

Serie **7** **Economía Social de Mercado**



**Konrad
Adenauer
Stiftung**



**Universidad
Rafael Landívar**

Tradición Jesuita en Guatemala

EVA RINDFLEISCH,
*El Sistema de Educación Dual:
Especialización a través de
la teoría y la práctica*

LUIS FELIPE LINARES LÓPEZ,
*Formación técnica juvenil:
avances y retos para Guatemala*



La Fundación Konrad Adenauer (KAS) es una fundación política de la República Federal de Alemania allegada al partido Unión Demócrata Cristiana (CDU).

La KAS trabaja a nivel nacional e internacional en pro de la democracia representativa, del Estado de derecho, de la Economía Social de Mercado, de la justicia social y de la integración regional.

Actúa y colabora con instituciones locales por medio de la formación y asesoría política. Con sus publicaciones pretende contribuir al entendimiento y debate público sobre temas políticos y sociales.

En la región centroamericana está representada con oficinas en Guatemala, Honduras y Costa Rica.

Fundación Konrad Adenauer:
www.kas.de/guatemala/es

3 Avenida "A" 7-74 Zona 14, Colonia El Campo,
Ciudad de Guatemala, Centroamérica
Teléfono: (502) 2380-5100

Economía Social de Mercado **Serie** **7**



Serie
Economía Social de Mercado

Año 2014, No. 7
Fundación Konrad Adenauer
Diciembre 2014
Guatemala, Guatemala

ISBN: 978-9929-688-16-2

Los contenidos del presente fascículo no expresan
necesariamente la opinión de la Fundación Konrad Adenauer.
Se permite su reproducción parcial o total siempre que se cite la fuente.

Editores responsables

Annette Schwarzbauer
Miguel von Hoegen

Coordinación editorial

Virginia Barrios

Diagramación

Evelyn Ralda

**Traducción al español del artículo
de la Sra. Eva Rindfleish**

María Teresa Montes H.

Impresión
Serviprensa, S.A.

3ra. avenida 14-62, zona 1
Ciudad de Guatemala
PBX: 2245 8888
www.serviprensa.com

El tiraje consta de 2,000 ejemplares
en papel bond blanco 80 gramos

En esta edición

Presentación / 5

EVA RINDFLEISCH

*El Sistema de Educación Dual:
Especialización a través de la teoría y la práctica / 7*

LUIS FELIPE LINARES LÓPEZ

*Formación Técnica Juvenil:
Avances y retos para Guatemala / 17*

Presentación

¿Qué significa ser joven en Guatemala? Estadísticamente, significa formar parte del 23% de la población total, denominada juvenil, y cuya edad oscila entre los 14 y 24 años. Pero ¿cuáles son las oportunidades de desarrollo que les ofrece a los jóvenes la sociedad que les vio nacer? La educación que están recibiendo ¿es adecuada para proporcionarles el desarrollo de las capacidades que demanda el mercado laboral? ¿Existen mecanismos para hacer carrera en la rama elegida, mediante los cuales los jóvenes puedan especializarse a lo largo de sus vidas, mejorando sus ingresos a medida que sus necesidades crecen? ¿Existen mecanismos efectivos de retroalimentación entre el sector privado (demandante de mano de obra) y el Estado (rector de la educación) para hacer coincidir las demandas de personal calificado, con la oferta de los programas de formación?

Sin duda, los desafíos de la formación y empleo juvenil son multicausales y por lo tanto las respuestas a los mismos son diversas y varían de país a país e incluso de región a región en un mismo país.

En esta entrega del séptimo fascículo de Economía Social de Mercado, el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES) de la Universidad Rafael Landívar y la Fundación Konrad Adenauer, presentan dos artículos que abordan esta temática desde la óptica de la formación técnica y vocacional juvenil, como una de las propuestas para mejorar las

competencias profesionales de los jóvenes, permitiéndoles acceder a mejores oportunidades de generación de ingresos.

Eva Rindfleisch, autora del primer artículo, describe el Sistema de Educación Dual de Alemania, el cual, como ella lo expone, es el pilar más importante del sistema educativo alemán, por medio del cual se busca y se logra la especialización de los jóvenes (comprendidos entre los 16 a 19 años), a través de la teoría y la práctica. El lector podrá comprobar el éxito que ha representado este sistema, evidenciado por la cantidad de jóvenes que optan por su uso, así como por los resultados que de él se derivan: un bajo desempleo juvenil y una elevada productividad de las empresas, gracias a la alta especialización de los jóvenes empleados. Cabe resaltar que la clave de este Sistema de Formación Dual lo constituye la estrecha colaboración entre el sector privado organizado (cámaras empresariales) y el Estado, quienes, mediante una cooperación constante, establecen planes de aprendizaje y de entrenamiento que conducen a una titulación profesional que combina la teoría en una escuela vocacional, con la práctica en una empresa. El sistema también ofrece a los jóvenes diversas formas de continuar su formación luego de su titulación, para profundizar sus conocimientos y convertirse por ejemplo en empresarios especialistas en su área.

Luis Linares, autor del segundo artículo, presenta: Formación Técnica Juvenil: Avances y Retos para Guatemala. En



él, el lector podrá informarse acerca de la situación laboral y educativa de los jóvenes; de las oportunidades para la formación técnica juvenil de las cuales se disponen en el país, tales como el contrato de aprendizaje (llevado a cabo únicamente en empresas), y los tres subsistemas existentes de formación para el trabajo (proporcionados por los Ministerios de Educación, Agricultura, Salud y Defensa; Comité Nacional de Alfabetización; y el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad), así como sus coberturas. Finalmente, el autor identifica los retos para mejorar la cobertura y pertinencia de la formación técnica en Guatemala.

La formación técnica juvenil representa un potencial enorme para generar oportunidades de desarrollo para la juventud guatemalteca –y para la sociedad en su conjunto. Algunas

experiencias nacionales ya están en marcha, sin embargo, tal y como lo sugiere Luis Linares, es imperativo integrar un sistema nacional de formación profesional, en donde converjan empresas y Estado, para una formulación continua de planes pedagógicos de formación profesional que resulten de beneficio tanto para la juventud como para el sector productivo. La Formación Dual, llevada a cabo en Alemania, podría aportar insumos para la elaboración de un sistema de esta naturaleza.

Estimado lector, esperamos que estos artículos sean de su interés, y que contribuyan al debate y sobre todo a las propuestas de mejora, en el tema de formación técnica y vocacional juvenil de Guatemala y la región.

Annette Schwarzbauer
Representante de la Fundación
Konrad Adenauer para Guatemala
y Honduras

Miguel von Hoegen
Director del Instituto de
Investigaciones Económicas
y Sociales de la Universidad
Rafael Landívar



El Sistema de Educación Dual: Especialización a través de la teoría y la práctica

EVA RINDFLEISCH¹

Resumen

El sistema de educación dual no es un concepto simple: se necesita de empresas que ofrezcan puestos de capacitación, de cámaras que organicen las pruebas. Y se necesita del Estado que ponga a disposición las escuelas de formación vocacional. Sin embargo, en última instancia, la fuerza del sistema reside en la estrecha cooperación entre el Estado y el sector económico que una vez introducido, se beneficia a toda la sociedad.

1. Educación Dual: sólo una pieza del sistema educativo

En Alemania, diferentes caminos conducen a una calificación profesional reconocida a nivel nacional: el estudio en una universidad, en una escuela vocacional o una formación dual. El sistema de educación dual es en este contexto el pilar más importante: casi la mitad de los jóvenes adultos en Alemania ha obtenido su título profesional a través del sistema dual.

En el sistema de educación dual, los graduados se preparan para la futura vida laboral. La formación tiene una duración, dependiendo de la profesión, de dos a tres años y medio y se lleva a cabo en **dos lugares de aprendizaje** (dual): La teoría se enseña en una escuela vocacional y la práctica en una empresa de capacitación. Cada

formación conduce a una calificación profesional reconocida a nivel estatal y de toda Alemania. En la actualidad existen aproximadamente 330 profesiones en las áreas económicas y administrativas (industria, comercio, artesanía, administración/oficina, salud, agricultura).

El **objetivo de la formación** es, según la ley de formación profesional, la capacidad de competencia profesional. Por lo tanto, se imparten habilidades técnicas, metodológicas y sociales. Al mismo tiempo, los alumnos adquieren experiencia práctica en sus empresas de formación y con ello aumentan sus posibilidades de encontrar un trabajo después del entrenamiento. Los requisitos de calificación que deben aprenderse para las diferentes profesiones los determina el respectivo reglamento de formación en toda Alemania de manera uniforme. Así se garantiza que los alumnos, después de la graduación, tengan la misma calificación, sin importar en qué lugar de Alemania completaron su aprendizaje.

La peculiaridad de la educación dual es que **se encuentra disponible para todos los jóvenes después del ciclo de educación general obligatoria**. Independientemente de si un joven ha completado sus estudios o de qué ha estudiado, éste puede solicitar un lugar de capacitación. (Sin embargo, para

1 Eva Rindfleisch, Coordinadora de Mercado Laboral y Política Social en el equipo de Política Económica del Departamento de Política y Asesoría de la Fundación Konrad Adenauer, Berlín.



ciertas ocupaciones, el reglamento de formación requiere un determinado estudio previo obligatoriamente). Las empresas eligen a sus aprendices. De esta forma, los jóvenes que por diversas razones no han tenido un buen rendimiento en la escuela pueden tener una segunda oportunidad al aprender un oficio.

La mayor parte de los alumnos cuenta con un diploma de la escuela vocacional (Realschule, 42%), seguida por un diploma de la primera fase de la escuela secundaria (Hauptschule, 31%). La educación dual es atractiva, incluso para los alumnos que han completado la segunda fase de la escuela secundaria: alrededor del 24% de los alumnos tienen diploma de Bachillerato y con ello, en principio, el derecho de admisión a la educación superior. El grupo minoritario está formado por los alumnos que no terminaron la escuela, con una tasa del 3%.

Sin embargo, no existe ningún “derecho” a obtener un puesto de capacitación. Las empresas deciden cuántos puestos pueden ofrecer y a qué alumnos quieren contratar. Por eso, sobre todo en tiempos de dificultades económicas, puede suceder fácilmente que los alumnos menos aventajados no encuentren lugares de aprendizaje. Para ellos se creó un sistema de transición.

El **sistema de transición** debe funcionar como un enlace entre la escuela y la formación profesional. Aunque no conduce a una calificación profesional, su función es promover la madurez educativa. Por lo tanto, el objetivo es que con el sistema de transición los participantes tengan mejores oportunidades de encontrar un puesto de aprendizaje. El sistema en sí es extremadamente versátil: por ejemplo, mediante el entrenamiento en las escuelas de formación profesional se puede recuperar el pensum escolar o ser elegibles para completar una formación profesional básica.

El número de jóvenes que participa primeramente en actividades del sistema de transición antes de encontrar un lugar de aprendizaje depende en gran medida de la coyuntura económica. Así, en el año 2005 era todavía de 417,649 alumnos y desde entonces –en línea con la evolución positiva del mercado laboral– se redujo claramente a 257,626 alumnos en 2013. Si el sistema de transición debe utilizarse depende en gran medida de la educación adquirida. Por lo tanto, los alumnos que participan en las actividades del sistema de transición son sobre todo los que han desertado sin completar sus estudios (74%) o los que han completado la primera fase de la escuela secundaria (44%).

El sistema de educación dual es sólo un componente del sistema educativo y ofrece a los jóvenes, luego de completar sus estudios, **diversas oportunidades de desarrollo**. Alrededor de uno de cada cinco alumnos adquiere un título más calificado a través de la capacitación: dependiendo de la formación profesional, se convierten en maestros artesanos, técnicos, especialistas o empresarios especializados. En algunas de estas ramas, esta primera graduación profesional otorga el derecho de dirigir un negocio propio y de capacitar aprendices. El nivel de calificación es comparable a una licenciatura en una Universidad. Por lo tanto, este cierre curricular de mayor nivel ofrece en Alemania oportunidades de carrera que en el extranjero sólo están accesibles a los graduados.

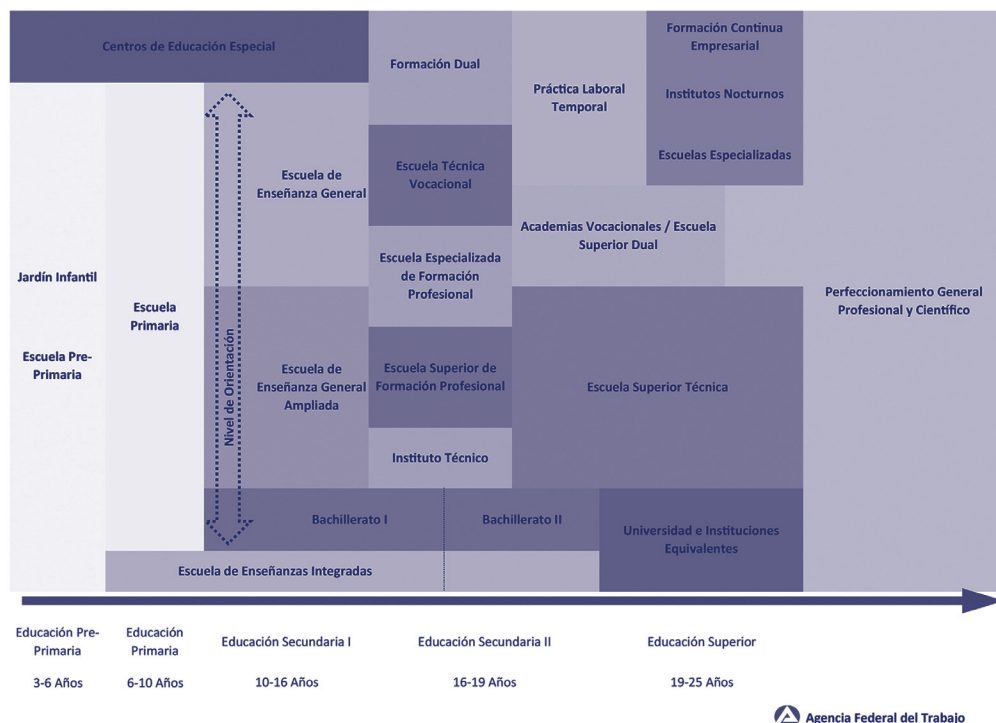
Después de la capacitación dual, quien así lo desee puede también adquirir el derecho de admisión a una educación superior (si no ha completado el Bachillerato previamente). Para ello se requiere ya sea el título de Maestro, por lo general al menos tres años de experiencia profesional o haber asistido a la respectiva escuela de capacitación

(primero la escuela de preparación profesional (Berufsaufbauschule), luego la escuela profesional superior (Fachoberschule) y la FOS13).

Dependiendo del camino escogido,

se obtiene la autorización para poder elegir entre los estudios vinculados únicamente a la especialización o la gama completa de las universidades.

Lugares de educación y entornos de aprendizaje en Alemania



Agencia Federal del Trabajo

Mediante la estrecha integración del sistema de formación dual con todo el sistema educativo, los egresados pueden continuar desarrollándose en diferentes formas y tienen muy buenas oportunidades de carrera. Al mismo tiempo, el sistema de educación dual es fundamental para la permeabilidad del sistema educativo alemán, ya que proporciona tanto una alternativa de estudio, como una forma alternativa de adquirir derecho de acceso a la universidad.

2. Organización, estructura y condiciones marco de la formación dual

Una formación dual tiene –a diferencia de estudiar en una universidad– dos lugares diferentes de aprendizaje que permiten la adquisición de conocimientos teóricos y prácticos.

La parte principal de la formación se lleva a cabo **en la empresa** con la cual los alumnos suscriben un contrato

de aprendizaje. El alumno estará en la empresa aproximadamente de tres a cuatro días por semana y como empleado es considerado parte de los procedimientos normales de operación. En este proceso, luego de un programa de aprendizaje determinado, el alumno pasa por diferentes estaciones de entrenamiento. De hecho, estas se determinan de forma individual, pero los contenidos de la formación, la calendarización y las evaluaciones se encuentran estandarizadas en las normas de capacitación a nivel nacional.

Dentro de la parte operativa de la capacitación, el alumno conoce la empresa, los procesos de trabajo y la actividad cotidiana de la misma. De esta forma no sólo se les enseña el conocimiento empresarial y el específico del sector, sino que acumula importante experiencia laboral para la futura carrera profesional.

Las condiciones marco para la parte operativa de la capacitación se determinan, por una parte, por las normas de capacitación y, por la otra, por el contrato de aprendizaje.

El **contrato de aprendizaje** se celebra entre la empresa y el alumno a ser capacitado; los contenidos fundamentales del contrato por lo general son negociados por los interlocutores sociales del sector. Además de la descripción de las funciones y de la calificación a obtener, incluye, al igual que los contratos de trabajo estándar, por ejemplo, el monto de salario del aprendiz, el número de días de vacaciones y la duración del período de prueba. Por lo general el salario es gradual y se basa en el progreso de la capacitación. Con el entrenamiento progresivo, el alumno puede participar cada vez más en los procesos de producción normales y por lo tanto percibe un salario más alto. El monto exacto del salario por lo general se define colectivamente y es diferente dependiendo de la industria.

En promedio los alumnos obtienen 761 Euros al mes. En el primer año el rango es de aproximadamente entre 374 Euros (peluquería) y 879 Euros (algunas ocupaciones mecánicas y técnicas); en el tercer año de aprendizaje el salario se incrementa a valores entre 511 Euros (decorador de interiores) y 1,300 Euros (diversas ocupaciones artesanales).

Además, en el contrato de aprendizaje se determinará la duración exacta de la capacitación, así como el plan de aprendizaje con las diferentes estaciones de entrenamiento. Se destaca especialmente la amplia protección contra despido. Esta se inicia tan pronto como los alumnos hayan terminado el período de prueba, que puede ser entre uno y cuatro meses. Mientras que en este es posible efectuar un despido inmediato sin más, después de él sólo importantes razones pueden conducir a la terminación por la empresa. Por su parte, el alumno puede terminar la relación de capacitación sólo con cuatro semanas de preaviso. Esta amplia protección contra despido impide que las empresas prescindan de sus aprendices en los tiempos económicamente difíciles, antes de que puedan completar su formación profesional.

Según la Ley de Formación Profesional (ver apartado 3), el **reglamento de capacitación** es obligatorio para el reconocimiento del título profesional a nivel estatal. En él se establecen, además del título profesional y el reconocimiento estatal, la duración del período de capacitación, las habilidades y conocimientos a ser transmitidos y los requisitos de evaluación. Además establece un programa de capacitación, es decir una estructura temporal y profesional sobre cómo deben enseñarse los contenidos durante esta. El reglamento de capacitación es emitido por el Ministerio Federal responsable (en coordinación con el Ministerio Federal de Educación e Investigación).

La parte práctica de la capacitación, que se lleva a cabo en las empresas, se complementa con la enseñanza en una **escuela vocacional** a la que el alumno debe asistir obligatoriamente de uno a dos días por semana; la cual ofrece no sólo los fundamentos teóricos especializados, sino también profundiza –con base en el sistema escolar– la educación general (las materias son, por ejemplo, alemán, política, idiomas, religión y deporte). Las materias profesionales abarcan cerca de dos tercios del plan de estudios y la educación general aproximadamente un tercio del mismo. Los contenidos se especifican en forma de **programas didácticos oficiales** por los Ministerios de Educación de los estados federales.

Durante el período de formación, los alumnos deben aprobar varios exámenes intermedios y por último un **examen final** integral. La tasa de reprobación es aproximadamente 10% en el examen final, es muy baja –una señal de que la educación dual prepara bien a los jóvenes para las profesiones específicas.

Al aprobar el examen final, el alumno recibe un certificado de la escuela profesional, un certificado de la empresa con su rendimiento durante la capacitación y un certificado de examen (certificado gremial). Este es reconocido por el Estado y permite a los graduados aplicar a las empresas en cualquier lugar de Alemania. También en el extranjero, las calificaciones profesionales alemanas suelen tener una buena reputación.

La formación dual es muy atractiva para los jóvenes. Sin embargo, para obtener un espacio, primero deben encontrar una empresa que desee entrenarlos en la profesión elegida. De manera similar que para la búsqueda de empleo, aplican a los anuncios de puestos y luego son seleccionados como parte del proceso de solicitud (entrevista de presentación o centro de evaluación). Al haber encontrado una empresa, se suscribe un contrato de capacitación

sobre la respectiva profesión de entrenamiento. Luego, la empresa refiere a los aprendices a la escuela vocacional y los cursos a tomarse los define el plan didáctico oficial de la profesión de capacitación.

3. Marco legal e interacción de los actores

El fundamento jurídico de la formación profesional dual es la Ley de Formación Profesional (BBiG) que establece los roles, derechos y obligaciones de todos los actores involucrados en el sistema de educación dual.

Ambas partes de la formación están sujetas a un **marco legal** propio: la parte empresarial se rige principalmente por las normas de capacitación que son emitidas por el gobierno federal. Las escuelas vocacionales están sujetas a los programas didácticos oficiales emitidos por los estados federales.

Para que ambas partes de la formación se acoplen en cuanto a los contenidos y tiempos, todos los actores deben tener una estrecha coordinación. Además, es particularmente importante tomar en cuenta la experiencia de las empresas. Ellas pueden evaluar mejor qué programas de estudio son necesarios, qué cursos de capacitación deben ser reformados y qué aprendizajes profesionales deben crearse. Por lo tanto, su experiencia es indispensable para no capacitar al margen de las necesidades de la economía.

Para asegurar la cooperación de las respectivas partes interesadas, existe un **procedimiento predeterminado para la introducción de nuevos aprendizajes profesionales y el desarrollo de los ya existentes**.

El impulso a la innovación se da generalmente por parte de los interlocutores sociales, el Instituto Federal de Formación Profesional o de un ministerio competente y se presenta

en forma de solicitud. Contiene parámetros básicos ya establecidos como el título de la profesión, la duración de la capacitación, la estructura de tiempos y contenidos y un catálogo de las habilidades y conocimientos que se deben adquirir. Un comité de coordinación con representantes de los estados y del gobierno federal decide entonces si debe iniciarse la reestructuración. La concretización se lleva a cabo entonces en gremios separados: las normas de capacitación son diseñadas por expertos del gobierno federal y el programa didáctico oficial por expertos de los estados federales. En ambos gremios participan interlocutores sociales y, en principio, las decisiones se toman por consenso.

De este modo se logra la experiencia práctica necesaria de la educación dual. Por último se discuten y deciden conjuntamente los dos proyectos de reglamentos de formación y el programa didáctico oficial en el comité de coordinación del gobierno federal y estatal. Sólo entonces se da la autorización y se efectúa la publicación del reglamento de capacitación por parte del Ministerio Federal de Comercio (con la aprobación del Ministerio Federal de Educación e Investigación), así como la publicación del Programa Didáctico Oficial por parte de los Ministerios de Educación de los Estados.

Este procedimiento asegura una alta adaptabilidad del sistema. Si las profesiones de aprendizaje ya no cumplen con las exigencias del mercado laboral, pueden ser reformadas o suprimidas totalmente. Que el procedimiento funciona también puede notarse en el hecho de que el número de profesiones de aprendizaje se ha reducido casi a la mitad en los últimos 40 años.

Por lo tanto, la **tarea principal del gobierno federal** es crear el marco jurídico general para el aprendizaje de

las profesiones. Esto es absolutamente necesario para establecer las normas de calidad y garantizar la aceptación de los títulos a nivel nacional –los dos factores decisivos en las perspectivas de empleo de los graduados–.

La **tarea de los Estados** es un poco más amplia: no sólo deben desarrollar y aprobar los programas didácticos oficiales, sino también asegurar el financiamiento de las escuelas vocacionales –es decir, el personal docente, el edificio y el inventario–.

Sin embargo, probablemente el papel más importante en el sistema de educación dual lo asumen las **empresas**. Según sus necesidades, ponen a disposición los puestos de aprendizaje, pagan los salarios de capacitación y son responsables de la impartición de los contenidos de aprendizaje en las empresas –es decir, el cumplimiento del programa de capacitación–. Por lo tanto, asumen la responsabilidad de que sus aprendices adquieran las competencias establecidas en las normas de capacitación durante el entrenamiento y que puedan aprobar el examen final. Dado que los aprendices por lo general son muy jóvenes (57.7 por ciento de los estudiantes son menores de 20 años al inicio del entrenamiento), a menudo el capacitador responsable en la empresa asume también una función educativa, que incluye motivar a sus aprendices para que asistan a la escuela vocacional.

La provisión de puestos de entrenamiento es de carácter voluntario, pero al mismo tiempo no todas las empresas pueden capacitar. Sólo deberá capacitarse en centros de formación adecuados. Además de las instalaciones adecuadas, se requiere sobre todo contar con personal de capacitación con la suficiente calificación personal y profesional. Las competencias necesarias para la idoneidad de los capacitadores se

establecen en la Ley de Formación Profesional y en el Código Artesanal.

En función de su sector, todas las empresas se organizan en **Cámaras**, que a su vez desempeñan un papel importante en la organización e implementación de la educación dual. Éstas asesoran, apoyan y supervisan el entrenamiento en las empresas, registran las condiciones de la capacitación y efectúan los exámenes. Además deciden y velan por la adecuación de la empresa de capacitación y de los instructores. Así, en forma de cámaras, las empresas garantizan la calidad de la formación en las mismas.

4. Costos y beneficios de la educación dual

De manera similar a la distribución de responsabilidades para la organización e implementación, los costos de la educación dual también se distribuyen entre las partes involucradas (gobierno federal, estados y el sector económico). El gasto total para la formación dual ascendió, en el año 2000, a aproximadamente 21.8 millardos de Euros. De ellos, aproximadamente dos tercios son cubiertos por el sector económico, una séptima parte por el gobierno federal y los estados y otra séptima parte por la Oficina Federal del Trabajo.

Las **empresas** asumen los costos de la parte práctica de la capacitación. Estos incluyen, por ejemplo, los costos de personal del aprendiz y del instructor, los costos del puesto de trabajo, el taller de capacitación y la enseñanza intraempresarial, pero también deben incluirse los costos indirectos, como por ejemplo las cuotas de afiliación a las cámaras. En promedio ascendieron a un total aproximado de 15,288 Euros por alumno por año (en 2007). Como los alumnos trabajan de tres a cuatro días completos en las empresas, estos costos también se compensan con rendimientos. En 2007 un aprendiz

generó en promedio 11,692 Euros. Calculando esta contribución al éxito de la empresa contra los gastos, se llega a un costo promedio anual de 3,596 Euros por alumno.

Para las empresas existen buenas razones de inversión en el sistema de educación dual y para poner a disposición puestos de aprendizaje a pesar de estos costos. Una ventaja importante es el derecho de voz de las empresas en relación con el contenido de la capacitación. Garantiza que los alumnos plenamente capacitados coincidan exactamente con las necesidades y expectativas de las empresas en cuanto a habilidades y conocimientos. Así, las empresas aseguran su propia base de trabajadores calificados y con ello la base de su negocio. Para casi el 90 por ciento de los empresarios esta es una razón decisiva para capacitar, ya que tienen dificultades para contratar a trabajadores con el perfil deseado en el mercado laboral externo.

Otra ventaja para las empresas es que pueden mejorar su contratación de personal a través de la educación dual. En el transcurso de los dos años de capacitación llegan a conocer muy bien a sus aprendices y de esta forma pueden evaluar mejor si estos son adecuados para la empresa y el equipo. Al integrar a sus aprendices a su fuerza de trabajo después de la capacitación, se ahorran no sólo el proceso de iniciación, que requiere tiempo, sino también los costos de reclutamiento de personal (anuncios, entrevistas, centros de evaluación, etc.). Además, esta forma también puede reducir el riesgo de una mala elección.

Una buena capacitación por parte de la empresa tiene además una alta fuerza vinculante. Los jóvenes se sienten parte de la empresa y desean más que nada ser contratados. Esto no sólo afecta positivamente su motivación hacia el trabajo como futuros empleados, sino



también aumenta su lealtad hacia la empresa. A menudo permanecen más tiempo en la empresa, con lo que se reduce la fluctuación en la fuerza de trabajo –con efectos positivos sobre la productividad–.

Justo en vista de la evolución demográfica en Alemania, que probablemente ocasionará una creciente escasez de trabajadores calificados en el futuro, estas ventajas de la educación dual son de gran importancia. Por lo tanto, las empresas actúan en su propio interés al contribuir con el sistema de educación dual y proporcionar suficientes puestos de aprendizaje.

En contraposición, los **gobiernos federales y estatales** asumen los costos de las escuelas vocacionales, que incluyen no sólo los gastos de personal, instalaciones y material didáctico, sino también las inversiones. En 2009 el costo por estudiante de formación profesional alcanzó en promedio 2,400 Euros por año. Además, en tiempos de un tenso mercado de capacitación, los gobiernos federales y estatales financian programas de capacitación independientes. Estos gastos, comparados con los de otros sistemas de formación en escuelas a tiempo completo como el sistema universitario, son mucho menores. Por cada estudiante universitario se produce un costo anual de 8,540 Euros (2009). Pero adicionalmente el sistema de educación dual tiene también otras ventajas para el Estado, que lo convierten en una buena inversión.

Una ventaja clave es su efecto sobre el **desempleo juvenil**. Como las profesiones de aprendizaje se adaptan a las necesidades de la empresa, se asegura también que la calificación de los graduados tenga demanda en el mercado laboral.

Una razón por la cual a los jóvenes normalmente les cuesta encontrar

una carrera es la falta de experiencia práctica. Tienen certificados de estudios que acreditan sus conocimientos teóricos, pero ninguna o sólo pocas referencias de trabajo. No pueden comprobar sus habilidades para integrarse a la jerarquía de una empresa, para trabajar en equipo y para poner en práctica sus conocimientos teóricos. Por lo tanto, las empresas sólo pueden evaluar difícilmente si un candidato sin experiencia está calificado para un puesto y por ello a menudo prefieren a los candidatos con experiencia laboral.

La educación dual supera o al menos mitiga estas dificultades de la primera búsqueda de trabajo. Mediante la parte empresarial del entrenamiento, garantiza un estrecho contacto entre los estudiantes y el sector económico y proporciona experiencia práctica desde la capacitación, que se refleja en los certificados de trabajo. Además, un promedio de dos tercios de los alumnos son contratados directamente después de su capacitación.

El sistema de educación dual facilita la transición entre la escuela/capacitación y el inicio de una carrera y por lo tanto tiene un efecto reductor del desempleo juvenil. Este, especialmente en una edad temprana, afecta fuertemente el curso posterior de la carrera laboral y por lo tanto generalmente conduce a altos costos colaterales. Estos se pueden reducir a través del sistema de educación dual. Con 7.9 por ciento (marzo 2014), Alemania tiene la tasa de desempleo juvenil más baja de Europa y está muy por debajo del promedio de la UE de 22.5 por ciento.

Mediante la amplia protección contra el despido de los alumnos después del período de prueba, también se logra un efecto de estabilización económica. Incluso durante las crisis económicas el desempleo juvenil no se da inmediatamente y no se produce una “generación sin calificación profesional”.

Estos también son dos factores importantes de por qué el sistema de educación dual es una inversión que vale la pena para el Estado.

Para los **aprendices** el sistema de educación dual es muy atractivo por razones similares: las buenas perspectivas en el mercado laboral debido a los títulos de gran prestigio e incluso a menudo su contratación directa en la fuerza laboral de la empresa hacen que la capacitación sea interesante para muchos jóvenes. En 2011 aproximadamente 66 por ciento de los estudiantes fueron contratados directamente después de la capacitación, aunque alrededor del 29 por ciento se reportaron como desempleados y en busca de trabajo. Después de un año, su tasa de desempleo disminuye significativamente.

A esto se añade que la remuneración de la capacitación –aunque sea tan baja en los primeros años–, permite a los jóvenes tener un temprano y alto nivel de independencia. Por lo tanto, especialmente en comparación con otras vías de formación como la educación superior que es sumamente costosa, la educación dual es accesible para los jóvenes de los estratos sociales menos pudientes. Y con ello, a través de las buenas oportunidades de desarrollo, la educación dual ofrece una carrera profesional que en ocasiones conduce a salarios más altos que las carreras universitarias. El salario anual promedio de un maestro o de un técnico es de aproximadamente 42,000 Euros y con ello unos 8,000 Euros más que el de un periodista con título universitario y dos años de experiencia profesional.

Las potenciales ganancias también se expresan en cuanto al riesgo de trabajar en el sector de salarios bajos (menos de dos tercios de la renta media). Mientras que el 40.7 por ciento de los trabajadores sin

formación profesional están activos en el sector de bajos salarios, hay sólo 17.6 por ciento de trabajadores con una calificación profesional dual. Para los graduados que posteriormente realizan una formación adicional como maestros, el riesgo se reduce incluso al 4.8 por ciento y está más o menos al mismo nivel que para los graduados universitarios.

Estos beneficios explican por qué el sistema de formación dual es tan atractivo y utilizado por los alumnos de todas las formas de escuela secundaria de educación general.

Además del gobierno federal, los estados y el sector económico, la **Oficina Federal del Empleo** también apoya financieramente a la educación dual. Entre otros, financia programas de apoyo para los jóvenes desfavorecidos, actividades de formación preparatoria para el empleo y programas de acción inmediata para reducir el desempleo juvenil. En 2006 –cuando el desempleo en Alemania era muy alto– los gastos anuales de la Oficina Federal del Empleo todavía eran de alrededor de 5.2 millardos de Euros. Desde entonces, de la mano con la recuperación del mercado laboral, el gasto se redujo significativamente. En 2012 ascendió a unos 3.3 millardos de Euros.

5. Conclusión

El sistema de formación dual permite asegurar una base de expertos bien calificados a largo plazo. Aprovecha de manera óptima los talentos existentes y es muy adecuada para lograr una alta productividad incluso en profesiones artesanales y de servicios más simples. Al mismo tiempo, permite que la economía alemana, basada en la exportación, prepare a las nuevas generaciones ante el constante progreso tecnológico, y por lo tanto asegura la competitividad global de la economía.



Bibliografía

Baumann/Schönfeld/Wenzelmann (2010): Nueva encuesta sobre los costos de la formación ocupacional y el presupuesto de educación en: Oficina Federal de Estadística (ed.), Economía y Estadística, No. 3, Wiesbaden.

Oficina Federal de Estadísticas de Empleo (2014): Educación en Alemania – Sigue tu camino, Editorial BW, Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH, Nürnberg.

Instituto Federal de Formación Profesional (2013): Las normas de capacitación y cómo surgen, Bonn.

Instituto Federal de Formación Profesional (2014): Informe de datos sobre el Informe de la Formación Profesional 2014, Bonn.

Ministerio Federal de Educación e Investigación (2003): La formación profesional en forma visible, Bonn.

Ministerio Federal de Educación e Investigación (2011): La formación dual en forma visible, Berlín/Bonn.

Ministerio Federal de Educación e Investigación (2013): Educación y Profesión, Bonn.

Ministerio Federal de Educación e Investigación (varios años): Informe sobre la formación profesional, Berlín/Bonn.

Ministerio Federal de Economía y Tecnología (2012): Aseguramiento de expertos calificados – Formación profesional dual, Berlín.

CEDEFOP – Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (2007): La formación profesional en Alemania, Tesalónica.

Oficina Federal de Estadística (2013): La formación profesional en un vistazo, Wiesbaden.

Un especial agradecimiento a Niklas Gebhard por su exhaustiva investigación y trabajo de campo.

Formación Técnica Juvenil: Avances y retos para Guatemala

LUIS FELIPE LINARES LÓPEZ¹

1. Introducción

El virtual estancamiento del empleo formal –en 2004 representaba el 25% de la población económicamente activa (PEA) y en 2014 el 31% de la población ocupada²– es uno de los principales obstáculos para la incorporación de los jóvenes a un trabajo decente que, de acuerdo con el concepto desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es el trabajo adecuadamente remunerado, con ejercicio de derechos y protección de la seguridad social.

Entre 2006 y 2013 los trabajadores afiliados al régimen de seguridad, a cargo del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) que es uno de los criterios más adecuados para definir la formalidad en el trabajo, pasaron de 1,026,405 a 1,222,300. Restando los que pasan a condiciones de pensionados (alrededor de 8,000 por año),³ resulta que en esos 8 años, las empresas afiliadas a la seguridad social crearon un promedio de 33,000 puestos de trabajo al año, lo que deja un déficit de más de 140,000 empleos para absorber a los alrededor de 180,000 jóvenes que anualmente ingresan al mercado de trabajo (Hakim, 2011). Para el presente año

las perspectivas de crecimiento del empleo son escasas. De acuerdo con la *58 Encuesta Empresarial* realizada por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) en agosto de 2014, las expectativas de las empresas en cuanto a empleo revelan que el 4% considera que disminuirá, el 70% que permanecerá igual y el 26% que aumentará.

La creación de empleo formal es afectada por la modesta tasa de crecimiento económico del país. Entre 2000 y 2013 el Producto Interno Bruto (PIB) tuvo un crecimiento promedio de 3.4%, que es insuficiente para compensar la tasa de crecimiento demográfico, estimada en 2.8% anual, que es la más elevada de América Latina. El estudio *Entre la penuria y la urgencia de oportunidades – El empleo juvenil en Guatemala*, elaborado por el Programa Juventud apoyado por la Unión Europea, indica que “Guatemala necesitaría crecer sostenidamente a tasas por encima del 7% anual en su economía, para contener la fuerte presión que el crecimiento de la fuerza de trabajo ejerce sobre el mercado laboral”. Cabe señalar que en los Acuerdos de Paz (1996) se planteó la meta de una tasa promedio del 6%, que

1 Luis Felipe Linares es guatemalteco, licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, especializado en temas de descentralización y laborales. Fue ministro de Trabajo y Previsión Social en Guatemala en los años 1998-2000. Actualmente es analista y Secretario Ejecutivo de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

2 Encuestas nacionales de empleo e ingresos (ENEI) de 2004 y 2014.

3 Informes anuales de labores de 2006 y 2011 y Resumen del Informe Anual de Labores del IGSS.



solamente en 2007 estuvo cerca de ser alcanzada, cuando el PIB creció 5.7%.

Los principales obstáculos para estimular la inversión y la creación de empleo, de acuerdo con el índice de competitividad global del Foro Económico Mundial, son el costo del crimen y la violencia, la baja calidad de la educación, la baja capacidad de la policía, el gasto público insuficiente y la corrupción.

Respecto a la situación laboral de los jóvenes, únicamente el 16% de los que trabajan están cubiertos por la seguridad social (36% en América Latina); el 62% devenga 5 dólares o menos al día –monto equivalente al salario mínimo de 2011– (31% en América Latina). Esto se relaciona con el bajo nivel educativo, pues “alrededor del 60% de los jóvenes tienen un nivel de educación primaria o menos, comparado con el 31% de los jóvenes latinoamericanos”, y solamente el 23% de los jóvenes guatemaltecos tiene educación secundaria, en tanto que en América Latina se alcanza un promedio de 45%.

2. Conceptos básicos

Por formación profesional se entiende, según el Tesoro de OIT, el conjunto de “actividades que tienden a proporcionar la capacidad práctica, el saber y las actitudes necesarias para el trabajo en una ocupación o grupo de ocupaciones en cualquier rama de la actividad económica”.

Este concepto es similar al de enseñanza y formación técnica y profesional (EFTP), que son los “programas principalmente destinados a preparar directamente a los alumnos para desempeñar un oficio o profesión específica (o para una categoría determinada de oficios o profesiones) de acuerdo con la definición de UNESCO, 2014.

El artículo 2 de la ley orgánica del Instituto Técnico de Capacitación y

Productividad (INTECAP) indica que, para efectos de la ley de esa institución, se entiende por capacitación de los recursos humanos “el aprendizaje, adiestramiento, formación profesional y perfeccionamiento de los trabajadores del país, en las diversas actividades económicas y en todos los niveles ocupacionales”.

3. La población juvenil de Guatemala

La población total de Guatemala para 2013, de acuerdo con proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), se estima en 15.4 millones de personas, de las cuales 3.5 millones (23% del total) se encuentra en el rango de edad de 14 a 24 años, que es grupo etario convencionalmente reconocido como población juvenil. De esa población juvenil, el 49.8% corresponde a hombres y el 50.2 a mujeres (INE, 2004).

De acuerdo con la Segunda Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos de octubre de 2013 (ENEI- 2-2013), la población ocupada de Guatemala ascendía a 5.8 millones de personas, de las cuales 1,5 millones (26%) corresponde al rango entre 15 y 24 años. En cuanto a sexo, el 66% de los jóvenes ocupados corresponde a hombres y el 24% a mujeres. La distribución por dominio de estudio, se presenta en el cuadro siguiente, donde el dominio urbano metropolitano corresponde al departamento de Guatemala.

Cuadro 1
Población ocupada entre 14 y 24 años, áreas urbana y rural

Dominio	Número	Porcentaje
Urbano Metropolitano	269,345	17%
Resto Urbano	441,021	29%
Rural	829,390	54%
Totales	1,539,756	100%

Fuente: ENEI 2-2013.

Por ocupación, el mayor porcentaje de los jóvenes se ubica en las ocupaciones elementales, a la que corresponden el 39%, seguida de trabajadores de servicios y vendedores de comercios y mercados con el 20%, y oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios con 17%. Por sexo, el 47% de los hombres y el 24% de las mujeres están empleados en ocupaciones elementales. Para los hombres la segunda ocupación más importante es la de oficiales, operarios y artesanos con el 16%, en tanto que para las mujeres es la de trabajadores de los servicios y vendedores de comercios, con el 34%.

En ocupaciones que requieren mayor cualificación y tienen una remuneración más elevada, la presencia de jóvenes es de 2.5% en la de técnicos y profesionales de nivel medio, y 6% en personal de apoyo administrativo. Comparando con la población ocupada en general, el 2.7% se encuentra en la de técnicos y profesionales de nivel medio y 5% en la de persona de apoyo administrativo.

En el cuadro siguiente se presenta la situación laboral de los jóvenes ocupados por rama de actividad económica y la distribución porcentual de hombres y mujeres en las distintas ramas:

Cuadro 2
Población ocupada entre 15 y 24 años por
rama de actividad económica

Actividad económica	Total	% hombres	% mujeres
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	556,906	48%	13%
Comercio al por mayor y menor, transporte, alojamiento y servicio de comidas	395,686	23%	31%
Industria, explotación de minas y canteras	204,844	11%	19%
Actividades de administración pública, defensa, enseñanza, atención en salud	95,038	4%	10%
Construcción	83,216	8%	1%
Otras actividades	204,066	6%	26%
Total	1,539,756	100%	100%

Fuente: ENEI 2-2013.

Por categoría ocupacional, la mayor presencia de jóvenes trabajadores se encuentra en la de empleado privado, 42%, seguida de trabajador no remunerado (mayoritariamente trabajadores familiares no remunerados) con 23% y jornaleros o peones con el 14%. Por sexo, las categorías donde se ocupan la mayor parte de hombres son las tres anteriores, que en conjunto alcanzan el 85%, en tanto que en las mujeres las dos primeras categorías absorben el 62%, la tercera categoría más importante es la de trabajadora por

cuenta propia con el 16% y la cuarta es la de empleada doméstica o de casa particular, con 14%, sumando el 92%.

De acuerdo con un estudio sobre el empleo juvenil de Guatemala, elaborado en 2011, con datos de 2006, el 20% de esa población juvenil se dedica solamente a estudiar, el 44% solo a trabajar, el 13% combina estudio y trabajo; y el 24% ni estudia ni trabaja. Los promedios para América Latina eran del 33% para los que solo estudian y solo trabajan, el 14% para los que combinan estudio y trabajo y 20% para los que no estudian ni trabajan.

Ese mismo estudio indica que 51% de los jóvenes se desempeña en un empleo precario, el 6% tiene un trabajo decente y el resto (63%) o se dedica solamente a estudiar, se encuentra desempleado, es migrante o se encuentra en otras situaciones no especificadas. (Hakim, 2011). Cabe señalar que trabajo decente, de acuerdo con el concepto formulado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el que se caracteriza por una remuneración adecuada (que en el caso de Guatemala puede considerarse aquella que es igual o superior al salario mínimo), con ejercicio de los derechos fundamentales en el trabajo y con protección de la seguridad social.

Respecto a la cobertura de la seguridad, como ya se indicó en la introducción, la población trabajadora afiliada al IGSS ascendió a 1.2 millones de habitantes, de los cuales solamente el 17% (207,779) corresponden al rango de edad entre 15 y 24 años.

Tomando en consideración que los jóvenes de entre 15 y 24 años que trabajan en la categoría de empleado privado o del gobierno ascienden a 705,474, resulta que únicamente el 29% de los jóvenes asalariados cuenta con protección social. Del total de asalariados públicos y privados (2.4 millones) que reporta la ENEI 2-2013, el 50% está protegido por la seguridad social, con lo que se evidencia otro rasgo de precariedad en el empleo juvenil.

4. El contrato de aprendizaje

El título IV del Código de Trabajo está dedicado al trabajo sujeto a regímenes especiales, lo que incluye actividades

que se considera deben tener una protección especial, como el trabajo de mujeres y de menores de edad, o bien, por sus características particulares, pueden exceptuarse de algunas de las normas protectoras que aplican para los contratos ordinarios de trabajo, como sucede con el trabajo doméstico o el trabajo a domicilio.

En cuanto al trabajo de aprendizaje, el artículo 170 del Código de Trabajo indica que “son aprendices los que se comprometen a trabajar para un patrono a cambio de que este les enseñe en forma práctica un arte, profesión u oficio, sea directamente o por medio de un tercero, y les dé la retribución convenida, la cual puede ser inferior al salario mínimo”.

Para un tratadista argentino, el contrato de aprendizaje “es aquel en función del cual un empresario se obliga a enseñar o hacer enseñar a otra persona, en forma práctica y metódica y durante un tiempo determinado, un oficio, industria o profesión, obligándose esta, a su vez, a trabajar a las órdenes de aquél, mediando o no el pago de una retribución” (Gnecco, L. 2002, citado por Cruz, 2011).

Se trata de un contrato “sui géneris” por tener como objeto principal la educación técnica del aprendiz, y también se le señala de tener naturaleza mixta o de doble contrato, ya que es al mismo tiempo contrato de trabajo, por los servicios que debe prestar el aprendiz, y por la otra como locación de obra, por la obligación del empleador de enseñar al aprendiz.

Otras condiciones para el contrato de aprendizaje

- Solo puede estipularse a plazo fijo
- Debe determinarse la duración de la enseñanza y su desarrollo gradual
- También debe determinarse el monto de la retribución correspondiente a cada grado o período de la misma
- Al término del contrato el patrono debe dar al aprendiz un certificado en donde conste que aprendió el arte, profesión u oficio de que se trate
- Si el patrono se niega a extender el certificado, la Inspección General de Trabajo ordenará que se practique un examen de aptitud, y si el aprendiz lo aprueba el patrono debe extenderlo dentro de las 24 horas siguientes
- El citado examen de aptitud debe ser gratuito
- El patrono puede despedir sin responsabilidad de su parte al aprendiz que adolezca de incapacidad manifiesta para el arte, profesión u oficio de que se trate
- El aprendiz puede poner término al contrato con solo un aviso previo de 5 días (Artículos 171 a 174 del Código de Trabajo)

5. Instituciones responsables de la formación técnica

En Guatemala funcionan tres sistemas separados de formación para el trabajo, que podrían constituir subsistemas o componentes de un verdadero Sistema de Formación Profesional como existe en otros países.

Un estudio sobre el empleo juvenil en Guatemala identifica tres subsistemas:

- Educación técnica y vocacional de la enseñanza secundaria, atendida por los Ministerios de Educación, Agricultura, Salud y Defensa.
- Educación para adultos en el área de alfabetización, a cargo del Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA)
- Formación profesional y capacitación, a cargo del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP).

La base legal de las responsabilidades institucionales en materia de formación técnica es la siguiente:

- **Ministerio de Educación:** tiene a su cargo los servicios escolares y extraescolares para la educación de los guatemaltecos (artículo 33 de la Ley del Organismo Ejecutivo,

Decreto No. 114-97 de 1997). La Ley de Educación Nacional (Decreto No. 2-91) de 1991 indica entre los fines de la educación, que esta debe ser basada en principios humanos y científicos que formen integralmente al educando y lo preparen para el trabajo.

Entre las obligaciones del Estado, el artículo 33 de la citada ley señala la de "Crear, mantener e incrementar centros de educación con orientación ocupacional, así como fomentar la formación técnica y profesional de acuerdo a la vocación de la región". El sistema educativo está conformado por dos subsistemas: educación escolar, que comprende cuatro niveles, el último de los cuales es el nivel de educación media, que está dividido en dos ciclos: básico y diversificado.

El otro subsistema es el de educación extraescolar o paralela, definido por el artículo 30 de la Ley de Educación Nacional como "una forma de realización del proceso educativo, que el Estado y las instituciones proporcionan a la población que ha estado excluida o no ha tenido acceso a la educación escolar y a las que habiéndola tenido desea ampliarlas.

- **Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA):** el artículo 12 de la Ley de Alfabetización (Decreto No. 14-86 de 1986) señala entre sus funciones la de “promover como acción de postalfabetización, la creación de oportunidades de acceso efectivo de los neoalfabetas a los servicios de educación escolar acelerado, educación extraescolar, capacitación laboral y desarrollo cultural”.
- **Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP):** fundado en 1972, forma parte de la familia de Instituciones de Formación Profesional (IFP) surgidas en América Latina a finales de la década de 1960. El artículo 5 de su Ley Orgánica, Decreto No. 17-72 de 1972, señala entre sus objetivos el de “constituir el organismo técnico especializado del Estado, al servicio de la Nación y con la colaboración del sector privado para el desarrollo de los recursos humanos y el incremento de la productividad, sin perjuicio de las labores que realizan otros organismos y dependencias estatales en estos campos y otros afines”.
- **Ministerio de Trabajo y Previsión Social:** según indica el artículo 40 de la Ley del Organismo Ejecutivo, es la entidad responsable de hacer cumplir, entre otros,

el régimen jurídico relativo a la formación técnica y profesional. Para ello debe “diseñar la política correspondiente a la capacitación técnica y profesional de los trabajadores”, en tanto la ejecución de los programas es competencia de los órganos privados y oficiales correspondientes.

El artículo 3 de la Ley Orgánica del INTECAP indica que “La coordinación de sus actividades con la política general del Estado se hará por conducto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, como órgano competente y de comunicación con el Ejecutivo”, y que dicho ministerio “señalará al instituto los lineamientos de la política gubernativa en lo que se refiere al aprendizaje, adiestramiento, formación profesional y perfeccionamiento de los recursos humanos”.

Por su parte, el artículo 35 de la citada Ley, establece que “las actividades del Instituto no significarán interferencias con las que de acuerdo con la Ley corresponden al Ministerio de Educación, especialmente en lo relativo a la enseñanza vocacional y técnica, ni tampoco con las que realizan otros ministerios o entidades públicas en el campo educativo”, pero que esto “no excluye la necesaria colaboración que debe existir entre las entidades estatales, para la mejor capacitación de los recursos humanos y el incremento de la productividad”.

El Sistema Nacional de Formación Profesional de España

El Consejo Nacional de la Formación Profesional, creado por la Ley 1/986 del 7 de enero de 1986, es un órgano consultivo tripartito, asesor del gobierno, integrado por representantes de la administración general del Estado y de las comunidades autónomas; de las organizaciones empresariales y sindicales. El Consejo adoptó el Programa Nacional de Formación Profesional (1993-1996), dentro del cual se contempla el Sistema Nacional de Formación Profesional, que comprende tres subsistemas:

- **Subsistema de formación profesional inicial reglada**, a cargo de las administraciones educativas (Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y las comunidades autónomas), dirigida en primer lugar a la población joven
- **Subsistema de formación profesional ocupacional**, dirigido a los trabajadores desempleados a cargo de la administración laboral (Ministerio de Empleo y Seguridad Social). Su objetivo, como política activa de empleo es potenciar la inserción o reinserción profesional.
- **Subsistema de formación profesional continua**, dirigida a los trabajadores ocupados, que es responsabilidad de los agentes sociales, sea empresariales, entre ellos la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), y Sindicales, entre ellas Comisiones Obreras (CCOO) y Unión General de Trabajadores (UGT).

Fuente: www.oei.es/etp/sistema_formacion_profesional_espana_cedefop_cap3.pdf

6. El financiamiento de la formación técnica

El mayor volumen de recursos destinados a formación técnica corresponde a los que maneja el INTECAP. Esta entidad se financia fundamentalmente con el producto de la “tasa patronal”, que pagan todos los empleadores afiliados al IGSS, y que es recaudada por esta institución, equivalente al 1% del valor total de la planilla mensual de sueldos y salarios, establecida en el artículo 28 de su Ley Orgánica. En 2013 la tasa patronal reportó al INTECAP ingresos de Q 319 millones, la venta de servicios de capacitación Q 50.5 millones y otras actividades, principalmente los intereses devengados por inversiones financieras, Q 51.1 millones, para un presupuesto total de Q 420.6 millones. El artículo 27 de la ley orgánica del INTECAP, señala entre los renglones que conforman el patrimonio de la institución “los asignados del Estado, que deben figurar en el Presupuesto General de Gastos de la Nación”. Sin embargo, desde su fundación, el Estado nunca le ha trasladado cantidad alguna, para hacer

efectiva la citada disposición y contribuir al sostenimiento de sus programas de formación.

Respecto a las otras instituciones, en el caso del Ministerio de Educación, la asignación para los ciclos básico y diversificado del nivel de educación secundaria ascendió en 2013 a Q 1,275 millones, que representan el 12% del presupuesto del ministerio, pero no fue posible obtener información sobre los recursos destinados a los institutos vocacionales o con orientación ocupacional, y a la educación extraescolar se asignaron Q 106.3 millones. Por su parte el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) destinó Q 25.5 millones a la Escuela Nacional Central de Agricultura (ENCA), a quien por mandato del artículo 79 de la Constitución, relativo a la enseñanza agropecuaria, le corresponde el 5% del presupuesto ordinario del MAGA, y Q 25.6 millones a servicios de formación y capacitación agrícola y forestal, entre los que sobresalen las cuatro Escuelas de Formación Agrícola (EFA) existentes.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB) reporta en su presupuesto de 2013 un monto de Q 2.4 millones destinados a servicios de capacitación y formación de trabajadores. Los montos destinados por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social están destinados a las escuelas de enfermeras y de auxiliares de enfermería, en tanto que los presupuestados para el Ministerio de la Defensa Nacional son dedicados a la formación de oficiales, especialistas, mecánicos y centros de enseñanza secundaria.

Finalmente están los recursos asignados al CONALFA a quien corresponde, de acuerdo con lo que indica el artículo 17 del Decreto No. 43-86, el 0.3% de los ingresos tributarios del gobierno central.

Cuadro 3

Recursos de instituciones públicas para formación técnica - 2013

Institución	Asignación 2013
INTECAP	Q 420.6 millones
MINEDUC – educación extraescolar	Q 106.3 millones
MINTRAB	Q 2.4 millones
MAGA	Q 51.1 millones
MSPAS	Q 91.1 millones
Ministerio de la Defensa Nacional	Q 197.4 millones
CONALFA	Q 185.1 millones
Total	Q 1,054 millones

Fuente: Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2013

El gasto público total en educación del Estado guatemalteco es también bajo. Para 2013, además de los recursos destinados a formación técnica, los fondos asignados al MINEDUC ascienden a Q 10,600 millones, a los que se agregan Q 1,384 asignados por mandato constitucional a la única universidad estatal, la Universidad de

San Carlos de Guatemala, con lo que se puede estimar un gasto público en educación de Q 13,038.4 millones, que equivalen al 3% del Producto Interno Bruto (PIB) nominal de 2013. El promedio de gasto público en educación como porcentaje del PIB, de los países de América Latina, era de 4.2% en 2008, pero países como Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica y México superan el 5%.

7. La cobertura de la formación técnica

7.1. Ministerio de Educación

a) Subsistema de educación escolar

No fue posible obtener datos sobre la población atendida y el número de establecimientos públicos y privados dedicados a la formación técnica. Un boletín del MINEDUC sobre los institutos experimentales de educación básica con orientación ocupacional (comercial, industrial y agropecuaria), construidos según el “Proyecto de Extensión y Mejoramiento de la Enseñanza Media” (PEMEM) a partir de 1973, y conocidos por ello como Institutos PEMEM, reporta una población escolar de 52,556 alumnos en 2013, de los cuales el 55% son hombres y el 45% mujeres.

El estudio sobre el empleo juvenil de 2011 indica, sin mencionar el año pero puede suponerse que los datos corresponden a 2010, que los estudiantes de centros de educación técnica y vocacional del nivel secundario, atendidos por el MINEDUC, ascendían a 27,500 en los centros del ciclo básico y a 22,300 en el último año del ciclo diversificado (Hakim, 2011).

De acuerdo con el Anuario Estadístico del MINEDUC de 2013, el ciclo básico registró una inscripción de 764,415 estudiantes, de los cuales el 52% corresponde a hombres y el 48% a mujeres. De ese total, el 61% reside en áreas urbanas y el 39% en rurales;

y los establecimientos públicos (incluyendo entre estos a los institutos por cooperativa, que son cofinanciados por las municipalidades, los padres de familia y el MINEDUC) atienden al 65% de los estudiantes y los centros privados al 35% restante.

En cuanto al ciclo diversificado, la población estudiantil asciende a 395,293, distribuidos a partes iguales entre hombres y mujeres. Los establecimientos privados atienden al 69% y los públicos (incluyendo institutos por cooperativa) al 31%. Como consecuencia según las cifras

anteriores, se deduce que la tasa neta de cobertura del ciclo básico es del 44% sobre la población que debe ser atendida por ese ciclo y 24% para el ciclo diversificado.

b) Subsistema de educación extraescolar

Está a cargo de la Dirección General de Educación Extraescolar (DIGEEX). Los programas cubiertos y el número de personas atendidas en 2012 se presentan en el cuadro siguiente, pues no fue posible obtener información para 2013 y esta no se encuentra disponible en el portal web del ministerio.

Cuadro 4
Programas de DIGEEX - MINEDUC

Programa	Población atendida 2012
Núcleos Familiares Educativos para el Desarrollo (NUFED)	31,984
Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana (CEMUCAF)	31,041
Programa de Educación de Adultos por Correspondencia (PEAC)	7,657
Proyecto de Promotores Juveniles (COMUNITARIOS)	nd
Radios Educativas	50,000 oyentes
Programa Joven Móvil	nd
Programa de Modalidades Flexibles para la Educación Media	nd
Centros de Aprendizaje de Tecnologías de la Información y la Comunicación	nd
Educación a Distancia y Semipresencial	nd

Fuente: Ortega y Avendaño, 2013.

7.2. CONALFA

a) Fase inicial

Consiste en aprender a leer, escribir y los cálculos matemáticos elementales, mediante un proceso de enseñanza integral que proporcione beneficios inmediatos para el alfabetizado (Art. 5 del Reglamento de la Ley de Alfabetización). Es homologada al primer grado de educación primaria.

b) Post alfabetización

Comprende dos etapas, orientadas a "consolidar, fortalecer y ampliar las habilidades y destrezas adquiridas en la fase inicial, hacia la consecución básica integral del neoalfabeta orientada al trabajo y la productividad para mejorar los diversos aspectos de la vida personal, familiar y comunitaria":

- Primera etapa: equivale al segundo y tercer grados de educación primaria.
- Segunda etapa: equivale al cuarto, quinto y sexto grados de primaria.

Cuadro 5
Población atendida por
CONALFA – 2013

Fase	Inscritos	Promovidos
Fase inicial	191,733	117,789
I etapa Fase post- alfabetización	53,147	32,379
II etapa Fase post- alfabetización	44,164	27,404
Totales	289,044	177,572

Fuente: CONALFA 2013.

Los jóvenes entre 15 y 24 años representan el 26% de los promovidos en las dos fases, las mujeres representan el 77% y los indígenas el 39%. En cinco de los 22 departamentos (Suchitepéquez, Santa Rosa, Zacapa, Huehuetenango y Quiché, citados en orden de mayor a menor participación) se concentra el 40% de las personas promovidas.

7.3. INTECAP

En 2013 INTECAP reporta 310,134 participantes en sus actividades de formación técnica, de los cuales 109,298 (35%) corresponde a jóvenes entre los 14 y 24 años, de los cuales el 43% corresponde a mujeres. La mayoría de los atendidos (53%) reside en la región central (Guatemala, Chimaltenango, Sacatepéquez y Santa Rosa), el 18% en la región sur (departamentos de Escuintla, Retalhuleu, Suchitepéquez y sur de

Quetzaltenango), el 13% en la región occidente (norte de Quetzaltenango, Huehuetenango, Quiché, Sololá, San Marcos y Totonicapán); y el 16% en las regiones norte y oriente, que abarcan los restantes ocho departamentos. Es también importante anotar que el 62% de los beneficiarios de las acciones de capacitación provienen de las empresas y el resto es clasificado como independientes (INTECAP, 2013).

La atención del INTECAP, de acuerdo con la opinión expresada en diversas ocasiones por representantes del sector privado, debe dirigirse fundamentalmente a las empresas que lo financian con sus contribuciones, que en su mayoría (67% de las 70,445 empresas afiliadas al IGSS) están ubicadas en el departamento de Guatemala (IGSS, 2013). Sin embargo, en sentido estricto, se puede afirmar que dicha tasa, al formar parte de los costos laborales no salariales, proviene realmente del salario, dado que en la medida que dichos costos son más elevados, la remuneración del trabajador es menor.

A lo anterior se agrega que el sector privado cuenta con la mitad de los cargos en la junta directiva del INTECAP que, de acuerdo con el artículo 13 de su Ley Orgánica, está integrada por tres directores del sector público (Ministros de Trabajo y Previsión Social, de Economía y el Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia), seis directores designados por cámaras y asociaciones empresariales y tres por el sector laboral.

En el cuadro siguiente se presenta el resumen respecto a los jóvenes atendidos por los programas del INTECAP, durante 2013.



Cuadro 6
Jóvenes atendidos por INTECAP por tipo de programa - 2013

Programa	Hombres	Mujeres	Total
Formación Integral de Jóvenes (FIJO)	2,217	22	2,239
Formación de Jóvenes y Adultos (FORJA)	4,589	2,384	6,973
Carrera Técnica (CT)	1,750	545	2,295
Carrera Técnica Corta (CTC)	114	96	210
Diplomados	25	15	41
Acciones de Capacitación Técnica Administrativa (ACTA)	48,235	40,296	88,531
Seminarios	4,047	2,118	6,165
Formación en idiomas	1,543	1,302	2,845
Totales	62,520	46,778	109,299

Fuente: Información proporcionada por la Dirección de Planificación de INTECAP.

Los programas del INTECAP se clasifican en programas de formación inicial y de formación complementaria. Entre los primeros, los dedicados exclusiva o mayoritariamente para jóvenes son:

- **Formación Integral de Jóvenes (FIJO):** en 2013 ofreció 11 carreras presenciales de larga duración (1.5 a 3 años), desarrollando competencias para ocupaciones calificadas o altamente calificadas. Dirigido a jóvenes entre 14 y 18 años, con educación primaria aprobada. Al final de la formación, se realiza una práctica de 1,000 horas en una empresa.
- **Formación de Jóvenes y Adultos (FORJA):** 114 carreras de corta, mediana o larga duración en 2013, para desempeñarse en ocupaciones de nivel operativo y medio. Se requiere una edad de 16 años en adelante y la escolaridad varía en función de la complejidad de la carrera. El 58% de las personas atendidas son jóvenes entre 16 y 24 años.

- **Carrera Técnica (CT):** 25 carreras de mediana y larga duración (10 meses a 3 años) ofrecidas en 2013, para atender la demanda de técnicos medios y técnicos medios superiores. Los requisitos de admisión son tres años de ciclo básico para técnicos medios, y ciclo diversificado para técnicos medios superiores, y edad entre 17 y 25 años. En la mayoría de casos se realiza una práctica de 500 horas en una empresa.

Entre los cinco programas de formación complementaria, el que tiene la mayor presencia de jóvenes es el de **Acciones de Capacitación Técnica Administrativa (ACTA)**, en donde participó el 81% de los atendidos en 2013. Comprende cursos de capacitación de hasta 250 horas de duración, para los niveles operativo, medio y ejecutivo, con la finalidad de disminuir brechas entre el nivel de competencia del trabajador y el requerido por el puesto de trabajo. Los participantes deben tener 16 años en adelante y la escolaridad depende de la complejidad del curso.

7.4. Ministerio de Trabajo y Previsión Social

De acuerdo con datos obtenidos de la Memoria de Labores 2012 del MINTRAB, los servicios de capacitación y orientación laboral de dicha institución, a cargo del Departamento del Servicio Nacional de Empleo –encargado de la intermediación entre la oferta y la demanda de empleo– y su Sección de Formación y Capacitación para el Empleo atendieron a 10,106 personas. Dichos servicios contaron en 2012 con una asignación de Q 1.4 millones (MINTRAB, 2013).

En diciembre de 2012 el MINTRAB anunció la creación del programa “Mi Primer Empleo”, cuya ejecución fue asignada al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), por su condición de ente rector de las políticas sociales. En la información se planteaba la meta de atender a 50,000 jóvenes de entre 16 y 21 años. Actualmente es denominado Beca “Mi Primer Empleo”, formando parte del programa “Mi Beca Segura”. Tiene como objetivo facilitar la integración laboral de jóvenes en situación de pobreza o pobreza extrema, en alto riesgo o vulnerabilidad, mediante su contratación en una empresa en calidad de aprendices, y se ejecuta con la participación de INTECAP. Consta de dos fases consecutivas:

- **Jóvenes aprendices:** reciben una retribución mensual equivalente al 50% del salario mínimo y la bonificación incentivo (Q 250), a lo que se agrega una transferencia monetaria de Q 800 mensuales. El período de aprendizaje no puede exceder de ocho meses y las empresas participantes deben estar registradas en la administración tributaria y ser afiliadas al IGSS.
- **Jóvenes empleados:** el empleador debe informar al MIDES, tres meses antes de concluir la primera fase,

la cantidad de aprendices que absorberá para la segunda fase, mediante contrato de trabajo que no puede ser inferior a un año, cumpliendo el empleador con todas las obligaciones establecidas por la legislación laboral. El Estado ya no otorga beneficio económico al aprendiz y este solamente puede ser despedido con causa justificada, en el curso de los ocho primeros meses.

Para 2013 tuvo una asignación presupuestaria de Q 25.4 millones, monto que está sobredimensionado respecto a su cobertura. En septiembre de 2014, según información proporcionada por el MIDES, el programa tenía 299 becarios, residentes en los departamentos de Guatemala, Chimaltenango, Chiquimula, Zacapa, Sacatepéquez, Petén, Izabal y Escuintla. La 58ª Encuesta Empresarial de ASIES, realizada en 2014, revela que el 89% de los empresarios entrevistados desconoce la existencia del programa y solamente el 4% indica que participa del mismo.

8. Retos para mejorar la cobertura y la pertinencia de la formación técnica

- Aumentar significativamente la cobertura de los programas y proyectos de formación técnica que, en general, es sumamente modesta, tanto en el subsistema escolar como en los diferentes ámbitos de la formación extraescolar (INTECAP, CONALFA, MINTRAB y el propio MINEDUC). El INTECAP cuenta con programas estructurados y con una cobertura significativa, pero insuficiente para hacer frente a los retos de aumentar la cualificación de la mano de obra, tanto juvenil como adulta, y mejorar su empleabilidad.
- Integrar un sistema nacional de formación profesional, en el cual deben participar las instituciones

que manejan los tres subsistemas existentes. La conducción del sistema debe corresponder al MINTRAB, por ser el responsable de la formulación e implementación de las políticas de empleo, de las cuales forma parte la formación profesional y por los mandatos legales existentes, tanto en la Ley del Organismo Ejecutivo como en la Ley Orgánica del INTECAP.

- Para el funcionamiento del sistema se requiere un órgano de consulta y coordinación, que podría ser un Consejo Nacional de Formación Técnica o profesional, presidido por el MINTRAB e integrado por los ministerios y entidades públicas que tienen competencia en la materia (MINEDUC, MAGA, CONALFA e INTECAP). Al igual que en otros países podría contemplarse la participación de representantes de los sectores empleador y sindical, de las entidades privadas que ofrecen formación técnica y de las universidades, para impulsar la formación de carreras técnicas intermedias.
 - Incrementar y ordenar el aporte estatal a la formación técnica. Actualmente dicha formación está dispersa en varios ministerios, lo que aumenta los costos de administración y ejecución y dificulta la coordinación. Dentro del aumento de los recursos destinados a educación, debe contemplarse el que corresponda a la formación técnica, de manera que de forma sostenida se pueda elevar la cantidad y calidad de oferta formativa.
 - Impulsar el sistema dual de formación técnica, que permite reducir los costos de aprendizaje
- en los centros educativos. La Cámara de Comercio e Industria Guatemalteco-Alemana, el Colegio Alemán y la Universidad Rafael Landívar, ejecutan desde 2006 un programa que puede ser utilizado como referencia, al igual que la de INTECAP, que incorporó entre las modalidades de capacitación el sistema dual.
- El Estado debe cumplir con el mandato establecido en la Ley Orgánica de INTECAP, asignándole una partida en el presupuesto general de la Nación, para contribuir a su funcionamiento, pero condicionado a que los recursos sean destinados exclusivamente a la atención de trabajadores de la economía informal.
 - Debe impulsarse un amplio programa de aprendizaje, similar al de la Beca “Mi Primer Empleo”, pero dicho programa debe estar a cargo del MINTRAB, a quien le corresponde la implementación de las políticas de empleo y tiene entre sus funciones la de impulsar la intermediación laboral. Una cobertura de 50,000 jóvenes, como se anunció a finales de 2013, tendrá un impacto significativo en el mercado de trabajo y en reducir la precariedad laboral que afecta a la mayoría de jóvenes trabajadores. El MIDES no es la institución idónea para ejecutar un programa de esta naturaleza, a lo que se agrega que sus programas están fuertemente impregnados de clientelismo. Cabe señalar que las normas sobre el contrato de aprendizaje son adecuadas para facilitar la participación de las empresas y para proteger los derechos del aprendiz.

Bibliografía

CEPAL (2010). Panorama Social de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CONALFA (2013). Anuario Estadístico. Guatemala: Comité Nacional de Alfabetización.

Cruz, Línely (2011). Regímenes especiales de trabajadores, XXI. En: Canessa, Miguel. Manual de Lección derecho del trabajo. Tomo I, 2ª. Edición Guatemala: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar.

Hakim, Luis (2011). Entre la penuria y la urgencia de oportunidades. El empleo juvenil en Guatemala. Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud de la Unión Europea en Guatemala.

IGSS (2013). Boletín Estadístico de Afiliación 2013. Guatemala: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

INE (2004). Estimaciones de población 1950-2050. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

INTECAP (2013). Memoria de Labores 2013. Guatemala: Instituto Técnico de Capacitación y Productividad.

MINTRAB (2013). Memoria de Labores, 2012. Guatemala: Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Ortega, María y Oscar Avendaño (2013). Oferta de Formación Técnica para Jóvenes: el subsistema de educación extraescolar. Revista ASIES 2 – 2013. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.

La Fundación Konrad Adenauer y el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IDIES– de la Universidad Rafael Landívar, tienen el gusto de presentarles el séptimo fascículo de Economía Social de Mercado, el cual aborda el tema de la formación técnica juvenil. El primer artículo, escrito por Eva Rinfleisch, describe el funcionamiento y resultados de la formación dual en Alemania. El segundo, escrito por Luis Linares, presenta los avances y retos para Guatemala en torno al tema de la formación técnica juvenil.

ISBN: 978-9929-688-16-2



9 789929 688162