

Estudios Sociales

Revista académica digital 87

Una puesta al día sobre la tributación en Guatemala y los actores que intervienen en las reformas tributarias

Dra. Leticia González Sandoval

Los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación: su papel en la promoción del trabajo decente para la juventud

Dr. Jürgen Weller

Los sistemas de formación laboral de Chile, Colombia y México: elementos para el caso de Guatemala

Mgr. María Frausto

Impacto de la inflación por deciles en Guatemala 2012-2022

Mgr. Marlon Morales

Estudios Sociales

Revista académica digital 87

300.5

R454

Revista Estudios Sociales / Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigación en Ciencias Socio Humanistas, Departamento en Ciencias Económicas ; Coordinación : Astrid Beltetón Mohr -- Guatemala : Universidad Rafael Landívar, Editorial Cara Parens, 2023.

x, 148 páginas ; ilustraciones (Revista Estudios Sociales, IV época, n° (87) Enero-diciembre 2023)

Revista digital

Periodicidad anual

ISSN edición física: 0254-1696

ISSN edición digital: 2710-317X

1. Ciencias sociales - Publicaciones electrónicas

2. Impuestos - Guatemala

3. Formación profesional

4. Inflación

i. Beltetón Mohr, Astrid, coordinadora

ii. Universidad Rafael Landívar, Vicerrectoría de Investigación y Proyección, Instituto de

Investigación en Ciencias Socio Humanistas, Departamento en Ciencias Económicas, editor

iii. t.

SCDD 22

Estudios Sociales

Revista académica digital 87

IV época · enero-diciembre 2023

Periodicidad anual

Edición 2023

ISSN de la edición física: 0254-1696

ISSN de la edición digital: 2710-317X

Universidad Rafael Landívar, Vicerrectoría de Investigación y Proyección,
Instituto de Investigación en Ciencias Socio Humanistas, Departamento en Ciencias Económicas

Se permite la reproducción total o parcial de esta obra, siempre que se cite la fuente.

D. R. ©

Universidad Rafael Landívar, Editorial Cara Parens

Vista Hermosa III, Campus San Francisco de Borja, S. J., zona 16, Edificio G, oficina 103

Apartado postal 39-C, ciudad de Guatemala, Guatemala 01016

PBX: (502) 2426 2626, extensiones 3158 y 3124

Correo electrónico: caraparens@url.edu.gt

Sitio electrónico: www.url.edu.gt

Revisión, edición, diseño y diagramación por la Editorial Cara Parens.

Director: Mgtr. Luis Fernando Acevedo

Coordinadora editorial: Mgtr. Dalila Gonzalez Flores

Coordinador de diseño gráfico: Mgtr. Pedro Luis Alvizurez Molina

Coordinadora administrativa y financiera: Lcda. Olga Leticia Leiva B.

Revisión y edición: Lcda. María José Monterroso

Diseño y diagramación: Lcda. Diana María Letona Lee

Las opiniones expresadas en esta publicación (textos, figuras y tablas) son de exclusiva responsabilidad de los(as) autores(as) y no necesariamente compartidas por la Universidad Rafael Landívar.



Autoridades de la Universidad Rafael Landívar

P. Miquel Cortés Bofill, S. J.
RECTOR

Dra. Martha Pérez Contreras de Chen
VICERRECTORA ACADÉMICA

Dr. José Juventino Gálvez Ruano
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN

P. José Antonio Rubio Aguilar, S. J.
VICERRECTOR DE IDENTIDAD UNIVERSITARIA

Mgtr. Silvana Guisela Zimeri Velásquez de Celada
VICERRECTORA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

Dr. Larry Andrade-Abularach
SECRETARIO GENERAL

Autoridades del Instituto de Investigación en Ciencias Socio Humanistas (Icesh)

Dra. Ursula Roldán Andrade
DIRECTORA

Dr. Guillermo Díaz Castellanos
COORDINADOR DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Estudios Sociales

Revista académica digital 87

Coordinación

Mgtr. Astrid Beltetón Mohr, investigadora del Departamento de Ciencias Económicas, Icesh, VRIP.

Comité Editorial

Mgtr. Silvana Zimeri Velásquez, Universidad Rafael Landívar

Mgtr. Erick Coyoy Echeverría, Icesh, VRIP (2022)

Mgtr. María José Shaeffer, investigadora independiente

Mgtr. Ligia García Alburez, investigadora independiente

Mgtr. Andrés Huard, investigador independiente

Comité revisor externo:

Dr. Edgar Balsells, Universidad San Carlos de Guatemala

Mgtr. María Antonieta de Bonilla, Universidad Rafael Landívar

Dr. Jorge Calvo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Académica Guatemala (FLACSO)

Mgtr. Virginia Barrios, investigadora independiente

Mgtr. Wilson Romero, Universidad Rafael Landívar



Índice

Presentación	IX
Una puesta al día sobre la tributación en Guatemala y los actores que intervienen en las reformas tributarias Dra. Leticia González Sandoval	1
Los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación: Su papel en la promoción del trabajo decente para la juventud Dr. Jürgen Weller	37
Los sistemas de formación laboral de Chile, Colombia y México: Elementos para el caso de Guatemala Mgtr. María Frausto	63
Impacto de la inflación por deciles en Guatemala 2012-2022 Mgtr. Marlon Morales	109
Instrucciones para los autores	129

Presentación

En la revista *Estudios Sociales 87* se presentan cuatro artículos sobre tres temas de alta relevancia para la situación nacional actual: las reformas tributarias, la profesionalización como herramienta para la empleabilidad y el impacto de la inflación por nivel de ingreso. El propósito es exponer los vacíos existentes en el sistema económico y social del país y su impacto en la vida de la población guatemalteca, especialmente la de aquellas personas que perciben bajos ingresos.

En el primer artículo, de Leticia González Sandoval, se presenta una revisión histórica de la tributación en Guatemala, en la cual se evidencia que la debilidad de las finanzas públicas es una situación que ha permanecido constante por varias décadas e implica que el Estado no cuente con los recursos suficientes, para atender las funciones y obligaciones que la Constitución Política de la República le asigna. Identifica, además, los actores que han intervenido en las distintas reformas tributarias y analiza los principales desafíos para lograr consensos sobre el manejo de las finanzas públicas, con el objetivo de aportar en la discusión de uno de los temas centrales que limitan las posibilidades de desarrollo nacional y la reducción de la pobreza y la desigualdad.

El segundo tema, presentado en dos artículos de esta publicación, compete al ámbito laboral. Primero, Jürgen Weller presenta una síntesis sobre «Los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación: su papel en la promoción del trabajo decente para la juventud», en la cual plantea que, para alcanzar un trabajo digno e iniciar una trayectoria laboral ascendente, los y las jóvenes tienen que superar cuatro exclusiones del mercado laboral y, en este proceso, los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación (SNFPC) pueden y deben ayudarles. Para ello, los países deben diseñar y ejecutar sus programas con base en la triple pertinencia, la cual implica tomar en cuenta tanto la demanda de cualificaciones del sector privado, como las de los y las jóvenes, y las del sector público. En el segundo, María Frausto analiza en forma comparativa tres sistemas de formación laboral en países de América Latina y extrae lecciones para Guatemala, en el artículo titulado: «Los sistemas de formación laboral de Chile, Colombia y México: elementos para el caso de Guatemala».

El cuarto artículo, de Marlon Morales, analiza el comportamiento de la inflación en Guatemala durante el periodo comprendido entre 2012 y 2022 y llega a la conclusión de que existe un patrón regresivo en relación con los ingresos de la población. En otras palabras, los cuatro deciles de menores ingresos experimentan un nivel de inflación más alta que la inflación oficial, mientras que los tres deciles de mayores ingresos presentan una inflación menor que la total. Este comportamiento regresivo puede atribuirse a la influencia significativa de la división de gasto que abarca los alimentos, cuya relevancia aumenta en los deciles de menores ingresos debido a que destinan una mayor proporción de su gasto a la compra de estos bienes. Además, los deciles de mayores ingresos podrían estar recibiendo subsidios en el consumo de algunos productos relevantes de su canasta de consumo, como gasolinas y gas propano. También se evidencia que una parte significativa de la población guatemalteca no cuenta con los recursos económicos necesarios para adquirir la Canasta Básica Alimentaria y la Canasta Ampliada.

Esperamos que disfruten su lectura.

Una puesta al día sobre la tributación en Guatemala y los actores que intervienen en las reformas tributarias

Dra. Leticia González Sandoval¹

Artículo de revisión

Fecha de recepción: 5 de mayo del 2022

Fecha de aceptación: 16 de agosto del 2022

Resumen

En los últimos 40 años, el Estado guatemalteco ha impulsado varias reformas tributarias que han tenido poco o ningún impacto en los ingresos fiscales, debido a las debilidades institucionales y a la participación de varios actores, especialmente en aquellas reformas que intentan modificar la legislación relacionada con los impuestos directos. Este artículo, analiza tales procesos, mediante una revisión de las funciones que han tenido los organismos del Estado, las cámaras empresariales y los partidos políticos en la aprobación, implementación o rechazo de la legislación tributaria, particularmente en las primeras dos décadas del siglo XXI.

Palabras clave: ingresos fiscales, reformas tributarias, impuestos, pacto fiscal

Abstract

In the last 40 years, the Guatemalan State has promoted tax reforms that have had little or no impact on tax revenue, due to institutional weaknesses and the participation of actors, especially in those reforms that attempt to modify legislation related to direct taxes. This paper analyzes such processes, having as a common thread the role that State agencies, business chambers, and political parties have played in the approval, implementation, or rejection of tax legislation, particularly in the first two decades of the 21st century.

Keywords: tax revenue, tax reforms, taxes, fiscal pact

¹ Investigadora del Departamento en Ciencias Socio Humanistas del Instituto de Investigación en Ciencias Socio Humanistas, Vicerrectoría de Investigación y Proyección, Universidad Rafael Landívar. mlgonzalezs@url.edu.gt

Introducción

En las últimas décadas del siglo XX, la política económica de los países latinoamericanos estuvo influenciada, si no dirigida, por el conjunto de políticas agrupadas en el Consenso de Washington. Este promovió varias reformas, entre ellas, la reforma fiscal, cuyo propósito fue ampliar la recaudación tributaria, disminuir el gasto público y, en consecuencia, remediar el déficit presupuestario (Williamson, 1993).

Como se sabe, los resultados de la aplicación de esta normativa no fueron los esperados, especialmente en aquellos países con problemas estructurales crónicos, difícilmente solucionables. En América Latina, la puesta en práctica de estas medidas favoreció al crecimiento económico, pero únicamente atendiendo a los intereses del capital y no a la población vulnerable. Esto propició el crecimiento de los impuestos al consumo y la reducción de impuestos sobre la renta, limitando así el grado de progresividad del sistema tributario (Castañeda Rodríguez y Díaz-Bautista, 2018).

En Guatemala, el sistema tributario se ha caracterizado por la dependencia de los impuestos indirectos, lo que agravó la situación fiscal y, aunque hubo efectos macroeconómicos benéficos, el esperado «derrame» no ocurrió. Otro factor que debe tomarse en cuenta es que la recaudación de impuestos indirectos no requería una elaborada estrategia de cobro, lo cual produjo un rezago en la estructura institucional.

Evidencia de esto fue que, en 2019, la recaudación tributaria en Guatemala, como porcentaje del PIB, fue la más baja de América Latina (13,1%) por debajo del promedio latinoamericano (22,9%) y de los países miembros de la OECD (33,8%) (OECD, 2021). Esto, a pesar de ser en ese momento la economía más grande de América Central, que lo situaba entre los países de «ingreso mediano alto», según la clasificación del Banco Mundial (Banco Mundial, s.f.). Sin embargo, los indicadores de desarrollo humano lo colocan entre los países con desarrollo humano medio, y en el Índice de Pobreza Multidimensional, fueron evidentes las carencias en salud, educación y calidad de vida (UNDP, 2020). Lo anterior demuestra que, en Guatemala, existe disparidad entre los indicadores macroeconómicos y el nivel de bienestar de la población.

Otro factor que afecta significativamente al bienestar de la población es el limitado acceso a servicios básicos. En este tema, basta recordar que la inversión en salud y educación se encuentra entre las más bajas de América Latina. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en 2019 el gasto público en educación como porcentaje del PIB equivalió al 3,3% y el gasto en salud al 1,3%. El gasto social del gobierno fue del 7,9% (Cepal, s.f.). Añádase a lo anterior la poca capacidad del ente recaudador, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), para alcanzar las metas de recaudación anuales; las presiones de gasto, la tendencia al déficit fiscal y el saldo de la deuda pública (Icefi, 2020a).

En 2020, un imponderable entró en juego: la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2, que exigió un mayor nivel de recursos financieros para enfrentar la emergencia. A estos factores hay que sumar la percepción de la ciudadanía sobre la corrupción, el gasto innecesario de los recursos y las tensiones sociales a raíz de la escalada migratoria y los niveles crecientes de pobreza.

La administración de los recursos obtenidos mediante los impuestos es, por otro lado, una preocupación común en la ciudadanía de cualquier país. La transparencia en la ejecución del gasto público y los beneficios que esta recibe inciden en su voluntad para cumplir o no con sus obligaciones tributarias (Addison, Niño-Zarazúay Pirttilä, 2018). De ahí que el desbalance entre los ingresos y gastos, el saneamiento de la hacienda pública y la transparencia en la ejecución presupuestaria sean temas recurrentes al abordar las transformaciones que se requieren para el financiamiento de las obligaciones del Estado. La reforma tributaria también se aborda frecuentemente como parte de una solución duradera para la crisis fiscal que enfrenta el aparato estatal guatemalteco (Asies, 2016; González, 2019; CES, 2020).

Aunque en los primeros veinte años del presente siglo se impulsaron reformas tributarias, estas no han producido los resultados esperados, por su planteamiento y también por la oposición de diferentes actores (Palencia, 2002; Cabrera, 2014; Icefi, 2005; Icefi, 2020). En el período 2000-2020 hubo cambios en la legislación tributaria, específicamente durante los años 2000, 2001, 2004 y 2012. En 2016 el Organismo Ejecutivo envió un «paquete fiscal» al Organismo Legislativo, pero, después de las críticas que recibió, retiró el proyecto de ley y no envió una nueva versión (Contreras, Ramírez y Gramajo, 2016; Espina, 2016; López, 2016; Redacción La Hora, 2016). Como puede apreciarse, hay una tendencia a impulsar reformas al inicio de cada período de gobierno.

Esta situación no es nueva; históricamente, la aprobación de la legislación tributaria ha sido difícil. Un ejemplo de ello es la reforma fiscal concertada entre 1998-2000, cuando, con el propósito de cumplir uno de los compromisos emanados del Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria (Asesa), se establecieron las bases de un pacto fiscal que no se concretó (CAPF, 2000; Fuentes y Cabrera, 2006). En 2020, el Consejo Económico y Social de Guatemala (CES, 2020) retomó la idea e hizo una nueva propuesta, pero hasta el momento no ha generado resultados.

Antecedentes

A raíz de la negociación del pacto fiscal y su posterior fracaso, se publicaron numerosos estudios enfocados principalmente en el análisis de los aspectos económicos y el papel de las elites. Posteriormente, en los estudios sobre la política fiscal de Centroamérica y Guatemala, se mantuvo una tendencia de abordaje desde la economía y la economía política. Esta perspectiva estuvo influenciada por los cambios aplicados en las últimas dos décadas del siglo XX y por la estabilización macroeconómica derivada de estos. En consecuencia, durante las primeras dos décadas del siglo XXI, la situación fiscal de Guatemala se caracterizó por tener un sistema tributario cambiante, por la dependencia de la tributación indirecta y el déficit fiscal derivado de la baja carga tributaria. De acuerdo con el Banco Mundial: «Guatemala recauda la menor cantidad de ingresos públicos en el mundo en relación con el tamaño de su economía» (Banco Mundial, 2014).

Al comparar el peso de los impuestos directos e indirectos con el total de los ingresos tributarios en los años 2000 y 2020, puede apreciarse que los primeros han aumentado su representación porcentual del 22,0% en el primer año y 36,2% en el segundo. Esto quiere decir que los impuestos indirectos equivalieron, aproximadamente, a las tres cuartas partes de los ingresos tributarios totales en el 2000, aunque en el 2020 su representación porcentual bajó al 63,8%. Estas cifras evidencian una estructura tributaria regresiva, pues más del 50,0% de los ingresos tributarios proviene del consumo: si se toma en cuenta la representación porcentual del impuesto al valor agregado (IVA) en el total de los impuestos indirectos, es posible notar que en 2000 equivalió al 60,6% y en 2020 al 74,8% de estos (Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas, s.f.).

El estudio de la fiscalidad tampoco es nuevo en Guatemala, pero, con pocas excepciones, se aborda desde una perspectiva enmarcada en la economía política y la política fiscal propiamente dicha, que dejan fuera otros factores intervinientes en la propuesta, negociación, aceptación o rechazo de la legislación tributaria. De ahí que el propósito de este trabajo sea realizar un acercamiento a la tributación guatemalteca del siglo XXI, tomando en cuenta su contexto, contenido y alcance, pero dándole especial importancia al papel que juegan diversos actores políticos y sociales.

Se pretende analizar las reformas tributarias promovidas por el Estado guatemalteco en los últimos veinte años (2000-2020), la respuesta social hacia las mismas y su efecto en el mediano plazo. Para alcanzar el propósito, se recurre a la identificación de la legislación impositiva vigente y de otras leyes que afectan el sistema tributario. Asimismo, sobre la base de una investigación documental, se analiza el papel de los actores políticos y sociales mediante sus mecanismos de respuesta ante las iniciativas de reforma en la legislación tributaria. Para complementar esta información, se aplicó una entrevista no estructurada con personas expertas en el tema, específicamente en el contexto guatemalteco.

Como punto de partida, cabe resaltar que los ingresos tributarios son importantes para el funcionamiento de un Estado; la capacidad de recaudar impuestos suele ser un aspecto fundamental en la administración estatal.

La deficiencia en la recaudación de impuestos suele ser una de las características de un Estado débil, que no ha alcanzado un nivel legítimo y efectivo de coerción y negocia constantemente para obtener más recursos, esfuerzo que no soluciona sus problemas fiscales. Otro factor que debe tomarse en cuenta es que, en la actualidad, el Estado recauda impuestos en un orden económico privado, debido a la ausencia de empresas u otras propiedades estatales (Jessop, 2016).

El pago de impuestos es una obligación que el Estado impone a la ciudadanía; es una de las relaciones que el individuo entabla con su gobierno, pues indistintamente de su clase, etnia o género, tiene la obligación de tributar. En buena medida, el orden social depende del Estado, que a su vez depende de los ingresos que obtiene mediante los impuestos. De ahí que las obligaciones tributarias estén sujetas a constante negociación, pero no a su desaparición.

Para abordar esa relación se propone un análisis del marco institucional para explorar otros factores, entre los que adquieren relevancia los políticos e históricos. Siguiendo a Campbell, se pretende abordar la problemática haciendo énfasis «en las complejas interacciones sociales y los contextos histórico e institucional que vinculan Estado y sociedad en formas que moldean las políticas fiscales y sus efectos» (1993, p. 164).

Este paradigma, denominado sociología fiscal, tiene sus orígenes en las reflexiones de Schumpeter sobre la crisis económica que siguió a la Primera Guerra Mundial. Según este autor, el estudio de las finanzas públicas era un punto de partida clave para investigar el desarrollo de las sociedades modernas, no necesariamente desde la perspectiva política. Antes y después de Schumpeter, economistas y filósofos han abordado el tema impositivo. Por ejemplo, Marx denominó a los impuestos como «la fuente de vida» del capitalismo, y Weber sostuvo que las políticas fiscales eran «el resultado de la lucha económica entre clases, partidos y élites» (Martin, Mehrotra y Prasad, 2009, pp. 2 y 5).

Aunque el enfoque sociológico de la fiscalidad se abandonó parcialmente después de la Segunda Guerra Mundial, en las últimas décadas del siglo XX tomó nuevo impulso, debido a los estudios que se han realizado sobre la formación del Estado y el poder político, en los que resaltó la recolección de impuestos como parte fundamental en esos procesos. Además, investigadores de diversas disciplinas relacionaron el desarrollo económico e institucional con la construcción de sistemas impositivos estatales.

En la actualidad, la sociología fiscal sugiere una «nueva teoría impositiva como un nuevo contrato social» y se apoya en tres aspectos de los impuestos: los recursos del Estado basados en la política fiscal, el consentimiento del contribuyente y las implicaciones de los impuestos (Martin, Mehrotra y Prasad, 2009, p. 14). Del consentimiento deriva el contrato social, en el que el papel de las élites y las instituciones políticas es fundamental.

Este enfoque no descarta el estudio de las políticas fiscales como una manifestación del desarrollo político, social o económico. Lo que pretende es comprender la tributación como un elemento central en ese desarrollo y la renegociación del «contrato social» que transforma constantemente las relaciones entre el Estado y la sociedad. Esta relación virtuosa Estado-ciudadanía es la que permite que permite al aparato estatal financiar el gasto público para el desarrollo. Por los efectos que tiene en la sociedad, es importante entender cómo los países establecen un sistema impositivo fuerte (Martin y Prasad, 2014).

Otras interpretaciones de la sociología fiscal apuntan a la importancia de la capacidad fiscal para el desarrollo social y económico, no como una mera consecuencia de este, sino como el centro mismo de su definición. En la formación del Estado, las variantes de las fuentes de ingresos pueden explicar, hasta cierto punto, las diferentes formas en que el Estado se relaciona con su ciudadanía (Moore, 2004).

Para el estudio de cómo se determinan los sistemas tributarios, se seguirá el modelo planteado por Campbell (1993). Este modelo tiene como punto de partida, el concepto de crisis, inherente al capitalismo y, que, en términos fiscales, se manifiesta cuando los estados aumentan el gasto público, pero se resisten a aumentar los impuestos, como un intento de preservar su legitimidad. En consecuencia, las elites políticas enfrentan la presión de crear o modificar tributos. En esta dinámica, intervienen las relaciones entre clases sociales y diferentes grupos de interés, mediados por los sistemas de representación política y la estructura institucional estatal. Campbell sostiene que las relaciones entre estos factores solo pueden identificarse mediante el análisis histórico. De ahí que se pretenda alcanzar una comprensión de los cambios en el sistema tributario en Guatemala durante las primeras dos décadas del siglo XXI.

Las últimas dos décadas del siglo XX

El período 1980-2000 estuvo marcado por diversos sucesos que delinear la historia de Guatemala. Entre estos deben mencionarse los gobiernos encabezados por oficiales del ejército, en el marco del Conflicto Armado Interno que, para ese momento, ya llevaba más de una década. Estos gobiernos militares cedieron a representantes del sector privado, el manejo de tres carteras clave: finanzas públicas, economía y agricultura (Dosal, 2017; Martín, 1994).

A finales de los años 70, las heladas afectaron la cosecha brasileña, reduciendo la oferta mundial, por lo que el precio del quintal del café se elevó considerablemente (llegó a los Q300 en 1977) y, en consecuencia, los ingresos fiscales por impuestos a la exportación del café guatemalteco aumentaron. Sin embargo, la caída de los precios de los bienes de consumo que siguió a este pico, la corrupción rampante en el gobierno de Romeo Lucas García y la agudización del conflicto armado, precipitaron el colapso de la economía guatemalteca. El PIB se desaceleró en 1981 y la inversión extranjera directa se desplomó. El país se sumergió en una nueva crisis, la cual se agravó políticamente con el golpe de estado que puso fin al gobierno de Lucas García. Entre otros factores que contribuyeron a la crisis y que además limitaron el crecimiento económico de América Latina, pueden mencionarse el alza de los precios del petróleo a finales de la década de 1970 y las altas tasas de interés en los Estados Unidos y otros países industrializados.

Otro suceso que influyó considerablemente en la situación fiscal del país fue la toma de posesión de Efraín Ríos Montt como presidente de la República en marzo de 1982. Durante su gobierno tuvo lugar la más cruenta etapa del conflicto armado, que se desarrollaba al mismo tiempo que caían las reservas de moneda extranjera. En 1982, por primera vez desde mediados de siglo, la tasa de crecimiento del PIB se expresaba en cifras negativas (-3,5), (Banco Mundial, s.f.).

En 1983, Ríos Montt aceptó un préstamo que ofreció el Fondo Monetario Internacional (FMI) para la estabilización económica del país y, como parte de las recomendaciones que esta entidad ofreció, introdujo el impuesto al valor agregado (IVA) con una tasa del 10%. Esta medida formó parte de la reforma tributaria de 1983, que recibió cierta oposición del sector empresarial, pero finalmente incluyó la creación de un nuevo impuesto y la modificación otros, entre ellos el impuesto sobre la renta (ISR). La tradición de exenciones e incentivos fiscales entró en una nueva etapa, esta vez para el beneficio de las exportaciones no tradicionales. Asimismo, inició la desgravación paulatina de las exportaciones que benefició a los sectores tradicionales.

Más adelante, el gobierno militar encabezado por Oscar Mejía Víctores, que llegó al poder mediante un golpe de estado, introdujo cambios al IVA (redujo la tasa del 10% al 7%) y amplió la lista de exenciones. Debido a las presiones del FMI, Mejía Víctores impulsó un nuevo paquete tributario en 1985, pero ante las presiones, ahora del sector privado, de dirigentes políticos y los medios de comunicación, dio marcha atrás y convocó a un diálogo para hacer frente a la situación económica nacional. Además de representantes del sector privado, participaron otros grupos de interés (Martí, 1994). El éxito en la introducción del IVA, a pesar de la reducción en la tasa, ya era evidente en 1985: representaba el 38,9% de los ingresos por impuestos indirectos y el 31,5% del total de ingresos tributarios (Superintendencia de Administración Tributaria [SAT], 2009). De ese modo, empezó a perfilarse como la principal fuente de ingresos.

Vinicio Cerezo Arévalo, el primer civil en ocupar la presidencia después de los gobiernos militares, inició su período de gobierno en 1986. Al año siguiente anunció su intención de introducir reformas al sistema tributario, cuyo punto focal era reformar el impuesto sobre la renta. Apoyó su intención en la «deuda social», es decir, los servicios que se le habían negado a la población guatemalteca, especialmente en el acceso a la educación y al sistema de salud: también promovió la «concertación» como el medio para alcanzar acuerdos (Dosal, P. J., 1987).

Cerezo envió su paquete tributario al Congreso. La principal tensión entre el gobierno y las cámaras empresariales se dio en torno al impuesto sobre la renta. De hecho, la publicación en el diario oficial del Decreto 59-87 provocó una reacción airada del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif) y fue el detonante para el rompimiento del diálogo (Valdez y Palencia, 1998).

Posteriormente, el Cacif convocó a un paro nacional, mismo que hubiera perdido fuerza si se hubiera prolongado, porque afectaba directamente a los pequeños empresarios; sin embargo, Cerezo cedió a las presiones e inició un nuevo diálogo con la mediación de la Iglesia católica (Martí, W. J., 1994). Cuando se agotó el diálogo, el Cacif recurrió al recurso de inconstitucionalidad, el cual era posible debido a la reciente instauración de la Corte de Constitucionalidad (CC). En adelante, la CC tuvo un papel importante en la restricción de la labor legislativa en materia tributaria. Las declaraciones de inconstitucionalidad privaron al gobierno central, de un momento a otro, de los ingresos esperados (Fuentes y Cabrera, 2006).

Durante el gobierno de Cerezo, el Organismo Legislativo aprobó la Ley de fomento y desarrollo de la actividad exportadora y de maquila, cuyos beneficios se tradujeron en exenciones y exoneraciones; por ejemplo, del pago del impuesto sobre la renta por 10 años y de aranceles de exportación. La Ley de zonas francas también incluyó esa clase de incentivos para empresarios e inversionistas. En términos de ingresos tributarios, la reforma promovida en 1987 tuvo efectos positivos al año siguiente, pero en 1990 la carga cayó a menos del 7% (SAT, 2009).

El Gobierno siguiente también promovió cambios en la legislación tributaria mediante un plan de modernización que incluyó varios impuestos, entre ellos el ISR y el IVA, presentado al Organismo Legislativo a finales de 1991. Esta reforma hizo posible acreditar el IVA al ISR y creó la figura del pequeño contribuyente como régimen del ISR, entre otros cambios. Un aspecto diferente en esta reforma fue que la negociación con el sector privado tuvo lugar antes de enviar la propuesta al Congreso, pero, a pesar de estas negociaciones, el Cacif planteó recursos ante la CC, relacionados con el decreto que aprobó la ley del ISR y esta resolvió a su favor. Los ingresos por este impuesto descendieron y la carga tributaria continuó su trayectoria a la baja.

Mientras tanto, el proceso en búsqueda de la paz, que había surgido por iniciativa de los presidentes centroamericanos en la década anterior, iba tomando forma. El presidente Serrano Elías impulsó las negociaciones, pero, en un acto sorpresivo, intentó un golpe de estado que fue frustrado por la CC y la sociedad civil, incluido el Cacif. Ramiro De León Carpio fue nombrado por el Congreso para asumir el tiempo restante del período presidencial el período presidencial.

En 1994 el Gobierno planteó una nueva reforma tributaria, que atravesó los mismos estadios que las anteriores: negociación, oposición y finalmente aprobación de las medidas concebidas para aumentar los ingresos. La reforma a la ley del IVA, subió la tasa del 7% al 10%, pero ligó su vigencia al proceso de paz. Según el Decreto 60-94: «... a partir del primer día del mes siguiente a la fecha en que se firme el acuerdo que resulte de las negociaciones para alcanzar una paz firme y duradera o a partir del uno de enero de mil novecientos noventa y seis, lo que ocurra primero...» (Citado en SAT, 2009, p. 207). Como se sabe, la reforma entró en vigor en enero de 1996 y asignó destinos específicos al 3% adicional.

Al año siguiente, el Congreso ratificó la Ley del impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias (IEMA), uno de tantos impuestos temporales que se aprobaron como respuestas coyunturales a la perenne crisis fiscal del Estado².

Los vaivenes políticos de los primeros años de la década de 1990 tuvieron cierta influencia en el comportamiento de la carga tributaria, que se recuperó de la caída que había sufrido en los años 1993 y 1994, pero aún no llegaba al 8% en 1995 (SAT, 2009). En este período fue evidente que los impuestos indirectos (particularmente el IVA) continuarían siendo la base de los ingresos tributarios.

² En el período de 1990-2009 se crearon los siguientes tributos temporales: impuesto de solidaridad extraordinario y temporal (ISET, 1991-1997), impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias (IEMA, 1995-2004), impuesto temporal y extraordinario en apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP, 2004-2008) y el impuesto de solidaridad (ISO, 2009).

Como es sabido, en diciembre de 1996, durante el primer año de gobierno de Álvaro Arzú, se firmó el Acuerdo de Paz Firme y Duradera. El IVA entró en vigor en enero de ese año y en mayo se firmó el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria (Asesa), cuyo contenido hizo referencia a las políticas: fiscal, tributaria y presupuestaria. Según el texto, la política fiscal era la «herramienta clave» para el desarrollo sostenible y fijó una meta de recaudación tributaria: «... antes del año 2000, la carga tributaria con relación al [sic] producto interno bruto se haya incrementado en, por lo menos, un 50% con respecto a la carga tributaria de 1995» (Acuerdos de paz, 1997, p. 311). Además, se establecieron metas mínimas anuales para el período 1997-2000 (Acuerdos de paz, 1997).

La vigencia de la nueva tasa del IVA encontró resistencia en varios sectores y antes de la firma de la paz, el Congreso emitió el decreto que dio vida al segundo impuesto temporal de la década: el Impuestos de solidaridad, extraordinario y temporal (ISET). Previo a su emisión se sostuvieron negociaciones con el Cacif y de ese modo se evitó que este presentara recursos de impugnación en la CC (Valdez y Palencia, 1998).

Al año siguiente, el gobierno de Arzú promovió una reforma tributaria que modificó varios impuestos existentes, entre ellos el Impuesto único sobre inmuebles (IUSI, decreto 122-97), cuyos principios fueron rechazados por el Cacif, la Cámara del Agro y organizaciones populares. Finalmente, el decreto fue derogado y una nueva ley fue promulgada en 1998. En ese año se aprobó la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), una de las medidas previstas en los compromisos de los Acuerdos de paz.

Por otro lado, en 1998 se marcó un hito en la historia tributaria del país, pues fue el año en que iniciaron las negociaciones para alcanzar un pacto político entre el Estado y diferentes sectores y actores sociales, en atención a los compromisos adquiridos en el Asesa. El pacto fiscal, como se le llamó, constituyó una propuesta formulada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), cuyo propósito fue «... generar consensos duraderos sobre un régimen fiscal capaz de compatibilizar la estabilidad macroeconómica con las responsabilidades públicas en materias de crecimiento y distribución. Ello, a su vez, hace necesario llegar a un acuerdo sobre visiones de mediano plazo en torno al nivel, composición y tendencias del gasto público y la tributación» (Cepal, 1998, p. 8).

En los años de gobierno de Arzú no se alcanzaron las metas mínimas anuales previstas para elevar el porcentaje de la carga tributaria; en consecuencia, el pacto fiscal se concibió como una herramienta que lo permitiera. Una recalendarización del cumplimiento de la meta tributaria previó llegar al 12% en 2002. Se pusieron en marcha varios mecanismos para lograr consensos, entre ellos, la Comisión de acompañamiento del pacto fiscal (CAPF). En diciembre de 1999, la CAPF hizo público el informe «Hacia un pacto fiscal en Guatemala» e inmediatamente la Comisión de Acompañamiento a los Acuerdos de Paz (CAAP) convocó a diversas organizaciones para que participaran en el proceso de negociación y consenso.

Se trataba de construir una política fiscal mediante una discusión amplia y participativa, que diera cabida a varios actores y sectores sociales. Este proceso se desarrolló a la par de las elecciones generales, en las cuales fue electo Alfonso Portillo como presidente del país. Asimismo, el partido que lo postuló, el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) obtuvo la mayoría de las diputaciones, factores que resultaron fundamentales en las siguientes etapas del proceso de reforma fiscal.

La Tabla 1 resume las reformas tributarias y sus resultados en términos de cambios en la carga tributaria en los años 1980-1999. El cálculo, realizado por Fuentes y Cabrera (2006), ilustra su moderado, sino escaso impacto. Asimismo, ilustra cómo el CACIF, el actor social con más poder de veto en ese período utilizó los instrumentos a su alcance para bloquear las reformas propuestas.

Tabla 1

Reformas tributarias y sus resultados, 1980-1999

Gobierno y año de reforma	Propuestas del gobierno	Instrumentos de acción del Cacif	Resultados	Cambio en carga tributaria
Casos de confrontación				
Régimen militar en conflicto armado interno				
Ríos Montt (1983)	Impuesto al valor agregado (10%). Eliminación al impuesto sobre exportaciones. Reglamento sobre valoración aduanera. Impuesto a los bienes de lujo.	Apoyo al IVA de Cámara de Comercio a cambio de la no aprobación del reglamento de valoración aduanera y del impuesto bienes de lujo. Campañas contra impuestos en medios de comunicación.	Aprobación del IVA y eliminación de impuestos a las importaciones.	-1,9 (entre 1982 y 1984).
Mejía Vítores (1985)	Reducción del IVA al 7%. Impuesto al café. Ampliación de la base del IVA. Modificación al impuesto sobre derivados del petróleo.	Oposición a medidas. Campañas contra el gobierno en medios de comunicación.	Derogatoria de leyes. Destitución de los ministros de Economía y de Finanzas Públicas.	1,7 (entre 1984 y 1986).

Gobierno y año de reforma	Propuestas del gobierno	Instrumentos de acción del Cacif	Resultados	Cambio en carga tributaria
Regímenes democráticos con conflicto armado interno				
Vinicio Cerezo (1987)	Impuesto temporal sobre exportaciones. Modificaciones al ISR. Modificaciones al IVA. Impuesto predial.	Oposición a medidas mediante paro empresarial y recursos de inconstitucionalidad.	Impuesto temporal sobre exportaciones no aprobado. Reformas ISR, IVA e impuesto predial declaradas inconstitucionales.	1,7 (entre 1986 y 1988).
Ramiro de León (1994)	Modificaciones al ISR. Igualación con países de Centroamérica de tasas sobre impuestos específicos (bebidas, derivados del petróleo, tabacos). Aumento del IVA al 10%.	Oposición a medidas mediante recursos de inconstitucionalidad y campañas contra el gobierno en medios de comunicación.	Aumento del IVA (1996).	1,6 (entre 1993 y 1996)
Casos de negociación de élites				
Regímenes democráticos con conflicto armado				
Jorge Serrano (1992)	Reducción de tramos marginales y techos del ISR. Simplificación del IVA. Acreditamiento del IVA al ISR.	Negociación sin otras acciones.	Aprobación de reforma.	0,5 (entre 1991 y 1993).
Regímenes democráticos con Acuerdos de paz				
Alvaro Arzú (1996 - 1998)	Reducción de tasa del ISR. Simplificación del IVA. Eliminación de exoneraciones. Impuestos temporales sobre ventas y activos (1996 y 1998).	Negociación sin otras acciones.	Aprobación de reforma.	0,4 (entre 1996 y 1998).

Nota: Fuentes y Cabrera (2006).

En síntesis, en este período de la historia reciente guatemalteca, en el que tuvieron lugar las acciones más cruentas del conflicto armado y las transiciones hacia la democracia y la paz, cada uno de los seis gobiernos impulsó cambios en la legislación tributaria. No fueron reformas integrales, sino más bien soluciones de corto plazo que se esperaba dotaran de ingresos fiscales al Estado. De ahí la importancia de la ventana de oportunidad que suponía el pacto fiscal.

Las reformas tributarias en las primeras décadas del siglo XXI

El proceso del pacto fiscal siguió su curso durante el primer año de la presidencia de Alfonso Portillo. La CAPF presentó un documento mártir (el denominado «Hacia un pacto fiscal en Guatemala») a diversos sectores y actores. La respuesta fue contundente: 131 instituciones y organizaciones enviaron propuestas, que fueron sistematizadas, señalando convergencias y divergencias. Una de tales divergencias fue la progresividad del sistema tributario. La CAPF hizo hincapié en que las medidas debían ser coherentes con los Acuerdos de paz. Además, se identificaron dos conjuntos de actores: «Por un lado, un grupo de instituciones empresariales: por otro, un grupo de instituciones académicas, sociales y de la sociedad civil» (CAPF, 2000, s.p.).

Es importante recordar que el pacto fiscal no era un paquete tributario, su propósito fue identificar principios y compromisos que pudieran ser la base para la política fiscal. En ese sentido, debe mencionarse el tercer principio relacionado con los ingresos del Estado, que priorizó los tributos y señala que: «A partir del año 2001, como objetivo a lograr, los ingresos tributarios del Estado no podrán ser menores al 85% de los ingresos totales» (CAPF, 2000, s.p.). En el quinto principio, el pacto hizo énfasis en la progresividad del sistema tributario: «El sistema tributario deberá diseñarse de tal forma que globalmente sea progresivo, es decir, que la carga tributaria promedio (relación ingresos tributarios netos/ PIB corriente) aumente en la medida en que el ingreso de los contribuyentes sea mayor» (CAPF, 2000, s.p.).

Por último, debe recordarse que el pacto mencionó en el sexto principio relacionado con los ingresos del Estado, la necesidad de un sistema de reglas tributarias estables (es decir, lo contrario a la situación del sistema tributario en ese momento que, como hemos visto, tuvo seis reformas que afectaron los impuestos directos e indirectos) y por ello, recomendó: «Para cumplir con el compromiso de incrementar la carga tributaria en el año 2002 al 12% del PIB, se realizará una sola reforma tributaria en el transcurso del año 2000 para el período 2000-2004 [...] Dicha reforma se acompañará con medidas encaminadas a ampliar la base tributaria» (CAPF, 2000, s.p.). El pacto fue suscrito por un centenar de organizaciones el 25 de mayo de 2000. Correspondió al nuevo gobierno operacionalizar los principios y compromisos alcanzados.

Una vez terminado el trabajo de la CAPF, se creó la Comisión de seguimiento al pacto fiscal. Esta logró que en junio de 2000 se suscribiera un acuerdo entre sectores de la sociedad civil (el Cacif incluido), denominado Acuerdo político para el financiamiento de la paz, el desarrollo y la democracia, que incluyó una reforma tributaria, necesaria para alcanzar la meta de carga tributaria propuesta en el Asefa. Sin embargo, el gobierno no participó en la negociación y el Organismo Ejecutivo envió al Legislativo un paquete de reforma tributaria. Lo anterior equivalió a echar por la borda las negociaciones realizadas e implicó una nueva ronda de negociaciones. Se perdió de ese modo la oportunidad de emprender una reforma fiscal cuyos principios habían sido producto del consenso de diversos sectores.

La mayoría del partido de gobierno en el Congreso permitió que el paquete tributario enviado por el Ejecutivo fuera aprobado. Inició entonces un nuevo período de confrontación entre el gobierno y la sociedad civil. El aumento en la tasa del IVA (12% en 2001) y del IEMA provocó la reacción de diferentes sectores, que recurrieron a los recursos de inconstitucionalidad para anular estas medidas. En 2001, se plantearon entre 35 y 41 recursos, la mayoría de ellos interpuestos por el Cacif (Schneider y González, 2009; Icefi, 2005). Además, hubo un paro empresarial y una marcha de protesta en rechazo al IVA, pero el gobierno no cedió. La modificación de las tasas de ambos impuestos tuvo un impacto positivo en la carga tributaria registrada en 2002 pues subió un punto porcentual en comparación con el año anterior (SAT, 2009). A pesar de este pequeño repunte, la carga volvió a decrecer el año siguiente.

Como es tradición, el siguiente gobierno inició su período con una propuesta de reforma tributaria. Oscar Berger enfrentó los problemas que trajo la resolución favorable al recurso de inconstitucionalidad planteado contra el IEMA (Cabrera y Schneider, 2013), y en consecuencia presentó un paquete que incluyó un nuevo gravamen temporal (Impuesto extraordinario y temporal en apoyo a los Acuerdos de paz [Ietaap]) y reformas al ISR, cuya modificación más importante fue la introducción de dos tasas diferenciadas: una universal del 5% sobre ingresos brutos, y una del 31% sobre las ganancias. Asimismo, planteó una nueva ley que gravó las bebidas alcohólicas destiladas, cervezas y otras fermentadas (Decreto 212004). La promulgación de la Ley para el fortalecimiento de la administración tributaria (Decreto 18-2006) fue un avance importante en relación con la evasión y elusión tributarias.

Aquí es importante señalar que el gobierno de Berger tuvo características opuestas al gobierno anterior, considerando que su orientación fue calificada como «empresarial»; los acuerdos alcanzados se percibieron como una «negociación de élites entre el gobierno y el CACIF», aunque hubo también una convergencia de intereses con la clase media urbana [especialmente organizaciones sindicales] respecto al alza de las tasas del impuesto sobre la renta (Fuentes y Cabrera, 2006, p. 162). El impacto de la reforma fue limitado y no alteró la estructura impositiva en los puntos nodales para el sector empresarial, ni para los sindicatos que también hicieron oposición en lo relativo a la modificación del ISR para asalariados.

La Tabla 2 muestra el resultado de las reformas tributarias en el período 2000-2004. Aquí fue evidente, nuevamente, el impacto moderado de las reformas tributarias; sean estas confrontadas o negociadas, privan los intereses particulares sobre las necesidades del erario.

Tabla 2

Reformas tributarias y sus resultados, 2000-2004

Gobierno y año de reforma	Propuestas de gobierno	Instrumentos de acción	Resultados	Cambio en carga tributaria
Casos de confrontación				
Alfonso Portillo (2000)	Incremento del IVA al 12%. Incremento al ISR. Reducción de la acreditación del IVA al ISR. Eliminación de exoneraciones y deducciones. Modificación impuestos específicos (tabacos, cemento, bebidas).	Negociación, salvo respecto a los impuestos sobre bebidas alcohólicas, que se enfrentaron con recursos de inconstitucionalidad.	Aprobación de reformas sobre exoneraciones y deducciones e impuestos específicos. Incremento al ISR.	0,4% (entre 1999 y 2001)
Alfonso Portillo (2001)	Incremento tasa del IVA al 12%. Incremento tasa del IEMA. Incremento tasa de impuestos específicos (bebidas alcohólicas). Reducción de exoneraciones y deducciones.	Paro empresarial. Recursos de inconstitucionalidad. Campañas contra el gobierno en medios de comunicación. Protestas públicas de organizaciones sociales.	Aprobación de todas las reformas. Reformas al IEMA, ISR y otros impuestos específicos declaradas inconstitucionales.	1,2% (entre 2000 y 2002). Derogación del IEMA y otros significó 1,6%.
Casos de negociación de élites				
Oscar Berger (2004)	Reemplazo de impuesto sobre ventas y activos. Modificaciones al ISR e impuestos específicos (bebidas). Modificaciones al IVA. Introducción de nuevo régimen de ISR de 5% s/ventas brutas (general), dejando el régimen anterior como optativo, introduciendo techo de 97% como tasa máxima de gasto deducible.	Negociación. Protestas públicas de organizaciones sociales por el IVA e ISR sobre salarios.	Aprobación de reforma sin IVA e ISR sobre salarios. Reducción de tasa y vigencia de impuesto sobre venta y activos.	Impacto (transitorio) estimado 1,0%.

Nota: Fuentes y Cabrera (2006). Pacto fiscal en Guatemala: lecciones de una negociación. *Revista de la Cepal* 88, 163.

Complementariamente, en el año 2006 fue aprobada por el Congreso de la República una nueva ley con disposiciones legales para el fortalecimiento de la administración tributaria, orientadas a dotar de nuevos instrumentos y mecanismos a la SAT para mejorar la recaudación. Una de las principales innovaciones fue el establecimiento de las retenciones del IVA en los casos de consumidores que utilicen tarjetas de crédito o débito como medio de pago. Se estableció que las empresas operadoras de las tarjetas actúen como agentes retenedores; lo que permitió una mejora importante en la captación de los ingresos por este impuesto.

En el 2007 la carga tributaria de Guatemala continuaba siendo la más baja de América Latina, aunque ese año se situó en el 12,1%, lejos aún de la establecida en el Asesa, pero en consonancia con el crecimiento económico. Cabe señalar que, con la entrada en vigor de las nuevas cuentas nacionales estimadas por el Banco de Guatemala, la carga tributaria que se estableció como meta de ingresos fiscales en el Asesa (12,0% del PIB) equivalió al 13,2% del PIB. La carga tributaria continuó presentando fluctuaciones, a pesar de las reformas legislativas que modificaron o crearon impuestos en los años anteriores. En ese momento, el IVA se había consolidado como la principal fuente de ingresos tributarios.

En 2008, Álvaro Colom asumió la presidencia del país, sin contar con una bancada mayoritaria en el Organismo Legislativo. Colom fracasó repetidamente en sus intentos de aprobar la reforma tributaria propuesta por la comisión a cargo del pacto fiscal, también conocida como Grupo Promotor de Diálogo Fiscal (GPDF) (Menkos, 2013).

El mandato de dicha comisión, presentado a finales de 2008, fue elaborar una propuesta de modernización fiscal. También incluyó reformar el ISR y volver permanente el letaap. Aunque la propuesta contó con el apoyo de sectores de la sociedad civil y la comunidad internacional, fue entorpecida por los escándalos de corrupción y la lenta negociación con el Cacif. El gobierno no pudo controlar la situación y, finalmente, el Organismo Legislativo solo aprobó un nuevo impuesto temporal (el denominado Impuesto de solidaridad). Aunque en estos años empezó la discusión de una nueva ley para combatir la evasión, el período de gobierno llegó a su fin sin que esta se aprobara (Icefi, 2012).

La desaceleración económica que siguió a la crisis financiera global de 2008 provocó que un grupo de expertos en política fiscal, el denominado G-40, hiciera en 2011 un llamado sobre la urgente necesidad de una reforma tributaria. El G-40 elaboró un adendum a la propuesta del GPDF, que básicamente hacía referencia a la transparencia y calidad del gasto público (Cabrera, 2014). El candidato ganador de las elecciones presidenciales de ese año comisionó a su futuro ministro de Finanzas, la negociación con el Cacif de una reforma tributaria basada en el pacto fiscal, la cual concluyó en enero de 2012.

Los cambios de signo político se conjugaron para que en 2012 se aprobara la reforma que estuvo bloqueada durante los cuatro años anteriores (Menkos, 2013). El Decreto 4-2012, conocido como «Ley anti-evasión II», y el Decreto 10-2012, Ley de actualización tributaria (nombre con el que se denominó la reforma fiscal), fueron aprobados en los primeros dos meses de ese año.

Al año siguiente, el Congreso emitió el Decreto 19-2013, que modificó esta ley. En su análisis, el Icefi opinó que solo 19 de los 30 artículos aprobados eran técnicamente correctos. Agregó que la ley estableció privilegios fiscales para las desarrolladoras inmobiliarias que abrían la puerta a la defraudación tributaria y el lavado de dinero. Por ejemplo, señaló que al elevar al 100% la deducción del ISR que pueden hacer las empresas sobre los beneficios que otorgan a sus trabajadores, se estaba trasladando al Estado el financiamiento de esos beneficios (Icefi, 2013). Además, las reformas realizadas incluyeron una nueva ley del ISR, reformas al IVA, al impuesto de circulación de vehículos terrestres y marítimos y al impuesto al tabaco. Se introdujo además el Impuesto a la Primera Matrícula (Iprima) y se reformaron los códigos tributario y penal.

Respecto al ISR, el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) se declaró complacido por la aprobación de su nueva normativa. Añadió que desde la aprobación del Decreto 26-92, es decir la anterior ley del ISR, se introdujeron modificaciones en al menos 15 ocasiones, lo que generó confusiones y distorsiones. En cambio, la nueva ley, se caracterizada por su simplicidad, «además de orientarse a la mejora de la equidad, progresividad y al fomento de la inversión» (Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas, 2013, p. 2). Sin embargo, esperaba acciones en contra de la actualización tributaria, entre ellas, las posibles inconstitucionalidades. El Minfin acertó al prever ese riesgo, pues las inconstitucionalidades empezaron a suceder.

Tabla 3

Medidas aprobadas por la reforma fiscal, 2012

Impuesto	Medidas
ISR	Modificación de tasas: Personas naturales: ingresos brutos 5% y 7% para el exceso de Q30 000. Personas naturales asalariadas: 5% y 7% (renta imponible por encima de Q30 000 al mes). Personas jurídicas: 5% régimen bruto y reducción gradual del 31% al 25%. 5% para los dividendos. Base: Aumenta el mínimo exento para asalariados (de Q36 000 a Q48 000), la planilla del IVA de un crédito transforma en una deducción de la renta imponible con un tope de Q12 000.
IVA	Se reforma el IVA sobre la venta secundaria de bienes inmuebles; norma las exenciones para iglesias y centros educativos.
Específicos	Crea el Iprima; elimina los aranceles a la importación de vehículos y los sustituye por un impuesto interno. Duplica el impuesto de circulación de vehículos (medida revertida en 2013 por iniciativa de la presidencia de la República).

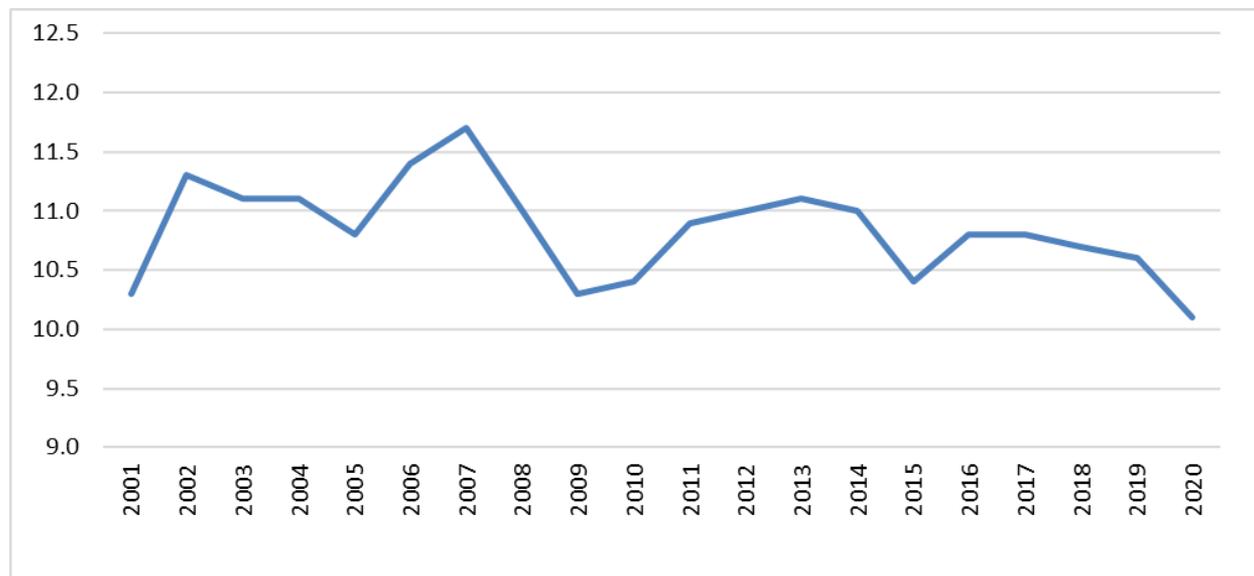
Fuente: Cabrera, M. (2014). *Análisis de la implementación de la reforma tributaria de Guatemala, 2012*. Cepal, p. 13.

De hecho, la implementación enfrentó varios problemas, entre los que se encuentran los recursos de inconstitucionalidad. En esta ocasión, el Cacif, que participó en la negociación, no los interpuso, pero sí lo hicieron la Cámara del Agro, la de Construcción y la de Comercio en los años 2012 y 2013, impugnando artículos específicos de ambos decretos. (Guatemala, Minfin, 2013; Cabrera, 2014). La SAT no estaba preparada para los cambios en la ley de aduanas y el Organismo Ejecutivo introdujo modificaciones que revirtieron algunos cambios aprobados (Véase la Tabla 2). Asimismo, hubo una campaña mediática de rechazo a la reforma. Como resultado, hubo negociaciones con el Ejecutivo para revertir medidas, particularmente las relacionadas con aspectos aduanales; también se alcanzaron acuerdos sobre beneficios fiscales en el sector inmobiliario.

No obstante, la aprobación de la reforma se consideró exitosa cuando el gobierno de turno aprovechó las condiciones para la negociación, aunque no tuvo los alcances del pacto fiscal de 2001. Cabe mencionar que el contexto económico deprimido y la caída en las importaciones tuvieron un efecto negativo sobre los ingresos fiscales, en particular sobre los provenientes del IVA. La carga tributaria tuvo un leve repunte en 2013 (11,1%), pero descendió a 11,0% en 2014 y 10,4% en 2015 (véase la Figura 1).

Figura 1

Guatemala: Carga tributaria del gobierno central, como porcentaje del PIB



Nota: Icefi (2021). Observatorio estadístico fiscal centroamericano. <https://icefi.org/observatorio-estadistico-fiscal/cifras-fiscales/carga-tributaria>

En el 2015 ocurren una serie de eventos políticos que, aunque no se discutirán aquí en profundidad, evidencian que la corrupción rampante fue el punto de no retorno del gobierno de Pérez Molina y que «La Plaza» fue momentáneamente un punto de encuentro para la sociedad guatemalteca que canalizó sus frustraciones mediante la protesta ciudadana. Luego de la renuncia del presidente, el movimiento empezó a revelar disonancias y discrepancias y finalmente se disolvió.

En 2016 inició un nuevo gobierno liderado por Jimmy Morales, quien fue electo como presidente de la República sin tener una experiencia previa en la esfera política. Se enfrentó a una crisis multidimensional: instituciones débiles, servicios públicos anquilosados, ineficientes y prácticamente colapsados; una crisis fiscal y la corrupción enquistada en todos los niveles de la administración estatal. Luego de que hubo llamados para realizar reformas económicas, ordenar las finanzas públicas y recuperar la agenda del pacto fiscal, el gobierno decidió presentar una iniciativa de ley con una reforma tributaria en agosto de ese año.

El proyecto de ley preparado por el ministro de Finanzas incluyó, entre otras propuestas, elevar las regalías mineras, gravar progresivamente el ISR de acuerdo con el rango salarial, elevar la tasa del impuesto a los combustibles —particularmente el diésel— y modificar el impuesto a la distribución del cemento (Guatemala, Minfin, 2016). También estuvo comprendido por una amnistía fiscal (Rodríguez, 2016; Ramos, 2016) pero, a pesar de ello, se calculó que podría incrementar la carga tributaria (Menkos, 2016). Por otro lado, el Minfin estimó que la recaudación adicional representaría el 1,1% del PIB, que en modo alguno contribuiría a solucionar los problemas estructurales.

Respecto a la amnistía fiscal, un aspecto que debe tomarse en cuenta en lo que va del presente siglo (aunque aplica desde la aprobación del Código tributario en 1991), es la potestad que tiene el presidente de la República para conceder exoneraciones de multas que impone la SAT cuando detecta alguna irregularidad en las declaraciones de impuestos. Un cálculo para el período de enero del 2000 a julio del 2018, evidencia que los presidentes recibieron más de cinco mil solicitudes y concedieron exoneraciones por un monto que supera los quinientos millones de quetzales (Narciso, 2019).

Los medios de comunicación fueron una caja de resonancia para desbaratar la propuesta, aunque se concentraron en los efectos económicos del incremento al precio de los combustibles, también difundieron que la tasa del IVA se elevaría al 15% (Ipnusac, 2016). Tampoco fue nuevo el argumento sobre no aumentar impuestos mientras no se combatiera la corrupción y se utilizaran correctamente los recursos tributarios. Otras críticas tuvieron que ver con la ausencia de diálogo –entiéndase negociación– con el sector empresarial (Palacios, 2016). Los centros de investigación abonaron al desprestigio de la propuesta, aunque con variaciones en el enfoque; para algunos, los cambios no incidirían en una tributación más justa ni moderna; para otros, se desaprovechó la oportunidad de hacer una convocatoria amplia, cuyo consenso produjera una reforma integral. Asimismo, se recordó que era necesario mejorar la calidad del gasto, sin despilfarro (Redacción *La Hora*, 2016).

Finalmente, el presidente Morales retiró la propuesta el 25 de agosto. Según el ministro de Finanzas, la decisión «...fue adoptada considerando las sugerencias de diversos sectores de la sociedad civil, centros de investigación, académicos y nuevos actores y liderazgos... en cuanto a abordar no solo aspectos de ingresos sino también de gasto público» (Quiñónez, 2016). La promesa de enviar una nueva iniciativa al Congreso no se concretó.

Según Menkos, el fracaso de la iniciativa se debió a cuatro problemas de fondo: «Se trata del tipo de impuestos que se intenta reformar, de la obtusa negativa de ciertas élites económicas a las reformas fiscales, de la estrategia de comunicación y de la carencia de una visión democrática del Estado» (2016, s.p.). También se dijo que se carecía de una estrategia para asegurar su viabilidad política y que presumiblemente hubiera enfrentado una dura oposición en el Congreso. El Instituto de Problemas Nacionales (Ipnusac) resumió así la situación que llevó al fracaso de la propuesta:

Sin estrategia de cabildeo y comunicación, la iniciativa del presidente quedó como fácil blanco de la crítica: era un mal ajuste de tasas impositivas, sin claridad de prioridad de gasto; no incluía medidas de transparencia, más bien había destinos importantes hacia opacos fideicomisos; no fue consultado con actores relevantes de la sociedad, ni siquiera con los partidos políticos. La Cámara de Comercio emprendió un ataque más sistémico que resumió en una fórmula: Gobierno ineficiente + sistema paralelo de justicia + nuevos impuestos... = hacia el colapso del Estado. (2016, p. 4)

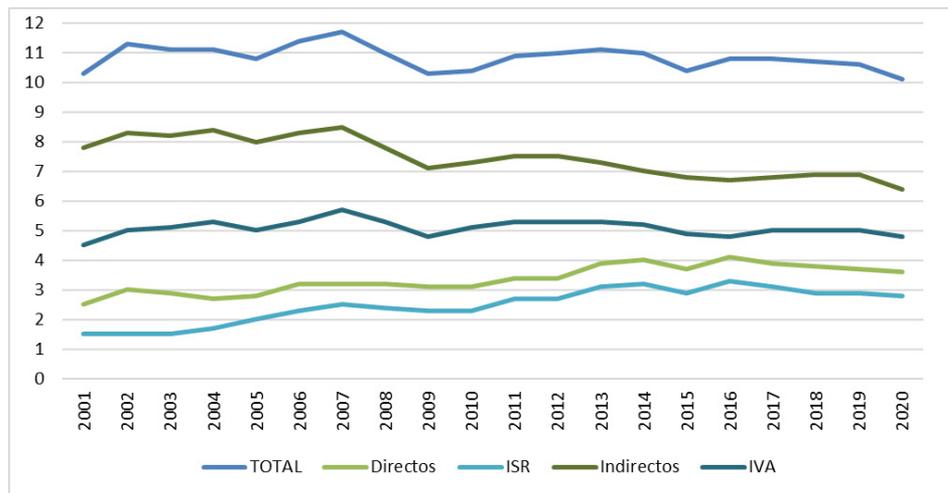
En suma, las medidas que tomó el Organismo Legislativo en materia de impuestos se concretaron en el fortalecimiento de la SAT y en las reformas a su ley orgánica.

Este apretado resumen manifiesta los resultados de una política impositiva que no satisface las necesidades de ingresos del erario. Como puede apreciarse en la Figura 1, la carga tributaria ha ido descendiendo desde 2014. Ante la imposibilidad de alcanzar acuerdos con los diferentes actores que hacen escuchar su voz cuando se plantean reformas tributarias, el gobierno central ha recurrido al déficit y a la deuda para financiar parcialmente su presupuesto, motivo por el que el gasto público se mantiene en uno de los más bajos de América Latina, al igual que los ingresos fiscales. (Banco Mundial, 2014). En ese sentido, la Cepal previó un escenario para 2020: una tercera parte del déficit se cubriría con financiamiento externo proveniente de siete préstamos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Banco Centroamericano de Integración Económica. Las dos terceras partes restantes se cubrirían mediante la colocación de bonos del tesoro, emitidos por el Minfin (Cepal, 2020).

La oposición a la mayoría de los intentos de reforma tributaria tiene como consecuencia una dependencia mayoritaria de los impuestos indirectos, restándole de ese modo progresividad al sistema impositivo (Figura 2). A pesar de que se incrementó la participación de los impuestos directos, estos siguen siendo minoritarios en el total. A lo anterior hay que agregar que la productividad aparente del IVA en 2020 fue del 44,9%, lo que representa una caída de cinco puntos porcentuales en relación con 2012 (Icefi, 2021a). Como se ha apuntado antes, reducir los privilegios fiscales, es decir, las exenciones, exoneraciones y desaparecer las amnistías fiscales no solo terminaría con el tratamiento tributario diferenciado, sino que además haría más difícil la evasión. El problema de fondo, como lo han señalado expertos y analistas, es que en la actualidad los problemas relacionados con las finanzas públicas tienden a agravarse, sin que se vislumbre una salida de la crisis. La caída de la carga tributaria es una prueba de ello.

Figura 2

Ingresos tributarios de la administración central 2001-2020. Por impuesto, como porcentaje del PIB



Nota: Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas (2021). <https://www.minfin.gob.gt/images/daf/documentos/doc108.pdf>

Actores que influyen en las reformas tributarias

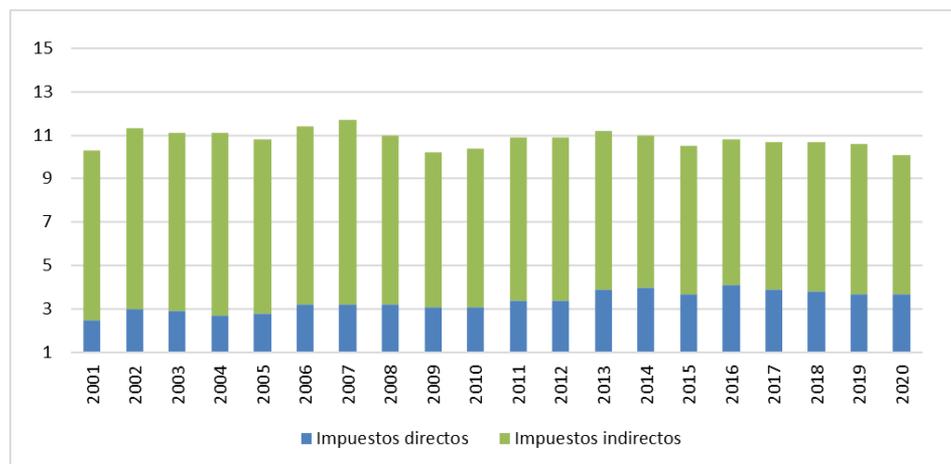
En Guatemala, el erario ha dependido en décadas pasadas de los impuestos a las importaciones y exportaciones. Hay que recordar que el Estado de Guatemala, en sus etapas federal y republicana temprana (siglo XIX), basó su régimen tributario en los impuestos de importación y exportación, situación que se prolongó hasta gran parte del siglo XX. La liberación arancelaria que tuvo lugar en las últimas décadas del siglo XX rompió esa tradición, pero no la dependencia de los impuestos indirectos.

Siguiendo esa línea, en la década de 1980, se introdujo el IVA como parte de una tendencia globalizada aplicada al consumo interno. Por otro lado, la resistencia a los impuestos directos, especialmente sobre la renta, fue secular; la primera ley del ISR fue sancionada en 1962, obedeciendo a presiones de los Estados Unidos. La Figura 3 muestra el predominio de los impuestos indirectos en los ingresos tributarios recaudados desde la administración central durante las primeras dos décadas del siglo XXI, lo que es el reflejo de un sistema tributario regresivo.

Un sistema tributario es regresivo cuando, como queda demostrado, la mayor parte de la recaudación proviene de los impuestos indirectos (el IVA en el caso de Guatemala) y los estratos de menores ingresos pagan proporcionalmente más impuestos que aquellos con mayores ingresos. Otros factores que apuntalan la regresividad del sistema son la concesión de beneficios fiscales, la evasión y elusión fiscal (Pape, 2013; Narciso Chúa, 2019; CES, 2020).

Figura 3

Ingresos tributarios de la administración central, 2001-2020. Impuestos directos e indirectos, como porcentaje del PIB



Nota: Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas, 2021. <https://www.minfin.gob.gt/images/daf/documentos/doc108.pdf>

En Guatemala, el cálculo de la tasa de evasión (incumplimiento tributario) del IVA representó el 26,3% de su potencial en 2019 (Q10 372,2 millones, equivalentes al 1,8% del PIB). En lo que al ISR respecta, el cálculo para 2017 indica que el país dejó de percibir Q24 758,5 millones (equivalentes al 4,7% del PIB) por evasión de las personas jurídicas. Si a la evasión de ambos impuestos se agrega el gasto tributario, el país deja de percibir el 8,9% del PIB (Icefi, 2021a). Además, habría que estimar la evasión como producto del contrabando. Lo expuesto anteriormente debilita el sistema tributario del país y no permite captar los recursos suficientes para el cubrir el gasto público. En este contexto, se conjugan varios factores, entre ellos: la legislación porosa, un ente recaudador deficiente y ausencia de la cultura tributaria en la ciudadanía.

Ante la insuficiencia crónica de ingresos tributarios, son diversas las propuestas de reforma que se han hecho, todas ellas registradas dentro de la historia de tributación en Guatemala. Como se ha expuesto en este trabajo, en los últimos 40 años todos los gobiernos (de facto o electos democráticamente; con o sin mayoría en el Congreso) han buscado promover cambios en la legislación impositiva durante el primer año de su administración, ya que se han enfrentado con las mismas limitaciones en el presupuesto público. Además, repetidamente han insistido en la necesidad de una reforma fiscal integral, particularmente después del gran ejercicio de consenso que llegó a la promulgación del pacto fiscal en 2000.

En el medio guatemalteco, el pacto fiscal continúa siendo una referencia cuando el tema de la reforma tributaria sale cíclicamente a discusión. Sus principios y compromisos aún son promovidos, lo que puede ser interpretado como el fracaso de la política fiscal en general y de las reformas tributarias en particular. La propuesta más reciente para retomar el pacto fiscal fue presentada por el Consejo Económico y Social de Guatemala (CES) en enero de 2020, en la que se expuso un consenso sobre su alcance y contenido; en otras palabras, el «contrato social» al que hace referencia la sociología fiscal. Esta propuesta lo señala como: «lo imprescindible de un acuerdo entre actores» (CES, 2020, p. 38) que permita la discusión, el debate y, finalmente, el acuerdo consensuado. Lo particular de este es que los actores llamados a alcanzarlo también tienen un papel decisivo en la aprobación de reformas fiscales.

En el estudio de los factores que dificultan la creación de un sistema tributario capaz de satisfacer satisfaga las necesidades del erario guatemalteco, se concedió particular importancia al papel de las elites empresariales en la discusión, aprobación y rechazo de la legislación relacionada con los ingresos fiscales (Palencia Prado, 2002; Fuentes y Cabrera, 2006; Valdez y Palencia, 1998; Fuentes, 2016; Icefi, 2016). Al relacionar sistema fiscal y construcción del Estado, Aaron Schneider sostiene que las elites guatemaltecas:

[...] aceptan una fragilidad estatal permanente en lugar de intentar un proyecto de construcción del Estado que pueda establecer el dominio de una facción sobre el resto. Esto caracteriza la construcción del Estado guatemalteco como un proyecto en 'crisis'. En el caso de los impuestos, esto ha producido un movimiento cíclico y un avance limitado; las soluciones a corto plazo responden a emergencias fiscales, pero eventualmente alcanzan su límite de tiempo o se revierten, lo que obliga a los gobiernos a comenzar de nuevo el proceso. El resultado es una movilización de ingresos consistentemente pobre, fracaso en imponer impuestos a quienes tienen más riqueza, y exenciones e incentivos que complican el régimen tributario. (2012, p. 171).

Pero las elites no actúan en «el vacío»; se mueven en un contexto con otros actores que tienen poder de decisión en los momentos de la negociación, aprobación o rechazo de la legislación tributaria. Estos actores son, principalmente: los partidos políticos, el Congreso de la República, la Corte de Constitucionalidad y las organizaciones de la sociedad civil.

Se sabe que el sistema de partidos políticos guatemalteco se caracteriza por su débil institucionalidad y la falta de consolidación con la sociedad. Los partidos surgen únicamente como opciones electorales y desaparecen con la misma facilidad. No responden a posiciones ideológicas sino más bien a intereses particulares, presentan una fuerte propensión al clientelismo y están generalmente dominados por líderes con marcadas tendencias individualistas y caudillistas (Sanabria, 2017).

En consecuencia, en Guatemala la volatilidad partidaria es considerablemente alta. Si se toman en cuenta los partidos políticos que participaron en las elecciones presidenciales en el período 1999-2016, se aprecia que solo la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y el Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación) triunfaron. A esto se suma un alto índice de transfuguismo, que también está relacionado con la carencia de institucionalidad y las fuentes de financiamiento que utilizan los partidos políticos.

En un sistema tan débil, el financiamiento de los partidos deriva en los llamados «compromisos de campaña», es decir, las obligaciones que adquiere el partido con sus financistas, aunque en el ámbito local el candidato es a menudo su propio financista. Según Novales, «Las contribuciones políticas buscan influencia en dos direcciones: (1) En el resultado del proceso electoral, otorgando recursos a un candidato para mejorar sus posibilidades de llegar a un cargo público. 2. En las decisiones de un funcionario electo, buscando ventajas o negocios específicos» (Novales, 2014, p. 8). En Guatemala, podría decirse que la segunda opción es la más socorrida y obedece a cuestiones pragmáticas, no ideológicas. En este siglo, un nuevo actor compite con (o complementa) los intereses de las elites empresariales: las estructuras criminales que, van ascendiendo en una escala de acuerdo con el nivel de influencia que alcanza a nivel local y nacional; a menudo están conformadas por redes de sociabilidad (Cicig, 2015).

De las consecuencias del financiamiento privado a los partidos políticos, para este análisis, interesa la influencia que pueden tener sobre las decisiones legislativas. De las cinco modalidades de riesgo que se derivan del financiamiento privado de la política identificadas por Casas y Zovatto, en Guatemala son distinguibles fácilmente dos:

Utilización de financiamiento espurio o ilegal, principalmente proveniente del crimen organizado, que busca penetrar las instituciones políticas para comprar impunidad mediante el financiamiento de campañas. Compra de influencia y conflicto de interés. Existe el riesgo de que las aportaciones privadas, incluso aquellas apegadas a la ley, contribuyan a la «privatización de la toma de decisiones», privilegiando los intereses privados antes que los públicos. (Citado en Cicig, 2015, p. 13)

Los obstáculos institucionales para la implementación de un nuevo sistema tributario o una reforma tributaria se encuentran en el Congreso de la República y en la Corte de Constitucionalidad. El Congreso de la República es el escenario en el que se manifiestan los intereses de los partidos políticos, pero también los intereses particulares. Del Cid recuerda que, durante su período como ministra de Finanzas, pudo darse cuenta de cómo los acuerdos previos sirven para allanar el camino de la legislación en el Congreso:

[...] algunas de las medidas que propusimos tenían la oposición de las cámaras empresariales, al final hubo un consenso, pero la diferencia se reflejó con los diputados del Congreso. Una medida para eliminar la planilla del IVA (que se implementó años después) también encontró la oposición de un grupo de congresistas. (del Cid, comunicación personal, 15 de noviembre de 2021)

El Congreso no ha aprobado reformas a la legislación tributaria, pero sí aprobó exenciones sobre el pago de impuestos; lo refleja la influencia de los intereses particulares en el sistema tributario. Ejemplo de ello es el caso de las exenciones, exoneraciones y reducción de tasas tributarias para el sector agropecuario y ganadero que se concedió en septiembre de 2019 (Decreto 7-2019). La Cámara de Comercio y la de Industria criticaron la medida, la calificaron como inconstitucional y solicitaron al presidente Morales que vetara la ley y convocara a un diálogo técnico (Álvarez, 2019). En su momento, se señaló también que esta ley beneficiaría a los diputados/empresarios que eran interesados en su aprobación (López, 2019).

Debido a que en los últimos años no se presentaron propuestas de reforma fiscal (la de 2016 no llegó a discutirse en el pleno), no hubo confrontación o negociación sobre el tema, pero los intereses de los sectores económicos están latentes. En opinión de Maúl:

Decir que el sector privado no tiene un poder relativo en esta materia sería mentir, lo que pasa es que no ha habido cuestiones directas en las cuales tengan que hacer sentir su poder, y es porque en términos concretos no ha habido propuestas tributarias serias en las cuales tengan que hacer sentir su opinión y en todo caso ser tomados en cuenta (H. Maúl, comunicación personal, 24 de noviembre de 2021).

En la práctica, argumenta Coyoy, «pasa a ser secundario lo que el Congreso apruebe, porque al final todo va a dar a la Corte de Constitucionalidad y ahí se termina definiendo» (E. Coyoy, comunicación personal, 11 de noviembre de 2021). Como se mencionó anteriormente, la creación de la CC en 1985 abrió la puerta para el planteamiento de los recursos de inconstitucionalidad; cuando el veto de las elites fracasó en el Organismo Ejecutivo y en el Organismo Legislativo, quedó la opción de interponer uno de estos recursos. Su fundamento se encuentra en el principio de capacidad de pago estipulado en el Artículo 243 de la Constitución, mismo que prohíbe la doble o múltiple tributación interna y los tributos confiscatorios. Según la Cepal, la Constitución:

[...] desde el punto de vista tributario, establecía severas limitaciones al poder impositivo del congreso y creaba en los tribunales un campo de batalla adicional en materia de legislación tributaria. [...] En esas circunstancias, tanto el congreso como los partidos políticos vieron radicalmente disminuida su influencia en los temas fiscales. Como resultado de ello [...] la estructura institucional empujaba a una negociación directa del Estado con las organizaciones gremiales empresariales, por lo cual estas pasaron a jugar un papel mucho más decisivo en el tema tributario [...]. (Cepal, 1996, p. 24)

De ahí que, en los últimos años, sea la CC el órgano responsable de definir la política fiscal en materia de tributación. Los diversos intentos de modificar las tasas impositivas o los impuestos generalmente son revertidos en la Corte; Esto la convierte directamente en la responsable del destino de las reformas tributarias planteadas por varios gobiernos, bajo el argumento de la interpretación de los principios en materia tributaria (E. Coyoy, comunicación personal, 11 de noviembre de 2021).

Conclusiones

Los escenarios sobre la tributación: Entre un nuevo contrato social y el financiamiento con deuda)

El 18 de noviembre de 2021, el Congreso de la República, mediante el Decreto 16-2021, aprobó el presupuesto de ingresos y gastos para el año 2022, por un monto de Q106 229 467 000 (Montenegro y Pérez, 2021). Por su parte, la SAT dispuso de una recaudación cercana a los setenta y cuatro mil millones de quetzales en 2022 (Bolaños, 2021), cifra que representa el 71,5 % del total del presupuesto (los impuestos recaudados por la SAT pueden verse en el Anexo A). Las otras fuentes de financiamiento se calcularon así: 5,1 % con ingresos no tributarios, 18,7 % con deuda pública y 4,8 % con saldos de caja (Icefi, 2021b).

En la actualidad no se ha identificado un país que financie totalmente su presupuesto con ingresos tributarios y, como se ha visto, Guatemala no es la excepción. Un factor importante también es el porcentaje del presupuesto que se cubre con deuda. En opinión de Menkos, el servicio de la deuda desvía recursos que debieran asignarse a la atención de las necesidades de la población en lo que se refiere al mejoramiento de la calidad de los servicios en temas prioritarios, como educación y salud (J. Menkos, comunicación personal, 15 de noviembre de 2021).

Este porcentaje de deuda pública aumenta cada año (en 2020 creció notablemente, debido a que el gobierno cubrió con ella los gastos extraordinarios ocasionados por la pandemia de la covid-19). Aunque, según los expertos, la deuda se mantiene en porcentajes «manejables» y no ha llegado a un punto de quiebre, como ocurrió en El Salvador y Costa Rica (E. Coyoy, comunicación personal, 11 de noviembre de 2021; del Cid, comunicación personal, 15 de noviembre de 2021), tiene implicaciones negativas en términos de sostenibilidad fiscal. De acuerdo con una estimación de cercanía del punto de quiebre en las finanzas guatemaltecas, el país se ubica entre los cinco y los veinticinco años (E. Coyoy, comunicación personal; H. Maúl, comunicación personal).

Aunque diferentes sectores reconocen la necesidad de aumentar los ingresos del Gobierno central de modo que cuente con recursos para la inversión (aproximadamente el 70% del presupuesto se destina a funcionamiento), no existe un consenso en la forma de lograrlo. En una publicación motivada por el bicentenario de la independencia, el Cacif, que como hemos visto ejerce su influencia en las esferas de gobierno (especialmente cuando se plantean reformas fiscales), hizo algunas propuestas para mejorar las finanzas públicas mediante un programa de competitividad con indicadores que puedan monitorearse. Esto incluye la profesionalización de los servidores públicos y un pacto para ampliar la base tributaria con: (a) estrategias para combatir al narcotráfico; (b) mecanismos de transición a la formalidad fiscal; (d) un paquete de estímulos tributarios; y (c) el fortalecimiento de la capacidad fiscalizadora del Estado (Cacif, 2021). La propuesta coincide con otros planteamientos que abogan por el fortalecimiento institucional de los entes de recaudación y control, pero agregan la necesidad de incrementar los ingresos provenientes de los impuestos personales, tópico que para el Cacif está fuera de discusión.

Alcanzar un acuerdo sobre qué hacer y cómo hacer reformas tributarias se mantiene cuesta arriba y por esa razón se han buscado opciones. Un estudio reciente cuyo objetivo fue elaborar una propuesta para retomar el pacto fiscal, estableció que el más alto grado de dificultad para implementar reformas tributarias en Guatemala recae en el debate con el sector privado, seguido del debate con el Congreso, los problemas de comunicación y el debate con las organizaciones sociales (Del Cid, 2020).

A lo anterior habría que agregar que las condiciones políticas y sociales no son las adecuadas para propiciar este tipo de debate, pues mientras exista la percepción en la ciudadanía en general sobre la corrupción y el despilfarro de los recursos públicos, es difícil que un dirigente político asuma ese riesgo (H. Maúl, comunicación personal, 2020). También existe un desprestigio que han venido arrastrando, e incrementando, los organismos del Estado con iniciativa de ley, en este caso, el Congreso y el Organismo Ejecutivo.

Sin embargo, al plantear una posible hoja de ruta para alcanzar ese consenso, que se estima necesario, los actores involucrados coinciden en la primera de estas etapas: (1) buscar la fuerza que lo dirija; (2) concientizar sobre la importancia de tener finanzas públicas fortalecidas; (3) fortalecer la moral tributaria, lo que implica demostrar orden y prioridad en el uso de los recursos públicos y combatir la corrupción; y (4) fortalecer la institucionalidad fiscal (Del Cid, 2020).

Dadas las dos opciones para enfrentar el problema de los ingresos fiscales y elevar la carga tributaria, la sociedad guatemalteca se enfrenta a un dilema que en algún momento tendrá que resolver: continuar por el camino aparentemente más sencillo, pero poco efectivo para solucionar los vacíos del sistema tributario (contratación de deuda) o bien, tomar la ruta más compleja, pero con mayores beneficios para el sistema a largo plazo (un nuevo contrato social). El país llegará a un punto en el que alcanzar ese acuerdo nacional será impostergable.

Referencias

- Acuerdos de paz. (1997). Universidad Rafael Landívar / Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala.
- Addison, T.; Niño-Zarazúa, M. y Pirttilä, J. (2018). Fiscal policy, state building and economic development. *Journal of International Development*, 30(2), 161172. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/jid.3355>
- Álvarez, L. (2019, 26 de septiembre). Ley de beneficios fiscales para el agro y ganado genera rechazo. *El Periódico*. <https://elperiodico.com.gt/economia/2019/09/26/ley-de-beneficios-fiscales-para-el-agro-y-ganado-genera-rechazo/>
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales. (2016, 12 de abril). *Abordaje de la coyuntura guatemalteca y posibles opciones para enfrentar los problemas más críticos: insumos para el debate nacional sobre una agenda fundamental y urgente*. [http://www.asies.org.gt/download.php?get=2016_abordaje_coyuntura\(1\).pdf](http://www.asies.org.gt/download.php?get=2016_abordaje_coyuntura(1).pdf)
- Banco Mundial. (s.f.). *Crecimiento del PIB (% anual): Guatemala*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=GT>
- Banco Mundial. (s.f.). *World Bank country and lending groups*. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>
- Banco Mundial. (s.f.). *GNI per cápita, Atlas method (current US\$)-Guatemala*. <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GNP.PCAP.CD?locations=GT>
- Banco Mundial (2014). *ADN Económico de Guatemala*. Primera edición
- Bárcena, A. y Serra, N. (eds.). (2012). *Reforma fiscal en América Latina: ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?* Cepal.
- Bolaños, R.M. (2021, 26 de agosto). Cómo se proyecta la recaudación tributaria para el 2022, y cómo influye en el presupuesto. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/economia/como-se-proyecta-la-recaudacion-tributaria-para-el-2022-y-como-influye-en-el-presupuesto/>
- Cabrera, M. (2014). *Análisis de la implementación de la reforma tributaria de Guatemala, 2012*. Cepal. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37325>
- Cabrera, M. y Schneider, A. (2013, septiembre). *Instituciones, impuestos, y desigualdad en Guatemala*. Wilson Center. <https://www.wilsoncenter.org/publication/instituciones-impuestos-y-desigualdad-en-guatemala>
- CACIF. (2021, 30 de abril). *Un nuevo rumbo de nación: 6 ideas para el bicentenario*. CACIF. <https://cacif.org.gt/un-nuevo-rumbo-de-nacion/>
- Campbell, J.L. (1993). The state and fiscal sociology. *Annual Review of Sociology*, 19, 163-185.
- Castañeda Rodríguez, V. M. y Díaz-Bautista, Ó. (2017). El Consenso de Washington: algunas implicaciones para América Latina. *Apuntes del CENES*, 33(63), 15-41. <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/issue/view/4425/4729>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (s.f.). *Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe*. <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/guatemala>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1996, 7 de marzo). *Economía política de las reformas tributarias en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, 1980-1994*. Cepal. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/25179>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1998). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Cepal.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2020: Guatemala*. Cepal. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46070/15/EE2020_Guatemala_es.pdf
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (2015, julio). *Financiamiento de la política en Guatemala*. Cicig. https://www.cicig.org/uploads/documents/2015/informe_financiamiento_politicagt.pdf
- Comisión de Acompañamiento del Pacto Fiscal. (2000, 25 de mayo). *Pacto fiscal para un futuro con paz y desarrollo*. CAPF.
- Consejo Económico y Social de Guatemala. (2020, enero). *Hacienda pública, línea base para retomar el pacto fiscal*. CESG. <https://ces.gob.gt/wp-content/uploads/2020/02/Hacienda-Pu%CC%81blica-Ruta-para-Retomar-el-Pacto-Fiscal.-2020.pdf>
- Contreras, G., Ramírez, G. y Gramajo, J. (2016, 12 de agosto). Sectores no creen en la propuesta fiscal. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/sectores-no-creen-en-la-propuesta-fiscal/>
- Del Cid de Bonilla, M.A. (2020, 2 de septiembre). *Guatemala: propuesta para retomar el pacto fiscal integral*. Presentación de resultados del informe de consultoría realizada para el Idies, en la sesión No. 20 del Consejo Económico y Social de Guatemala.
- Dosal, P. J. (1987). *Dependency, revolution, and industrial development in Guatemala, 1821-1896* [Tesis doctoral. Tulane University].
- Dosal, P. J. (2017). *Las élites industriales en Guatemala: una historia de su ascenso, 1871-1994* (2ª ed.). Piedra Santa.
- Espina, C. (2016, 25 de agosto). Presidente pide al Congreso que le devuelvan la iniciativa de reforma tributaria. *El Periódico*. <https://elperiodico.com.gt/nacionales/2016/08/25/presidente-pide-al-congreso-que-le-devuelvan-la-iniciativa-de-reforma-tributaria/>
- Fuentes, J.A. (2016, 5 de junio). Así se captura el estado en el capitalismo jerárquico. *Plaza Pública*. <https://www.plazapublica.com.gt/content/asi-se-captura-el-estado-en-el-capitalismo-jerarquico>
- Fuentes, J. A. y Cabrera, M. (2006). Pacto fiscal en Guatemala: lecciones de una negociación. *Revista de la Cepal* 88, 153-166.
- González, A. C. (2019, marzo). Vías para fortalecer los ingresos tributarios: Análisis del gasto tributario y propuestas complementarias. *Investigación y consultoría económica*, 17. http://asies.org.gt/pdf/vias_para_fortalecer_los_ingresos_tributarios.pdf
- Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas. (s.f.). *Ingresos tributarios de la administración central, 1999-2018*. <https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/estadisticas/doc104.pdf>
- Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas. (s.f.). *Situación financiera de la administración central, 2001-2021*. <https://www.minfin.gob.gt/images/daf/documentos/doc1.pdf>
- Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas (2013, enero). *Análisis de coyuntura sobre la actualización tributaria*. https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/estadisticas/estudios_fiscales/analisis_coyuntura_290113.pdf
- Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas (2016, 11 de agosto). *Comunicado 79: Ejecutivo presenta iniciativa de ley para la recuperación de la capacidad fiscal*. <https://www.minfin.gob.gt/index.php/comunicados/comunicados-2016/3130-79-ejecutivo-presenta-iniciativa-de-ley-para-la-recuperacion-de-la-capacidad-fiscal>

- Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas. (2021, febrero). *Informe de desempeño de la política fiscal 2020*. https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/estadisticas2/estudios_fiscales/desemp2020_170221.pdf
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2005, 1 de noviembre). Diez claves para un pacto fiscal: experiencias de negociación fiscal en Guatemala y otros países. *Boletín de Estudios Fiscales*, 1. <https://icefi.org/publicaciones/boletin-de-estudios-fiscales-no1-diez-claves-para-un-pacto-fiscal>
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2012). *La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis* (2ª ed.). Icefi.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2013, 2 de diciembre). *Guatemala: Icefi advierte sobre las consecuencias fiscales de las últimas acciones legislativas de 2013*. <https://mail.icefi.org/comunicados/guatemala-icefi-advierte-sobre-las-consecuencias-fiscales-de-las-ultimas-acciones>
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2019). *Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas*. Icefi. https://mail.icefi.org/sites/default/files/politica_fiscal_expresion_del_poder_de_las_elites_centroamericanas.pdf
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2020, enero). *La necesidad de una reforma fiscal integral en Guatemala: Hallazgos y recomendaciones a partir del contexto económico, financiero, social y político que afronta el nuevo gobierno. Nota de Coyuntura 01-2020*. https://www.icefi.org/sites/default/files/icefi_-_la_necesidad_de_una_reforma_fiscal_en_guatemala.pdf
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2020a, abril). Guatemala: crecimiento modesto con tensiones sociales. En *Perfiles macrofiscales de Centroamérica*, 7(13), 90-101. https://mail.icefi.org/sites/default/files/perfiles_macrofiscales_de_centroamerica_-_13.pdf
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2021). *Agenda fiscal centroamericana 2021-2030. La realidad de Centroamérica: un diagnóstico comprehensivo*. Icefi. https://mail.icefi.org/sites/default/files/afca_icefi_2021_-_volumen_i.pdf
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2021a, marzo). *Guatemala. Perfiles macrofiscales de Centroamérica*, 8(14), 5-27. <https://mail.icefi.org/publicaciones/perfiles-macrofiscales-de-centroamerica-14-guatemala>
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2021b, noviembre). *Guatemala: Elementos de análisis y propuesta para fortalecer el proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2022*. Icefi. https://mail.icefi.org/sites/default/files/ddf_-_guatemala_-_analisis_y_propuesta_para_fortalecer_el_proyecto_de_presupuesto_de_2022.pdf
- Instituto de Problemas Nacionales. (2016, agosto). *Análisis de coyuntura: La reforma tributaria fallida*. <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2016/08/La-reforma-tributaria.pdf>
- Jessop, B. (2016). *The State: Past, present, future*. Polity Press.
- López, K. (2016, 12 de agosto). Reforma fiscal es insuficiente para reducir la brecha social. *La Hora*. <https://lahora.gt/nacionales/wpcomvip/2016/08/12/reforma-fiscal-insuficiente-reducir-brecha-social/>

- López, K. (2019, 26 de septiembre). El Congreso le dio un golpe bajo a los que sí pagan impuestos. *Nómada*. <https://nomada.gt/pais/entender-la-politica/el-congreso-le-dio-un-golpe-bajo-a-los-que-si-pagan-sus-impuestos/>
- Marti, W. J. (1994). *The private sector, the state and economic development: The Guatemalan experience* [Tesis doctoral, The University of Texas at Austin].
- Martin, I. W. y Prasad, M. (2014). Taxes and fiscal sociology. *Annual Review of Sociology*, 40, 331-345.
- Martin, I. W.; Mehrotra, A. K. y Prasad, M. (2009). The thunder of history: The origins and development of the new fiscal sociology. En I. W. Martin, A. J. Mehrotra y M. Prasad (Eds.). *The new fiscal sociology: taxation in comparative and historical perspective* (pp. 1-27). Cambridge University Press.
- Maúl, H. (2016, 9 de febrero). *Finanzas públicas y pacto fiscal*. <https://cien.org.gt/index.php/finanzas-publicas-y-pacto-fiscal/>
- Menkos, J. (2013, diciembre). *Reformas tributarias en Guatemala, 2009-2012*. Cepal. https://www.cepal.org/ofilac/documentos/Doc_16.2_Guatemala.pdf
- Menkos, J. (2016, septiembre). Guatemala y las barreras para una reforma tributaria. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/guatemala-y-las-barreras-para-una-reforma-tributaria/>
- Ministerio de Finanzas Públicas (2021). Guatemala Ingresos tributarios. <https://www.minfin.gob.gt/images/daf/documentos/doc108.pdf>
- Montenegro, H. y Pérez Marroquín, C. (2021, 18 de noviembre). Presupuesto 2022: Congreso le suma casi Q300 millones al monto del dictamen. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/congreso-avanza-en-aprobacion-de-presupuesto-2022-con-alcaldes-y-cercos-policiales-de-fondo-breaking/>
- Moore, M. (2004). Revenues, state formation, and the quality of governance in developing countries. *International Political Science Review*, 25(3), 297-319.
- Narciso Chúa, J. J. (2019, julio). Factores que inciden en la tributación. *Reflexiones económicas*, 2.
- Novales, H. (2014). *Partidos políticos guatemaltecos: financiamiento e institucionalidad*. *Asíes*. <http://asies.org.gt/pdf/partidos-politicos-guatemaltecos-financiamiento-e-institucionalidad--resumen-ejecutivo-.pdf>
- OECD et al. (2021). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2021*. OECD Publishing. https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2021_96ce5287-en-es
- Palacios, C. (2016, 22 de agosto). Montúfar Rodríguez: Reforma tributaria hará más daño que beneficio. *La Hora*. <https://lahora.gt/nacionales/wpcomvip/2016/08/22/montufar-rodriguez-reforma-tributaria-hara-mas-dano-beneficio/>
- Pape Yalibat, E. (2013). *Tributación y desigualdad social en Guatemala*. [Tesis doctoral, Universidad Galileo]
- Paiz, S. (2021, 10 de junio). Madame Vice President Harris. *El Periódico*. <https://elperiodico.com.gt/opinion/opiniones-de-hoy/2021/06/03/madame-vice-president-harris/>
- Palencia Prado, M. (2002). *El Estado para el capital: la arena fiscal, manzana de la discordia entre el empresariado y el poder público*. Flacso.
- Quiñonez, F. (2016, 26 de agosto). Presidente retira polémica iniciativa de reforma fiscal. *El Siglo*. <https://elsiglo.com.gt/2016/08/26/presidente-retira-polemica-iniciativa-de-reforma-fiscal/?cn-reloaded=1>
- Ramos, S. (2016, 22 de agosto). Reforma fiscal sin llegar a Comisión. *La Hora*. https://issuu.com/lahoragt/docs/la_hora_22-08-2016

- Redacción La Hora. (2016, 20 de agosto). A pesar de romper su promesa, Morales se limitó a subir tasas y no se atrevió a una reforma fiscal. *La Hora*. <https://lahora.gt/nacionales/wpcomvip/2016/08/20/pesar-romper-promesa-morales-se-limito-subir-tasas-no-se-atrevio-una-reforma-fiscal>
- Rodríguez Pellecer, M. (2016, 16 de agosto). Esto es lo peor (y lo mejor) de la reforma fiscal. *Nómada*. <https://nomada.gt/pais/esto-es-lo-peor-y-lo-mejor-de-la-reforma-fiscal/>
- Sanabria Arias, J. C. (2017). Desempeño del sistema político en el proceso electoral 2015: estudio del sistema de partidos políticos. En *Un modelo en transición: desafíos al régimen político electoral*. (pp. 109-183). Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales.
- Schneider, A. (2012). *State-building and tax regimes in Central America*. Cambridge University Press.
- Schneider, A. y González, L. (2009, junio). Guatemala's crisis state: Actors, institutions, and processes of inhibited revenue.
- Superintendencia de Administración Tributaria. (2009). *Historia de la tributación en Guatemala, desde los mayas hasta la actualidad*. Superintendencia de Administración Tributaria.
- Superintendencia de Administración Tributaria (2017). *El abc de los impuestos*. Superintendencia de Administración Tributaria. Departamento de Cultura Tributaria y Capacitación al Contribuyente.
- Superintendencia de Administración Tributaria. (2018). *Principales impuestos en Guatemala*. <https://portal.sat.gob.gt/portal/preguntas-frecuentes/principales-impuestos-guatemala/>
- United Nations Development Programme. (2020). *Human Development Report 2020. The next Frontier: Human Development and the Anthropocene*. UNDP. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2020>
- Valdez, J. F. y Palencia, M. (1998). *Los dominios del poder: la encrucijada tributaria*. Flacso.
- Williamson, J. (1993). Democracy and the 'Washington Consensus.' *World Development*, 21(8), 1329-1336.

ANEXOS

Tabla 4

Impuestos administrados por la Superintendencia de Administración Tributaria

Impuesto	Normado por	Tasas y rubros	Destino específico	Información adicional
Al valor agregado	Decreto 27-92 y sus reformas. Modificaciones recientes: 04-2012 y 10-2012.	Tasa general: 12% del valor de cada producto o servicio, incluido en el precio. En compra de vehículos y viviendas aplican otras tasas. Pequeño contribuyente: 5% sobre los ingresos brutos totales facturados por la venta o prestación de servicios de cada mes.	1,5%: Municipalidades. 1%: Programas de infraestructura a cargo de Codede. 1%: Fondos para la paz, mientras existan. 0,5%: Programas y proyectos de seguridad alimentaria de la población pobre: MCH, programas preescolares y escolares. 0,5%: Programas y proyectos de educación primaria y técnica. 0,5%: Programas y proyectos de seguridad ciudadana y de derechos humanos. 7,0%: Financiamiento del presupuesto general de la nación.	
Sobre la renta	Decreto 26-92 y sus reformas. Modificaciones más recientes: 04-2012 y 10-2012.	Se genera cada vez que se perciben ganancias en el territorio nacional (actividades lucrativas, trabajo, capital y ganancias de capital). La tarifa de pago depende del régimen.	Financiamiento del presupuesto de ingresos y gastos del Estado (ministerios, secretarías y otras dependencias del Estado).	
Específico a la primera matrícula de vehículos terrestres (Iprima)	Decreto 10-2012.	Se genera con la primera inscripción en el registro fiscal de los vehículos automotores terrestres nacionalizados, ensamblados o producidos en Guatemala. Aplican diferentes tasas (tabla de valores imposables).	No tiene destino específico. Fondo común del Estado.	

Impuesto	Normado por	Tasas y rubros	Destino específico	Información adicional
Sobre circulación de vehículos	Decreto 70-94. Modificado por 10-2012.	Vehículos particulares terrestres: Base imponible según el valor y la antigüedad del vehículo (entre el 2% para vehículos del año en curso y el 0,2% para aquellos de más de nueve años). El impuesto no puede ser menor a Q 220. Pago anual.	Vehículos terrestres particulares: 50% a las municipalidades del país, para el mantenimiento, mejora y construcción de infraestructura vial. 40%: Fondo común del Estado. 10%: Departamento de Tránsito de la Policía.	
Sobre la distribución de bebidas alcohólicas destiladas, cervezas y otras bebidas fermentadas	Decreto 21-2004.	Tiene como base el precio de venta al consumidor final, sugerido por el fabricante o el importador. Diferentes tarifas, según la bebida (entre el 6% y el 7,5%).	Se destina un mínimo del 15% para programas de salud sexual y reproductiva, planificación familiar y alcoholismo (MSPAS). Este porcentaje no es transferible.	
Al tabaco y sus productos	Decreto 61-77.	Lo pagan fabricantes e importadores. Los cigarrillos producidos a máquina pagan un impuesto no menor al 75% del precio sugerido al público, una vez se ha deducido el IVA y el impuesto específico de dicha ley.	Presupuesto del sector salud.	
A la distribución de petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo	Decreto 38-92.	Surge en el momento del despacho de los productos (gasolina superior, regular y de aviación; diésel y gas oil; kerosina, kerosina para motores de reacción, nafta, gas licuado. Exento: combustible utilizado para la generación de electricidad y gas licuado para uso doméstico. Rango: Q4.70 – Q0.60.	Impuesto que grava las gasolinas superior y regular: 10 centavos por galón a la Municipalidad de Guatemala. Resto de municipios: 20 centavos por galón a las demás municipalidades. Destino: servicios de transporte e infraestructura vial. Impuesto que grava la gasolina superior, regular y diésel: Q1.00 como fondo privativo para infraestructura vial.	

Impuesto	Normado por	Tasas y rubros	Destino específico	Información adicional
Específico a la distribución de cemento	Decreto 79-2000.	Q1.50 por cada bolsa de 42.5 kilogramos, o su equivalente cuando se vende a granel o en bolsas de diferente peso.	Financiamiento de programas de vivienda popular.	
Único sobre inmuebles	Decreto 15-98.	Contribución que los dueños de inmuebles dan al Estado. El pago depende del valor del inmueble. Aplican diferentes tasas.	La mayor parte de lo recaudado tiene como destino las municipalidades. La mayoría de las comunas lo recauda y administra. Si el Minfin aún lo cobra, de lo recaudado al 6 o 9 por millar, el 25% se destina al Estado y el restante a la municipalidad en la que se encuentra el inmueble. 70% a inversión en servicios básicos y de infraestructura; y un máximo del 30% para gastos de funcionamiento.	
De salida del país	Decreto 1701 y sus reformas (Ley orgánica del Inguat).		32% del impuesto de salida por vía aérea se invierte en programas de alfabetización del Mineduc. 33%: Inguat 27%: Dirección de Aeronáutica Civil 4%: Ministerio de Cultura y Deportes. 10%: Conap.	La recaudación está a cargo de las empresas de aviación o marítimas.
A la ocupación hotelera	Decreto 1701 y sus reformas.	Todas las empresas que brindan servicio de hospedajes están afectas a un pago del 10% sobre el precio que el Inguat sugiere por habitación.	Se destina a promoción turística y a la inversión en infraestructura de los lugares turísticos.	Administrado por el Inguat.

Fuente: elaboración propia basada en: SAT. (2017). *El ABC de los impuestos*. SAT. Departamento de Cultura Tributaria y Capacitación al Contribuyente.

Los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación: Su papel en la promoción del trabajo decente para la juventud

Dr. Jürgen Weller¹

Artículo de revisión

Fecha de recepción: 15 de abril del 2022

Fecha aceptación: 8 de agosto del 2022

Resumen

Para alcanzar un trabajo digno e iniciar una trayectoria laboral ascendente, los y las jóvenes se encuentran ante el reto de superar cuatro exclusiones del mercado laboral y, en este proceso, los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación (SNFPC), son los responsables de acompañarlos. Para ello, los SNFPC deben diseñar y ejecutar sus programas con base en la triple pertinencia: la demanda de cualificaciones proveniente del sector privado; las necesidades particulares de los y las jóvenes; y las del sector público, mismo que debe reivindicar las necesidades de formación desde una perspectiva de país, más allá de la demanda inmediata. Después de discutir estos aspectos, en este artículo se revisan los avances logrados en países latinoamericanos para la construcción de SNFPC efectivos y eficientes. También se destacan debilidades persistentes en los SNFPC que requieren reformas, para las que se plantean algunas sugerencias.

Palabras clave; formación profesional y capacitación, mercado de trabajo, jóvenes

Abstract

Young people must overcome four exclusions to get a decent job and start an upward employment trajectory. National technical and vocational education and training (TVET) systems can and should support the corresponding efforts. To accomplish this, TVET systems must design and execute their programs considering triple appropriateness, considering the private sector's and young people's skill demand, as well as the training needs related to a national development strategy, to be asserted by the public sector. After a discussion of these issues, the article reviews recent progress toward the construction of effective, efficient, and inclusive TVET systems in Latin American countries. Persistent weaknesses which require reforms are also highlighted, and the article concludes with suggestions to overcome them.

Keywords: Technical and vocational education and training, labor market, youth

¹ Investigador independiente. Exjefe de la Unidad de Estudios del Empleo, Cepal. jurgenweller@gmail.com

Introducción

Conjuntamente con la educación, la formación para el trabajo juega un papel clave en la inserción laboral de los y las jóvenes, ya que puede facilitarles el acceso a un empleo decente y a trayectorias laborales ascendentes a lo largo de su vida. Sin embargo, los mercados laborales de la actualidad se caracterizan por transformaciones constantes a causa, principalmente, de: innovaciones tecnológicas profundas, continuas y transversales; y cambios económicos, sociales y culturales de gran alcance. Este contexto crea elevados niveles de incertidumbre, lo que representa un desafío para los sistemas nacionales de formación para el trabajo, porque implica dirigir la tarea educativa hacia el desarrollo de habilidades y conocimientos que respondan a una demanda heterogénea.

En la primera sección de este artículo se presenta un breve resumen de los desafíos que los y las jóvenes enfrentan en sus aspiraciones por una inserción laboral de calidad; y también se aborda el aporte que la formación profesional y la capacitación pueden generar al respecto. Después se enfatiza la relevancia de la triple pertinencia que debe tener un sistema nacional de formación y capacitación para que pueda cumplir plenamente con sus objetivos. En la tercera sección se resumen hallazgos importantes de investigaciones realizadas recientemente en América Latina, así como las debilidades que se han identificado en la región respecto a formación y capacitación profesional. Se cierra el artículo con algunas sugerencias para el fortalecimiento de la formación profesional y la capacitación en los países de la región.²

² Este artículo se basa parcialmente en la ponencia presentada por el autor durante el Seminario Internacional de Políticas Públicas, realizado en septiembre 2021, en la Universidad Rafael Landívar en Guatemala y en otros trabajos realizados por el autor sobre este mismo tema, anotados en la bibliografía.

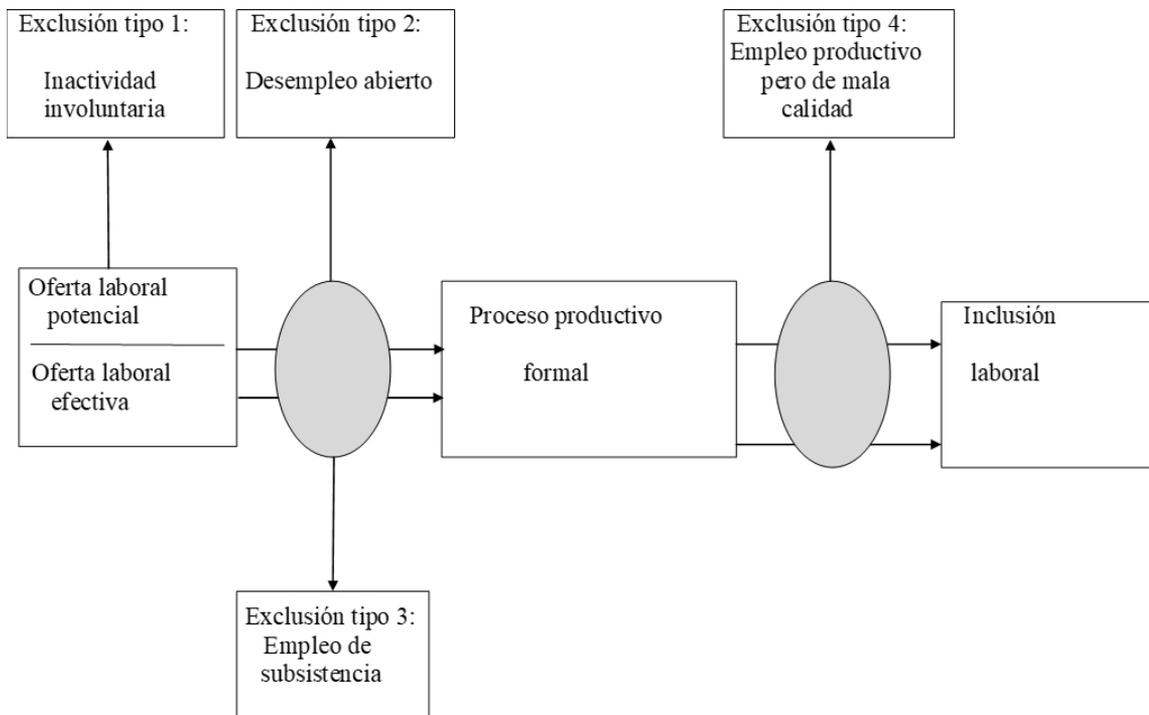
Aunque en este artículo no se abarca una explicación amplia de la pandemia del covid-19 y su impacto en la educación, se sabe que el contexto de emergencia sanitaria trajo dificultades adicionales a los procesos de aprendizaje en la formación para el trabajo, dado que no solamente se suspendió la enseñanza presencial, sino que además cesaron las actividades de práctica profesional, un elemento clave para la formación técnica profesional exitosa (Álvarez et al., 2021).

Los desafíos de la inserción laboral de calidad de los y las jóvenes

En su intento por insertarse o llegar a empleos de calidad, los y las jóvenes enfrentan cuatro exclusiones del mercado de trabajo. Estas se representan en la siguiente gráfica (véase figura 1).

Figura 1

Los tipos de la exclusión laboral



Nota. Gráfico elaborado con base en: Weller (2019).

En la gráfica anterior, se muestra que las cuatro exclusiones en mención son: la inactividad involuntaria, el desempleo abierto, el empleo de subsistencia y el empleo productivo, pero de mala calidad.

La primera exclusión es la inactividad involuntaria que afecta principalmente a mujeres jóvenes, quienes desean estar en el mercado de trabajo y generar ingresos propios, pero por diferentes motivos, como la distribución desigual de las responsabilidades del trabajo reproductivo y de cuidado, y las estructuras del hogar (caso de madres solteras u otros), no tienen la posibilidad de acceder a un trabajo remunerado.

La segunda exclusión es el alto desempleo juvenil, generalmente más alto que el nivel de desempleo de los adultos.³

³ Véase, por ejemplo, los datos presentados en el anexo estadístico de OIT (2020).

Entre los diferentes motivos que explican este hecho están (Weller, 2003; Maurizio, 2011): (i) una inadecuada educación o formación de capacidades que no corresponde a la demanda de empresas e instituciones; (ii) un círculo vicioso para los jóvenes recién salidos del sistema educativo y que buscan trabajo por primera vez, pues ellos pueden tener una educación o formación adecuada pero enfrentan dificultades de inserción por falta de experiencia por lo cual no pueden adquirir la experiencia exigida por el mercado; y (iii) una vez conseguido un trabajo remunerado, por diferentes motivos los y las jóvenes permanecen menos tiempo en el empleo, por lo que tienen una mayor rotación entre el empleo y la desocupación, lo que incide en una mayor tasa de desocupación juvenil.

La tercera exclusión afecta a los y las jóvenes que sí logran trabajar y generar ingresos; esta se refleja en su sobrerrepresentación en el sector de baja productividad o en el sector informal. Se les dificulta acceder a un empleo con actividades más productivas, lo que implica que sus ingresos sean bajos y, en general, son trabajos de baja calidad. En este contexto hay un debate respecto a si esto es una oportunidad de entrada al mercado laboral porque les aporta una experiencia que más adelante puede favorecerles al buscar un empleo de mejor calidad, o si es una trampa que implica que se quedan prácticamente confinados en el sector informal porque las experiencias que adquieran no se reconocen como valiosas en los sectores de mayor productividad. Sin duda, ambas situaciones se dan, con perspectivas heterogéneas para jóvenes según su nivel educativo, su trasfondo socioeconómico y su capital social y cultural (Maurizio, 2011).

Finalmente, la cuarta exclusión refleja el largo camino hacia un contrato de calidad. Hay muchas personas —y en esta situación nuevamente los jóvenes están sobrerrepresentados—, que trabajan en empresas formales de mayor productividad, pero tienen contratos precarios y condiciones laborales de mala calidad: es decir, se trata del trabajo informal dentro del sector formal. Estos obstáculos muestran la complejidad del desafío que enfrentan los y las jóvenes en su transición del sistema educativo al mundo laboral, sobre todo, si la meta no es únicamente generar ingresos, sino más bien encontrar una oportunidad de empleo que ofrezca condiciones favorables, cumpla con los criterios del trabajo decente.⁴

¿Qué puede hacer y qué rol juega la formación profesional y la capacitación respecto a estas exclusiones? No puede influir en la primera exclusión porque los factores que impiden el acceso de estas personas, sobre todo mujeres jóvenes, no están relacionados con factores del mercado de trabajo. Estos son más bien extralaborales, de manera que la formación profesional difícilmente puede contribuir a superar este obstáculo.

Sí puede contribuir a reducir o enfrentar la segunda exclusión, ya que atenúa el impacto de los tres aspectos citados que inciden en la elevada desocupación juvenil. Respecto al primer aspecto, una educación general adecuada y una capacitación o formación para el trabajo pertinente, tiende a mejorar las posibilidades de inserción laboral y de salir de la desocupación.

⁴ La OIT, para identificar los avances en los procesos de transición, en sus encuestas especializadas toma en cuenta la estabilidad del empleo y la satisfacción de las personas con sus condiciones de trabajo como criterios para una transición exitosa (Gontero y Weller, 2015).

La formación para el trabajo también puede aportar a enfrentar el segundo aspecto, que se refiere a falta de experiencia. Si bien, cuando los jóvenes salen del sistema de educación o de formación profesional, no tienen experiencia directa en el mercado de trabajo, un buen sistema de formación podría facilitarles, no solo la instrucción teórica, sino también una o varias fases prácticas. Si el proceso se estructura adecuadamente, esta práctica podría ser relevante en el sector productivo.

Lo anterior también puede ayudar a estabilizar la situación laboral en muchas empresas, algunos estudios muestran que la rotación es más elevada para las personas de menor nivel educativo y de poca experiencia laboral (Beccaria y Grossman, 2006). Esto es así porque, generalmente, las empresas que se ven en la necesidad de reducir su planilla dan de baja primero a las personas con menor nivel de cualificación. Si los jóvenes adquieren, a través de una buena formación, habilidades específicas requeridas por la empresa y, si además las perfeccionan,, pueden tener un nivel de cualificación, lo que a su vez favorece su estabilidad en el empleo.

En la exclusión número tres también hay un posible aporte del sistema de formación profesional porque si los jóvenes alcanzan un nivel de formación significativo para las empresas del sector de media o alta productividad, son más atractivos en comparación con jóvenes que entran al mercado de trabajo solamente con conocimientos básicos, pero no específicos para alguna empresa o algún sector. Finalmente, vinculado con esto, está el enfrentamiento de la exclusión número cuatro. Nuevamente la mejor calidad de la capacitación o de la formación les da más valor a las empresas. Estas pueden mostrar especial interés en conservar el talento humano juvenil que ha desarrollado conocimientos y/o habilidades específicas. De esta manera, para los y las jóvenes, pueden optar por una contratación estable, menos precario y con mejores condiciones de trabajo.

La orientación de la formación profesional y capacitación debe tomar en cuenta la triple pertinencia

La triple pertinencia es clave para que un sistema de formación profesional y capacitación pueda cumplir con su papel en el proceso de desarrollo de conocimientos y habilidades para enfrentar las cuatro exclusiones. La triple pertinencia se refiere: primero, a la necesidad de que la formación profesional genere habilidades y cualificaciones que correspondan a las necesidades del sector productivo, ya que esto aumenta la empleabilidad para los y las jóvenes y facilitará su inserción en el mercado laboral. En segundo lugar, se refiere a la necesidad de satisfacer las carencias y/o preferencias de formación-capacitación de los trabajadores, sobre todo los y las jóvenes, tanto a corto plazo como a largo plazo. Finalmente, el Estado, como organización política de la sociedad en su conjunto, debe considerar los requisitos de educación y formación a corto y largo plazo⁵ y orientar el proceso de formación hacia la promoción del bienestar y el crecimiento profesional de los jóvenes en el futuro. A continuación, se discuten aspectos claves de esta triple pertinencia:

(a) La demanda de las empresas

Para promover la inserción laboral, los procesos de formación profesional y capacitación deben tomar en cuenta la demanda de cualificaciones de las empresas. Allí hay grandes desafíos: primero la tendencia al desarrollo de nuevas tecnologías y mercados y, en consecuencia, la incertidumbre respecto a las habilidades que se necesitarán en el futuro. Asegurar esta pertinencia en este contexto es aún más complejo porque el proceso debe adaptarse constantemente a nuevas demandas, que, al identificarlas, se requiere tiempo para reestructurar el currículum y, además, encontrar formadores capaces de acompañar a los jóvenes en el desarrollo de las nuevas habilidades requeridas.

Lo anterior representa un problema permanente para la formación para el trabajo, pero se agrava en un contexto de profundas transformaciones tecnológicas como las que se viven actualmente (Schwab, 2016).⁶ Eso implica que hay brechas importantes y potencialmente crecientes entre la demanda de habilidades y competencias y la oferta generada por los sistemas de educación y de formación para el trabajo. En consecuencia, las empresas no encuentran en el mercado, opciones de talento humano que respondan a sus necesidades actuales y futuras.

⁵ Si bien también los empleadores o los trabajadores deben considerar un plazo más largo para sus decisiones de formación, en sus casos suele prevalecer un plazo más corto, por ejemplo, cuando se necesita llenar una vacante con las habilidades correspondientes o se requiere acceder pronto a un puesto de trabajo adecuadamente remunerado.

⁶ Álvarez, Labraña y Brunner (2021) discuten las implicaciones de la cuarta revolución industrial para la formación técnica profesional.

Un ejemplo de lo anterior, es una encuesta realizada entre empresas en Costa Rica, El Salvador y Perú. Los resultados evidenciaron que, entre un tercio (en el Perú) y dos tercios de las empresas entrevistadas (en los otros dos países), consideraron que no tienen la dotación óptima de trabajo para cubrir las necesidades de los próximos cinco años (Weller, 2011).

Como se mencionó anteriormente, en esta brecha también inciden los desafíos relacionados con las nuevas tecnologías y la incertidumbre reinante al respecto. Por ejemplo, una proyección a futuro de la demanda de habilidades frecuentemente se hace con una expansión lineal de las necesidades actuales, pero puede ser que en tres años surja una nueva tecnología que una empresa deba implementar en su proceso productivo porque, de lo contrario, perdería su competitividad y tendría que salir del mercado.

Otro desafío se relaciona con la heterogeneidad estructural. De hecho, la demanda de las empresas puede ser altamente heterogénea, considerando los diferentes niveles tecnológicos que utilizan, sus distintos grados de poder de mercado, su desigual acceso a capitalización, etc. Esto significa un desafío adicional para los sistemas de formación, porque deben ajustar la oferta de a de tal manera que no se limite únicamente a las empresas consideradas como «típicas», sino que debe responder a las necesidades de diferentes tipos de empresa. Sin este esfuerzo, la oferta quedaría orientada a las necesidades de las organizaciones más grandes y modernas, marginando a aquellas empresas pequeñas y medianas, lo que aumentaría esta desigualdad estructural.

(b) La demanda de los trabajadores

La empleabilidad generada, en gran parte, por los sistemas de educación y formación para el trabajo es una condición necesaria, pero no suficiente para la inserción laboral. Como se ha discutido en los estudios sobre la inserción laboral de los jóvenes, hay otros factores que inciden al respecto⁷. Entre ellos destaca el reto de acceder a un primer empleo de calidad, como ya se mencionó en la revisión de las exclusiones y las perspectivas de trayectorias ascendentes. Eso implica, conseguir un primer trabajo, adquirir experiencia relevante y después ascender.

La relevancia de las trayectorias ascendentes es obvia si se considera que, generalmente, las personas no desean permanecer en un mismo puesto de trabajo durante veinte años o más. Por lo general, la persona busca ascender, tanto en las responsabilidades, como en el desafío profesional, las condiciones laborales, el rango salarial, etc. En el caso de los y las jóvenes, esto suele estar relacionado con las metas de vida laborales individuales, las cuales pueden ser diversas según la situación de cada joven.

Así mismo, hay jóvenes que necesitan una inserción laboral con urgencia de manera que la demanda de formación en estos casos, se centra en la adquisición de competencias y habilidades que permita la inserción laboral inmediata, mientras otros preferirían adquirir una gama más amplia de competencias y habilidades que les favorezca a futuro, y no precisamente para optar por un empleo a corto plazo. Lo anterior representa un desafío adicional para el sistema de formación para el trabajo, ya que las demandas de los y las jóvenes son diversas.

⁷ Véase, por ejemplo, Gontero y Weller, 2015.

Por otra parte, en el contexto actual, se identifican al menos tres desafíos que enfrentan los trabajadores respecto al vínculo entre el mercado de trabajo y la formación. El primero es la incertidumbre sobre el efecto de las tecnologías en la demanda de nuevas habilidades por parte de las empresas en el futuro. La situación afecta en mayor grado a los y las jóvenes que se encuentra en el proceso de tomar una decisión profesional durante los últimos años de formación académica. Esto implica para ellos, considerar: el área profesional que les interesa, la preparación que esta requiere, el tipo de institución por la que puede optar, etc. En este proceso, los sistemas de formación cumplen un papel importante; deben acompañar a los jóvenes en la toma de una decisión informada que les permita adaptarse a la transformación tecnológica en el mundo laboral. (Gontero y Zambrano, 2018).

El segundo desafío se encuentra en la inestabilidad creciente de los mercados laborales. Esto implica para los trabajadores, constantes cambios de trabajo, lo que a su vez genera mayor demanda de capacitación y formación.

El tercer desafío se desprende de la heterogeneidad y las brechas de desigualdad entre los y las jóvenes; principalmente en aspectos sociales, educativos, de género, étnicos, entre otros. Esto tiene un impacto significativo en las ofertas de formación y capacitación profesional porque las posibilidades, los intereses, aspiraciones y perspectivas de los y las jóvenes son diversos; el desafío está en crear instrumentos que contribuyan a reducir estas desigualdades.

(c) La demanda desde una perspectiva de país

Desde la perspectiva de desarrollo sostenible a largo plazo para el país, se requiere una estrategia de formación que genere habilidades de manera integral; esto involucra el dominio de herramientas tecnológicas. Aquí se pueden resaltar las brechas de desigualdad digital existentes, tanto a nivel externo (países de América Latina versus países más desarrollados), como interno (las brechas de acceso y de conocimiento para el uso de medios digitales en el interior del país).

El desarrollo sostenible e inclusivo requiere de la competitividad sistémica. Si solamente algunos enclaves competitivos tienen acceso a buenas tecnologías, serán sobresalientes a nivel internacional, mas no propiciarán un desarrollo integrado en el país. Para un verdadero desarrollo, se requiere que las brechas de desigualdad en productividad y en los social, disminuyan.

Al mismo tiempo, se requiere transformar la estructura productiva y la estructura del consumo para promover la sostenibilidad a nivel nacional, a manera de enfrentar retos como el cambio climático y otros desafíos ambientales que amenazan incluso a la vida humana.. Esta transformación requiere nuevas habilidades en el sector empresarial (OIT, 2019).⁸ En vista de que en el corto plazo y sin políticas públicas adecuadas no aparecería un mercado (con la demanda y la oferta correspondientes) para estas habilidades, corresponde al sector público identificar las competencias requeridas en el marco de una estrategia de desarrollo sostenible que se haga cargo de estos desafíos.

En este contexto, se observa un ambiente de incertidumbre en lo que se refiere a los cambios tecnológicos, sobre cómo se van a desarrollar los mercados internacionales y también al hecho de que todavía no hay tanta claridad sobre cómo exactamente se puede alcanzar un crecimiento de la productividad en el marco de una estrategia de desarrollo sostenible. El desafío en ese tema es que se consensue a nivel del país una estrategia de desarrollo económico sostenible, porque se requiere inversiones públicas y privadas para avanzar con una reestructuración que requiere recursos, centrándose el financiamiento de los primeros pasos para la orientación de la estrategia en el sector público. Esto requiere un consenso social bastante amplio porque los recursos siempre son escasos, para lo cual es indispensable una comprensión general del desafío, los riesgos relacionados, pero también las oportunidades, especialmente en términos de empleo (OIT, 2019).

⁸ Alvarado (2017) resume los resultados de una conferencia Unesco / Unevoc en la que los participantes discutieron, entre otros temas, las actividades económicas con mayor potencial para generar «empleos verdes». Identificaron que esto requiere desarrollar nuevas competencias y habilidades en el capital humano, lo que se estableció como un nuevo desafío para la formación para el trabajo.

Para promover la sostenibilidad y la cohesión social, se requiere que la oferta de educación, formación y capacitación sea accesible para todos y todas, a manera de que la calidad de la educación sea similar en todos los estratos sociales. Para que la formación para el trabajo sea pertinente al desarrollo sostenible, se requiere un enfoque de sistema más allá de un conjunto actividades e instituciones. Es necesario desarrollar un verdadero sistema nacional de formación profesional y capacitación.

Avances recientes a nivel regional

Durante las últimas décadas, en América Latina se han logrado avances en el desarrollo de sistemas nacionales de formación para el trabajo. Se hace la aclaración de que, muchos de los avances que se revisan a continuación, no representan logros alcanzados en todos los países de la región. Más bien, hay diversidad de avances respecto a las características, la estructura y la cobertura de la formación para el trabajo y también respecto a los últimos cambios implementados⁹. Con esta revisión, se intenta describir el panorama de los cambios en marcha, más que logros completamente alcanzados.

Un avance importante que se identificó respecto a la formación para el trabajo, es la diversificación tanto de la oferta como de la demanda. Mientras que, en los inicios de los sistemas de formación en América Latina, el centro de la atención estaba en la industrialización y se formaba trabajadores-obreros para las industrias manufactureras, en la actualidad se han diversificado la población objetivo y los oferentes de la formación (Cepal y OIT, 2013; Abdala, 2014).

⁹ Bogliaccini y Madariaga (2020) identifican cuatro configuraciones de la formación para el trabajo en América Latina.

Actualmente, la población objetivo es diversa y se conforma por: (a) personas ocupadas; (b) cesantes que buscan reinserción productiva; (c) adultos sin o con poca experiencia en el mercado de trabajo; y (d) jóvenes con una diversidad de perfiles educativos que a su vez incluyen: (i) los que están en la educación secundaria; (ii) los que abandonaron o no terminaron la secundaria pero están en alguna capacitación para una mejor inserción laboral; (iii) los que tienen una educación secundaria completa y siguen formándose, pero no a nivel universitario. Estos grupos se describen a continuación:

(a) Personas ocupadas

Entre los ocupados hay una necesidad de aprendizaje de por vida que surge, sobre todo, del cambio tecnológico continuo que requiere actualizar los conocimientos y las habilidades de los trabajadores, y de la tendencia hacia una mayor inestabilidad del empleo a lo largo de la vida laboral. En este contexto, se ha hecho énfasis que también las personas que asisten a instituciones de formación profesional requieren, más que antes, combinar los conocimientos y habilidades técnicos característicos de sus ocupaciones con habilidades blandas (Álvarez, Labraña y Brunner, 2021).¹⁰ Esta necesidad surge desde la matriz productiva y se traslada a la adecuación de las competencias de los trabajadores para garantizar su empleabilidad. Incorporar nuevos conocimientos y habilidades también es indispensable para poder tener una trayectoria laboral ascendente.

En muchos países, el Estado ha reconocido la importancia de estos procesos y ha desarrollado instrumentos de apoyo para las empresas con el propósito de que sigan formando a los trabajadores que ya están ocupados, pero tienen que actualizar sus conocimientos y habilidades. Para ello, se está trabajando con subsidios e incentivos tributarios, o con oferentes de formación del sector público.

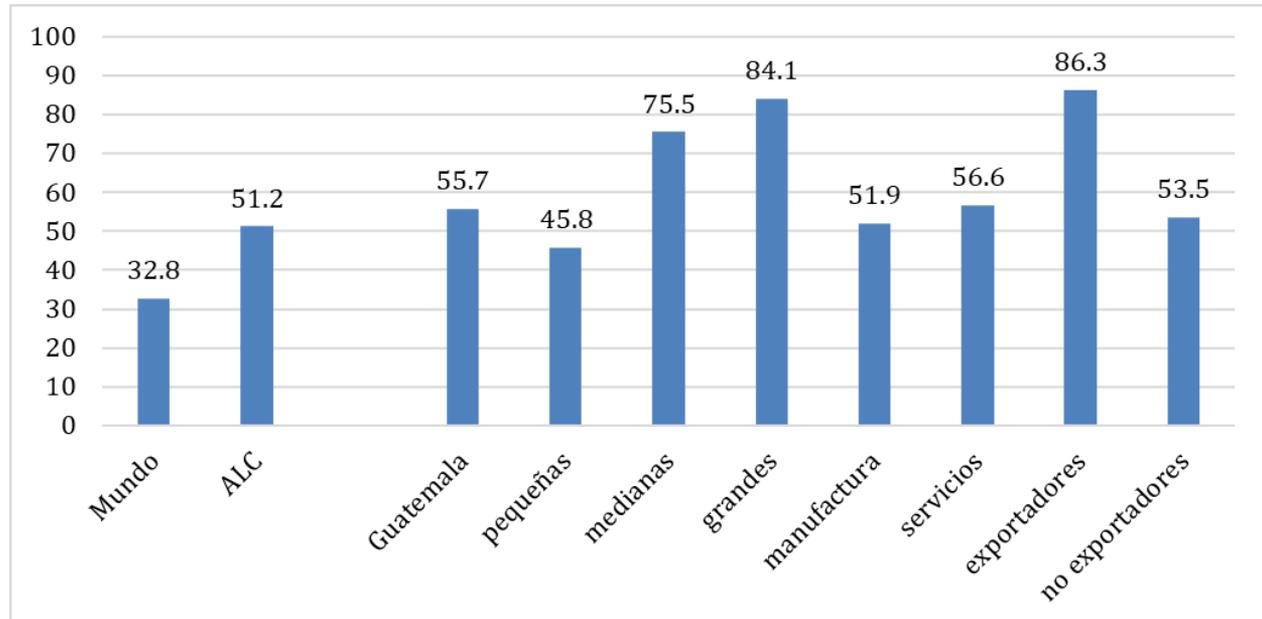
Aparentemente, las empresas están asumiendo este reto crecientemente. Según datos del World Bank Enterprise Survey, en 16 países latinoamericanos, entre mediados de la década del 2000 y mediados de la década del 2010, la proporción de empresas formales que ofrecieron capacitación a sus trabajadores aumentó de un 43,2% a un 50,4%.¹¹ Entre los países que registraron aumentos en este indicador, se encuentra Guatemala donde, en el 2017, un 55,7% de las empresas encuestadas reportaron actividades de capacitación, lo que supera levemente el promedio de América Latina y el Caribe y claramente la proporción correspondiente para el mundo en su conjunto (Figura 2).

¹⁰ Como «habilidades blandas» se entienden habilidades cognitivas, sociales, de solución de problemas, creatividad y similares.

¹¹ Cálculo propio con base en datos del World Bank Enterprise Survey.

Figura 2

Porcentaje de empresas formales que ofrecen capacitación, 2017



Nota. Gráfica elaborada con base en datos de Banco Mundial, World Bank Economic Survey (2017).

(b) Cesantes

En Guatemala, la frecuencia de estas actividades está claramente correlacionada con el tamaño de la empresa; y la proporción de empresas grandes que ofrecen capacitación casi duplica a la de las empresas pequeñas. Esta discrepancia respecto a actividades de capacitación tiende a agrandar más que achicar la brecha de productividad y, en consecuencia, también la heterogeneidad de la estructura productiva. Otra brecha importante se observa entre empresas que son exportadoras directas (86% de ellas ofrecen capacitación) y las que no lo son (53.5% ofrecen capacitación)

El segundo grupo corresponde a las personas cesantes, que después de haber perdido su trabajo pueden necesitar una capacitación para facilitar su inserción a otro empleo, de manera que este sea más productivo. Específicamente en el caso de desempleo de larga duración, se ha detectado que a veces es necesario que las personas actualicen sus competencias porque la inactividad o el desempleo pueden provocar que la persona olvide algunos de sus conocimientos y habilidades, por lo que sería necesario contrarrestarlo.

También puede ocurrir que una reinserción en el mismo sector o en la misma ocupación en que la persona cesante se desempeñaba antes, sea difícil de conseguir a causa de una baja demanda laboral coyuntural o estructural (por ejemplo, debido a un profundo cambio tecnológico sustitutivo de mano de obra), de manera que tendrá que reorientarse a otro sector u otra ocupación. Esto requeriría una capacitación que permita adquirir los conocimientos y habilidades, requeridos para este nuevo contexto u ocupación.¹² Se necesita de actividades de capacitación ajustadas al sector o la ocupación en los que hay una demanda, para que la persona cesante pueda acceder nuevamente. Esto toma más relevancia en sectores donde predomina el desempleo, porque puede convertirse en una situación estructural

En este contexto, es muy importante la integración de los servicios de intermediación y los programas de formación para ayudar a los cesantes a reincorporarse. Para ello, primero se deben detectar los vacíos educativos existentes entre los cesantes, considerando también que, en algunos casos, la persona no necesita ninguna capacitación e inmediatamente puede lograr su reinserción, mientras que otros, sí carecen de algunas habilidades y competencias específicas, por lo que sí lo necesitan. puede ser un obstáculo.

Un ejemplo de lo anterior es el Servicio Público de Empleo del Distrito de Bogotá. Estableció una ruta de atención para personas oferentes de trabajo en la que se identifican las necesidades de atención más allá de la intermediación. Para dar seguimiento a los casos, se establecieron acuerdos institucionales con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), cuya oferta formativa permite enfrentar las necesidades de capacitación detectadas (Secretaría Distrital de Desarrollo Económico / Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2013).

En muchos países también se vinculó la capacitación de los cesantes con esquemas de protección frente al desempleo (seguro desempleo, programas de empleo temporal, etc.), sobre todo en el contexto de una crisis económica (como la crisis financiera 2008-2009 y la crisis desencadenada por la pandemia de la covid-19). Esto surge de la consideración de que la situación económica impide una pronta reinserción laboral y se debería aprovechar este período de cesantía, posiblemente prolongada, para mejorar las habilidades y competencias a manera de facilitar la reinserción laboral posteriormente y, además garantizar que esta sea más productiva. En algunos casos, los países otorgan la extensión de estos beneficios de protección, con la condición de que la persona cesante asista a una actividad de capacitación.

¹² En Uruguay se está trabajando en un mecanismo que permitirá la identificación de las habilidades específicas requeridas para todas las ocupaciones, lo que sería un instrumento clave para refinar la oferta formativa correspondiente. Véase al respecto Velárdez (2021).

(c) Adultos con poca o nula experiencia en el mercado laboral

Entre los adultos con poca experiencia laboral interesados en una inserción laboral están, sobre todo, las mujeres que formaron familia a temprana edad (emparejada o como madre soltera) y que, al culminar su formación académica, no accedieron a un trabajo en el sector formal, sino más bien desempeñaron el rol de ama de casa. En muchos casos no pudieron intentar esta inserción más tempranamente, porque enfrentaron la primera exclusión laboral (inactividad laboral involuntaria).

Más adelante, con los hijos e hijas más grandes y autovalentes, esta exclusión se atenúa y se abre la posibilidad de insertarse en el mercado laboral. Sin embargo, para ello, enfrentan dos obstáculos: primero, en muchos casos se trata de mujeres de bajo nivel de educación formal (que entre las mujeres suelen tener la más baja tasa de participación laboral), lo que dificulta el acceso a un trabajo remunerado; y segundo, a pesar de que ya no son tan jóvenes no cuentan con una experiencia de trabajo reconocida por el mercado laboral. Si se remueve el obstáculo que representa la primera exclusión laboral, estas mujeres se encuentran con la necesidad de recibir capacitación para superar las dificultades que se le presenten al entrar al mercado laboral.

Un instrumento que puede ser relevante en estos casos es la nivelación de estudios porque muchas veces estas personas anticiparon su salida del sistema educativo. Por ejemplo: por un embarazo, en el caso de las mujeres jóvenes.

Otra opción para enfrentar las dificultades generadas por la falta de experiencia reconocida dentro del mercado laboral es partir de las habilidades desarrolladas fuera de este. Por ejemplo, en el caso de las mujeres que se han desempeñado como amas de casa, motivarlas a transformar los conocimientos aprendidos de las tareas del hogar, en competencias para un puesto de trabajo dentro de una empresa. Este acompañamiento se puede complementar con un programa de capacitación que incluya el desarrollo de habilidades digitales.

Cabe señalar que, si bien aquí se ha hecho énfasis en la situación de mujeres adultas, sobre todo de bajo nivel educativo, que aspiran a una primera inserción laboral, los sistemas de formación profesional y capacitación también tienen que desarrollar instrumentos para fomentar la inserción laboral de otros grupos vulnerables, como pueden ser personas en situación de discapacidad, miembros de minorías étnicas históricamente discriminadas o inmigrantes (Zúñiga, 2015).

Hay una serie de actividades que se han desarrollado en América Latina con el objetivo de fomentar la inserción laboral de estas personas a través de mecanismos de formación para el trabajo, entre las cuales se pueden mencionar: (a) desarrollo de programas de fomento de autoempleo, con diseño adecuado para tomar en consideración el contexto familiar; (b) la integración de actividades de capacitación con otros instrumentos (crédito, acceso a mercado, etc.); (c) los programas públicos de capacitación con becas, frecuentemente a nivel sectorial; y (d) la «graduación» en programas públicos de empleo temporal a través de la capacitación.¹³

¹³ En Weller y Gontero (2016: 264-266) se citan algunos ejemplos de programas de este tipo.

(d) La población joven

La población joven representa un grupo meta clave para los sistemas nacionales de formación para el trabajo. Como ya se indicó, al respecto habría que diferenciar tres grupos: el primero está conformado por los y las estudiantes de la educación secundaria la cual, dependiendo del país, puede ser técnica o general. Alrededor de 2013, en la mediana de 17 países latinoamericanos, un 25% de estos estudiantes estaba matriculado en una institución de educación técnica profesional, con un mínimo de 5% en Nicaragua y un máximo de 56% en Cuba (Sevilla, 2017).

El esquema más promisorio de la educación secundaria técnica-profesional es la formación dual (con componentes teóricos en clase y prácticos en una empresa), el cual ha mostrado su efectividad en varios países europeos. En América Latina se han desarrollado experiencias interesantes con este formato, pero no ha sido posible extenderlo debido a varios obstáculos (Euler, 2013).

La experiencia con la educación secundaria técnica-profesional en la región ha sido mixta (Sevilla y Ortiz, 2019). Un elemento clave para que tenga un impacto favorable, tanto en la inserción laboral inicial, como en la trayectoria laboral posterior, es la flexibilidad de la oferta formativa que permita que los alumnos adquieran competencias con las cuales puedan desarrollar, después de su graduación de la educación secundaria, nuevas habilidades para trayectorias ascendentes, sobre todo en el contexto de rápido cambio tecnológico (Hanushek, Woessmann y Zhang, 2011).¹⁴

De todas maneras, hay una tendencia de acercamiento entre los dos formatos de la educación secundaria (Sevilla y Ortiz, 2019). Por una parte, se trata de acercar la educación general más al mundo de trabajo. Se reconoce que, aunque muchos estudiantes de educación secundaria general aspiran a asistir a la universidad después de graduarse, eso no significa que no necesiten conocer el mundo de trabajo a este nivel, por lo que se ve la necesidad de facilitarles más conocimientos acerca de las opciones laborales disponibles y de cómo funciona el mercado laboral y el mundo productivo.

Por otra parte, se busca que la educación secundaria técnica no sea algo que definitivamente cierre el camino a la universidad, sino dejar también esta opción abierta para el futuro. De esta manera, se trata de atenuar y superar la segmentación históricamente relacionada con la dualidad de la educación secundaria, dado que los alumnos que asisten a la educación media técnica profesional provienen habitualmente de hogares de menores ingresos, y la opción por este formato educativo anteriormente los «encerraba» en ocupaciones técnicas.

¹⁴ Los esfuerzos en esta dirección requieren ajustar las estrategias didácticas y pedagógicas de manera ágil, lo que es un gran desafío (Sevilla y Ortiz, 2019).

También hay avances respecto a las personas que han completado su educación secundaria y desean una formación posterior que no sea universitaria. Alrededor de 2014, en la mediana de 11 países latinoamericanos, un 14% de los alumnos de educación superior estaban matriculados en una institución de educación técnica-profesional, con un mínimo de 9% en Costa Rica y Nicaragua y un máximo de 45% en Chile (Sevilla, 2017). Estos datos representan un aumento del número de estudiantes de formación profesional postsecundaria, pues en el contexto de una importante expansión de la matrícula en la educación superior, la educación técnica-profesional mantuvo su participación estable.¹⁵

Esto puede obedecer a que hay una alta demanda, en el mundo del trabajo, de técnicos y tecnólogos no universitarios, con habilidades especializadas en cierta área, lo que puede ser una entrada ventajosa al mercado laboral (Jacinto, 2013; Sevilla, 2017). En este contexto se han desarrollado esquemas formales de aprendizaje con empresas, las cuales incluyen una titulación que, una vez terminado el proceso de aprendizaje, les da una mayor oportunidad de inserción laboral no solo inicial, sino también para trayectorias ascendentes. Como ya se enfatizó, esto es válido, sobre todo, cuando entrar a este tipo de formación no significa que sea el fin del camino formativo, sino una etapa que en el futuro puede llevar a la cualificación adicional, e incluso a una carrera universitaria complementaria o trayectorias ascendentes en el mundo productivo como tal.

Finalmente, el tercer grupo abarca a jóvenes que no lograron graduarse de la educación secundaria, muchos de ellos pertenecientes a grupos vulnerables. Para esta población se desarrollaron sobre todo los programas «Joven», relativamente de corta duración y con un enfoque integral que incluye aspectos teóricos y prácticos, vinculado con el mundo productivo (Abdala, 2014; González-Velosa, Ripani y Rosas Shady, 2012). Es importante que estos esquemas incluyan un componente de orientación porque muchos de estos jóvenes no tienen claridad de sus opciones y oportunidades y tampoco de sus preferencias. Para este grupo, la capacitación está más bien centrada en áreas básicas relevantes. Al estar estos programas vinculados con una fase práctica en las empresas, el desarrollo de habilidades responde a las demandadas en el mercado de trabajo.

¹⁵ Entre 2010 y 2016, la proporción de graduados en la educación técnica-profesional como porcentaje del total de graduados de educación superior se mantuvo en alrededor de un 15% (García de Fanelli, 2018, p. 27).

Además, a partir de los años noventa del siglo pasado en muchos países surgieron programas para fomentar el trabajo independiente para jóvenes, en respuesta a la debilidad de la creación de empleos asalariados y el interés de muchos jóvenes de «ser su propio jefe». ¹⁶ Programas de este tipo surgieron tanto para jóvenes de alto nivel educativo (graduados de la educación superior, tanto universitaria como técnica-profesional) como para jóvenes de educación formal más baja. Por ejemplo, con el formato de incubadoras de empresas *start-up*, vinculadas a centros de educación y capacitación. Estos programas necesariamente incluyen componentes de capacitación, en áreas como el desarrollo de proyectos, análisis de mercado y de factibilidad, contabilidad, etc. Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que la proporción de emprendimientos que no logran sostenerse en el tiempo es elevada, y lo es aún más en el caso de jóvenes sin o con poca experiencia de trabajo (Weller, 2006: 260ss).

(e) Otros avances

Durante las últimas décadas ha habido una mayor diversificación de los proveedores de formación para el trabajo, lo que responde en gran parte a la diversificación de la demanda ya revisada. Sin embargo, la calidad de los proveedores suele ser desigual. Entre otros, se han encontrado instituciones que tratan de aprovechar el interés de los y las jóvenes en una mejor cualificación, pero sin ofrecer una formación de buena calidad que realmente les ayude en su inserción laboral. En consecuencia, las personas obtienen un certificado de la formación o capacitación recibida, pero este no le es útil, ya que no está reconocido por el mercado. De allí surge el reto de certificar a los proveedores de formación para el trabajo como un instrumento para alcanzar los niveles de calidad requeridos.

Hay avances importantes respecto a la dificultad de identificar las demandas de cualificaciones. Eso se debe, principalmente, a que muchas instituciones de formación han hecho esfuerzos interesantes para investigar la demanda del mercado actual y proyectar la del futuro (Gontero y Albornoz, 2019).

¹⁶ Esta opción surgió, por ejemplo, en grupos focales realizados con jóvenes en Chile, Ecuador, El Salvador, Paraguay y Perú. Sin embargo, generalmente los jóvenes estaban conscientes de los riesgos relacionados con la independencia económica y esta no representó una meta muy generalizada de los y las jóvenes (véanse los capítulos 2 a 4 en Weller (2006) y las referencias bibliográficas allí citadas).

Otro avance importante se encuentra en la definición y certificación de competencias. Esto es un instrumento potente para el sistema de formación profesional, tanto para integrar los diferentes canales de formación (incluyendo los informales), como para actualizar su contenido. En este contexto, también se reconoce crecientemente la transversalidad de muchas competencias, superando el enfoque de formar personas en oficios específicos y más bien promover el desarrollo además de habilidades de diferentes ocupaciones, de manera transversal de acuerdo con el mercado laboral de hoy y del futuro.

Otro aspecto relevante en este contexto es el creciente reconocimiento de la importancia de las competencias socioemocionales, dado que , múltiples estudios han mostrado que estas competencias «blandas» están adquiriendo una importancia cada vez mayor (véase, por ejemplo, Cepal y OIE, 2020).

Por su parte, los sistemas de certificación de competencias tienen la ventaja de que pueden reconocer los procesos informales de generación de habilidades y competencias, para ayudar a las personas que no han asistido a instituciones de educación formal para la capacitación laboral, pero que han realizado procesos de aprendizaje en canales informales y en la misma práctica laboral. Certificar estos conocimientos por medio de un examen y un análisis de sus habilidades puede ayudar a acceder a trabajos de mejor calidad.

Respecto a avances institucionales se observa un papel creciente de los Ministerios de Trabajo, y en muchos países se observa una mejor coordinación entre los organismos especializados de formación y este Ministerio. Además, se ha mejorado el acceso a la información relevante sobre el mercado de trabajo, por ejemplo, a través de la creación de observatorios laborales (Gontero y Zambrano, 2018). Finalmente, se han registrado avances en la formación docente, infraestructura y aprendizaje en los lugares de trabajo (Sevilla y Ortiz, 2019).

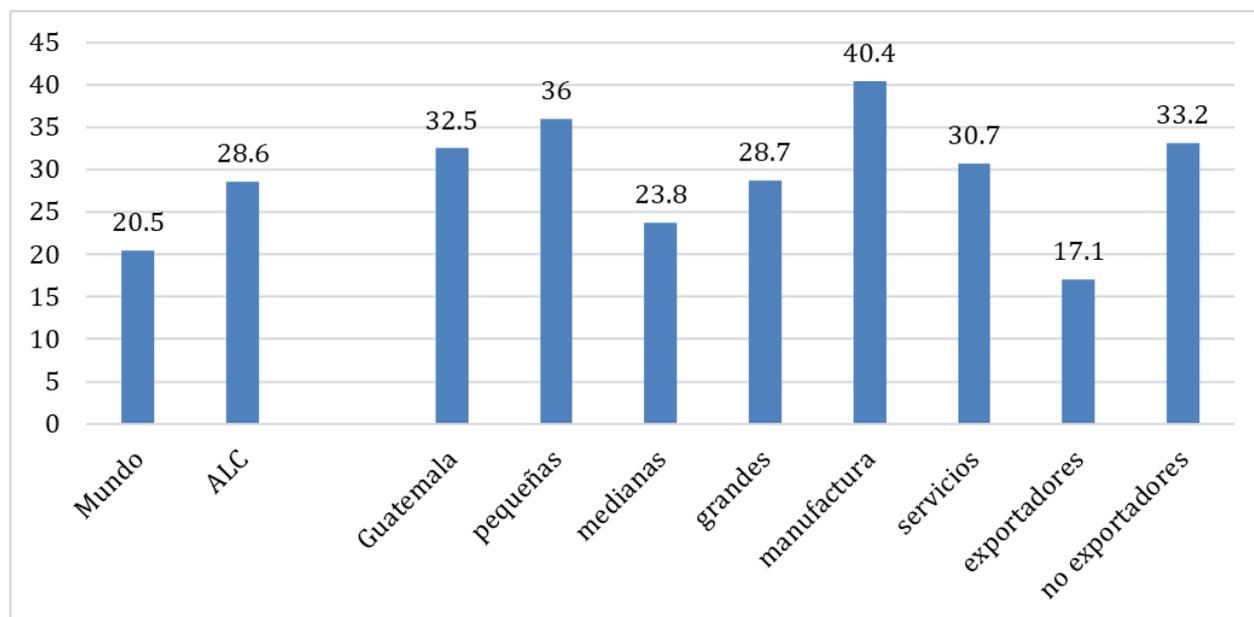
Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que muchas de estas mejoras todavía se encuentran en el nivel de ajustes en las políticas de formación para el trabajo más que en avances hacia respuestas sistemáticas efectivas. Además, existe una gran heterogeneidad entre los países de la región; es importante tomar en cuenta que, no solo ha habido avances, sino también retrocesos, así como rezagos y debilidades (OIT-CINTERFOR, 2017; Sevilla, 2017). Algunos de estos se revisan en la sección siguiente.

Debilidades persistentes

A pesar de los avances resumidos en la sección anterior, hay claros indicios de que, en la actualidad, los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación cumplen de manera insuficiente con el mandato de la triple pertinencia. Por un lado, en las encuestas correspondientes, las empresas suelen expresar que las competencias y habilidades con las cuales los y las jóvenes salen de los sistemas de educación y formación son inadecuadas para sus necesidades productivas (Weller, 2011; Bassi et al., 2012). En consecuencia, como lo muestra la Figura 3, una proporción significativa de las empresas de la región indica que la capacitación o la cualificación inadecuadas representan un obstáculo importante para su desarrollo (20% en el mundo en su conjunto, 28% en América Latina y el Caribe, 32% en Guatemala).

Figura 3

Porcentaje de empresas que consideran la capacitación inadecuada como obstáculo importante



Nota. Gráfica elaborada con base en datos de Banco Mundial, World Bank Economic Survey (2017).

En el caso de Guatemala, la situación es más evidente en el sector de la manufactura, donde el 40,4% de las empresas manifestó que la capacitación inadecuada sí representa un problema para sus actividades comerciales. También es observable que esta situación afecta más a las empresas no exportadoras (33,2%) que a las exportadoras (17,1%). Esto probablemente tiene relación con que las empresas exportadoras ya cuentan con sus propios programas de capacitación y atienden a estos vacíos de formación a nivel interno (véase figura 2).

Llama la atención que este problema afecta más a las pequeñas empresas, en el segundo lugar a las grandes y, en menor grado a las medianas. La elevada proporción de empresas pequeñas que enfrentan el problema de cualificación de sus trabajadores contrasta con la baja proporción de estas que ofrecen espacios de capacitación (Figura 2), lo que probablemente se debe a la carencia de recursos. Esto subraya la urgencia de establecer políticas públicas de apoyo, especialmente para este segmento de la estructura productiva.

Además, se ha observado que, en muchos casos, las empresas realizan actividades de capacitación para su personal únicamente para cumplir con requisitos establecidos por las autoridades nacionales o extranjeras. Con esto se puede deducir que los procesos de formación tendrían poco o nulo impacto en la productividad del personal y por tanto, de la empresa misma. (Eberhard et al., 2017).

En el caso de los jóvenes, si bien no consideran que la formación que reciben sea de mala calidad, generalmente manifiestan que no facilita su inserción laboral. Un ejemplo de ello es un estudio realizado en 20 países del mundo, en el que se aplicó una encuesta a jóvenes en edades de 16 a 25 años y se identificó que un elevado porcentaje de ellos manifiesta insatisfacción con la educación, ya que no los prepara para desempeñarse en el ámbito laboral a largo plazo. Por ello, consideraron necesario prestar más atención a temas como: las nuevas tecnologías, la creatividad, habilidades de comunicación y organización, así como atención personalizada para tomar decisiones acertadas para su desempeño profesional. (Semana, 2020).

Específicamente en el tema de la educación técnica-profesional, según una encuesta aplicada en la Región de Valparaíso, Chile, los estudiantes de la educación secundaria técnica profesional manifestaron que las instituciones educativas no tienen suficiente injerencia y conexión con el mercado de trabajo, por lo que no apoyan de manera satisfactoria en el mismo (Aude Brevis, Valdés de la Fuente y Reyes Rodríguez, s.f.). Son principalmente los jóvenes de niveles educativos más altos quienes perciben brechas importantes entre el conocimiento adquirido en las aulas y la realidad del mundo del trabajo (Espinosa, 2006). Estos resultados resaltaron que los sistemas encargados de la formación técnica-profesional, primero deben velar por una permanente actualización de su oferta formativa, según la demanda identificada en la triple pertinencia; y segundo, que el papel de las instituciones involucradas debe ir más allá de generar competencias y habilidades.

Conclusiones

A manera de resumen, se puede identificar que, para el cumplimiento con el desafío de la tercera pertinencia, se requiere avanzar en dos frentes. Primero, elaborar una estrategia educativa enfocada en el desarrollo sostenible y concretarla en políticas públicas, lo que es un proceso de alta complejidad.¹⁷ Segundo, identificar aquellas competencias y habilidades que se requieren en el ámbito laboral para promover el desarrollo sostenible, considerando temas como el cambio climático y las políticas para atenuarlo. Lamentablemente, hasta ahora son pocos los pasos que se han ejecutado para lograr este propósito.¹⁸

Por otra parte, las debilidades persistentes en los sistemas de formación profesional y capacitación de la región se pueden analizar en cuatro categorías: (1) la demanda; (2) la oferta; (3) la interacción entre la oferta y la demanda; y (4) los aspectos institucionales.

Las debilidades relacionadas con la demanda se refieren, en primer lugar, al desarrollo y aplicación de instrumentos para identificar y anticipar la misma; como se señaló previamente, es sumamente importante fortalecer estos instrumentos para que los sistemas de formación para el trabajo sean efectivos y, si bien se lograron algunos avances en esta área, estos son desiguales entre países e instituciones. En este aspecto, también se mantiene una elevada incertidumbre generada por los cambios en los mercados de tecnología y la segmentación productiva y social.

En segundo lugar, existen deficiencias en la integración de demandas al momento de elaborar ofertas educativas; esto puede estar relacionado con la heterogeneidad de las necesidades que presentan los y las jóvenes.

En tercer lugar, suele ser débil la integración de las políticas de formación y capacitación en la estrategia nacional. Esto puede estar asociado con las deficiencias en el análisis de la tercera pertinencia y la poca atención que se presta al desarrollo sostenible en el país.

Respecto a las debilidades de la oferta, se puede señalar que el número y cobertura de las instituciones de formación generalmente es limitado, lo que puede estar relacionado con la carencia de recursos.

¹⁷ Véase Mattar y Cuervo (2017), para una revisión de enfoques, experiencias y perspectivas de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe.

¹⁸ «Aun cuando dos tercios de estos países (los 183 países que presentaron contribuciones decididas a nivel nacional (CDN) para avanzar al cumplimiento de las metas del Acuerdo de París; el autor) reconocen en sus CDN la importancia del desarrollo de competencias profesionales y de la adquisición de conocimientos sobre cambio climático, menos del 40 por ciento de dichas CDN incluyen algún plan de capacitación laboral que respalde la aplicación de esas políticas, y más del 20 por ciento no prevén en absoluto la planificación de actividades relacionadas con el desarrollo del capital humano». (OIT, 2019, p. 8).

Por otra parte, aunque existe un consenso respecto a la importancia de incorporar la parte práctica en los procesos de formación para el trabajo, hay obstáculos para ello. Uno de ellos es que son pocas las empresas dispuestas a colaborar con programas de formación que incluyan actividades prácticas para los estudiantes. En la oferta formativa persisten problemas de calidad.

Otra deficiencia identificada en la oferta es la centralización de los programas formativos en la ciudad capital o en pocas regiones del país, lo que excluye a muchos otros sectores a nivel nacional.

Respecto a la interacción de la oferta con la demanda, se observa que predomina la primera. Esto refleja la dificultad de traducir los resultados de los procesos de identificación de la demanda de cualificaciones y sus cambios a modificaciones de la oferta. Esto se torna más complejo en un contexto como el actual, con profundos cambios tecnológicos que requieren que la oferta formativa incorpore cada vez más el desarrollo de competencias y habilidades relacionadas con la digitalización (Álvarez *et al.*, 2021).

Otro problema persistente es el sesgo respecto a grupos beneficiarios, sobre todo en el caso de los ocupados, donde la formación y capacitación tienden a beneficiar a los que cuentan con mayor cualificación y también a los que han ocupado un puesto en grandes empresas. Esto provoca que, en lugar de reducir las brechas de desarrollo profesional entre trabajadores y entre las mismas empresas, estas van en aumento. A esto se le puede añadir el sesgo por el género de la persona, ya que aún se dan situaciones en las que las condiciones laborales de hombres y mujeres son diferentes.

Finalmente, la certificación de competencias a nivel internacional aún presenta algunas falencias. Aún se requiere la intervención de diferentes actores para que haya un reconocimiento de la formación empírica e informal dentro del mercado laboral.

En lo que se refiere a los aspectos institucionales, se puede señalar que hay deficiencias: primero, en la coordinación interinstitucional; segundo, en la construcción de mecanismos para la certificación; tercero, en la representación de los actores involucrados; cuarto, en el monitoreo y la evaluación. La importancia de este último radica en que, al no haber un monitoreo y evaluación de la formación, no es posible identificar si esta es eficaz para la promoción juvenil en el mercado laboral. A pesar de los avances recientes, aún existen debilidades en el sistema de información e intermediación, especialmente en la actualización de los conocimientos que se transfieren a los y las jóvenes. Esto puede estar relacionado con las limitaciones financieras a nivel institucional.

Recomendaciones

Este artículo finaliza con doce sugerencias concretas para el sistema de formación para el trabajo en la región latinoamericana.

Primero, se considera necesario desarrollar y fortalecer el enfoque sistémico de los procesos formativos, a manera de atender a la heterogeneidad en la demanda. Esto requiere también que el sistema a cargo de la formación profesional y capacitación promueva la participación activa y el diálogo entre los actores involucrados.

Como segunda sugerencia, se considera necesario mitigar los obstáculos estructurales en procesos de formación asociados con: baja inversión, exclusión de grupos y las deficiencias al plantear objetivos de intervención a largo plazo.

Como tercer punto, se sugiere vincular la formación profesional con otras áreas y políticas públicas. Por ejemplo, si una persona presenta un perfil cualificado, se puede coordinar con las políticas públicas de desarrollo productivo a manera de promover su desempeño profesional a largo plazo. En el caso de grupos vulnerables, podría vincularse con la política social; por ejemplo, en ocasiones los esfuerzos de capacitación fracasan porque el contexto sociocultural y/o familiar de los estudiantes les obliga a finalizar de manera prematura su proceso de formación. Este obstáculo con la ayuda de programas propios de política social.

Como cuarto punto, se plantea la necesidad de un enfoque sistémico para desarrollar procesos formativos, conformado por estos subsistemas, como: (a) subsistema de estudio y análisis; (b) subsistema de identificación de competencias requeridas por el mercado laboral actual; (c) subsistema de ejecución de las actividades formativas; (d) un subsistema para el control de calidad de las instituciones oferentes; (e) un subsistema de certificación de competencias y (f) un subsistema para el monitoreo y la evaluación.

Como quinta sugerencia, es importante mejorar la identificación y la anticipación de la demanda de formación en la población objetivo, a corto y a largo plazo, considerando también las necesidades del contexto actual, en el que los cambios tecnológicos están transformando las actividades económicas y productivas. En este aspecto, es importante recordar la triple pertinencia. Se considera que, para lograr este propósito, también se debe superar la atención a los prejuicios de género y evitar caer en diferenciaciones que beneficien más a hombres que mujeres o viceversa.

Como sexto punto, se considera importante fortalecer los sistemas responsables de la certificación de competencias. Para ello, se debe promover la participación activa de los actores relevantes en el ámbito a fin de que el mercado reconozca el valor de una certificación. En el caso de Centroamérica, podría promoverse a nivel regional mediante los Marcos Nacionales de Competencias.

Séptimo, se considera necesario que se precisen las funciones de diversos actores e instituciones en la construcción de un mejor sistema de formación para el trabajo. Esta tarea no puede centralizarse en una única institución. Vale la pena involucrar a más entidades, organismos, instituciones u otros que apoyen con detectar los vacíos educativos existentes y diseñar programas para atenderlos.

Octavo, para fortalecer el papel inclusivo del sistema de formación para el trabajo, se debe fortalecer la identificación de las necesidades y preferencias de las personas con poca representatividad (Baroni, 2009). Los grupos vulnerables generalmente no participan en las comisiones o comités que se establecen para definir políticas en esta área, por lo que es necesario buscar caminos para que su voz sea escuchada y sus necesidades sean tomadas en cuenta.

Noveno, es preciso tomar en cuenta experiencias locales y aspectos socioculturales propios del grupo objetivo, para combatir la centralización de los procesos formativos. En este aspecto se puede considerar lo que realizan los otros países mediante Organizaciones no Gubernamentales, las cuales facilitan información importante de las poblaciones con las que trabajan, que generalmente son más específicas y reducidas.

Como décima sugerencia, se plantea la necesidad de mejorar la coordinación de las instituciones que forman parte del sistema, a manera de promover el apoyo entre unas y otras. Por ejemplo, que el certificado de una institución sea reconocido en otra para facilitar el proceso formativo de la persona. Para lograr este propósito, se sugiere trabajar desde un enfoque sistémico a nivel nacional

Como undécimo punto, es preciso aprovechar y fortalecer el componente práctico en los procesos de capacitación profesional, mediante el apoyo de empresas que estén dispuestas a contribuir con este propósito.

Finalmente, como duodécima sugerencia, para la construcción de sistemas de formación profesional más eficientes, se considera beneficioso aprovechar las herramientas digitales y tecnológicas existentes, sobre todo aquellas que son básicas para el mercado laboral actual.

Referencias

- Abdala, E. (2014). Esbozo de la dinámica histórica y algunos aspectos de los sistemas nacionales de formación profesional en América Latina., *Serie Macroeconomía del desarrollo*, N162. Santiago, Cepal.
- Alvarado, I. (2017). *Greening TVET in Latin America*. [Virtual conference synthesis report]. UNESCO-UNEVOC TVET Forum, 5 to 11 June 2017.
- Álvarez, V., J.; Labraña, J. y Brunner, J. J. (2021). La educación superior técnico profesional frente a nuevos desafíos: La Cuarta Revolución Industrial y la Pandemia por covid-19., *Revista Educación, Política y Sociedad*, 6(1), 11-38.
- Amargós, O. (2016). La agenda de desarrollo de la República Dominicana a 2030: articulación de las políticas públicas de educación y formación técnico-profesional. En A. Isgut y J. Weller. (eds.), *Protección y formación. Instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia* (pp. 355-278). Libros de la Cepal, (LC/G.2687-P), Santiago de Chile.
- Aude Brevis, N. O.; Valdés de la Fuente, E. N. y Reyes Rodríguez, N. M. (s.f.). *Estudio de opinión e intereses de los jóvenes sobre educación técnica y trayectorias laborales en la Región de Valparaíso, en contexto de implementación de proyecto NEO*. Informe final.
- Baroni, B. (2009). *Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Guatemala* (LC/W.252). Colección Documentos de proyecto, Cepal.
- Beccaria, L. y Groisman, F. (2006). Inestabilidad, movilidad y distribución del ingreso en Argentina. *Revista de la Cepal*, 89, 133-156.
- Bogliaccini, J. A. y Madariaga, A. (2020). Varieties of Skills Profiles in Latin America: A Reassessment of the Hierarchical Model of Capitalism., *Journal of Latin American Studies*, 1-31. <https://doi.org/10.1017/S0022216X20000322>. <https://coes.cl/wp-content/uploads/Varieties-of-Skills-Profiles-in-Latin-America-A-Reassessment-of-the-Hierarchical-Model-of-Capitalism.pdf>
- Cepal y OIT. (2013). Desafíos e innovaciones de la formación profesional. *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe* Boletín Cepal-OIT. n.º 9.
- Cepal y OEI. (2020). *Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante (LC/TS.2020/116)*. Documentos de Proyectos, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Eberhard, J.; Moraga, G.; Nun, E. y Madariaga, A. (2017). The On-the-Job Training Decision in Latin America. *IDB Working Paper Series*, 772.
- Espinosa, B. (2006). Transformaciones y continuidades en el mundo del trabajo de América Latina desde la perspectiva de los jóvenes: Introducción y síntesis de los estudios por país. En J. Weller(ed.). *Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral* (pp. 31-46).
- Dieter, E. (2013). *El sistema dual en Alemania - ¿Es posible transferir el modelo al extranjero?* Fundación Bertelsmann, Gütersloh.
- García de Fanelli, A. (2018). *Panorama de la educación superior en Iberoamérica a través de los indicadores de la Red INDICES*. Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior, OEI.

- Gontero, S. y Albornoz, S. (2019). La identificación y anticipación de brechas de habilidades laborales en América Latina: experiencias y lecciones. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 199 (LC/TS.2019/11). Santiago, Cepal.
- Gontero, S. y Weller, J. (2015). ¿Estudias o trabajas?: El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes de América Latina. *Serie Macroeconomía del desarrollo*, 169 (LC/L.4103). Santiago, Cepal.
- Gontero, S. y Zambrano, M. J. (2018). La construcción de sistemas de información sobre el mercado laboral en América Latina. *Serie Macroeconomía del Desarrollo* 193.
- González-Velosa, C.; Ripani, L. y Rosas-Shady, D. (2012). ¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina? *Notas Técnicas (#IDB-TN-305)*. Washington, D.C., BID.
- Hanushek, E. A.; Woessmann, L. y Zhang, L. (2011). *General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes Over the Life-Cycle (NBER Working Paper 17504)*. Cambridge, MA.
- Jacinto, C. (coord.). (2013). *Incluir a los jóvenes. Retos para la educación terciaria técnica en América Latina (IIEP-Unesco)*. Buenos Aires.
- Lengfelder, C. y Schkolnik, M. (2011). Participación de los actores sociolaborales en los sistemas nacionales de capacitación y formación técnica profesional (SNCFP) en América Latina. En J. Weller (comp.), *Fortalecer la productividad y la calidad del empleo. El papel de las disposiciones laborales de los tratados de libre comercio y los sistemas nacionales de capacitación y formación profesional*, (pp.253-283). Colección Documentos de proyectos, (LC/W.419), Santiago, Cepal.
- Mattar, J. y Cuervo, L. M. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas. Libros de la Cepal* 148.
- Maurizio, R. (2011). Trayectorias laborales de los jóvenes en Argentina: ¿Dificultades en el mercado de trabajo o carrera laboral ascendente?, *Serie Macroeconomía del desarrollo*, 109, (LC/L.3302-P). Santiago, Cepal.
- Muñoz Rojas, C. (2019). Educación técnico-profesional y autonomía económica de las mujeres jóvenes en América Latina y el Caribe., *Serie Asuntos de Género* 155, (LC/TS.2019/26). Santiago, Cepal.
- OIT. (2020). *Panorama Laboral 2020*. Lima, OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT. (2019). *Competencias profesionales para un futuro más ecológico: Conclusiones principales*. Ginebra.
- OIT. (2017). *El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe: diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento*. Montevideo, OIT/ CINTERFOR.
- Schwab, K. (2016, 14 de enero). *The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond.*, [Sesión de Foro]. Foro Económico Mundial. <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>.
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico / Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. (2013, 14 de noviembre). *Servicio Público de Empleo del Distrito – SPED*. [Presentación a la Mesa Técnica Sistema Público de Empleo en Bogotá].
- Publicaciones Semana. (2020, 24 de enero). *¿Los jóvenes sí se sienten preparados para enfrentar su futuro? Encuesta mundial*. <https://www.semana.com/educacion/articulo/los-jovenes-si-se-sienten-preparados-para-enfrentar-su-futuro-encuesta-mundial/649349/>

- Sepúlveda, L. (2017). La educación técnico-profesional en América Latina. Retos y oportunidades para la igualdad de género *Serie Asuntos de Género (LC/TS.2017/13)*. Santiago, Cepal.
- Sevilla, M. P. (2017). Panorama de la educación técnica profesional en América Latina y el Caribe. *Serie Políticas Sociales, 222, (LC/L.4287)*. Santiago, Cepal.
- Sevilla, M. P. y Ortiz, I. (2019). Demanda y desafíos de la Educación Técnica Profesional secundaria en América Latina. En L. Sepúlveda y M. J. Valdebenito (eds.), *Educación Técnico Profesional ¿Hacia dónde vamos?, Políticas, reformas y nuevos contextos de desarrollo* (pp.91-113). Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Velárdez, M. (2021). *Análisis de distancias ocupacionales y familias de ocupaciones en el Uruguay (LC/TS.2021/36)*. Documentos de Proyectos, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Weller, J. (2019). Determinantes estructurales del acceso de jóvenes al mercado de trabajo en América Latina. En A. V. Peláez (comp.), *Seminario Internacional de Políticas Públicas: Juventud e inserción laboral: retos y desafíos en un mundo cambiante* (pp.1-15). Idies / URL y Fundación Konrad Adenauer, Guatemala.
- Weller, J. (2011). *Instituciones laborales y formación profesional: dos aspectos claves para la productividad y la calidad del empleo*. En J. Weller (comp.), *Fortalecer la productividad y la calidad del empleo. El papel de las disposiciones laborales de los tratados de libre comercio y los sistemas nacionales de capacitación y formación profesional* (pp. 11-28), (LC/W.419). Colección Documentos de proyectos, Santiago, Cepal.
- Weller, J. (ed.). (2006). *Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*. Cepal/ Mayol/ GTZ, Bogotá.
- Weller, J. (2003). La problemática inserción laboral de los y las jóvenes. *Serie Macroeconomía del desarrollo, 28, (LC/L.2029-P)*. Santiago, Cepal.
- Weller, J. y Gontero, S. (2016). Hacia sistemas nacionales de formación profesional y capacitación eficaces, eficientes e inclusivos en América Latina. En A. Isgut y J. Weller (eds.), *Protección y formación. Instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia* (pp.255-288), (LC/G.2687-P). Libros de la Cepal, núm. 140, Santiago, Cepal.
- World Bank Group. *Enterprise Survey*. (2017) [En línea] <https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreconomies/2017/guatemala>
- Zúñiga, I. (2015). *Capacitación para personas con discapacidad (LC/W.674)*. Documentos de Proyectos, Santiago, Cepal.

Los sistemas de formación laboral de Chile, Colombia y México: Elementos para el caso de Guatemala

Mgtr. María Frausto¹

Artículo de revisión

Fecha de recepción: 15 de mayo del 2022

Fecha aceptación: 10 de agosto del 2022

Resumen

Desde mediados de la década de 1990, diversos países de América Latina han impulsado proyectos de reforma al sistema educativo y al sistema de formación para el trabajo, sustentados en el enfoque de competencias (Mertens, 1996). Con esto, se busca atender a la crítica manifestada desde el sector empresarial respecto a que ambos sistemas han dejado de desarrollar en los y las jóvenes, habilidades que les permitan responder adecuadamente a los desafíos del aparato productivo. Los avances que cada país ha realizado en este tema son desiguales, ya que, de alguna manera están condicionados por el contexto socioeconómico e institucional en el que se encuentran. Si bien Guatemala ha realizado algunas acciones que aportan a ese fin, aún no es posible afirmar que exista un sistema formalmente constituido y que se haga cargo del proceso. El objetivo de este trabajo es analizar cuáles han sido las experiencias de Chile, Colombia y México en este tema, a manera de identificar qué lecciones se pueden extraer para impulsar en Guatemala la configuración de un sistema de formación para el trabajo, considerando las características particulares del desarrollo socioeconómico del país y su heterogeneidad estructural.

Palabras clave: formación para el trabajo, competencias, desarrollo socioeconómico, heterogeneidad estructural

¹ Investigadora del Departamento en Ciencias Económicas del Instituto de Investigación en Ciencias Socio Humanistas, Vicerrectoría de Investigación y Proyección, Universidad Rafael Landívar. mcfarausto@url.edu.gt

Abstract

Since the mid-1990s, Latin American countries have been promoting projects to reform education and job training systems based on the competency approach (Mertens, 1996). This seeks to respond to the criticism from the business sectors made to both systems, regarding the skills students acquire in these do not respond to the needs of the productive system. Each country's progress on this issue is uneven and is explained by the socio-economic and institutional context in each. Although Guatemala has conducted actions towards this objective, it cannot yet be said that it has it. The purpose of this paper is to analyze the experiences of Chile, Colombia, and Mexico, to assess what lessons can be drawn to promote a job training system in Guatemala, considering the characteristics of the country's socio-economic development and its structural heterogeneity.

Keywords: training for work, skills, socioeconomic development, structural heterogeneity.

Introducción

La globalización de la economía se ha hecho posible gracias al desarrollo tecnológico y favoreció la rápida difusión de los principios y técnicas de producción de tipo *toyotista*. Esto mismo, aorilló a las empresas que encabezan los países desarrollados, a diseñar nuevas estrategias para competir en el mercado, producir bienes y servicios a un bajo costo, de alta calidad y que respondan a las necesidades de los clientes (producción flexible).

Tales estrategias se basaron en una combinación entre la innovación tecnológica y la organización de la producción y del trabajo, lo que se tradujo en una reestructuración de los mercados laborales. En el marco de esa estrategia se identificó que, un elemento fundamental para apuntalarla es elevar las competencias de los trabajadores para que pudiera desempeñar nuevas funciones asociadas con el control de calidad durante el proceso (Mertens, 1996).

En ese contexto, el sector empresarial criticó que los sistemas educativos no promueven en los jóvenes el desarrollo de competencias necesarias para el desempeño laboral. A esto se le suma la reestructuración productiva y la introducción de nuevas tecnologías, situaciones que provocaron el desempleo de jóvenes sobrecalificados en algunas áreas de conocimiento y la caída de salarios. De esa cuenta, a finales de la década de 1990 y principios de la de 2000, se produjo el «fenómeno de los mil euristas»: jóvenes con niveles de escolaridad de licenciatura e incluso maestrías y algunas especializaciones, pero que no ganaban más de mil euros, lo que les impedía independizarse económicamente.

Desde la década de 1960, la OECD inició a analizar el fenómeno y señaló que las causas del desempleo juvenil había que buscarlas en las posibilidades reales de absorción del mercado laboral; asimismo, en 1982 el Comité de Educación de la OECD señaló que la preparación para el trabajo debía ser considerada solo un elemento particular de la amplia misión de la educación y no como su objetivo central (Papadopoulos, 1994). Sin embargo, las presiones empresariales, aunadas al avance de las perspectivas teóricas neoclásicas sustentadas en el paradigma del capital humano, propiciaron que los vínculos entre educación/formación y empleo/ desarrollo económico se vieran como una relación unívoca. Eso implicó que la educación respondiera a las necesidades económicas y, con ello, que prevaleciera la planificación educativa basada en el análisis de coste-beneficio y de eficiencia (Kless, 1989).

Estos hechos conjugados provocaron que, en algunos países, surgieran iniciativas de reformas, tanto para el sistema educativo como para los sistemas de formación profesional. El propósito de esto fue adaptar el contenido de los programas a fin de desarrollar en las personas las competencias que el modelo de producción flexible y de la economía del conocimiento demandaban en ese momento. Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia fueron los primeros países en los que los sistemas nacionales de formación para el trabajo se encargaron de desarrollar modelos de educación y capacitación bajo el enfoque de las competencias (Vossio, 2002, p. 65).

En el caso de la Unión Europea, la formación profesional para el empleo y el aprendizaje como proceso permanente fueron impulsados por diversas instancias, como la División de Educación de Adultos de la Unesco y la Comisión Internacional sobre el Desarrollo de la Educación (París Mañas, 2014). Aunque al inicio se prestó más atención a las competencias técnicas (para determinadas actividades), en la actualidad hay un mayor reconocimiento de la importancia de las competencias genéricas y básicas, así como de la formación a lo largo de la vida para garantizar la empleabilidad de una persona.

En América Latina, la introducción del paradigma de producción flexible fue condicionado por la heterogeneidad estructural de la economía, el contexto político en cada país, así como por la estrategia de las empresas nacionales y transnacionales. Eso implicó distintos ritmos y profundidad de adaptación, tanto entre países como en el interior de estos y de las empresas. Dicha heterogeneidad se vio reflejada en las dificultades de las pequeñas empresas para acceder a innovaciones tecnológicas y organizativas, lo que a su vez dificultó a las empresas grandes consolidar redes de proveedores y subcontratar actividades no centrales (Mertens, 1996).

De acuerdo con Gallart (2002), aunque las características del nuevo modelo de producción representan más un paradigma que una realidad, dicho «paradigma influye sobre la organización del trabajo en su conjunto» (p. 29). Existe un mayor desajuste entre las calificaciones formadas por los sistemas educativos y las competencias y habilidades que demanda el mundo productivo. Por ello, a mediados de la década de 1990, en algunos países de América Latina, se impulsaron proyectos de reforma educativa y de la formación para el trabajo que promovieron el aprendizaje como proceso continuo bajo el enfoque de competencias (Mertens, 1996). Desde entonces, en la región se han realizado diversos esfuerzos para crear sistemas de formación para el trabajo orientados por ese enfoque. Diversas instituciones internacionales han apoyado esos esfuerzos; entre otras, la Organización Internacional de Trabajo (OIT), la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (Usaid) y la Unión Europea, a través de programas como «Eurosocial» y el «Programa Juventud» (JP).

Chile, Colombia y México están entre los países que impulsaron estas reformas. Sin embargo, los avances en cada país son diferentes, lo que puede estar relacionado con el contexto socioeconómico e institucional que los caracteriza. Si bien Guatemala ha realizado algunas acciones que aportan a ese fin, aún no es posible afirmar que exista un sistema constituido formalmente, que se haga cargo del proceso. De ahí que el objetivo de este trabajo sea principalmente analizar algunas experiencias de otros países en el tema, a manera de identificar aquellas lecciones que puedan ser un referente al configurar un sistema de formación para el trabajo en Guatemala.

Antecedentes

Los antecedentes de la formación para el trabajo se pueden rastrear hasta inicios del siglo XII, en los talleres de artesanos que acogían a niños o adolescentes para que aprendieran el oficio de manera práctica (Menjot, 2010). Siglos después, los principios del modelo fordista-taylorista de producción impregnaron con su visión del trabajo y del trabajador a los sistemas de educación media y superior, así como a las escuelas encargadas de preparar técnicos de nivel medio y obreros (Montero, 1996, citado por Reta, 2009).

Durante la década de 1970, la pérdida de competitividad de las grandes empresas que operaban bajo un modelo de producción *fordista* obligó a que replantearan sus formas de producción para hacer frente al avance del modelo *toyotista* (más flexible) (Reta, 2009). En ese sentido, las empresas diseñaron estrategias para generar ventajas competitivas que les permitieran producir bienes y servicios con bajo costo, alta calidad y adaptados a las necesidades de los clientes. Tales estrategias se basaron en la articulación de redes de colaboración con los proveedores, trabajadores, departamentos de mercadeo e ingeniería, institutos de investigación y clientes. En el marco de esa estrategia se identificó que un elemento importante es elevar las competencias clave de la organización, expresadas en el factor humano de sus redes internas (trabajadores actuales) y externas (el lugar donde se ubica la empresa, en especial, el sistema educativo local), que hacen que la organización sea sobresaliente entre las demás. (Mertens, 1996).

Eso tuvo como correlato que en los países desarrollados se planteara la necesidad de reformar el sistema educativo y los sistemas de formación profesional para adaptar el contenido de los programas al nuevo entorno. En América Latina, la adopción del paradigma de producción flexible mantiene cierto rezago, con efectos distintos y limitados (tanto entre países como en el interior de estos y de las empresas) por la heterogeneidad estructural de la región, las condiciones del contexto político y económico en cada país, así como por la estrategia de las empresas nacionales y transnacionales. A pesar del limitado avance del paradigma de producción flexible, este ha tenido como efecto generar la percepción de que existe un mayor desajuste entre las cualificaciones formadas por los sistemas educativos y las competencias y habilidades que demanda el mundo productivo (Gallart, 2000 y Gallart, 2002).

Dicha percepción perdura en la actualidad; así lo muestran las encuestas realizadas por Manpower a nivel internacional. De acuerdo con Bassi, Busso, Urzúa y Vargas (2012), la aparente desvinculación se explica desde tres razones: (1) se mantienen las brechas de calidad en la educación (resultados de las pruebas internacionales) respecto a los países desarrollados a pesar del avance en la cobertura educativa; (2) el cambio en las expectativas de las empresas sobre las competencias y habilidades que esperan de los jóvenes que concluyen su educación secundaria (básico y diversificado)²; y (3) la menor valoración que hacen los empleadores de las destrezas y habilidades adquiridas por los jóvenes en la educación secundaria (lo cual se evidencia con la reducción observada en los retornos a la educación en esos niveles³). Existe también otro desacople, pues las expectativas de los jóvenes que ingresan al mundo laboral contrastan con la realidad que éste les ofrece, como señala Weller (2006).

El reconocimiento de la existencia de dicho desfase llevó, hacia mediados de la década de 1990, a que en algunos países del sur de América Latina y en México se impulsaran proyectos de reforma educativa y de los sistemas de formación para el trabajo (Mertens, 1996). La reconfiguración de tales instancias ha sido apoyada por instituciones como la Organización Internacional de Trabajo (OIT), la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (Usaid) y la Unión Europea, a través de diversos programas. En esos países las formas concretas que asume la institucionalidad (articulación sector público, privado y academia), las formas de operación (mecanismos de toma de decisión, comunicación y difusión) y los resultados de los sistemas no son homogéneos (Labarca, 2001).

² Entre tales habilidades se incluyen las socioemocionales, también definidas como habilidades «blandas» (pensamiento crítico, responsabilidad, trabajo en equipo, capacidad para resolver problemas, entre otras).

³ El estudio señala que esto es un resultado esperado del aumento masivo de jóvenes que alcanzan ese nivel educativo (ley de la oferta y la demanda) (Bassi, Busso, Urzúa y Vargas, 2012).

En Guatemala, la formación para el trabajo ha recibido escasa atención. Eso se explica por el patrón de desarrollo que se mantiene en el país; si bien hay una diversificación horizontal de las actividades económicas en las que invierte la élite empresarial, esto no ha aumentado la complejidad de los productos (tanto para exportación como para consumo nacional)⁴ hasta el punto de necesitar tecnología de punta y desarrollo de mayores destrezas de la fuerza de trabajo (Fuentes, 2022). En ese sentido, esto permite comprender por qué, hasta mediados de la década de 2000, la formación técnica profesional (para el trabajo) ha recibido una atención marginal y deficiente, tanto en el sistema escolar como en el extraescolar (Cojtí, 2010)⁵.

Por otra parte, Cojtí (2010) señala que el Mineduc ejecutó diversos programas y proyectos de formación para el trabajo, que contaron con apoyo de la cooperación internacional,⁶ pero al concluir el financiamiento, no se les dio continuidad. En el marco de la cooperación con la Unión Europea, entre 2009 y 2012, se realizó un diagnóstico acerca de la formación laboral que, entre otros productos, generó un Catálogo Nacional de Familias Ocupacionales: 28 en total, de las cuales se seleccionaron 10⁷ con el propósito de crear un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (Toledo, 2019).

⁴ De acuerdo con Fuentes (2022), la diversificación de las inversiones se ha dado hacia otros productos agrícolas (algodón, azúcar y ganadería); hacia productos industriales (alimentos procesados, bebidas, tabaco, textiles, vestuario y calzado); y hacia los servicios (electricidad, gas, agua, transporte, almacenamiento y comunicaciones, turismo, finanzas bienes inmuebles y servicios empresariales).

⁵ En el periodo 1948-1970, en el marco del modelo sustitutivo de importaciones, se crearon algunas escuelas e institutos de formación para el trabajo. En el marco de la apertura comercial y desregulación económica (1980-2010), el tema recibió escasa atención y se tomaron algunas medidas contradictorias, como la supresión de la Dirección General de Educación Extraescolar, por un lado, y la inclusión del área de productividad y desarrollo en el Currículo Nacional Base del nivel básico, por el otro (Cojtí, 2010).

⁶ Entre otros, los de la Cooperación Alemana al Desarrollo, la Unión Europea, la Unesco, Usaid, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Algunas organizaciones de la sociedad civil también habrían ejecutado proyectos con financiamiento de la cooperación internacional, entre los cuales destaca el diagnóstico y propuesta realizado por Asies, en 1991. La propuesta se encaminaba a la creación de un Sistema Nacional de Educación para el Trabajo, para lo cual sugería integrar una Comisión Interministerial preparatoria con la participación de los ministerios de Agricultura, Economía, Trabajo, Educación, Intecap. Dicha comisión centralizaría la toma de decisiones y contaría con un organismo técnico de apoyo (Cojtí, 2010).

⁷ De acuerdo con Toledo (2019), si bien la familia ocupacional de aprovechamiento agropecuario y forestal formaba parte originalmente de las priorizadas, debió sustituirse por la familia ocupacional de fabricación mecánica porque no se lograron acuerdos con la Escuela Nacional Central de Agricultura.

Entre 2013 y 2017 se desarrolló una diversidad de encuentros sectoriales,⁸ cuyos resultados fueron: la descripción sectorial de cada una de las diez familias priorizadas; la identificación de 30 perfiles profesionales con base en el análisis ocupacional y de competencias asociadas a cada ocupación; la elaboración de 20 módulos formativos asociados a perfiles profesionales; el diseño e implementación de un plan piloto de formación⁹ basada en competencias, cualificaciones y módulos formativos, así como de los instrumentos para su seguimiento y evaluación (Toledo, 2019). Además de lo anterior, se generaron diez modelos de contratos de formación/aprendizaje en lugares de trabajo y quince protocolos para acreditar las competencias laborales adquiridas mediante la experiencia u otros medios (Desarrollo Multilateral S. L. [DEM], 2017).

En 2015, se instaló una mesa interministerial con participación de los ministerios de Educación, Economía y Trabajo y Previsión Social de la que posteriormente surgió la Comisión Nacional de Empleo Digno y Decente (Coned),¹⁰ responsable de coordinar acciones conjuntas para el cumplimiento de la Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032. Además, el Mineduc inició la revisión de las carreras autorizadas del ciclo diversificado y creó la Subdirección de Educación para el Trabajo y la Cultura (Toledo, 2019). En 2016 el Mineduc conformó la Comisión Ministerial de Formación Laboral,¹¹ misma que elaboró una ruta de formación laboral y un documento base para la institucionalización del Sistema Nacional de Formación Laboral (Sinafol) que debía ser ejecutada entre 2017 y 2019 y contempló:

el diseño de estructuras de gobernanza, la vinculación de demanda productiva con la oferta formativa, la articulación y coordinación con agentes sociales y cooperación nacional e internacional, [y debía conducir al] rediseño de carreras, dentro del marco del Proceso de Transformación del Nivel Medio (Toledo, 2019, p. 73).

⁸ Con participación de representantes de los ministerios de Educación, Trabajo, Economía, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (Intecap), sector productivo, Cámara de Comercio y sector educativo privado.

⁹ En nueve centros educativos del Mineduc: seis del subsistema escolar y tres del extraescolar (Toledo, 2019).

¹⁰ Con los viceministros Técnico de Educación; Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa; y Previsión Social y Empleo.

¹¹ Conformada por las direcciones generales de Currículo, Digecur, Gestión de Calidad Educativa, Digecade, Educación Extraescolar, DIGEEX, Educación Bilingüe Intercultural, Digebi, en coordinación del Vicedespacho Técnico, VDT. (Ministerio de Educación, 2017, como se cita en Toledo, 2019).

En el 2017 se creó el Programa Nacional de Educación Alternativa (educación a distancia, en línea y módulos de autoaprendizaje) (Acuerdo Ministerial 3852-2017). Finalmente, en el 2018 se aprobó el marco legal que le da vida al Sistema Nacional de Formación Laboral (Sinafol) en los subsistemas de educación escolar y extraescolar del Mineduc. El Sinafol se define como:

La estructura que gestiona y articula a los sectores gobierno, productivo y agentes sociales para definir e implementar políticas y estrategias que orienten la educación y formación técnica laboral [...] a través de procesos de normalización, formación, evaluación y certificación de competencias laborales, de emprendimiento y ciudadanía en un contexto de aprendizaje permanente (Artículo 2 del Acuerdo Ministerial 3852-2017).

Los objetivos de Sinafol, son: (a) mejorar la calidad de la formación técnica laboral en el nivel medio del subsistema escolar y en los programas del subsistema extraescolar; (b) articular la oferta formativa y la demanda productiva; (c) diseñar la oferta de formación con base en las familias ocupacionales y cualificaciones laborales; (d) acreditar y certificar competencias laborales, adquiridas por la vía formal o a través de la experiencia; (e) desarrollar modalidades de formación y profesionalización docente para mejorar la calidad de formación técnica profesional que se le ofrece a la población estudiantil.

Para el funcionamiento del Sinafol, se creó la Comisión Nacional de Formación Laboral (Conafol) y las comisiones departamentales de Formación Laboral. A la Conafol corresponde promover la coordinación con los demás agentes y actores para implementar el Modelo de Formación Técnica Laboral, así como su revisión, cada cinco años (Acuerdo Ministerial No. 3389-2018). También se aprobó, ese mismo año, el marco legal que institucionaliza el Sistema de Certificación de Competencias (SCC) bajo la coordinación de la Dirección General de Educación Extraescolar (Digeex), del Mineduc (Acuerdo Ministerial No. 3751-2018).

Ambos acuerdos están vigentes, pero en la actualidad la información disponible en los sitios oficiales de los ministerios que conforman el Sinafol (Educación, Economía y Trabajo) se reduce a unas cuantas notas de prensa en las que se publicitan algunas acciones puntuales. Es decir, se carece de información sobre la forma en que los objetivos planteados se llevan a la práctica, sus resultados y evaluación de las distintas acciones. Eso a pesar de que el acuerdo que crea el SCC señala que los procesos de inscripción, evaluación, certificación y formación deben realizarse a través del Pronea y del Sistema de Información y Registro de Educación Extraescolar (Sireex). En el sitio web de la Digeex no existe un enlace directo al Sireex y en este último la escasa información disponible tampoco permite identificar los avances.

Marco teórico

(a) La formación profesional

De acuerdo con la OIT (2017), la formación profesional¹² es una actividad educativa que busca desarrollar habilidades y competencias que pueden ser rápidamente utilizadas en el mundo del trabajo. Es decir, que su objetivo es preparar a las personas para el ejercicio de una profesión que, si bien es calificada, es distinta de la que se cursa en las universidades en el nivel superior (Planas, 2012). La formación profesional tiene un carácter polivalente, por ello es el elemento que puede responder al triple objetivo de encarar las necesidades de competitividad del sector empresarial, ser coherentes con las políticas de desarrollo productivo y generar trabajo decente (OIT, 2017). Tiene el potencial de influir en la empleabilidad de las personas, en sus posibilidades de adaptarse a los cambios tecnológicos y de obtener un ascenso al interior de la empresa (Barretto Ghione, 2015).

Para referirse a la formación profesional para el empleo (Continuing Vocational Education and Training) en la literatura se han utilizado diversos conceptos como: aprendizaje permanente (Lifelong Learning), formación continua, educación de adultos y formación permanente. Esta falta de una definición única¹³ ha dificultado establecer una base conceptual unánime sobre sus principios (París Mañas, 2014). Pero tal dificultad también se deriva de las diversas modalidades en las que dicha formación se imparte, como lo ilustran González-Velosa y Rosas Shady (2016), para el caso de Colombia.

De acuerdo con Mertens (1996), en el contexto del modelo *fordista-taylorista*, la formación es entendida «como la transmisión ordenada y sistemática de un conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas que permiten al trabajador una elevación de sus calificaciones personales» (p. 40). Pero esta formación no necesariamente se articulaba con los procesos de trabajo. De ahí que se promovieran cambios en el ámbito educativo, enfocados en dos vías: (a) descentralizar los sistemas escolares y sentar las bases jurídicas y administrativas para posibilitar la participación de diversos actores, en especial del empresariado, en la toma de decisiones sobre diversos aspectos que incluían el diseño curricular de nuevas carreras y la creación o transformación de algunas escuelas para atender las demandas del mercado de trabajo; (b) transformar la visión sobre el quehacer del gobierno en la provisión de servicios educativos hacia un papel subsidiario y rector de la calidad; y reemplazar el enfoque centrado en las calificaciones (De Ibarrola, 2004) por el de competencias. Todo esto con el fin de articular la propuesta educativa de los centros de formación a los procesos productivos de las empresas, en una relación de doble vía (Mertens, 1996).

Para propiciar que la educación y la formación profesional respondieran al triple objetivo indicado anteriormente, se promovió la construcción de una nueva institucionalidad (o de transformar la existente) a fin de fortalecer las alianzas público-privadas y promover la participación tripartita de empresarios, trabajadores y Estado como nuevo modelo de gestión y planificación de las políticas en materia de formación profesional y su articulación tanto con la educación formal como con el mundo del trabajo (Arredondo, 2012; González-Velosa y Rosas Shady, 2016; OIT, 2017). Eso dio origen a los sistemas nacionales de formación para el trabajo (o sistemas nacionales de calificaciones profesionales).

¹² También conocida como educación profesional, formación para el trabajo, formación vocacional, formación y capacitación laboral (OIT, 2017).

¹³ Lo que se explica por la heterogeneidad existente en los sistemas formativos de los estados miembros de la Unión Europea y porque las transformaciones estructurales les han afectado en diverso nivel.

Un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (o formación laboral) se entiende como una estructura que facilita la adecuada articulación entre los actores involucrados en la formación para el trabajo. Su propósito fundamental es elevar la calidad y pertinencia de la educación-formación para que esta responda a las transformaciones actuales y futuras en los procesos productivos, así como cerrar las brechas entre la oferta y demanda de competencias y habilidades. Por ello, en dicho sistema participan organizaciones empresariales, trabajadores, dependencias de gobierno y centros de formación técnica, tecnológica y profesional. En conjunto, buscan definir políticas, planes y programas de formación, normalización, evaluación y certificación de las competencias laborales (Servicio Nacional de Aprendizaje [SENA], 2003).

Un sistema de formación para el trabajo se compone de varios subsistemas fuertemente articulados entre sí; los procesos que se generan en cada uno permiten informar la toma de decisiones en los demás. Los subsistemas que lo integran son: (1) de identificación y normalización, el cual se encarga de identificar las necesidades que a nivel sectorial se tiene de algunos perfiles de cualificaciones¹⁴ y traducir estos mismos en normas o estándares a partir de las cuales se determinará si una persona es o no competente para desempeñarse en algún puesto de trabajo; (2) de formación¹⁵, que toma como referente los resultados de los procesos de identificación y normalización para diseñar su oferta formativa; (3) de evaluación y certificación, se encarga de aplicar las pruebas y dictaminar sobre las competencias de las personas; (4) de evaluación de la calidad, que se encarga de vigilar que todos los procesos cumplen con los más altos estándares; y (5) un subsistema de información y orientación laboral que facilita el acceso de las personas a los sistemas de cualificaciones y de formación a fin de que puedan tomar mejores decisiones. Este nutre y se nutre de todos los demás. En la conducción del Sistema, así como en la definición de los estándares se da una participación tripartita de actores del sector público, empresarial y trabajadores. También se suele dar cabida a la participación de la academia y de organizaciones de la sociedad civil (Arredondo, 2012; González-Velosa y Rosas Shady, 2016).

¹⁴ Estos contribuyen a crear y actualizar un Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

¹⁵ Incluye la que se gestiona desde el sistema educativo formal que conlleva a la obtención de títulos educativos y la que se imparte en centros de capacitación que otorgan certificaciones-acreditaciones laborales/profesionales (Arredondo, 2012; González-Velosa y Rosas Shady, 2016).

Figura 1

Esquema básico de un Sistema de Formación para el trabajo



Nota. esquema elaborado a partir de las descripciones de Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA, 2003); Arredondo, 2012; y González-Velosa y Rosas Shady, 2016.

De acuerdo con González-Velosa y Rosas Shady (2016), los sistemas maduros de formación para el trabajo, que han alcanzado resultados exitosos, presentan algunas características comunes:

- (1) Visión estratégica, que articula la formación para el trabajo con las políticas de productividad y competitividad; gobernanza efectiva, es decir que asegura la participación de los distintos actores con base en objetivos comunes y permite la complementariedad entre las distintas modalidades de formación y capacitación; y financiamiento asegurado y priorizado, acorde a la visión estratégica y los resultados esperados.
- (2) Identificación de requerimiento de habilidades, mediante el uso de instrumentos adecuados para garantizar la confiabilidad de la información y que esto oriente el diseño curricular.
- (3) Evaluación y certificación de aprendizajes previos con base en las competencias, independientemente de la forma en que fueron adquiridas, proceso que es validado por el sector empresarial.
- (4) Flexibilidad y portabilidad de los aprendizajes, lo que facilita el aprendizaje a lo largo de la vida y el tránsito entre el sistema educativo formal y la formación en el lugar de trabajo. Eso es posible gracias a un Marco Nacional de Cualificaciones, que define la equivalencia entre los conocimientos adquiridos en los distintos niveles y las modalidades de aprendizaje.
- (5) Evaluación externa de la calidad y pertinencia de la formación, con base en procesos estandarizados. Los resultados de dichas evaluaciones se utilizan para priorizar la inversión y financiar la formación a través de fondos concursables.

Como se señaló, el enfoque que orienta a la nueva institucionalidad es el de las competencias, que a su vez se sustenta en el paradigma del capital humano. Un supuesto implícito de este enfoque es que la desarticulación entre competencias formadas y demandadas es la principal variable que explica el bajo nivel de productividad del trabajo y, por ende, las altas tasas de desempleo, así como los bajos niveles salariales. No obstante, es preciso considerar que, de acuerdo con Weller, Gontero y Campbell (2019), en el mercado de trabajo de América Latina y en particular de Guatemala, existen condiciones estructurales que lo hacen distinto al de los países desarrollados, pues la heterogeneidad estructural de la economía provoca que amplios segmentos de la población se ubiquen en trabajos de baja productividad e ingresos¹⁶.

Los sistemas nacionales de formación laboral (o para el trabajo) tienen por misión velar porque las competencias demandadas por las empresas sean construidas y/o actualizadas a lo largo de la vida laboral de la persona. Para que ello ocurra, se debe analizar qué competencias ya posee una persona y cuáles son necesarias para desempeñar un puesto de trabajo de forma adecuada (Blanco Prieto, 2007). Eso pasa también por clarificar qué se entiende con tal concepto.

(b) Desarrollo de competencias para el ámbito laboral

El término competencia tiene diversidad de definiciones, son varios los autores que, desde distintas disciplinas, han aportado a su construcción. Esa gran pluralidad de definiciones y falta de consenso puede llegar a confundir, ya que no queda claro si el término hace alusión a lo que las personas realmente pueden hacer, a lo que deberían poder hacer, a lo que deben hacer o a lo que realmente hacen para lograr las metas en un puesto de trabajo (Gil, 2000, citado por Tobón 2005). Ello explica que tampoco haya consenso entre países respecto a si el término se debe usar para hacer alusión a títulos educativos, categorías laborales o puestos de trabajo (Tobón 2005).

¹⁶ Durante 2016, en América Latina cerca del 50% de la población ocupada se empleaba en el segmento de baja productividad que incluye a: los trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos; asalariados y empleadores de microempresas; empleados/as domésticos/as; y, trabajadores no remunerados. En general, este segmento cuenta con bajos niveles de capital y tecnología y, por lo mismo, bajos niveles de productividad. La alta participación de los ocupados en el segmento de baja productividad se explica por la escasa demanda desde los sectores de productividad media y alta (Weller, 2019).

Tampoco existe consenso sobre las formas de clasificar tales competencias. En ese sentido, Gallart y Jacinto (1997) señalan que en los mercados de trabajo que presentan altos niveles de desempleo se pueden distinguir dos niveles de competencias: (a) las de empleabilidad, que incluyen habilidades básicas de lecto-escritura, matemática aplicada a la resolución de problemas, la aptitud de pensar, las cuales precisan ser aprehendidas en forma sistemática y gradual; y (b) competencias relacionadas con el uso de recursos para lograr objetivos, las competencias interpersonales, las de comunicación, las competencias sistémicas¹⁷ y las tecnológicas (SCANS, 1992, como se cita en Gallart y Jacinto, 1997).

En cambio, según González-Velosa y Rosas Shady (2016), las competencias relevantes para el trabajo comprenden, al menos, tres distintos tipos: las académicas o tradicionales (lecto-escritura y matemática), las socioemocionales o de comportamiento y las específicas para determinada ocupación. Se entiende que tales competencias se desarrollan durante distintos periodos de la vida y en diversos espacios formales e informales de aprendizaje. Estos incluyen: (1) la formación impartida por el sistema educativo formal, mediante los programas de educación técnica tanto en el nivel diversificado como en el superior; y (2) los programas de formación para el trabajo que se ejecutan fuera del sistema educativo formal,¹⁸ como cursos de capacitación y los contratos de aprendizaje.

¹⁷ Que posibilitan aproximarse a la realidad en su complejidad de relaciones y no como un conjunto de hechos aislados.

¹⁸ En el caso de Guatemala algunos de estos se imparten a través de la Dirección General de Educación Extraescolar (Digeex), del Ministerio de Educación.

La definición de las normas de competencia laboral se realiza con base en un paradigma o enfoque teórico particular, lo que explica las diferencias entre las normas establecidas en distintos países.

Los principales enfoques que han orientado esa definición son: (1) el conductista, que parte de estudiar el comportamiento de las personas que mejor se desempeñan en la ejecución de su trabajo, respecto de otras. Las características y atributos de estas personas sirven de referente para definir tanto los puestos de trabajo como las competencias necesarias para dicho puesto. Es decir, se asume que existe una relación de causalidad entre los atributos y el desempeño laboral superior; (2) el funcionalista¹⁹, parte de analizar las funciones clave que realiza un trabajador y cuáles son los resultados o productos. A partir de esto, establece criterios de competencia que se relacionen de forma directa con resultados concretos; y (3) el constructivista, parte del análisis de los problemas que ocurren dentro de la empresa, así como del proceso para solucionarlos. Por tanto, su objetivo es definir normas de tipo contextual a fin de evitar las disfunciones que pueden ocurrir en las organizaciones (Blanco Prieto, 2007).

¹⁹ El enfoque funcionalista ha sido dominante en Inglaterra, donde los estándares en base a los que se evalúa el adecuado desempeño son establecidos por comités sectoriales integrados por representantes de trabajadores, empresas, gobierno e instituciones de formación. Tales estándares se transforman en normas de competencia laboral, las que señalan cuáles son los conocimientos, destreza y habilidades que debe reunir un trabajador para desempeñar determinadas actividades productivas. Por lo tanto, orientan el diseño de la oferta formativa (González-Velosa y Rosas Shady, 2016).

Diversos autores han realizado críticas sustantivas sobre cómo se ha asumido el tema de las competencias en el ámbito educativo, expresando que: (1) el foco de la educación se centra en lo laboral, dejando de lado la formación disciplinar; (2) se enfatiza en el saber hacer en contra del saber ser; y (3) se trata más de un cambio de nombre a la transmisión de conocimientos (Silva y Mazuera, 2019). Montenegro (2003, citado por Tobón, 2005) señala que la definición de competencias como «saber hacer» tiene los siguientes problemas: (1) se coloca el énfasis en lo procedimental sin considerar otros elementos de la racionalidad humana (entender y comprender las consecuencias de ese hacer); (2) no considera la forma en que los valores personales se reflejan en la actitud y el desempeño óptimo; (3) tampoco considera la responsabilidad por las acciones realizadas para lograr el desempeño; (4) no toma en cuenta los efectos o transformaciones del entorno derivados de las acciones; (5) se separa el saber hacer del saber conocer y del saber ser.

Es así como aparece el enfoque sistémico-complejo,²⁰ una alternativa que pretende superar las debilidades de los otros enfoques porque coloca en primer lugar «la formación de personas integrales con compromiso ético, que busquen su autorrealización, que aporten al tejido social y que, además, sean profesionales idóneos y emprendedores» (Tobón, 2008; p. 3).

Las diferencias centrales entre el enfoque sistémico-complejo y los otros enfoques en el tema de competencias son: (1) las competencias se abordan desde el *proyecto ético de vida* de las personas; (2) se busca desatar el potencial emprendedor de las personas, en primer lugar, como seres humanos y en la sociedad, después en lo laboral-empresarial con el propósito de transformar la realidad; (3) se establece con claridad la finalidad de las competencias (el para qué), finalidad que es compartida y asumida por la institución educativa y se convierte en la orientadora de las actividades de aprendizaje, enseñanza y evaluación; (4) la formación busca desarrollar habilidades para el pensamiento complejo; y (5) el sentido de la vida, la expresión artística, la espiritualidad, la conciencia de sí de las personas, etc., son tan relevantes como las competencias técnicas (Tobón, 2007).

²⁰ Los referentes del pensamiento complejo son «la Quinta Disciplina, el Desarrollo a Escala Humana, y el aprender a aprender y emprender» (Tobón, 2007, p.15).

Los sistemas de formación para el trabajo en Chile, Colombia y México

Respecto a los avances en la constitución de los sistemas de formación para el trabajo, de acuerdo con la OIT (2017), en la mayoría de los países no se ha logrado aún la conformación de un sistema que articule de forma adecuada estos elementos: identificación de necesidades de formación, creación de programas formativos pertinentes, ejecución y evaluación de sus resultados. Esa falta de articulación aumenta las posibilidades de que haya una oferta formativa cuya calidad y pertinencia sean altamente heterogéneas. A su vez, esto provoca asimetrías de información que dificultan la toma de decisiones para quienes desean acceder a los distintos programas; y también para los empleadores que podrían reclutarles una vez concluida la formación.

En las secciones que siguen se explica cuál es el funcionamiento de estos sistemas en tres países de América Latina: Chile, Colombia y México. Esto tiene el propósito de identificar algunos elementos que pudieran ser considerados para el caso de Guatemala.

(a) La identificación y estandarización

Chile

En Chile la identificación de las necesidades de formación se realizaba hasta 2019 con base en criterios seguidos por las diferentes dependencias que han diseñado los marcos de calificaciones para cada nivel educativo, así como para las modalidades no formales e informales de capacitación. En el sistema formal, el Marco de Cualificaciones para el nivel medio fue elaborado por el Inacap²¹, y el del nivel superior por el Mineduc de ese país.

²¹ Es un Sistema integrado de educación superior conformado por la Universidad Tecnológica de Chile, el Instituto Nacional de Capacitación Profesional y el Centro de Formación Técnica.

En el sistema no formal el Marco de Calificaciones fue elaborado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence) y el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (ChileValora), vinculadas al ministerio de Trabajo (Bravo, García y Schlechter, s.f.). Los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales (OSCL, integrados de manera tripartita), identifican brechas de capital humano, así como los perfiles ocupacionales y las competencias²² requeridas; solicitan la acreditación de los perfiles ante ChileValora, traducen tales perfiles a planes formativos e identifican rutas formativo-laborales asociadas al marco de calificaciones de dicho sector. No obstante, los estándares que los OSCL construyen no son vinculantes para los sistemas de capacitación ni de formación técnica profesional (Comisión Nacional de Productividad, 2018)²³. Así, aunque ChileValora cuenta con un catálogo de 896 perfiles²⁴ a partir de los cuales se certifican las competencias, estos perfiles son poco utilizados para el diseño curricular de la oferta educativa.

²² Una competencia laboral se define como un estándar que detalla aquellos conocimientos, habilidades y aptitudes que una persona debe poseer y aplicar en diversas situaciones de trabajo. Tal estándar incluye las variables, condiciones o criterios con base en los cuales se evaluará el desempeño efectivamente logrado. El perfil ocupacional agrupa el conjunto de Unidades de Competencia Laboral que son relevantes para un área ocupacional u oficio específico dentro de un sector productivo (Concha y Arredondo, 2020).

²³ En este tema ChileValora y el Mineduc firmaron en agosto 2021 un convenio de colaboración con el propósito de que el Mineduc pueda integrar las herramientas desarrolladas por ChileValora (perfiles ocupacionales, unidades de competencias laborales, rutas y planes formativos) al diseño curricular de la formación técnico profesional que se imparte en el sistema escolar. (ChileValora, 26 de agosto de 2021).

²⁴ Los perfiles muestran las unidades de competencia laborales (o descriptores) requeridas para obtener la certificación.

El levantado de estándares de competencias en el sistema no formal se realizaba, hasta 2019, con base en la demanda de los sectores productivos ante ChileValora. Pero a fines de ese año la institución comenzó a promover el levantado de estándares para algunos sectores, tomando en cuenta su importancia en la generación de empleo, su contribución al PIB y el impacto que pudiera tener dado el cambio tecnológico (Concha y Arredondo, 2020). Asimismo, en 2020 se lanzó la Estrategia Nacional de Formación Técnica Profesional que entre sus líneas de acción propone: (a) el diseño de una propuesta de institucionalidad para implementar el Marco de Calificaciones Técnico Profesional; (b) la implementación de una metodología validada para la identificación, registro y evaluación (lineamientos para evaluar y reconocer) de las calificaciones para todos los niveles y modalidades del sistema FTP (Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional, 2020).

Adicionalmente, algunos gremios empresariales han elaborado marcos de calificaciones (entre ellos el de minería). Eso implica la existencia de programas con contenidos similares, pero con nombres distintos y programas que, aunque tengan nombres parecidos se diferencian en contenidos. Lo anterior impide el tránsito entre las distintas modalidades de formación, dificulta que existan rutas formativo-laborales y que los potenciales empleadores puedan conocer las calificaciones reales de una persona. Ello se refuerza en el hecho de que las instancias de coordinación entre los distintos actores no son vinculantes (Bravo, García y Schlechter, s.f.). Por ello, como reconocen los autores, la integración de un Marco Nacional de Cualificaciones es indispensable para avanzar en esa ruta, así como institucionalizar mecanismos de coordinación entre la oferta de formación y las demandas de calificaciones por parte del sector productivo.

En la actualidad está en proceso una iniciativa para implementar un piloto de un Marco de Calificaciones Técnico Profesional que sirva para el diseño curricular de la oferta formativa y de la certificación de competencias. En este proyecto se retoman los diversos marcos y rutas formativas elaborados bajo la coordinación de ChileValora (Sence, s.f.).

Colombia

Diversas entidades en Colombia han realizado, entre 2011-2017, unos 270 estudios de identificación y anticipación de las demandas por competencias laborales en algunos sectores. Tales estudios fueron realizados, en su mayoría, por alguna entidad adscrita al Ministerio de Trabajo (como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de Empleo (UAESPE) y la Red de Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo (Red-ORMET); y en menor medida por algún centro de investigación regional o algún organismo internacional. Pero solo 38.5% de estos buscó identificar las tendencias de los perfiles ocupacionales, anticipar las necesidades futuras de recursos humanos (ocupaciones y competencias) así como de formación y capacitación para los nuevos perfiles ocupacionales (Pisciotti, 2021).

Algunas instituciones de educación superior han creado comités interinstitucionales para identificar las necesidades del mercado laboral a fin de realinear su oferta curricular. Estos comités se integran con autoridades directivas, representantes de algunos sectores productivos, de estudiantes, egresados y expertos. Entre las ventajas están la retroalimentación del sector empleador, la perspectiva sectorial y territorial, su bajo costo y el aporte de información en tiempo real. Entre sus desventajas, está el posible sesgo y baja representatividad de los resultados (Pisciotti, 2021).

La identificación y normalización de competencias en el ámbito de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH, de carácter no formal) en el marco del SENA se realiza a través de la instalación de Mesas y Consejos Sectoriales que identifican necesidades y elaboran Normas Sectoriales de Competencia Laboral (Normalización). Estas instancias se integran con representantes del gobierno, del sector académico (incluidas entidades de formación para el trabajo) y del sector productivo (incluidos institutos de investigación y gestión tecnológica, centros de investigación y desarrollo tecnológico). La Normalización de Competencias incluye: (1) identificación de necesidades; (2) conformación de comités técnicos; (3) elaboración y actualización de normas de competencia; (4) verificación metodológica; (5) validación técnica; (6) aval del Consejo Ejecutivo; (7) aprobación por el Consejo Directivo Nacional del SENA; y (8) publicación. (SENA, s.f.). Su principal desventaja es que es específica para la formación ETDH.

En la actualidad el Ministerio de Educación, en conjunto con el Ministerio de Trabajo, la Red-ORMET, el SENA y otras entidades del sector productivo y académico, trabajan en la construcción de un Marco Nacional de Cualificaciones, el cual es uno de los componentes del Sistema Nacional de Cualificaciones²⁵. Esta iniciativa retoma experiencias previas que incluyen el diseño de cualificaciones desarrollado a lo largo de varios años para diversos sectores, así como el ejercicio piloto del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, realizado en 2015. Además de ello, se trabaja en la reglamentación del MNC (Ministerio de Educación de Colombia, s.f.).

México

La identificación de demanda de habilidades en México es realizada por los Comités de Gestión por Competencias (CGC), de conformación tripartita, que forman parte del Sistema Normalizado de Competencia Laboral (SNCL) del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (Conocer). Estos se encargan de definir los estándares de competencia, evaluación y certificación. A junio de 2021 se tenían registrados 344 CGC y un total de 1461 estándares de competencia²⁶ (Conocer, 2021).

²⁵ Según el artículo 194 de la ley 1955-2019 que contiene el reglamento del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 los otros componentes del SNC en Colombia son: los subsistemas que aseguran la calidad de la educación y la formación, de normalización de competencias, de evaluación y certificación de competencias, el esquema de movilidad educativa y formativa, así como la plataforma de información del Sistema.

²⁶ A diferencia de una norma de competencia, el estándar tiene un periodo de duración, por lo cual debe ser actualizado cada cierto tiempo tomando en consideración los cambios en los perfiles derivados de la introducción de tecnología.

Uno de los propósitos generales asignados al Conocer en su marco normativo (Reglas Generales y Criterios para la Integración y Operación del Sistema Nacional de Competencias) es el de generar información útil para los diversos sectores. En ese sentido en el 2011 realizó un estudio que buscaba: (a) conocer las competencias requeridas para las distintas ocupaciones; (b) identificar necesidades de estandarización de competencias a nivel «macro» que apoyen la labor de los CGC existentes, así como determinar en qué sectores se debe fomentar la instalación de un nuevo Comité; (d) identificar competencias transversales que pueden ser utilizadas de manera intersectorial; y (e) contar con información relevante que contribuya a mejorar la respuesta de la oferta educativa. En el estudio se levantaron 443 perfiles ocupacionales (correspondientes a 24 sectores económicos), mediante 17,490 encuestas con empresarios y trabajadores en el lugar de trabajo (Conocer, 2017a).

Entre el 2016 y 2018, Conocer publicó varios informes trimestrales (disponibles en su página web) sobre el desarrollo del capital humano con base en cuatro áreas de análisis: (1) el entorno macroeconómico (crecimiento económico, productividad laboral y competitividad); (2) la formación de capital humano (cobertura educativa por niveles, carreras universitarias con mayor porcentaje de inscripción, carreras mejor pagadas, entre otros); (3) el aprovechamiento de dicho capital (tasas de ocupación, desempleo e informalidad, etc.); y (4) el desempeño del Sistema Nacional de Competencias (información sobre normalización y certificación de competencias laborales).

Además, realizó en 2017 una encuesta sobre competencias que buscó establecer: (a) en qué medida las empresas conocen y aplican modelos de competencias (en particular el del SNCL) en la gestión de sus recursos humanos; (b) identificar en qué procesos se utilizan; (c) los principales beneficios obtenidos; y (d) las dificultades en su implementación. El propósito era evaluar y ajustar las acciones de difusión del SCN. Sus principales resultados indican que, del total de organizaciones que contestaron la pregunta sobre uso de competencias, el 25.3% forma parte del SCN; 15.4% utilizan normas de competencia distinta de las emitidas por Conocer; y el 59.3% no utilizan el enfoque de competencias (Conocer, 2017b).

Desde entonces, Conocer ha puesto en práctica diversas estrategias para mejorar la articulación del sistema de competencias y el de formación con el fin de superar el limitado uso de los estándares de competencia por parte del sector productivo²⁷, mediante un mayor involucramiento de este, así como de las distintas dependencias gubernamentales, organizaciones de trabajadores e instituciones educativas. También se incluye a las instituciones formadoras para que diseñen cursos de formación y capacitación con base en los Estándares de Competencias. Por ello, estableció como requisito para la conformación de un Comité de Gestión por Competencias, que este cuente con la presencia de una institución educativa. Por esta vía se busca también una mayor articulación con el Servicio Nacional de Empleo (SNE) y el Comité Nacional de Productividad (CNP). (Conocer, 2019).

²⁷ Además del argumento de la baja pertinencia de los estándares, los costos para registrar y utilizar los estándares han sido los argumentos principales del empresariado para no usarlos.

(b) La formación

La educación y formación técnica profesional (formación para el trabajo) se imparte en las modalidades: formal (estructurada en planes, escolarizada y conducente a títulos o diplomas de validez oficial); y no formal (estructurada, no escolarizada y sin conducir a la obtención de títulos). La primera suele darse en el nivel de enseñanza media y superior (secundaria, bachillerato y técnicos universitarios). Este tipo de educación suele ser heterogénea entre un país y otro, dados sus marcos institucionales y de titulación. La segunda se imparte mediante diversos programas facilitados por instituciones de formación profesional (públicas o privadas), organizaciones empresariales, así como los ministerios de educación a través de programas de educación extraescolar.

Como se señaló anteriormente, los conocimientos y habilidades necesarias para realizar un trabajo también pueden ser adquiridos de manera informal. Aunque en la actualidad los países trabajan en la construcción de marcos comunes que contribuyan al tránsito entre las distintas modalidades, estas aún no están articuladas en un sistema y sus planes formativos no están orientados por las necesidades de formación identificadas.

Chile

Chile no cuenta con un sistema nacional de formación para el trabajo de manera centralizada. Esta formación, se imparte desde la modalidad formal y no formal. En el caso de la modalidad formal, se imparte en diversos centros educativos, los cuales generan titulaciones reconocidas por el Ministerio de Educación Pública del país. También incluyen la Enseñanza Media Técnica Profesional, la Educación Superior Técnico Profesional, así como los programas de Educación de Adultos orientados a la formación técnica profesional y de oficios.

El principal financiamiento en el nivel medio de educación es mixto. Durante el año escolar 2018, los estudiantes inscritos en el bachillerato que cursaban una carrera tecnológica o de profesional técnico fueron cerca del 29% del total de la matrícula en ese nivel. Las mujeres tenían una menor participación respecto a los hombres, lo cual indica que prevalecen los sesgos de género al optar por este tipo de formación. En la Educación Superior Técnico Profesional la matrícula del primer grado representó el 54% del total.

Tabla 1

Chile: Personas inscritas en el nivel diversificado, según tipo de educación media y sostenimiento, 2018

	Total	Hombres	Mujeres
Educación media superior	896 755	447 678	449 077
Humanística-científica	640 067	312 585	327 482
Técnico-profesional	256 688	135 093	121 595
% Técnico-profesional	28.6	30.2	27.1

Nota. Elaboración propia con base en los datos del Centro de Estudios del Mineduc de Chile (2019).

En el caso de la modalidad no formal, la formación incluye la capacitación que se da en el puesto de trabajo, en centros de entrenamiento, en forma virtual y la Certificación de Competencias Laborales avaladas por ChileValora (Araneda, Richard, Carrillo y Moreno, 2017). Esta modalidad es impulsada por el SENCE, que coordina y fiscaliza las acciones de los diversos actores que integran el Sistema y además administra el programa de franquicia tributaria, mediante la cual se financia parte o la totalidad de los costos.

La capacitación la ejecutan las mismas empresas o alguno de los más de 3,200 Organismo Técnicos de Capacitación (OTEC) acreditados ante el Sence e inscritos en el Registro Nacional. Estos organismos, para funcionar, deben cumplir las disposiciones de la Ley 19.967, la cual exige que el sistema de gestión de calidad esté certificado bajo la Norma Chilena de Calidad NCh 2718.

Existen, además, Organismos Técnicos de Intermediación de Capacitación (OTIC) también reconocidos por Sence. Estos son personas jurídicas, agrupados sectorial o regionalmente, con el objetivo de dar asistencia técnica a las empresas asociadas a ellos para la promoción, organización y supervisión de programas de capacitación y desarrollo de recursos humanos. Los OTIC no pueden ejecutar acciones de capacitación, pero sí influyen en el uso de los recursos para ese fin, ya que en 2015 el 92% de los fondos destinados a capacitación bajo la modalidad de Franquicia Tributaria, fueron intermediados por estos organismos (Araneda, Richard, Carrillo y Moreno, 2017).

De acuerdo con datos del portal del Sence, en el último año se han capacitado 681 mil personas en alguna de las OTEC autorizadas; y durante 2019 recibieron capacitación más de 341 mil personas. Los habitantes de la región metropolitana fueron quienes en mayor proporción pudieron optar a capacitaciones.

Colombia

En Colombia, la modalidad formal de formación para el trabajo incluye la Educación Media Técnica (EMT, bachillerato con alguna especialidad, regulada por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia), y la Educación Superior Técnica y Tecnológica (TyT, títulos de Técnico Profesional y Tecnólogo), reguladas por el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación Superior. El financiamiento tanto de la EMT como de la TyT es predominantemente público dado que el 78% de estudiantes en estas modalidades están inscritos en establecimiento del sector público o en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Sin embargo, las instituciones que ofrecen educación TyT cuentan con autonomía, lo que les permite, entre otros, crear y desarrollar sus propios programas de formación (González-Velosa y Rosas Shady, 2016).

De los 6431 establecimientos educativos oficiales en los que se imparte educación media en Colombia a nivel nacional, cerca del 28% ofrece programas de formación técnica y el 13% ofrece formación técnica y formación general. En el 2012,²⁸ la mayoría de estudiantes de carreras técnicas estaba inscrita en comercio (28%), agricultura (20%, con predominancia en las áreas rurales), industria (18%), pedagogía (6%) o servicios sociales (2%) (OECD, La educación en Colombia, 2016).

La modalidad no formal (Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano [ETDH]), comprende toda oferta de formación para el trabajo fuera del sistema educativo (cursos de capacitación y contratos de aprendizaje) (González-Velosa y Rosas Shady, 2016). En esa modalidad existen 3845 instituciones activas que brindan diversos cursos de capacitación. El SENA cuenta con 1056 programas que incluyen: carreras técnicas, cursos cortos, formación virtual y formación a empresas. Además, la mayoría de las 361 instituciones de educación superior activas en Colombia son de carácter técnico-tecnológico (29 técnicas profesionales, 54 tecnológicas, 139 escuelas tecnológicas (Pisciotti, 2021).

²⁸ En la página web del ministerio de Educación de Colombia la información sobre matrícula escolar en la educación media de los años más recientes no está desagregada de manera que sea posible identificar qué porcentaje de los estudiantes están inscritos en programas de formación técnica.

México

En el caso de México, la formación para el trabajo se imparte en dependencias que se ubican en cuatro diferentes categorías, según la duración de sus planes de estudio y la vinculación laboral de quienes reciben dicha formación: (1) educación tecnológica de nivel medio superior, que a su vez se divide en educación profesional técnica y bachillerato tecnológico; (2) técnico superior universitario; (3) la capacitación para el trabajo (en sus modalidades escolarizada o no escolarizada); y (4) la capacitación en el trabajo.

Atendiendo al área de conocimiento en el que se especializan (agropecuaria, forestal, del mar, industrial y de servicios), los planteles del nivel de bachillerato tecnológico son coordinados por distintas direcciones de la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP. La Educación Profesional Técnica se imparte en el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep) (de Ibarrola, 2020).

Durante el 2008 se inició en México una amplia reforma educativa que incluyó, entre otras propuestas, la creación del Sistema Nacional de Bachillerato y declaró la obligatoriedad de la educación media superior. Entre 2013 y 2017, se diseñó el marco curricular común que estableció la obligación de que en todas las instituciones se ofrezca formación en *competencias profesionales básicas* (formación elemental para el trabajo) y que en los bachilleratos tecnológicos se desarrollen *competencias profesionales extendidas* (preparación y calificación de nivel técnico para incorporarse al ejercicio profesional), de acuerdo con los objetivos de cada institución (de Ibarrola, 2020, p. 43).

Pero la formación efectiva de las competencias profesionales extendidas enfrenta algunos obstáculos identificados por Pieck y Vicente (2020), entre los que sobresalen el limitado equipamiento en la mayoría de los planteles para atender áreas más especializadas como ingeniería; y las dificultades de algunos/as estudiantes de bajos recursos para adquirir el material requerido en las diferentes especialidades. De acuerdo con de Ibarrola (2020), algunas investigaciones han encontrado que sí existen obstáculos en la realización de la práctica profesional y la formación dual como mecanismo para el desarrollo de competencias profesionales extendidas..

Durante el año escolar 2019-2020, los estudiantes inscritos en el nivel de bachillerato que cursaban una carrera tecnológica o de profesional técnico fueron cerca del 35% del total de la matrícula en ese nivel, con financiamiento predominante del sector público (82%).

Tabla 2

México: Personas inscritas en el nivel diversificado, según tipo de bachillerato y sostenimiento (Incluye la educación escolarizada y no escolarizada), 2019-2020

	Total	Mujeres	Hombres
Educación media superior	5 544 608	2 836 912	2 707 696
Bachillerato general	3 616 398	1 895 702	1 720 696
Bachillerato tecnológico	1 867 635	906 599	961 036
Profesional técnico	60 575	34 611	25 964

Nota. Elaboración propia según los datos de la SEP, México (2020a).

La capacitación²⁹ escolarizada se imparte mediante distintos cursos, talleres y diplomados diseñados por los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (Cecati) a nivel federal; y los Institutos Descentralizados de Capacitación para el Trabajo (ICAT) a nivel estatal, ambos bajo la coordinación de la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT) (parte de la Secretaría de Educación Pública) que pueden ser avalados mediante un certificado de competencias respaldado por Conocer. La DGCFT, también regula la formación que se imparte en escuelas privadas incorporadas a la SEP que cuentan con el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) (Pieck y Vicente, 2020). En el año escolar 2019-2020 un poco más de dos millones de personas recibieron capacitación para el trabajo de forma escolarizada, según datos de la SEP (2020a).

La capacitación para el trabajo en su modalidad no escolarizada es impartida por un agente capacitador externo (instituciones, escuelas, organismos especializados de capacitación e instructores independientes, públicos o privados), que cumplen con los requisitos y están acreditados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para brindar este servicio a las empresas, las cuales tienen la obligación legal de capacitar a sus trabajadores. Sin embargo, los planes y programas de los cursos de capacitación, así como su valor curricular, es responsabilidad de la SEP (STPS, 6 de agosto de 2021). Cabe aclarar que, si bien las entidades de formación para el trabajo deben contar con el aval de la SEP, estas no están obligadas a obtenerlo. La STPS tiene registrados alrededor de 18,815 cursos de capacitación autorizados, correspondientes a 180 áreas temáticas (no se tiene información sobre la cantidad de agentes autorizados).

²⁹ En México se distingue entre formación y capacitación para el trabajo. La primera se refiere a la educación recibida en el marco de un programa estructurado (generalmente en el nivel de bachillerato) que tiene una duración aproximada de tres años, la segunda son cursos de duración variable (por lo regular cortos)

(c) Evaluación-certificación

El proceso de evaluación y certificación de las competencias laborales se realiza para acreditar la formación recibida de manera no formal, ya sea desde la experiencia en el trabajo o de forma autodidacta. Dicha evaluación y certificación la efectúan entidades autorizadas por los entes rectores para tal fin.

Chile

En Chile, la evaluación y certificación la realizan los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales (CECCL). Para ello, deben estar acreditados ante ChileValora, que también los supervisa y sanciona si no cumplen adecuadamente su labor. Los CECCL están obligados legalmente a contratar evaluadores para que apliquen la prueba diagnóstica (con base en la metodología y las unidades de competencia asociadas a un perfil ocupacional avalado por ChileValora) (art. 15, Ley 20267). Los evaluadores son personas autorizadas previamente por ChileValora³⁰ y que están asociadas a un CECCL, mismo que supervisa su labor y emite la certificación si considera que corresponde.

No pueden ser acreditados como CECCL: (a) los OTEC que por ley sólo pueden dedicarse a esta actividad; (b) los OTIC; (c) las personas jurídicas cuyos socios, directores, gerentes o administradores estén cumpliendo condenas por algún delito; y (d) los funcionarios públicos que ejerzan control sobre los CECCL. Los OTEC y las instituciones de capacitación o de formación que reciben fondos públicos, tienen prohibición legal para evaluar y certificar las competencias de sus propios egresados (art. 17, Ley 20267).

³⁰ Esta entidad también se encarga de realizar la formación en metodología y aplicación de los instrumentos de evaluación y certificación de aquellos evaluadores propuestos por los CECCL.

ChileValora (2020) informó haber ejecutado durante el periodo de 2002 a junio de 2020, un total de 144 746 procesos de evaluación y certificación. Ocho de los dieciocho sectores que conforman la economía del país obtuvieron el 93% de las certificaciones otorgadas en ese periodo. Tales sectores son: «gastronomía, hotelería y turismo; agrícola y ganadero; construcción; comercio; transporte y logística; elaboración de alimentos y bebidas; manufactura metálica y minería metálica» (p. 7)

La evaluación de los conocimientos y habilidades adquiridos mediante procesos de formación corresponde al Sence.

Colombia

Desde 2003, el SENA tiene el mandato legal de regular, diseñar, normalizar y certificar las competencias laborales, según el Decreto 933 y el Decreto 249/2004. El procedimiento para ello debe diseñarse desde la Dirección del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo DSNFT³¹ con base en las normas de competencia laboral que hasta el momento se hubiesen elaborado a través de las Mesas Sectoriales. La ejecución de los procesos de evaluación y certificación se dejó como responsabilidad de los Centros de Formación del propio SENA. Para separar las funciones de formación de las de evaluación y certificación, el SENA creó dos instancias de trabajo internas que se encargan de coordinar las tareas administrativas, técnicas y metodológicas asociadas a la evaluación y certificación de competencias laborales. Estas instancias son: el Grupo de Gestión de Competencias Laborales y el Grupo de Certificación de Competencias Laborales, adscritas a la DSNFT (Concha y Arredondo, 2020b).

³¹ La conducción política de la evaluación y certificación de competencias laborales, así como la definición de las condiciones para la acreditación de las entidades certificadoras (incluido el SENA) corresponde, de manera formal, al Ministerio del Trabajo.

En Colombia existen veintisiete organismos (incluyendo al SENA) que han sido acreditados ante el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC)³² para realizar la evaluación y certificación de competencias laborales de personas, bajo distintos esquemas (Concha y Arredondo, 2020b). En la actualidad, el subsistema de evaluación y certificación de competencias del interior del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) está en construcción.

México

De acuerdo con las Reglas Generales, los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales pueden ser ejecutados, cada uno por una entidad distinta, o bien, por una sola de las que conforman la Red de Prestadores Externos: Entidades de Certificación y Evaluación de Competencias (ECE), Organismos Certificadores (OC), Centros de Evaluación (CE) y Evaluadores Independientes (EI). Las ECE pueden ser autorizadas por Conocer³³ para realizar las funciones de capacitación, evaluación y/o certificación de las competencias de las personas, así como para acreditar a otros CE y/o EI. Por su parte, los OC solo pueden ser autorizados para acreditar y los CE, al igual que los EI, sólo pueden evaluar las competencias de las personas (SEP, 27 de noviembre de 2009).

Las ECE deben contribuir con el Conocer en la promoción, desarrollo y consolidación del Sistema Nacional de Competencias, así como vigilar que su propia actuación y la que realicen los CE y los EI acreditados por ellas cumplan con la normativa establecida. Estos últimos tienen responsabilidades respecto de su propia actuación y deben colaborar con los ECE y OC en el cumplimiento de las tareas que se ofrecen a los usuarios y al mismo Conocer a manera de mantener excelencia en sus servicios.

Los requisitos que los OC deben cumplir para ser acreditados por el Conocer, son: (1) garantizar que cumplen con las normas que rigen la certificación de competencia laboral en cuanto a: (I) libre acceso, (II) excelencia en el servicio, (III) transparencia, (IV) imparcialidad y (V) objetividad; (2) tener capacidad técnica y personal competente; (3) poseer la infraestructura física y administrativa necesaria; y (4) otras que se establezcan en el manual correspondiente.

La evaluación y certificación de las competencias conlleva varias etapas y se realiza conforme a los estándares definidos por los Comités de Gestión de Competencias, los que también elaboran un instrumento de evaluación para cada estándar; en este proceso, cuentan con la asesoría de Conocer. De acuerdo con Concha y Arredondo (2020c) la elaboración de los instrumentos abarca las siguientes etapas:

- (a) Análisis y verificación del contenido del EC;
- (b) Identificación de componentes y asignación de pesos relativos;
- (c) Determinación de la secuencia operativa;
- (d) Ponderación;
- (e) Diseño de reactivos; y
- (f) Integración de la información en el IEC. Una vez elaborado el instrumento se realiza una Prueba Piloto y se carga al Sistema Integral de Información del Conocer. (p. 57).

³² Esta entidad pertenece al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El Decreto único 1074 de ese Ministerio estableció que las entidades certificadoras deben acreditarse ante el ONAC (lo que no aplica a las entidades públicas, pues la supervisión de éstas corresponde al Ministerio de Trabajo). (Concha y Arredondo, 2020b).

³³ El Conocer también se encarga de emitir las disposiciones legales que norman las actuaciones en el marco del Sistema, velar por el cumplimiento de estas, supervisar las actuaciones de las distintas entidades que forman parte del Sistema y en caso necesario sancionar a aquellas que no cumplan.

Evaluación de la calidad

Chile

Para el caso de Chile, el control de la calidad del proceso de evaluación y certificación de las competencias lo realizan los CECCL, mediante auditorías que deben cumplir los principios de transparencia, independencia e imparcialidad. Su ejecución tiene el propósito de verificar que el sistema de aseguramiento de la calidad es efectivo e identificar necesidades de mejora o corrección. Abarca las etapas de: elegibilidad, evaluación de competencias, portafolio de evidencias y decisión de certificación.

Además de ello, ChileValora está facultada por la Ley No. 20.267 para supervisar que los procesos de evaluación y certificación de las competencias se realicen conforme los preceptos de dicha Ley, así como para sancionar a aquel centro que incumpla las normas, lo que incluye la cancelación de la inscripción en el registro. La unidad de acreditación de centros de ChileValora, realiza una supervisión que incluye: revisiones muestrales a los portafolios de cada proceso de evaluación, revisiones de información enviada por los centros y visitas a estos (Concha y Arredondo, 2020a).

Respecto a la evaluación de la calidad de los procesos de formación y capacitación para el trabajo, cada subsistema cuenta con estándares diferentes, lo que provoca «asimetrías de información en cuanto a la calidad esperada de programas y resultados de aprendizaje, y dificulta la vinculación efectiva entre iniciativas» (Araneda, Richard, Carrillo y Moreno, 2017, p. 50). Esto es más notorio al comparar los programas de formación técnica de educación media y los que se ofrecen en el nivel superior, ya que no guardan relación unos con otros.

Esta desconexión también es evidente al observar las diferencias que existen entre la certificación de competencias laborales (liderada por ChileValora) y el sistema de capacitación conducido por SENCE. Esto mismo provoca que haya una disparidad entre los estándares establecidos por el sistema educativo y los definidos desde dichas instituciones. Lo anterior tiene al menos cuatro consecuencias negativas: eleva los costos para los sectores que buscan generar estándares comunes, dificulta la orientación vocacional de los estudiantes, dificulta la construcción de trayectorias formativo-laborales a lo largo de la vida y afecta los procesos de control de calidad debido a la ausencia de «mecanismos institucionales para medir el desempeño [...] lo que se traduce en una baja confianza en el sistema de formación para el trabajo en su conjunto» (Araneda, Richard, Carrillo y Moreno, 2017).

Por tanto, en Chile se continúa trabajando en la construcción de un Marco Nacional de Cualificaciones, que reduzca los efectos de esta segregación y genere propuestas aplicables para todo el sistema en conjunto.

Colombia

En Colombia, el aseguramiento de la calidad del proceso de evaluación y certificación de competencias laborales se ejecuta en dos niveles: en el estratégico, la DSNFT (parte del SENA), realiza auditorías por medio del Grupo de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales; en el nivel táctico, las direcciones regionales verifican los proyectos de evaluación y certificación (Concha y Arredondo, 2020b).

El país cuenta con un Sistema de Calidad de la Formación para el Trabajo, el cual está constituido por cuatro instancias: (1) la Comisión de Calidad de la Formación para el Trabajo (CCAFT); (2) los comités sectoriales; (3) los organismos de tercera parte; y (4) los programas e instituciones oferentes de formación para el trabajo en el sector público y privado. Todo este sistema cuenta con un conjunto de mecanismos (normas técnicas de calidad colombianas) que buscan asegurar la calidad de la oferta, mediante la certificación de aquellos centros que reúnen las condiciones (medios y capacidad) para que sus procesos formativos produzcan buenos resultados. Las instituciones certificadas son registradas en el Sistema de Información de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (SIET).

México

Las Reglas Generales autorizan al Conocer para verificar la transparencia, objetividad e imparcialidad de la evaluación y certificación de competencias, mediante mecanismos de aseguramiento de la excelencia para los distintos agentes. Para ello, se ha desarrollado el «Modelo de Excelencia en el Servicio a Usuarios», el cual incluye: la realización de auditorías anuales, de carácter obligatorio para las ECE y los OC; supervisión, realizada por Conocer ante dudas sobre algún caso particular; y atención a quejas. También se realiza una verificación interna, ejecutada por un evaluador certificado, quien busca determinar si los procesos de evaluación se han ejecutado de forma imparcial, objetiva y confidencial; también se asegura de que la presentación de resultados sea correcta. La verificación se puede realizar en tres momentos: previo al proceso de evaluación, verifica las condiciones del escenario de la evaluación y materiales; durante la evaluación, se verifica la pertinencia del proceso y aplicación del IEC; y posterior a la evaluación de competencias, se verifica la comunicación del juicio de competencia.

Sistemas de información

Chile

ChileValora tiene entre sus atribuciones la de crear y mantener registros públicos de: (a) las Unidades de Competencias que hayan sido definidas por los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales y aprobadas por ChileValora; (b) los CECCL; (c) las certificaciones otorgadas por estos; y (d) los Evaluadores. El acceso a la información sobre los registros que mantiene debe ser de carácter público (Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile; Subsecretaría del Trabajo, 2008). En la página web de ChileValora hay enlaces en los que se puede consultar la información sobre estos temas. También existe un enlace al marco de Cualificaciones liderado por el Ministerio de Educación, e información sobre la suscripción de algunos convenios con entidades para que estas adopten el enfoque de competencias.

En la página de Sence, además de información sobre participantes en capacitaciones, cursos, inversión, entidades ejecutoras (OTEC y otras) y fiscalización, también se encuentra el Observatorio Laboral, con información del Panorama Laboral, los trabajos más requeridos y enlaces a los Observatorios Regionales; y el Servicio Civil, con información acerca de empleos públicos.

Colombia

En Colombia, el SENA cuenta con el Sistema de Información de la DSNFT. Este reúne información sobre: (1) las personas que solicitan realizar el proceso de evaluación y certificación; (2) los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales; (3) el registro de las Normas Sectoriales de Competencia Laboral aprobadas por el Consejo Directivo Nacional del SENA; y (4) la gestión de Instancias de Concertación y Competencias Laborales del SENA. Este Sistema de Información facilita el desarrollo de las fases del proceso de evaluación y certificación de competencias laborales: planeación, evaluación, verificación y certificación (Concha y Arredondo, 2020b).

México

En México, Conocer cuenta con el Sistema Integral de Información (SII), que integra las actividades del Sistema Nacional de Competencias e incluye los procesos de normalización, promoción y certificación de competencias laborales, los Instrumentos de Evaluación de Competencias (IEC), la Red de Prestadores de Servicio (PS), los Estándares de Competencia (EC), así como la información de las personas certificadas. Además de ello, el SCN cuenta con distintos instrumentos de transferencia del conocimiento al mercado laboral y vinculación con el sector educativo, entre ellos el Registro Nacional de Estándares de Competencias, el Registro Nacional de Personas con competencias certificadas y el Registro Nacional de Cursos de Capacitación con base en Estándares de Competencias. Eso se complementa con una Estructura Nacional de Evaluación y Certificación en la que participan 499 instituciones de las cuales 169 son del sector educativo (Conocer, 2021).

Elementos para un sistema de formación en Guatemala

Como se señaló en el apartado de antecedentes, en Guatemala se han realizado diversos esfuerzos por avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, pero hasta la actualidad estos son aún insuficientes para considerar que se cuenta con un sistema. La construcción de dicho sistema debe encarar diversos retos, dada la complejidad de la realidad de la cual se parte, así como el contexto de la actual pandemia, lo que genera más dificultades a nivel educativo y aumenta la urgencia de atender tal desafío.

Al igual que en otros países de América Latina, en Guatemala la oferta de formación para el trabajo es diversa, de calidad heterogénea y se desarrolla en: (a) el sistema educativo formal público y privado en los niveles básico, diversificado y técnico-universitario que cuentan con carreras técnico vocacionales; (b) los programas de educación extraescolar que imparte la Dirección General de Educación Extraescolar (Digeex)³⁴, en particular los Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana (Cemucaf), el Programa Nacional de Educación Alternativa (Pronea) y el Programa de modalidad flexible (en el ciclo básico y diversificado con orientación en productividad, algunos de estos últimos son impartidos en el Intecap); (c) los distintos programas³⁵ que tiene el Intecap, una institución autónoma del Ministerio de Trabajo, que cuentan con financiamiento propio; (d) programas en otras instituciones de formación profesional privadas formales (entre otras, Kinal); e) programas de algunas entidades subnacionales (municipalidades, entre otras) y organizaciones no gubernamentales.

³⁴ Las escuelas Núcleos Familiares de Educación para el Desarrollo (NUFED), que estaban bajo la coordinación de la DIGEEX fueron incorporadas como parte del sistema educativo formal en 2017, según el acuerdo ministerial

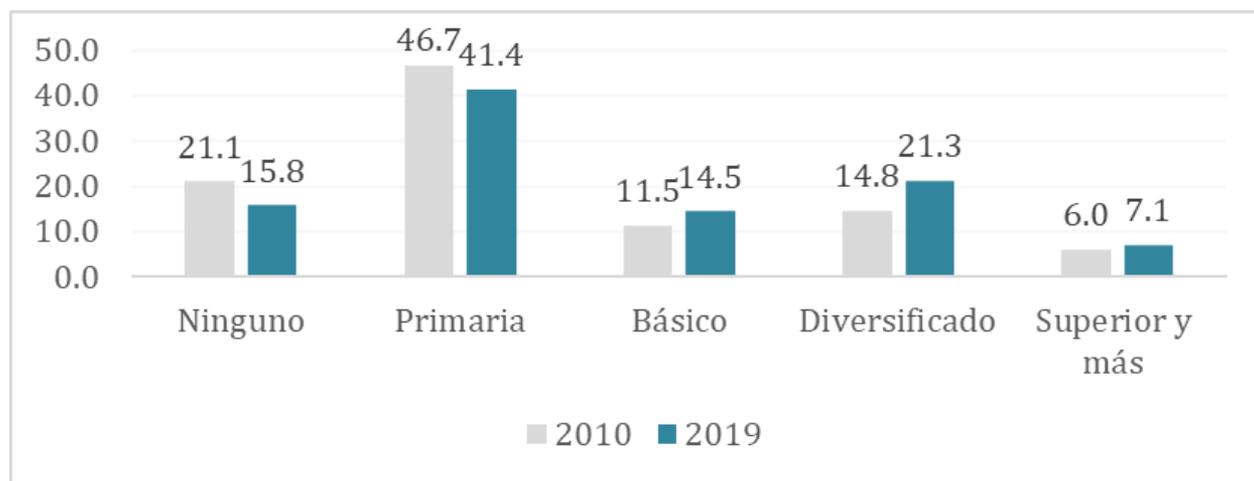
³⁵ Que van desde cursos cortos hasta bachillerato en modalidad flexible.

Lo anterior permite inferir que, al igual que ocurre en otros países de América Latina, este tipo de educación presenta una desconexión entre los programas formales y no formales, así como la falta de articulación entre las demandas y cualificaciones de los sectores productivos..

Es necesario considerar, además de lo anterior, el hecho de que en el país la educación presenta mayores rezagos respecto a lo que se observa en la región: en promedio 6 años de escolaridad para la población de 15 años o más, mientras que en Chile el promedio es de cerca de 12 años y en México de casi 10 años. Esto representa un obstáculo significativo que debe reducirse si se busca atraer inversión productiva capaz de generar desarrollo con base en el conocimiento. Aunque el país ha avanzado en materia de cobertura educativa y por lo tanto aumentó el nivel de escolaridad de la población económicamente activa, como se aprecia en la figura siguiente, para 2019 todavía el 57.2% solo tenía algún grado de escolaridad primaria o no tenía ninguna. En el caso de quienes contaban con algún grado en el nivel diversificado, el porcentaje subió 6.5 puntos porcentuales en diez años.

Figura 2

Guatemala: PEA por nivel de escolaridad 2010-2019



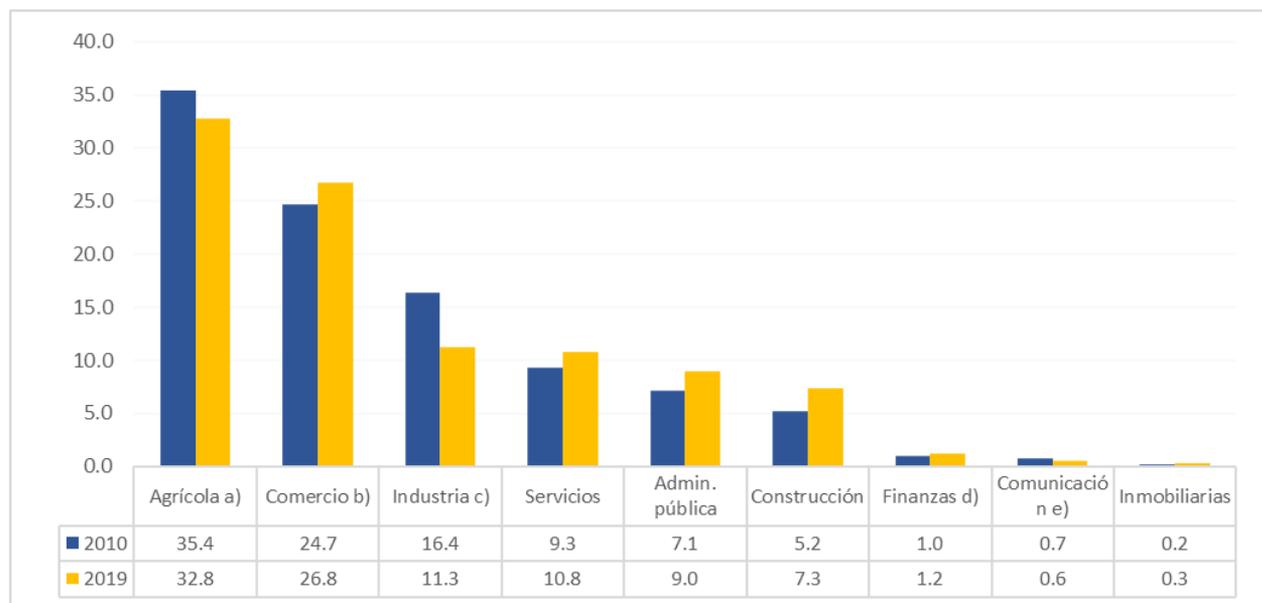
Nota. Elaboración propia según los datos de ENEI 2010 y 2019.

Si bien este dato es positivo, es preciso señalar la baja capacidad del país para generar oportunidades de inserción laboral en puestos de trabajo de alta remuneración. Eso se explica por la heterogeneidad estructural de la economía guatemalteca, que implica la existencia de abundantes sectores de baja productividad, en contraposición con solo algunas empresas o industrias altamente productivas y competitivas.

Como se puede apreciar en la siguiente figura, en el país cerca de un tercio del empleo total se genera de la agricultura (mientras que en América Latina el promedio para 2019 fue de 13.5%), pero el aporte de esta actividad al PIB fue de solo el 13%. Por otro lado, el peso de las actividades de telecomunicaciones y transporte (que por su naturaleza precisan mayores niveles de conocimiento) en el total del empleo es menor del 2% pero su aporte al PIB en conjunto es cerca del 8%, según datos del Banco de Guatemala (2019). La figura también permite apreciar la reducción del peso de la PEA en la industria, entre 2010 y 2019. Lo anterior evidencia que en el país no se está generando suficiente demanda de trabajadores con mayores cualificaciones.

Figura 3

Guatemala: Distribución de la PEA por ramas de actividad, 2010-2019



Nota: (a) Incluye ganadería, caza y pesca; (b) Incluye Transporte y almacenamiento; (c) Incluye minas y canteras; (d) Incluye seguros; (e) Incluye Información. Gráfica elaborada según datos de las Encuestas Nacionales de Empleo e Ingresos 2010 y 2019.

Lo anterior se conjuga con el hecho de que en el país cerca del 28% de la población joven de entre 15 y 25 años no estudia ni trabaja, lo que tiene una mayor prevalencia en el caso de las mujeres (cerca del 44%) respecto a los hombres (6.6%) de acuerdo con datos de la (Encovi, 2014). La principal explicación de este fenómeno, en el caso de las mujeres, es que muchas de ellas deben hacerse cargo del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al interior del hogar, pues es una labor que se sigue viendo como responsabilidad exclusiva de la mujer. En cambio, en el caso de los hombres, se puede señalar la falta de recursos económicos y el hecho de que estén buscando trabajo por primera vez. Además de lo anterior, todavía existe una alta tasa de personas ocupadas que, aunque trabajan, no reciben una remuneración.

Tabla 3

Población ocupada por categoría ocupacional (2010 y 2019)

	2010	2019
Asalariado	50.7	61.3
Cuenta propia	29.3	25.8
Empleador	2.8	2.9
No remunerado	17.2	10.0
Total	100.0	100.0

Nota. Elaboración propia con datos de las ENEI, 2010 y 2019.

Los datos de la tabla anterior evidencian la importancia de aumentar la escolaridad de la población mediante el aumento en las tasas de matrícula escolar, sobre todo en el nivel de básico y diversificado. Pero al mismo tiempo es necesario incentivar la mayor generación de demanda de trabajo. Es decir que se hace necesario articular las políticas educativas y de formación para el trabajo con las políticas de desarrollo productivo. En este tema es preciso realizar una discusión previa respecto a ¿qué tipo de sociedad queremos construir? Considerando la desigualdad y bajo desarrollo que prevalece en el país, donde cerca del 60% de la población está en condición de pobreza, situación que es más grave en las áreas rurales y en algunos departamentos del país con predominancia de población indígena. En ese sentido, entre los elementos que deberían formar parte de la discusión, cuatro son insoslayables: (1) la necesidad de fortalecer la agricultura familiar; (2) la necesidad de reconocer la labor del cuidado no remunerado como un trabajo y promover acciones para su redistribución y retribución; (3) los efectos del cambio climático; y (4) las consecuencias de la pandemia.

La necesidad de fortalecer la agricultura familiar se explica por el papel relevante que esta juega en la seguridad alimentaria, pues según datos de la FAO contribuye con cerca del 70% de los alimentos que se consumen en el país, pero en Guatemala el 50% de la niñez padece desnutrición crónica.³⁶ De ahí que se considere necesario diseñar y ejecutar políticas y programas tendientes a su fortalecimiento como mecanismo para mejorar las condiciones de vida de la población rural.

Lamentablemente, en Guatemala, los programas de extensionismo agrícola cuentan con muy poco personal y escasos recursos. Preparar nuevas generaciones de extensionistas que ayuden a que los hogares con actividad agrícola de infra subsistencia y subsistencia eleven sus niveles de producción, den valor agregado a la producción y vendan sus productos en mercados que ofrezcan un mejor precio por ellos, sería una acción que vincularía la formación para el trabajo, las necesidades reales de la población y un aspecto de la estrategia de desarrollo productivo.

Como se mostró en una de las figuras anteriores, la PEA vinculada al sector agrícola todavía es un tercio del total³⁷. Un Sistema de Formación para el Trabajo debería estar orientado a pensar en las demandas futuras y los retos que el cambio tecnológico significa para la población. Es necesario tratar de adelantarse a estas y, al mismo tiempo, ver y atender las necesidades del presente con el propósito de contribuir a mejorar las capacidades y las condiciones de vida de la población más excluida.

³⁶ Si bien la desnutrición tiene diversos factores explicativos, es innegable que la falta de disponibilidad de alimentos es uno de ellos.

³⁷ Pero también en este sector los niveles de productividad entre las empresas agroexportadoras y la agricultura familiar son muy desiguales.

El segundo aspecto, sobre el necesario reconocimiento de la labor doméstica como un trabajo, su redistribución y retribución, se consideran condiciones fundamentales para promover la igualdad de oportunidades de formación y trabajo para las mujeres.

Históricamente, la sociedad ha asignado a las mujeres el papel de cuidadoras de todos los integrantes del hogar, labor que realizan sin recibir ninguna remuneración ni reconocimiento, porque se percibe como un acto de amor y servicio hacia los integrantes de la familia. Sin embargo, al ser una actividad que requiere de esfuerzo y de muchas horas al día, las mujeres disponen de menos tiempo para prepararse para un trabajo remunerado y desempeñarse en él. Como señala López (2016) las mujeres destinan más de siete horas al día al trabajo no remunerado mientras que los hombres dedican una hora y media, en promedio, a este tipo de actividades.

Por tanto, reconocer esta tarea como un trabajo, comenzar a promover su redistribución, tanto en el interior del hogar como hacia el conjunto de la sociedad liberaría tiempo y energías que las mujeres podrían dedicar a su formación (formal o informal). También podría contribuir a romper con estereotipos y facilitar que las mujeres opten por programas educativos-formativos que son vistos tradicionalmente como masculinos, en particular, los que tienen que ver con carreras técnicas y tecnológicas donde todavía son minoría. En el ámbito de la formación para el trabajo de carácter informal, las mujeres suelen inscribirse a cursos que refuerzan los roles de género como: cocina, corte y confección, belleza, entre otros. En ese sentido, un Sistema de Formación para el Trabajo precisa entender y atender esos sesgos de género a fin de contribuir a reducirlos, promoviendo una mayor participación de las mujeres en el ámbito laboral y técnico-profesional.

En el tercer punto, relativo a los efectos del cambio climático, es preciso recordar que, dadas las características y la ubicación geográfica del país, este es particularmente vulnerable a las amenazas derivadas del cambio climático. En las últimas décadas, diversos fenómenos naturales como *Mitch*, *Stan*, entre otros, han dejado impactos severos en algunos departamentos del país. Sería conveniente que, desde un Sistema de Formación para el Trabajo, se generaran opciones de formación que apuntaran a fortalecer las capacidades para la generación de tecnologías más sustentables, así como para el aprovechamiento de desechos industriales y sus transformaciones en nuevos productos que disminuyan el impacto ambiental.

Respecto a la pandemia por covid-19, que aún no termina, es preciso señalar que ha tenido efectos adversos en el ámbito educativo y laboral. También ha contribuido a evidenciar y reforzar diversas exclusiones, en particular, las de género y las de la población del área rural. En lo que se refiere al ámbito educativo, la pandemia llevó a que las actividades de formación se realicen a distancia. En el caso de las áreas urbanas y el sector privado, con ayuda de la tecnología de información y comunicación (internet),³⁸ los niños y jóvenes pudieron continuar con su programa educativo con mayor rigor. Pero en las áreas rurales y en las escuelas públicas donde el acceso a internet, así como a equipos de computación o telefonía es limitado, los niños solo recibieron guías escolares y, en el mejor de los casos, una clase a través del programa «Aprendo en Casa», del Ministerio de Educación, con una duración aproximada de tres horas a la semana para cada grado.

³⁸ Según resultados del Censo de Población y Habitación 2018, en el país menos del 20% de hogares tiene servicio de internet, pero en el área rurales el acceso a este servicio es de menos del 5% de los hogares.

Eso significa que un porcentaje muy alto de la niñez no pudo aprender los contenidos que hubiese tenido que cubrir en condiciones normales. De hecho, el Banco Mundial señala que el covid-19 ha agravado la pobreza de aprendizaje y que, para Guatemala, eso se podría traducir en una pérdida de 1.5 años de escolaridad.

En el ámbito laboral, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal-2021) señala que la crisis del covid-19 terminó con miles de empleos, y también transformó los requerimientos de habilidades en el sector empresarial, dada la tendencia a una mayor utilización de la tecnología en los procesos productivos. Esto generó la necesidad de crear programas enfocados en recalificar a los trabajadores en las actividades emergentes. En este ámbito, se profundizaron las desigualdades de género debido a que una mayor proporción de mujeres trabajan en sectores que se vieron más afectados debido al cierre de las fronteras y la disminución de la actividad, en especial, la vinculadas al turismo, restaurantes, servicio doméstico, así como el comercio informal.

Lo anterior también incrementó la carga de trabajo de las mujeres respecto al cuidado de los hijos, debido al cierre de las escuelas, así como a la necesidad de atender a algunas personas enfermas en casa. Ese encierro obligó a las mujeres en mayor grado a situaciones de violencia familiar, lo que se evidenció en el incremento de denuncias por violencia de género. Esta problemática fue observable también en otros países.

Asimismo, el actual contexto plantea retos adicionales para la juventud en busca de insertarse en el mercado laboral. En general, la juventud tiene tasas más altas de desempleo respecto de la población adulta y le es más difícil acceder a un primer trabajo dada su falta de experiencia. Las restricciones de movilidad, las medidas de distanciamiento social y el cierre de muchas empresas, sobre todo micro y pequeñas, hizo aún más difícil el panorama para este grupo. En ese sentido, un Sistema de Formación para el Trabajo, articulado con el sector empresarial podría ser un mecanismo para que los jóvenes accedan a un primer empleo y adquieran experiencia.

Además de lo anterior, es necesario considerar las políticas de desarrollo productivo y social que se están impulsando en la actualidad. Estas pueden generar, a corto plazo, estrategias para responder a los efectos de la pandemia y promover la transformación estructural del actual modelo de desarrollo. La importancia de esta transformación radica en que, hasta ahora, dicho modelo se ha centrado en la exportación de *commodities*, sectores de baja tecnología, productividad e innovación, uso de recursos naturales y habilidades poco complejas de su fuerza de trabajo.

Conclusiones

A manera de conclusión, se puede señalar que la experiencia de cada uno de los países analizados en cuanto a la construcción de un verdadero Sistema de Formación para el Trabajo es distinta y por tanto, tiene grados de avance diferentes. Se trata de procesos de larga duración y con una trayectoria no lineal en la que ha habido momentos de mayor y menor impulso desde los gobiernos nacionales, lo que ha incidido en su dinámica y en su nivel de impacto..

A pesar de lo anterior, se puede afirmar que estas experiencias pueden servir como referente en la construcción de un sistema similar en Guatemala. Quizá uno de los elementos en común es que las tres experiencias muestran la importancia de articular la formación para el trabajo que se da en los sistemas: educación formal, no formal e informal. Esto mismo precisa la construcción de un Marco Nacional de Cualificaciones que haga posible identificar equivalencias entre la formación adquirida en cualquiera de las modalidades. Este también es un proceso de prolongada duración y en él los países han avanzado de manera gradual y sectorial.

Entre los principales avances que se observan en los países analizados, se pueden mencionar los siguientes: (1) el reconocimiento de la necesidad de transformar los sistemas de formación y educación para que respondan a los cambios observados en el ámbito de la producción; (2) la adecuación del marco legal e institucional al nuevo enfoque, en el caso de Chile con la creación de ChileValora, su articulación con el Sence y más recientemente con el Ministerio de Educación. En el Caso de Colombia, la creación al interior del SENA, de los subsistemas de Normalización de Competencias, de Evaluación y Certificación de Competencias, así como de Formación para el Trabajo. En el caso de México con la creación del Conocer; (3) la construcción de marcos metodológicos para identificar, normalizar, evaluar y certificar las competencias; (4) la institucionalización del diálogo y la concertación en la toma de decisiones, que se expresa en la constitución de mesas sectoriales que participan en la construcción de las normas o estándares de competencia; (5) la construcción y articulación de sistemas de información que contienen registros sobre: normas o estándares de competencias, registros de personas con competencias certificadas, registros de cursos de capacitación basados en normas/estándares de competencia —e instituciones que los brindan—, observatorios del mercado laboral, sistemas nacionales de servicios de empleo; y (6) la implementación de mecanismos para asegurar la calidad e imparcialidad de los procesos de evaluación y certificación de competencias.

A pesar de ello, persisten algunos retos entre los que sobresalen: (1) la detección de necesidades de formación se realiza principalmente a través mesas sectoriales, lo que puede introducir algunos sesgos (aunque en Chile se realiza una encuesta a empresas); (2) deficiencias en el uso de la información que proviene de los servicios de intermediación de empleo para el diseño de programas de formación; (3) carencia de mecanismos para asegurar la calidad de la formación prestada por las distintas entidades; (4) falta de mecanismos que permitan a las personas cerrar las brechas mediante cursos de capacitación; (5) inexistencia de mecanismos para promover que las personas certificadas continúen sus estudios; y (6) ausencia de mecanismos para promover que los certificados de competencia laboral sean considerados equivalentes a los títulos profesionales o certificados que expiden las instituciones de Educación Media Superior y Superior.

Los casos analizados muestran que, hasta el momento la formación para el trabajo está poco alineada a las políticas de desarrollo productivo y no necesariamente se consideran los potenciales efectos que el cambio tecnológico pueda tener en la demanda de nuevas cualificaciones. Esto a pesar de que en las instancias de coordinación participan altas autoridades de los ministerios de economía, comercio, agricultura, entre otros.

Guatemala enfrenta un contexto más complejo dado su mayor rezago educativo en comparación con otros países y la falta de diversificación económica hacia actividades que precisen mayores niveles de cualificación en sus trabajadores. En ese sentido, uno de los grandes retos del país es elevar el nivel educativo de la población mediante el aumento de la cobertura y la calidad en la enseñanza media (ciclo básico y diversificado), así como garantizar el aprendizaje como proceso a lo largo de la vida.

Lo anterior precisa fortalecer la articulación entre la oferta que se da en las diferentes modalidades de formación para el trabajo y la realidad del mercado laboral que, como se señaló, todavía tiene un peso enorme en las actividades de baja productividad (agricultura y comercio). Es decir, avanzar en la construcción y consolidación de un sistema nacional de formación para el trabajo que, partiendo de esa realidad y de prospecciones sobre necesidades actuales y futuras por competencias y habilidades, contribuya a articular las políticas educativas, laborales —incluida la formación para el trabajo y la salarial— y de desarrollo productivo.

En el país se identifican algunos avances en este tema, gracias a distintas iniciativas que cuentan con el apoyo de diversas instancias de cooperación internacional entre las que sobresalen Usaid y la Unión Europea, pero tales esfuerzos han carecido de continuidad. En la actualidad, existe un acuerdo gubernativo que creó el Sinafol, como espacio de articulación de instituciones para promover mejoras en la formación de las personas en la modalidad escolar y extraescolar impartida por centros educativos autorizados por el Mineduc. El acuerdo define el compromiso de la participación de los ministerios de Educación, Trabajo y Previsión Social y de Economía. También existe un acuerdo que creó el Sistema de Certificación de Competencias, como un programa de la Digeex del Mineduc, con el propósito de valorar, reconocer y certificar los saberes, conocimientos, capacidades, habilidades y competencias que adquieren las personas a lo largo de la vida.

Se esperaba que, en una primera fase, el Sinafol centrara su trabajo en la definición de los componentes del sistema: catálogo de cualificaciones, acreditación de competencias y orientación vocacional. Entre los avances que en el tema se han dado en el país se pueden señalar los siguientes: (1) un Catálogo Nacional de Familias Ocupacionales que identifica 28 de las cuales se priorizaron 10 para crear un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo; (2) la realización de diversos encuentros sectoriales que condujeron a la descripción sectorial de cada una de las diez familias priorizadas; (3) la identificación de 30 perfiles profesionales con base en el análisis ocupacional y de competencias asociadas a cada ocupación; (4) la elaboración de 20 módulos formativos asociados a perfiles profesionales; (5) el diseño e implementación de un plan piloto de formación en algunos establecimientos del Mineduc basada en competencias, cualificaciones y módulos formativos así como de los instrumentos para su seguimiento y evaluación; (6) el diseño de una ruta de formación laboral y un documento base para la institucionalización del Sinafol; así mismo, para su funcionamiento, se creó la Comisión Nacional de Formación Laboral (Conafol) y las comisiones departamentales de Formación Laboral.

No obstante, en la actualidad la información disponible en los sitios oficiales de los ministerios que conforman el Sinafol se reduce a unas cuantas notas de prensa en las que se publicitan algunas acciones puntuales. Es decir, se carece de información sobre la forma en que los objetivos planteados se llevan a la práctica, sus resultados y evaluación de las distintas acciones. Eso a pesar de que el acuerdo que crea el SCC señaló que los procesos de inscripción, evaluación, certificación y formación deben realizarse a través del Pronea y del Sistema de Información y Registro de Educación Extraescolar (Sireex). En el sitio web de la Digeex no existe un enlace directo al Sireex y en este último la escasa información tampoco permite identificar los avances.

Recomendaciones

Se considera necesario avanzar acciones para que el sistema nacional de formación para el trabajo contribuya efectivamente a articular: las políticas de desarrollo productivo, las necesidades de las empresas por elevar su competitividad con base en personal mejor cualificado y las expectativas de las personas por un trabajo decente. En ese sentido, las políticas de desarrollo productivo pueden incentivar transformaciones en el patrón de crecimiento y, a través de ello, contribuir a generar empleos basados en el conocimiento. Lo anterior requiere generar acuerdos sociales para transformar el actual patrón de desarrollo que provoca la enorme desigualdad y pobreza que prevalece en el país, cuyos mayores efectos se dan en las áreas rurales y en la población indígena.

Desde la academia, se puede contribuir a generar espacios de discusión que se encaminen a alcanzar dichos acuerdos. Entre los elementos que deberían formar parte de la discusión, los siguientes son insoslayables: (1) la necesidad de fortalecer la agricultura familiar y a las micro, pequeñas y medianas empresas, dado su papel relevante en la seguridad alimentaria y en la generación de empleo; (2) la necesidad de reconocer la labor doméstica y de cuidados no remunerado como un trabajo y promover acciones para su redistribución y retribución; (3) los efectos del cambio climático; y (4) las consecuencias de la pandemia.

El Sistema de Formación para el Trabajo debería estar orientado a pensar en las demandas futuras y los retos que el cambio tecnológico puede plantear a la población y tratar de adelantarse a estas, pero al mismo tiempo considerar y atender las necesidades del presente con el propósito de contribuir a mejorar las capacidades y las condiciones de vida de la población más excluida. Por ello, y dado el enorme peso de las actividades agrícolas como fuente de ocupación de la PEA, así como ante la baja productividad de la agricultura familiar se torna imprescindible preparar nuevas generaciones de extensionistas que ayuden a que los hogares de infra subsistencia y subsistencia eleven sus niveles de producción, transformen sus productos y puedan venderlos en mercados que ofrezcan un mejor precio por ellos. En ese sentido, es necesario realizar un mayor esfuerzo por acercarse a la ENCA, como rectora de la formación para el trabajo en materia agrícola, a fin de que sus acciones formativas se vinculen con la estrategia de desarrollo productivo. Ello precisa también la actualización de los programas de extensionismo agrícola, así como dotarles de más personal y recursos.

Si bien se reconoce que algunas grandes empresas vinculadas a los sectores más dinámicos de la economía y que hacen un mayor uso de las TIC precisan la formación de competencias específicas a ese fin, es preciso también atender las necesidades de capacitación de la micro, pequeña y mediana empresa y del sector informal para elevar la productividad. En ese sentido, en algunos de los países analizados, los sistemas de formación para el trabajo tienen una mayor presencia territorial y coordinan sus acciones con actores locales, incluidas las «mipymes», a las que les ofrecen servicios no solo de capacitación para sus trabajadores, sino también de desarrollo de nuevos productos. Sería conveniente un mayor acercamiento con las autoridades del sistema de formación para el trabajo de esas experiencias en función de evaluar qué tanto de ellas se puede replicar en Guatemala.

Un sistema de formación para el trabajo debería contribuir, desde una perspectiva de género, a romper las barreras y estereotipos que impiden la participación igualitaria de las mujeres en la formación de competencias orientadas al uso de tecnologías. En ese sentido, y partiendo de reconocer las mayores limitaciones de tiempo de las mujeres, así como su menor formación en estos aspectos, sería conveniente otorgar becas, como incentivo para que más mujeres se involucren en procesos de formación de este tipo.

Respecto a la vulnerabilidad del país ante los efectos del cambio climático, desde un Sistema de Formación para el Trabajo, se pueden generar opciones de formación que contribuyan a fortalecer las capacidades para el uso de tecnologías más sustentables, a fin de disminuir su impacto ambiental.

Respecto a los efectos de la pandemia por covid-19 en el ámbito laboral, al observar las transformaciones en la demanda de más y mejores habilidades tecnológicas, se considera necesario desarrollar programas que contribuyan a formar estas capacidades para los trabajos que surgen en las actividades emergentes. Sería conveniente que el Sistema de Formación para el Trabajo, esté más articulado con el sector empresarial y construya mecanismos para facilitar el acceso de los jóvenes a un primer empleo, a través de un sistema de prácticas u otras modalidades.

El sistema de formación para el trabajo debe transformarse en un espacio que contribuyan a la innovación tecnológica en diversos campos, pero para ello el país debe definir a qué sectores productivos se va a apuntalar con las políticas de desarrollo productivo, tomando en cuenta su contribución a la generación de empleos de calidad. También pueden constituirse mediante los actores que lideran la identificación de necesidades actuales de cualificaciones a nivel sectorial, así como tendencias a futuro y con ello empezar a cerrar las brechas actuales en este aspecto.

Pero nada de lo anterior será posible si no se garantiza la continuidad de las distintas acciones que ya se han realizado hasta la actualidad, así como su profundización hacia la construcción de un verdadero sistema de formación para el trabajo. Ello requiere un mayor compromiso de los diversos actores sociales, principalmente, de los representantes de los distintos ministerios que conforman el Sinafol. De particular relevancia es que el Ministerio de Trabajo asuma un rol mucho más activo, dado su mandato legal de ser el rector de la formación para el trabajo en el país. Como se señaló este es un proceso que en los países analizados ha tomado muchos años y aún no está del todo culminado. En su construcción, la voluntad política de los distintos actores y su compromiso ha sido clave para alcanzar acuerdos y seguir trabajando para mejorarlo.

Para avanzar en la consolidación del Sinafol, se puede aprovechar el interés que distintas agencias de cooperación internacional tienen en el tema, dado que también puede convertirse en un factor que desestime la migración irregular, para que sigan brindando asistencia técnica y financiera en el tema educativo y de formación para el trabajo. Además de recuperar la experiencia generada en el marco del Sinafol, también sería conveniente aprovechar que el Intecap, como parte del sistema OIT-Cintefor, cuenta con procesos y experiencia en identificación de necesidades de formación, evaluación y certificación de competencias. También se considera relevante evaluar la pertinencia del uso de las metodologías desarrolladas en algunos países de América Latina para la identificación, normalización, evaluación y certificación de las competencias laborales de las personas, así como la constitución de distintos subsistemas, mediante el intercambio de experiencias y la asistencia técnica de esos países que forman parte de la Red OIT-Cintefor.

Es preciso retomar y reforzar las experiencias de cooperación interinstitucional entre el Mineduc y el Intecap, y sumar otras instituciones de formación (como universidades), a fin de que puedan contribuir, mediante las herramientas tecnológicas de las que disponen, a los programas de bachillerato que tienen un componente de formación laboral. Para este propósito, se considera necesario generar convenios de cooperación que precisen los términos entre las partes interesadas.

También es preciso transparentar todas las acciones, procesos y resultados obtenidos en el marco del Sinafol y del SCC. Para ello, la información sobre los diversos aspectos, incluidos convenios con entidades internacionales y estudios generados en ese marco, debe estar disponible al público y debe ser referente para evaluar hasta qué punto se ha avanzado, y qué medidas es necesario tomar de cara a consolidar el Sistema y sus diferentes subsistemas. En este sentido, es preciso volver a abrir un sitio web que albergue el Observatorio del Mercado Laboral, mediante el cual se retome la difusión de información sobre el tema. Dicho observatorio podría hacerse cargo de gestionar la información proveniente de diversas fuentes para establecer tendencias del mercado laboral que posibiliten orientar la toma de decisiones.

Finalmente, también se debe explorar la posibilidad de generar alianzas para condensar y organizar la información obtenida de servicios de búsqueda de empleo o bolsas de trabajo en el sector público y privado, a fin de establecer perfiles de demanda de cualificaciones y competencias que puedan ser puestas a disposición de las entidades de formación.

Referencias

- Agencia de Calidad de la Educación de Chile. (3 de diciembre 2019). *PISA 2018 Entrega de Resultados Competencia Lectora, Matemática y Científica en estudiantes de 15 años en Chile*. <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/9286/PISA2018-Resultados.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ahumada Lobo, I. (2014). Formación profesional y capacitación en México. *Serie Macroeconomía del Desarrollo* 153. Santiago de Chile: Cepal.
- Araneda, H.; Richard, D.; Carrillo, F. y Moreno, J. F. (2017). *Hacia un sistema de formación para el trabajo en Chile: Rol de los sectores productivos*. Santiago: Fundación Chile, Comisión de Productividad de la Confederación de la Producción y del Comercio CPC.
- Arredondo, G. (2012). *Uruguay: Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales*. Uruguay: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura-OIE.
- Barretto Ghione, H. (2015). *Actualidad de la formación profesional en el diálogo social*. Montevideo: OIT/Cintefor, p. 80
- Bassi, M.; Busso, M.; Urzúa, S. y Vargas, J. (2012). *Desconectados: Habilidades, educación y empleo en América Latina*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Blanco Prieto, A. (2007). *Trabajadores competentes. Introducción y reflexión sobre la gestión de recursos humanos por competencias*. Madrid: ESIC.
- Bravo M., J.; García, A. y Schlechter, H. (s.f.). *Mercado Laboral Chileno para la Cuarta Revolución Industrial*. Documento de Trabajo 59. Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (CLAPESUC). https://www.duoc.cl/wp-content/uploads/2020/05/2-Estudio_Clapes_UC.pdf.
- Camarillo, G. C. (2011). Confiabilidad y validez en estudios cualitativos. *Revista Educación y Ciencia*, 1(15), 77-82. <http://educacionyciencia.org/index.php/educacionyciencia/article/view/111>.
- Centro de Estudios Mineduc de Chile. (2019). *Estadísticas de la educación 2018*. Publicación 2019. Santiago, Centro de Estudios Mineduc, Subsecretaría de Educación, División de Planificación y Presupuesto.
- ChileValora. (2020). *Reporte de Evaluaciones Efectuadas y Certificaciones Otorgadas 2002-junio 2020*. <https://www.chilevalora.cl/wp-content/uploads/2021/02/REPORTE-CERTIFICACIONES-A-JUNIO-2020.pdf>.
- ChileValora. (2021, 26 de agosto). *Mineduc y ChileValora firman convenio para que la formación técnico-profesional responda a las necesidades del mundo laboral*. <https://www.chilevalora.cl/noticias/mineduc-y-chilevalora-firman-convenio-para-que-la-formacion-tecnico-profesional-responda-a-las-necesidades-del-mundo-laboral/>.
- Cojtí, D. (2010). *Diagnóstico de la Situación de la Educación Técnico-vocacional y de las Carreras Técnicas en el Ministerio de Educación*. Guatemala: Unión Europea-Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud en Guatemala.
- Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep, 2021). *Oferta educativa nacional ciclo escolar 2021-2022*. https://www.conalep.edu.mx/sites/default/files/2021-05/Catalogo%20de%20Oferta%20Educativa%20Nacional_20212105.pdf.
- Concha, X. y Arredondo, G. (2020). *Análisis comparativo sistemas de evaluación y certificación de competencias laborales de las personas en los países de la Alianza del Pacífico*. Informe ejecutivo de Consultoría. s.l.: Programa para la Cohesión Social en América Latina (Eurosocial).

- Concha, X. y Arredondo, G. (2020a). *Evaluación y certificación de competencias laborales de las personas en Chile: el caso de la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, ChileValora*. Informe país. Programa para la Cohesión Social en América Latina (Eurosocial).
- Concha, X. y Arredondo, G. (2020b). *Evaluación y certificación de competencias laborales en Colombia: el caso del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena*. Informe país. Programa para la Cohesión Social en América Latina (Eurosocial).
- Concha, X. y Arredondo, G. (2020c). *Evaluación y certificación de competencias laborales de las personas en México: el caso del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales, Conocer*. Informe país. Programa para la Cohesión Social en América Latina (Eurosocial).
- Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (Conocer, 2017, 25 de abril). *Sistema Nacional de Competencias*. https://conocer.gob.mx/acciones_programas/sistema-nacional-competencias/
- Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (Conocer, 2017, 12 de junio). *Preguntas Frecuentes*. <https://conocer.gob.mx/preguntas-frecuentes/>
- Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (Conocer) (2017a). *Competencias de Personas y Perfiles Ocupacionales*. <https://conocer.gob.mx/wp-content/uploads/2017/05/MonografiasPerfilesOcupacionalesTotales.pdf>.
- Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (Conocer, 2017b). *Encuesta anual sobre competencias en México*. Informe de resultados 2017.
- Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (Conocer, 2018, 7 de noviembre de). *Informe de rendición de cuentas de conclusión de la administración 2012-2018*. https://conocer.gob.mx/wp-content/uploads/2018/11/INFORME_DE_RENDICI%C3%93N_DE_CUENTAS_DE_CONCLUSI%C3%93N_DE_LA_ADMINISTRACI%C3%93N_2012-2018.pdf.
- Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (Conocer, 2019). *Programa Institucional de desarrollo 2013-2018 del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER)*. Informe de Avance y Resultados 2018. https://conocer.gob.mx/wp-content/uploads/2019/03/avance_resultados_programa_desarrollo_institucional_2014-2018.pdf
- Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (Conocer, 2021). *Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales*. https://conocer.gob.mx/wp-content/uploads/2021/04/Presentacion_institucional_2021_Ene_Diciembre_espanol_vf.pdf.
- Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (Conocer, 2021). Tríptico. https://conocer.gob.mx/contenido/transparencia/Indicadores/Triptico_CONOCER_junio_2021.pdf
- De Ibarrola, M. (2004). ¿Qué formación para el trabajo en la educación secundaria y terciaria? En C. Jacinto (coord.), *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina* (pp. 335-352). Buenos Aires: Ediciones la Crujía.
- De Ibarrola, M. (2020). La formación para el trabajo en las escuelas del tipo medio superior. *Panorama nacional, Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 25, (84), 29-59 (ISSN: 14056666 • ISSN-e: 25942271)

- Desarrollo Multilateral S. L. (DEM). (2017, 14 de junio). *Avances del nuevo Sistema Nacional de Formación para el Trabajo*. <https://blogdem.com/avances-del-nuevo-sistema-nacional-de-formacion-para-el-trabajo/>
- Frausto, M. y Zapil. S. (2014). Los límites del éxito educativo. En A. R. Hernández, y C. Trivelli. (eds.), *La revolución silenciosa: Mujeres rurales jóvenes y sistemas de género en América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos/FIDA.
- Frausto, M. (2017). Guatemala: mercado laboral y pobreza desde un enfoque de derechos humanos. En *Red de desigualdad y pobreza Ausjal. Los mercados laborales, pobreza y desigualdad desde un enfoque de derechos humanos*.
- Gallart, M, A. y Jacinto, C. (1997). Competencias laborales: tema clave en la articulación educación-trabajo. En Gallart, M.A. y Bertoncello, R. (ed.), *Cuestiones actuales de la formación*. Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo y CINTERFOR-OIT.
- Gallart, M. A. (2000). *La formación para el trabajo en América latina: pasado, presente y futuro*. Centro de Estudios de Población. <https://campus.fundec.org.ar/admin/archivos/LA%20FORMACION%20PARA%20EL%20TRABAJO%20EN%20AM%c3%89RICA%20LATINA.pdf>.
- Gallart, M. A. (2002). *Veinte años de formación para el trabajo*. Montevideo: Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (Cinterfor).
- González-Velosa, C. y Rosas Shady, D. (2016). *Avances y retos en la formación para el trabajo en Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Hidalgo, L. (2006). Confiabilidad y validez en el contexto de la investigación y evaluación cualitativa. *Paradigma*, 27, 07-33. <http://scholar.google.com/olar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Confiabilidad+y+Validez+en+el+Contexto+de+la+Investigaci+n+y+Evaluaci+n+Cualitativas#0>.
- Ibarra, A. (1996). El Sistema Normalizado de Competencia Laboral. En *Competencia laboral y educación basada en normas de competencia*. México: Secretaría de Educación Pública (SEP), Conocer, Conalep.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (Inegi, 2020). *Cuéntame de México. Población. Escolaridad*. <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/escolaridad.aspx?tema=P>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (Inegi, 2021). *Tasa neta de matriculación por entidad federativa según nivel educativo, ciclos escolares seleccionados de 2000/2001 a 2020/2021*. <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=e4f13406-0c21-4512-838f-cbffe76f751f>.
- Lemus, M. y Frausto, M. (2019). Juventud en el mercado laboral: el caso de los call-center. En Instituto de Investigación y Proyección sobre Economía y Sociedad Plural -Idies- de la Universidad Rafael Landívar-Fundación Konrad Adenauer *13º Seminario Internacional de Políticas Públicas: Juventud e inserción laboral: retos y desafíos en un mundo cambiante*.
- Manpower (2020). *Lo que los trabajadores quieren: resolviendo la escasez de talento*. https://cdn2.hubspot.net/hubfs/4412988/Estudio_Escasez_de_Talento_lo_que_los_trabajadores_quieren-1.pdf.
- Menjot, D. (2010). El mundo del artesanado y la industria en las ciudades de Europa occidental durante la Edad Media (siglos XII-XV). En *CATHARUM, Revista de Ciencias y Humanidades del Instituto de Estudios Hispánicos de Canarias* 11, 5-18.

- Mertens, L. (1996). *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. Montevideo: Oficina Internacional del Trabajo-Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/Cinterfor).
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile (30/08/2021). *Data Social. Caracterización Socioeconómica. Caracterización Educativa. Escolaridad promedio*. <https://datasocial.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/fichaIndicador/614/2>.
- Ministerio de Educación de Colombia. (s.f.). *Marco Nacional de Cualificaciones*. <http://especiales.colombiaaprende.edu.co/mnc/antecedentes.html>.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile, Subsecretaría del Trabajo (2008, 25 de junio). *Ley 20267 Crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales y Perfecciona el Estatuto de Capacitación y Empleo*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=272829>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2017). *El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe. Diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento*. Montevideo: Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo-Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/Cinterfor).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2020). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo. América Latina y el Caribe - Inclusión y educación: todas y todos sin excepción*. Santiago: Unesco.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2019). *Programa para la evaluación internacional de alumnos (PISA)*. México. https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_MEX_Spanish.pdf.
- París Mañas, G. (2014). *Los profesionales de la Formación Profesional para el Empleo: competencias y desarrollo profesional*. [Tesis doctoral, Universitat de Lleida]. <https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/285529/tgpm1de4.pdf?sequence=2>.
- Pérez Esparrells, C. (2001). La Formación Profesional y el Sistema Nacional de Cualificaciones: una clave de futuro. En *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 31,91-113.
- Pisciotti Ortega, (2021). Estrategia para fortalecer la capacidad de instituciones de formación para vincular las necesidades del mercado laboral a la oferta curricular en Colombia. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Documentos de Proyectos.
- Planas, J. (2012). ¿Qué es y para qué sirve hoy la formación profesional? De la VT (formación profesional) a la VET (formación y educación profesional). En *Revista de Sociología de la Educación-RASE*, 5(1), 5-16.
- Reta, V. E. (2009). Las Formas de Organización del Trabajo y su incidencia en el campo educativo. *Fundamentos en Humanidades* 10(19), 119-137. Universidad Nacional de San Luis, San Luis, Argentina.
- Secretaría de Educación Pública de México (SEP, 2000, 30 de octubre). Acuerdo número 286 por el que se establecen los lineamientos que determinan las normas y criterios generales, a que se ajustarán la revalidación de estudios realizados en el extranjero y la equivalencia de estudios, así como los procedimientos por medio de los cuales se acreditarán conocimientos correspondientes a niveles educativos o grados escolares adquiridos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo. <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/42b00ee7-33da-4bff-85e3-ef45b0f75255/a286.pdf>

- Secretaría de Educación Pública de México (SEP, 2008, 16 de octubre). *Acuerdo número 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el Marco Curricular Común del Sistema Nacional de bachillerato*. México. <https://stunam.org.mx/sa/seccionacad/prepas/acuerdo444.pdf>
- Secretaría de Educación Pública de México (SEP, 2009). *Reglas Generales y criterios para la integración y operación del Sistema Nacional de Competencias*. México: Diario Oficial de la Federación, 27 de noviembre de 2009. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5121843&fecha=27/11/2009.
- Secretaría de Educación Pública de México (SEP). (2020a). *Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa*. <https://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>
- Secretaría de Educación Pública de México (SEP, 2020b). *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600454&fecha=15/09/2020.
- Secretaría de Educación Pública de México (SEP). *Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT, 2018). Servicios educativos*. http://www.sems.gob.mx/es_mx/sems/servicios_educativos_dgcft.
- Secretaría de Educación Pública de México (SEP). Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa. (2020). *Principales cifras del sistema educativo nacional 2019-2020*. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2019_2020_bolsillo.pdf
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social de México (STPS, 2021). *Agente capacitador externo*. <https://www.gob.mx/stps/acciones-y-programas/agentes-capacitadores-externos>.
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA, 2003). *Sistema Nacional de Formación para el Trabajo*. Enfoque colombiano. Bogotá: SENA.
- Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-. (s.f.). *Normalización de Competencias Laborales SENA*. <https://www.sena.edu.co/es-co/Empresarios/Paginas/competenciasLaborales.aspx>.
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE, s.f.). *Gobierno pone en marcha el primer Marco de Cualificaciones Técnico Profesional de Chile* <https://www.sence.gob.cl/personas/noticias/gobierno-pone-en-marcha-el-primer-marco-de-cualificaciones-tecnico-profesional-de-chile>.
- Silva, W. H. y Mazuera, J. A. (2019). ¿Enfoque de competencias o enfoque de capacidades en la escuela? *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 21(17), 1-10. doi.10.24320/redie.2019.21. e17.1981
- Tobón, S. (2005). *Formación basada en competencias*. 2a. ed. Bogotá: Ecoe Ediciones. P. 310.
- Tobón, S. (2007). El enfoque complejo de las competencias y el diseño curricular por ciclos propedéuticos. En *Acción Pedagógica* 16, 14-28.
- Toledo, E. (2019). *Diseño e implementación del Sistema Nacional de Formación Laboral*. [Tesis de licenciatura] Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Vossio, B. R. (2002). *Certificación y normalización de competencias. Orígenes, conceptos y prácticas*. [Boletín Cinterfor 152], 51-74.
- Weller, J. (2006). *Inserción laboral de jóvenes: expectativas, demanda laboral y trayectorias*. [Boletín redEtis 5].
- Weller, J.; Gontero, S. y Campbell, S. (2019). Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana. Riesgos de la sustitución tecnológica del trabajo humano y desafíos de la generación de nuevos puestos de trabajo. *Serie Macroeconomía del Desarrollo* 201 (LC/TS.2019/37). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Impacto de la inflación por deciles en Guatemala 2012-2022

Mgtr. Marlon Morales¹

Artículo de investigación

Fecha de recepción: 3 de noviembre de 2022

Fecha de aceptación: 20 de marzo 2023

Resumen

En este informe se presentan los resultados obtenidos de la evaluación de la inflación por deciles de ingresos en Guatemala (2012-2022). Para ello se utiliza como base la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH) más reciente, se detalla la metodología utilizada para establecer los deciles de ingresos y posteriormente calcular la inflación de cada uno de ellos.

Se logró establecer que la inflación es regresiva en el período de estudio puesto que afecta a los hogares de los deciles con menores ingresos, ello debido al impacto que genera en ellos los incrementos de los precios de los alimentos. En el apartado final de discusión se traen a colación consideraciones de expertos en torno a la pobreza, desigualdad, incremento de precios, subsidios y condiciones de vida en general.

Palabras clave: inflación, inflación por deciles, deciles de ingreso, impuesto inflacionario, inflación regresiva, desigualdad

Abstract

This report presents the results obtained from the evaluation of inflation by income deciles in Guatemala (2012-2022). The most recent National Survey of Household Income and Expenditure (ENIGH) is used as the basis, detailing the methodology used to establish income deciles and subsequently calculate the inflation for each.

According to the findings, inflation has a regressive impact in Guatemala. The bottom-income deciles face higher inflation due to the significant weight of food in their consumption baskets and the consequent impact of the rise in food prices. The final discussion section highlights expert considerations on poverty, inequality, price increases, subsidies, and general living conditions.

Keywords: inflation, inflation by decile, income deciles, inflation tax, regressive inflation, inequality

¹ Investigador independiente. Información de contacto: moralesmarlondanilo@gmail.com

Introducción

La inflación como medida del incremento general de precios considera las variaciones del Índice de Precios al Consumidor (IPC). En la construcción del IPC se calculan los hábitos de consumo de una familia representativa de la sociedad. Consecuentemente, la inflación se mide para esa familia promedio.

Además del caso general de la familia promedio, la inflación puede evaluarse con mayor detalle sobre distintos estratos sociales, agrupados según sus ingresos económicos. El propósito de este trabajo es determinar el impacto de la inflación en 10 estratos sociales de Guatemala para establecer si entre 2012 y 2022 su efecto fue progresivo o regresivo.

El contenido se ha organizado de manera tal que la revisión literaria se expone en la segunda sección, la metodología utilizada se detalla en la tercera sección, los resultados se presentan en la cuarta sección, las conclusiones corresponden a la quinta sección y las referencias bibliográficas se enlistan, por último, en la sexta sección.

Marco Teórico

Coyuntura inflacionaria

La estabilidad en el nivel general de precios es parte de las políticas coyunturales (Fernández, Parejo y Rodríguez, 2002). Actualmente se experimenta un incremento significativo del nivel general de precios a nivel mundial. Por ejemplo, en el 2022 Estados Unidos alcanzó niveles no experimentados desde hace 40 años; la inflación en los países europeos es mayor debido a que en su continente tiene lugar la guerra entre Rusia y Ucrania (FMI, 2022); mientras que en Guatemala los aumentos en la inflación son los mayores desde 2008.

Las causas del incremento en años recientes son diversas, y aunque no es objetivo de este documento enumerarlas de forma exhaustiva, entre ellas se incluyen: aumento de la demanda mundial posterior a la recesión causada por la pandemia de la COVID-19, interrupción en las cadenas de suministro, la escasez de oferta de combustibles y alimentos provocados por la guerra entre Rusia y Ucrania, por mencionar los principales.

En julio del 2022, Guatemala registró una inflación interanual de 8.36 %, la mayor en los registros con año base 2010. En este contexto cobra relevancia el estudio de la inflación en sus diferentes aristas, siendo una de ellas su impacto en distintos estratos sociales para evaluar si sus efectos en la sociedad son progresivos o regresivos.

La clasificación de regresivo y progresivo tiene uso en teoría fiscal para identificar la relación que tiene un gravamen particular con los ingresos de la población. Un impuesto «progresivo» es el que cobra un porcentaje mayor en la medida en que aumentan los ingresos de las personas o empresas. Un impuesto «regresivo», por el contrario, cobra un porcentaje menor en la medida en que los ingresos aumentan (Tucker, 2002). Con estas consideraciones, el impacto de la inflación, también llamado «impuesto inflacionario» puede ser progresivo cuando tiene un impacto mayor en las personas con mayores ingresos o puede ser regresivo cuando su impacto afecta más a las personas con ingresos menores.

Inflación por deciles

Deciles son diez subconjuntos de un total. Una manera de agrupar estratos sociales consiste en dividir la población total en deciles según los ingresos que percibe cada hogar y posteriormente evaluar la inflación de cada decil. Para lo anterior, se determinan cuáles son los hábitos de consumo de las personas que componen cada decil. Una vez determinados los hábitos de consumo por deciles se crean diez IPC, correspondientes a cada uno de los deciles, con lo cual es posible analizar qué inflación enfrentan todos los estratos, desde los más pobres hasta los más ricos.

El cálculo de inflación por deciles permite superar una limitación del IPC. Las oficinas de estadística de cada país calculan un IPC con el propósito de registrar las variaciones de precios de una familia promedio para determinar su costo de vida (INE, 2022). Con dicho IPC promedio, «¿el costo de vida *de quién* debería uno tener en mente?» cuestionaba Prais (1959). El texto en cursiva es para enfatizar la idea de dicho autor que el IPC promedio, por construcción, no representa familias más pobres o más ricas dentro de la muestra, pero sí se ve influido por los hábitos de los más ricos: las familias ricas tienen gastos mayores, con lo cual la ponderación que se les asigna dentro del total general es mayor que la de los pobres (Prais, 1959).

Existen ejemplos recientes de inflación por deciles en Latinoamérica. En 2022, el Instituto Mexicano de Competitividad (IMCO), luego de evaluar el comportamiento de la inflación por deciles informó que la inflación en su país tiene un comportamiento regresivo (Carrillo, Gutiérrez, Hernández y Hernández, 2022). Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) comunicó en el 2019 los resultados de una evaluación en el mismo sentido para Panamá. Los autores señalaron que la inflación afecta en mayor medida a los deciles más pobres, siendo regresiva (Garcimartín y Astudillo, 2019).

Los mismos autores llevaron a cabo un estudio más extenso que analiza, además de México, los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana; sus hallazgos indican que la inflación es progresiva en Honduras y regresiva en el resto de los países (Garcimartín, Astudillo y Martínez, 2020).

Guatemala fue incluida dentro de esa evaluación regional. Los hallazgos muestran que en el lapso 2007-2018 existió una relación claramente negativa entre inflación e ingresos. El decil más pobre enfrentó una inflación mayor a 5.8 %, mientras que el decil más rico una menor que 4.3 %. Esto permite tener una idea aproximada de la magnitud del fenómeno regresivo: 1.5 puntos porcentuales de diferencia entre los deciles extremos. Diez años antes la diferencia fue de 1.0 % por año según Rigobon (2009) —mencionado en Garcimartín y Astudillo (2019)—.

Estas son las referencias más actuales de evaluación del efecto de la inflación para deciles de ingresos en el país a las que se pudo acceder. Es importante señalar que Garcimartín, Astudillo y Martínez (2020), en pos de estandarizar siete divisiones de gasto a todos los países de su muestra, prescindieron de las divisiones de gasto que son referencia en Guatemala.

Metodología

Determinación de deciles de ingreso

El primer paso fue la segmentación de deciles de ingreso con base en la ENIGH 2009-2010. Se revisaron las boletas de encuesta utilizadas por el INE en la ENIGH 2009-2010 para identificar las fuentes de ingresos de los hogares. Las boletas mensual, trimestral, semestral y anual permitieron agrupar ingresos por fuentes primarias y secundarias, siendo estas: sueldo o salario, horas extras, comisiones, alimentos y víveres, vivienda, transporte, enseñanza, trabajo en período vacacional, bono 14, aguinaldo, bono vacacional, diferidos, otros ingresos, ganancia no agropecuaria, ganancia agropecuaria, comisiones, dietas o propina, prestaciones en especie, decimoquinto sueldo y otros bonos, rentas de alquileres de habitaciones, viviendas, maquinaria, terrenos fincas, etc., intereses y/o dividendos por acciones, rentas por propiedad de marcas, patentes y derechos de autor, ayudas en dinero o donaciones de personas que residen dentro de Guatemala, pensión alimenticia por divorcio o separación, jubilaciones y/o pensiones, becas de estudio y/o bonos por transporte escolar, seguro por desempleo, remesas recibidas de personas que viven en el exterior, préstamos bancarios, préstamos no bancarios, indemnizaciones de seguros, premios, loterías o juegos de azar, herencias, legados y/o donaciones, venta de bienes inmuebles, venta de vehículos, venta de mobiliario, equipo, maquinaria, oro, joyas o bienes, venta de acciones o bonos, títulos públicos o privados por concepto de trabajos o negocios diferentes a los antes reportados, por venta de cosechas o animales, ganancias obtenidas por producción agrícola, ganancias obtenidas por producción pecuaria, ganancias obtenidas por productos y subproductos de origen animal, ganancias obtenidas por producción forestal y ganancias de negocios no agropecuarios del hogar.

Cada formulario de la ENIGH 2009-2010 representa a una familia, por lo que se procedió a sumar los ingresos de cada formulario para obtener los ingresos de los hogares de la siguiente manera:

$$(1) \quad Y(\text{hogar}) = \Sigma y_{\text{mensual}} + \frac{\Sigma y_{\text{trimestral}}}{3} + \frac{\Sigma y_{\text{semestral}}}{6} + \frac{\Sigma y_{\text{anual}}}{12}$$

Con la muestra de 10 596 hogares se procedió a establecer los deciles con 1060 hogares por decil, estos incluyen ingresos de las personas mayores de 7 años que perciben ingresos, es decir trabajo infantil.

Inflación por decil

El segundo paso fue la determinación de los hábitos de consumo de cada decil mediante cuantificar el gasto realizado para poder establecer la ponderación de cada uno. Para ello se utilizó la codificación con la cual el INE distingue a cada división de gasto siendo las siguientes:

Tabla 1

Códigos de cada división de gasto

	División de gasto	Código
1	Alimentos y bebidas no alcohólicas	01000 al 01999
2	Bebidas alcohólicas y tabaco	02000 al 02999
3	Prendas de vestir y calzado	03000 al 03999
4	Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles	04000 al 04999
5	Muebles y artículos para el hogar	05000 al 05999
6	Salud	06000 al 06999
7	Transporte	07000 al 07999
8	Comunicaciones	08000 al 08999
9	Recreación y cultura	09000 al 09999
10	Educación	10000 al 10999
11	Restaurantes y hoteles	11000 al 11999
12	Bienes y servicios diversos	12000 al 12999

Nota. La tabla muestra los códigos de cada una de las 12 divisiones del gasto identificadas por el INE. Fuente: elaboración propia con base en *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares* (ENIGH) —2009-2010— en versión electrónica.

La sumatoria de los gastos de cada división se utilizaron para establecer la proporción que ellos representan dentro del gasto total. Ellas constituyen las ponderaciones (w) de cada uno de los deciles.

$$(2) \quad w_{(\text{división de gasto})} = \frac{\Sigma \text{división de gasto}}{\Sigma \text{gastos totales}} * 100$$

Toda vez establecidas las ponderaciones de gasto, estas se utilizaron para calcular los impactos mensuales en el decil correspondiente a la variación del índice de precios de las 12 divisiones de gasto que el INE calcula y publica mensualmente.

$$(3) \quad \Delta_t^x = \left(\frac{I_t^x - I_{t-1}^x}{IPC_{t-1}} \right) w_x$$

Donde I_t^x es el número índice de la división de gasto x en el periodo t , w_x es la ponderación de la división de gasto x dentro de la canasta familiar de consumo, e IPC_{t-1} es el Índice de Precios al Consumidor del mes anterior (INE, 2022).

La variación interanual de la inflación se puede determinar mediante la sumatoria de los impactos. Así pues, para cada decil la inflación interanual (π) es:

$$(4) \quad \pi = \sum \Delta_t^x$$

Los resultados de la determinación de deciles y sus respectivas inflaciones se exponen en el apartado siguiente.

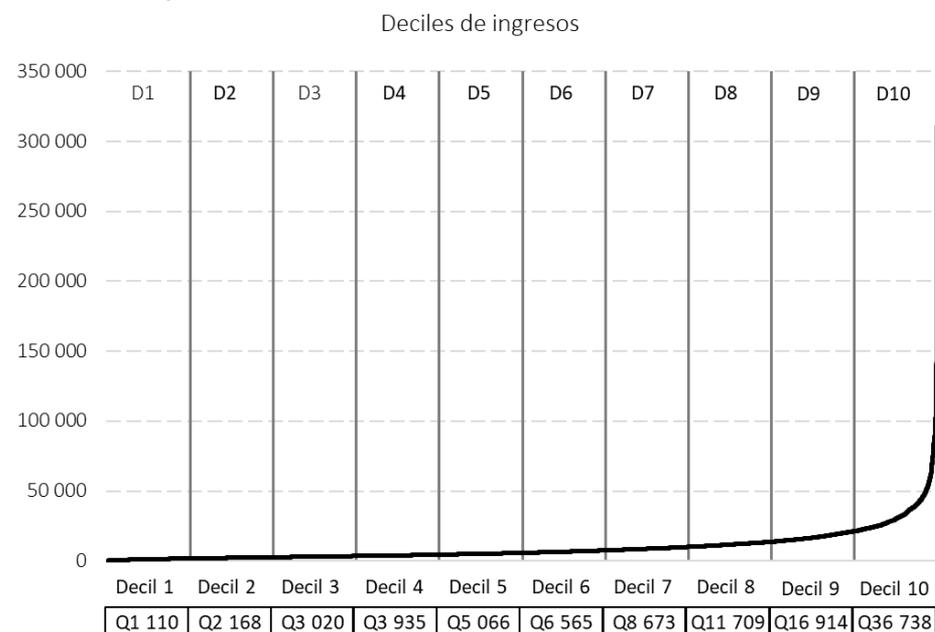
Resultados

Deciles de ingresos en Guatemala

La figura 1 presenta el comportamiento de los ingresos percibidos por los hogares guatemaltecos. Ordenados de izquierda a derecha dispuestos de forma ascendente desde el que percibe menos ingresos hasta el que más ingresos percibe. El comportamiento de los ingresos de las familias en Guatemala es el característico de una función de cuantiles que en la literatura especializada se conoce con el nombre de «desfile de salarios» o «desfile de Pen» (*Pen's Parade*), según el cual, si los ingresos representaran estaturas de personas que desfilan en orden comenzando por los más bajos hasta terminar con los más altos y el desfile termina en el lapso de una hora, la persona de estatura media aparece luego de transcurrida media hora, la persona con el doble del ingreso medio aparece en los últimos cinco minutos y entonces comienza un crecimiento dramático de las estaturas. Pen (1971) se refiere a este como un «desfile de enanos y unos pocos gigantes» (Salverdra, Nolan y Smeeding, 2009).

Figura 1

Deciles de ingresos en Guatemala



Nota. La figura muestra los ingresos de la población dividido en deciles. Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares (ENIGH) —2009/2010—* en versión electrónica.

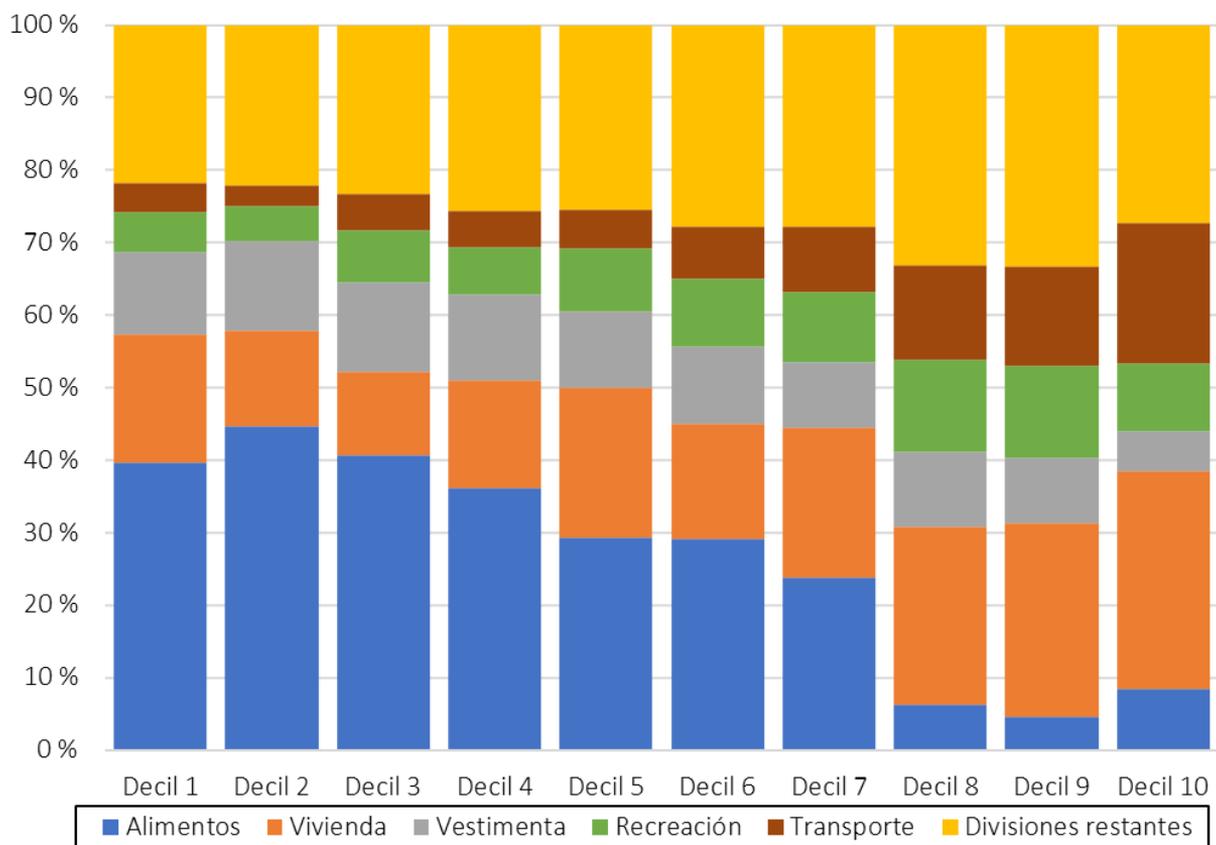
La clasificación de los deciles de población por ingresos percibidos sirvió para determinar la proporción del gasto que cada decil destina al consumo de las 12 divisiones que componen el IPC de Guatemala.

Ponderación de divisiones de gasto por decil

En la figura 2 se puede apreciar que los hogares guatemaltecos con más bajos ingresos concentran sus gastos principalmente en tres divisiones de gasto. Cerca de dos tercios de sus ingresos se destinan a tres divisiones de gasto: (1) alimentos y bebidas no alcohólicas, (2) prendas de vestir y calzado y (3) vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles. Para efectos prácticos a estas se les llamará de ahora en adelante alimentos, vestimenta y vivienda, respectivamente.

Figura 2

Ponderación de divisiones de gasto correspondiente a cada decil



Nota. La figura muestra el consumo por decil en las cinco principales divisiones del gasto. Fuente: elaboración propia con base en *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares (ENIGH) —2009-2010—* en versión electrónica.

En cuanto a los hogares con mayores ingresos, se puede apreciar que estos tienen una mayor diversidad de gastos. La ponderación de alimentos, vestimenta y vivienda corresponde a menos del 40 % de sus gastos. Consecuentemente, los hogares más pobres son más susceptibles a variaciones en los precios de esas tres divisiones de gasto. Este comportamiento de los deciles es consistente con Oosthuizen (2007).

Nótese que las divisiones de gasto de transporte y vivienda adquieren una ponderación significativamente mayor conforme aumentan los ingresos de los hogares. La tabla 2 consigna las ponderaciones de cada decil, en ella el decil 10 destina 49.6 % de su gasto exclusivamente a las dos categorías antes mencionadas.

Tabla 2

Ponderación de división de gasto correspondiente a cada decil

División de gasto	Oficial (INE)	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
1 Alimentos y bebidas no alcohólicas	28.8	39.6	44.7	40.7	36.2	29.4	29.1	23.8	6.3	4.7	8.4
2 Bebidas alcohólicas y tabaco	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.0	0.1	0.1
3 Prendas de vestir y calzado	7.4	11.4	12.4	12.4	11.9	10.6	10.7	9.0	10.3	9.0	5.5
4 Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles	12.6	17.7	13.1	11.5	14.8	20.6	15.9	20.7	24.5	26.7	30.1
5 Muebles y artículos para el hogar	5.4	7.1	7.7	8.1	9.1	9.0	10.2	9.0	11.2	11.4	6.8
6 Salud	4.2	5.8	4.3	3.5	4.9	4.3	4.5	4.8	6.9	6.5	6.2
7 Transporte	10.4	4.1	2.8	5.1	5.1	5.3	7.2	9.0	13.0	13.7	19.5
8 Comunicaciones	5.2	1.9	2.2	2.9	2.8	2.7	3.2	3.4	4.3	3.8	2.7
9 Recreación y cultura	5.6	5.5	4.9	7.1	6.4	8.6	9.3	9.7	12.7	12.6	9.3
10 Educación	3.7	1.6	1.9	2.3	1.9	2.6	2.8	3.4	4.3	4.5	3.4
11 Restaurantes y hoteles	9.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
12 Bienes y servicios diversos	7.2	4.9	5.6	6.0	6.5	6.4	6.7	6.8	6.4	6.9	7.9

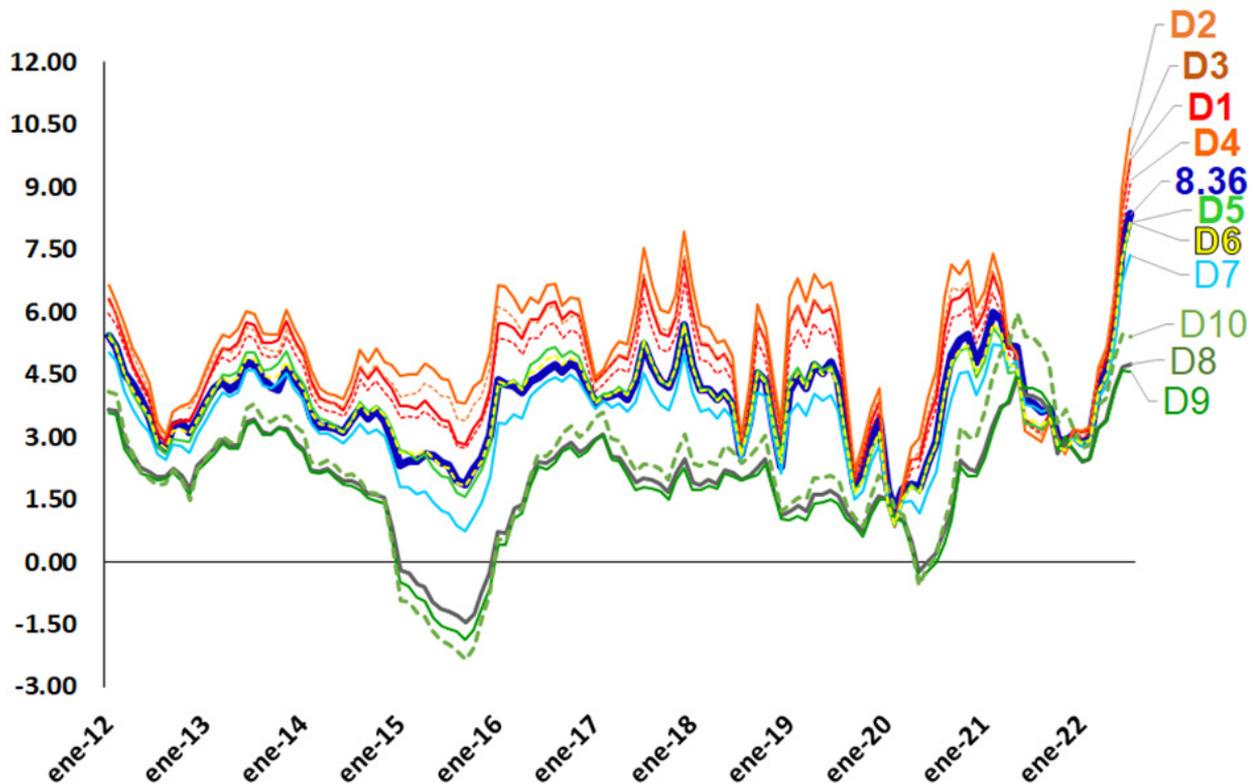
Nota. La figura muestra la ponderación del consumo por decil en las doce divisiones del gasto y la ponderación oficial del INE. Fuente: elaboración propia con base en *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares (ENIGH) —2009/2010—*, en versión electrónica.

Inflación por deciles de ingresos

La figura 3 corresponde a la inflación por deciles calculada a partir de las ponderaciones expuestas en la tabla 2. Estas trayectorias permiten apreciar a simple vista que los hogares más pobres —de los deciles 1, 2, 3 y 4— enfrentan una inflación mayor que la inflación oficial y, por ende, mayor que la de los hogares con mayores ingresos.

Figura 3

Inflación por deciles de ingresos (porcentaje)



Nota. La figura muestra la evolución de la inflación por deciles de ingreso. Fuente: elaboración propia con base en Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares (ENIGH) —2009-2010— en versión electrónica.

En julio de 2022 la inflación oficial fue 8.36 %. Por arriba se encuentran el decil 2 (10.40 %), el decil 3 (9.84 %), el decil 1 (9.66 %) y el decil 4 (9.19 %). Los deciles con inflación evidentemente menor que la oficial son el decil 7 (7.38 %), el decil 10 (5.41 %), el decil 8 (4.76 %) y el decil 9 (4.58 %). En el caso de los deciles 5 y 6, estos reportaron inflaciones de 8.14 % y 8.17 %, respectivamente, pues estos dos deciles se comportan similares a la inflación oficial en el período de estudio.

La tabla 3 exhibe la inflación relativa interanual por deciles en promedio de cada año. En ella se puede apreciar que los primeros cuatro deciles registraron mayores niveles de inflación, con lo cual podemos afirmar que la inflación en Guatemala es regresiva por cuanto afecta en una proporción mayor a las personas de menores ingresos.

Tabla 3

Inflación interanual promedio por deciles (promedio anual)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Decil 1	4.21	5.25	4.25	3.51	5.78	5.50	4.68	4.75	3.90	4.33	5.73
Decil 2	4.54	5.52	4.58	4.42	6.32	5.95	5.01	5.23	4.35	4.34	6.02
Decil 3	4.38	5.18	4.27	3.98	5.83	5.57	4.68	4.79	4.02	4.30	5.78
Decil 4	4.13	4.97	3.99	3.32	5.37	5.14	4.33	4.36	3.64	4.14	5.50
Decil 5	3.66	4.60	3.56	2.25	4.68	4.48	3.79	3.67	2.99	3.90	5.03
Decil 6	3.76	4.47	3.49	2.41	4.57	4.45	3.75	3.62	3.02	3.97	5.06
Decil 7	3.38	4.16	3.13	1.42	3.99	3.98	3.39	3.12	2.57	4.00	4.75
Decil 8	2.48	3.01	1.91	-0.82	2.03	2.29	1.97	1.34	1.08	3.47	3.59
Decil 9	2.36	2.94	1.80	-1.18	1.87	2.15	1.87	1.18	0.92	3.53	3.55
Decil 10	2.46	3.22	2.01	-1.55	2.16	2.69	2.41	1.63	1.31	4.60	4.15

Nota. La figura muestra la inflación interanual promedio por deciles de ingreso del 2012 al 2022. Los tonos de rojo indican que los primeros cuatro deciles han registrado mayores niveles de inflación. Fuente: elaboración propia con base en Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares (ENIGH) —2009/2010—, en versión electrónica.

Impactos de divisiones de gasto relevantes

La figura 4 permite apreciar por qué el impacto es mayor en los hogares de menores ingresos. Se exponen cuatro deciles que permitan tener una idea de cómo varía la incidencia de las tres divisiones de gasto más relevantes. La división de gasto de alimentos se grafica como área amarilla, vivienda es representada por el área roja, transporte es la línea punteada azul y la línea negra es la inflación del decil.

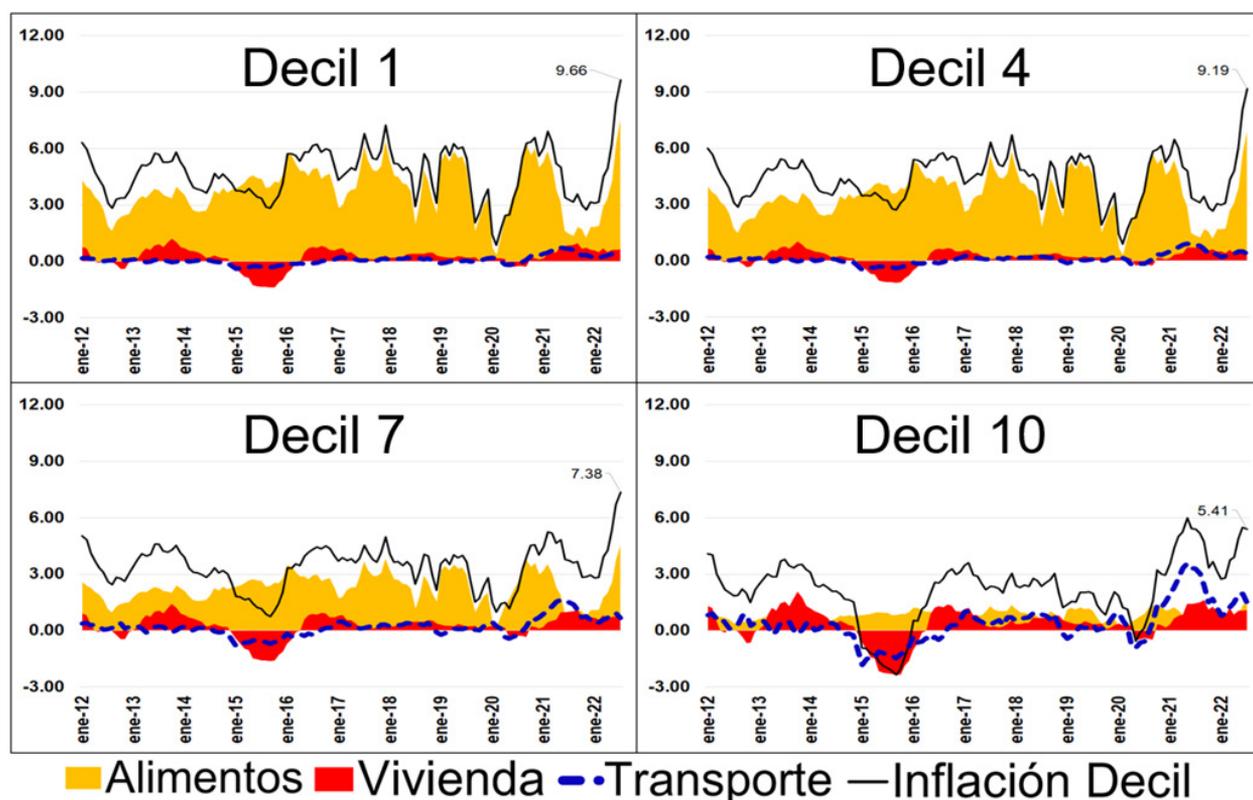
Es evidente que alimentos tiene un impacto mayor en los hogares de menos ingresos, que son los deciles 1 y 4, y lo mismo ocurre con los intermedios 2 y 3. Sin embargo, los alimentos ya no figuran con igual relevancia para los deciles más ricos (7, 10 y sus intermedios). Como se mencionó a partir de la tabla 2, la mayor ponderación de alimentos en los hogares más pobres hace que estos sean susceptibles a las variaciones de precios que puedan registrar estos productos, ese es precisamente el caso de lo que se aprecia en la figura 4.

En cuanto a los gastos de vivienda, estos tienen una proporción mayor sobre los deciles de las personas más adineradas, por lo que las variaciones en sus precios inciden más en los deciles 7 y 10 —lo mismo ocurre en sus intermedios 8 y 9—, resultando de beneficio las reducciones experimentadas en el 2015.

La división de gasto de transporte tiene una relevancia secundaria en los deciles de menores ingresos, por ello las variaciones en los precios de esta división de gasto reflejan impactos menores para los hogares de menores ingresos (deciles 1 y 4) que para los hogares con mayor poder adquisitivo (deciles 7 y 10).

Figura 4

Impacto de divisiones de gasto relevantes en deciles seleccionados



Nota. La figura muestra la evolución de la inflación en el gasto en alimentos, vivienda y transporte y la inflación promedio en el decil 1, 4, 7 y 10. Fuente: elaboración propia con base en *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares (ENIGH) —2009/2010—*, en versión electrónica.

Es de notar que el decil 10 presenta un comportamiento marcadamente distinto al del resto de los deciles. Hay dos episodios que merecen especial atención. El primero es en el 2015 cuando la inflación de este decil alcanzó valores negativos, ello se debe a la reducción energética de ese año; tanto servicio de electricidad y gas propano —que son parte de la división vivienda— como el Diésel y las gasolinas Superior y Regular —que son parte de la división de transporte— impulsaron ese efecto que benefició al decil 10. El segundo episodio es el que ocurre en el 2021. Ese año los gastos básicos de Diésel y las gasolinas Superior y Regular alcanzaron las variaciones interanuales más elevadas del período de estudio, ello impactó al decil 10 más que al restante 90 % de la población. Esto quiere decir que la división de gasto de transporte tiene un impacto progresivo y eso provocó que en el 2021 la inflación de ese decil estuviera por encima del resto de inflaciones, como se puede apreciar en la figura 3 y tablas 2 y 3.

Diferencia entre inflación total e inflación de decil

La tabla 4 presenta, en color rojo, la mayor diferencia entre inflación de decil e inflación oficial calculada por el INE, en color verde la menor diferencia entre la inflación de decil y oficial, mientras los valores intermedios están en color blanco. Con ello se puede apreciar que el 2015 fue un año de alta volatilidad, donde los alimentos impactaron al alza la inflación de los hogares más pobres e impactaron a la baja la inflación de a los hogares más ricos.

Tabla 4

Diferencia entre inflación total e inflación de decil (promedio anual)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Decil 1	0.41	0.91	0.83	1.12	1.34	1.08	0.92	1.04	0.69	0.05	0.54
Decil 2	0.75	1.18	1.16	2.03	1.87	1.53	1.25	1.52	1.14	0.06	0.82
Decil 3	0.58	0.84	0.85	1.59	1.38	1.15	0.92	1.08	0.81	0.02	0.59
Decil 4	0.33	0.63	0.57	0.93	0.92	0.72	0.57	0.65	0.43	-0.14	0.30
Decil 5	-0.13	0.25	0.14	-0.14	0.24	0.06	0.03	-0.04	-0.22	-0.39	-0.16
Decil 6	-0.04	0.13	0.07	0.02	0.12	0.03	-0.01	-0.09	-0.19	-0.31	-0.14
Decil 7	-0.42	-0.18	-0.29	-0.97	-0.46	-0.44	-0.37	-0.59	-0.64	-0.29	-0.45
Decil 8	-1.32	-1.34	-1.51	-3.21	-2.41	-2.13	-1.79	-2.37	-2.13	-0.81	-1.61
Decil 9	-1.43	-1.40	-1.62	-3.57	-2.58	-2.27	-1.89	-2.53	-2.29	-0.75	-1.65
Decil 10	-1.33	-1.13	-1.41	-3.94	-2.29	-1.73	-1.35	-2.08	-1.90	0.32	-1.05

Nota. La tabla muestra la diferencia entre la inflación total y la inflación por decil. El color rojo resalta mayores diferencias positivas. Elaboración propia con base en *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares (ENIGH) —2009/2010—*, en versión electrónica.

La tabla 4 permite apreciar la distancia entre las inflaciones que enfrentan los estratos sociales. En el 2012, el decil 2 reportó el promedio más alto de inflación interanual (4.54 %), la brecha respecto del promedio de inflación general fue 0.75, mientras que el decil 9 reportó el promedio más bajo de promedio de inflación interanual (2.36 %). La brecha respecto del promedio de inflación general fue -1.43. Entonces, la diferencia entre quienes experimentaron mayor y menor inflación fue de 2.18 puntos porcentuales (resultado de 4.54 % menos 2.36 %, o 0.75 % menos (-1.43 %)). Se aprecia que el 2015 fue el año con mayor diferencia entre deciles extremos (2 y 10) con 5.96, mientras que la menor diferencia entre extremos (deciles 8 y 10) fue en el 2021 (1.13), ello debido a que había incrementos de alimentos afectando a los deciles más pobres e incrementos de transporte afectando a los más ricos.

Discusión

Como primer punto, los deciles de ingresos permiten discutir acerca de las condiciones de vida en Guatemala. Según el INE, en julio del 2022, para adquirir la Canasta Básica Alimentaria (CBA) se necesitaban Q3370. Quiere decir que 30 % de la población guatemalteca —los deciles 1, 2 y 3— no tiene capacidad económica suficiente para adquirir los alimentos básicos.

El mismo mes se necesitaban Q7647 para comprar los bienes de la Canasta Ampliada (CA), a ese precio 60 % de la población —hasta el decil 6— no tiene ingresos suficientes para comprar los insumos elementales para el mantenimiento de la familia.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) evaluó el consumo por deciles de ingresos en Guatemala en 2014, su diagnóstico fue que más de 20 % de la población —los deciles 1 y 2— tenían un consumo menor al de la línea de pobreza extrema y cerca del 60 % —hasta el decil 6— tenían un consumo menor al del umbral de pobreza general, según este organismo ello evidencia consistencia con las tasas de pobreza extrema (23 %) y pobreza general (59 %) (FMI, 2016).

La información calculada muestra entonces que cerca de 60 % de la población guatemalteca, que se supone empleada en alguna labor porque percibe algún ingreso su condición laboral, tiene una condición tan precaria que no alcanza a conseguir los bienes y servicios que le permitan mantener un consumo mínimo vital. Las implicaciones de lo anterior son catalogadas por el FMI como «riesgos de descontento social e inestabilidad social» con mediana probabilidad de materialización y de mediano impacto. Para gestionarlo recomienda reformas estructurales en aras de mejorar las condiciones de vida (FMI, 2022).

Como segundo punto, la inflación por deciles permite determinar que en Guatemala la inflación ha sido regresiva en el período de estudio. Ello se debe a la elevada ponderación que le confieren la mayoría de los deciles a la división de alimentos, por lo cual el poder adquisitivo de los deciles 1 al 4 se ven deteriorados en mayor medida que lo que se refleja en la inflación oficial calculada por el INE. Existen deciles que son más vulnerables a los incrementos de la inflación, si los ingresos son insuficientes para comprar la Canasta Básica Alimentaria y la Canasta Ampliada se supone que no tienen ahorros en ninguna de sus formas que les permitiese protegerse de eventos inflacionarios.

Como se ha mencionado, los incrementos en la inflación (particularmente de alimentos) implican el deterioro de las condiciones de vida de los seis deciles más pobres, y el deterioro se exagera para los cuatro primeros deciles por cuanto disminuye el poder adquisitivo de estos estratos que se encuentran ya en condiciones precarias agudizando su situación económica y de vida. Debido al riesgo que ello supone para la estabilidad social, como bien señala el FMI, se hace necesario tomar acciones que administren este riesgo. El Banco de Pagos Internacionales (BIS, por sus siglas en inglés) hace notar que la política monetaria tiene dos líneas de acción para atajar el incremento en las desigualdades. La primera línea de acción sugiere contribuir a una sociedad más equitativa mediante cumplir su mandato manteniendo la inflación baja y mantener controlada las inestabilidades macroeconómica y fiscal que vulneran más desproporcionadamente a los más pobres (BIS, 2022). La segunda línea de acción de los bancos centrales para actuar es con sus roles, que no son precisamente los monetarios. Como autoridad prudencial puede promover el desarrollo financiero y la inclusión para contribuir a mitigar la desigualdad económica (BIS, 2021).

Por último, se llama a la reflexión sobre los posibles efectos de medidas económicas implementadas para mitigar el incremento de la inflación. En el 2022 se aprobó un paquete de subsidios a ciertos combustibles. Para el gas propano se aprobaron Q220.0 millones (Decreto 33-2022) mientras que, para Diésel, gasolina Regular y gasolina Superior se dispusieron de Q2260.0 millones. Esos gastos básicos pertenecen a las divisiones de gasto de vivienda y transporte, que figuran con menor ponderación en los deciles más pobres, pero tienen una ponderación mayor para los deciles de más ingresos. Siendo así, ese dinero estaría subsidiando el consumo de la canasta de las personas con mayores ingresos, con efectos regresivos. En concordancia con lo anterior, dichos subsidios regresivos contribuirían a ampliar la desigualdad, la pobreza y recrudescerían las condiciones de vida de la población y podrían aumentar el riesgo de inestabilidad social. Si todo lo anterior es cierto, quizás sería más efectivo para mitigar la regresividad de la inflación destinar esos subsidios a la leña (el otro gasto básico de la clasificación del IPC que se utiliza para cocinar como única alternativa actual al gas propano en Guatemala) que como indican Ahmed, Awe, Barnes, Cropper y Kojima (2005) es el combustible utilizado por 97 % de hogares guatemaltecos en las áreas rurales — donde se concentran los deciles de ingresos más bajos— o destinarlo como subsidio directamente a alimentos importantes para la dieta de los deciles más precarios.

Conclusiones

El uso la metodología de inflación por deciles de ingresos sugiere que, en Guatemala, entre 2012 y 2022, la inflación exhibe un comportamiento regresivo. Ello debido a que los cuatro deciles de menos ingresos registran una inflación mayor que la inflación oficial, mientras que los tres deciles de mayores ingresos tienen una inflación menor que la inflación total. El comportamiento regresivo responde a que la inflación en Guatemala es inducida por la significativa ponderación de la división de gasto que incluye alimentos —que aumenta su relevancia en los deciles de menores ingresos debido a que son quienes destinan una mayor proporción del gasto a la compra de estos bienes—; además, los deciles de mayores ingresos estarían siendo subsidiados en el consumo de algunos bienes que son relevantes en su canasta de consumo (como gasolinas y gas propano). En cuanto a la Canasta Básica Alimentaria (CBA) se refiere, la evidencia sugiere que en junio del 2022 los deciles 1, 2 y 3 (30 % de los hogares guatemaltecos) no tuvieron la capacidad económica para adquirir los alimentos que componen esa canasta de bienes. Cuando se considera la Canasta Ampliada (CA) resulta que los primeros seis deciles (60 % de los hogares guatemaltecos) no tienen ingresos suficientes para adquirirla.

Referencias

- Ahmed, K., Awe, Y., Barnes, D. F., Cropper, M. L., y Kojima, M. (2005). *Environmental Health and Traditional Fuel Use in Guatemala*. The World Bank. https://www.esmap.org/sites/default/files/esmap-files/SR_Guatamala_EnvironmentalHealthandTraditional.pdf
- Ana Gutiérrez, N. H. (2022). *¿Cómo afecta la inflación a los hogares?* Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). <https://imco.org.mx/inflacion-julio-de-2022/>
- Banco de Guatemala. (2021). *Informe de Política Monetaria a junio de 2022*. https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/comunica/informe_pol_mon_jun2022.pdf
- Bank of International Settlements (BIS). (2021). *Annual Economic Report*. <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2021e.htm>
- Bank of International Settlements (BIS). (2022). *Annual Economic Report*. <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2022e.htm>
- Bank of International Settlements (BIS). (2022). *Inequality hysteresis and the effectiveness of macroeconomic stabilisation policies*. <https://www.bis.org/publ/othp50.pdf>
- Carlos Garcimartín, J. A. (2020). *Inflation and income distribution in Central America, Mexico, Panama, and the Dominican Republic*. *Review of Development Economics*, 25, issue 1, p. 315-339
- Carrillo, J.; Gutiérrez, A.; Hernández, N.; Hernández, D. (2022). *¿Cuánto más gastan los hogares? El impacto regresivo de la inflación*. México: Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). <https://imco.org.mx/la-inflacion-afecta-mas-a-las-familias-que-menos-tienen/#:~:text=Por%20lo%20tanto%2C%20la%20inflaci%C3%B3n,3%25%2C%20>
- Fernández D., Parejo G. y Rodríguez S. (2002). *Política Económica*. España: McGraw Hill.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2022). *Perspectivas de la Economía Mundial. La guerra retrasa la recuperación mundial*. Abril de 2022. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022>
- Garcimartín, C.; Astudillo, J. (2019). *Inflación y distribución del ingreso en Panamá*. Nota técnica del BID; 1631. <https://publications.iadb.org/es/inflacion-y-distribucion-del-ingreso-en-panama>
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2021). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI)*. <https://www.ine.gob.gt/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2001). *Metodología del Índice de Precios al Consumidor Base diciembre 2000=100.0*.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2009/2010). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2013/11/07/ldQAuKz9cMu37sZpVjM8vbhSswMC5Q3c.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2022). *Índice de Precios al Consumidor (IPC) julio de 2022*. <https://www.ine.gob.gt/sistemads/2022/08/09/202208092038256F87AhmHSz23w98DinOd-gRYLeXivlhr.pdf>
- International Monetary Fund (IMF). (2016). *Guatemala. Country Report n.º 16/282 Selected issues and analytical notes*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16282.pdf>
- International Monetary Fund (IMF). (2022). *Guatemala. Country Report n.º 22/164 2022 Article IV Consultation-Press Release*. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/06/07/Guatemala-2022-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Informational-Annex-519033>

Oosthuizen, M. (2007). *Consumer Price Inflation across the Income Distribution in South Africa*. Working Papers 07129, University of Cape Town, Development Policy Research Unit.

Prais, S. J. (1959). *Whose Cost of Living?* *The Review of Economic Studies*, Volume 26, Issue 2, February 1959, Pages 126–134, <https://doi.org/10.2307/2296170>

Salverda, W., Nolan, B., & Smeeding, T. M. (eds.). (2009). *The Oxford handbook of economic inequality*. OUP Oxford.

Tucker, I. B. (2002). *Fundamentos de Economía y Microeconomía*. International Thompson, tercera edición, México.



Instrucciones para los autores

Datos generales

La revista Estudios Sociales es una publicación de la Universidad Rafael Landívar, publicada desde 1995.

El objetivo de la revista es promover la producción académica que estimule la discusión informada y la generación de aportes para las políticas públicas, en temas relacionados con las ciencias económicas y sociales, particularmente, sobre: política económica, política social, desarrollo económico, desarrollo territorial, banca y finanzas, empresa, teoría económica, empleo, emprendimiento y mercados.

La revista está dirigida a la comunidad académica y expertos en la investigación científica y en la construcción de propuestas para el desarrollo. Es una publicación arbitrada, en proceso de indexación y se rige por las normas de la *American Psychological Association* (APA), tercera edición en inglés, séptima edición en español (2019).

La revista se edita anualmente y es publicada en español, en versión electrónica (ISSN 2710-317X).

1. Bases de publicación

Los artículos postulados deben someterse a las siguientes bases:

Originalidad: el autor(a) al presentar sus artículos se compromete a entregar artículos que no hayan sido postulados en otros medios, con anterioridad o simultáneamente y, se compromete a respetar la información académica de otros autores, así como ceder los derechos de distribución y edición a la *revista de Estudios Sociales*.

Arbitraje: todos los artículos propuestos que cumplan con los requerimientos formales de presentación son sometidos a un sistema de evaluación. El Comité Editorial se reserva el derecho de publicación, y el autor, al someter su artículo, acepta las decisiones inapelables del mismo.

2. Normativa para la entrega de artículos

La revista publica artículos científicos, que sean resultado (parcial o final) de investigaciones, ensayos científicos, propuestas de políticas públicas y reseñas libros, relacionadas con los temas mencionados anteriormente. Se reciben trabajos inéditos (que no hayan sido publicados por ningún otro medio).

Se aceptarán para revisión, artículos que llenen los siguientes requisitos:

- (a) idioma, español e inglés;
- (b) extensión, entre 10 000 y 15 000 palabras;
- (c) material a entregar:
 - I. carátula (título, nombre completo del autor o autora y fecha de entrega);
 - II. hoja de vida (no más de 100 palabras) y filiación institucional del autor o autora;
 - III. resumen en español (230-250 palabras) e inglés (200-220 palabras);
 - IV. palabras clave en español e inglés (4-6 palabras) y
 - V. artículo, ensayo o reseña;
- (d) criterios:
 - I. originalidad,
 - II. actualidad,
 - III. aporte científico o a las políticas públicas,
 - IV. relevancia para las ciencias económicas y del desarrollo,
 - V. calidad metodológica,
 - VI. organización y coherencia lógica y
 - VII. concordancia en la redacción;
- (e) estructura de los artículos:

- I. introducción (que debe situar el estado de la cuestión);
 - II. marco de referencia;
 - III. método y procedimiento utilizado;
 - IV. análisis de la información, resultados y discusión;
 - V. conclusiones y recomendaciones;
 - VI. anexos (si los hay) y
 - VII. referencias;
- (f) presentación de los artículos:
- I. uso de normativa APA, 2019;
 - II. formato: Word;
 - III. letra, Times New Roman, 12 puntos, interlineado 1.5, márgenes 2.5 cm, páginas tamaño carta (sin estilos recomendados en Word); las páginas de los artículos deben estar numeradas.
 - IV. notas al pie de página con fuente Times New Roman, 11 puntos.
- (g) presentación de los elementos gráficos:
- I. Las imágenes o figuras deben ir dentro del texto (citadas de acuerdo con las normas APA), en el lugar correspondiente y enviadas también en forma separada, con una resolución no menor a 300 dpi.
 - II. Los gráficos, cuadros o tablas (citadas de acuerdo con las normas APA), también se deben incluir en el texto y, además, por separado en formato Excel, debidamente numerados.
 - III. Toda la información debe incluir la referencia completa y contar con los permisos correspondientes para su uso.

3. Proceso de selección y aprobación de artículos

La convocatoria para presentar artículos será enviada por correo electrónico y publicada en la página web de la Universidad. La Coordinación de Investigaciones del Departamento de Ciencias Económicas notificará la recepción del artículo y lo someterá a un arbitraje.

Para asegurar la calidad académica de los artículos presentados para su publicación, se realiza un proceso de evaluación de artículo. El cual inicia con la revisión por parte de la Coordinación de Investigaciones y el Comité Editorial para determinar si el tema, contenido, análisis y formato de presentación se ajustan a los parámetros temáticos y formales de las disciplinas establecidas y las bases de publicación.

Segundo, se someten los trabajos a la revisión por par doble ciego (externos independientes); quienes se apoyan en una rúbrica de evaluación (clasificación académica, contenido y aporte científico), adicionalmente, se plantean recomendaciones para las y los autores. Si algún par ciego dictaminó «devolver el documento a su(s) autor(es), para las correcciones de fondo y de forma sugeridas», el Comité Editorial del instituto entregará al autor(a) las sugerencias y comentarios para su incorporación; luego de ser realizadas o justificadas, entregará el informe al Comité Editorial para solicitar al par ciego una revisión en segunda lectura. La Coordinación de Investigaciones envía un correo electrónico informando la resolución.

Asimismo, se realiza una búsqueda exhaustiva de las citas y referencias que alude cada artículo que se publica; adicional, se utiliza la herramienta de *Turnitin*. Esta herramienta proporciona un resumen de coincidencias que se encuentran en trabajos que ya han sido publicados anteriormente en sitios web.

Al finalizar el proceso de correcciones pasa a la revisión final por parte del Comité Editorial. Una vez recibida la aprobación final este pasará a la editorial Cara Parens, de la Universidad Rafael Landívar, para su futura edición y publicación.

4. Forma de envío

Los artículos postulados deben ser enviados en formato Word dirigidos a la coordinación de investigación: Mgtr. Astrid Beltetón al correo electrónico: adbelteton@url.edu.gt

Esta publicación se distribuye de forma digital,
fue finalizada en junio de 2023.



El Instituto de Investigación en Ciencias Socio Humanistas (ICESH) busca contribuir en la construcción de conocimientos socio humanistas desde la fundamentación teórica disciplinar, inter y transdisciplinar, la experiencia, el intercambio de saberes y la confrontación con los contextos locales, nacionales y regionales; el intercambio, el debate y la proyección social para aportar a nuevos marcos de referencia interreflexiva, la formación universitaria y propuestas para la transformación social.

Dentro del instituto se encuentra el Departamento de Ciencias Económicas, el cual es el encargado de realizar investigaciones en los distintos ámbitos de la realidad económica y social del país, para contribuir con la concepción, promoción y establecimiento de procesos y dinámicas económicas incluyentes, orientadas al desarrollo integral de las personas y la protección del entorno natural. Se analizan los desequilibrios sistémicos, sectoriales y territoriales que producen y reproducen las desigualdades de ingreso, la pobreza y la precarización del trabajo, y se proponen e impulsan políticas, estrategias y prácticas socioeconómicas incluyentes y sostenibles que frenan y minimizan estos problemas.

Objetivos

- Realizar investigación académica pertinente para la generación de conocimiento técnico-científico en materia económica y social, con potencial de propiciar mejoras en las condiciones de vida de las personas, especialmente las más afectadas por la marginación y la exclusión, así como para la sociedad en su conjunto y el entorno natural.
- Contribuir a la formación de profesionales competentes y comprometidos con los desafíos que impone la realidad nacional y que determinan las posibilidades de lograr el bienestar de las personas, la sociedad y el entorno.
- Impulsar la proyección universitaria como elemento articulador de las funciones sustantivas de la Universidad, privilegiando redes de colaboración con otros, que contribuyan a concretar cambios en la realidad reflejados en el mejoramiento de la vida en sociedad y el sostenimiento de entornos saludables.



Universidad
Rafael Landívar
Identidad Jesuita en Guatemala

EDITORIAL
CARA
PARENS
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR



Grupo de
Editoriales
Universitarias
AUSJAL