

S.UE(DL)
F(58):2

PROGRAMA JUVENTUD



**ENTRE LA PENURIA
Y LA URGENCIA DE
OPORTUNIDADES**

El Empleo Juvenil en Guatemala

SE PROHIBE
Subrayar y/o marginar este libro,
en caso de devolverlo subrayado
SE COBRARA SU VALOR

ENTRE LA PENURIA Y LA URGENCIA DE OPORTUNIDADES

El Empleo Juvenil en Guatemala

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central



PROGRAMA JUVENTUD



Estudio: Entre la Penuria y la Urgencia de Oportunidades, El Empleo Juvenil en Guatemala.

Estudio elaborado por: Luis Guillermo Hakim para el Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud de la Unión Europea en Guatemala.

Con la participación del Equipo Técnico del Programa Juventud: Nieves Martínez, Humberto Abaunza, Jaime Velilla, Demetrio Cojtí, Jannet Vásquez y Bjorn Cronstedt.

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del Consorcio TRANSTEC - FLACSO - VNG Internacional y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Esta publicación se encuentra protegida por los derechos de propiedad intelectual. Cualquier solicitud para reproducir total o parcialmente los contenidos del estudio, debe dirigirse a las oficinas de la Delegación de la Unión Europea en Guatemala.

S.OE (D4)

≠ (58):2

Guatemala tiene entre muchos de sus privilegios contar con una numerosa población juvenil entremezclada con su diversidad étnica y cultural; aún así, la mayor parte de sus jóvenes, especialmente de zonas rurales, no cuentan con oportunidades para acceder a una buena educación y a fuentes de empleo decente.

En este estudio queda demostrado que si no se actúa desde ya, la situación de la juventud guatemalteca y del país puede empeorar; sin embargo, es el momento para mirar a las y los jóvenes como el principal activo de la nación. Hay que brindarles la oportunidad para que desde la educación desarrollen sus potencialidades creativas e innovadoras con sentido emprendedor y con su trabajo construyan un nuevo país, justo y equitativo.

El Programa Juventud de la Unión Europea tiene el gusto de entregarle este estudio a Guatemala, con el propósito de difundir la real situación que viven sus jóvenes en términos de oportunidades para la vida; pero también, con el ánimo de despertar la sensibilidad de la sociedad en su conjunto hacia la apertura de mayores oportunidades para la juventud en los temas de educación y trabajo. Allí está la mayor fuente de riqueza del país. ¡Hay que darles muchas oportunidades a las y los jóvenes!

Programa Juventud / Unión Europea

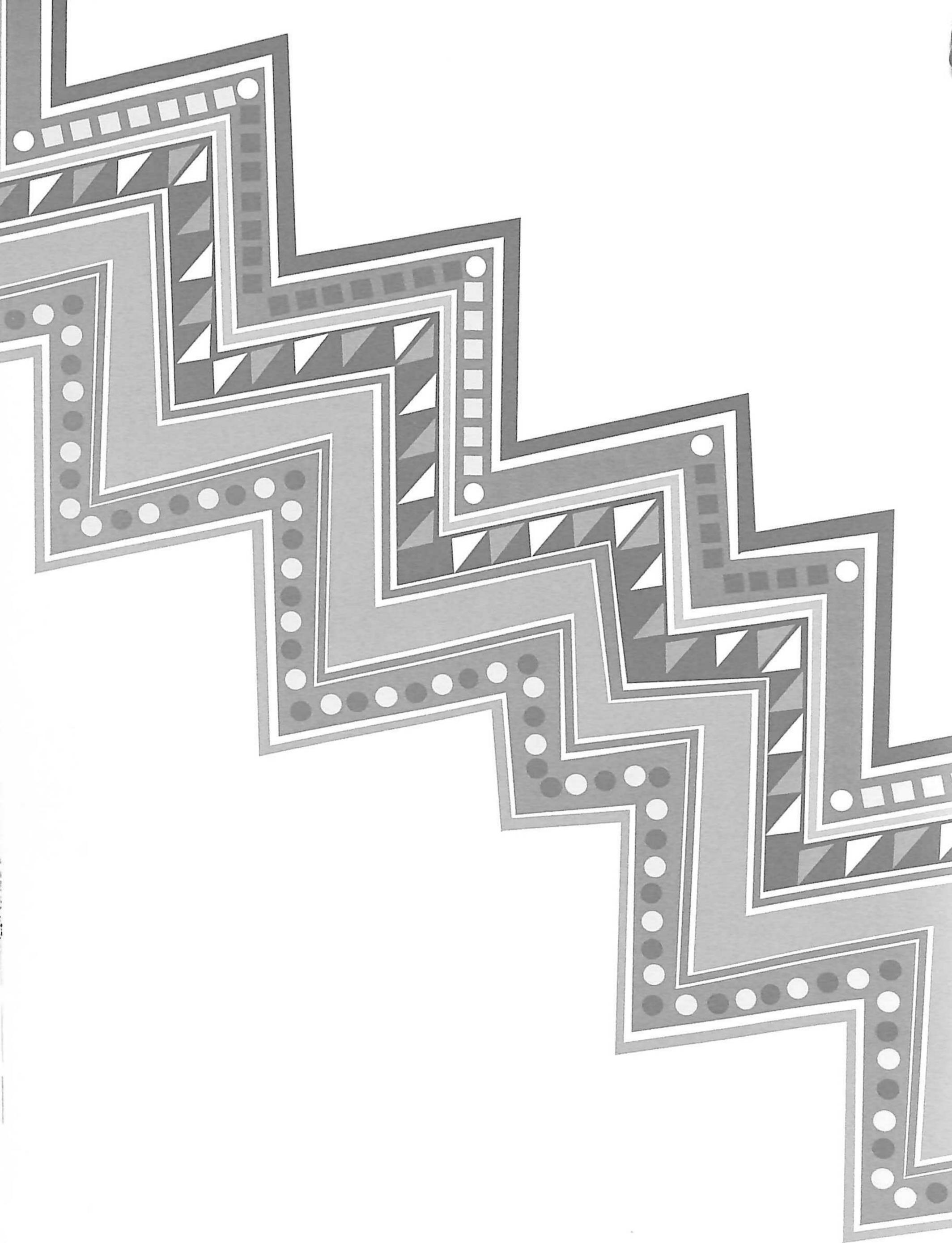


47.H.C.

S.n.

(2018)

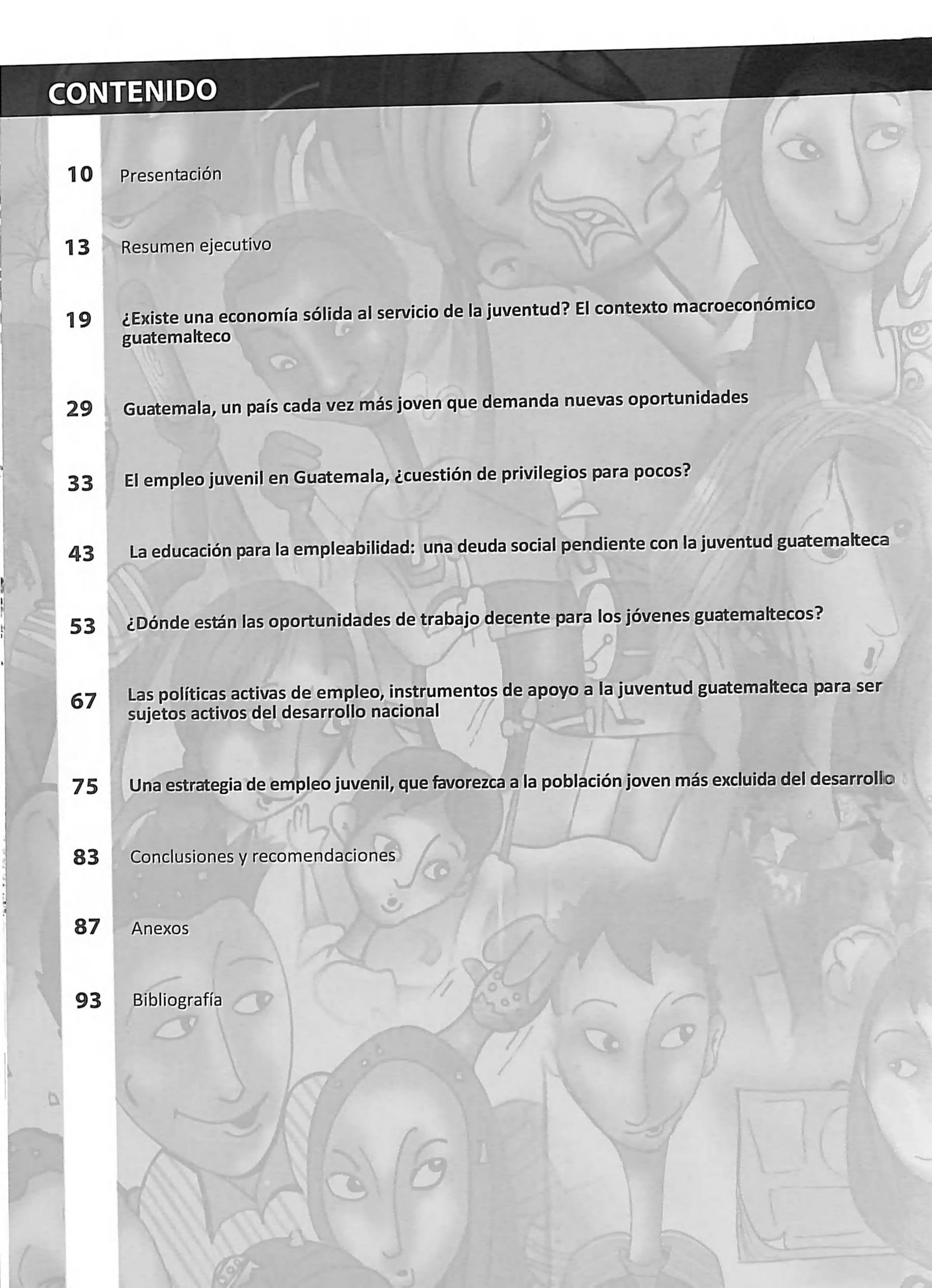
BIBLIOTECA CENTRAL (OBSEQUIO) Q. 10.00



ABREVIATURAS Y SIGLAS

ANC	Agenda Nacional de Competitividad
BET	Bolsa Electrónica de Trabajo
CODEDE	Consejo Departamental de Desarrollo
CONALFA	Consejo Nacional de Alfabetización
CONJUVE	Consejo Nacional de la Juventud
CT	Carreras Técnicas
DIGEDUCA	Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa
DIGEEX	Dirección General de Educación Extra-escolar
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
FIJO	Formación Integral de Jóvenes
FMI	Fondo Monetario Internacional
FORJA	Formación de Jóvenes y Adultos
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INE	Instituto Nacional de Estadística
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MINECO	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
NYE	Nuevos Yacimientos de Empleo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OML	Observatorio del Mercado Laboral
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONACOM	Programa Nacional de Competitividad
TFNR	Trabajador Familiar No Remunerado
TNE	Tendencia Neta de Empleo

CONTENIDO

- 
- 10** Presentación
- 13** Resumen ejecutivo
- 19** ¿Existe una economía sólida al servicio de la juventud? El contexto macroeconómico guatemalteco
- 29** Guatemala, un país cada vez más joven que demanda nuevas oportunidades
- 33** El empleo juvenil en Guatemala, ¿cuestión de privilegios para pocos?
- 43** La educación para la empleabilidad: una deuda social pendiente con la juventud guatemalteca
- 53** ¿Dónde están las oportunidades de trabajo decente para los jóvenes guatemaltecos?
- 67** Las políticas activas de empleo, instrumentos de apoyo a la juventud guatemalteca para ser sujetos activos del desarrollo nacional
- 75** Una estrategia de empleo juvenil, que favorezca a la población joven más excluida del desarrollo
- 83** Conclusiones y recomendaciones
- 87** Anexos
- 93** Bibliografía

ÍNDICE DE CUADROS

- 23** Cuadro No. 1
Escenarios de crecimiento del PIB y desempleo 2010-2015
- 24** Cuadro No. 2
Escenarios de crecimiento y costo promedio anual (% PIB) para alcanzar la meta de reducción de la pobreza
- 26** Cuadro No. 3
Progreso en las metas del milenio para Guatemala
- 27** Cuadro No. 4
Guatemala: Ranking de Competitividad Específico
- 31** Cuadro No. 5
Tasa de fertilidad de adolescentes (número de nacimientos por cada 1000 mujeres en el grupo de edad 15-19)
- 34** Cuadro No. 6
Actividades de los jóvenes (15-24 años de edad) en porcentaje, 2006
- 41** Cuadro No. 7
Salarios Mensuales y Años de Escolaridad
- 45** Cuadro No. 8
Departamentos con índices altos de analfabetismo juvenil (15-24 años)
- 50** Cuadro No. 9
Modelos de capacitación y formación laboral en Guatemala
- 58** Cuadro No. 10
Empleos complejos de contratar
- 63** Cuadro No. 11
Clasificación de los NYE según cuatro áreas generales

ÍNDICE DE GRÁFICOS

- 20** Gráfico No. 1
Crecimiento económico (variación % del PIB real)
- 21** Gráfico No. 2
Inversión directa extranjera / PIB
- 22** Gráfico No. 3
Expectativas de creación de empleo en el sector privado (4Q/2010)
- 25** Gráfico No. 4
Gasto Social (% PIB)
- 30** Gráfico No. 5
Tasa de fertilidad
- 32** Gráfico No. 6
Distribución de la población por grupos de edad, 2009
- 35** Gráfico No. 7
¿Dónde están los jóvenes?
- 36** Gráfico No. 8
Distribución de los jóvenes que no trabajan ni estudian por quintiles de ingreso familiar
- 37** Gráfico No. 9
Composición del empleo juvenil (15-24 años) según el tipo de contrato (asalariados), 2008
- 38** Gráfico No. 10
Composición del empleo juvenil (15-24 años) según características del empleo (total ocupados), 2008
- 40** Gráfico No. 11
Correlación Salario Mensual-Años de Escolaridad
- 47** Gráfico No. 12
Resultados de la evaluación de lectura de los graduandos del diversificado 2008
- 48** Gráfico No. 13
Resultados de la evaluación de matemáticas de los graduandos del diversificado 2008
- 54** Gráfico No. 14
Empleo formal como porcentaje de la PEA, 2000-2008
- 55** Gráfico No. 15
Tendencia neta del empleo por regiones (4Q/2010)
- 56** Gráfico No. 16
Tendencia neta del empleo por sectores (4Q/2010)
- 57** Gráfico No. 17
Distribución de empleos nuevos según el tamaño de la empresa, 2010

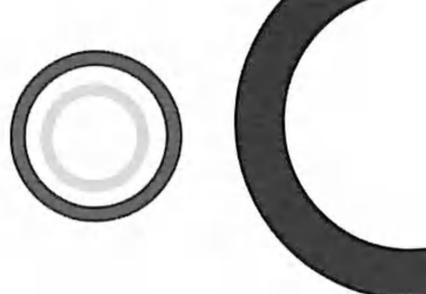
Presentación

El objetivo del presente estudio es determinar la situación actual del mercado laboral guatemalteco, sus perspectivas a mediano plazo, las condiciones y oportunidades que se presentan para los jóvenes. El estudio busca presentar herramientas de análisis y propuestas que alimenten un debate nacional sobre la importancia de abordar la problemática del empleo juvenil como una tarea de urgencia nacional. Este estudio va dirigido a la juventud guatemalteca, a todos aquellos que se interesan por la inserción laboral de los jóvenes, especialmente a las instituciones estatales como el Ministerio de Trabajo y Previsión Social -MTPS- y el Ministerio de Economía -MINECO- de Guatemala, a fin de promover un terreno común de discusión y un consenso sobre políticas a desarrollar.

Para la realización del estudio se ha procedido a recopilar información existente en documentos públicos y en bases de datos disponibles tanto en oficinas del sector público como en organizaciones no gubernamentales. Igualmente se han consultado bases de datos disponibles en línea de diversas organizaciones internacionales vinculadas a la temática de la inserción laboral juvenil y la promoción del empleo. También se ha llevado a cabo una serie de entrevistas con diferentes actores del sector público, de organizaciones no gubernamentales, sector privado, académicos guatemaltecos y de la cooperación internacional.

En el primer capítulo se discute el contexto macroeconómico como marco para el desarrollo del empleo juvenil. Se proyecta para el mediano plazo un crecimiento modesto de la economía guatemalteca con serias implicancias para las y los jóvenes entrantes al mercado laboral. También se analiza el alcance de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en materia de reducción de la pobreza y empleo y se concluye que es improbable que se logren las metas fijadas para el año 2015. Finalmente, se presenta el posicionamiento competitivo del país según varias mediciones e indicadores internacionales.

En el segundo capítulo se analizan las tendencias demográficas y su impacto en el crecimiento de la fuerza laboral en el mediano plazo, con un mayor impacto en el empleo juvenil. En el tercer capítulo se ofrece una caracterización del empleo juvenil que se puede resumir como un mercado con pobreza de oportunidades para acceder a un trabajo decente. Una serie de indicadores son presentados, comparando Guatemala con el promedio de América Latina, mostrando el rezago generalizado de Guatemala con respecto a los promedios regionales. También se discute la correlación entre años de escolaridad y salarios, donde se concluye que los asalariados indígenas y mujeres en las zonas rurales son los que menores ingresos perciben.



El nivel de empleabilidad de los jóvenes guatemaltecos es analizado en el quinto capítulo. Se identifican tres factores que limitan la empleabilidad de los jóvenes. Primero, la persistencia a pesar de los esfuerzos realizados, de un alto nivel de analfabetismo entre las y los jóvenes, sobre todo entre grupos indígenas y mujeres en las zonas rurales. Segundo, el abandono temprano de la educación en diferentes niveles y un grado de cobertura a nivel secundario bastante débil. Finalmente, un nivel de calidad educativa deficiente que no logra dotar a la gran mayoría de jóvenes con las competencias básicas y generales para tener éxito en el mercado laboral. Para evaluar la calidad de la educación, se analizan los resultados de las evaluaciones de graduandos del diversificado en lectura y matemáticas realizadas por el Ministerio de Educación. Este capítulo también analiza la problemática de las ramas técnicas de la educación secundaria, como la capacitación laboral de instituciones como el INTECAP.

Las oportunidades de trabajo decente son analizadas en el cuarto capítulo, mediante la revisión de resultados de dos encuestas realizadas por la organización Manpower y por el Observatorio del Mercado Laboral del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, desde las cuales se alcanza una visión de corto plazo con respecto a la generación de empleo decente. A partir de una perspectiva más estratégica, se analiza el margen de generación de empleo desde la Agenda Nacional de Competitividad, elaborada por el PRONACOM. También se discute en este capítulo la potencialidad de creación de empleo en zonas vulnerables del país a partir de los denominados Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE).

En el quinto capítulo se analizan algunos instrumentos de políticas activas de empleo tanto existentes hoy día en Guatemala, como aquellos susceptibles de ser creados en un mediano plazo. En el sexto capítulo se presenta el esquema de una estrategia nacional de empleo juvenil basada en cuatro pilares: (I) empleabilidad, (II) acceso al empleo, (III) emprendimiento y (IV) formación para el trabajo. El marco institucional para la implementación de esta estrategia descansa sobre la creación de un Consejo Nacional para la Promoción del Empleo que tendría entre sus misiones, primero, fijar la estrategia de empleo juvenil y los objetivos a alcanzar, la elaboración de indicadores de seguimiento y el monitoreo del progreso realizado en alcanzar las metas establecidas. Segundo, coordinar el trabajo de varios actores gubernamentales y no gubernamentales a fin de garantizar la eficacia y sinergias de los diferentes actores.

El estudio concluye presentando los cuatro desafíos urgentes a enfrentar a partir de un crecimiento demográfico alto, un crecimiento económico modesto, un sistema educativo deficiente y un tejido empresarial débil en amplias partes del país. La respuesta descansa

sobre el relanzamiento de nuevas estrategias de competitividad para dinamizar el crecimiento económico, una política demográfica que permita hacer converger los indicadores demográficos de Guatemala hacia el promedio latinoamericano, el mejoramiento de la empleabilidad de los jóvenes y el desarrollo de instrumentos de promoción del empleo y el autoempleo y la formación laboral, que permitan a los jóvenes acceder a mejores oportunidades. El sentido de urgencia de esta agenda no debe ser subestimado.



La economía guatemalteca necesita crecer a altas tasas por períodos prolongados, como condición necesaria para alcanzar las metas de los objetivos de desarrollo del milenio y para generar trabajo decente

En la última década, el crecimiento del empleo precario ha sido la característica más importante del mercado laboral en Guatemala. El trabajo decente, medido como empleo con cobertura de la seguridad social, se redujo como porcentaje del empleo total del 23% en el 2000, al 20% en el 2009. El crecimiento económico reciente, si bien ha sido positivo, resulta insuficiente con relación al crecimiento poblacional estimado en 2.5% anual. Para mantener la tasa de desempleo constante en los próximos cinco años, la economía guatemalteca necesita crecer a tasas por encima del 7% anual, bastante más que el crecimiento estimado de 2.4% para el 2010 y 3.2% hacia el 2015, según lo afirma el Fondo Monetario Internacional (FMI). Para sostener un crecimiento económico alto, la inversión productiva necesita recuperar el dinamismo que experimentó hacia mediados de la década pasada y superar un nivel de 20% del Producto Interno Bruto -PIB-. Esto último incluye un mayor nivel de inversión extranjera y nacional que permita posicionar a Guatemala como un país atractivo para capitales productivos foráneos. Un alto crecimiento económico complementado con políticas sociales y de empleo eficaces podrá crear el impulso necesario para la creación de trabajo decente. Igualmente, las previsiones de crecimiento económico permiten prever un cumplimiento parcial de las metas fijadas para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), como la reducción de la pobreza al 30% de la población en el 2015.

El posicionamiento competitivo del país es indispensable para la generación de trabajo decente, pero presenta todavía grandes desafíos, sobre todo a nivel de la seguridad ciudadana y de la educación

Guatemala ha obtenido logros importantes en términos de competitividad, especialmente en áreas ligadas a la gestión de políticas macroeconómicas y en la normatividad de su sector financiero. En términos de legislación financiera, por ejemplo, Guatemala se ubica entre los 20 países más competitivos del mundo según el *World Competitiveness Report 2010*. Por otro lado, los desafíos más importantes que limitan un mayor nivel de competitividad tienen que ver con los altos costos generados por la violencia, el crimen organizado, la corrupción a nivel oficial y la baja calidad de la educación, en donde Guatemala se encuentra entre los países menos competitivos. Estos factores dificultan la transición de una economía cuya competitividad se basa en la calidad de sus recursos naturales y los bajos costos de la mano de obra, hacia una economía basada en la eficiencia de sus sistemas

productivos, la calidad de sus productos y de su fuerza de trabajo y la integración de comunidades, especialmente rurales, que han estado aisladas de los circuitos económicos nacionales.

Las características demográficas del país continuarán ejerciendo una fuerte presión sobre el mercado laboral en el corto, mediano y largo plazo

Guatemala es el país latinoamericano con la tasa de fertilidad más alta del continente, 4.1 hijos por cada mujer, comparado con el promedio latinoamericano de 2.1 hijos por cada mujer. Entre las mujeres adolescentes, Guatemala muestra la segunda tasa más alta de fertilidad, sólo superada por Nicaragua en América Latina. Si bien es cierto que en los últimos 50 años ha logrado reducir sistemáticamente la tasa de fertilidad femenina, Guatemala es el país de la región que menos progreso ha registrado. Como resultado en el tiempo, cada año ingresan por primera vez unos 180,000 jóvenes al mercado laboral en busca de un puesto de trabajo. Más de la mitad de la población es menor de 20 años de edad y la cohorte de edad más numerosa es la formada por los niños de 4 años de edad o menos, es decir unos 2.1 millones de niños. Estos niños en el lapso de 15 años se irán integrando al mercado laboral y ejercerán una presión mayor sobre la oferta de trabajo. Dependiendo de los supuestos de la tasa de participación laboral, el flujo anual de jóvenes que entran por primera vez al mercado laboral crecería hacia el 2025 entre 20 y 40 por ciento en relación al flujo del 2009.

Más de la mitad de los jóvenes de 15 a 24 años de edad trabaja en empleos precarios

Los jóvenes guatemaltecos trabajan principalmente en actividades familiares no remuneradas, a diferencia de los jóvenes latinoamericanos que trabajan principalmente en una empresa. El 73% de los jóvenes guatemaltecos trabaja sin un contrato de trabajo (51% para América Latina) y un gran número entre ellos labora más de 48 horas a la semana. El 40% de los jóvenes ganan menos de 1 dólar diario, mientras que el 62% gana menos que el salario mínimo. Sólo el 20% de los jóvenes se dedica exclusivamente a estudiar. Por otro lado, el 6% de los jóvenes tiene un trabajo decente, mientras que el 23% no estudia ni trabaja. Este último grupo está conformado por los desempleados (5%), los emigrantes (1%) y la categoría "otros" (17%). Esta categoría "otros", que representa unos 520,000 jóvenes, incluye un grupo heterogéneo de jóvenes como jóvenes en riesgo pero también un gran número de mujeres jóvenes con hijos, que no participan en el mercado laboral, especialmente en las áreas rurales. La mayor parte de los jóvenes que no estudian ni trabajan pertenecen a los hogares más pobres, estimados en 640,000 aproximadamente.

Es urgente mejorar la cobertura y la calidad de la educación para elevar el nivel de empleabilidad de los jóvenes guatemaltecos

La falta de empleabilidad (desarrollo de sus competencias y habilidades para trabajar) es uno de los obstáculos mayores que los jóvenes enfrentan para poder acceder a un trabajo decente. La gran mayoría de los jóvenes guatemaltecos ingresan al mercado laboral sin haber desarrollado las competencias básicas y generales indispensables para un trabajo decente. El bajo nivel educativo alcanzado por estos jóvenes no les permite trazarse perspectivas de aprendizaje continuo y permanente para irse adaptando a las nuevas exigencias laborales. La falta de empleabilidad de los jóvenes tiene su origen por un lado en un persistente y alto nivel de analfabetismo, en la baja cobertura del sistema educativo, principalmente a nivel secundario, y por otro lado, en los pobres resultados académicos conseguidos por aquellos jóvenes que logran graduarse en el nivel diversificado. Estos problemas aquejan a la mayoría de los jóvenes, pero de una manera más pronunciada a los jóvenes de las zonas rurales y de origen indígena. Así, entre los graduados del diversificado, alrededor del 90% de los jóvenes no consigue obtener un nivel mínimo de comprensión de lectura y de matemáticas, según las evaluaciones realizadas por el Ministerio de Educación. Las diferencias en el rendimiento escolar entre Departamentos y entre grupos étnicos son bastante pronunciadas. Hay Departamentos donde la falta de comprensión en lectura y matemáticas está más cerca del 100% de los graduados del nivel diversificado. Igual ocurre entre los graduados pertenecientes a grupos indígenas.

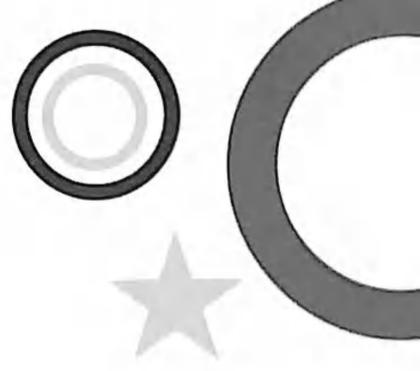
La educación técnica y la capacitación laboral no están integradas bajo una estrategia nacional que las vincule a las necesidades de trabajo calificado, y su impacto sobre los jóvenes es todavía insuficiente

La educación técnica y profesional está compuesta por las ramas de formación vocacional en la secundaria, tanto en el ciclo básico como en el diversificado. En relación al total de inscritos en la educación secundaria, las carreras técnico-profesionales atraen a una minoría de estudiantes. Los cursos no están articulados a las necesidades de los sectores productivos y no tienen el nivel necesario para formar estudiantes con competencias sólidas. Fuera del sistema educativo, existen instituciones privadas, ONGs y asociaciones que constituyen la oferta de capacitación para el trabajo. La más importante, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), mantiene estrechos vínculos con el sector empresarial, siendo una organización que está orientada a buscar la relevancia de su oferta de capacitación. La mayor parte de sus actividades están encaminadas a capacitar a trabajadores vinculados a algún puesto de trabajo a través de varios cursos de diferente

duración, lo que constituye un aporte a la promoción de la competitividad de las empresas y la empleabilidad de los trabajadores. El INTECAP también ofrece servicios de capacitación para jóvenes con el fin de prepararlos para su primer trabajo. El número de jóvenes que pasaron por el INTECAP en el 2009 en los programas de formación inicial no supera los 10 mil, lo cual resulta insuficiente teniendo en cuenta que más de 180 mil jóvenes ingresan al mercado laboral cada año. Además de extender sus servicios a los jóvenes, particularmente al interior del país, el INTECAP puede jugar un rol importante como referente de buenas prácticas para ser transferidas a otras instituciones de capacitación que permitan multiplicar las oportunidades de capacitación para los jóvenes, especialmente en el interior del país. El INTECAP puede jugar también un rol de certificador de instituciones de capacitación que operen en zonas que tienen poca cobertura como se hace en otros países latinoamericanos. La generación de nuevas oportunidades de capacitación para los jóvenes a futuro tiene que darse de una manera articulada con agendas de desarrollo regional y local, como también a partir de Agendas Nacionales de Competitividad (ANC). La actual ANC ha identificado áreas específicas de empleo necesarias para el desarrollo de la competitividad de Guatemala. Sus logros dependen de voluntades políticas de los futuros gobiernos y de la viabilidad fiscal del Estado. Adicionalmente, tanto el INTECAP como las ramas técnicas del diversificado necesitan adecuar su oferta de formación y capacitación a esas nuevas exigencias. El INTECAP viene elaborando estudios para identificar nuevos nichos sectoriales para la formación laboral. Estos análisis tienen una gran importancia a la luz de una perspectiva de la formación en función de las nuevas potencialidades y desarrollos sectoriales del país.

Hacia una estrategia nacional de empleo articulada con agendas nacionales de competitividad (ANC)

La oferta de trabajo decente es claramente insuficiente para satisfacer la demanda laboral de jóvenes que ingresan por primera vez al mercado de trabajo. La situación que enfrentan los jóvenes al buscar su primer empleo se centra en la carencia aguda de oportunidades. Son tres factores los que se combinan para ofrecer este preocupante panorama de oportunidades de trabajo decente. En primer lugar, las tendencias demográficas presionan fuertemente sobre el mercado de trabajo, segundo, el crecimiento económico resulta insuficiente para crear la cantidad de trabajo decente necesaria, y tercero, la empleabilidad de los jóvenes es muy baja, lo cual se traduce en su marginalización de las pocas oportunidades que se presentan. ¿Cómo enfrentar esta situación hoy día? Una estrategia de empleo juvenil tiene que estar articulada con agendas nacionales de competitividad y debe tener dos ejes, uno estratégico y otro de acción inmediata.



El eje estratégico requiere consolidar una disminución de la tasa de crecimiento poblacional hacia el promedio latinoamericano y relanzar el crecimiento económico, a partir del desarrollo de la competitividad del país, cuyos lineamientos han sido diseñados en el pasado mediante agendas nacionales de competitividad. El segundo eje, el de la acción inmediata, implica la creación y modernización de instrumentos de políticas activas de empleo con énfasis en juventud. Igualmente, se necesita articular la capacitación juvenil a nivel del INTECAP y de la educación técnica en el diversificado, con los empleos y calificaciones requeridos por las inversiones en infraestructura y el desarrollo de sectores productivos. El Estado necesita diseñar y poner en marcha políticas de formación para el trabajo dirigidas a la población juvenil más vulnerable, especialmente dirigida a jóvenes excluidos socialmente que han desertado del sistema escolar y que necesitan desarrollar sus competencias laborales y fomentar el empleo y el autoempleo, apoyándose en metodologías especiales.

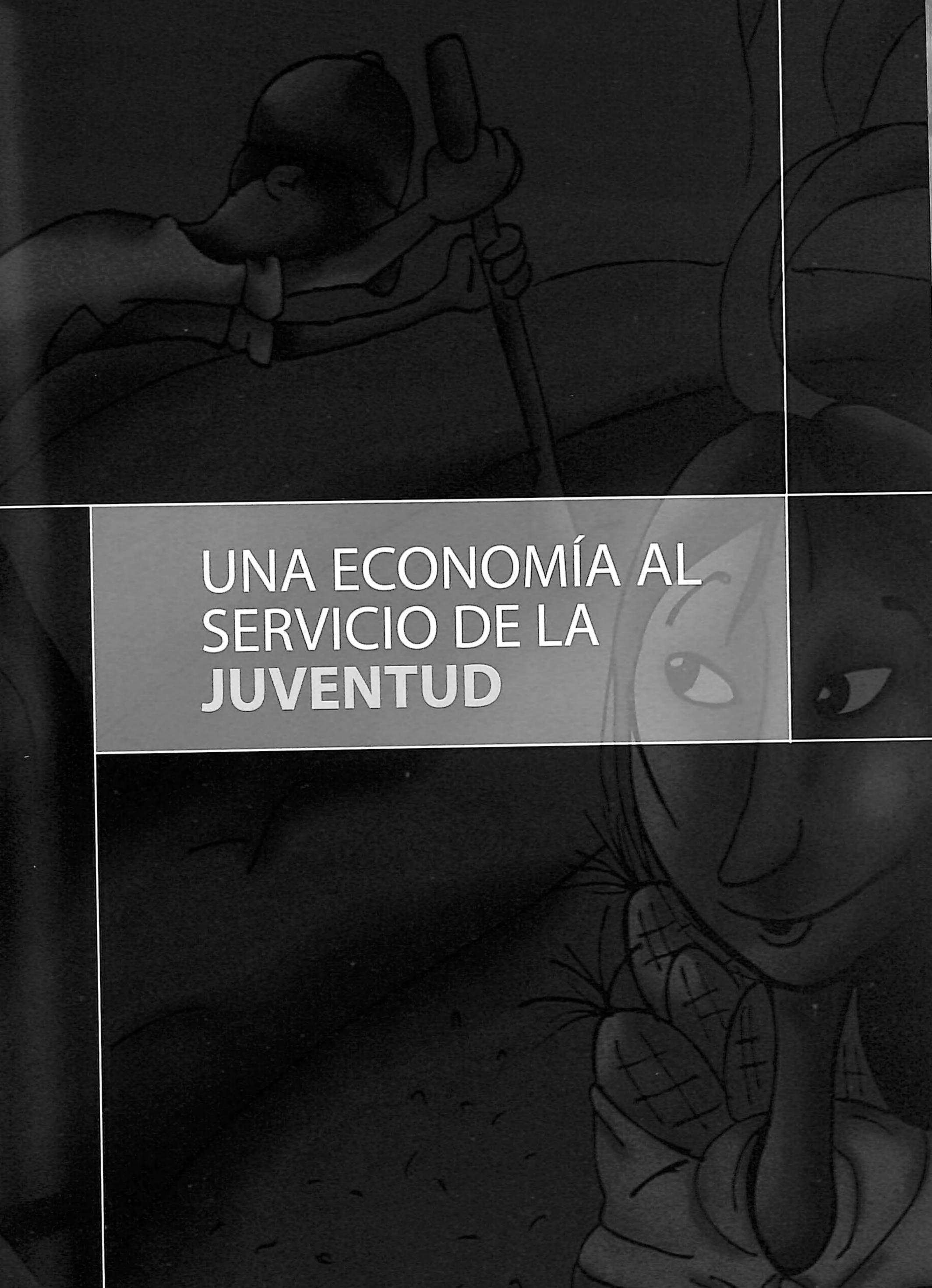
Desarrollar y modernizar instrumentos de política activa de empleo

La aplicación de instrumentos de políticas activas de empleo a cargo del Ministerio de Trabajo y de Previsión Social, está hoy día centrada en desarrollar y modernizar los instrumentos de orientación, información y de intermediación laboral. Estos instrumentos incluyen las Ferias de Empleo, la Bolsa Electrónica de Empleo (BET), la Animación Social Laboral y el Observatorio del Mercado Laboral (OML-Mintrab). La BET entrará en la fase Internet en el 2011, ampliando significativamente su cobertura tanto de oferta como de demanda de empleos. El OML-Mintrab desarrolla estudios sectoriales y regionales para analizar la evolución del empleo y la capacitación. Estos instrumentos contribuyen a generar información sobre el mercado laboral, que es útil tanto para los empleadores como para los que buscan trabajo. Se requiere complementarlos con instrumentos de emprendimiento y creación de empleo y capacitación que expandan las oportunidades para los jóvenes. Estos nuevos instrumentos, que dependen del trabajo conjunto de varias organizaciones del Estado como el Ministerio de Economía, de la academia y el sector empresarial, incluyen programas de creación de empleo/capacitación, programas de empleo temporal, programas de emprendimiento y programas de nuevos yacimientos de empleo que se correspondan con nuevos espacios de empleo y autoempleo donde las y los jóvenes desarrollan mayores habilidades para trabajar (empresas verdes y culturales, usos y aplicaciones de las tecnologías de la información y las comunicaciones TICs, empresas turísticas y de ocio). La experiencia internacional muestra que este tipo de programas tiene más posibilidades de éxito cuando se enmarcan en un contexto de crecimiento económico sostenido, es decir, como medidas de acompañamiento que permitan focalizar la atención en grupos vulnerables.

Desarrollar e implementar una estrategia de empleo juvenil

El Estado tiene que asumir el reto de promover el empleo juvenil comprometiéndose a poner en marcha como marco, una política nacional de empleo. Este compromiso debe traducirse en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades públicas a cargo de políticas que afectan directamente la empleabilidad de las y los jóvenes, con el liderazgo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. El Estado tiene, así mismo, la tarea de convocar bajo el enfoque de la corresponsabilidad al sector privado, la sociedad civil y la cooperación internacional a fin de elevar el problema del empleo juvenil a nivel de prioridad nacional. Es indispensable la elaboración de una estrategia nacional de empleo juvenil, que pueda orientar el esfuerzo de diversos actores y crear la sinergia necesaria para tener un impacto positivo en estos campos. La Estrategia Nacional de Empleo Juvenil se basa en cuatro pilares: (a) Empleabilidad, (b) Acceso al Empleo, (c) Emprendimiento y (d) Formación Para el Trabajo. Un Consejo Nacional para la Promoción del Empleo sería el encargado de desarrollar la estrategia, definir objetivos y metas, elaborar indicadores de performance y hacer el seguimiento de los programas. El Consejo Nacional estaría integrado por el Ministerio de Economía, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y representantes del sector privado, la sociedad civil y las ONGs.



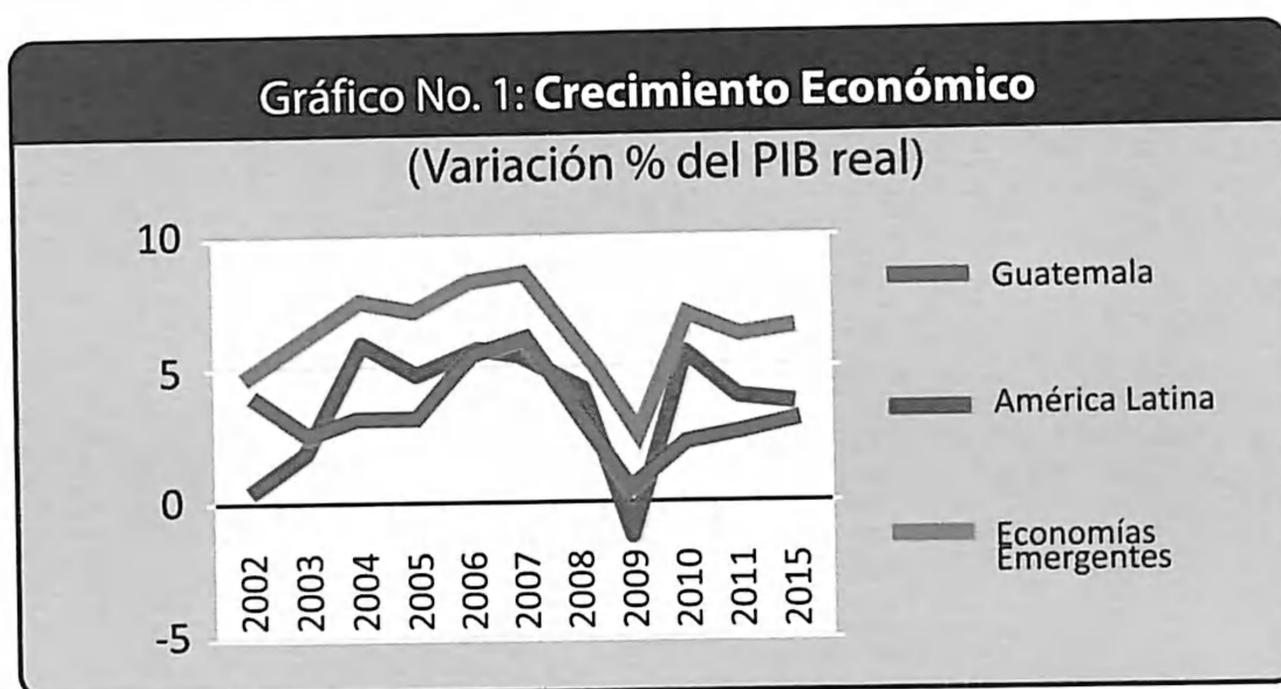


**UNA ECONOMÍA AL
SERVICIO DE LA
JUVENTUD**

1. ¿Existe una economía sólida al servicio de la juventud? El contexto macroeconómico guatemalteco

1.1 La economía guatemalteca, expectativas de empleo y metas del milenio

Las pérdidas económicas y en infraestructura, asociadas con la erupción del Volcán Pacaya y la tormenta tropical Agatha en el primer semestre del 2010, han sido estimadas en 2.4% del PIB¹. El impacto negativo de estos desastres naturales ha coincidido con los efectos de la crisis económica internacional del 2009 que desaceleraron la economía guatemalteca, la cual había descendido del 3.3% en el 2008, a un crecimiento de apenas 0.5% en el 2009. Por otro lado, las estimaciones del FMI indican que para el 2010 se preveía un crecimiento del PIB de 2.4%, llegando a alcanzar un 3.2% hacia el 2015² (ver gráfico No. 1).



Fuente: Fondo Monetario Internacional

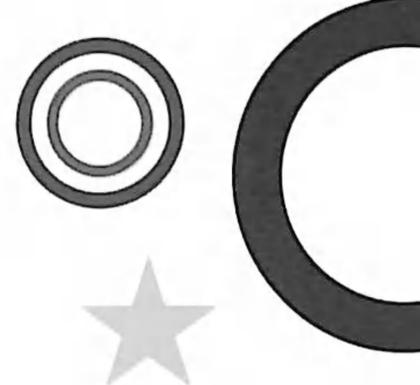
Estas tasas de crecimiento económico cuando son comparadas con el crecimiento anual de la población, estimada en 2.5%, resultan claramente insuficientes para elevar el nivel de vida y reducir la pobreza en Guatemala. Cualquier estrategia de empleo en general, y de empleo juvenil en particular, necesita el acompañamiento de una economía vigorosa que pueda crear trabajo decente a un ritmo sostenido en el tiempo. Esto último requiere de altas tasas de crecimiento económico durante un período prolongado en el tiempo. A su vez, esto será posible con altas tasas de inversión privada, flujos sostenidos de inversión directa extranjera y políticas públicas que fomenten un buen clima económico y social.

La inversión de capital también ha mostrado una recuperación en el 2010, llegando al 15.9% del PIB, pero aún así bastante por debajo del nivel alcanzado en el 2007 (20.8% del PIB),³ mientras que la inversión pública se ha mantenido relativamente estable en un nivel

¹ "BM reduce al 2.4% el crecimiento del país tras los desastres naturales". Prensa Libre, 14 de Octubre, 2010.

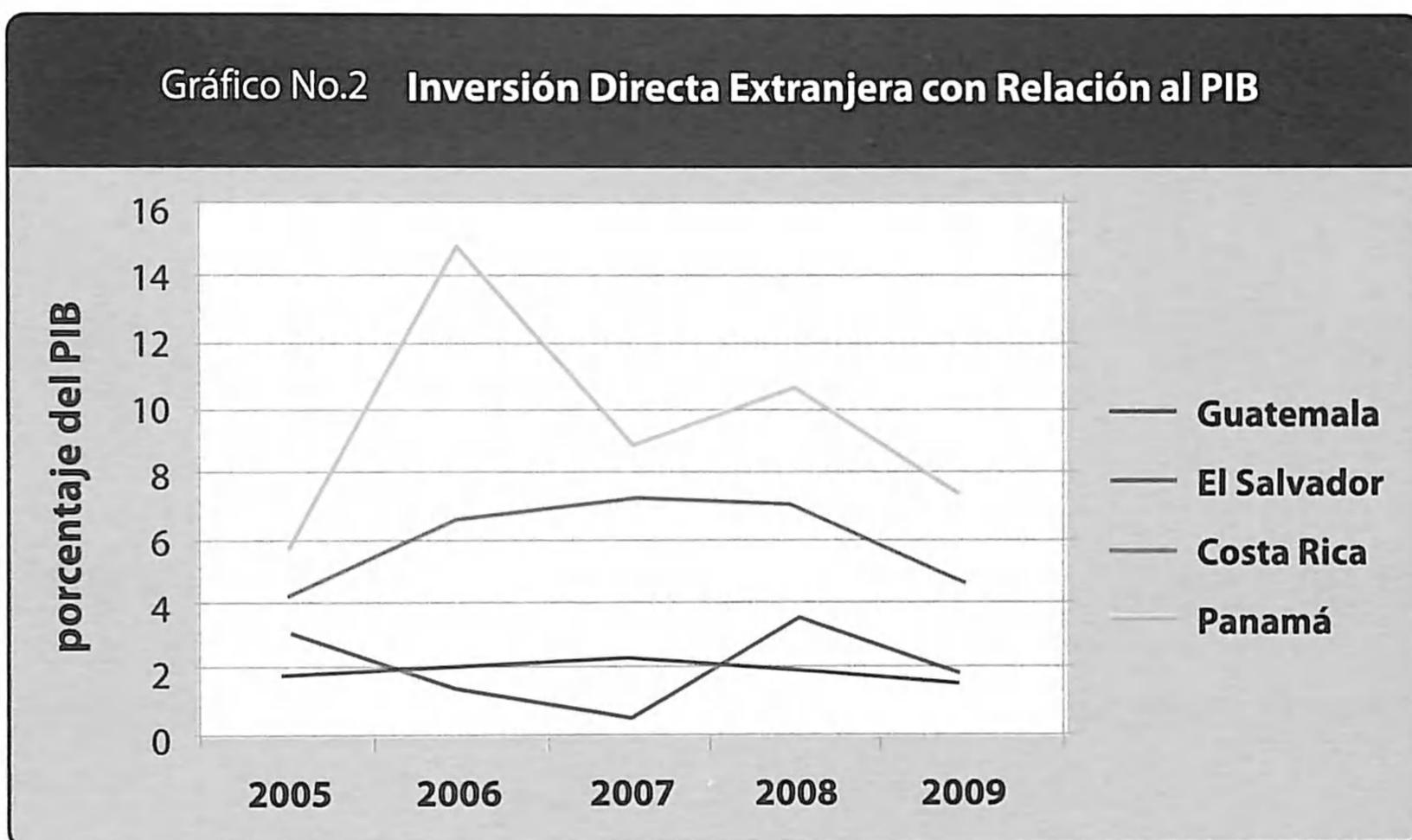
² "Guatemala: Fourth Review Under the Stand-By Arrangement". Fondo Monetario Internacional, Octubre 2010

³ Los países latinoamericanos de crecimiento alto registraron tasas de inversión por encima del 25% del PIB en el 2010.



bajo, la inversión privada ha mostrado mayor volatilidad. La inversión directa extranjera muestra signos de una recuperación más lenta que la inversión total. Entre el 2007 y el estimado para el 2011, la inversión directa extranjera muestra una reducción del 2.1% del PIB al 1.6% respectivamente.⁴

Es también importante señalar que Guatemala es menos atractivo que otros países de la región para atraer flujos de inversión extranjera. Una comparación con una muestra de países de la región centroamericana refleja que como porcentaje del PIB, la inversión directa extranjera es menor en Guatemala que en países como Costa Rica y Panamá. (Ver gráfico No. 2).



Fuente: FMI 2010

La encuesta de “Expectativas de Empleo Manpower Guatemala, Q4/2010” ofrece una visión desde la perspectiva de las expectativas de las empresas, sobre una posible evolución del empleo en el corto plazo.

Esta encuesta se realiza cada trimestre y la última indagación disponible para Guatemala preguntó a una muestra representativa de 620 empresarios lo siguiente:

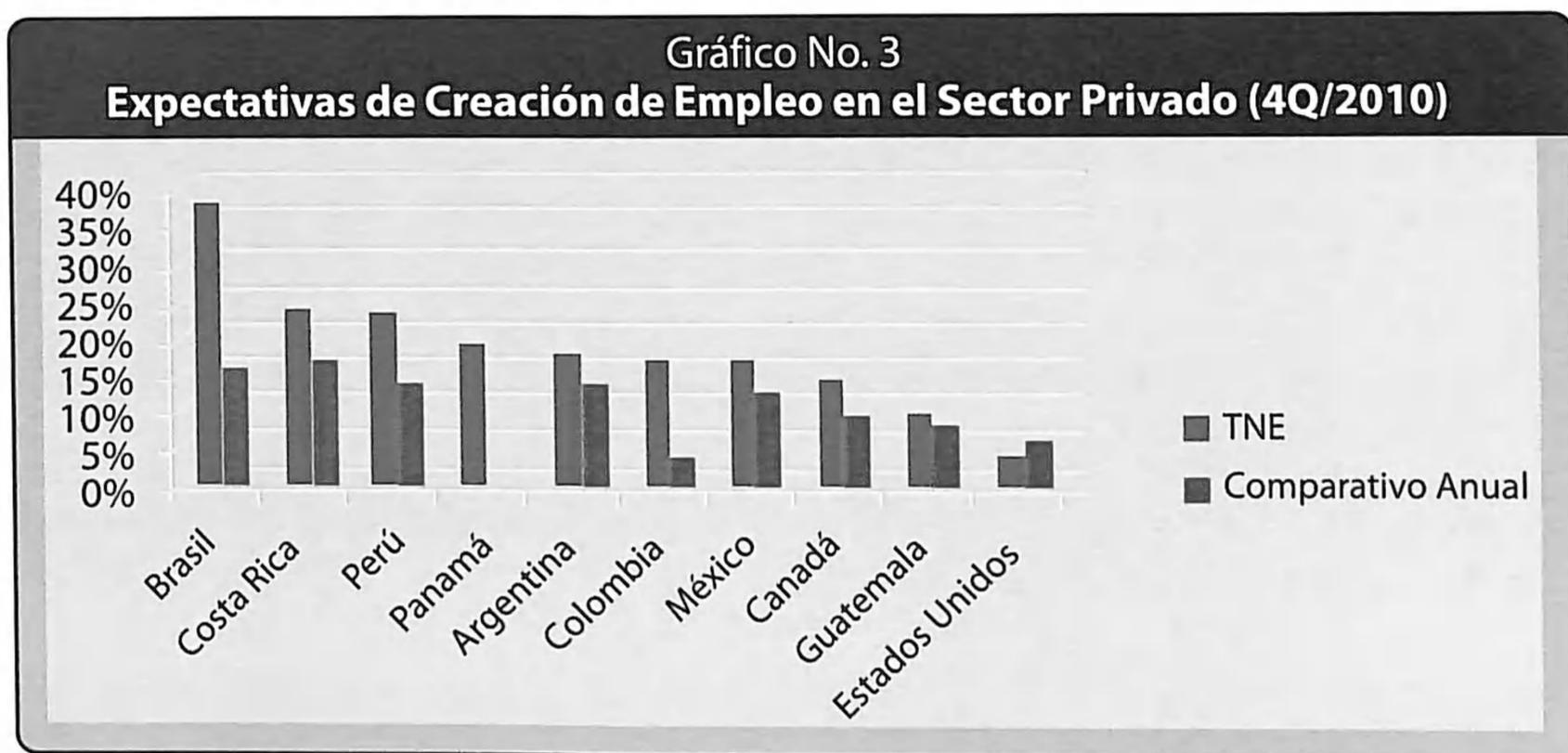
⁴ FMI, op cit.

¿Prevé Ud. movimientos laborales en su organización para el próximo trimestre (octubre-diciembre 2010), en comparación con el trimestre actual?

El 75% de los empresarios preveía que no habría cambios, mientras que el 17% esperaba un incremento y el 8% restante una disminución en el nivel de empleo. Como resultado se registra un incremento neto de 9 puntos (17% menos 8%) en las expectativas de los empresarios de contratar más personal, lo que la encuesta llama la “Tendencia Neta de Empleo” (TNE). Esto refleja un aumento significativo con respecto al año anterior (cuarto trimestre del 2009), donde la TNE era de solamente un punto. Esta mejora en las expectativas de los empresarios de contratar personal, coincide con las estimaciones de crecimiento económico del FMI, que prevé una mejora en el desempeño económico de Guatemala en el 2010 comparado con el año anterior.

Si se comparan los resultados de la encuesta Manpower para Guatemala con los de otros países latinoamericanos, se puede ver que la TNE para Guatemala, si bien es positiva, está entre las más bajas de la región y sólo supera la TNE de Estados Unidos cuya economía está en un período recesivo. El gráfico No. 3 muestra que las tasas más altas de TNE corresponden a países que han mostrado altas tasas de crecimiento económico, por encima del 5%.

La otra variable, denominada “Comparativo Anual” mide el cambio en las expectativas empresariales en el último año, en este caso, la comparación de las expectativas de creación de empleo entre los últimos trimestres de los años 2010 y 2009 respectivamente. Igual que el indicador TNE, el Comparativo Anual muestra a Guatemala entre los mercados laborales menos dinámicos en la región.



Fuente: Manpower 2010

1.2 Crecimiento económico y desempleo: tres escenarios

La falta de datos históricos actualizados sobre empleo, impide medir el impacto de la reciente evolución económica sobre la evolución del empleo y el empleo juvenil en particular. Esta sección presenta una simulación con tres escenarios de crecimiento económico y el impacto sobre la tasa de desempleo para el período 2010-2015.

El primer escenario, o escenario base, asume que el crecimiento promedio anual de la economía guatemalteca será de 3% para el período 2010-2015. Es importante subrayar que las estimaciones de crecimiento preparadas por el FMI son menos optimistas que el escenario base aquí presentado. Según el FMI, la economía guatemalteca iniciará un lento proceso de recuperación en el 2010 y recién en el 2015, alcanzará una tasa de crecimiento de 3.2%. Las proyecciones del FMI indican que la economía guatemalteca crecerá a una tasa promedio anual inferior al 3% (2010-2015). El segundo escenario, de crecimiento moderado, contempla un crecimiento anual promedio de 5%, mientras que el escenario de alto crecimiento considera un promedio anual de 7% para el mismo período. La simulación asume un crecimiento anual promedio de la Población Económicamente Activa –PEA– de 3.7%, una elasticidad empleo-producto de 0.5, y una tasa de desempleo inicial (2010) de 10%. Ver los resultados de la simulación en el cuadro No. 1.

Cuadro No. 1
Escenarios de crecimiento del PIB y desempleo 2010-2015

	Escenario Base	Escenario Moderado	Escenario Alto
Crecimiento PIB	3%	5%	7%
Elasticidad Empleo/PIB	0.5	0.5	0.5
Crecimiento PEA	3.7%	3.7%	3.7%
Tasa de desempleo 2010	10%	10%	10%
Tasa de desempleo 2015	19.2%	15.1%	10.9%

Fuente: Elaboración de la consultoría

Los resultados de la simulación muestran que con el escenario base, la tasa de desempleo aumenta del 10% en el 2010 al 19.2% en el 2015. En el escenario de crecimiento económico moderado, la tasa de desempleo aumenta al 15.1%, y en el escenario de alto crecimiento, la tasa de desempleo aumenta ligeramente a 10.9% en el 2015. La conclusión es clara: **Guatemala necesitaría crecer sostenidamente a tasas por encima de 7% anual en su economía, para contener la fuerte presión que el crecimiento de la fuerza de trabajo ejerce sobre el mercado laboral.**

1.3 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el contexto de crecimiento actual

El escenario de crecimiento económico para el período 2010-2015, previsto por el FMI, pone en duda la capacidad del país de alcanzar todas las metas del milenio. Para ilustrar este punto, de acuerdo a un estudio de la Universidad del Pacífico del Perú sobre una simulación del impacto de tres escenarios de crecimiento económico, sobre la meta del milenio de reducción de la pobreza al 30.8% de la población en el año 2015, es presentado en el cuadro No. 2, donde se asume que la economía guatemalteca crecería alternativamente al 3, 4 y 5% anual en el período 2005-2015⁵.

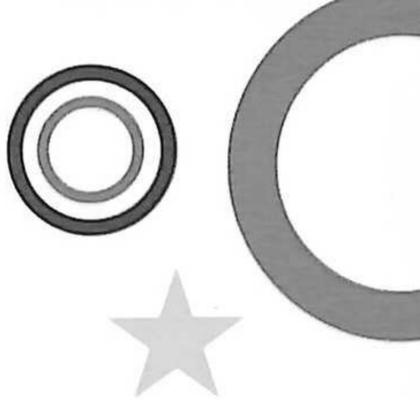
Para los escenarios de crecimiento de 3% y 4% se asume una política de redistribución de ingreso a través de un incremento del gasto público que complementa el impacto del crecimiento económico y las políticas sectoriales. En el caso del escenario de crecimiento de 5%, se asume que no se introducen políticas redistributivas, y por tanto, la reducción de la pobreza se debe exclusivamente al crecimiento económico y a las políticas sectoriales.

Cuadro No. 2
Escenarios de crecimiento y costo promedio anual (como % del PIB) para alcanzar la meta de reducción de la pobreza

Crecimiento promedio anual del PIB	3% con redistribución (CR)	4% con redistribución (CR)	5% sin redistribución (SR)
Costos de la redistribución (% del PIB)	0.42%	0.14%	0.00%
Costos de las políticas sectoriales (% del PIB)	0.68%	0.63%	0.59%
Costo Total (% del PIB)	1.10%	0.77%	0.59%

Fuente: Universidad del Pacífico, Lima Perú, 2005

⁵“Alcanzando los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala”, Universidad del Pacífico, Lima, Septiembre, 2005.



En el gráfico No.4 se compara la evolución del gasto social (como porcentaje del PIB) realizado (2005-2011), en relación a los requerimientos de gasto social según los tres escenarios de crecimiento identificados en el cuadro No. 2. La línea "Gasto Social" (la línea inferior en el gráfico) muestra la evolución del gasto social realizado por el Estado para el período 2005-2010 (y también la proyección de dicho gasto para el 2011). Las otras 3 líneas por encima de "Gasto Social" representan el monto que dicho gasto debería haber alcanzado como porcentaje del PIB, de acuerdo a los diferentes escenarios de crecimiento, para alcanzar las metas ODM. Ya en el año 2010 el gasto social realizado, se encontraba por debajo del requerido para cumplir con la meta del objetivo del milenio de reducción de la pobreza en el 2015.



Fuente: Cálculos de la consultaría sobre la base de diversas fuentes

Una de las opciones para llegar a cumplir con todas las metas del ODM, implica entonces un mayor crecimiento económico que el previsto por el FMI hasta el 2015 y un aumento en el gasto redistributivo por parte del Estado. **En el contexto actual de baja presión tributaria y déficit fiscales crecientes, el margen de maniobra del Estado no es muy amplio y es seguro que el impacto sobre el cumplimiento de los ODM será negativo.** En este caso urge una política fiscal que se apalanque desde una reforma tributaria.

Utilizando la información disponible más reciente del sistema de monitoreo de las metas del ODM, la situación de Guatemala se presenta en el cuadro No.3. Los objetivos del milenio de Guatemala para el 2015 están descritos en la primera columna. La segunda columna describe la situación actual utilizando los datos más recientes y la última columna, reproduce la apreciación actual del MDG Monitor con respecto al cumplimiento de las metas para el 2015.

Con la publicación reciente de algunos resultados de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2010 (ENEI 2010),⁶ se confirma la dificultad de alcanzar las metas del milenio en su totalidad, de acuerdo a los datos sobre el objetivo de reducción de la pobreza. Según la encuesta, en el año 2010 el 51% de la población estaba clasificada como pobre y el 15%, como pobre extremo. La línea de base del año 2000 partía de un nivel de pobreza de 56.5% y un nivel de pobreza extrema de 15.8%. Las Metas del Milenio proyectaron alcanzar un nivel de pobreza de 30.8% y un nivel de pobreza extrema de 9% para el año 2015. En resumen, durante la última década, el progreso realizado para reducir la pobreza y la extrema pobreza han sido muy débiles, mientras que las perspectivas de crecimiento económico para el periodo 2011-2015, según las estimaciones del FMI, no son alentadoras. Por su parte, el gasto social ejecutado continúa rezagado con respecto al gasto social necesario para cubrir los costos adicionales para alcanzar las Metas del Milenio.

Cuadro No.3 Progreso en las metas del milenio para Guatemala

Objetivos 2015	Situación Actual (con los datos más recientes)	Posibilidades de alcanzar la meta en el 2015
1. Erradicación de la pobreza extrema y el hambre a. Pobreza 30.8% b. Pobreza extrema 9.0% c. Desnutrición infantil 17%	a. Pobreza 51% (2010) b. Pobreza extrema 15% (2010) c. Desnutrición infantil 19.3% (2010)	Difícil de alcanzar
2. Acceso universal a la educación primaria: 100%	a. Inscripción neta en escuela primaria: 96.1% b. Porcentaje de alumnos que completan la escuela primaria: 63.3%	Factible de ser alcanzado con algunas mejoras
3. Igualdad de género a. Índice de paridad de género en la escuela primaria: 1.0 b. Tasa de alfabetismo entre los jóvenes: 1.0	a. Índice de paridad de género en la escuela primaria: 0.9 b. Tasa de alfabetismo entre los jóvenes: 85.5% c. Porcentaje de mujeres en el parlamento: 8.2%	Información insuficiente
4. Reducir la mortalidad infantil a. Mortalidad infantil por cada 1,000 nacimientos: 17	a. Mortalidad infantil por cada 1,000 nacimientos: 41 b. Infantes inmunizados contra las paperas: 95%	Factible de ser alcanzado con algunas mejoras
5. Mejorar la salud materna; Tasa de mortalidad materna por cada 100,000 nacimientos: 55	Tasa de mortalidad materna por cada 100,000 nacimientos: 290	Difícil de alcanzar
6. Combatir el SIDA, la malaria y otras enfermedades: ND	a. Personas con SIDA, en el grupo 15-49 de edad: 0.8% b. Incidencia de tuberculosis (por 100,000 habitantes): 104	Información insuficiente
7. Asegurar la sostenibilidad del medio ambiente: ND	a. Territorio cubierto por bosques: 36.3% b. Emisiones de óxido de carbono per cápita (toneladas métricas): 0.9857 c. Acceso a agua potable (% de la población): 96%	Información insuficiente
8. Desarrollar una alianza global para el desarrollo: ND	Usuarios de Internet (por cada 100 personas): 10.2	Información insuficiente

Fuente: MDG Monitor, actualizado por la consultoría con datos de la encuesta ENEI

⁶Instituto Nacional de Estadística (INE), 2011



1.4 Posicionamiento competitivo del país: el problema de la seguridad ciudadana y de la baja calidad de la educación

Para crecer a altas tasas y por un período prolongado y así generar mayores oportunidades de trabajo decente, Guatemala también necesita mejorar su posicionamiento competitivo en el contexto global. En el último informe sobre competitividad del *World Economic Forum*⁷, Guatemala está clasificada como una economía cuya competitividad se basa en la calidad de sus recursos naturales y en los bajos salarios de sus trabajadores (factores básicos), empezando a posicionarse hacia una transición de una economía basada en la eficiencia de sus sistemas productivos y una creciente sofisticación de sus productos y fuerza de trabajo. De un total de 139 países estudiados, donde Suiza está clasificado en el primer puesto, Guatemala está clasificado en el puesto 78. Ver el cuadro No. 4.

Cuadro No.4 Guatemala: ranking de competitividad específico

Mejores Posicionamientos (139 países)		Peores Posicionamientos (139 países)	
Legislación financiera	20	Costo de crimen y violencia	139
Costo de servicios financieros	27	Crimen organizado	138
Restricciones a flujos de capital	29	Calidad educación primaria	134
Eficacia directorios empresas	29	Capacidad de la policía	133
Costos de política agraria	29	Educación en matemáticas/ciencias	131
Suscripción telefonía móvil	30	Confianza en los políticos	131
Relaciones empresa/trabajo	31	Gasto público ineficiente	129
Cantidad proveedores locales	33	Mal uso de fondos públicos	128
Deuda pública	33	Financiamiento bursátil	126
Solidez del sistema bancario	35	Calidad de la educación	126

Fuente: "The Global Competitiveness Report 2010-2011", WEF 2010

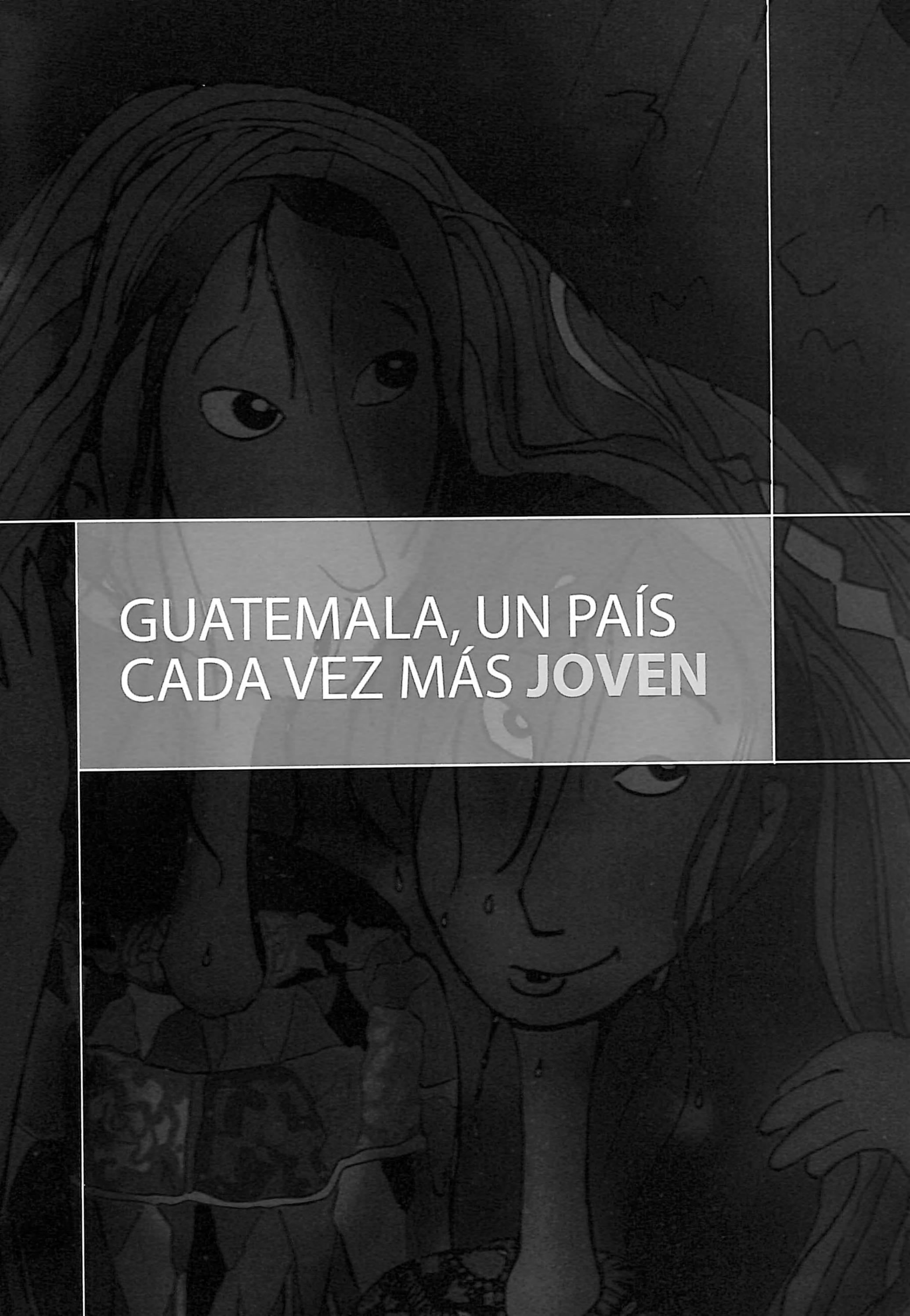
El mejor posicionamiento competitivo de Guatemala está relacionado con los indicadores del sector financiero, llegando a ocupar el puesto 20 de 139 países en legislación financiera. Las deficiencias más serias en términos de competitividad están relacionadas con el costo del crimen y la violencia, donde Guatemala está clasificado como el peor de los 139 países analizados.⁸ Este es un aspecto muy relevante para el tema de la inserción laboral juvenil, pero además, Guatemala está entre los países peor posicionados en términos de la calidad de la educación (puesto 134 de acuerdo a la calidad de la educación primaria) como se verá más adelante y en la eficiencia del gasto público.

⁷"The Global Competitiveness Report 2010-2011", World Economic Forum, 2010

⁸ Es importante señalar que el Informe de Desarrollo Humano (IDH) del 2010 (PNUD), ubica a Guatemala como el quinto país del mundo con más asesinatos por cada 100,000 habitantes.

En conclusión, el ambiente que refleja la economía guatemalteca a corto y mediano plazo no es el mejor para influir positivamente sobre la dinámica del empleo y concretamente en el empleo juvenil. Las escépticas expectativas sobre el crecimiento de la economía, el comportamiento de la inversión privada y foránea, sumado al retroceso de la redistribución del gasto público, dejan con muy poco margen de maniobra al país para cumplir con las metas de los Objetivos del Milenio y con un mejor porvenir reflejado en nuevas y mejores oportunidades para la juventud.



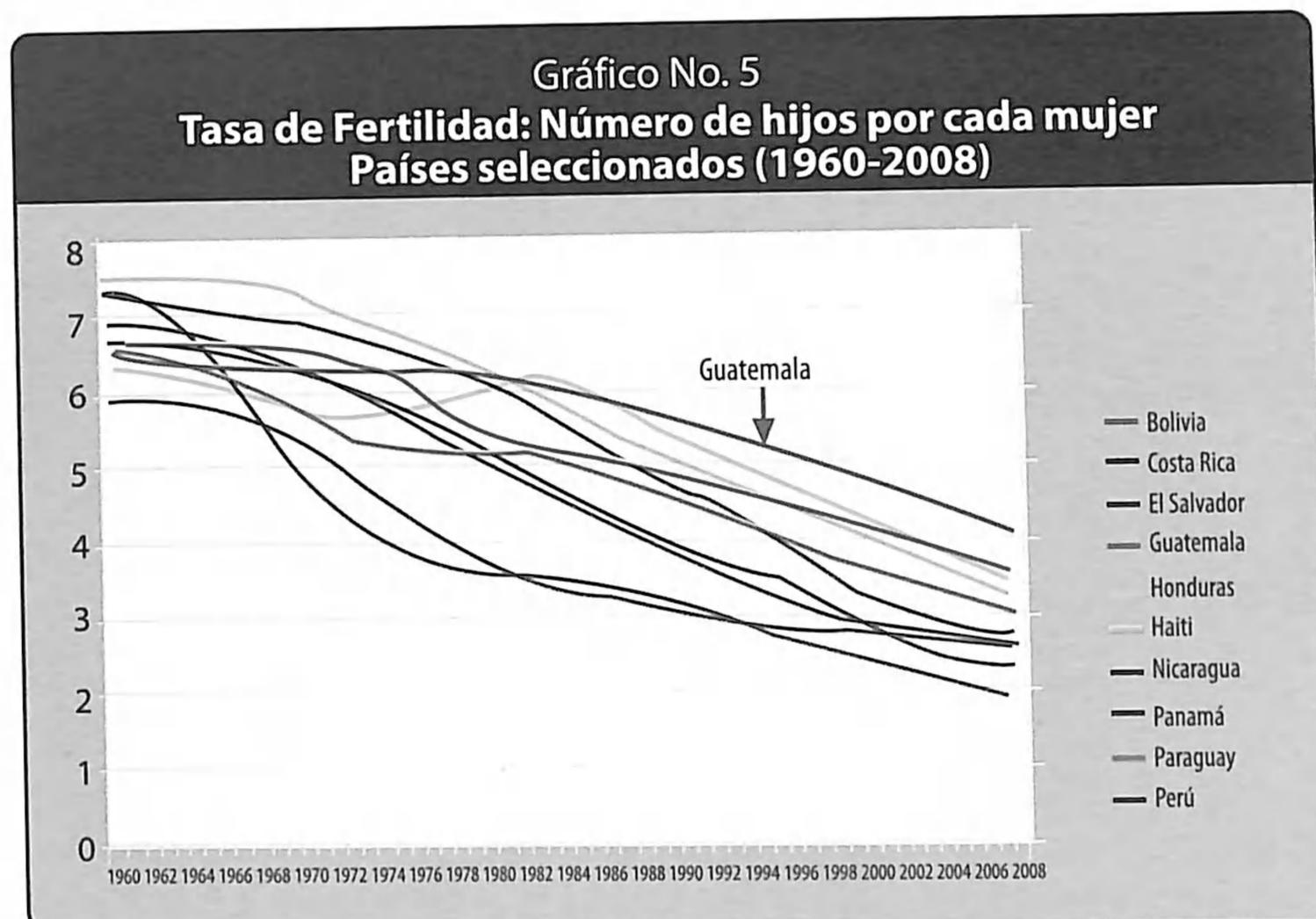


GUATEMALA, UN PAÍS
CADA VEZ MÁS JOVEN

2. Guatemala, un país cada vez más joven que demanda nuevas oportunidades

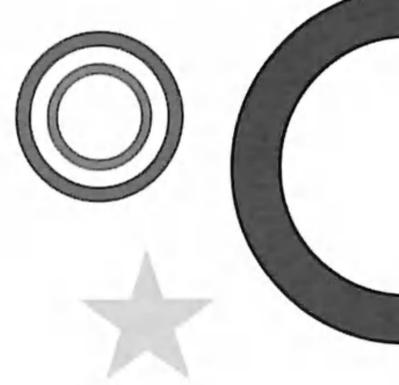
2.1 El alto crecimiento demográfico dificulta el acceso de las y los jóvenes a oportunidades de trabajo decente

En Guatemala las características demográficas continuarán presionando fuertemente sobre el mercado de trabajo en el corto, mediano y largo plazo. Principalmente por este motivo, además de otros que se relacionan con el deterioro de las políticas sociales, **cada año ingresan aproximadamente unos 180,000 jóvenes al mercado de trabajo guatemalteco.** Guatemala es el país latinoamericano con la tasa de fertilidad más alta en el continente, 4.1 hijos por cada mujer, contra 2.1 hijos por mujer como promedio latinoamericano. Los datos estadísticos disponibles⁹ desde el año de 1960 hasta el año 2008, permiten realizar un análisis comparativo entre países en términos del progreso realizado en la reducción de las tasas de fertilidad. Así, mientras que Guatemala logró reducir la tasa de fertilidad en el año 2008 al 62% de la tasa del año 1960, otros países tuvieron un progreso mucho mayor. En el mismo período, El Salvador redujo la tasa de fertilidad al 35% de la tasa de 1960, Costa Rica al 27%, y Nicaragua al 37%. De ser un país con una tasa de fertilidad promedio en 1960 similar a los demás países de la región, Guatemala pasó a ser el país latinoamericano con la tasa de fertilidad más alta en el 2008. (ver gráfico No. 5)



Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial

⁹ Datos obtenidos del World Development Indicators, Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/>)



El segmento demográfico de mujeres adolescentes de 15 a 19 años de edad, también muestra el rezago relativo de Guatemala con respecto a otros países de la región. Guatemala muestra la segunda tasa más alta de fertilidad entre adolescentes en América Latina después de Nicaragua. Y si bien, Guatemala muestra una reducción en la tasa de fertilidad entre adolescentes en el período 1998-2008, en términos relativos, es uno de los países con menor progreso en América Latina. Ver cuadro No. 5.

Cuadro No. 5
Tasa de fertilidad de adolescentes
(número de nacimientos por cada 1000 mujeres
en el grupo de edad 15-19)

	1998	2008	1998/2008
Guatemala	121	106	0.88
El Salvador	110	82	0.75
Honduras	113	92	0.81
Nicaragua	131	112	0.85
Costa Rica	86	67	0.78
Panamá	93	82	0.88
Haití	61	46	0.75
Bolivia	87	78	0.89
Paraguay	91	72	0.79
Perú	70	54	0.77

Fuente: Fondo de Población, Naciones Unidas

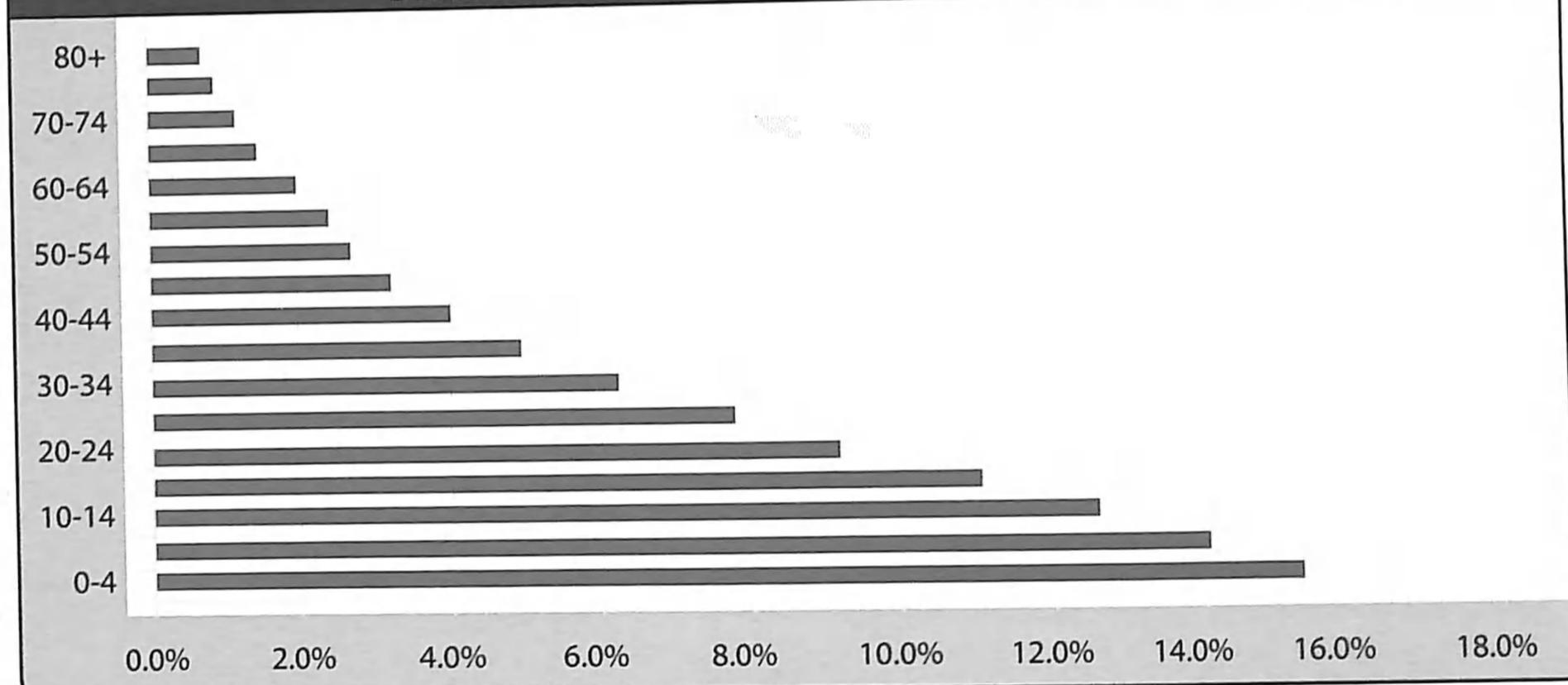
Por su parte, el nivel de educación está asociado a la incidencia de embarazos entre las mujeres de edad fértil. Los mayores niveles de embarazo se dan entre las mujeres con bajo nivel de educación. Según la encuesta ENCOVI 2006, entre las mujeres pobres, el 96% de las mujeres embarazadas tenían un nivel de educación que no pasaba de la primaria completa. Para las mujeres en la categoría no pobre, el 51% de las embarazadas tenían un nivel de educación que no sobrepasaba la primaria completa.

Es así como la incidencia de embarazos disminuye dramáticamente tanto en las mujeres pobres como no pobres, cuando el nivel de educación alcanzado es de nivel básico o mayor. El mayor acceso a la educación entre mujeres jóvenes tiende a postergar el inicio de la maternidad hasta una edad después de la adolescencia, lo cual reduce la tasa de fertilidad promedio y aumenta la posibilidad de que las mujeres jóvenes entren al mercado laboral con un nivel mayor de competencias y calificaciones.

La estructura poblacional por grupos de edad, ilustra los desafíos que tendrá que enfrentar Guatemala en el mercado laboral en los próximos 15 a 20 años. Según datos estimados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en el 2009, un poco más de la mitad de la

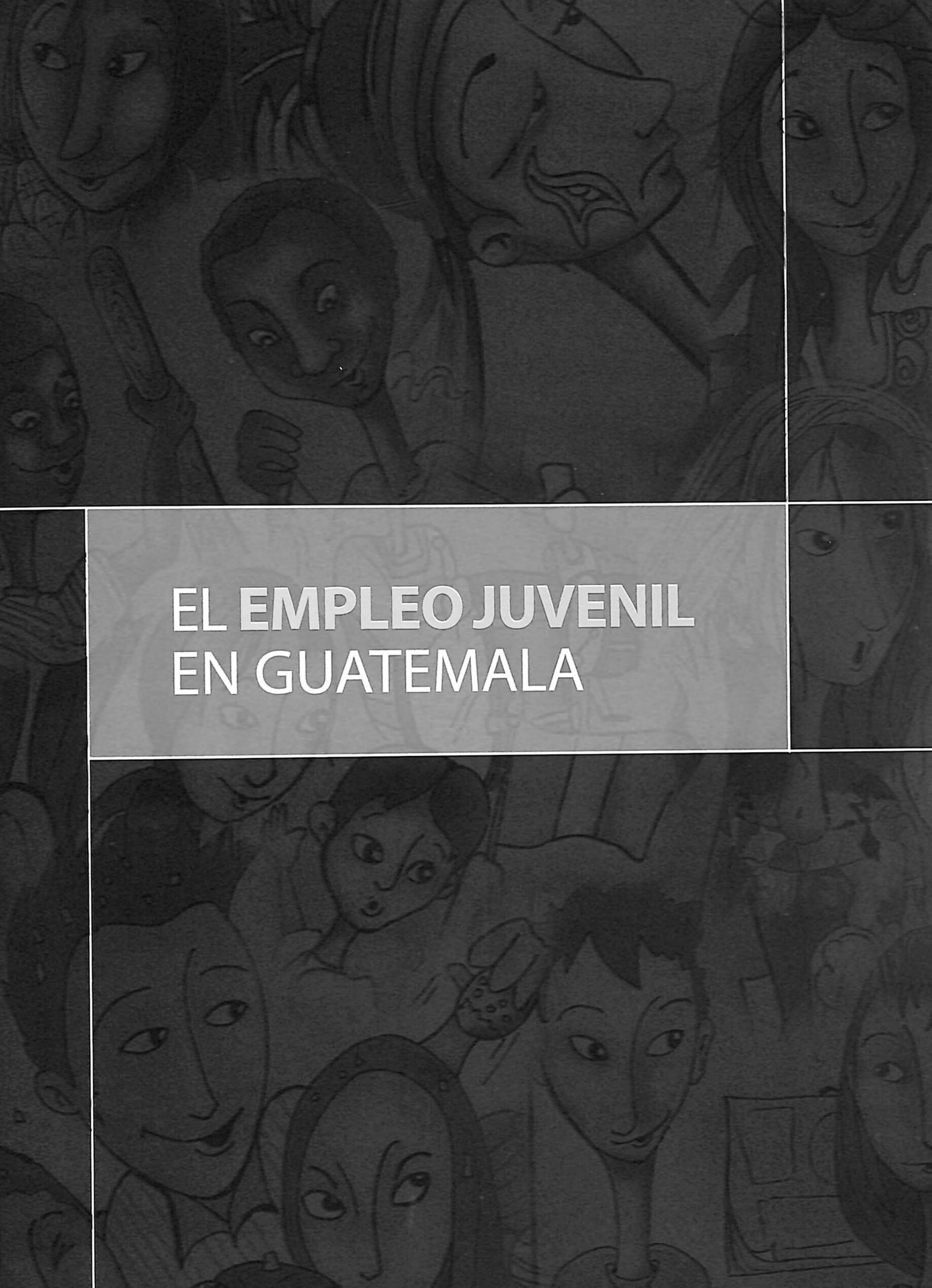
población tenía menos de 20 años. La cohorte de 0-4 años de edad era la más numerosa con unos 2.1 millones de niños (ver gráfico No. 6). Dentro de 15 años, los miembros de esta cohorte empezarán a entrar en el mercado de trabajo. *Si se asume una tasa de participación en la Población Económicamente Activa (PEA) de 50%, puede estimarse que unos 215,000 jóvenes entrarían por primera vez al mercado laboral cada año, lo cual representa un 20% más del flujo anual en el año 2009.* Pero si la tasa de participación de este grupo sube a 60%, entonces el flujo anual de jóvenes que entrarían por primera vez al mercado laboral crecería a 257 mil jóvenes, lo cual representa un incremento de 40% en relación al flujo del 2009.

Gráfico No. 6
Distribución de la Población por Grupos de Edad, 2009



Fuente: INE 2009

En conclusión, a las expectativas económicas que se presentan en el capítulo anterior, se suma el creciente aumento de la fuerza laboral juvenil de Guatemala, por la vía de una mayor presión ejercida por el crecimiento poblacional que se evidencia en el comportamiento de la tasa de fertilidad.



EL EMPLEO JUVENIL EN GUATEMALA

3. El empleo juvenil en Guatemala, ¿cuestión de privilegios para pocos?

La población juvenil (de 14 a 24 años de edad) guatemalteca ha sido proyectada en 2,836,573 jóvenes en el 2009 (Instituto Nacional de Estadística –INE–), y se estima que este segmento de la población creció en el 2010 en unos 68 mil jóvenes adicionales. El Informe de la OIT – 2010 sobre Trabajo Decente en América Latina, permitió elaborar una distribución de los jóvenes según las actividades en las que participan como se ve en el cuadro No. 6. Lo más preocupante según estas proyecciones indica que una buena parte de la población joven de Guatemala no tiene oportunidades dignas de trabajo, con el resultado de que gran parte de la juventud se desempeña en trabajos precarios y en condiciones de explotación laboral extrema.

Cuadro No. 6
Actividades de los jóvenes 15-24 años de edad 2006 (en %)

	Sólo Estudia	Sólo Trabaja	Estudia y Trabaja	Ni Estudia Ni Trabaja	Total
Guatemala	20	44	13	24	100
América Latina	33	33	14	20	100

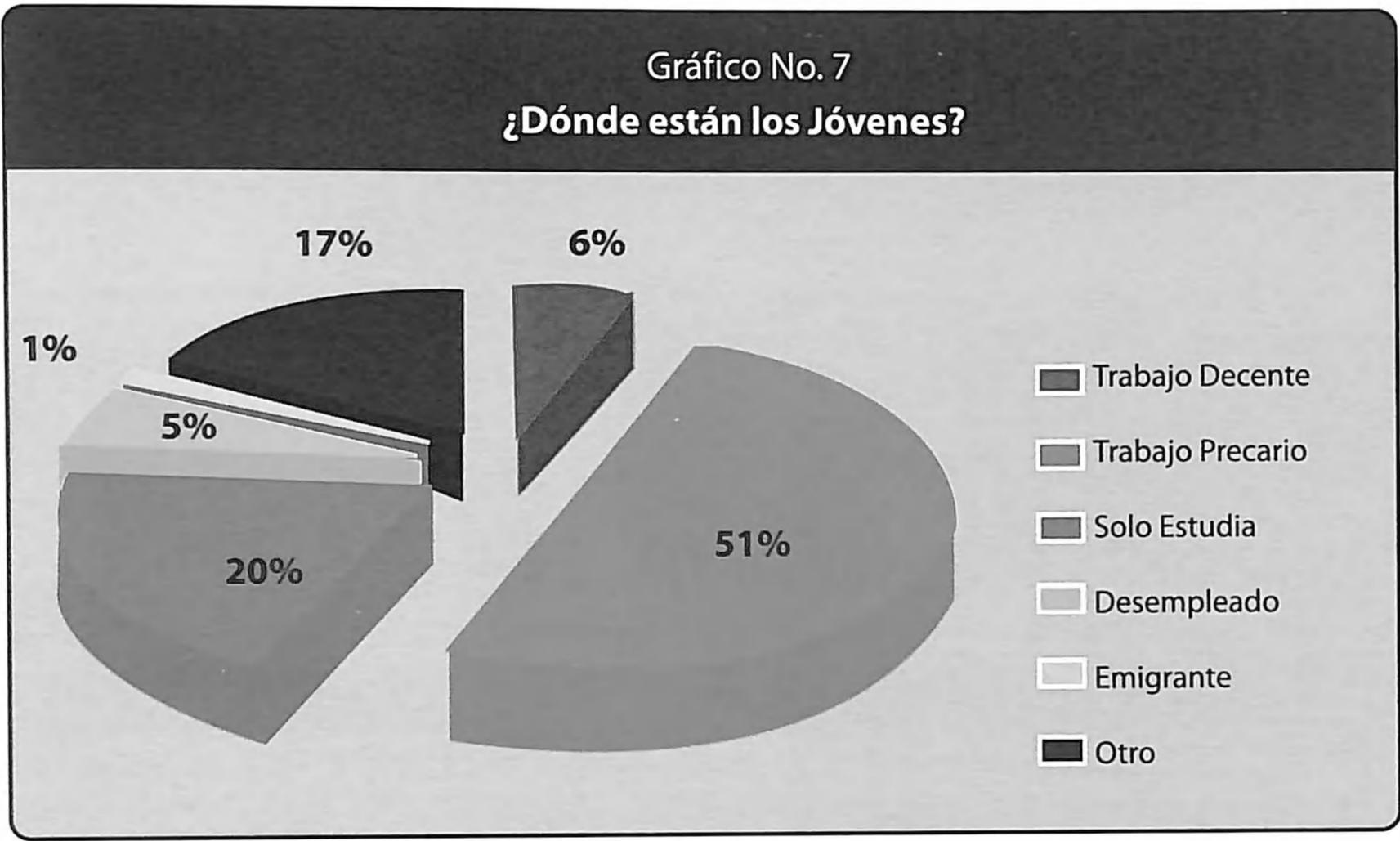
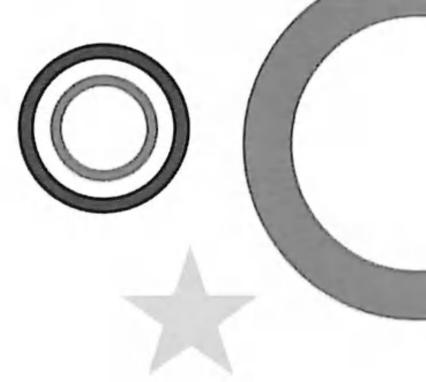
Fuente: OIT 2010

Aplicando esta información a los datos de proyección de la población 2009 preparados por el INE, se tiene que cerca de 1.25 millones de jóvenes sólo trabaja, mientras que aproximadamente unos 570 mil sólo estudian. Alrededor de 370 mil jóvenes estudian y trabajan, **mientras que unos 680 mil jóvenes ni estudian ni trabajan.**

A esta información, se pueden añadir otros datos. Unos 30 mil jóvenes migran fuera del país cada año¹⁰, mientras que alrededor de 170 mil jóvenes (equivalente al 11% de la PEA juvenil) tienen un trabajo decente, es decir con contrato y con cobertura de la seguridad social.¹¹ Si se asume una tasa de desempleo de 10% entre los jóvenes, entonces unos 157 mil jóvenes estarían desempleados y aproximadamente 1.45 millones de jóvenes trabajarían en empleos considerados precarios. Así, sólo un 6% de los jóvenes tienen acceso a un trabajo decente. Ver el gráfico No. 7.

¹⁰ Cálculos del autor sobre la base del estudio "Encuesta sobre remesas 2009, Niñez y Adolescencia", UNESCO 2009

¹¹ Según los registros del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)

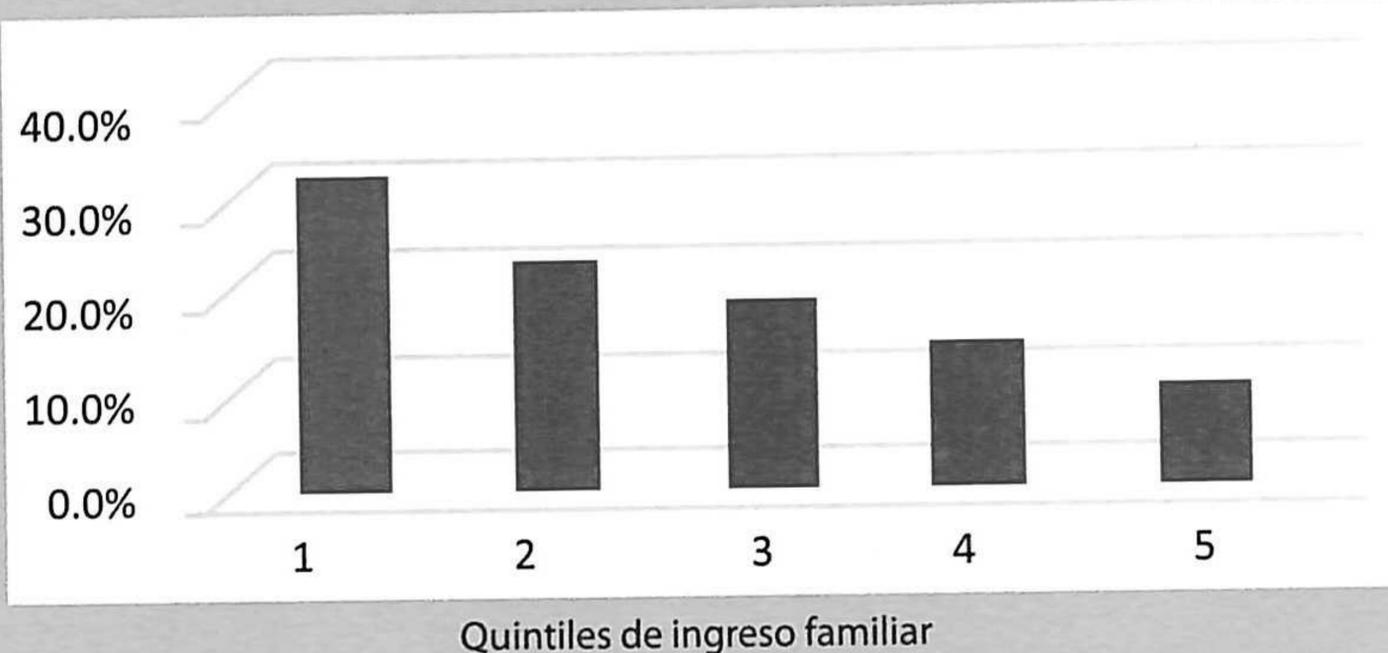


Fuente: tabulados de la consultoría sobre la base de diversas fuentes

Los jóvenes que ni estudian ni trabajan han sido desagregados en tres sub-grupos, los desempleados, los emigrantes y “otros”, que en su totalidad representan el 23% de los jóvenes. La categoría “otros” es bastante extensa como para ser ignorada. En la encuesta ENCOVI 2006, el 80% de la categoría “otros” señaló que se dedicaba a “quehaceres del hogar”. Es probable que una gran parte de los jóvenes que no trabajan ni estudian sean mujeres, dado que el 52% entre ellos respondieron estar casados o conviviendo, y además manifestaron dedicarse a “quehaceres del hogar”.

Finalmente, el 32% de los jóvenes que no estudian ni trabajan pertenecen a los hogares más pobres (quintil más pobre). Conforme aumenta el ingreso de los hogares, la proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan disminuye, hasta llegar al quintil más rico de hogares, donde se encuentran sólo el 10% de los jóvenes que no estudia ni trabaja. Véase el gráfico No. 8.

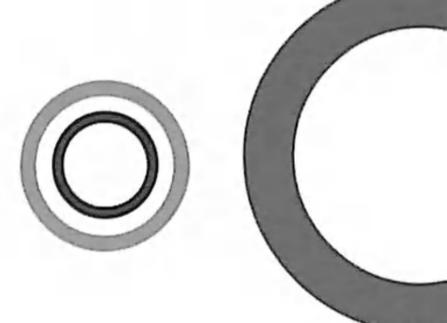
Gráfico No. 8: Distribución de los Jóvenes que no trabajan ni estudian por quintiles de ingreso familiar



Fuente: Encovi 2006

Los jóvenes latinoamericanos trabajan mayoritariamente en una empresa, particularmente en micros, pequeñas y medianas empresas. Una gran diferencia es que **Los jóvenes guatemaltecos, por el contrario, están ocupados mayoritariamente en la categoría de trabajo familiar no remunerado (TFNR)**, lo cual refleja en parte, la predominancia de actividades económicas relacionadas a la agricultura y quehaceres del hogar, en las zonas donde no existe un tejido empresarial formal e incluso pocas actividades informales. La definición de trabajo vulnerable utilizado por el Informe de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD, incluye tanto a los TFNR como a los ocupados por cuenta propia. **Mientras que aproximadamente 54% de los trabajadores guatemaltecos tienen un empleo vulnerable, esta proporción es de 65-70% para los jóvenes.** Esto demuestra que ante la escasez de nuevas fuentes de trabajo, el trabajo juvenil se precariza en la medida que las alternativas de empleo se reducen a trabajar como ayudantes en el hogar, en actividades convencionales como la agricultura, en el mejor de los casos, el comercio y el procesamiento de materias primas para elaborar productos de base para la economía informal.

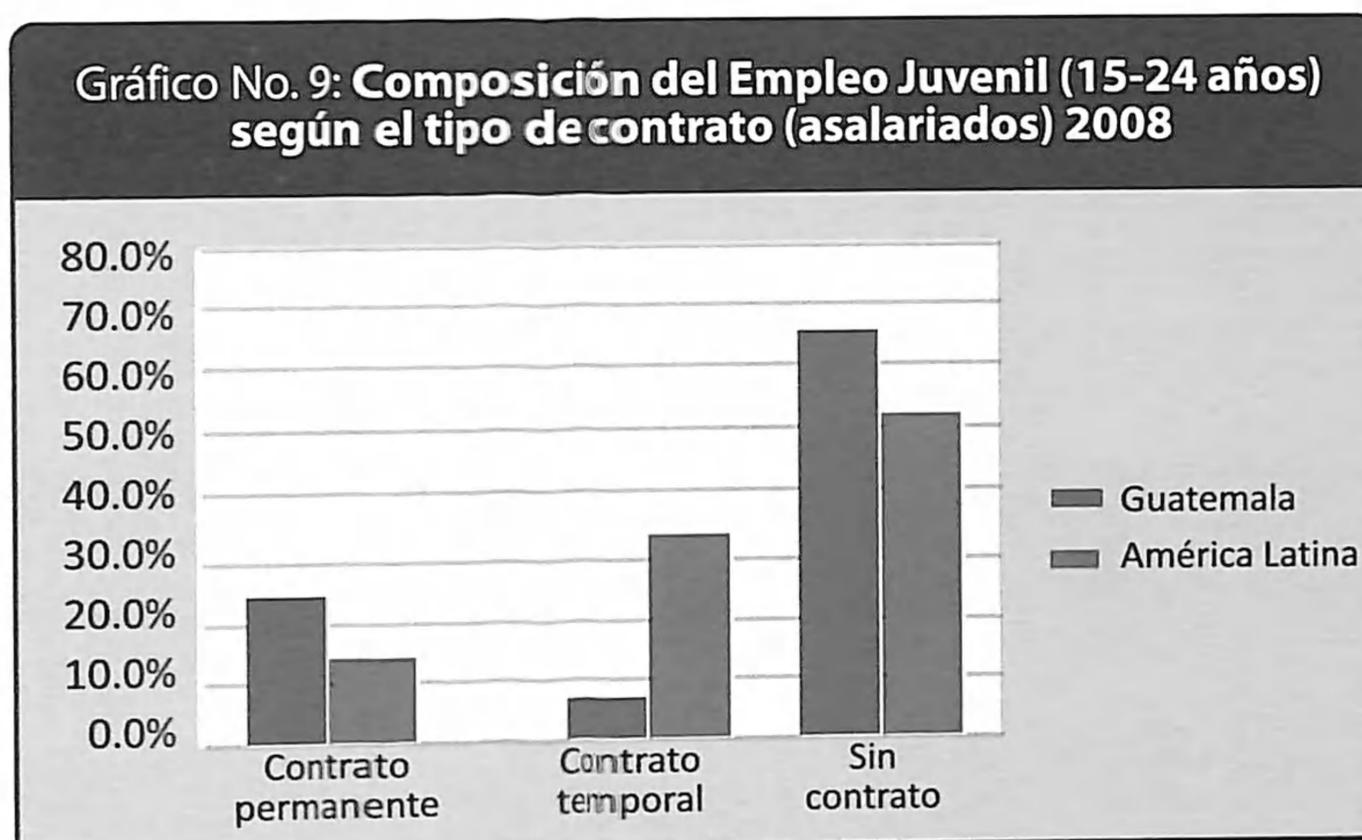
Desde otra perspectiva, aproximadamente un 62% de los jóvenes guatemaltecos está empleado en industrias extractivas, comercio o construcción, en empleos de baja productividad que requieren un nivel bajo de competencias, con pocas perspectivas de movilidad hacia un trabajo decente y una mayor precarización laboral en el contexto rural



(ver gráfico No. 9). Los mismos tres sectores en América Latina concentran el 50% ciento del empleo entre las y los jóvenes. En este sentido, la juventud guatemalteca se ha concentrado en laborar en los mismos sectores tradicionales de la economía nacional. Aún falta dar un gran salto para que nuevas actividades productivas se desarrollen y con ello se generen nuevas oportunidades de trabajo, especialmente para las y los jóvenes.

Un indicador importante de la precariedad del empleo juvenil en Guatemala es que el 73% de los jóvenes ocupados está empleado sin un contrato de trabajo, comparado con el 51% para América Latina.¹² Las puertas para el acceso al empleo decente están cerradas, consolidándose un panorama de creciente precarización e informalización del empleo juvenil.

Esta cifra es alarmante por varias razones. Un contrato de trabajo establece no solo la remuneración del trabajador sino las condiciones de trabajo tales como horario laboral, acceso a la protección social y laboral, capacitación, entre otros aspectos. Al no existir un contrato de trabajo, el trabajador está expuesto a cualquier arbitrariedad por parte del empleador sin ningún recurso de ley. Esto puede explicar por qué un 42% de los jóvenes guatemaltecos trabaja más de 48 horas semanales, comparado con un 30% en América Latina (ver gráfico No. 10). **En las zonas rurales de Guatemala, el 91% de los trabajadores asalariados trabaja sin contrato y el 31% trabaja más de 48 horas semanales.¹³**



Fuente: OIT 2010

¹² OIT 2010

¹³ "Trabajo Decente y Juventud: America Latina", OIT 2007.

Solamente un 16% de los jóvenes guatemaltecos que trabajan tienen un empleo que les da acceso a seguro de salud y pensiones. En comparación, en América Latina, un 36% de los jóvenes que trabajan tienen acceso a estos derechos. ***Pero en las zonas rurales de Guatemala, la proporción de jóvenes trabajadores con acceso a seguro de salud y pensiones llega solo al 5% del total rural.***¹⁴ La vulnerabilidad de los jóvenes guatemaltecos está ilustrada por el bajo nivel de ingresos que perciben con relación a sus pares latinoamericanos. En Guatemala, el 40% de los jóvenes obtiene un ingreso diario igual o inferior a un dólar, comparado con el 18% de los jóvenes latinoamericanos. Por su parte, el 62% de los jóvenes con empleo ganan 5 dólares o menos al día (comparado con 31% para América Latina), lo cual es inferior al salario mínimo legal que es equivalente aproximadamente a 7 dólares diarios.¹⁵

Como se verá más adelante, este bajo nivel de remuneración para la mayoría de las y los jóvenes está directamente relacionado al precario nivel de educación. En Guatemala, alrededor del 60% de los jóvenes tiene un nivel de educación primaria o menos, comparado con un 31% para los jóvenes latinoamericanos. Por otro lado, los jóvenes guatemaltecos con educación secundaria no pasan del 23%, comparado con el 45% para América Latina.

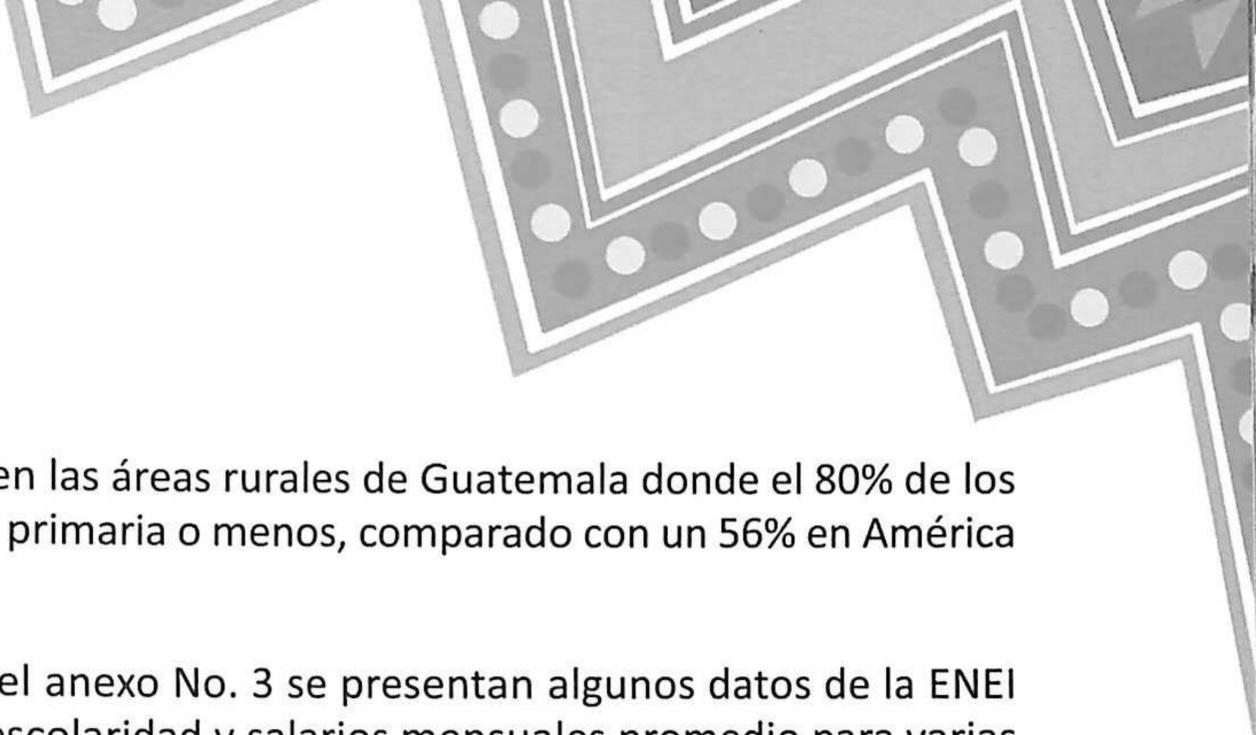
Gráfico No. 10: Composición del Empleo Juvenil (15-24 años) según características del empleo 2008 (Total ocupados)



Fuente: OIT 2010

¹⁴ Idem.

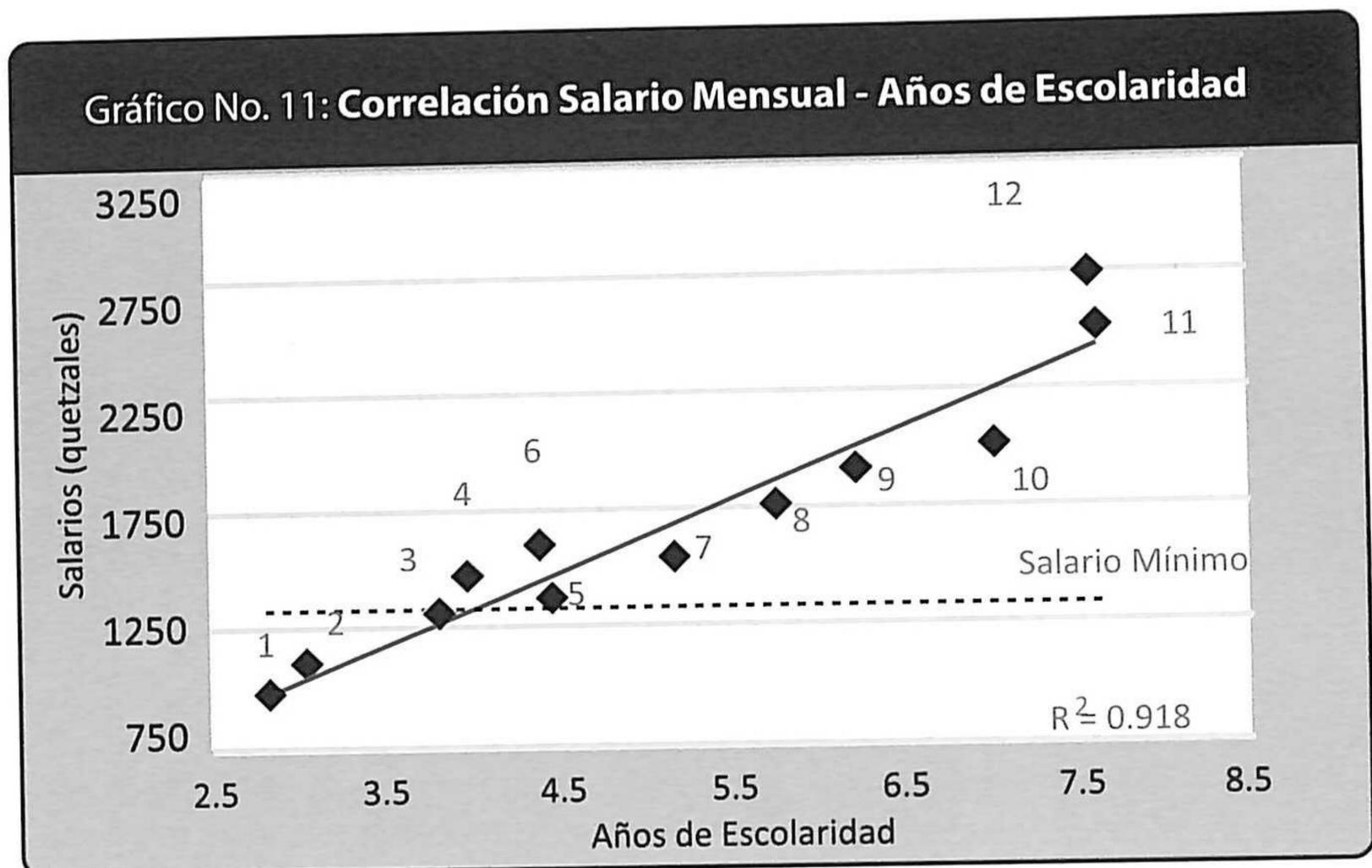
¹⁵ A comienzos del 2011, el salario mínimo estaba fijado en 56 quetzales diarios (y en 51.75 por día para trabajadores de maquilas) y la tasa de cambio con respecto al dólar ascendía a 8 quetzales por dólar.



El nivel educativo es aún más bajo en las áreas rurales de Guatemala donde el 80% de los jóvenes tiene un nivel de educación primaria o menos, comparado con un 56% en América Latina.

Antes de concluir esta sección, en el anexo No. 3 se presentan algunos datos de la ENEI 2010 sobre el número de años de escolaridad y salarios mensuales promedio para varias categorías de trabajadores asalariados. A pesar que los datos no distinguen a los jóvenes, ilustran sin embargo, las grandes diferencias entre las zonas urbanas y rurales, entre los hombres y mujeres y también entre los indígenas y no indígenas. Como se ve en el cuadro No. 7, en las zonas urbanas y rurales existen diferencias entre el número de años de escolaridad y los salarios, tanto entre hombres y mujeres como también entre indígenas y no-indígenas. Por ejemplo, **en la Zona Urbana Metropolitana, un indígena tiene en promedio solo el 58% del número de años de escolaridad de un no-indígena, y gana el 63% del salario promedio de un no-indígena.** En las zonas rurales el nivel de escolaridad es más bajo, pero la brecha indígena/no-indígena es menos pronunciada. Igual ocurre con los salarios. Los asalariados indígenas que trabajan en las zonas urbanas tienen un nivel de escolaridad más alto que los indígenas que trabajan en las zonas rurales, lo cual se ve reflejado también en el nivel de salarios. La última columna del cuadro presentado en el anexo No. 3, muestra el ranking de escolaridad de cada categoría de asalariados, empezando con el más bajo (1) hasta el más alto (12).

En el gráfico No. 11 se presenta la correlación entre años de escolaridad y salarios promedio. Los números sobre los puntos de observación indican el ranking de escolaridad del cuadro en el anexo 3. Se observa un alto grado de correlación entre años de escolaridad y salarios promedio ($R^2 = 0.92$). También se observa que los índices más bajos de escolaridad corresponden a los asalariados de las zonas rurales, donde los indígenas y las mujeres tienen el nivel más bajo. **Es importante señalar que en el caso de los asalariados indígenas, siempre ocupan los lugares más bajos de escolaridad y salarios, independientemente si trabajan en las zonas rurales o urbanas.**

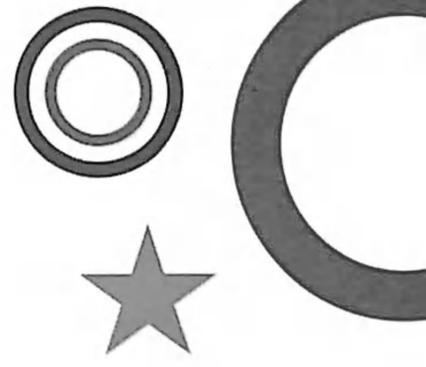


Fuente: ENEI 2010 (INE)

Finalmente, se muestra el nivel del salario mínimo mensual, que se obtiene del producto de 56 quetzales diarios por 24 días de trabajo al mes, dando un salario mínimo mensual de 1,344 quetzales, equivalentes a 168 dólares. Los indígenas y las mujeres asalariadas en las zonas rurales ganan en promedio menos que el salario mínimo. Esto puede ser el resultado de dos factores: primero, el salario diario puede estar por debajo del salario mínimo y, segundo, el número de días trabajados al mes puede ser inferior a los 24 días asumidos aquí para calcular el salario mínimo mensual, o una combinación de ambos.

En conclusión, el empleo juvenil se encuentra muy arraigado en una profunda precarización laboral que no promueve un mayor desarrollo humano. Las puertas de la informalidad laboral, el subempleo y el poco reconocimiento de los derechos laborales fundamentales, hacen que la aproximación y la permanencia de las y los jóvenes en el mundo del trabajo en Guatemala se conviertan en una premisa permanente de exclusión social, donde se trabaja para subsistir en las periferias de la informalidad y la sobre- explotación laboral.

Son dos mercados de trabajo donde el empleo decente es escaso, por un lado el mercado informal que convive con las actividades económicas formales, altamente centralizado en

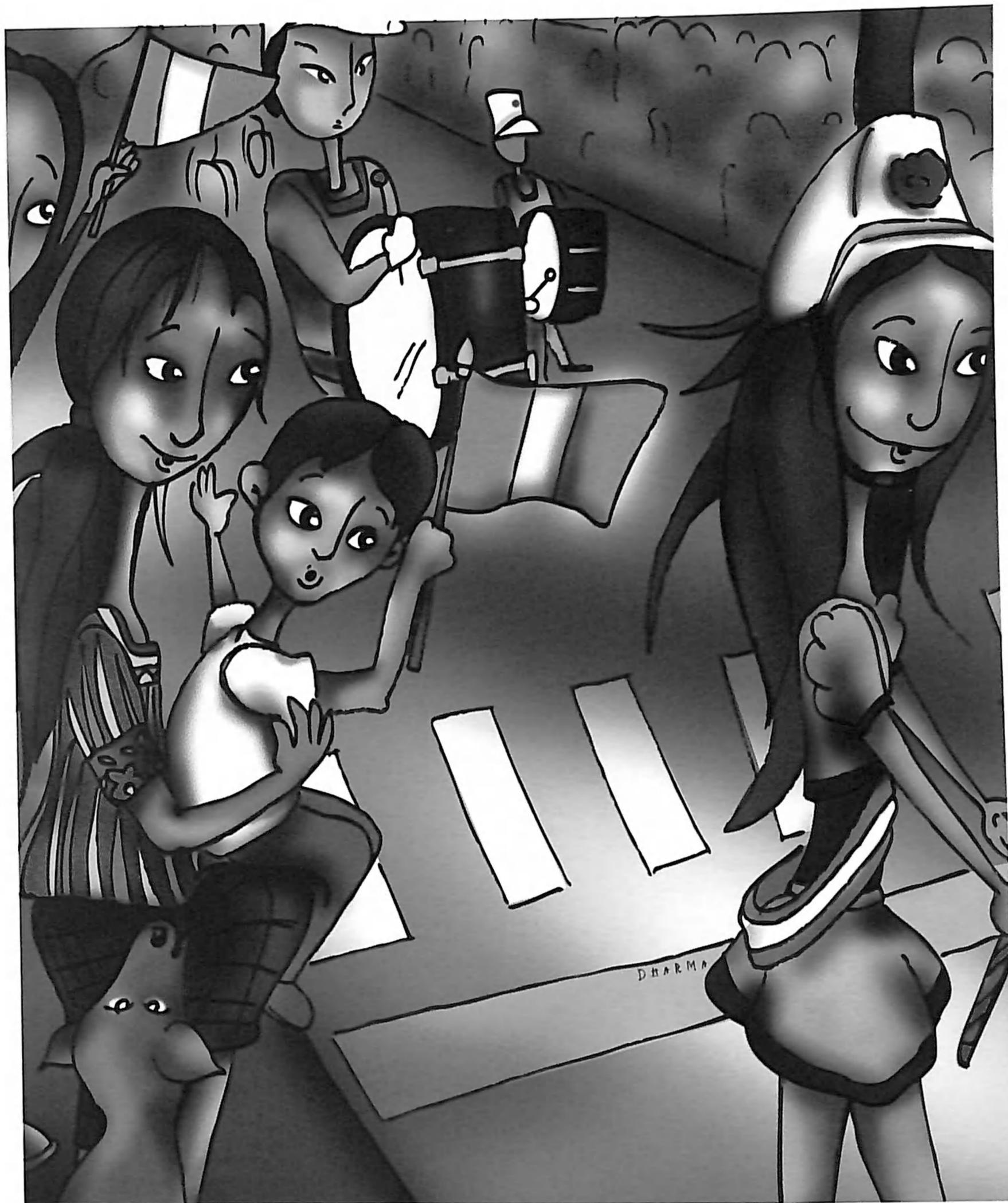


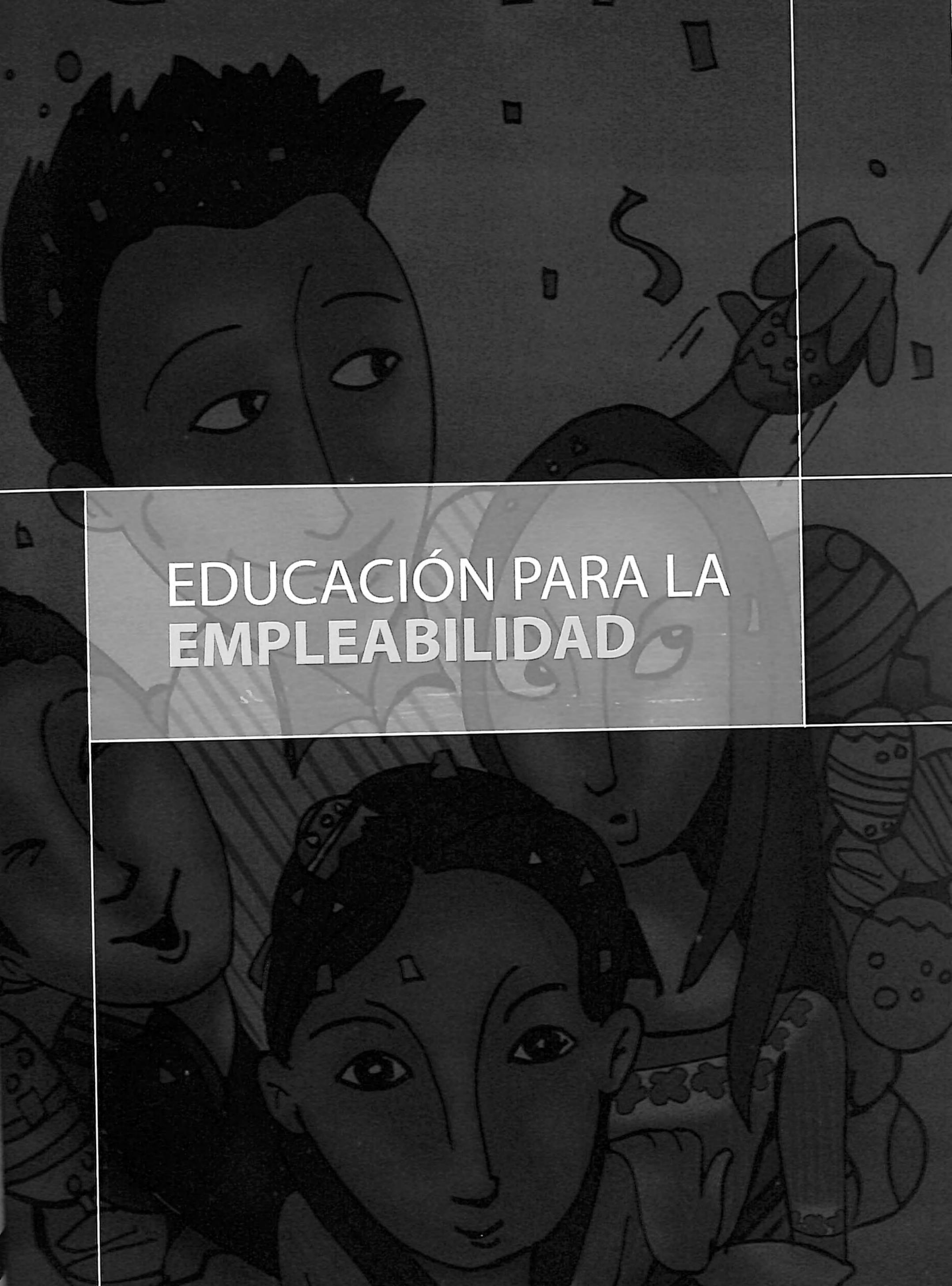
la capital y un mercado laboral paralelo más arraigado en el interior del país y en espacios rurales, donde el trabajo aún mantiene diversas formas precarias de relación laboral (ayudantes de familia, peones de campo, capataces), como producto del retardo en el desarrollo de la diversificación productiva. Por ello, el empleo decente es un privilegio de pocos.

Cuadro No. 7
Salarios Mensuales y Años de Escolaridad, 2010

		Años de Escolaridad Promedio	Salario Promedio Mensual	Ranking de Escolaridad
Urbano Metropolitano	Hombres	7.61	2,766.47	11
	Mujeres	7.05	2,034.82	10
	Indígenas	4.40	1,608.21	5
	No Indígenas	7.63	2,570.91	12
Urbano Resto	Hombres	5.77	1,783.84	8
	Mujeres	5.16	1,561.06	7
	Indígenas	4.46	1,382.01	6
	No Indígenas	6.24	1,930.99	9
Rural	Hombres	3.81	1,332.01	3
	Mujeres	3.05	1,109.13	2
	Indígenas	2.83	980.55	1
	No Indígenas	3.98	1,480.45	4

Fuente: ENEI 2010 (INE)





EDUCACIÓN PARA LA EMPLEABILIDAD

4. La educación para la empleabilidad: una deuda social pendiente con la juventud guatemalteca

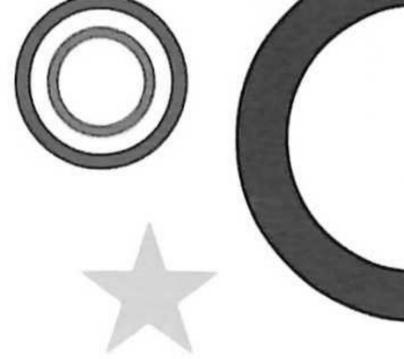
4.1 Es urgente mejorar la cobertura y la calidad de la educación para elevar el nivel de empleabilidad de la juventud guatemalteca

El vínculo entre crecimiento económico sostenido y creación de trabajo decente está claramente establecido. En realidad, este vínculo se traduce en una creciente demanda por trabajadores con mayores competencias laborales, más actitud positiva hacia el trabajo y buenas habilidades para el emprendimiento. Estas competencias requeridas con mayor intensidad, por unidades productivas en actividades cada vez más intensivas en conocimiento, se forman a través de un largo proceso que incluye la educación formal, no formal e informal a lo largo de la experiencia laboral. En conjunto, este proceso de “aprendizaje a lo largo de la vida”, está sustentado en la adquisición de competencias básicas, sobre las cuales se construyen competencias generales y específicas para un trabajo determinado. Lo esencial es que este proceso, le permite al individuo seguir aprendiendo a lo largo de la vida, para ir adquiriendo y adaptando sus competencias a las nuevas necesidades laborales. La escuela primaria y secundaria juega un rol central en el desarrollo de las competencias básicas y generales, para garantizar el alcance de una empleabilidad que responda a las exigencias del mundo del trabajo.

La empleabilidad de un individuo se basa sobre su stock de competencias/habilidades y sobre su capacidad de adquirir conocimiento de manera continua. Para esto, el individuo debe poseer un nivel de competencias básicas y generales que le permitan seguir aprendiendo para desarrollar continuamente nuevas competencias específicas. En el caso de Guatemala, son muy pocos los jóvenes que tienen oportunidades para desarrollar su empleabilidad futura en una perspectiva de aprendizaje a lo largo de la vida.

La mayor parte de los jóvenes guatemaltecos entran al mercado laboral sin tener la oportunidad de desarrollar las competencias laborales necesarias que conduzcan a una mejor posición en el mundo del trabajo. Para estos jóvenes, las oportunidades futuras de empleo se restringen a sectores económicos de baja productividad y trabajos que requieren muy poca calificación, particularmente en el sector informal. El número de años de escolaridad de Guatemala era de 4.1 en el 2006, el más bajo de América Latina. Pero según la encuesta ENEI 2010, el número de años de escolaridad aumentó a 5.6 en el último cuatrienio.

El bajo nivel de la calidad de la fuerza laboral en Guatemala está determinado por tres factores principales: (I) la persistencia de altos niveles de analfabetismo entre las y los jóvenes, particularmente entre los grupos indígenas y las mujeres jóvenes, (II) el abandono temprano de los estudios a nivel primario/secundario y bajas tasas de inscripción en la



secundaria; y (III) aprendizaje deficiente en el grupo de jóvenes que logra graduarse del diversificado.

Las tasas de analfabetismo entre las y los jóvenes guatemaltecos (14%) están entre las más altas de América Latina (3%), ver cuadro No. 8. Las diferencias por género son pronunciadas; la tasa de analfabetismo llega al 11% en el sexo masculino y al 16% en el sexo femenino. Como lo dice el siguiente cuadro, existen cinco Departamentos que tienen una tasa de analfabetismo mayor al 20% entre los jóvenes y en donde las diferencias por género son bastante marcadas.

Cuadro No. 8: **Departamentos con índices altos de analfabetismo juvenil (15-24 años)**

	Hombres	Mujeres	Total
Sololá	15.7	26.7	21.5
Jalapa	13.3	29.5	21.5
Alta Verapaz	11.5	29.5	22.0
Huehuetenango	20.2	23.4	22.1
Quiché	12.4	37.9	26.7
Total Guatemala	11.0	16.0	14.0
América Latina	3.0	3.0	3.0

Fuente: ENCOVI, 2006

Estos Departamentos se caracterizan por tener bajas estructuras productivas compaginadas con extrema informalidad económica. En el caso de Quiché la tasa de analfabetismo entre las mujeres jóvenes es tres veces más alta que entre los jóvenes hombres (37.9%). La falta de acceso a la educación en el caso de las mujeres jóvenes está asociada a un inicio de la maternidad durante la adolescencia y a la vinculación desde temprana edad a oficios y ocupaciones en el hogar. ***De esta manera, la exclusión social y la falta de acceso a oportunidades de educación es en gran parte un problema que afecta a las mujeres indígenas, limitando su participación laboral y su empleabilidad.***

Una parte importante de los jóvenes guatemaltecos enfrenta un primer escollo en la búsqueda de un trabajo decente, al no tener acceso a la educación y quedar al margen de las oportunidades que se presentan bajo la forma de empleos que requieren calificaciones básicas y menos aún en empleos intensivos en conocimiento y de alta productividad.

Un grupo aún más numeroso de jóvenes pasa por la escuela primaria, pero la abandona antes de culminar el ciclo, o una vez terminado el ciclo no continúa en la educación secundaria. La tasa de inscripción en la escuela secundaria básica llega solo al 65% del grupo de edad, mientras que la tasa de inscripción en el ciclo secundario diversificado llega solo al 33.6% del grupo de edad¹⁶. Así, el promedio de años de escolaridad de un ciudadano guatemalteco es el más bajo de América Latina (4.1 años de escolaridad) con grandes diferencias por género y por regiones.¹⁷ Los Departamentos con predominancia de población rural presentan tasas de analfabetismo bastante altas, entre ellos los Departamentos de Sololá, Totonicapán, Quiché, Suchitepéquez, Huehuetenango, Baja Verapaz, Alta Verapaz, entre otros. De la misma manera, las y los jóvenes en estos Departamentos tienen la mayor incidencia de analfabetismo en el país.

La combinación de analfabetismo, abandono escolar y poca cobertura escolar a nivel secundario, llevan a que un gran número de jóvenes guatemaltecos cuenten con limitantes para acceder al mercado laboral. Un sub-segmento de este grupo está abiertamente vulnerable al riesgo de la marginalidad social.

Los datos más recientes disponibles corresponden a la evaluación del año 2008, en el que se midieron un total de 103,541 estudiantes a nivel nacional, de los cuales menos del 7% provienen de zonas rurales, reflejando allí la baja cobertura de la educación secundaria. De acuerdo a la clasificación étnica de los estudiantes evaluados, el 72% se autodefine como Ladino, mientras que el 23% se autodefine como Maya, el 0.8% como Garífuna, el 0.2% como Xinca y el 4% como "Otros". Es importante resaltar que, en conjunto, los grupos indígenas representan un 28% del total de alumnos del último año del diversificado, mientras que la población indígena en Guatemala se estima en un 41% de la población nacional. Cuando se habla de la baja cobertura de la educación secundaria en Guatemala, en realidad se habla de la baja cobertura principalmente entre los grupos indígenas de la población, que habitan mayoritariamente en las zonas rurales del país. La educación diversificada está también concentrada geográficamente, con un tercio de los alumnos estudiando en la capital y un 40% en el Departamento de Guatemala.

Entre aquellos jóvenes que continúan en la educación secundaria y logran graduarse del diversificado, otros graves problemas afloran, reflejando el bajo nivel de la calidad de la educación en Guatemala. Desde el año 2004 se vienen realizando evaluaciones anuales en comprensión de lectura y en matemáticas por la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa (DIGEDUCA) del Ministerio de Educación, a los graduandos del diversificado.¹⁸ Esta evaluación es obligatoria para todos los estudiantes del último año del diversificado.

¹⁶ Cojti, Demetrio. "Diagnóstico de la situación de la Educación Técnico-Vocacional y de las Carreras Técnicas en el Ministerio de Educación". Guatemala 2010.

¹⁷ Según la encuesta ENEI 2010, el promedio de años de escolaridad es de 5.6 años.

¹⁸ DIGEDUCA, "Evaluación de Graduandos 2008: Informe Técnico de Resultados", 2008

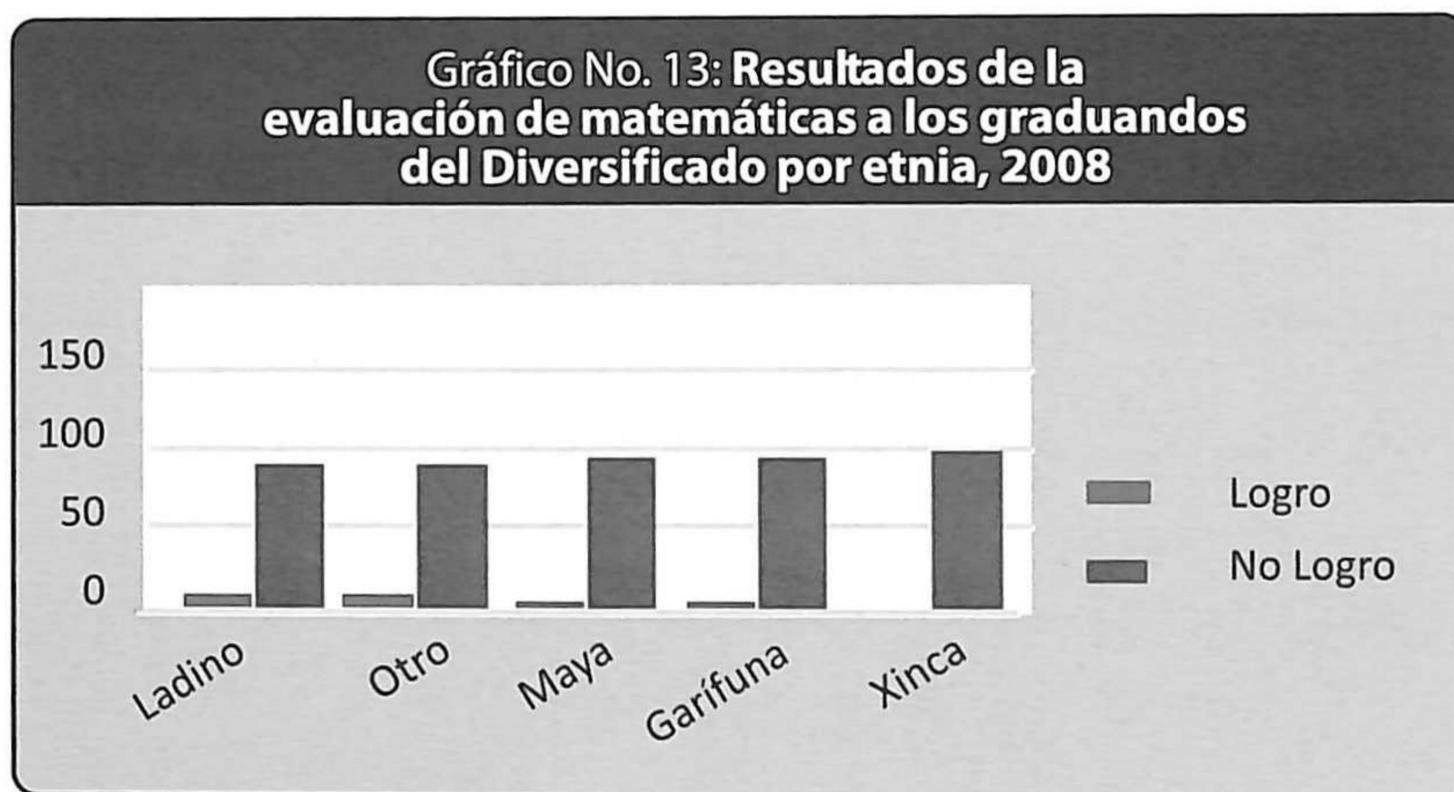
La evaluación mide 4 niveles de comprensión tanto en lectura como en matemáticas: (I) Insatisfactorio, (II) Debe Mejorar, (III) Satisfactorio y (IV) Excelente. Para estar clasificado entre los que han obtenido un nivel de comprensión de lectura o matemáticas, los alumnos deben obtener una calificación de Satisfactorio o Excelente. Los resultados de la evaluación en el 2008 muestran que a nivel nacional, solamente el 11% de los estudiantes consiguió obtener un nivel de comprensión de lectura, mientras que sólo el 7% logró un nivel de comprensión en matemáticas, ver gráficos No. 12 y 13. La gran mayoría de los que consiguen graduarse de la escuela secundaria no cumplen los requisitos mínimos de empleabilidad, las competencias básicas, para insertarse en los empleos bien remunerados.

Los estudiantes de las zonas urbanas obtienen mejores resultados que los estudiantes de las zonas rurales. En el caso de los primeros, el 11% logró un nivel de comprensión de lectura, mientras que en las zonas rurales solamente un 7% lo alcanzó. La ventaja de los estudiantes en las zonas urbanas se mantiene en la evaluación de matemáticas, pero con menos estudiantes logrando un nivel de comprensión. Así, solo un 3.6% de los alumnos de zonas urbanas consigue un nivel de comprensión en matemáticas, comparado con el 2.7% en las zonas rurales. Cuando se distingue a los alumnos por género, no hay una diferencia significativa en comprensión de lectura, pero si en matemáticas, en donde el 4.7% de los hombres obtiene un nivel de comprensión de matemáticas, comparado con el 2.4% de las mujeres.



Fuente: DIGEDUCA 2008

Las diferencias entre grupos étnicos revelan la gran inequidad que afecta al sistema educativo guatemalteco. En términos de comprensión de lectura, el 14% de los estudiantes clasificados como ladinos, obtienen un nivel de comprensión de lectura, mientras que solo el 4.2% entre los Garífunas, el 4.1% entre los Mayas y el 2.3% entre los Xincas lo alcanzan. Estas diferencias entre grupos étnicos se repiten en la evaluación de matemáticas donde el 4.6% de los ladinos consiguen un nivel de comprensión, mientras que sólo el 1.3% entre los Mayas y el 0.8% de los Garífunas los consiguen. Entre los Xincas ninguno de los estudiantes llega a obtener un nivel de comprensión de alto nivel. Es importante señalar que la educación a nivel del diversificado se imparte exclusivamente en el idioma español, lo cual pone en desventaja a los alumnos cuya lengua materna es uno de los idiomas indígenas.



Fuente: DIGEDUCA 2008

La evaluación 2008 permite también comparar el rendimiento de los estudiantes por tipo de escuela.¹⁹ Los estudiantes de escuelas municipales y cooperativas tuvieron un rendimiento tanto en matemáticas como en lectura, superior al de los estudiantes de las escuelas públicas y privadas. Otros factores que influyen de manera positiva en los resultados de la evaluación son el haber asistido a la educación pre-escolar y también la pertenencia a una etnia no-indígena, donde los estudiantes ladinos tienen una obvia ventaja ya que la educación a nivel del diversificado se imparte en español en todo el país. Otros factores importantes con poder predictivo del rendimiento escolar, lo constituyen la repitencia en algún grado en la escuela primaria, el trabajo remunerado de los jóvenes estudiantes y el nivel socio económico de la familia.

¹⁹ DiGEDUCA, "Informe Técnico de Factores Asociados al Rendimiento Escolar de Graduandos, de Acuerdo a la Evaluación Nacional de Lectura y Matemáticas 2008" Guatemala 2010

4.2 La educación técnica tiene débil cobertura, sin una estrategia nacional que promueva su relevancia y pertinencia para el tejido productivo de la juventud

Con aproximadamente 1 millón de jóvenes fuera de la educación secundaria, el déficit de cobertura en este nivel está entre los más altos en América Latina. El déficit de cobertura en el ciclo básico de la educación secundaria es del 35% del grupo de edad (357,000 jóvenes).²⁰ En el ciclo diversificado, el déficit de cobertura llega al 66% del grupo de edad (casi 620,000 jóvenes). La educación técnica-vocacional y los programas de capacitación se muestran como tres sistemas separados, que no conforman un sistema integrado de formación para el trabajo, ver cuadro No. 9. El primer sistema²¹ está conformado por la educación técnica y vocacional de la enseñanza secundaria. Los Ministerios de Educación, Agricultura, Salud y Defensa ofrecen estos servicios a través de sus unidades de educación escolar y extraescolar e institutos técnico-vocacionales. El segundo sistema está compuesto por la educación para adultos en el área de alfabetización implementado por el Consejo Nacional de Alfabetización (CONALFA). El tercer sistema está conformado por la formación profesional y capacitación a cargo principalmente del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), cuyo objetivo principal es proveer capacitación continua a los trabajadores de las empresas que contribuyen a su financiamiento. ***En el año 2009, el INTECAP capacitó a unas 254,000 personas, de las cuales, menos de 10,000 eran jóvenes asistentes a una formación inicial. El resto de los beneficiarios eran trabajadores que siguieron diferentes modalidades de capacitación.***

La educación técnica y vocacional está poco desarrollada en los programas de educación secundaria del Ministerio de Educación. En el ciclo básico de la secundaria el número de estudiantes en educación técnica asciende a 27,500, mientras que en el diversificado sólo en el último año de educación hay 22,300 alumnos. Los cursos de las ramas técnicas adolecen de currículos actualizados y los alumnos tienen muy pocas oportunidades de combinar el aprendizaje en la escuela con el aprendizaje práctico.

El INTECAP ofrece una variedad de cursos de capacitación que incluyen formación inicial ocupacional y capacitación laboral para trabajadores. Además, el INTECAP ofrece servicios de certificación laboral, asistencia técnica a empresas y servicios de intermediación laboral a los graduados de sus programas. El financiamiento del INTECAP proviene principalmente de la contribución de las empresas guatemaltecas, equivalente al 1% de la planilla, que generó un ingreso de 220 millones de quetzales en el año 2009, y representó el 66% de sus ingresos totales.²²

²⁰ Cojti, Demetrio, 2010

²¹ Ver recuadro en esta sección.

²² INTECAP, Memoria de Labores 2009.

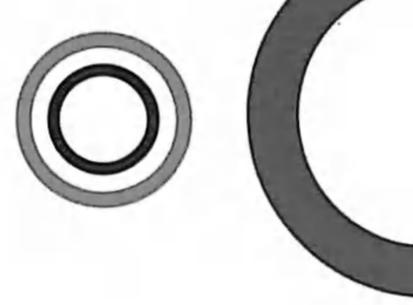
Cuadro No. 9
Modelos de capacitación y formación laboral en Guatemala

MODELO	NOMBRE	TIPO DE EDUCACIÓN	NIVEL EDUCATIVO	ACTORES INSTITUCIONALES
Modelo 1	Educación técnica - vocacional formal	Educación formal o gradada. Duración de 2 a 4 años. Salida: Hay 7 Bachilleratos en Ciencias y Letras "con orientación en" ramas técnicas y con acceso a educación superior	Nivel de secundaria	Ministerio de Educación y sus unidades educación escolar y extraescolar, institutos técnico-vocacionales, Ministerios de Agricultura, Salud y Defensa.
Modelo 2	Formación profesional	Educación extraescolar o paralela. Duración de un mes (cursos cortos) a 2 años (carreras). Salida: Diplomados diversos y 8 bachilleratos con "especialización en" ramas técnicas especializadas y con acceso a educación superior.	Nivel inicial (aprendizaje, habilitación y rehabilitación). Nivel complementario (Especialización, complementación y actualización).	INTECAP, municipalidades, iglesias y empresarios.
Modelo 3	Educación de adultos	Educación no formal o paralela. Duración de 1 a 2 años, equivalentes a grados de la primaria.	Nivel primaria	Comisión de alfabetización y sus vinculaciones con proyectos de desarrollo.

Fuente: Cojti, Demetrio (2010)

Si bien en términos del número de beneficiarios, el 96% son trabajadores que siguen una formación complementaria, desde el punto de vista del número de horas de formación impartidas, los beneficiarios de la formación inicial representan el 40% del total. La formación inicial puede durar entre 6 y 36 meses y tiene tres modalidades:

- ★ Formación Integral de jóvenes (FIJO), que otorga un certificado de nivel operativo calificado o altamente calificado. Al final de la formación, cada estudiante debe completar 1,000 horas de experiencia en una empresa antes de obtener el certificado. Los candidatos a participar en este programa necesitan como mínimo haber completado la educación primaria y tener una edad entre 14 y 18 años. En términos del número de beneficiarios, en el 2009 unos 1,900 alumnos (21% del total de formación inicial) se capacitaron en este programa.
- ★ Carrera técnica (CT), está orientada a la formación de técnicos medios y técnicos medio superiores. Para obtener el certificado, el estudiante debe completar 500 horas de prácticas en una empresa. Los requisitos mínimos para el nivel técnico medio es haber completado el nivel básico de secundaria y para el nivel técnico medio superior, haber completado el nivel diversificado. Este programa capacitó en el 2009 alrededor de 1,500 alumnos, es decir el 16% del total de jóvenes en



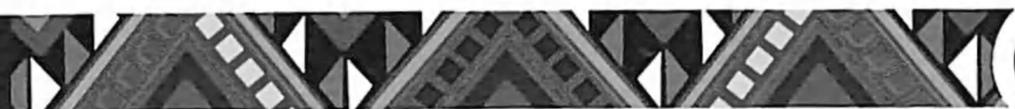
formación inicial. La mayoría de los participantes en este programa son jóvenes menores de 25 años.

- ★ Formación de jóvenes y adultos (FORJA). Dirigido a personas jóvenes y adultos para desarrollar competencias laborales en los niveles operativos y medio. Este programa ofrece carreras de corta, mediana y larga duración. Los requisitos mínimos de escolaridad dependen de cada carrera. Este programa capacitó en el 2009 unos 5,700 alumnos, equivalente al 63% del total de beneficiarios de la formación inicial. La edad mínima para participar en este programa es 16 años.

El INTECAP tiene presencia en todos los Departamentos de Guatemala, aunque el 50% de los beneficiarios está concentrado en dos Departamentos. En términos del número de beneficiarios por Departamentos, en formación inicial y complementaria, en 2009 los cinco primeros lugares fueron ocupados por Guatemala (40% del total de beneficiarios), Escuintla (10%), Quetzaltenango (7%), Alta Verapaz (4%) y Retalhuleu (3%). Estos Departamentos presentan un tejido empresarial más desarrollado que el resto del país. El desafío consiste en expandir y descentralizar el desarrollo de nuevas estructuras productivas al interior del país, con el correspondiente desarrollo de competencias laborales que acompañen la nueva demanda de trabajadores.

En conclusión, existen avances en términos de cobertura a nivel de la educación primaria, pero la empleabilidad de los jóvenes sigue comprometida por la falta de cobertura a nivel de la educación secundaria, por una baja calidad educativa, como lo muestran los pobres resultados de las evaluaciones de los graduandos del diversificado y por vacíos de pertinencia de la educación en relación al mundo del trabajo. Los problemas de cobertura y calidad son particularmente graves en las zonas rurales y pueblos indígenas donde no existen estructuras productivas.

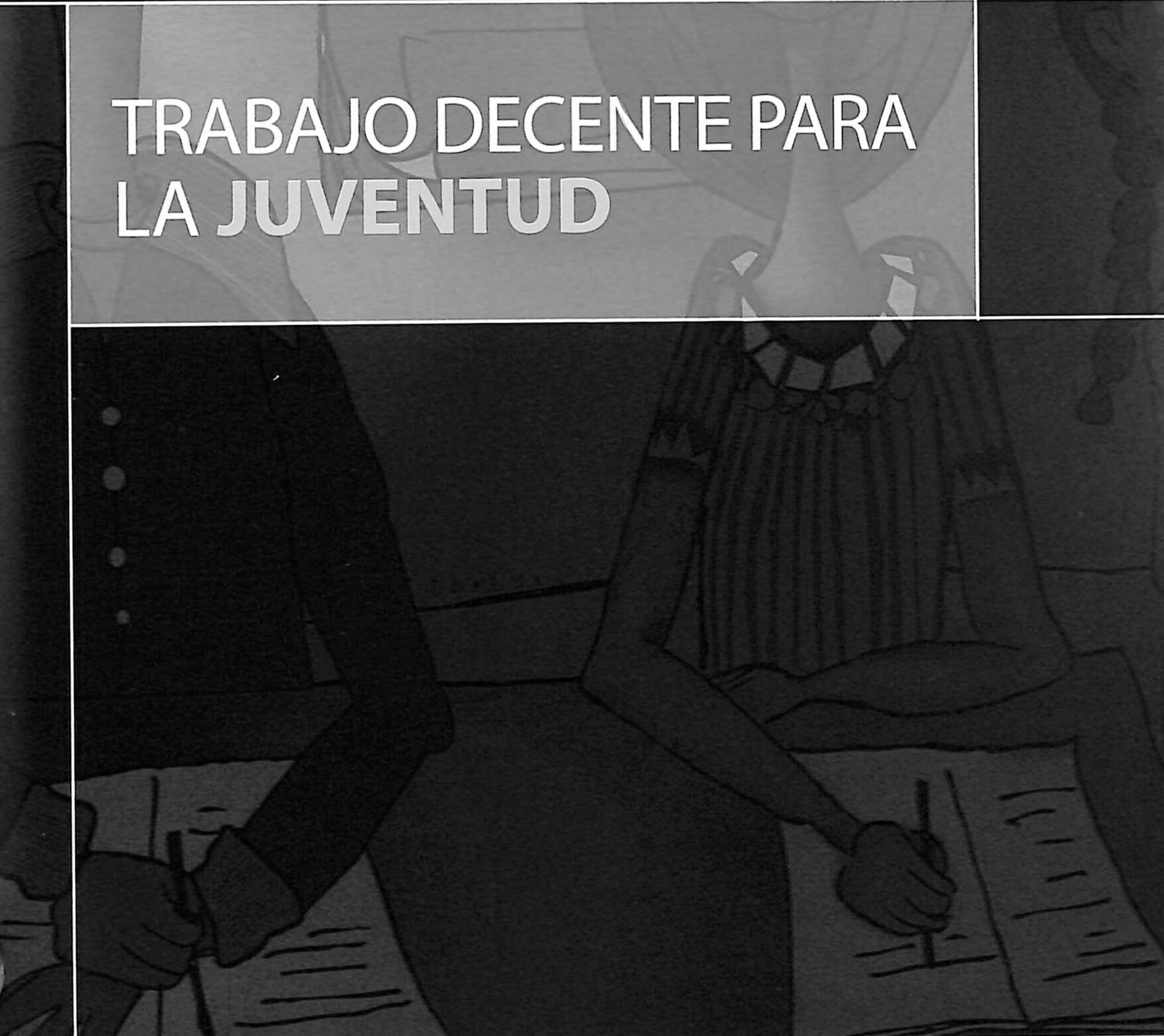
Hace falta entonces, una política nacional que enlace al sistema educativo con la formación profesional y la formación ocupacional y que cierre la brecha que limita la adquisición de conocimiento hacia unos pocos y aisla a la mayoría de jóvenes de este derecho. Es imperativo dirigir la formación ocupacional hacia miles de jóvenes de zonas rurales e indígenas, que por su condición están lejanos de tener contacto con programas de formación de calidad como los ofrecidos por el INTECAP y otras instituciones no gubernamentales dedicadas a la formación para el trabajo. De allí la importancia de contar con un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, al frente de una Política Nacional de Formación para el Trabajo que cuente con un foco de intervención desprovisto de sesgos culturales, raciales y territoriales, para llegar tanto a jóvenes socialmente incluidos como también a jóvenes que por diversos motivos continúan siendo marginados del desarrollo.







TRABAJO DECENTE PARA
LA JUVENTUD



The background of the page features a dark, monochromatic illustration. The top half shows two young people, a man on the left and a woman on the right, looking towards the center. They are holding a rectangular document together. The bottom half shows a close-up of hands holding a document, with one hand pointing to a specific section. The entire illustration is rendered in a simple, line-art style with a dark grey color palette.

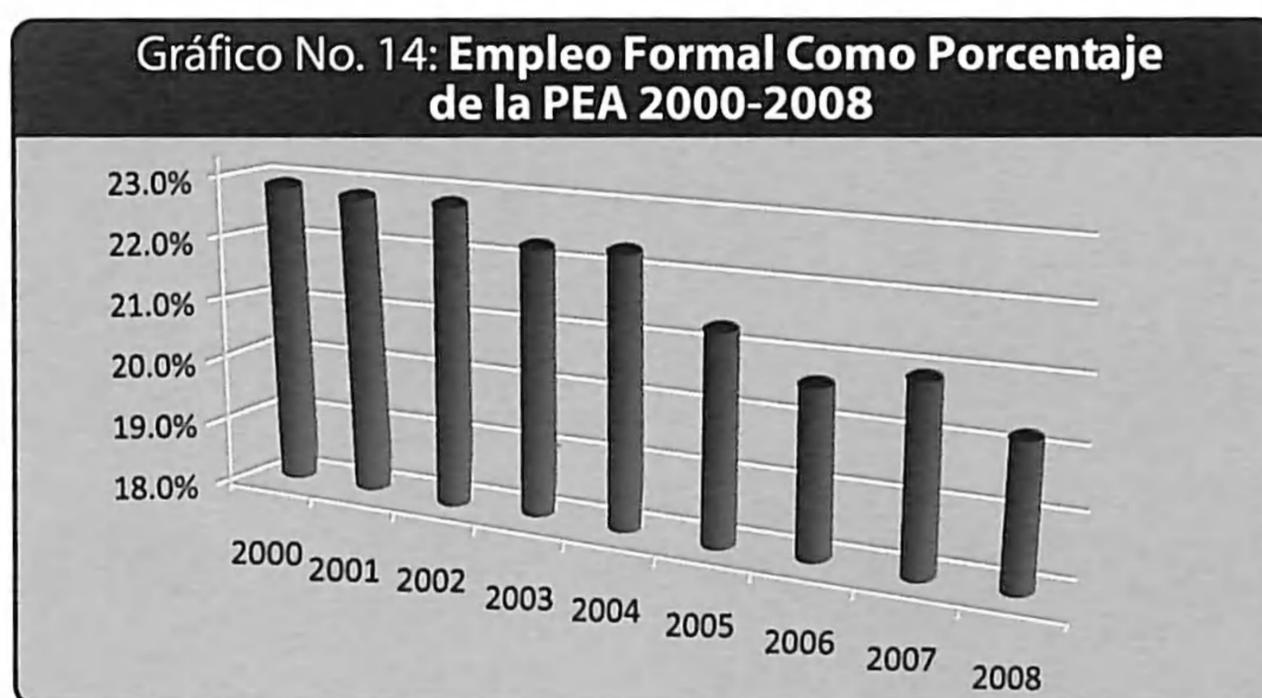
5. ¿Dónde están las oportunidades de trabajo decente para los jóvenes guatemaltecos?

5.1 El trabajo decente, una utopía en el territorio nacional

Esta sección evalúa las oportunidades de trabajo decente en Guatemala a partir de los resultados de la Encuesta Manpower²³, la Encuesta Empresarial del Corredor Seco²⁴, las previsiones de empleo discutidas en agendas nacionales de competitividad y en una revisión de los Nuevos Yacimientos de Empleo.

El empleo decente se refiere al establecimiento de una relación laboral entre un empleador y un empleado, en la cual se presentan condiciones de libertad, igualdad, seguridad en el desempeño de las funciones y dignidad humana.²⁵

Las oportunidades de trabajo decente²⁶ en Guatemala han ido disminuyendo dramáticamente durante la primera década de este siglo. En los últimos diez años, la mayor parte de los empleos nuevos creados en Guatemala han sido empleos precarios, en gran medida en el sector informal de la economía, sin cobertura de la seguridad social o sin la vigencia de contratos. Así, el empleo con cobertura de protección social, pasó del 23% en el año 2000, al 20% del empleo total en el 2008.²⁷ En los Departamentos de Guatemala y Escuintla, el trabajo decente oscila entre 40 y 50% del empleo total. Pero en el resto de Departamentos, el trabajo decente no sobrepasa el 20% del total (Ver anexo No. 4). En el extremo del trabajo precario están los Departamentos de Huehuetenango, Totonicapán y Quiché, donde el trabajo decente es prácticamente marginal. Además, las oportunidades de un trabajo decente muestran una alta concentración geográfica. Solamente el Departamento de Guatemala concentra el 61% del trabajo decente.



Fuente: IGSS, Laborsta

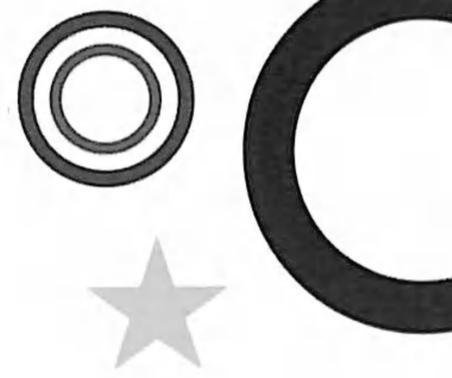
²³ Manpower. "Encuesta de expectativas de empleo: Guatemala Q4/2010", 2010

²⁴ Observatorio del Mercado Laboral, Encuesta Empresarial Corredor Seco. Ministerio de Trabajo 2010

²⁵ Somavía, Juan. (1999), Trabajo Decente: Memoria del Director General OIT

²⁶ Hay dos indicadores empíricos que utilizamos en este informe para determinar si un empleo es decente. Primero, si el empleo tiene cobertura de la protección social (seguro médico, seguro de accidentes y pensión de jubilación) y si el empleo está fijado por un contrato entre el empleador y el trabajador.

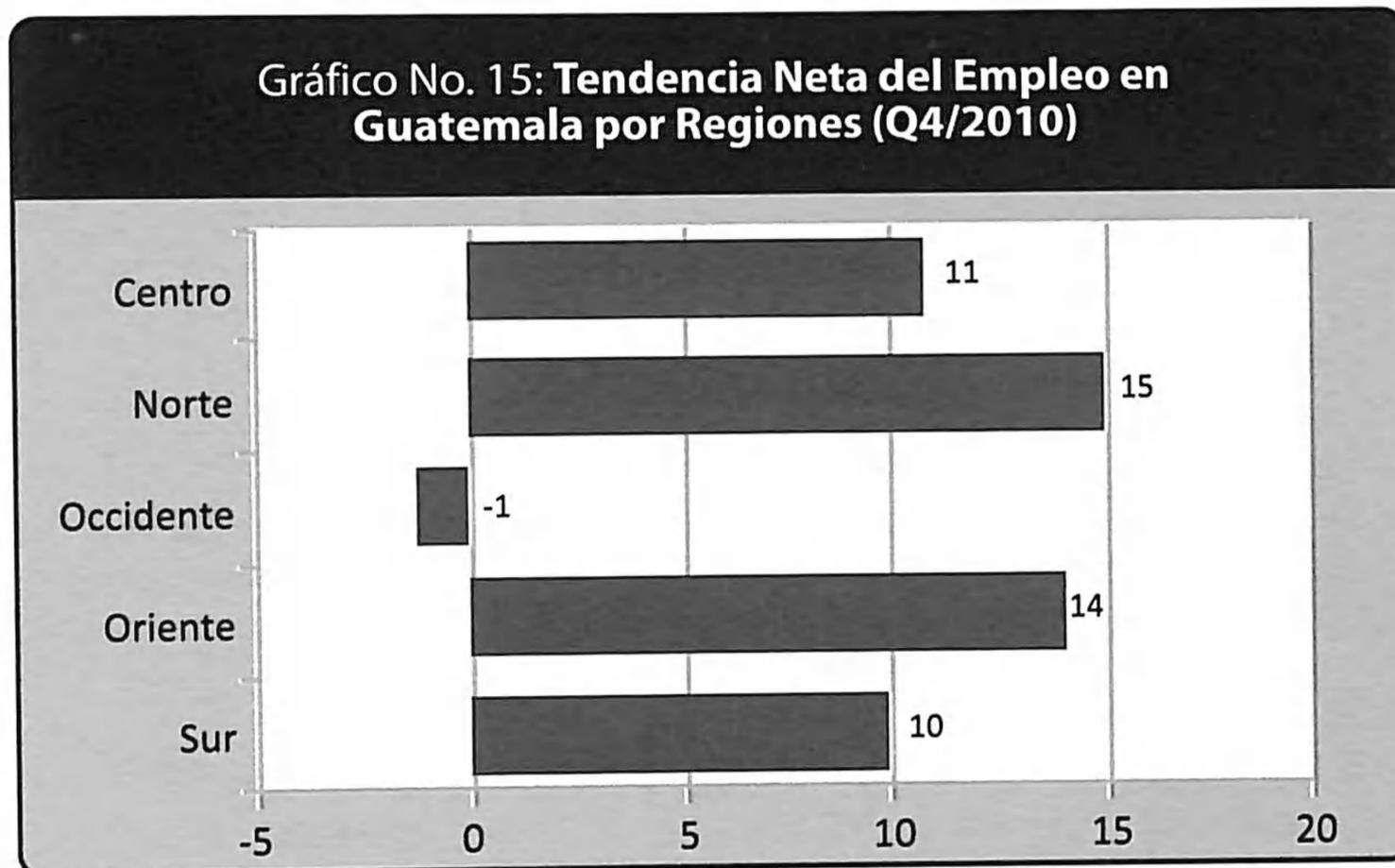
²⁷ Laborsta, OIT



Lo anterior implica que para la mayor parte de las y los jóvenes guatemaltecos, la aspiración a un trabajo decente conlleva a la migración hacia el Departamento de Guatemala y en menor medida, a los centros urbanos regionales que concentran algunos espacios de trabajo decente local. Para poder estar en condiciones de competir en los escasos espacios de empleos decentes, los jóvenes necesitan competencias laborales sólidas, que la mayor parte no tiene.

El estudio realizado por la firma Manpower, discutido en una sección anterior, incluye datos de expectativas de contratación en el sector formal de la economía por regiones y por sectores económicos. De las cinco regiones, cuatro muestran una Tendencia Neta de Empleo (TNE) positiva.

La región de Occidente es la única en mostrar una tendencia negativa.²⁸ Ver gráfico No. 15.

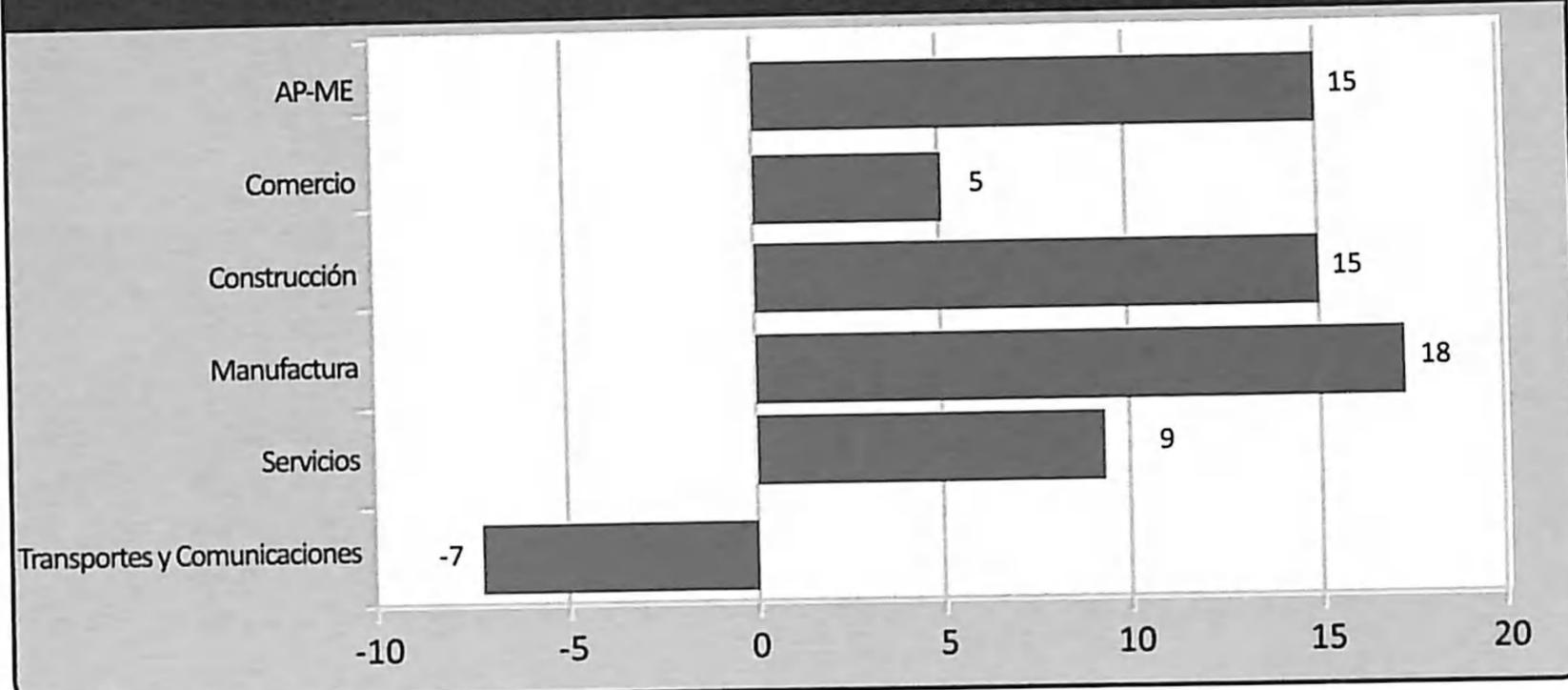


Fuente: Manpower 2010

En términos de sectores productivos, todos los sectores muestran una TNE positiva con la única excepción del sector de transporte y comunicaciones. Como ya se señaló anteriormente, si bien 4 de las 5 regiones muestran una TNE positiva, el nivel de las expectativas de nueva contratación por parte de las empresas es bajo cuando se compara con el TNE de países de la región con alto crecimiento económico. En resumen, la tendencia positiva registrada por la encuesta Manpower no es lo suficientemente fuerte para generar oportunidades de empleo en comparación con otros países de la región.

²⁸ Las cinco regiones son: Centro (Chimaltenango, Guatemala, Sacatepéquez y Santa Rosa), Norte (Alta Verapaz, Baja Verapaz, Izabal y Petén), Occidente (Huehuetenango, Quetzaltenango, Quiché, San Marcos, Sololá y Totonicapán), Oriente (Chiquimula, El Progreso, Jalapa, Jutiapa y Zacapa), Sur (Escuintla, Retalhuleu y Suchitepequez).

**Gráfico No. 16:
Tendencia Neta del Empleo en Guatemala por Sectores (Q4/2010)**



Fuente: Manpower 2010

Por su parte, el Observatorio del Mercado Laboral (OML-Mintrabajo) de la Dirección General de Empleo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, condujo entre julio y septiembre del 2010 una encuesta empresarial en los ocho Departamentos del llamado Corredor Seco, que incluye a los Departamentos de Izabal, Chiquimula, Santa Rosa, Jutiapa, Baja Verapaz, Jalapa, Zacapa y El Progreso. Un total de 2,027 empresas fueron cubiertas por la encuesta, incluyendo empresas pequeñas, medianas y grandes.²⁹ En comparación con los datos disponibles del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), la cobertura de la encuesta aparentemente sólo llega a menos de la mitad de los patronos registrados por el IGSS.³⁰

El conjunto de las empresas encuestadas emplean un total de 23,332 trabajadores, de los cuales el 26% trabaja en el sector comercio, un 14% en el sector educativo y un 13% en el sector de hoteles y restaurantes. Cerca de dos tercios de los empleados trabajan en empresas de menos de 50 empleados. Un 40% de las empresas declararon que la actividad económica había empeorado en el último año y entre ellas un 86% señaló la inseguridad como un problema serio, mientras que un 50% señaló la falta de competencias de sus trabajadores como una gran limitante. Según la encuesta, en el período 2009-2010, la contratación de personal fue más dinámica en las empresas de 6 a 20 trabajadores y el sector comercio fue la principal fuente de empleos nuevos. Dos tercios de los empleados nuevos tenían menos de 30 años. Ver gráfico No. 17.

²⁹ La encuesta abarca el universo de empresas registradas en el Directorio Nacional de Empresas y Asociaciones (DINEL) del Banco Nacional de Guatemala. De las 2,149 empresas identificadas, se entrevistó a 2,027 empresas.

³⁰ Según los registros del IGSS, en el 2008 existían 5,471 patronos contribuyentes en el conjunto de Departamentos del Corredor Seco.

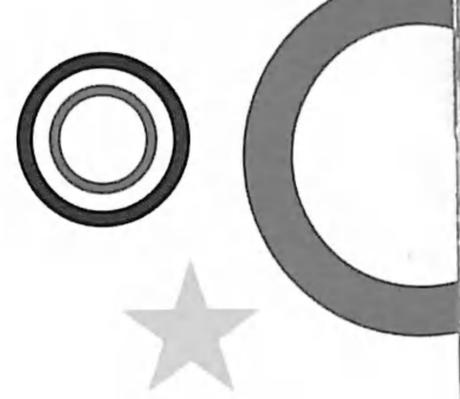


Gráfico No. 17: Distribución de Empleos Nuevos según el Tamaño de la Empresa, 2010



Fuente: OML-Mintrab

Excepto por la contratación de un gran número de profesores de educación primaria, la mayor parte de los empleos nuevos contratados en el 2009-2010 corresponde a empleos de baja calificación. Igualmente, ante la pregunta de posibles futuras contrataciones, casi un 90% de los puestos de trabajo requieren calificaciones básicas. El 80% de los nuevos empleos que las empresas planean contratar, se encuentran en el rango salarial de 1,000 a 2,000 quetzales al mes. La causa más frecuente de dificultad en la contratación citada por las empresas es la falta de formación y capacitación para el trabajo.

La encuesta contiene información sobre los puestos de trabajo vacantes, que presentan mayor dificultad de contratación para las empresas en los Departamentos del Corredor Seco y se presentan en el cuadro No. 10. Adicionalmente se incluyen los resultados de la encuesta Manpower sobre Escasez de Talento, 2010. Esta última se basa en una encuesta a 620 empresas a nivel nacional.

Como puede verse en el cuadro No. 10, las mayores necesidades de contratación se enfocan en actividades de comercio, turismo y servicios, respondiendo a las vocaciones tradicionales en el oriente y centro del país. También es paradójico que en estos territorios existan deficiencias en estos campos ocupacionales, cuando es allí donde hay mayores ofertas de formación laboral, principalmente desde el INTECAP.

En resumen, el mercado laboral para los jóvenes tiende a seguir siendo muy estrecho por la vía de nuevos puestos de trabajo, nuevas contrataciones y empleos mejor remunerados. Esto conllevará una constante precarización del empleo sobre todo en la población juvenil rural, en la medida que se encuentra alejada de los centros urbanos y las cabeceras.

Cuadro No. 10: Empleos complejos de contratar

CORREDOR SECO*		GUATEMALA**	
Ocupación	Ranking	Ocupación	Ranking
Cocineros	1	Representantes de ventas	1
Operarios/Artesanos	2	Secretarias/Asistentes	2
Vendedores	3	Técnicos	3
Camareros de mesa	4	Operadores de producción	4
Asesores financieros	5	Contabilidad y finanzas	5
Conductores de vehiculo	6	Gerentes/Ejecutivos	6
Enfermero(a)s	7	Mano de obra calificada	7
Panaderos	8	Choferes	8
Cajeros de Bancos	9	Obreros	9
Secretario(a)s	10	Recepcionistas	10

* Fuente: OML-Mintrab, 2010 ** Fuente: Manpower,2010

5.2 Oportunidades de empleo según las agendas nacionales de competitividad (ANC)

La encuesta del Corredor Seco y la encuesta Manpower ofrecen una perspectiva coyuntural de los sectores y del tipo de empleos que son demandados por las empresas. Una perspectiva estratégica de los sectores con potencial económico de crecimiento, ha sido preparada por el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM). Aunque esta es una propuesta desde la prospectiva de las potencialidades, hacerla realidad tomará bastantes años, dependiendo de varios factores tales como el clima de negocios del país; la coyuntura económica internacional; las estructuras programáticas y voluntades políticas de los gobiernos de turno y de un enfoque de competitividad compartido entre el Estado, los sectores productivos y la sociedad civil.

La propuesta avanzada por el PRONACOM identifica cuatro fortalezas de desarrollo para Guatemala. A continuación se enuncian algunos aspectos que pueden favorecer en el

mediano y largo plazo la generación de empleo semi calificado y calificado con una alta participación de jóvenes.

- ★ **Turismo.** Con miras a consolidar Guatemala como el principal destino turístico del Istmo, propiciando inversión en el desarrollo de la infraestructura turística y hotelera, aeropuertos, puertos y carreteras. En la medida que crezca la infraestructura turística y hotelera desde nuevos proyectos privados, se va a generar una demanda de recursos humanos del nivel técnico. El crecimiento por el lado de proyectos de infraestructura de transporte será mucho más lento y correrá por cuenta de aspectos programáticos en futuros gobiernos.
- ★ **Plataforma exportadora.** Dadas las ventajas de Guatemala en biodiversidad y en agroindustria (arvejas, cardamomo, esquejes de pascua, partes para instrumentos musicales, café, azúcar) pueden impulsar el crecimiento económico del país. Guatemala tiene pendiente poner en marcha un plan de diversificación y expansión de exportaciones con valor agregado, especialmente desde la base de productos agrícolas, con énfasis en vegetales y frutas. En el momento que se active una política nacional de diversificación y expansión agrícola, con acompañamiento y asociación de empresas jalonadoras del sector privado y del mismo sector solidario que ya exportan, se va a generar una demanda de empleo semicalificado con un buen enfoque en juventud.
- ★ **Expansión de los contact centers y de la industria del software y efectos especiales para películas.** Los contact centers siguen en expansión en la vía de creación de nuevos empleos y alta rotación, con preferencia sobre la contratación de jóvenes. Su crecimiento es sensible en la capital del país. En cuanto a la industria de software sin duda es una gran oportunidad para jóvenes socialmente incluidos de centros urbanos como Guatemala y Quetzaltenango.
- ★ **Centro logístico y de servicios para la región.** La ubicación geográfica de Guatemala la posiciona como plataforma de tránsito de carga, terminales de contenedores, carga refrigerada, dragado, recepción de cruceros de turistas y carreteras. Esta expectativa tomará tiempo en el mediano y largo plazo para generar nuevas plazas de trabajo con enfoque en empleo juvenil. Existe una alta dependencia de la situación de seguridad y de la coyuntura de negocios a nivel centroamericano. Pero además, el país necesita readecuar y expandir su red de carreteras, puertos y aeropuertos para facilitar el tránsito internacional de carga y pasajeros.

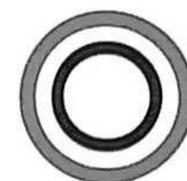
- 
- ★ **Centro energético regional.** Con miras a desarrollar proyectos eléctricos, petroleros, gasíferos y mineros. Para este caso, estas expectativas tomarán más tiempo en la medida que el país tiene que ir solucionando algunas diferencias con poblaciones afectadas en aspectos ambientales por estas intervenciones.

Para conseguir el posicionamiento de Guatemala en estas cuatro dimensiones, el PRONACOM plantea el desarrollo de 6 ejes estratégicos donde el primer eje está relacionado al desarrollo del capital humano. Los ejes estratégicos son: (I) sociedad sana, educada e incluyente, (II) modernización y fortalecimiento institucional, (III) balance y sostenibilidad ambiental, (IV) descentralización y desarrollo local, (V) fortalecimiento de la infraestructura productiva y tecnológica y (VI) fortalecimiento del aparato productivo y exportador.

El primer eje pone énfasis en la inclusión social, en una educación de calidad, con cobertura a nivel nacional y con un sistema de capacitación pertinente para las nuevas demandas de competencias que emanan a partir de la estrategia de desarrollo propuesta. Las metas en educación planteadas por el PRONACOM incluyen:

- ★ Culminar primaria completa con una cobertura del 100% hacia el año 2009.
- ★ Secundaria completa y vincular educación a las necesidades del mundo laboral. Alcanzar una cobertura de 100% en el ciclo básico hacia el año 2025, además de adaptar el contenido de la educación secundaria a las necesidades del mundo laboral, así como las oportunidades de emprendimiento.
- ★ Innovación curricular a nivel departamental, a fin de facilitar su contextualización en el ámbito regional como en el local.
- ★ Conectividad en educación para impulsar el conocimiento tecnológico entre alumnos y profesores.
- ★ Enseñanza del idioma inglés, para aprovechar las oportunidades que presentan los posicionamientos de país: turismo, exportaciones, centro logístico y energético.
- ★ Institucionalizar una política nacional de capacitación vinculada al posicionamiento de país.

REPUBLICA DE GUATEMALA
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN BÁSICA



La ANC propone el desarrollo de clusters o conglomerados productivos en los siguientes sectores prioritarios: Vestuario y Textiles, Turismo, Forestal, Manufacturas, Agroindustria, Ornamentales y Tecnologías de la Información y la Comunicación. En cada uno de estos conglomerados, la estrategia competitiva se basa en procesos de innovación y progreso tecnológico a fin de consolidar el posicionamiento competitivo de cada conglomerado. La adopción de nuevas tecnologías implica la demanda por nuevas calificaciones, para lo cual el Sistema de Capacitación y de Educación Técnica debe estar en condiciones de responder a esta exigencia. Además, la ANC propone el desarrollo e inversión en infraestructura como un factor básico de competitividad. Esto incluye inversiones en puertos, aeropuertos, red vial, telecomunicaciones, zonas francas y sector energético. La implementación de la ANC mejoraría el posicionamiento competitivo de Guatemala y abre una serie de oportunidades de capacitación y trabajo decente a los jóvenes.

La ANC es una propuesta ambiciosa elaborada por PRONACOM, que ha identificado los ejes estratégicos para posicionar a Guatemala como un país competitivo. Hay varios obstáculos por superar en la implementación de esta agenda. Si bien es cierto que el PRONACOM es reconocido como un orientador estratégico tanto para el gobierno como para el sector privado, también es cierto que carece de sostenibilidad y autonomía financiera y está sujeto a cambios de prioridades según las plataformas programáticas de los futuros gobiernos. Por otro lado, la agenda propuesta en la ANC es amplia y diversa, lo cual hace imperativo un esfuerzo de identificación de prioridades. Desde el punto de vista de una estrategia de apoyo al empleo juvenil, el PRONACOM puede jugar un rol catalizador en dos áreas claves. Primero, desarrollar conjuntamente con el Ministerio de Educación un programa de mejoramiento de la calidad educativa a partir de los resultados de las evaluaciones a los graduandos del diversificado. La información disponible a partir de las evaluaciones permite comparar el rendimiento académico por Departamentos, Municipios hasta el nivel de las escuelas mismas. A partir de esta información, la identificación de los Municipios o escuelas con los rendimientos más bajos pueden ser incluidos en un programa de mejora de la calidad educativa, tal como se hace en diversos países latinoamericanos con la participación de fundaciones empresariales y las oficinas públicas locales de educación. La meta sería reducir las brechas de rendimiento académico en un 20% cada 5 años.

Segundo, la aparición de nuevas carreras y profesiones requiere una continua adecuación por parte de la educación secundaria y de las instituciones de educación técnica. El PRONACOM puede identificar las tendencias que van marcando la aparición de nuevos requerimientos de competencias, para el desarrollo de la competitividad y promover el desarrollo de currículos para adecuar los contenidos educativos a las nuevas exigencias. A su vez, es primordial identificar a todos los actores públicos, privados y de la sociedad

civil que pueden formar parte de un sistema nacional de formación para el trabajo, que responda a las tendencias ocupacionales con enfoques regionales.

5.3 Los Nuevos Yacimientos de Empleo a descubrir para beneficio del empleo juvenil

Dadas las características económicas y sociales de Guatemala y el débil tejido empresarial en muchos de los Departamentos del país, surgen las siguientes preguntas ¿Cómo crear oportunidades de empleo para jóvenes, bajo las condiciones presentes con un horizonte de mediano plazo? ¿Dónde están los nuevos yacimientos de empleo o nuevas fuentes de trabajo especialmente para jóvenes socialmente excluidos?

El concepto de Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE) se desarrolla en Europa a finales de la década de los 90 como resultado de los cambios demográficos, particularmente el envejecimiento de la población. ***El consecuente cambio en la estructura de gasto de la población, trae como resultado la aparición de nuevas necesidades de servicios que el mercado no está en condiciones en un momento determinado de satisfacer.***³¹ Ver cuadro No. 11.

La lista de NYE puede ser clasificada en cuatro grandes áreas generales:

- ★ Los servicios de la vida diaria
- ★ Los servicios de mejora del marco de vida
- ★ Los servicios culturales y de ocio
- ★ Los servicios de medio ambiente

³¹ Ver José A. Plaza Úbeda, "Nuevos Yacimientos de Empleo", Universidad de Almería, s/f.

Cuadro No. 11:
Clasificación de los NYE según cuatro áreas generales

A) Los servicios de la vida diaria	C) Los servicios culturales y de ocio
1. Servicio a domicilio. 2. Cuidado de niños. 3. Nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. 4. Ayuda a los jóvenes en dificultad y la inserción.	10. Turismo. 11. Sector audiovisual. 12. Valorización del patrimonio cultural. 13. Desarrollo cultural local.
B) Los servicios de mejora del marco de vida	D) Los servicios de medio ambiente
5. Mejora de la vivienda. 6. Seguridad. 7. Transportes colectivos locales. 8. Revalorización de los espacios públicos urbanos. 9. Comercios de proximidad.	14. Gestión de los residuos. 15. Gestión del agua. 16. Protección y mantenimiento de las zonas naturales. 17. Normativa, control de la contaminación e instalaciones correspondientes.

Fuente: Universidad de Almería

Existen dos fuerzas que pueden ayudar a encontrarse con estas nuevas oportunidades de trabajo o yacimientos de empleo. En primer lugar, las nuevas expresiones juveniles conducen a la búsqueda de un mayor desarrollo de la creatividad y la innovación y en segundo término, la fuerza propositiva que puede emerger de las organizaciones y movimientos juveniles, para trabajar en la identificación de oportunidades de trabajos alternativos para las y los jóvenes.

En el caso específico de Guatemala, pueden observarse por lo menos cuatro tendencias socio-económicas que abren el espacio a los NYE.

Mujer y trabajo. Es previsible en los años venideros la incorporación creciente de la mujer al mercado laboral. Esto debido a un mejor acceso a la escuela y al desarrollo de competencias laborales por parte de las mujeres, que las impulsan a la búsqueda de nuevas oportunidades de empleo. Mientras que muchos jóvenes emigrarán a los centros urbanos, otros tantos estarán en condiciones de crear sus autoempleos.

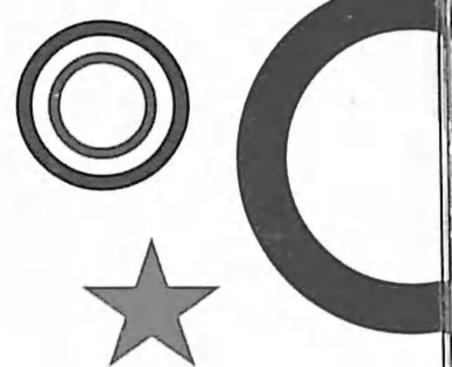
Economía del cuidado. La creciente incorporación de las mujeres jóvenes al mercado laboral, puede impulsar el surgimiento de una demanda por servicios que faciliten su participación en el mercado laboral, por medio de la llamada economía del cuidado, que como su nombre lo indica, exige formar recursos humanos que presten servicios especializados independientes en el cuidado de niños, tales como guarderías infantiles y otros servicios complementarios de nutrición y cuidado infantil. También surge la necesidad de especializarse en el cuidado de personas especiales y con discapacidad, enfermos terminales, jóvenes en proceso de rehabilitación por farmacodependencia y alcoholismo.

Las empresas alternativas. El aumento del nivel educativo en general entre los jóvenes, abre las puertas a oportunidades de emprendimiento en áreas de alcance local donde los niveles de inversión son bajos, involucrando altas dosis de innovación social. Tal es el caso de las empresas culturales y de ocio, de servicios de comunicaciones comunales y servicios audiovisuales, que de alguna manera se relacionan con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones –TICs-.

El cuidado del medio ambiente y el turismo. El creciente interés por el cuidado del medio ambiente y por las expresiones culturales locales, puede convertirse en un catalizador de iniciativas que mejoren la sostenibilidad de actividades económicas locales, vinculándolas por ejemplo con actividades de turismo rural y cultural, fuera de las áreas turísticas tradicionales, donde Guatemala tiene ventajas comparativas con respecto a otros países de la región. Estas actividades pueden abarcar desde hospedaje y restauración, a la organización de excursiones culturales y naturales con turismo paisajístico, el desarrollo de artesanías y actividades que contribuyan a la preservación del medio ambiente y contacto con la naturaleza.

Los NYE permiten incorporar al mercado de trabajo a segmentos de la población con baja calificación, que de otra manera no podrían participar en el mercado laboral tradicional. En este caso, el rol de los Consejos de Desarrollo Departamental –CODEDES- y los gobiernos locales es fundamental para la articulación de estas iniciativas con su plataforma de programas y proyectos. Pero adicionalmente, se requiere desarrollar un marco institucional de promoción nacional y regional con el concierto de los gobiernos locales, para que se establezcan programas que apoyen la identificación de estos yacimientos, siguiendo las condiciones de cada territorialidad y el apoyo a la formación de jóvenes que pueden entrar a laborar en estos campos, impulsando una nueva cultura emprendedora juvenil.

La articulación entre municipios (autoridades locales), instituciones de formación como el INTECAP, el Observatorio del Mercado Laboral, entre otras, son necesarias para



establecer estrategias de desarrollo de NYE a nivel local, trabajando conjuntamente con los movimientos y organizaciones de jóvenes.

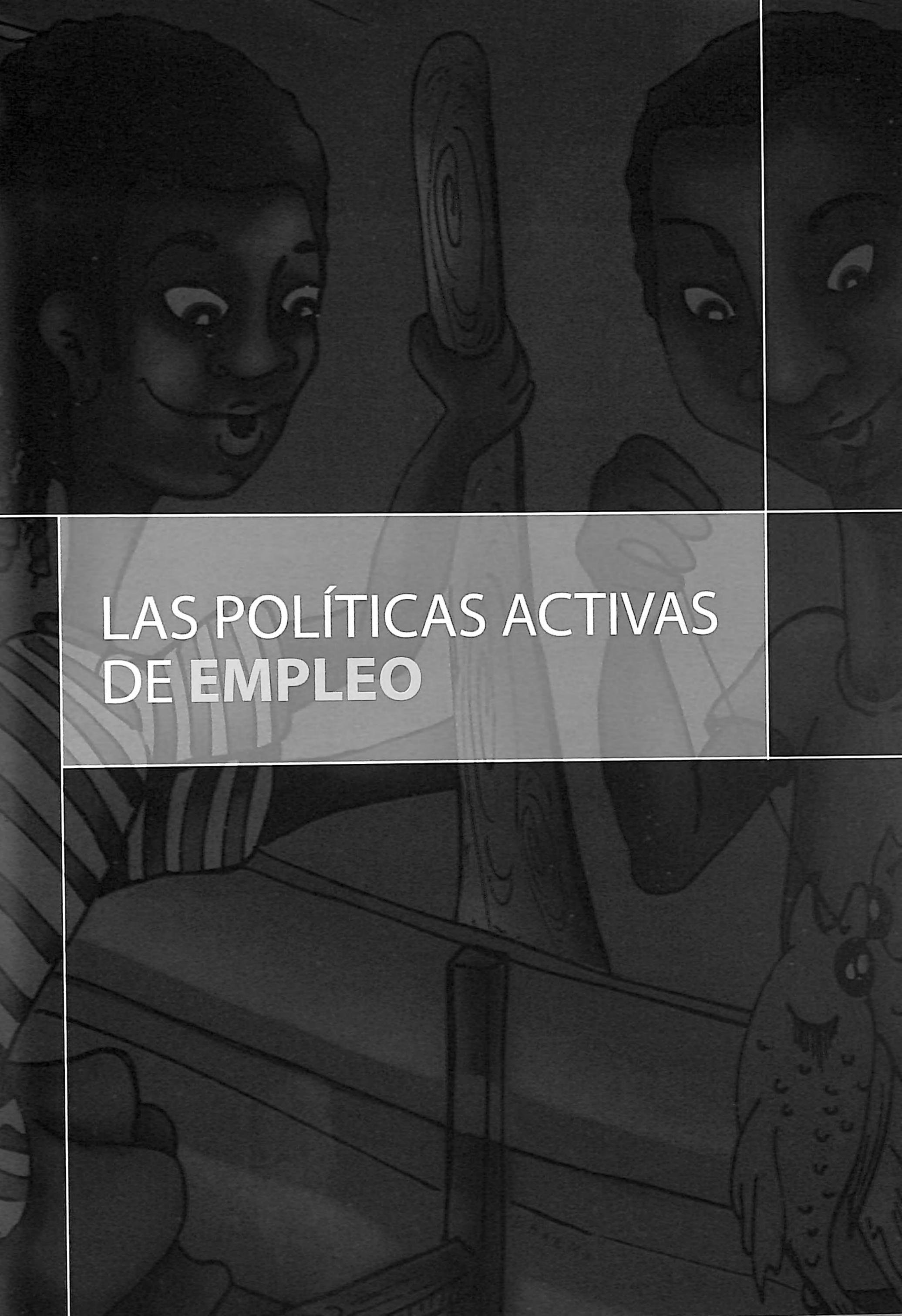
Para avanzar en Guatemala en una propuesta para el desarrollo de los nuevos yacimientos de empleo, será preciso definir una estrategia de identificación de empleos a nivel local que sean susceptibles de responder a diversas necesidades sociales en sus entornos. Para esto, es necesario identificar las ocupaciones nuevas y las competencias necesarias para el desarrollo de estas ocupaciones. El Observatorio del Mercado Laboral, en alianza con los Municipios, puede cumplir este rol, comenzando con un proyecto piloto de identificación de necesidades sociales en el marco de los NYE, haciendo un inventario de ocupaciones y elaborando los perfiles de competencias correspondientes.

Es muy probable que se presenten diversas necesidades que demanden la especialización en estos nuevos empleos. Es evidente que existe una gran expresión cultural juvenil (música, danza, artesanía, teatro callejero, artes plásticas), que puede irradiarse al país y al mundo. Pero también el cuidado de una cuantiosa población en tempranas edades, puede llevar a establecer programas de cuidados especiales con la participación de mujeres jóvenes y madres cabezas de familia, organizadas por una red de mujeres capacitadas para trabajar en estos servicios.

Así mismo pueden explorarse nuevos espacios de organización, en los campos de adopción de nuevas tecnologías de la información, donde la brecha digital es aún amplia, la cual puede cerrarse con la gestión de proyectos juveniles. Por experiencias en otros países, la mejor participación de las y los jóvenes en el desempeño de actividades relacionadas con el turismo alternativo, sin duda se relaciona con el desempeño de la carrera de guías turísticos, el acompañamiento y la asistencia a turistas y la administración de servicios complementarios como hospedajes y transporte.

En conclusión, ante la falta de un tejido productivo sólido en algunos frentes del territorio nacional, que abra oportunidades a la juventud para mantenerse en el mundo del trabajo, surge la necesidad de identificar los nuevos espacios de trabajo, llamados en este capítulo Nuevos Yacimientos de Empleo, que guardan relación con las condiciones socio – económicas de la población. ***En este estudio se propone que desde el cuidado a una amplia población infantil, el cierre de la brecha digital aún pendiente en las zonas rurales, la mayor promoción de los valores culturales, históricos y paisajísticos por medio del turismo alternativo, se fomente una nueva cultura de empleabilidad en las y los jóvenes, especialmente de zonas rurales donde el tejido de oportunidades es escaso o ausente.***





LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

6. Las Políticas Activas de Empleo, instrumentos de apoyo a la juventud guatemalteca para ser sujetos activos del desarrollo nacional.

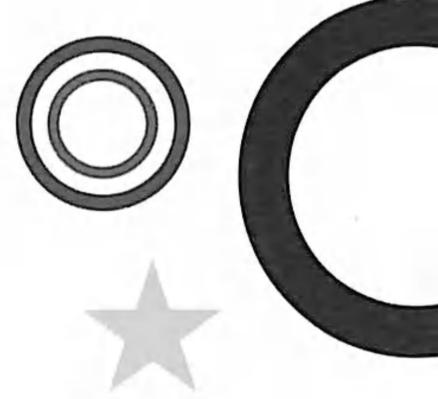
6.1 El Ministerio de Trabajo y de Previsión Social (MTPS)

El MTPS lleva adelante varias actividades relacionadas con la información sobre el mercado de trabajo y de intermediación laboral, mediante la operación de la Bolsa Electrónica de Trabajo (BET), el Observatorio del Mercado Laboral (OML) y algunos servicios como las Ferias de Empleo. La BET opera mediante bases de datos y todavía no está disponible en línea a través del Internet, lo cual reduce significativamente su alcance en términos de intermediación laboral. Los usuarios de la BET deben desplazarse a las oficinas del Ministerio de Trabajo en la Capital y en algunas delegaciones departamentales para buscar ofertas de empleo y para registrar sus currículos vitae. La fase electrónica de la BET está contemplada para implementarse en el 2011, con lo cual la cobertura se ampliará a todo lugar por medio de acceso al internet.

El OML, establecido en el 2006, tiene por objetivo analizar las tendencias del mercado de trabajo y de capacitación. Ha realizado estudios de caracterización del mercado de trabajo a nivel nacional en el 2008 y en el 2009, así como estudios en 5 Departamentos. En el 2010 ha llevado a cabo una encuesta sobre el mercado laboral en los ocho Departamentos que constituyen el Corredor Seco. Los resultados de este estudio se han discutido más arriba en este informe. Por su parte la Dirección General de Empleo viene cada año aplicando la metodología de ferias de empleo en diversos sitios del país; sin embargo, no hay registros que detallen un impacto de este ejercicio en materia de número de personas que efectivamente se acercan o entran al mundo del trabajo.

Por su parte, el MTPS y su Dirección General de Empleo, ha tratado de implementar algunos servicios relacionados con la orientación laboral, los cuales adolecen de instrumentos que faciliten el acercamiento con sus usuarios, además de no contar con un equipo de técnicos con alcance nacional.

Finalmente, la extensión que tiene el MTPS para proyectarse con sus servicios al interior del país se hace por dos vías, la primera, a través de gestores de empleo en las delegaciones departamentales y en segundo lugar, por medio de convenios para prestar servicios de empleo con 123 municipalidades. Una realidad, es que estas extensiones no están dotadas de los instrumentos necesarios para hacer una efectiva labor de intermediación, orientación e información laboral.



6.2 El Ministerio de Economía

Entidad que por su sentido misional sería la llamada a impulsar una nueva cultura emprendedora para jóvenes incluidos y excluidos socialmente; sin embargo, no tiene en sus planes de trabajo dicha labor. En la actualidad, ninguna entidad estatal tiene este encargo, el cual requiere de un gran esfuerzo institucional para promover la gestación de un tejido empresarial de nueva generación, apoyándose en nuevas actividades y en el establecimiento de yacimientos de empleo.

Es primordial que Guatemala, en el marco de la política activa de empleo, impulse estrategias nacionales y regionales para promover una nueva cultura emprendedora que se enfoque en el crecimiento expansivo e intensivo de su tejido empresarial. En estos espacios es donde se requiere la participación de jóvenes emprendedores acompañados de instrumentos financieros y de capacitación, asistencia técnica y asesorías.

6.3 El Ministerio de Educación

Su Dirección General de Educación Extraescolar –DEGEEX- es la entidad responsable de promover la educación no formal y la formación para el trabajo, que tenga como foco de actuación la población de escasos recursos. El Estado de Guatemala no cuenta con una política nacional de formación para el trabajo que se apoye en un sistema nacional de entidades y de programas de formación y en un permanente análisis de necesidades de formación, promoción de competencias laborales y regulación de los programas de formación.

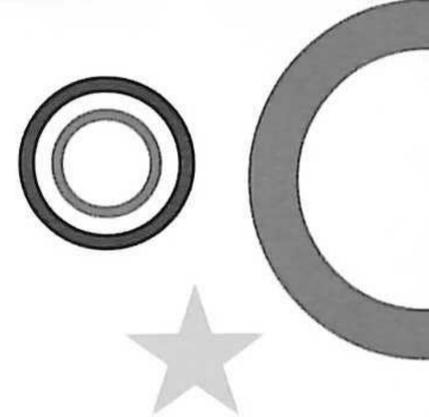
Existen algunos componentes de políticas activas de empleo sobre las que el Estado de Guatemala tiene la obligación de trabajar, para que millones de jóvenes cuenten con los instrumentos y espacios necesarios que de alguna manera los acerquen al mundo del trabajo. Ellos son:

a) Capacitación para el empleo. Ejemplos de este tipo de programas en América Latina lo constituyen la serie de programas “jóvenes” que se llevan a cabo en Argentina, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay entre otros, desde la década de los noventa (Projoven, Jóvenes en Acción, Jóvenes con Futuro). Estos programas han sido diseñados siguiendo una ruta integral que comienza por la focalización de las y los jóvenes sujetos de atención, hasta su ingreso y permanencia en el mercado laboral.

La efectividad de estos programas depende de un conjunto de buenas prácticas, que se pueden resumir en los siguientes principios:

- ★ Una concepción integral de la capacitación que combina el aprendizaje en el aula y en el lugar de trabajo, que provee a los jóvenes con competencias técnicas y no técnicas, incluyendo capacitación empresarial y que abarca servicios de orientación laboral y colocación.
- ★ Asistencia financiera para garantizar la participación de los beneficiarios, a través de estipendios y costos de transporte.
- ★ Contenidos de formación y capacitación que responden a una demanda específica de competencias por parte de empleadores o proyectos. En este caso, el sector público y algunas organizaciones de la sociedad civil también entran en la figura de empleadores.
- ★ Participación de empleadores y expertos en el diseño del contenido de los programas de capacitación y en la facilitación de puestos de capacitación en las organizaciones.
- ★ Un sistema transparente de licitación de los servicios de formación y capacitación, que se compran a las entidades que se encuentren acreditadas en un Sistema Nacional de Formación.
- ★ Incentivos financieros a los empleadores para subsidiar los costos de la capacitación y del empleo.
- ★ Estrategias apropiadas de focalización y selección de la población objetivo.
- ★ Coordinación entre agencias públicas a nivel nacional y local.

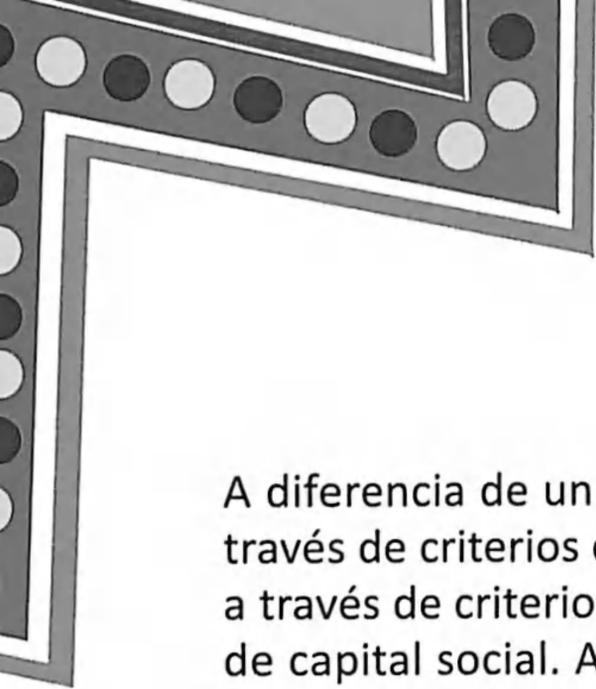
En Guatemala se han intentado hacer algunos esfuerzos de formación para el trabajo desde el Programa **Guatemala es Joven** y recientemente con el programa **Becas Solidarias**. Estos programas no han respondido a la necesidad nacional, ante todo por la falta de una estrategia integral de intervención, que trabaje apoyándose en un Sistema Nacional de Entidades de Formación y en una batería de servicios de empleo.



b) Capacitación para el emprendimiento empresarial. La creación de unidades productivas puede ser una opción importante para ciertos grupos de jóvenes. La experiencia ha enseñado que son pocos los jóvenes que avanzan hacia la creación de emprendimientos propios; sin embargo, se requiere conocer aquellos jóvenes que denotan habilidades para el emprendimiento, para seguir trabajando con ellos en procesos de sensibilización, intercambio de iniciativas y formación. Estos programas tienen mayor probabilidad de éxito cuando combinan una serie de servicios tales como, identificación de oportunidades de emprendimiento, capacitación en las áreas relevantes de gestión empresarial, orientación y asistencia técnica en las diferentes etapas de creación y consolidación de la empresa, pasantías en otras empresas consolidadas, y acceso a financiamiento. Factores importantes a tener en cuenta en el diseño de estos programas incluyen:

- ★ Identificar sectores económicos en crecimiento y con potencial de creación de empleo.
- ★ Criterios de elegibilidad que identifiquen a candidatos con posibilidades de éxito y que reduzcan la tasa de abandono del programa.
- ★ Acceso a capital y desarrollo de instrumentos financieros y bancarios orientados a emprendedores jóvenes (bancarización de las y los jóvenes).
- ★ Acceso a espacios de trabajo subsidiados a través de incubadoras empresariales o de parques de emprendimiento.
- ★ Servicios de apoyo técnicos y administrativos que acompañen el desarrollo empresarial.
- ★ Vinculación de organizaciones juveniles a programas de apoyo al emprendimiento social, para la creación de empleo desde nuevos yacimientos de empleo.

c) Fomento del emprendimiento social. El emprendimiento social busca llenar el vacío creado por la ausencia de inversión privada y pública para resolver aspectos económicos y sociales a nivel local, particularmente en zonas urbanas y rurales con alta presencia de pobreza.



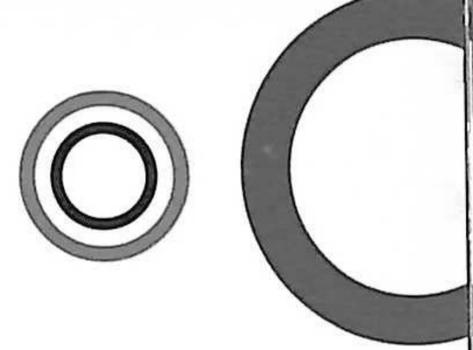
A diferencia de un emprendimiento privado que mide su desempeño exclusivamente a través de criterios de rentabilidad financiera, el emprendedor social mide su desempeño a través de criterios adicionales tales como la solución a problemas sociales y la creación de capital social. Al igual que una empresa privada, el emprendimiento social busca su sostenibilidad financiera en el tiempo.

Generalmente las empresas sociales se crean para abrir oportunidades de trabajo que beneficien a población en situación de exclusión, como por ejemplo, personas con discapacidad, ex – convictos, inmigrantes, jóvenes con estigmatizaciones, mujeres cabeza de familia, entre otros. Dichas empresas, que operan como cualquier empresa de mercado, cuentan con modelos gerenciales y administrativos para ser sostenibles y con proyección a conquistar nuevos mercados. Esta corriente que está creciendo en el mundo entero, se está enfocando en poblaciones que no tienen condiciones o reconocimiento para acceder a las economías de mercado. Su operación se enmarca en valores de la economía solidaria, sumando a ello las buenas prácticas empresariales.

Para el desarrollo del emprendimiento social es fundamental el apoyo externo en materia de definición del mejor modelo empresarial, gestión, asistencia técnica y financiamiento, sobre todo al inicio de la actividad empresarial. El financiamiento normalmente se basa en donaciones y en inversión de capital. El emprendimiento social busca maximizar su impacto focalizando sus intervenciones en la interacción entre los aspectos sociales, económicos y del medio ambiente.

En cuanto al desarrollo del potencial de empleo en este sector, es importante crear fondos de financiamiento, con contribuciones de los sectores privados, por medio de programas de responsabilidad social empresarial y de inversionistas sociales, que buscan canalizar recursos financieros y técnicos hacia empresas sociales emergentes. De la misma manera, este tipo de fondo puede servir como fuente de información a potenciales donantes e inversores nacionales o extranjeros, que quieran contribuir con el desarrollo del emprendimiento social con enfoques solidarios.

En Guatemala existen un buen número de experiencias que tipifican el emprendimiento social. Muchas de ellas han sido incubadas con el apoyo de la cooperación internacional, llegando a convertirse en modelos empresariales con profundo alcance social. En el sector agroindustrial existen modelos que involucran encadenamientos de agricultores que gozan de asistencia técnica, acceso a mercados y servicios sociales de educación, salud y vivienda. En el campo de emprendimientos culturales, existen organizaciones juveniles que están



creando portafolios de servicios culturales y de recreación, como un medio de generación de ingresos económicos.

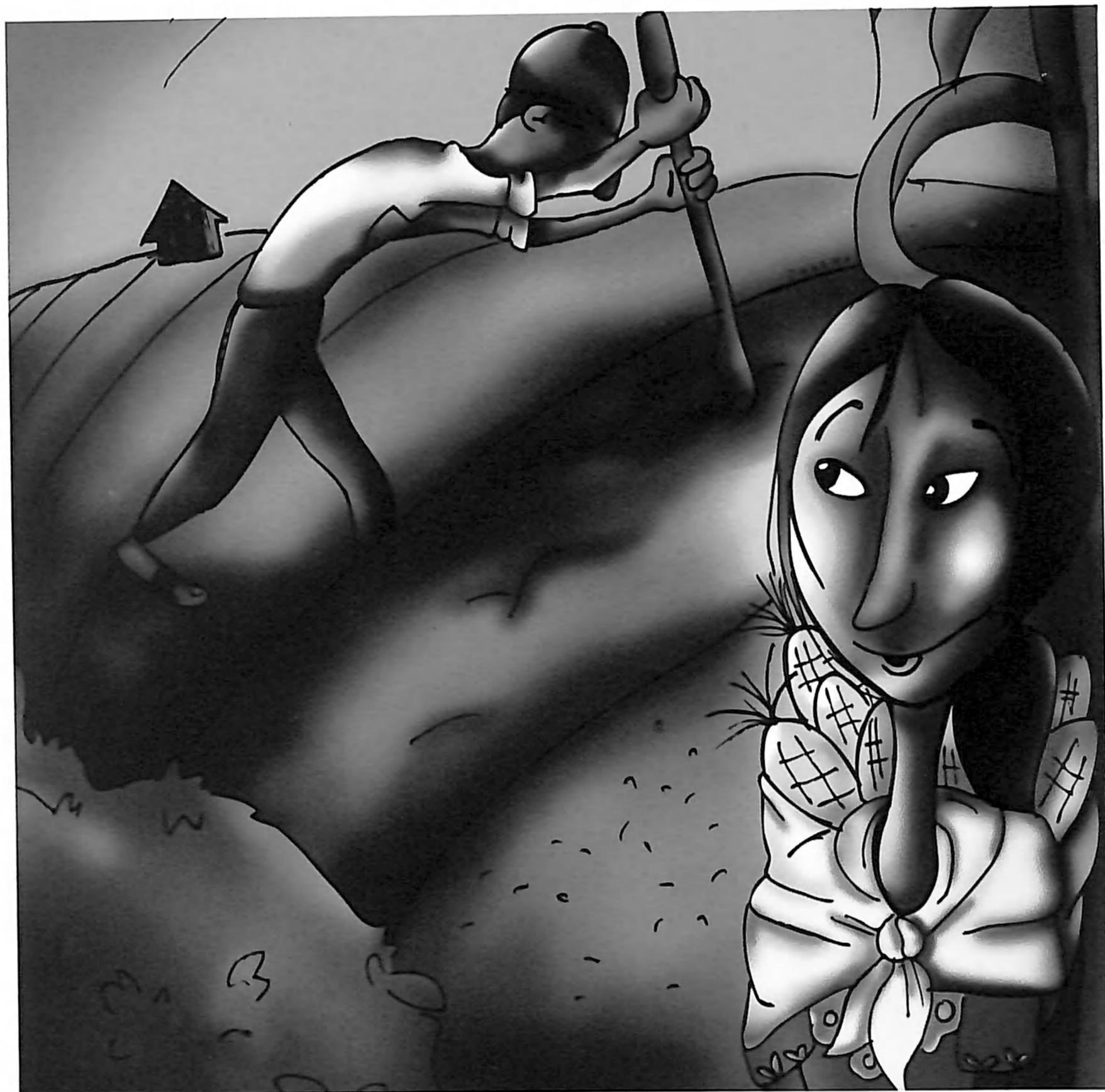
d) Programas públicos de empleo temporal. Estos programas proveen oportunidades de empleo directo y temporal, bajo la modalidad de empleos de corta duración, para una población objetivo en zonas vulnerables o con incidencia de alta pobreza. Estas actividades generalmente producen servicios y bienes públicos, entre los que se encuentran proyectos de desarrollo de infraestructura y trabajos comunitarios intensivos en mano de obra. Este tipo de programas puede ser eficaz para llegar a grupos vulnerables, desempleados de largo plazo y personas sin calificación.

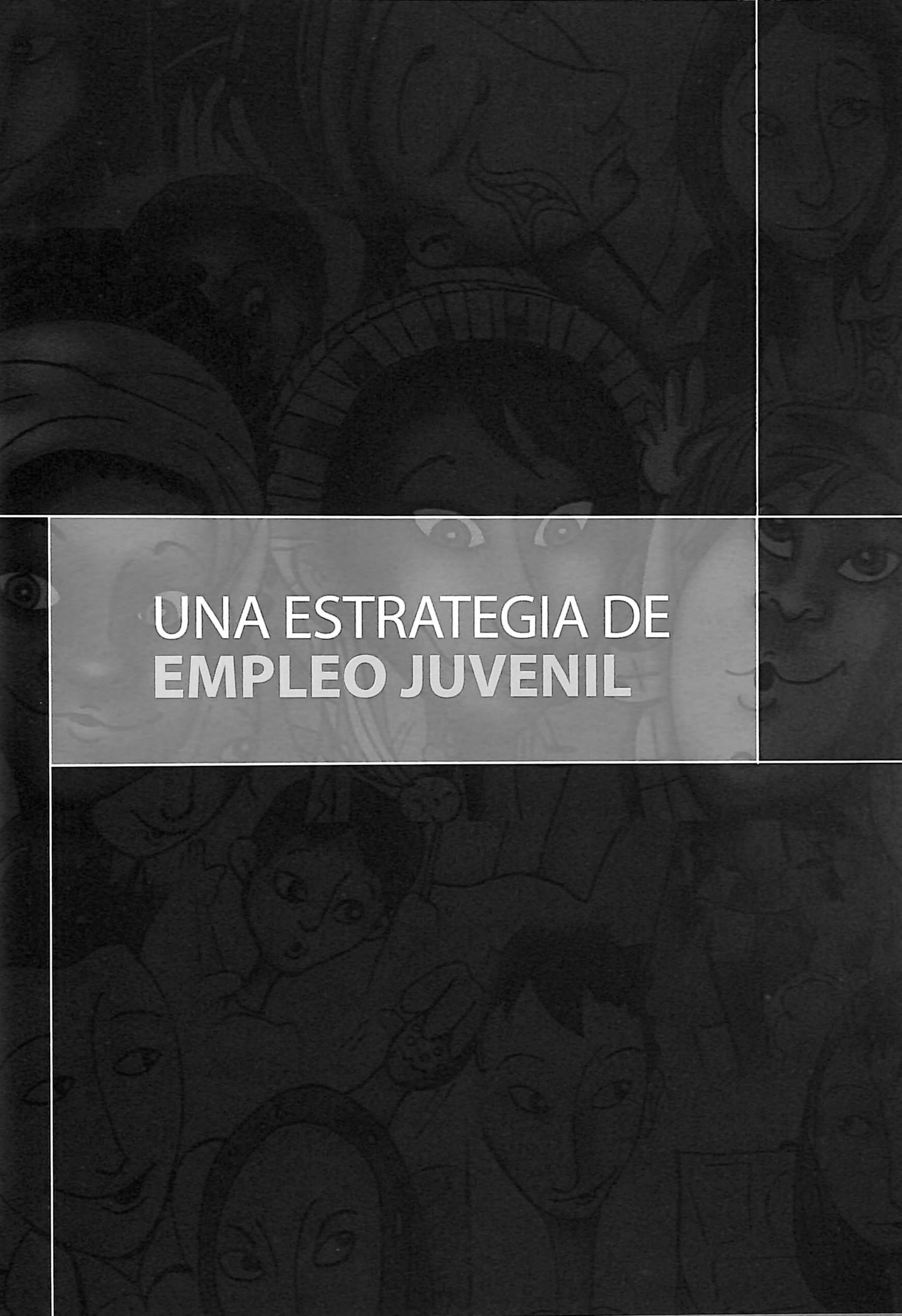
Para que estos programas tengan un impacto positivo en el empleo y los ingresos de grupos vulnerables, las siguientes condiciones deben estar aseguradas:

- ★ El programa debe estar focalizado en zonas de alta pobreza o con pocas oportunidades de empleo.
- ★ Las actividades y trabajos a ejecutarse deben ser identificados y seleccionados con participación comunitaria.
- ★ La gestión y la ejecución de los proyectos debe contar con la participación del sector privado.
- ★ Debe existir una coordinación multisectorial, particularmente entre diferentes agencias públicas.
- ★ Se requiere asegurar el mantenimiento de los activos creados.
- ★ Complementar la creación de empleo temporal con otras actividades como capacitación para promover la superación de la pobreza.

e) Servicios de orientación laboral y de capacitación. Estos servicios están diseñados para orientar e informar a los jóvenes, de las oportunidades de empleo y de capacitación y combinan instrumentos de información online como servicios individualizados de consejería y orientación. Es urgente que las entidades del Estado que tienen la función de prestar estos servicios, se apoyen en las tecnologías de la información y las comunicaciones con el propósito de llegar a más públicos. Concretamente se requiere que el Ministerio de

Trabajo y Previsión Social avance en la modernización de estos servicios, estableciendo estructuras de atención al público que contengan servicios de orientación en los niveles personalizados, de autoayuda (vía multimedias) y de atención colectiva (por medio de charlas grupales e informativas).





UNA ESTRATEGIA DE EMPLEO JUVENIL

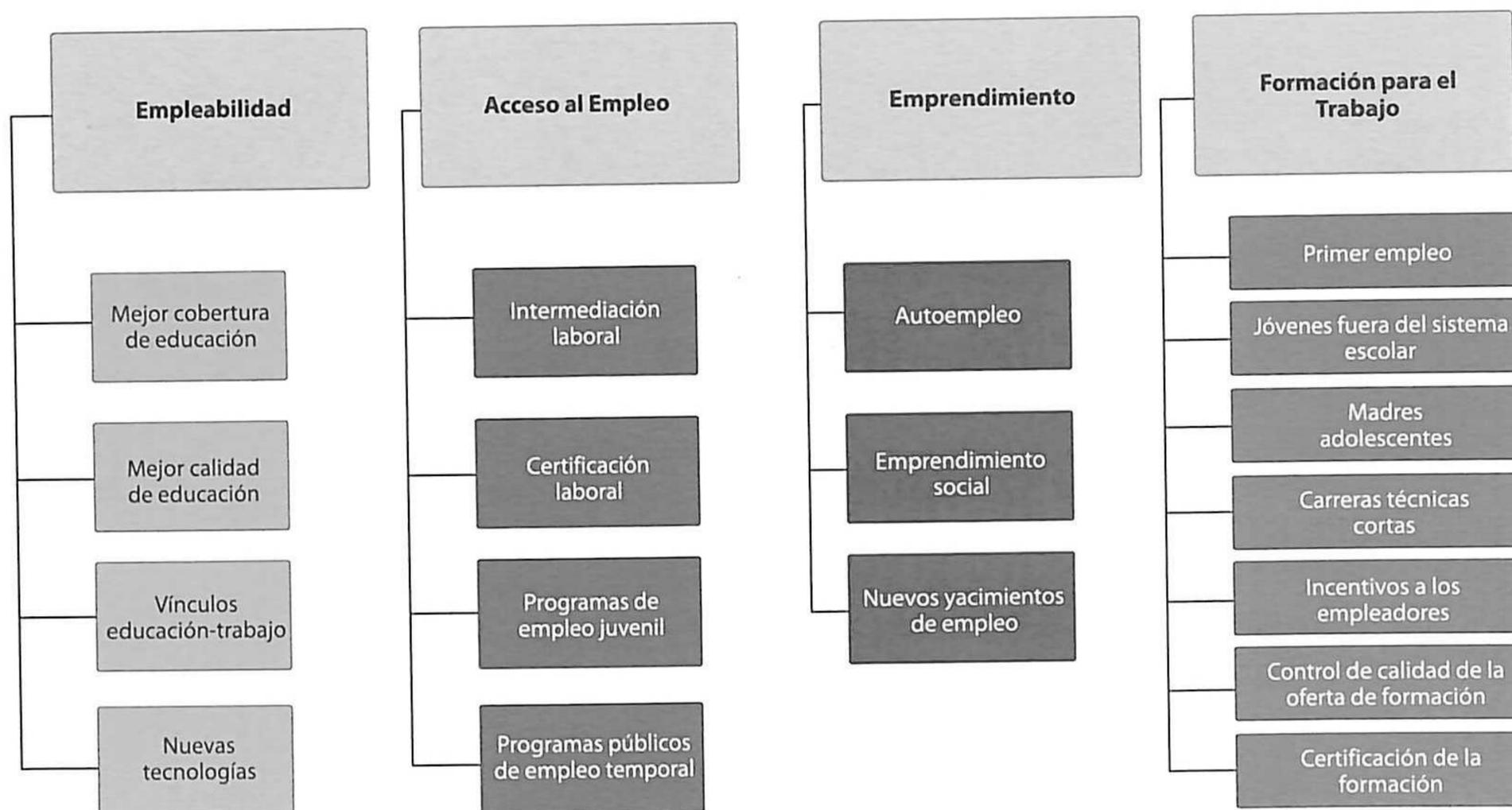
7. Una Estrategia de Empleo Juvenil, que favorezca a la población joven más excluida del desarrollo

El problema del empleo juvenil en Guatemala tiene que ser abordado desde diferentes frentes y por diversos actores, apoyándose en una agenda nacional derivada de políticas activas de empleo. Las iniciativas actuales de fomento del empleo, inserción y formación laboral para los jóvenes guatemaltecos, no conforman todavía una estrategia que permita articular las diferentes intervenciones hacia objetivos y resultados de manera coherente. Diferentes actores institucionales en el campo del empleo y la formación para el trabajo, llevan adelante sus respectivas iniciativas sin coordinación y con ausencia de sinergias, comprometiendo la eficacia de sus intervenciones. En esta sección se presentan los elementos de una estrategia de empleo juvenil y el marco institucional sobre el que se puede asentar dicha estrategia.

7.1 Los cuatro pilares de la estrategia de empleo juvenil

Son cuatro los pilares sobre los que descansa la estrategia de empleo juvenil: Desarrollo de la Empleabilidad, Instrumentos para el Acceso al Empleo, Fomento del Emprendimiento Social y Formación para el Trabajo.

ESTRATEGIA DE EMPLEO JUVENIL



7.1.1 Preparando a los jóvenes para empleabilidad

La empleabilidad de los jóvenes depende de la relevancia de sus conocimientos, habilidades y competencias para el mercado de trabajo. En Guatemala la empleabilidad de los jóvenes es deficiente por una combinación de factores tales como una baja cobertura de educación, sobre todo a nivel secundario, la persistencia de un número significativo de jóvenes analfabetos y una baja calidad de la educación. Estos factores además, contribuyen a fomentar la desigualdad social al afectar mayoritariamente a la población indígena en las zonas rurales.

El progreso realizado en los últimos años para elevar la matrícula a nivel de la educación primaria, necesita ser acompañado de una reducción de la deserción escolar. Los programas de transferencias condicionadas pueden contrarrestar las deserciones escolares por motivos económicos, pero también es importante crear un ambiente de aprendizaje de calidad, que motive a los niños a no abandonar sus estudios. Las evaluaciones académicas de los alumnos en diferentes niveles de educación, incluyendo a los graduandos del diversificado, constituye un esfuerzo estratégico de suma importancia por parte del Ministerio de Educación. Los resultados de estas evaluaciones son preocupantes, pero permiten sentar las bases de una estrategia de mejoramiento de la calidad y la gestión educativa.

Estas evaluaciones permiten, por ejemplo, detallar el rendimiento académico de los alumnos a nivel departamental, municipal y hasta identificar los resultados a nivel de escuelas de manera particular. Con esta información, es necesario construir indicadores de performance y un valor de referencia para cada indicador (el promedio nacional, por ejemplo), para hacer un ranking de performance por Departamentos y Municipios. Un conjunto de medidas de apoyo a la calidad, serían implementadas en aquellos Municipios por debajo de los estándares nacionales o departamentales.

Esto beneficiaría a aquellos Municipios y Departamentos que se encuentran muy por debajo de los indicadores a nivel nacional, con el consecuente impacto en la reducción de las desigualdades económicas y sociales. Las metas podrían apuntar, por ejemplo, a reducir las diferencias de rendimiento en las evaluaciones en los Municipios escogidos en un 20% con respecto al promedio nacional, en un periodo de 5 años. Esto necesariamente implica el diseño de un modelo de intervención, que pueda identificar los factores de éxito en las escuelas de mejor rendimiento e implica también, la formación de los maestros con el objetivo de implementar las mejoras.

El Ministerio de Educación, a través del DIGEDUCA, ha elaborado una lista de las mejores escuelas en términos de los resultados de la evaluación de los graduandos del diversificado.

Este grupo de escuelas debería ser objeto de un estudio para determinar los factores de éxito académico de los alumnos y para elaborar una metodología de intervención en los Municipios con los peores resultados.

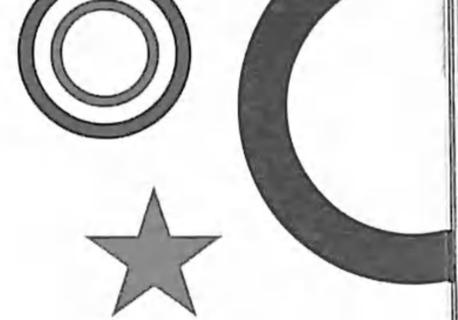
A nivel de la educación secundaria, las ramas técnicas del diversificado tienen muy poca relación con el mundo del trabajo. Esa desvinculación entre la enseñanza y el mundo del trabajo, reduce la empleabilidad de los alumnos al impartirles conocimientos que no son relevantes en el mercado laboral. Las dificultades a este nivel incluyen un contenido curricular alejado de las necesidades de las empresas y maestros sin la formación necesaria, para difundir las mejores prácticas y métodos de una enseñanza ligada a las necesidades del mercado laboral. La promoción de alianzas escuela-empresa y/o escuela-sociedad civil a nivel local, puede ser el catalizador para promover una renovación curricular y una formación de maestros renovada.

La utilización de nuevas tecnologías en el aula con enfoque multicultural, puede tener un profundo impacto en el aprendizaje escolar, sobre todo como herramientas para enseñar a alumnos con metodologías diferentes de aprender (aprender a hacer; aprender a aprender). El riesgo a evitar, es que el acceso diferenciado a las nuevas tecnologías (por Departamentos o Municipios) termine por aumentar las desigualdades existentes en detrimento de las zonas rurales y más vulnerables.

La empleabilidad debe estar basada en la capacidad de los alumnos para desarrollar el pensamiento crítico, el trabajo en grupo, la creatividad, la flexibilidad para adaptarse a situaciones nuevas y la capacidad de continuar el aprendizaje a lo largo de la vida. Sin duda en este campo el INTECAP tiene grandes aprendizajes, especialmente a través de los programas de formación laboral como FIJO y FORJA dirigidos a jóvenes. Sería ideal que este par de experiencias se escalaran a nivel nacional, para convertirse en programas nacionales que se financian con recursos públicos y privados. Igualmente puede proyectarse para escalar programas de formación del MAGA y el Ministerio de Cultura.

7.1.2 Desarrollando instrumentos para facilitar el acceso al empleo

Una primera línea de intervención pública es la de facilitar el acceso a la información y orientación laboral, acompañándose de la intermediación laboral. La Bolsa Electrónica de Trabajo del MTPS, en su estado de desarrollo actual, tiene un alcance limitado. Para acceder a la información de empleos, el aspirante debe desplazarse hasta la sede del MTPS, incurriendo en costos de transporte y tiempo. La información es digitada in situ y luego comparada con las ofertas transmitidas por las empresas. El paso hacia la utilización de



tecnologías basadas en el Internet, es impostergable para facilitar el acceso a nivel nacional y reducir los costos en que incurre el usuario para acceder a la información. Un sistema nacional interconectado en el nivel municipal, daría acceso a información sobre empleos a miles de personas. Los individuos y las empresas estarían en condición de presentar sus currículos vitae y los requerimientos de empleo en línea. Un servicio complementario de orientación profesional, estaría disponible a nivel municipal para ayudar a los solicitantes a preparar sus currículos vitae y aprender estrategias de búsqueda de empleo.

La certificación laboral es otro instrumento que facilita la movilidad laboral al reconocer formalmente la empleabilidad de una persona. El INTECAP ofrece servicios de certificación laboral, aunque todavía el número de individuos certificado cada año es bastante reducido en relación al mercado laboral. Esta es una tarea pendiente por realizar, mediante un sistema nacional de normalización y certificación en competencias, especialmente para beneficiar a quienes ingresan como deportados de otros países, provistos de experiencia en el desempeño de algunos oficios.

Dado el gran número de jóvenes desescolarizados, sobre todo en las zonas rurales, surge la pregunta de cuáles son las opciones laborales para este grupo, el cual incluye a los jóvenes que no estudian ni trabajan, pero también a los que trabajan a pesar de estar en edad escolar y por ello, no van a la escuela. La vulnerabilidad de este grupo se basa en el bajo nivel de cualificaciones que poseen y constituyen una oferta de trabajo no calificada y de bajos ingresos. Este problema ha sido abordado en otros países de América Latina a través de programas de capacitación-empleo denominados "Joven". Estos programas ofrecen un aprendizaje práctico en una empresa o en instituciones de la sociedad civil y el Estado y una formación teórica en el aula. La introducción de este tipo de programas en Guatemala, tendría un impacto potencial en zonas rurales y urbanas deprimidas con un gran número de jóvenes fuera de la escuela.

Otro tipo de programas con potencial de creación de empleos, son los programas públicos de empleo temporal, dirigidos a zonas vulnerables y que promueven la participación de la comunidad en obras de infraestructura o de beneficio comunal.

7.1.3 Promoviendo el emprendimiento social en las y los jóvenes

El emprendimiento social en las y los jóvenes puede expresarse como el deseo de crear un autoempleo, una empresa o un emprendimiento con beneficio comunitario. No todos los jóvenes tienen vocación para instalarse por cuenta propia, pero ésta es una opción para una parte importante de los jóvenes que denotan habilidades emprendedoras.



Estos programas son más eficaces cuando son diseñados de manera integral, incluyendo microfinanzas, asistencia técnica y capacitación empresarial a fin de garantizar la sustentabilidad en el tiempo de estos empleos. El impacto del emprendimiento social puede ser significativo sobre todo en zonas de poco tejido empresarial. La cooperación internacional y las ONGs, participan activamente en sostener este tipo de iniciativas y deben cumplir un rol importante en la definición de metas y en la coordinación de acciones a fin de evitar la duplicación de iniciativas.

La creación de un fondo financiero y no financiero de apoyo al emprendimiento, puede convertirse en un instrumento eficaz para captar recursos financieros tanto del Estado como de donantes privados y organismos de cooperación internacional, para canalizarlos como fondos concursables a proyectos de emprendimiento con potencial económico. Los proyectos a ser financiados tendrán que cumplir con criterios de elegibilidad y luego concursar a fin de acceder al financiamiento.

7.1.4 Formación para el trabajo

Los programas de primer empleo, tales como los programas del tipo “Joven” en otros países de América Latina, cumplen una doble función, vinculando al joven a una experiencia de trabajo y aumentando su empleabilidad a través de la capacitación y la experiencia laboral. Los Departamentos y Municipios con mayor incidencia de pobreza serían los mayores beneficiarios de estos programas, donde la población objetivo estaría conformada por jóvenes que abandonaron la escuela y jóvenes que no trabajan ni estudian. El éxito de estos programas reside en el vínculo que se establece entre la formación y el trabajo, dándole a los jóvenes una serie de competencias específicas, pero también básicas y generales aplicables a otros empleos.

Los jóvenes fuera del sistema escolar, actualmente pueden beneficiarse de programas de alfabetización y de educación extraescolar, para los que están fuera del grupo de edad escolar. Es importante que estos programas tengan un componente empleo y que el contenido de educación esté ligado a experiencias prácticas de trabajo.

Otro grupo importante de beneficiarios potenciales en Guatemala, lo constituyen las madres adolescentes que abandonan la escuela temprano y no participan en el mercado laboral. La vulnerabilidad de este segmento de la población se define por el bajo nivel de competencias adquirido y la falta de experiencia laboral. Las madres adolescentes constituyen una parte importante del segmento juvenil que no estudia ni trabaja. Para llegar a este



grupo con iniciativas de formación para el trabajo, es necesario implementar programas de cuidado y alimentación de infantes, que permitan a las jóvenes participar en cursos de capacitación laboral para emplearse.

Por su parte, el INTECAP ofrece una serie de carreras técnicas que requieren un mínimo de 6 años de escolaridad (primaria completa) y una edad mínima de 14 años. Otras carreras requieren como mínimo el ciclo básico de la secundaria y en otros casos el nivel diversificado. Estas carreras de formación inicial constituyen la principal fuente de formación para el trabajo en Guatemala, tienen como prioridad la vinculación al mundo laboral y benefician a casi 10,000 jóvenes al año. Este número de beneficiarios de los programas de formación inicial del INTECAP es reducido en relación a la población juvenil. Sin embargo, es importante señalar que el INTECAP tiene por mandato suministrar las competencias laborales demandadas por las empresas que contribuyen a su financiamiento. La mayor parte de los recursos y programas del INTECAP, están destinados a programas de capacitación laboral continua para trabajadores.

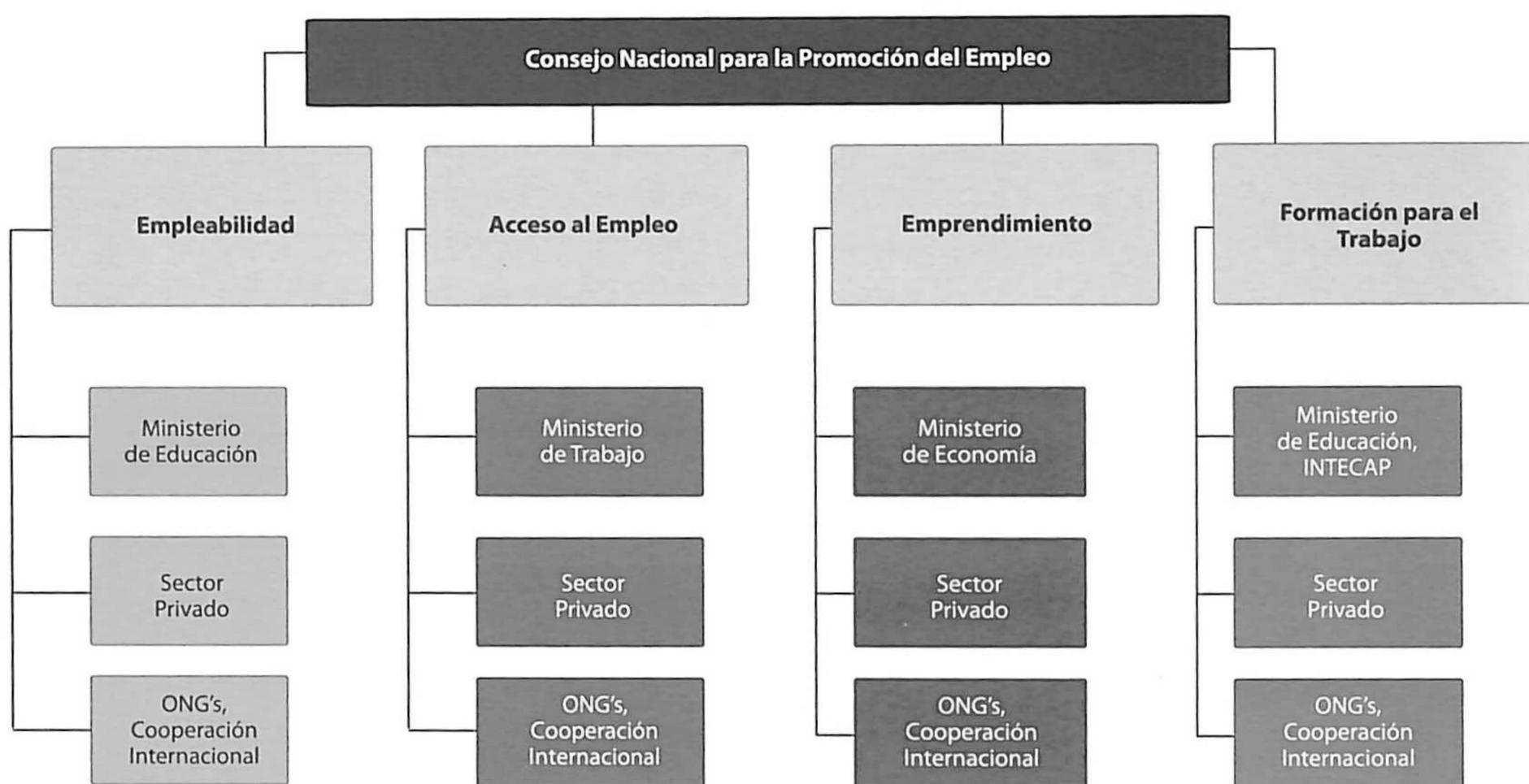
Ampliar la cobertura de la formación para el trabajo es un reto que tiene que incluir el desarrollo de alianzas estratégicas a nivel local, sobre todo en zonas desfavorecidas en asociación con municipalidades. El INTECAP puede convertirse en el catalizador de fondos privados y de la cooperación internacional, para fomentar la formación para el trabajo en las regiones vulnerables. En unos casos, el INTECAP en asociación con redes de entidades de formación, puede ofrecer los servicios de formación compatibles con su filosofía y experiencia. En otros casos, puede suministrar asistencia técnica directa a empresas y a otras entidades de formación a nivel local para mejorar la calidad de la formación. El INTECAP puede también cumplir un rol importante a nivel de la acreditación y control de calidad de la oferta de formación, además de la certificación laboral de los beneficiarios de la formación para el trabajo.

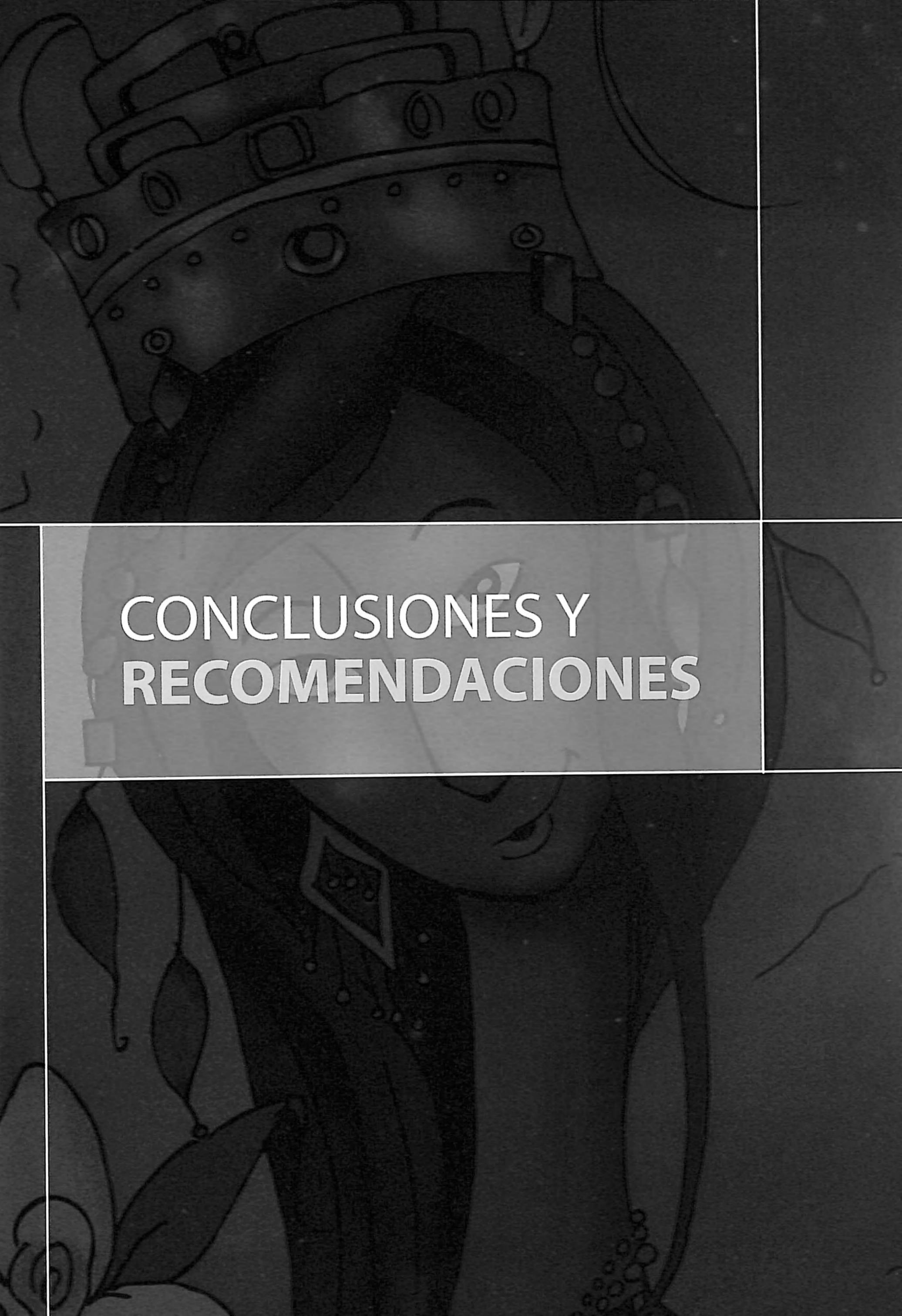
7.2 El marco institucional de la estrategia de empleo juvenil

Para llevar adelante una estrategia de empleo, urge la creación de un ente de coordinación de los diferentes actores. Este ente, bajo la denominación de “Consejo Nacional para la Promoción del Empleo”, tendría como funciones el desarrollar los diferentes componentes de la estrategia nacional, la elaboración de metas y de indicadores de performance y su monitoreo en el tiempo. También serviría de interlocutor principal con la cooperación internacional, en la definición de sus programas de intervención para establecer economías de escala. Su composición incluye los Ministerios de Educación, Trabajo, Agricultura,

Cultura y Economía; representantes del sector privado y de la sociedad civil y al Instituto de Fomento Municipal, para que dicha estrategia involucre a las municipalidades. Finalmente, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, requiere recibir el reconocimiento por parte del Estado, como entidad que mantiene la misión rectora de proyección social del empleo. Es impostergable que dicho Ministerio deje de considerarse exclusivamente como la *agencia inspectora de trabajo* y vaya más allá en apoyar su rol de institución con rectoría, en el desempeño de liderazgo al frente de las políticas activas de empleo.

MARCO INSTITUCIONAL DE LA ESTRATEGIA DE EMPLEO





CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones y Recomendaciones

Desde el punto de vista de la inserción laboral juvenil, Guatemala enfrenta cinco desafíos:

- ★ Un crecimiento demográfico alto que genera una fuerte presión sobre el mercado de trabajo.
- ★ Un crecimiento económico modesto que genera pocas oportunidades de trabajo decente.
- ★ Un sistema educativo deficiente que produce un nivel de empleabilidad muy bajo entre los jóvenes.
- ★ Un tejido empresarial débil en amplias zonas del país, sobre todo en el área rural, donde hay una gran concentración de jóvenes.
- ★ Un conjunto de políticas de promoción del empleo, especialmente enfocada a la población juvenil.

Para hacer frente a estos desafíos, Guatemala necesita implementar una estrategia integral en los próximos 10 años que le permita:

- ★ Hacer converger en el 2020 el crecimiento demográfico del país hacia el promedio de América Latina, a través de programas que reduzcan las tasas de fertilidad femenina, particularmente en las zonas rurales y entre las jóvenes adolescentes.
- ★ Relanzar las agendas nacionales de competitividad del país, a fin de introducir las reformas necesarias que favorezcan la creación de trabajo decente.
- ★ Mejorar la cobertura en la educación secundaria y promover la calidad de la educación en general, a fin de reducir las grandes diferencias regionales y étnicas en las evaluaciones de lectura y matemáticas.
- ★ Promover y desarrollar políticas activas de empleo, tales como el emprendimiento social entre los jóvenes, develar los nuevos yacimientos de empleo y desarrollar programas de empleo temporal y capacitación para los jóvenes en regiones con un débil tejido empresarial.



En resumen, una estrategia de inserción laboral juvenil busca fomentar la equidad en el desarrollo de oportunidades de empleo decente, asegurando el acceso a grupos vulnerables de mujeres, discapacitados, jóvenes en riesgo e indígenas jóvenes, en los ámbitos urbano y rural. La eliminación de la discriminación en el acceso a oportunidades, es el gran reto que tiene el Estado para promover la inclusión y la cohesión social. La estrategia descansa sobre los pilares siguientes:

1. Acceso al empleo. La creación de nuevos puestos de trabajo se basa en el dinamismo del sector privado y también de la organización que se imponga la sociedad civil. El Estado tiene un papel clave que cumplir tanto a nivel de facilitar la intermediación, la orientación y la información laboral, como a nivel de la gestión de programas de empleo orientados a los jóvenes. El fomento del empleo juvenil requiere un trabajo descentralizado y en coordinación con el trabajo de las organizaciones interesadas en la problemática juvenil, especialmente de la sociedad civil y de las organizaciones de jóvenes, las municipalidades, gobernaciones y mancomunidades.

2. Empleabilidad. Para poder beneficiarse de las nuevas oportunidades de empleo, los jóvenes necesitan desarrollar las competencias y habilidades necesarias para el trabajo. Es imprescindible desarrollar una oferta de capacitación a nivel nacional y que responda a las necesidades de empleo locales. La relevancia y pertinencia de la capacitación, debe estar asegurada a través de la creación de alianzas público-privadas, que permitan a los jóvenes adquirir competencias en función de las necesidades de las empresas y del sector productivo en general. Igualmente es necesario reforzar las iniciativas de formación para el emprendimiento, con apoyo de instrumentos de financiamiento y asistencia técnica. Para los jóvenes que abandonaron la escuela, es fundamental ofrecerles programas que combinan la formación para el trabajo con empleo que les permita desarrollar competencias laborales.

3. Emprendimiento. Las oportunidades de empleo para los jóvenes incluyen también la oportunidad de crear su propia empresa juvenil. Para promover el emprendimiento es necesario (I) facilitar el acceso de capital para los jóvenes, (II) desarrollar las habilidades empresariales y administrativas a través de la educación y la capacitación, (III) facilitar las iniciativas de autoempleo a través de la simplificación de las regulaciones existentes, (IV) promoción de los nuevos yacimientos de empleo y (V) promoción del emprendimiento social. Es tarea

inaplazable crear los instrumentos que permitan a los jóvenes desarrollar oportunidades de empleo en campos como la cultura, la protección del medio ambiente, servicios de guardería, cuidado de personas, turismo alternativo y empresas en tecnologías de información y comunicaciones.

4. Formación para el trabajo. Desarrollar oportunidades para grupos de jóvenes vulnerables, requiere de programas de empleo-formación-empleo. Jóvenes fuera del sistema escolar, madres adolescentes que abandonan la escuela y no pueden trabajar por falta de opciones para el cuidado de los niños, forman parte de los grupos más vulnerables. El desarrollo de las competencias de estos grupos vulnerables, tiene que venir acompañado de oportunidades de empleo-formación que les permita desarrollar su capital humano.

5. Fortalecimiento institucional. La estrategia aquí propuesta implica a varias organizaciones del sector público, sociedad civil y empresarial. Para llevar adelante la ejecución de los cuatro pilares estratégicos antes mencionados, se requiere de una entidad coordinadora que en este reporte se ha identificado como un Consejo Nacional para la Promoción del Empleo, con la responsabilidad de desarrollar la estrategia de empleo y de fijar objetivos y metas, con indicadores cuantificables para hacer el seguimiento de los diferentes programas. Actores principales en este marco institucional son los Ministerios de Economía, Educación, Salud, Agricultura, Cultura/Recreación y Trabajo; al sector privado, la sociedad civil, ONGs, los Departamentos/Municipalidades y la cooperación internacional.



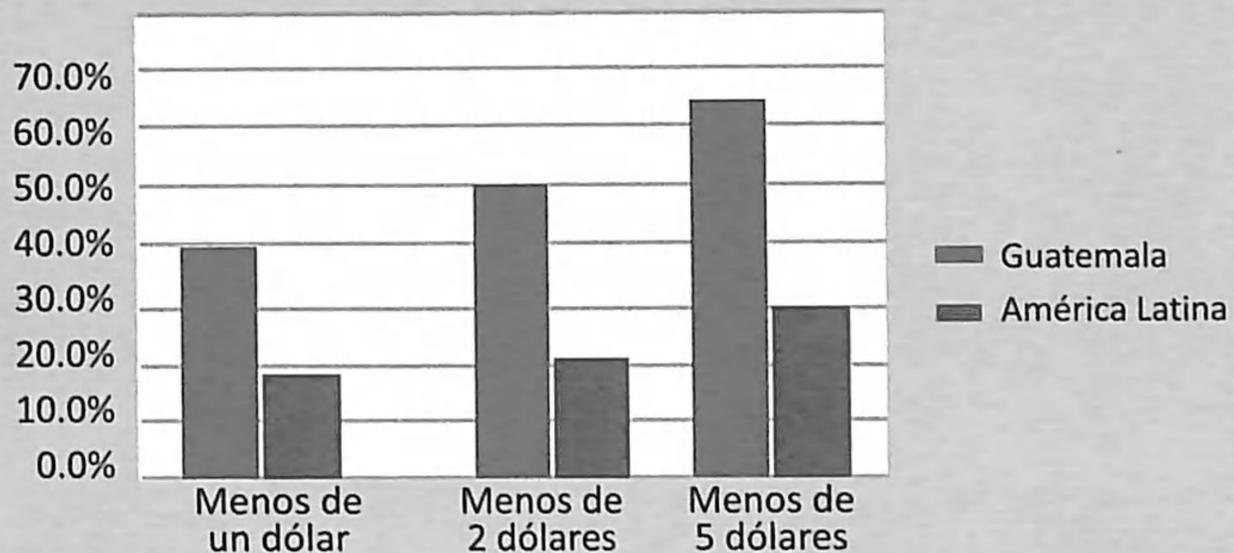


ANEXOS

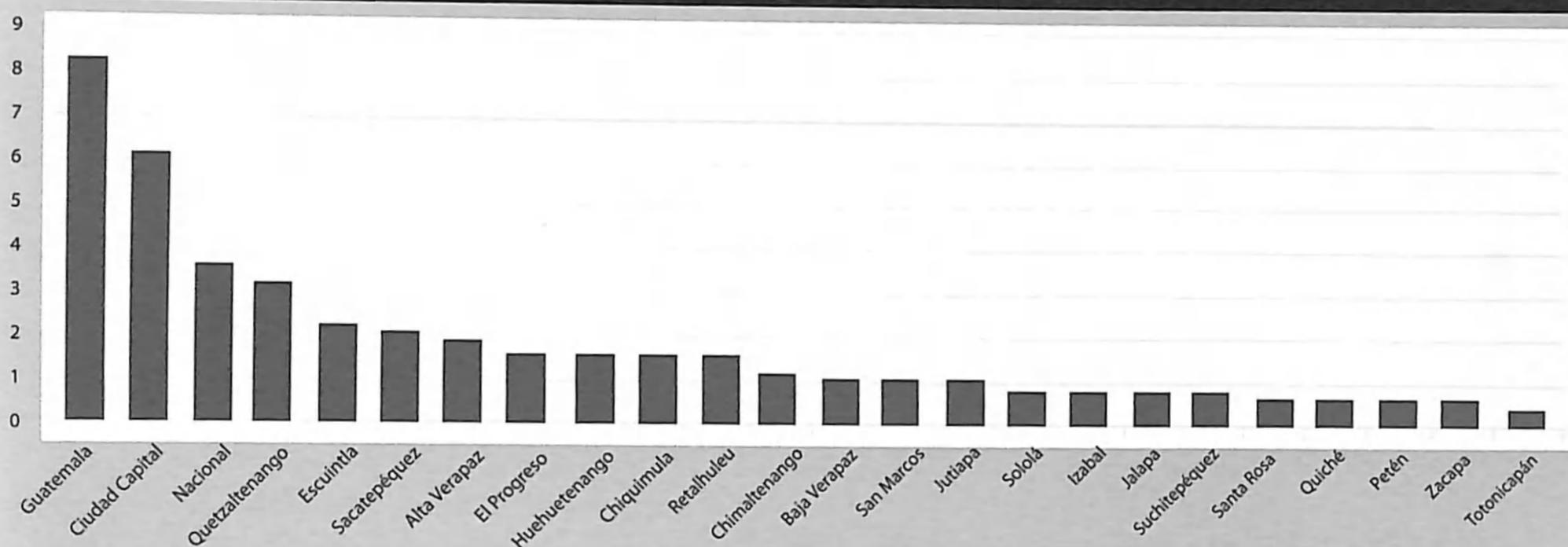
Sistema Nacional de Juventud

INSTITUCIONES	FUNCIONES
CONJUVE	Rectoría, articulación, animación, monitoreo, evaluación y difusión.
SEGEPLAN	Seguimiento, monitoreo y evaluación de la Política de Juventud. Articulación y coordinación de la cooperación en materia de juventud.
Gabinete específico de la juventud conformado por los Ministerios del sector juventud (MINEDUC, MSPAS, MINGOB, MAGA, MTPS, MCD, etc.).	Articulación, ejecución de programas específicos destinados a las y los jóvenes; Monitoreo y evaluación sectorial.
Consejos juveniles.	Auditoría social y propuesta; Énfasis en consejos de desarrollo.
Mesa de juventud.	Auditoría social y propuesta.
Comisión extraordinaria de la juventud del Congreso.	Análisis del impacto de todos los proyectos de ley en las y los jóvenes; Diseño y aprobación de leyes.
Medios de comunicación, ONG, Organizaciones académicas e investigadores especializados.	Apoyo a la implementación de esta política.
Movimientos y Organizaciones Juveniles.	Seguimiento a la Política de Juventud y auditoría social de la misma.

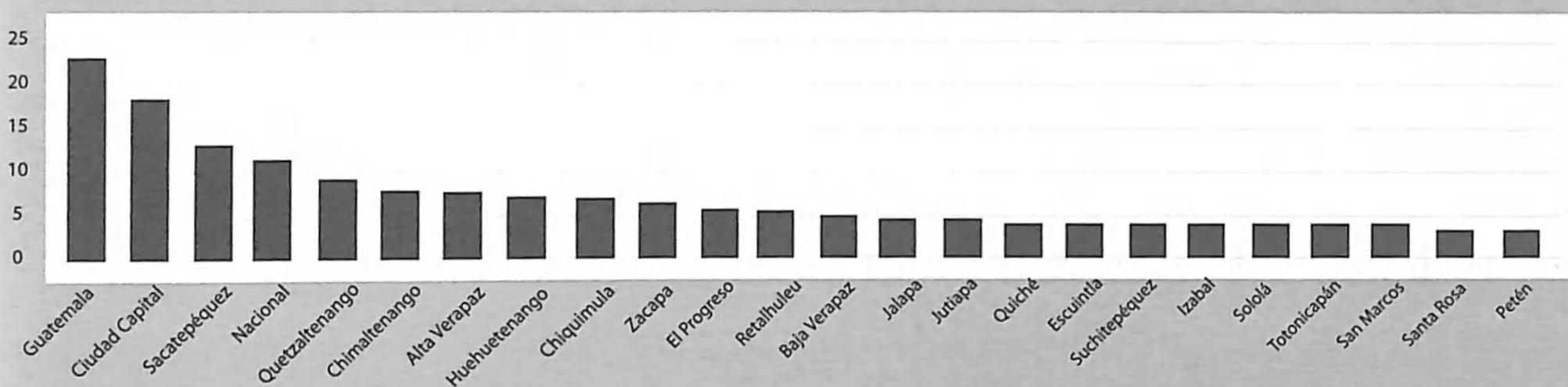
Indicadores de ingreso para todos los jóvenes (15 a 24 años), 2008



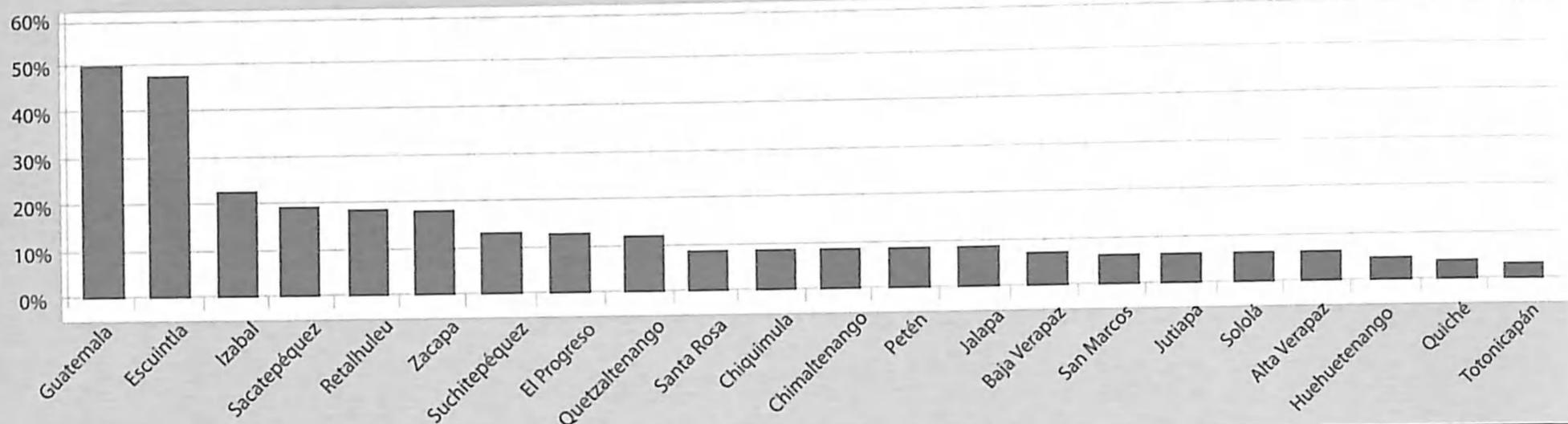
Graduandos del diversificado que alcanzaron un nivel de comprensión de matemáticas por Departamento, 2008



Graduandos del diversificado que alcanzaron un nivel de comprensión de lectura por Departamento, 2008



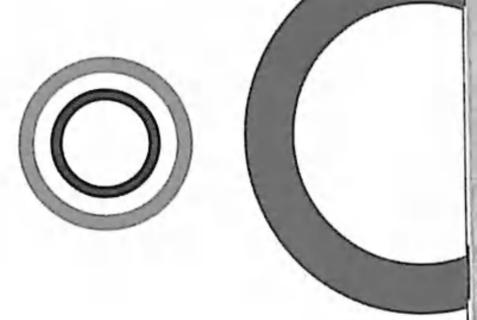
Empleo formal como porcentaje de la PEA por región, 2008



Fuente: IGSS, INE

Lista específica de empleos en el marco de los NYE:

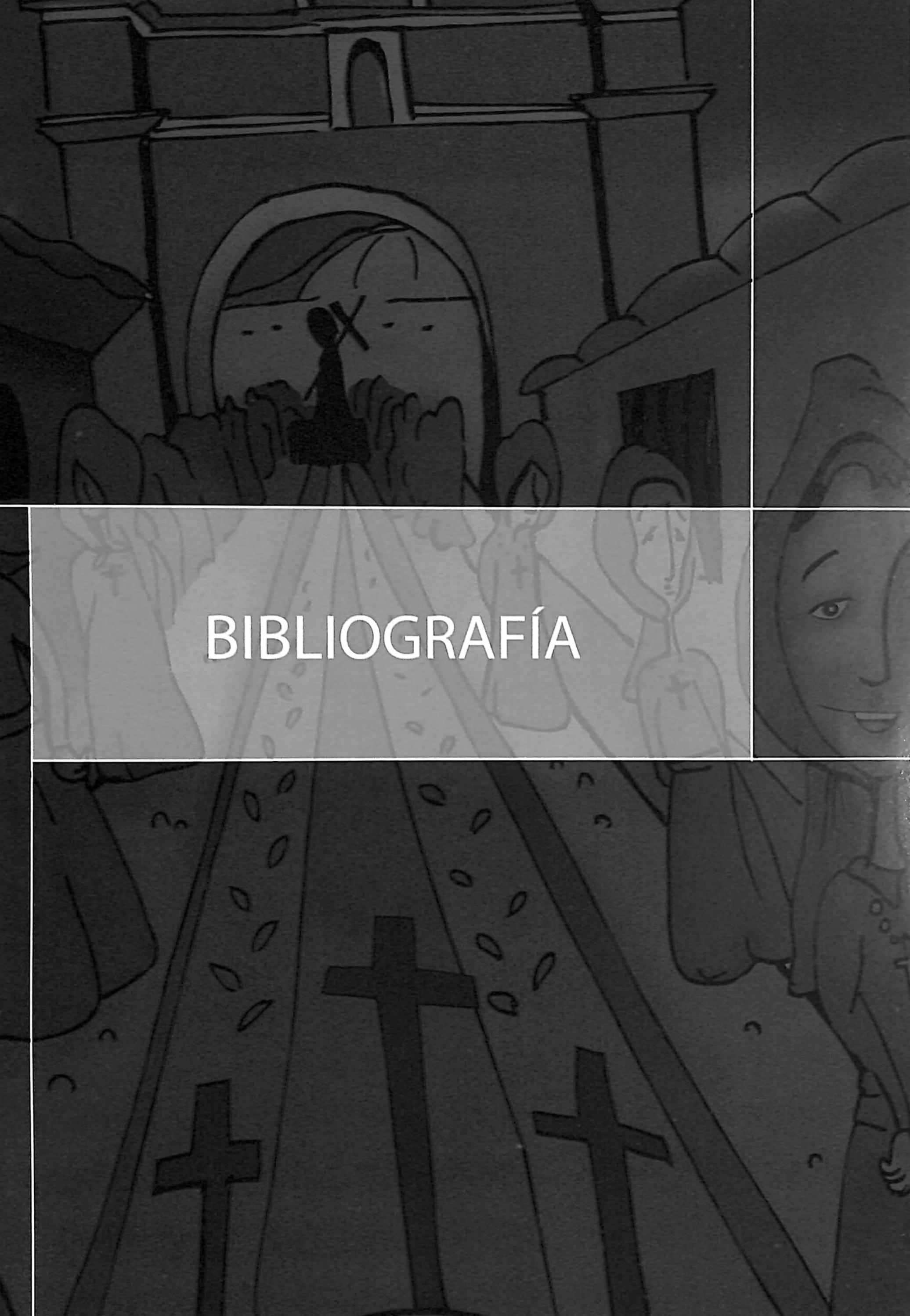
- ★ Servicios a domicilio, principalmente dirigidos a personas de edad avanzada (atención a personas mayores, limpieza de hogares, asuntos burocráticos, reparto de mercancías a domicilio, etc).
- ★ Cuidado de niños (guarderías y preescolar, canguros, colonias deportivas, centros de ocio infantil, cumpleaños, fiestas infantiles, actividades extraescolares, granjas escuela, etc).
- ★ Ayuda a jóvenes con dificultades de inserción (drogodependencia, minusválidos, ayuda frente a fracaso escolar, reinserción de delincuentes, escuelas taller y casas de oficio).
- ★ Servicios culturales (valoración del patrimonio cultural, centros culturales, restauración artesana, arqueología industrial, creación de centros culturales, difusión de la cultura, rutas culturales, etc).
- ★ Desarrollo de la cultura local (eventos culturales, musicales, teatro).
- ★ Servicios audiovisuales (producción y distribución de películas, producción y difusiones de TV local, televisión interactiva, videos, multimedia, etc).



- ★ Nuevas tecnologías de la información y la comunicación:
 - a individuos (internet, multimedia, comercio electrónico, cybercafés).
 - a empresas (software especializado, teleservicios, formación continua, servicios administrativos, etc).
 - al sector público local (teleadministración, información pública local, ayuda a circulación, racionalización de los transportes públicos).
- ★ Mejora, conservación y renovación de vivienda (reformas inmuebles para 3a edad, rehabilitación y reparación de interiores, rehabilitación exterior de inmuebles, mantenimiento y vigilancia de inmuebles).
- ★ Seguridad de los lugares públicos, transportes públicos y de la vivienda, televigilancia, instalaciones de seguridad en domicilios, empresas y lugares públicos.
- ★ Transportes colectivos locales, microtransportes especializados, accesibilidad para minusválidos, vigilancia de vehículos, transporte ecológico.
- ★ Revalorización de espacios públicos urbanos (remodelación, rehabilitación y mantenimiento de los espacios públicos, rehabilitación de los cascos antiguos, cuidado de espacios verdes).
- ★ Comercios de proximidad (adaptación del comercio a las zonas rurales, introducción en las zonas periféricas urbanas).
- ★ Nuevas formas de turismo (rural, cultural, aventura, deportivo, turismo de tercera edad y para el cuidado de salud, organización de actividades y eventos, etc).
- ★ Servicios de deporte y recreación.
- ★ Gestión de residuos.
- ★ Protección, conservación y mantenimiento de espacios naturales (control de la degradación medioambiental, parques naturales, reservas, programas de reforestación o reconstrucción de terrenos, protección de espacios salvajes y de acogida, estudios medioambientales, recuperación de recorridos y antiguas vías pecuarias).

- ★ Gestión del agua (protección de las aguas y mantenimiento de las aguas fluviales, saneamiento de las cuencas, protección contra la contaminación de las aguas, depuración de aguas residuales, gestión de infraestructura, educación pública para el uso del agua, el agua como elemento de ocio).
- ★ Prevención y control de la contaminación (aportación de tecnologías no contaminantes, tecnología economizadora de energía, sensibilización para el control de la contaminación).
- ★ Gestión de la energía.

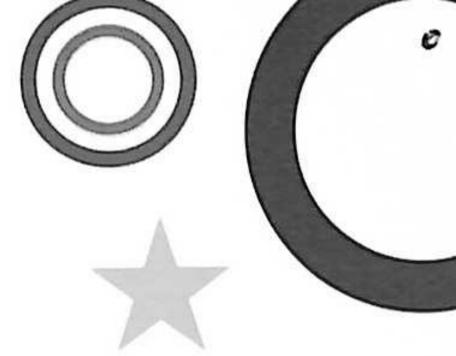




BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía

- Araujo, Eduardo. "Marco Institucional para el Empleo Juvenil", OIT 2007.
- Banco Mundial. "World Development Indicators" 2011.
- Banco Mundial. "Doing Business Report 2010", 2010.
- Banco Mundial. "Stepping up skills: for more Jobs and higher productivity", Junio 2010.
- Banco Mundial. "Guatemala Investment Climate Survey", 2006.
- Cojti, Demetrio. "Diagnóstico de la situación de la educación técnico-vocacional y de las carreras técnicas en el Ministerio de Educación". Noviembre 2010.
- CONJUVE. "Política Pública de Juventud 2010-2015" Agosto 2010.
- Estrada, Federico. "Trabajo, Empleo y Migración: ¿Tres procesos paralelos o un solo fenómeno?", 2010.
- Fondo Monetario Internacional. "Guatemala: Fourth Review Under The Stand-By Arrangement", Octubre 2010.
- Foro Económico Mundial. "Reporte Mundial de Competitividad 2010-2011", 2010.
- Instituto Nacional de Estadística. "Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, ENEI Octubre 2010". 2011.
- Instituto Nacional de Estadística. "Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, 2006". 2006.
- INTECAP. "Memoria de Labores 2009", 2010.
- INTECAP. "Evaluación de impacto de la formación profesional: Soldador Industrial", Marzo 2009.
- Manpower. "Encuesta de expectativas de empleo: Guatemala Q4/2010", 2010.
- Manpower. "Aprendiendo a Aprender: Una Forma de Enfrentar la Escasez de Talento", 2010.
- Ministerio de Educación. "Informe Técnico de Factores Asociados al Rendimiento Escolar de Graduandos, de Acuerdo a la Evaluación Nacional de Lectura y Matemáticas 2008", DIGEDUCA 2010.



Ministerio de Educación. "Evaluación de graduandos 2008: Informe técnico de resultados", DIGEDUCA 2009.

Ministerio de Trabajo. "Estudio Sectorial de Mercado Laboral Corredor Seco 2010". Dirección de Empleo, Noviembre 2010.

Ministerio de Trabajo. "Caracterización del Mercado Laboral 2009", Dirección de Empleo 2010.

Organización Internacional del Trabajo. "Trabajo decente y Juventud en América Latina", 2010.

Organización Internacional del Trabajo. "Tendencias mundiales del empleo juvenil", Octubre 2008.

Organización Internacional del Trabajo. "Trabajo Decente y Juventud: América Latina", 2007.

Organización Internacional del Trabajo. "Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica 2006-2015", 2006.

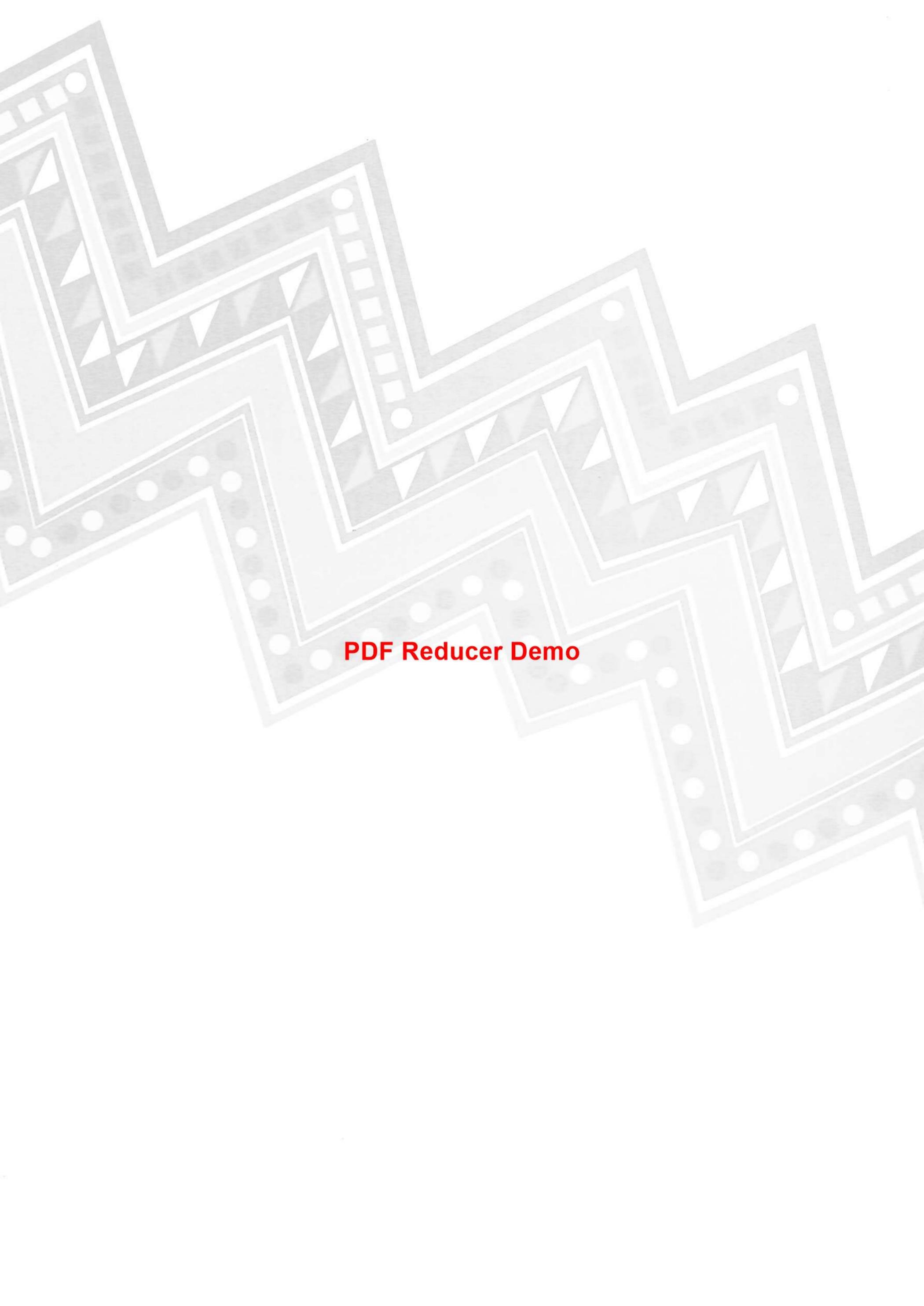
Plaza Úbeda, José. "Nuevos Yacimientos de Empleo", 2009.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. "Informe sobre el Desarrollo Humano 2010", Noviembre 2010.

Programa Nacional de Competitividad. "Avances y Retos: Agenda Nacional de Competitividad 2005-2015" 2007.

Somavía, Juan "Trabajo Decente: Memoria del Director General", OIT 1999.

Universidad del Pacífico, "Alcanzando los objetivos de desarrollo del milenio en Guatemala", Lima 2005.



PDF Reducer Demo



*Hay que mirar
a las y los jóvenes*



GUATEMALA

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
DEL SECTOR JUVENTUD EN GUATEMALA



UNIÓN EUROPEA

5a avenida 15-45 Zona 10, Edificio Centro Empresarial, Torre II, Oficina 1102
Tels.: (502) 2333-7548 / 2366-4891 / 2367-5842
info@ueprogramajuventud.org.gt / www.ueprogramajuventud.org.gt

Delegación de la Unión Europea en Guatemala
www.eeas.europa.eu/delegations/guatemala