

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

**“DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE
FORMACIÓN LABORAL”**



Tesis
Presentada al Consejo Directivo
de la
Escuela de Ciencia Política
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala
por

EDGAR ESTUARDO TOLEDO RABANALES

al Conferírsele
el Grado Académico de
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA
y el título profesional de
POLÍTOLOGO

GUATEMALA, JUNIO DEL 2019

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR MAGNÍFICO
Ing. Murphy Olimpo Paiz Recinos

SECRETARIO GENERAL
Arq. Carlos Enrique Valladares Cerezo

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA
DIRECTOR: Msc. Mike Hangelo Rivera Contreras
VOCAL I: Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
VOCAL II: Licda. Carmen Olivia Álvarez Bobadilla
VOCAL III: Licda. Meylin Valeria Montúfar Esquiná
VOCAL IV: Br. Karla María Morales Divas
VOCAL V: Br. Rodolfo Ernesto García Hidalgo
SECRETARIA: Maestra Ana Nineth Burgos Méndez

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS
COORDINADORA: Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
EXAMINADOR: Lic. José Ernesto Javier Duarte Madrid
EXAMINADOR: Lic. José Efraín Pérez Xicarà
EXAMINADORA: Licda. Mayra del Rosario Villatoro del Valle
EXAMINADOR: Lic. Werner Enrique Castillo Regalado

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS
DIRECTOR: Lic. Mike Hangelo Rivera Contreras
SECRETARIA: Maestra Ana Nineth Burgos Méndez
EXAMINADORA: Licda. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo
EXAMINADOR: Lic. Roman Wilfredo Castellanos Caal
COORDINADOR: Lic. Werner Enrique Castillo Regalado

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis
(Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de estudiantes
de la Escuela de Ciencia Política)

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, trece de junio del año dos mil diecinueve.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: **“Diseño e Implementación del Sistema Nacional de Formación Laboral”**, presentada por el (la) estudiante **Edgar Estuardo Toledo Rabanales**, carné No. **199818282**.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Mike Hangeiro Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política



c.c. archivos
sebm
/10

ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día trece de junio del año dos mil diecinueve, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Licda. **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo**, Lic. **Roman Wilfredo Castellanos Caal**, Lic. **Werner Enrique Castillo Regalado**, Coordinador de la Carrera de Ciencia Política, el trabajo de tesis: “**Diseño e Implementación del Sistema Nacional de Formación Laboral**”, presentado por el (la) estudiante **Edgar Estuardo Toledo Rabanales**, carnet No. **199818282**, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
Coordinador de Carrera

c.c. archivos
sebm
/9

ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día cinco de junio del año dos mil diecinueve, se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **Edgar Estuardo Toledo Rabanales**, carné No. **199818282** para optar al grado de Licenciado (a) en **Ciencia Política** titulada: “**Diseño e Implementación del Sistema Nacional de Formación Laboral**” ante el Tribunal Examinador integrado por: Lic. **Roman Wilfredo Castellanos Caal**, Licda. **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo** y el Lic. **Werner Enrique Castillo Regalado**, Coordinador de la Carrera de Ciencia Política. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.

Lic. Roman Wilfredo Castellanos Caal
Examinador

Licda. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo
Examinadora

Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
Coordinador de Carrera

c.c. archivos
sebm
/8

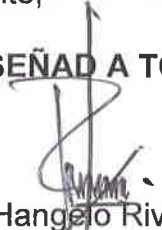
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veintiocho de mayo del año dos mil diecinueve.

ASUNTO: El (la) estudiante **Edgar Estuardo Toledo Rabanales**, carné No. **199818282**. continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) **Licenciado Henry Dennys Mira Sandoval**, en su calidad de Asesor, pase al Coordinador de la Carrera de Ciencia Política, Lic. **Werner Enrique Castillo Regalado**, para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Mike Hango Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/7



Guatemala, 27 de mayo de 2019

Maestro
Mike Hángelo Rivera Contreras
Director
Escuela de Ciencia Política

Respetable Msc. Rivera:

Reciba un cordial saludo, deseando éxitos en sus actividades. De acuerdo a la resolución emitida por esta dirección, tengo a bien informarle que culminé con el proceso de asesoría de tesis, que lleva por título "Diseño e Implementación del Sistema Nacional de Formación Laboral", realizado por el estudiante Edgar Estuardo Toledo Rabanales quien se identifica con el carné número 199818282.

El informe final presentado cumple con los requisitos establecidos por la Escuela de Ciencia Política, por lo que solicito continuar con el trámite correspondiente.

Atentamente,



Lic. Dennys Mira Sandoval
Colegiado activo 1007
Asesor de Tesis

Edgar Estuardo Toledo Rabanales
28/5/2019
12:15 hrs.

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, diecisiete de mayo del año dos mil diecinueve.

ASUNTO: El (la) estudiante **Edgar Estuardo Toledo Rabanales**, carné No. **199818282** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, Lic. (Licda.) **Werner Enrique Castillo Regalado**, pase al (a la) Asesor (a) de Tesis, Licenciado **Henry Dennys Mira Sandoval**, para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,
"ID Y ENSEÑAR A TODOS"

Lic. Mike Hangel Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/6



Guatemala, 16 de mayo del 2019

Lic. Mike Hangel Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Lic. Rivera:

Me permito informarle que para desarrollar la tesis titulada **“Diseño e Implementación del Sistema Nacional de Formación Laboral”**, presentado por el (la) estudiante **Edgar Estuardo Toledo Rabanales**, carné No. **199818282**, puede autorizarse como Asesor (a) al (a la) Licenciado **Henry Dennys Mira Sandoval**.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAR A TODOS”

Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
Coordinador de Carrera



c.c. archivos
sebm
/5

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, quince de mayo del año dos mil diecinueve.

ASUNTO: El (la) estudiante **Edgar Estuardo Toledo Rabanales**, carné No. **199818282**. continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte de la Coordinadora del Área de Metodología, Maestra **Alma Consuelo Coguo Perez**, pase al (a la) Coordinador (a) de Carrera de Ciencia Política, Lic. (Licda.) **Werner Enrique Castillo Regalado**, para que emita visto bueno sobre la propuesta del (de la) Asesor (a).

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAR A TODOS"

Lic. Mike Hangel Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/4



Guatemala, 15 de mayo del 2019

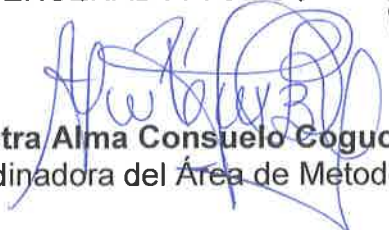
Lic. Mike Hangel Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Lic. Rivera:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: **“Diseño e Implementación del Sistema Nacional de Formación Laboral”**, presentado por el (la) estudiante **Edgar Estuardo Toledo Rabanales**, carné No. **199818282**. quien realizó las correcciones solicitadas y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Maestra Alma Consuelo Coguo Perez
Coordinadora del Área de Metodología



ECP

c.c. archivos
sebm
/3

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, catorce de mayo del año dos mil diecinueve.

ASUNTO: El (la) estudiante **Edgar Estuardo Toledo Rabanales**, carné No. **199818282** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del (de la) Lic. (Licda.) **Werner Enrique Castillo Regalado**, Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política, pase a la Maestra **Alma Consuelo Coguox Perez**, Coordinadora del Área de Metodología, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑADA A TODOS"

Lic. Mike Hangel Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política



c.c. archivos
sebm
/2

Guatemala, 14 de mayo del 2019

Lic. Mike Hangel Rivera Contreras
Director de la Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Licenciado Rivera:

Me permito informarle que el tema de tesis: **“Diseño e Implementación del Sistema Nacional de Formación Laboral”**, propuesto por el (la) estudiante **Edgar Estuardo Toledo Rabanales**, carné No. **199818282**, puede autorizarse dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAR A TODOS”

Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
Coordinador de Carrera



c.c. archivos
sebm
/1

Dedicatoria

A mi madre: por brindarme el don de la vida.

A mis abuelos + por enseñarme a llegar a este momento.

A mi sobrina: porque al motivarla, me inspira.

Al amor de mi vida: por acompañarme en esta aventura.

Agradecimientos

A la Delegación de la Unión Europea en Guatemala y al Jefe de Asistencia Técnica del Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para Jóvenes en Guatemala, Empleo Juvenil, por abrir puertas de oportunidades.

Al equipo de Asistencia Técnica del Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para Jóvenes en Guatemala, Empleo Juvenil, porque fue un gran equipo.

A Luis Romero, ciudadano español, pero con el corazón puesto en Guatemala, por inspirarme a construir puentes para el aprendizaje a lo largo de la vida.

A la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Oficina Guatemala, por brindarme la oportunidad de apoyar al subsistema extraescolar en Guatemala.

A los técnicos de la Dirección General de Gestión de Calidad Educativa, Digecade; y de la Dirección General de Currículo, Digecur, del Ministerio de Educación, por permitirme ser parte en la construcción de un mejor futuro para los jóvenes del país.

A GOPA, por confiar en mi experiencia.

A Fundación Kinal, por enseñarme a realizar el trabajo bien hecho.

A mis Madrinas, por su motivación e inspiración en convertirme en un profesional universitario.

ÍNDICE

Introducción.....	I
Capítulo I.....	5
Abordaje Metodológico y Abordaje Teórico	5
1.1 Abordaje Metodológico.....	5
1.1.1 Justificación:.....	5
1.1.2 Planteamiento del problema	8
1.1.3 Preguntas generadoras	11
a) Pregunta principal.....	11
b) Preguntas secundarias	12
1.1.4 Objetivos de la investigación.....	12
a) Objetivo general	12
b) Objetivos específicos	12
1.1.5 Delimitación	12
a) Unidad de análisis	13
b) Período histórico o Temporal.....	13
c) Ámbito geográfico.....	13
1.1.6 Tipo de investigación	13
1.1.7 Métodos, técnicas e instrumentos utilizados	13
1.2 Marco teórico.....	15
1.2.1 El Institucionalismo	15
1.2.2 Teoría sobre el funcionamiento del gobierno	17
1.2.3 Política pública y Gestión Pública.....	19
1.2.4 El Capitalismo y la Teoría del Valor del Trabajo.....	20
1.2.5 La Teoría del Valor del Trabajo de Marx	21
1.2.6 La Teoría Neoclásica	22
1.2.7 El Keynesianismo	24
1.2.8 El retorno del Modelo Neoclásico	24
1.2.9 La Teoría del Capital Humano.....	24
1.2.10 Los Sistemas Nacionales de Cualificación	26
a) La competencia profesional.....	27

b) El concepto de competencia profesional	28
1.3 Marco conceptual	32
Sistema Nacional de Formación Laboral, SINAFOLE.....	33
Organismo normalizador	33
Mesas sectoriales	33
Estructura sugerida del Sistema Nacional de Formación Laboral	34
• Sector gobierno	35
• Sector empresarial	35
• Sector académico y social	35
Articulación Ministerial.....	36
Comisión Nacional de Formación Laboral	36
Metodología del Sistema Nacional de Formación Laboral, SINAFOLE.....	37
Elementos del Sistema Nacional de Formación Laboral	37
Familia ocupacional.....	38
Cualificación profesional.....	39
Unidades de Competencia	39
Módulos Formativos.....	40
Niveles de Cualificación:.....	40
Capítulo II.....	42
Antecedentes.....	42
2.1 El Objetivo No. 4 de la Declaración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	42
2.2 La Agenda 2030 de la UNESCO	42
2.3 La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación -CINE- de la UNESCO	43
2.4 Las Metas Educativas 2021 de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura -OEI	43
2.5 El enfoque de la Formación y Educación Técnica Profesional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL	44
2.6 La Educación Técnica y Profesional -Reseña Histórica	44
2.7 Características del mercado laboral internacional (OCDE, 2007).....	47
2.8 Antecedentes en Guatemala.....	49
2.9 Evolución histórica de la formación laboral en Guatemala	56

2.10 Fase inicial del Sistema Nacional de Formación Laboral en Guatemala.....	68
2.11 Evolución del Sistema Nacional de Formación Laboral en Guatemala.....	69
Capítulo III	76
LA CREACIÓN DE UNA ESTRUCTURA TÉCNICO ADMINISTRATIVA EN EL MINEDUC QUE GESTIONE LA OFERTA DE FORMACIÓN LABORAL EN COHERENCIA CON LAS DEMANDAS DEL MERCADO LABORAL Y LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN DESFAVORECIDA	76
3.1 El rol rector de la Educación Ocupacional y Técnica en el Mineduc	76
3.1.1 Línea de mando	76
3.2 El Fortalecimiento de la Formación Laboral en el Mineduc	81
3.2.1 Los estudios realizados para la transformación organizacional del Ministerio de Educación en el Marco de un Sistema Nacional de Formación Laboral	82
3.3 La Participación de la UE en la Creación y/o Mejoramiento de las Capacidades Técnicas en Preparación para el Trabajo como parte del Establecimiento de un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.....	100
3.3.1 La firma del convenio de financiación	100
3.3.2 La Creación y el Mejoramiento de las Capacidades Técnicas en Preparación para el Trabajo en el Mineduc	101
3.3.3 Asistencia Técnica al Mineduc (Punto Focal)	102
3.3.4 El Plan de Acciones a desarrollar con apoyo de diferentes cooperaciones, programas y proyectos, para la formación para el trabajo.	108
3.3.5 El plan de acciones del Mineduc en el marco del Plan Estratégico del Programa	109
3.3.6 El Plan Piloto de formación por competencias del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en la Digecade	110
a) Diseño del Plan Piloto de Formación de Competencias del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.....	110
b) Elaboración de las herramientas necesarias para el seguimiento y evaluación del Plan Piloto de Formación basada en Competencias Laborales.....	119
c) Coordinación y ejecución de los cursos para el Plan Piloto de Formación de Competencias Laborales.....	120
3.4 Las Demandas del Mercado Laboral, las Necesidades de la Población Desfavorecida y los Resultados de la Puesta en Marcha del Sistema Nacional de Formación Laboral en el Mineduc	124
3.4.1 Identificación de la población más desfavorecida	125

3.4.2 Las demandas del sector productivo.....	127
3.4.3 El Catálogo Nacional de Familias Ocupacionales	129
a) Las 10 familias ocupacionales priorizadas	132
b) La fundamentación para la elaboración del Catálogo Nacional de Familias Ocupacionales.....	135
3.4.4 El desarrollo del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y del Catálogo Nacional de Módulos Formativos	136
a) fases del proceso de definición de cualificaciones profesionales	137
3.4.5 Resultados del proceso de articulación con el sector productivo	143
CAPÍTULO IV	150
PROSPECTIVA ANALÍTICA DEL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN LABORAL	150
4.1. Escenario Tendencial.....	153
4.1.1. En relación al Mineduc	153
4.1.2 En relación al Mintrab	154
4.1.3 En relación al Intecap	154
4.1.4 En relación al sector productivo	154
4.1.5 En relación a los donantes	155
4.1.6 En relación a la propuesta metodológica de formación basada en competencias laborales.....	155
4.1.7 Variante organizacional de provisión de la formación laboral predominante en el escenario tendencial en Guatemala.....	155
4.2 Escenario óptimo	156
4.2.1 En relación al Mineduc	156
4.2.2 En relación al Mintrab	158
4.2.3 En relación al sector productivo	158
4.2.4 Con relación al Intecap	158
4.2.5 Con relación a los donantes	158
4.2.6 En relación a la propuesta metodológica de formación basada en competencias laborales.....	159
4.2.7 Variante organizacional de provisión de la formación laboral predominante en el escenario óptimo en Guatemala.....	159
4.3 Escenario crítico	160

4.3.1 En relación al Mineduc	160
4.3.2 En relación al Mintrab	160
4.3.3 En relación al sector productivo	161
4.3.4 Con relación al Intecap	161
4.3.5 Con relación a los donantes	161
4.3.6 En relación a la propuesta metodológica de formación basada en competencias laborales.....	162
4.3.7 Variante organizacional de provisión de la formación laboral predominante en el escenario crítico en Guatemala	163
CONCLUSIONES.....	164
Bibliografía.....	166
Anexos.....	173
Anexo 1: El Sistema Educativo y Marco de Cualificaciones en Guatemala	173
Anexo 2: Oficio VDT No. 283-2015/OEA/edgr que autoriza la Propuesta Normativa de Organización, Puestos y Perfiles para la Subdirección de Educación Media y Formación para el Trabajo en la Digecade	174
Anexo 3: Oficio DIGECADE/SUB-AZ/ZH 299-2015 con propuesta organizacional para proceso de supresión, creación de la Subdirección de Educación Media y Formación para el Trabajo. Se incluyen 6 hojas que integran el oficio.....	175
Anexo 4: Oficio DIGECADE-SEE-No-059-2016 EVDeR/DCM/zlrr de notificación de traslado a técnico del Nivel Inicial y Preprimario para formar parte del Ciclo Diversificado con las mismas actividades que ha venido desempeñando	179
Anexo 5: Oficio VDT No. 429-2015/OEA/edgr dirigido al Viceministerio Administrativo de Educación para que procediera al estudio de caso de supresión- creación de plazas para el personal que integraría la Subdirección de Educación Media y Formación para el Trabajo en la Digecade	180
Anexo 6: Imágenes de los Encuentros Sectoriales (grupos de trabajo) para la definición de las cualificaciones profesionales de las 10 familias ocupacionales priorizadas en Guatemala.....	181
Anexo 7: Detalle del número de ocupaciones o puestos de trabajo estándar que cubren las cualificaciones desarrolladas en los encuentros sectoriales, por familia ocupacional y por nivel de cualificación profesional	182
Anexo 8: Detalle del desarrollo de Protocolos de Acreditación de la Experiencia Laboral de las 10 familias ocupacionales priorizadas y grupos de trabajo para el proceso de elaboración de los Protocolos	183

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Situación de la educación técnica vocacional durante los gobiernos en Guatemala.	49
Tabla 2 Evolución de la educación militar en Guatemala 1823 - 2011	58
Tabla 3 Evolución histórica de las Escuela de Artes y Oficios de Varones 1874 - 2011	59
Tabla 4 Evolución histórica de la educación agropecuaria 1978 - 2011	60
Tabla 5 Evolución histórica de la Educación Técnica 1927 - 2011	61
Tabla 6 Evolución histórica de la educación para el hogar y escuela de artes y oficios femeniles 1928 - 2011	62
Tabla 7 Establecimientos de educación ocupacional y técnica en el Mineduc	78
Tabla 8 Direcciones Generales y sus funciones legales relacionadas con la Educación Ocupacional y Técnica en el Mineduc	79
Tabla 9 Propuestas realizadas en el Mineduc, en el marco del Sistema Nacional de Formación Laboral para el fortalecimiento de la institucionalidad.	83
Tabla 10 Comparación de funciones entre propuestas presentadas al Mineduc en el marco del Sistema Nacional de Formación Laboral	86
Tabla 11 Desglose del presupuesto del convenio de financiación entre la UE y Guatemala en el marco de la implementación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo	102
Tabla 12 Acciones técnico administrativas a ejecutarse desde la asistencia técnica (punto focal) para la creación de la Subdirección del Nivel Medio de Educación y Formación para el Trabajo en la Digecade y lo relativo a la formación para el trabajo en el Subsistema Escolar.	103
Tabla 13 Diseño del Plan Piloto de Formación de Competencias del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo	111
Tabla 14 Conclusiones derivadas de las observaciones realizadas a los Centros Educativos del Mineduc en el marco del Sistema Nacional de Formación para el trabajo, por Subsistema Educativo	113
Tabla 15 Valoración de los centros educativos seleccionados para plan piloto de formación basada en competencias laborales	114
Tabla 16 Cuadro general con información sobre el Plan Piloto de formación basada en competencias en 10 centros educativos del Mineduc	117
Tabla 17 Ruta de implementación del Plan Piloto de Módulos Formativos en 9 centros educativos del Mineduc	120
Tabla 18 Cuadro con información general de los resultados de evaluación de medio plazo por centro educativo del Mineduc	122
Tabla 19 Análisis de las Familias Ocupacionales con respecto a la relación entre la oferta formativa y la población ocupada en Guatemala al 2011, incluyendo a los deportados de los Estados Unidos y su experiencia laboral	127
Tabla 20 Análisis del Sector Productivo de Guatemala con respecto a la Oferta Formativa.	128

Tabla 21 Mapa general de las familias ocupacionales en Guatemala con los subsectores que la integran	129
Tabla 22 Familias ocupacionales priorizadas por los tres Ministerios para la fase de implementación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.....	133
Tabla 23 Fundamentos conceptuales y metodológicos para la elaboración del Catálogo Nacional de Familias Ocupacionales -Catálogo Tentativo- para Guatemala	135
Tabla 24 Actores sociales que participan de los encuentros sectoriales para la definición de cualificaciones profesionales, de acuerdo a la metodología del Sinafol.....	139
Tabla 25 Acciones generales realizados en el proceso de coordinación y organización de un encuentro sectorial desde el Mineduc	141
Tabla 26 Programación de Encuentros Sectoriales en el marco del fortalecimiento al Sinafol.....	141
Tabla 27 Encuentros sectoriales que presentaron inconvenientes para su realización	142
Tabla 28 Avances realizados en el marco del Sistema Nacional de Formación Laboral ...	144
Tabla 29 Integrantes promedio de cada uno de los Encuentros Sectoriales para la definición de las cualificaciones profesionales y módulos formativos en el marco del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.	147
Tabla 30 Cotejo de las justificaciones presentadas por el sector productivo invitado a participar de los grupos de trabajo para la definición de cualificación profesionales y desarrollo de módulos formativos y de las manifestaciones de interés por parte del sector formativo (especialmente privado)	148
Tabla 31 Información sobre la articulación del equipo de asistencia técnica del Programa Empleo Juvenil de la UE con otros contratos o agencias de cooperación	148
Tabla 32 Detalle de empresas del sector productivo que participaron de los encuentros sectoriales para la identificación de cualificaciones profesionales y desarrollo de módulos formativos	149

INDICE DE FIGURAS

Figura 1 Estructura del Sistema Nacional de Formación Laboral	35
Figura 2 Coordinación Ministerial del Sistema Nacional de Formación Laboral	36
Figura 3 Metodología de Formación Laboral	37
Figura 4 Elementos de la metodología del Sistema Nacional de Formación Laboral	38
Figura 5 Familias Ocupacionales identificadas en Guatemala	39
Figura 6 Niveles de Cualificación identificados en Guatemala.....	41
Figura 7 Etapas y actores para la implementación del Sistema de Educación Técnica y Formación para el Trabajo elaborado por el Dr. Cojtí para el Programa Juventud.....	68
Figura 8 Organización y oferta de la formación para el trabajo en Guatemala	70
Figura 9 Interacción del mercado laboral con la formación laboral	71
Figura 10 Línea de mando institucional con relación a la Educación Ocupacional y Técnica en el Mineduc	78
Figura 11 Propuesta de centros educativos asociados al Subsistema Escolar (Digecade). ..	112
Figura 12 Propuesta de Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana asociados al Subsistema Extraescolar (Digeex).	112
Figura 13 Ámbitos y dimensiones a evaluar en un proceso de formación basada en competencias laborales	119
Figura 14 Detalle del desarrollo de cualificaciones profesionales de las 10 familias ocupacionales priorizadas, según el nivel de cualificación y la cantidad de cualificaciones por nivel por familia ocupacional	145

SIGLARIO

AG	Acuerdo Gubernativo
AM	Acuerdo Ministerial
AP	Áreas Profesionales
AT	Asistencia Técnica
ATA	Acción Técnica Administrativa
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEMUCAF	Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CIEN	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
CIU v4	Clasificación Internacional Industrial Uniforme versión 4.
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
CINTERFOR	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional
CIUO-08	Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones versión 2008
CNB	Currículo Nacional Base
CNC	Catálogo Nacional de Cualificaciones
CNE	Consejo Nacional de Educación
CNMF	Catálogo Nacional de Módulos Formativos
CNO-09	Clasificación Nacional de Ocupaciones versión 2009.
CO	Campo de Observación
CONAFOL	Comisión Nacional de Formación Laboral
CONED	Comisión Nacional de Empleo Digno
CONOCER	Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales de México
COPARE	Comisión Paritaria de Reforma Educativa
DGE	Dirección General de Empleo
DIAJ	Dirección de Asesoría Jurídica del Mineduc
DICONIME	Dirección de Cooperación Nacional e Internacional del Ministerio de Educación
DIDEDUC	Dirección Departamental de Educación
DIDEFI	Dirección de Desarrollo y Fortalecimiento Institucional
DIGEACE	Dirección General de Acreditación y Certificación

DIGEBI	Dirección General de Educación Bilingüe e Intercultural
DIGECOR	Dirección General de Coordinación
DIGEDUCA	Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa
DIGEEX	Dirección General de Educación Extraescolar
DIGEPSA	Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo
DIPLAN	Dirección de Planificación Educativa
DIREH	Dirección de Recursos Humanos del Mineduc
EFTP	Educación y Formación Técnica Profesional
ENCA	Escuela Nacional Central de Agricultura
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
EOT	Educación Ocupacional y Técnica
EQF	European Qualification Framework
FCL	Formación y Capacitación Laboral
FO	Familia Ocupacional
FOL	Formación Laboral
FxT	Formación para el Trabajo
GT	Grupo de Trabajo
IFP	Instituciones de Formación Profesional
INCUAL	Instituto Nacional de las Cualificaciones
INED	Instituto Nacional de Educación Diversificada
INGUAT	Instituto Guatemalteco de Turismo
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
MCC	Millenium Challenge Corporation
MF	Módulo Formativo
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINECO	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINTRAB	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MYPIME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
NCVQ	National Council for Vocational Qualifications
NINI	Ni trabajan Ni estudian

NVQs	National Vocational Qualifications
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ONSEC	Oficina Nacional de Servicio Civil
OREALC/UNESCO	Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe
PEA	Población Económicamente Activa
PEJ	Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para Jóvenes en Guatemala -Programa Empleo Juvenil-
PEMEN	Proyecto de Extensión y Mejoramiento de la Enseñanza Media
PJ	Programa de Fortalecimiento al Sector Juventud en Guatemala -Programa Juventud-
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONACOM	Programa Nacional de Competitividad
SIAD	Sistema de Administración de Documentos
SINAFOL	Sistema Nacional de Formación Laboral
SNFT	Sistema Nacional de Formación para el Trabajo
TdR	Términos de Referencia
UE	Unión Europea
UNE	Unión Nacional de la Esperanza
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
USA	United States of America
VDT	Vicedespacho Técnico
VUMES	Ventanillas Únicas Municipales de Empleo

Introducción

El Programa Juventud, PJ, financiado por la Unión Europea, UE, generó para Guatemala diversos estudios sobre la situación de la formación laboral en el país por lo que una de las recomendaciones estaba en la línea de implementar un modelo de formación laboral basado en competencias laborales asociadas a módulos formativos y organizados por familias ocupacionales, lo cual podría aportar en beneficios a la población guatemalteca más desfavorecida en particular y a la realidad socioeconómica guatemalteca en general.

Esta propuesta se concretó, con el apoyo de otro programa posterior, financiado también por la Unión Europea, en un modelo de Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, SNFT, que se fundamenta en la articulación entre la demanda laboral y la oferta formativa con relevancia en la formación laboral específica del sector productivo, con estructura propia y una metodología claramente diferenciada de la educación científica-humanística tradicional.

A partir de dichos estudios, el Ministerio de Educación con el apoyo del Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para Jóvenes en Guatemala -Programa Empleo Juvenil-, un programa financiado por la UE, se propuso implementar el Sistema Nacional de Formación Laboral, lo cual implicó crear una nueva estructura administrativa para intentar articular al sector productivo y dirigir la implementación del nuevo modelo formativo en el ciclo diversificado del nivel medio del Sistema Educativo Nacional.

El actual modelo educativo nacional requiere de una mejora en la manera como se conecta con las demandas de los sectores productivos y el emprendimiento, ámbitos a los que puede ayudar a configurar y de los que necesariamente se retroalimenta.

A través de la presente investigación, se pretende que la comunidad de la ciencia política y otras ciencias sociales tengan una aproximación al proceso de diseño e instalación del Sistema Nacional de Formación Laboral, Sinafol, por lo que el abordaje de esta investigación proporcionará nuevos conocimientos sobre el Marco de Cualificaciones Profesionales, referencia del sector productivo que se enlaza con el sector educativo, el cual

puede y debe ser impulsado a través del sector gobierno para buscar el desarrollo económico y social de su población.

La investigación que se realizó estuvo motivada, desde la perspectiva personal, por el deseo de evidenciar los resultados obtenidos del Programa Juventud como del Programa Empleo Juvenil, ambos con el financiamiento de la Unión Europea y el apoyo brindado al gobierno de Guatemala a través del Ministerio de Economía, Ministerio de Educación y al Ministerio de Trabajo y Previsión Social en beneficio de la población más joven y desfavorecida.

Por lo anterior, la investigación se estructuró en cuatro capítulos. Para el primer capítulo se desarrolla el abordaje metodológico y abordaje teórico de la investigación.

En el capítulo segundo, se realiza un recorrido sobre los principales antecedentes sobre la formación laboral en el mundo y una reseña histórica sobre la formación vocacional y técnico en el país, así como una breve descripción de la fase inicial del Sistema Nacional de Formación laboral.

Para el capítulo III, se expone en tres apartados, entre ellos el primero; la necesidad de llevar a cabo un proceso de creación de estructura técnico administrativa en el Mineduc para el fortalecimiento de la formación laboral en el país, del cual el Mineduc dispone de hasta cuatro propuestas realizadas por distintas asistencias técnicas financiadas por la cooperación internacional. El desarrollo de dicho capítulo presenta una comparación entre propuestas presentadas al Mineduc.

Para el segundo apartado del capítulo III, se plantea el rol relevante de las cooperaciones financiadas por la Unión Europea en el Mineduc para la creación y/o mejoramiento de las capacidades técnicas en preparación para el trabajo como parte del establecimiento del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

En el tercer apartado del capítulo III, se plantean las demandas del sector productivo y las necesidades de la población más desfavorecida del país, así como los resultados de la intervención de la asistencia técnica del programa financiado por la Unión Europea en cuanto a la puesta en marcha del Sistema Nacional de Formación Laboral en el Mineduc,

haciendo énfasis en el proceso de articulación con el sector productivo, considerando que históricamente, es un momento trascendental para el Ministerio de Educación debido a que no había existido un proceso sistematizado que planteara la creación de vínculos, tanto con otras instituciones de Estado como son el Ministerio de Economía como el Ministerio de Trabajo y Previsión Social; así como con representantes del mercado laboral de los sectores productivos con mayor población ocupada en el país.

El capítulo V, presenta tres distintos escenarios (tendencial, óptimo y crítico), sobre el rumbo que puede llegar a tomar la implementación del Sistema Nacional de Formación Laboral.

Se finaliza la investigación con las conclusiones correspondientes.

Se confía en que la investigación y sus resultados motive a otros estudiantes y profesionales de las ciencias sociales en general y de la ciencia política, sociología y relaciones internacionales a continuar describiendo, analizando y realizando propuestas de políticas públicas que brinden mejores y mayores oportunidades a la juventud guatemalteca que hoy se encuentra excluido del Sistema Educativo Nacional y sin la oportunidad de un empleo digno.

Capítulo I

Abordaje Metodológico y Abordaje Teórico

1.1 Abordaje Metodológico:

1.1.1 Justificación:

De acuerdo con la Oficina Internacional de Trabajo, el impulso que los gobiernos realizan a la educación representa uno de los pilares para el desarrollo sostenible, tanto de un país en particular como de una región en general. Los países que han logrado niveles de desarrollo económico y social a nivel mundial han apostado a la educación, especialmente a la educación técnico vocacional como elemento angular para la formación de capital humano (Oficina Internacional del Trabajo, 2012).

La posibilidad de que las personas y las naciones alcancen mayores niveles de innovación, productividad, crecimiento económico y bienestar social, descansa en gran medida en el impulso que los gobiernos apliquen propuestas de políticas locales, nacionales e internacionales orientadas a la acumulación de capital humano a través de la educación.

Ante la dinámica de los cambios tecnológicos, sociales y económicos, ha surgido a nivel mundial la necesidad de adecuar continuamente los Sistemas Educativos a las demandas del mundo del trabajo y el emprendimiento.

Por lo anterior, resulta imprescindible que cada país establezca mecanismos para acercar la formación, en este caso muy particular, la formación laboral con el sector productivo; lo cual conduce a los gobiernos en general y al de Guatemala en particular, a plantearse políticas y estrategias que conllevaron a realizar reformas al Sistema Educativo Nacional a través de lo que se conoce como modelos de: formación técnica profesional, formación para el trabajo, formación laboral, formación técnico vocacional, entre otros.

Para ello, tanto la estructura organizativa-administrativa del ente rector de la Educación Nacional, así como su actual modelo educativo requieren mejorar su conexión con las demandas de los sectores productivos.

En la práctica nacional, esto ha obligado a crear vínculos entre el Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y Ministerio de Economía, de modo que se reduzca la brecha entre las expectativas de los sectores empleadores y las competencias que otorgan los programas de formación laboral.

Para que suceda la relación interinstitucional entre ministerios fue preciso establecer un mecanismo, especialmente político-legal, que permitió, por una parte, el fortalecimiento interno en cada institución al tiempo que favoreció la articulación y coordinación con el mercado laboral y sociedad civil para definir e implementar políticas y estrategias que orienten la educación y formación técnica en el país.

Por lo anterior, se realizó un análisis profundo al proceso de diseño e instalación del Sistema Nacional de Formación Laboral para identificar los avances y limitaciones en el Ministerio de Educación en materia de transformación organizacional, reforma del modelo educativo y articulación con el mercado laboral; teniendo en cuenta que la vinculación, además de producirse con el mercado laboral, también ocurre a lo interno del Mineduc dado que la estructura administrativa ha realizado esfuerzos muy dispersos entre sus Direcciones Generales y una clara desconexión a nivel de Viceministerios, especialmente entre el Vicedespacho Técnico Educativo y el Vicedespacho Administrativo; dos de los cuatro Vicedespachos actuales entre los que se reparten la Dirección Técnica Pedagógica de la Educación Nacional y la Dirección Administrativa del Ministerio de Educación y sus dependencias, respectivamente.

Tanto a lo interno del Mineduc como del Mintrab se han conformado Comisiones Ministeriales de Formación Laboral para articular y coordinar acciones entre ambos ministerios para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación Laboral, por lo que es importante analizar los efectos resultantes del apoyo que ha brindado la cooperación internacional para este proceso con los Ministerios, para que pueda abrirse una puerta de oportunidad al desarrollo del país ante un proceso de transformación tan importante en una

de las carteras de mayor asignación presupuestaria del gobierno de Guatemala y uno de los Ministerios más grandes de Centro América.

Ha correspondido al Estado, entonces, la función pública de liderazgo y coordinación interinstitucional del proceso de diseño e implementación de políticas para el desarrollo conceptual y estructural de procesos que beneficien a la mayoría de su población, especialmente cuando esta es la población joven; el establecimiento de las orientaciones estratégicas de su aplicación, y en el financiamiento tanto de una etapa inicial de implementación.

Por lo anterior, en algunos apartados de la investigación se incluirán datos y comentarios acerca del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; y del Ministerio de Economía o del Ministerio de Desarrollo Social, con el objetivo, no de desviar la investigación, sino de motivar a otros futuros graduandos de la Escuela de Ciencia Política o afines, a indagar sobre el proceso de institucionalización del Sistema Nacional de Formación Laboral en las respectivas instituciones.

Un aporte a largo plazo que puede proporcionar esta investigación a la sociedad guatemalteca, será el de beneficiar a las futuras generaciones, dado que el modelo de formación laboral debe alimentar al mercado laboral buscando que la población desocupada logre la inserción laboral digna, el autoempleo o el emprendimiento; el ingreso a la educación superior o el de continuar su formación profesional no superior. Cualquiera que sea, el Sistema Educativo Nacional debe brindar las oportunidades de realización personal.

El presente, es un tema de nuevo estudio. Los estudios que se han elaborado al respecto están limitados, por el momento, a profesionales de los Ministerios que conforman el Sistema Nacional de Formación Laboral y consultores locales y extranjeros contratados por las agencias de cooperación y empresas internacionales que analizan el caso de Guatemala en cuanto a las condiciones políticas y sociales que han permitido o no una reorganización institucional que se encargue de la articulación con el sector productivo, que dirija los procesos formativos con el enfoque de formación basada en competencias laborales. Algunas tesis de licenciatura se han desarrollado sobre el tema de competencias laborales, sin que se analice el tema de organización de los sectores productivos del país en familias

ocupacionales, y menos aún, en brindar detalle sobre la estructuración de las competencias laborales en niveles de cualificación profesional.

Finalmente, se espera que la investigación identifique las limitaciones, deficiencias u obstáculos que enfrenta el Mineduc en materia de transformación organizacional, transformación de su modelo de formación y de vinculación con el sector productivo, para que se puedan exponer los resultados de la investigación al servicio de todos los guatemaltecos y por qué no, al gobierno de turno del bicentenario, preocupados por las generaciones próximas que se graduarán del ciclo básico y diversificado y no logren insertarse laboralmente.

1.1.2 Planteamiento del problema

Guatemala ha iniciado un nuevo proceso electoral que conllevará a la elección de los futuros gobernantes del país para el período 2020 – 2024, definitivamente será el gobierno del bicentenario, lo cual ya le da notoriedad al futuro venidero, especialmente cuando uno de los mayores capitales que tiene tanto Guatemala como los demás países latinoamericanos con los que compartimos los bicentenarios de las independencias es el capital humano.

Guatemala, como otro de los países latinoamericanos, es un país joven. Más del 70% de su población económicamente activa tiene entre los 14 y 29 años de edad (Ministerio de Educación, 2017). La mayoría de esta población juvenil se encuentra desatendida por el sistema educativo nacional; en términos cuantificables, es un dato que supera los dos millones de jóvenes.

Para el año 2009 el 40% de los jóvenes entre 13 a 18 años se encontraba fuera de las aulas (Cojtí Cuxil, 2011, pág. 23). Lo anterior significa que dos de cada tres jóvenes apenas tienen probabilidades de acceso a la educación general, y solamente cuatro de cada diez, en la edad correspondiente, logran continuar una formación de nivel medio, por lo que varias instituciones, organismos y cooperaciones nacionales e internacionales han advertido que el Sistema Educativo Nacional tiene serios inconvenientes para brindar una educación adecuada en el ciclo básico y diversificado del nivel medio que le permita a los jóvenes una inserción laboral digna.

Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI 2011, solamente el 4.6% de los jóvenes entre 15 y 29 años de edad recibieron una formación para el trabajo; otro 16% lo hizo en empresas privadas donde lograron insertarse y otro 16% a través del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, INTECAP (Centro de Investigaciones Economicas Nacionales, CIEN., 2016, pág. 1). Por lo anterior, se infiere que existe una demanda real de la fuerza laboral que busca programas formativos directamente relacionados con las necesidades del sector productivo y que no se está cubriendo desde el Sistema Educativo Nacional, especialmente desde la oferta pública.

Ambos ciclos de la educación media en Guatemala, básico y diversificado, no están logrando sus objetivos, pues además de la ambigüedad entre funciones de preparar para la educación superior y de preparar para el trabajo, en este último caso se carece de claridad en sus objetivos y de las dotaciones institucionales que van desde las tecnológicas, metodológicas y de presupuesto necesarias.

Quienes logran finalizar el ciclo diversificado, presentan inconvenientes para ingresar a la universidad y encuentran mayores obstáculos si desean insertarse laboralmente, o bien, al no contar con las competencias laborales adecuadas, deben buscarse la vida en actividades informales de baja productividad, o peor aún, emigrar.

Los datos anteriores son reveladores en cuanto a que indican que el inconveniente continúa evidenciándose en los trabajadores en busca del primer empleo, situación que no es ajena a la realidad guatemalteca. Ahora bien, ¿por qué son importantes las competencias de empleabilidad?, ¿pueden formarse competencias laborales desde la educación reglada, escolarizada?, ¿solamente pueden formar competencias laborales y profesionales la educación superior?, o ¿solamente la experiencia laboral forma competencias laborales?

Es importante internar responder internamente estas preguntas antes de continuar el planteamiento del problema, dado que, si las respuestas a estas incógnitas están referidas a que solamente el empleo, la universidad, o bien, una institución ajena a la formación escolarizada tiene la regencia de la formación laboral y profesional, es momento para realizar las primeras reflexiones sociales sobre el qué hacer de la educación pública.

La educación secundaria o básica, que además de ser obligatoria de acuerdo con el artículo 74 de la Constitución Política de la República de Guatemala, es importante para la construcción de competencias para la empleabilidad. Antiguamente, la educación básica era propedéutica para el paso a la carrera, al ciclo diversificado para alcanzar un título o diploma que permitiera el ingreso a la educación superior.

El Ministerio de Educación ha iniciado un proceso de transformación del nivel medio, sin embargo, su transformación ha sido lenta, teniendo el inconveniente en el ciclo diversificado de no contar con un modelo de formación específico para preparar a los estudiantes con las competencias de empleabilidad. Si bien, el Mineduc cuenta con programas de formación vocacional, no existe coordinación con el ente rector en materia laboral que es el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Ambos Ministerios han iniciado recientemente la implementación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo el cual supone resolver la coordinación interinstitucional en materia de articulación del mercado de trabajo con la oferta formativa.

Por la parte del mercado de trabajo, existe un desbalance entre la demanda del mercado laboral y la oferta formativa, teniendo, por ejemplo, el sector agropecuario y forestal el 33% de la población económicamente activa que equivale a más de dos millones de personas en edad de trabajar, pero de estos, un 84 % ha logrado finalizar el nivel primario, un 5 % tiene ciclo diversificado y apenas un 0.9 % ha alcanzado el nivel de educación superior; con lo cual, el nivel de cualificación del gran porcentaje de personas que trabajan en el sector agropecuario es casi nulo y al analizar la oferta de formación, solamente existe un 1 % de programas dirigidos a la formación laboral agropecuaria y forestal en todo el país. En resumen, el país tiene, en cuanto al sector productivo agropecuario y forestal un 33 % de su fuerza productiva contra el 1 % de formación. El mismo ejercicio plantea realizar un Sistema Nacional de Formación Laboral con los distintos sectores de actividad económica del país.

El análisis de todas las actividades económicas que conforman el mercado laboral del país y su respuesta de formación profesional es muy propio de un Sistema Nacional de Formación Laboral como se ha propuesto en Guatemala.

El Ministerio de Educación es el órgano del aparato de Estado a quien corresponde la función pública como rector en materia de educación, en este caso específico, con programas formativos a nivel medio que benefician a la mayoría de su población, especialmente cuando esta es la población joven y vulnerable.

La apropiación por parte del Mineduc y la sostenibilidad por parte del Estado de Guatemala no es posible sin fortalecer la organización técnico y administrativa al interior del Ministerio de Educación.

Como ha sucedido con anteriores gobiernos, el Estado guatemalteco no ha logrado reconocer la importancia de mejorar la calidad y la equidad en el nivel medio de educación y de relacionarla con el mercado laboral como se lo han hecho en otros países para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad, aun cuando se hace mención que la educación obligatoria por mandato constitucional se tiene como medio prioritario para incorporar la juventud a la vida laboral y hacerla partícipe de la Economía Nacional desde criterios de calidad, pertinencia y equidad y, de esta forma, favorecer la inclusión social.

Dado que la ciencia de la administración pública es una importante subárea de estudio y el institucionalismo es un pilar para la ciencia política; es suficiente motivo por el cual adquiere valor académico la presente investigación.

Este trabajo realizó una revisión sistemática y objetiva en cuanto a limitaciones y avances en el Sistema Nacional de Formación Laboral. La pregunta que generó el interés para la elaboración de la tesis, es la siguiente: ¿Cuál es el conjunto de deficiencias en el diseño e implementación del Sistema Nacional de Formación Laboral en el Ministerio de Educación?

En las conclusiones se responde a esta interrogante.

1.1.3 Preguntas generadoras

a) Pregunta principal:

¿Cuál es el conjunto de deficiencias en el diseño e implementación del Sistema Nacional de Formación Laboral en el Ministerio de Educación?

b) Preguntas secundarias:

¿Cuáles son los consensos, aprobaciones y limitaciones para la transformación organizacional en el Ministerio de Educación en el marco del Sistema Nacional de Formación Laboral?

¿Cuáles son las mejoras y deficiencias en materia de transformación del modelo de formación en el Ministerio de Educación en el marco del Sistema Nacional de Formación Laboral?

¿Cuáles son los impulsos y obstáculos en el proceso de vinculación con el sector productivo y el Ministerio de Educación en el marco del Sistema Nacional de Formación Laboral?

1.1.4 Objetivos de la investigación

a) Objetivo general

- Determinar los alcances y deficiencias del sistema educativo nacional que influyen en la transformación organizacional; en el modelo de formación y en la vinculación con el sector productivo en el marco del Sistema Nacional de Formación Laboral.

b) Objetivos específicos

- Identificar los consensos, aprobaciones y limitaciones para la transformación organizacional en el Ministerio de Educación.
- Identificar las mejoras y deficiencias en materia de transformación del modelo de formación.
- Identificar los impulsos y obstáculos en el proceso de vinculación con el sector productivo.

1.1.5 Delimitación

El diseño de investigación se ha propuesto los siguientes límites investigativos:

a) Unidad de análisis:

La investigación determina como unidad de análisis las suficiencias y deficiencias en el diseño e implementación del Sistema Nacional de Formación Laboral en el Ministerio de Educación.

b) Período histórico o Temporal:

Por los fines de la investigación, se propone analizar el período del 2013 al 2017, temporalidad en el que inicia y finaliza acciones el Programa Empleo Juvenil principal impulsor del diseño e implementación del Sistema Nacional de Formación Laboral.

c) Ámbito geográfico:

La investigación se circunscribe a la Sede Central del Ministerio de Educación en la ciudad de Guatemala.

1.1.6 Tipo de investigación

El presente trabajo de investigación, por el enfoque y la aplicación teórica que fue implementada en esta tesis, se abordaron teorías económicas y de ciencia política para tener la fundamentación teórica con la definición de conceptos a aplicar en la investigación.

La claridad en el enfoque respondió a un abordaje de tipo social y humanístico en tanto que se abordaron condiciones propias del campo de la administración pública y del institucionalismo.

La investigación es descriptiva con enfoque cualitativo. Para la presente investigación, se utilizarán, preguntas de investigación en lugar de hipótesis, dado que el presente estudio no pretende demostrar una relación de tipo estadístico entre dos variables, sino por el contrario, hacer una descripción de un proceso, por lo que se realizó un análisis estableciendo sus avances y limitaciones para el impulso en su fase de implementación.

1.1.7 Métodos, técnicas e instrumentos utilizados

El estudio adoptó el método analítico, empleando técnicas de observación participante entendida esta como presencia en primera persona durante la temporalidad del objeto de

análisis, con lo cual se obtuvo gran cantidad de material (documentos, entrevistas, y videos) que permitieron realizar un análisis sistemático del contenido y de los distintos actores en la institución política con el énfasis que todo aquel conocimiento que se obtenga contribuya para el enriquecimiento de la Ciencia Política. En este sentido, se realiza una investigación documental de tipo formal-legal e histórico comparativo más no con el propósito de enunciar leyes.

Entre las fuentes primarias se encuentra documentación específica como libros, documentos oficiales, investigaciones presentadas a organizaciones, testimonios de expertos, videos que han surgido de la puesta en marcha de los programas aludidos que proveen de información profunda, amplia y actual sobre el tema en cuestión, integrando la opinión y aportes de diversos actores nacionales e internacionales. Adicionalmente se contaron con fuentes secundarias como resúmenes y listados de referencia de formación laboral.

La aplicación de este método consistió en realizar una exposición narrativa, numérica o gráfica, lo más detallada y exhaustiva del objeto de estudio. La aplicación de este método dispuso de una explicación de la realidad tal. El rigor exigido por este método presupone obtener la información necesaria sobre el fenómeno investigado.

La investigación aplicó como instrumentos, distintos cuadros como matriz de datos para la sistematización de la información recogida en un período de tiempo y que a través de ella se ha podido describir, explicar y concluir comportamientos de los hechos que se observan.

Finalmente, como podrá deducirse de lo anterior, la investigación se realiza a posteriori, es decir, parte de una mirada retrospectiva del Sistema. Se hizo de esta manera debido a que solamente se analiza la fase de diseño e implementación inicial del proyecto, dejando de lado la fase de evaluación.

1.2 Marco teórico

1.2.1 El Institucionalismo

Ubicados en el marco del conocimiento del Estado y de sus instituciones, y de acuerdo con lo expresado por Rhods (Marsh & Stoker, 1997), la ciencia de la administración es una importante subárea de la ciencia política, al definirla, constantemente aparecen expresiones como: el estudio de los acuerdos institucionales para la provisión de servicios públicos, por lo tanto:

El institucionalismo es uno de los pilares principales de la ciencia política que se centra en las reglas, procedimientos y organizaciones formales de un sistema de gobierno. Su metodología tiene un carácter institucional-descriptivo, formal-legal e histórico-comparativo, utiliza técnicas del historiador y del jurista, y pretende explicar, por una parte, la relación entre la estructura y la democracia y, por otra, de qué modo las reglas, procedimientos y organizaciones formales determinan o no el comportamiento político (Marsh & Stoker, 1997, pág. 65).

Las instituciones sociales han influido en la vida social de distintas maneras, tanto como estructuran y brindan beneficios a una sociedad determinada. Entre ellas se realizan interacciones complejas que pueden brindar, como resultado de dicha interacción, información para resolver inconvenientes sociales o bien, conflictos derivados de la distribución de beneficios.

¿Por qué algunas naciones son ricas mientras otras son pobres?, la idea clave es que las naciones producen dentro de sus fronteras no aquello que la dotación de recursos permite, sino aquello que las instituciones y las políticas públicas permiten (Ayala Espino, 2008, pág. 55).

Siguiendo a Ayala Espino, las instituciones sirven para generar un ambiente de cooperación y coordinación, pero también son fuente de conflictos y fricciones sociales cuando los agentes negocian o toman elecciones individuales y colectivas.

Dado que la teoría del capital humano supone un análisis sorprendente y profundo de la teoría neoclásica de la economía, esta sugiere que las instituciones son resultado del intercambio que ocurre en el mercado.

Los agentes, incluido el Estado, seleccionan las instituciones de acuerdo con los criterios de eficiencia económica. En este sentido, las instituciones se originan para desarrollar y mantener los mercados y prevalecen las que son eficientes en términos del mercado y las cuales cambiarán cuando se vuelvan ineficientes en términos de las necesidades del intercambio (Ayala Espino, 2008, pág. 56).

En la teoría neoclásica de la economía, el mercado explica el surgimiento, mantenimiento y cambio de las instituciones ya que la competencia en el mercado es el mecanismo más poderoso en la selección de instituciones.

Según Alchian,

la presión de la competencia en los mercados selecciona las formas de organización más eficientes, como la mejor estructura de derechos de propiedad, el mejor sistema legal, los mejores contratos, etc. Los agentes no tienen necesariamente intención o participación alguna en el diseño de las instituciones.. la evolución y competencia del mercado obligará a elegir las mejores instituciones, independientemente de su voluntad (Ayala Espino, 2008, págs. 57-58).

Puede que Alchian no se haya equivocado en el planteamiento, sin embargo, a criterio de Ayala Espino, pareciera que excluye el análisis de las intenciones de los agentes al momento de elegir instituciones dado que los actores siempre tratan de minimizar los costos de transacción cuando eligen instituciones y formas de organización.

Siguiendo con las definiciones que brinda Ayala Espino,

Las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. Las instituciones son construcciones históricas que, a lo

largo de su evolución (origen, estabilización y cambio) los individuos erigen exprésamente. Las instituciones en un país, asumen características peculiares, de acuerdo con los rasgos estructurarles dominantes de una determinada economía y sociedad, y por supuesto es importante la influencia de los valores, tradiciones culturales y religiosas, y en general, de las convenciones existentes (Ayala Espino, 2008, págs. 62-63).

Siguiendo la exposición, se establece que un conjunto de reglas se transforman en institución cuando se comparte su conocimiento y se acepta el cumplimiento de manera voluntaria o coercitiva por el Estado. Las instituciones sin una correspondiente socialización, aprendizaje y transmisión, solo serían construcciones formales, sin viabilidad económica y social, porque nadie sabría siquiera de su existencia o su operación.

Por lo anterior, la investigación se enmarca y presenta como unidad de análisis a una institución formal, Estatal que busca la creación de una instancia, otra institución, como respuesta a conflictos económicos, sociales y políticos.

Aunque son los individuos los que demandan la creación de instituciones, es el gobierno el único encargado de su diseño y operación, además de su vigilancia, financiamiento, y cumplimiento, También debe reconocerse que el gobierno diseña y opera instituciones que los individuos no demandan, imponiendo su voluntad.

Ahora bien, un importante incentivo para la creación de instituciones es que se logran reducir los riesgos y la incertidumbre económica y social ya que facilita soluciones a controversias asociadas a fallas del mercado y otras circunstancias.

1.2.2 Teoría sobre el funcionamiento del gobierno

De acuerdo con el planteamiento de Zambrano (2008), la Teoría del Estado comprende el estudio de la población, el territorio y el gobierno de un país.

En relación al funcionamiento del Gobierno, existe una teoría sobre el funcionamiento del mismo conocida como administración pública y, según Zambrano (2008), conocida últimamente como gestión pública.

Siguiendo a Zambrano (2008), en países de Europa y de Norteamérica, se ha desarrollado la gestión pública apoyándose en el postulado de “management”, refiriéndose a la capacidad de gestión de una organización de negocios o empresa que procura lograr eficacia, eficiencia, economía, calidad y rentabilidad en sus procesos, logrando un cierto nivel de importancia en la gestión pública en países desarrollados.

Los enfoques teóricos del management se han trasplantado a América Latina con el objeto de desarrollar la capacidad de diseñar y ejecutar eficazmente las políticas públicas (Zambrano, 2008).

Según Zambrano, “la gestión pública es sustantivamente gestión, entendida como el conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas, en el marco de las restricciones jurídico-políticas de la actividad estatal” (p. 138).

Ajena a las presiones del mercado, hasta hace muy poco la administración pública no había experimentado la misma urgencia por atender a los dictados de la economía, eficacia y eficiencia; sus principios de organización y funcionamiento se orientan a satisfacer el imperativo burocrático universal y uniforme de las normas, sin reparar demasiado en recursos ni resultados. Por ello, puede entenderse la dificultad de trasladar el bagaje conceptual y práctico del “management” hacia la administración pública (Zambrano Barrios, 2008, pág. 140).

Siguiendo a Malave y Piñango (2003):

El papel del Estado no sólo es esencial en el área social, en las funciones relacionadas con el bienestar de la población. No hay economía moderna, por muy liberal que sea, que pueda operar sin un Estado sólido, capaz de asegurar el cumplimiento de ciertas normas. Además, su presencia es insustituible en áreas tales como infraestructura, regulación y distribución de la riqueza, el poder y el conocimiento (Zambrano Barrios, 2008, pág. 141).

La solución que propone Zambrano (2008) es elevar la capacidad del gobierno para que las instituciones públicas cumplan con su misión.

Al elevar la capacidad del gobierno y por ende de la gestión pública, se requiere, entre otros elementos, modelos teóricos que sirvan de base a los procesos de educación, formación y adiestramiento de la población en general y de los funcionarios públicos en ciencias y técnicas para gobernar, particularmente.

Zambrano (2008), expone que entre las causas que pueden señalarse para que América Latina no logre el pase de la concepción de la administración pública a una propuesta relacionada a la gestión, están:

- El peso excesivo del partido político y la ideología en la administración pública.
- El fuerte arraigo del “garantismo burocrático” en la vida de las organizaciones administrativas.
- El hecho de que la carrera administrativa y el ascenso del funcionario depende más de la antigüedad que de la calidad del desempeño.
- El predominio del enfoque de corto plazo en la toma de decisiones administrativas y la dependencia que tienen de la coyuntura política.

1.2.3 Política pública y Gestión Pública

De acuerdo a Mario Weissbluth (2003), “la política pública está referida al qué hacer, mientras que la gestión pública se dedica a responder cómo hacerlo” (Zambrano Barrios, 2008, pág. 143).

De acuerdo con Pagani,

Las políticas públicas responden a las orientaciones ideológicas y políticas del Estado e impactan en las condiciones de vida de las personas. Emergen de la interacción entre distintos actores y, por ello, no se encuentran completamente estructuradas por arreglos formales. En sus diversas etapas, atraviesan un proceso social y político que configura un campo en disputa entre actores: ciudadanos, agentes estatales que ocupan diferentes roles (los funcionarios, los equipos técnicos y administrativos), los sindicatos,

proveedores, etc. Este proceso social complejo, no transcurre en forma lineal, sino que emerge del entrecruzamiento de diferentes posiciones de los actores, que se fundamentan en valores y racionalidades distintas. (Pagani, 2019).

J Subirats, enfatiza que la política pública es una serie de decisiones e interacciones, por lo tanto, es un proceso de elaboración, un proceso donde la toma de decisiones es fundamental en la interacción entre el Estado y la Sociedad Civil. En esta serie de decisiones, se tiene que decidir la existencia del problema, decir lo que se debe resolver y decidir legislar sobre el tema. La política pública es también no hacer nada.

Por lo anterior, existe una necesidad de articular la política pública con la gestión pública, debiendo concentrarse procedimientos que establezcan acciones de gobierno y Estado.

1.2.4 El Capitalismo y la Teoría del Valor del Trabajo

El capitalismo, como forma de organización social, supuso la generalización de los mercados y la conversión de todos los recursos productivos en mercancías. Con el capitalismo aparecieron los mercados de recursos como el capital, la tierra y el trabajo, con lo cual, también incluía el trabajo humano bajo el régimen de asalariado bajo el cual se manifiesta la relación laboral en el mercado.

Adam Smith se refirió a la naturaleza del trabajo vinculándolo por primera vez al valor que da origen a cualquier forma de riqueza:

El trabajo anual de cada nación es el fondo que en principio le provee de todas las cosas necesarias y convenientes para la vida, y que anualmente consume el país. Dicho fondo se integra siempre, o con el producto inmediato del trabajo, o con lo que mediante dicho producto se compra de otras naciones (Smith, 1958, pág. 3)

Al contemplar el intercambio en el mercado como eje principal de la actividad económica de las naciones, Adam Smith estableció que el trabajo es la medida real del valor en cambio de toda clase de bienes (Smith, 1958).

A partir del surgimiento del capitalismo como sistema económico y de lo que hoy conocemos como teoría del valor del trabajo, formulada por los economistas clásicos como Adam Smith o David Ricardo, se reconocía que cada bien producido conlleva trabajo, sea este un desgaste físico o intelectual del trabajador para producirlos. Es importante reconocer en esta teoría del valor del trabajo, cómo se iniciaba el reconocimiento, además del esfuerzo físico, el esfuerzo intelectual para la producción de un bien, el cual, únicamente podía ser cultivado.

Interpretando con mayor profundidad y vinculando el sistema capitalista a la educación, hoy las personas comprenden que, a mayor acceso a educación mayor es el valor de la fuerza de trabajo. También se sabe que un desbalance en el mercado es la sobreproducción de profesionales consecuencia de la falta de articulación entre sector productivo y sector formativo. Ese desbalance conlleva a disponer del valor del trabajo a un precio menor del real.

1.2.5 La Teoría del Valor del Trabajo de Marx

Marx, al impulsar la economía clásica, matizó las apreciaciones originales de Smith sobre el valor del trabajo, distinguiendo entre trabajo y fuerza de trabajo, con lo cual se cambió el discurso teórico y sus consecuencias prácticas. Desde este enfoque, el valor del trabajo se corresponde con el tiempo de trabajo socialmente necesario para mantener y reproducir la vida del trabajador ya que el salario no retribuye la totalidad de lo producido por el trabajador en el tiempo de trabajo, produciéndose una plusvalía que se apropia el capitalista, originando la explotación del trabajador.

Es importante anotar que no todas las personas trabajan igual, sino que su trabajo depende de su edad, de su experiencia, su habilidad, su destreza, su forma de organizarse, etc., por lo que debe reconocerse desde el ámbito educativo, que la habilidad, la destreza y la organización pueden ser desarrolladas en un contexto formativo.

La cantidad de trabajo puede medirse en horas, pero no significa que sea el único criterio completamente unificador entre todos los trabajos. Como se comentó arriba, las personas no trabajan igual, por lo que no todos los trabajos son iguales. Desde este punto, es sobre manera importante reconocer que existen distintos niveles de complejidad laboral llamados

cualificaciones laborales, por lo tanto, no será nunca el mismo trabajo de albañil que de arquitecto, ya que su nivel de complejidad es distinto. Si ambos trabajos se recompensaran de la misma manera, implicaría que la cualificación no produce un valor añadido al trabajo y sería inútil dicho concepto y nadie desearía adquirir una cualificación profesional.

Por lo expuesto anteriormente, Marx concibió las categorías de trabajo en medio simple y el trabajo complejo.

1.3.1 La Teoría Neoclásica

Un nuevo planteamiento desde la teoría neoclásica lo reconocía expresivamente Nassau Senior (Torres López y Montero Soler, 2005):

Una teoría que erige el trabajo en fuente única de la riqueza es tan peligrosa como falsa, ya que ofrece un asidero a quienes sostienen que toda la propiedad pertenece a la clase obrera y que las clases dirigentes le roban una parte de ella (Torres López & Montero Soler, 2005, pág. 7).

El nuevo planteamiento teórico se traducía en tres nuevas e importantes hipótesis:

- a) El trabajo es una mercancía y la cantidad en que va a ser contratado depende, como en los demás casos, de la oferta y la demanda que de él exista en el mercado.
- b) El mercado de trabajo es, o puede lograrse que sea si se establece un orden legal adecuado, de competencia perfecta.
- c) El funcionamiento del mercado de trabajo bajo esas condiciones lleva automáticamente al pleno empleo del factor trabajo en el punto correspondiente al salario que equilibra la oferta y la demanda del mismo.

De acuerdo con Torres y Montero (2005), era importante que se determinaran los factores de los que dependerían tanto la oferta como la demanda laboral y aquellas situaciones que podían causar desequilibrios en el mercado, dicho de otra manera, aparición de desempleo.

Entre otros factores se pueden mencionar la toma de decisiones descentralizadas y un marco institucional flexible que permitiera que los salarios subieran o bajarán sin restricciones; ambos factores garantizarían el pleno empleo.

La propuesta del modelo neoclásico fue válida en situaciones de expansión y pleno empleo, sin embargo, resultaron inapropiadas en el contexto de desempleo generalizado en la década de 1930. Posteriormente, la aportación teórica de John Maynard Keynes se convirtió en la ortodoxia dominante a partir de la posguerra hasta la gran crisis en las décadas de 1970-1980.

La posición metodológica de la teoría neoclásico implicó un nuevo enfoque en cuanto al trabajo y el empleo, considerando el salario como una renta y no tanto como una carga para el empresario. Ambas ideas brindaron un giro al modelo neoclásico ya que determinaban que el nivel de empleo es el que determina el salario. La nueva propuesta consideraba que el nivel de empleo no está determinado en el mercado de trabajo sino en el de bienes y servicios y que sobre el empleo inciden las variaciones que se producen en la demanda.

Las consecuencias políticas de esta tesis difieren claramente del modelo neoclásico:

- a) Pueden darse situaciones de equilibrio que impliquen desempleo.
- b) El desempleo sería involuntario puesto que los salarios son rígidos a la baja.
- c) Se puede conseguir aumentar el empleo en situaciones de paro a través de incrementos inducidos en la demanda efectiva, lo que significa que las intervenciones exógenas al mercado no solo no son negativas, sino que son imprescindibles para alcanzar el pleno empleo (Torres López & Montero Soler, 2005, pág. 10).

Se hace importante rescatar de la teoría neoclásica cómo el trabajo depende de la oferta y demanda que de él exista en el mercado, entendiéndose la demanda como las intenciones adquisitivas de los consumidores; la oferta como el conjunto de ofertas hechas en el mercado por los bienes y servicios a la venta y finalmente el concepto de mercado como un número de compradores y vendedores (o demandantes y oferentes) de un bien o servicio determinado, que están dispuestos a negociar con el objetivo de intercambiar bienes (Policonomics, 2017), un enfoque que pronto debía de profundizarse para articular de mejor manera el sector productivo con el sector formativo.

1.3.2 El Keynesianismo

Por su parte, la teoría Keynesiana adquirió influencia gracias a que mostraron mayor capacidad que la teoría neoclásica para enfrentarse a los cambios políticos, económicos y sociales de la época. Sin embargo, se convertiría en inoperante frente a un nuevo tipo de recesión. La combinación de altos niveles de desempleo con subidas de precio puso en cuestión el uso del Keynesianismo. Al igual que le había sucedido al modelo neoclásico, la realidad también le pasó factura al Keynesianismo.

1.3.3 El retorno del Modelo Neoclásico

Milton Friedman (Torres y Montero, 2005), retomó las implicaciones más radicales del modelo neoclásico acerca de la escasa viabilidad de las políticas expansivas de demanda para reducir el desempleo por debajo de su nivel de equilibrio más allá del corto plazo.

Con el retorno de la teoría neoclásica se va produciendo una intensa y paralela revisión de sus planteamientos sobre el mercado de trabajo, dado que sus limitaciones se hacían cada vez más patentes cuando se confrontaba con la realidad.

La constatación de la falta de homogeneidad tanto en la oferta de trabajo, lo cual puede traducirse a la cualificación de los trabajadores, como en los puestos de trabajo ofertados por los empresarios, lo cual condujo a la elaboración de la que puede ser considerada como la principal aportación de la escuela neoclásica al mercado laboral: la teoría del capital humano (Torres López y Montero Soler, 2005, pág. 13).

1.3.4 La Teoría del Capital Humano

La teoría del capital humano fue planteada por Theodore Schultz, Gary Becker y Jacob Mincer entre la década de 1960 y 1970 y proponían que

...la heterogeneidad de los trabajadores no obedece tan solo a razones de naturaleza genérica, a capacidades innatas, sino que constituye, sobre todo, el resultado de los diferentes grados de inversión que éstos realizan en su formación y en la adquisición de una determinada cualificación. La

heterogeneidad es, por lo tanto, la resultante de un proceso de inversión, de inversión en capital humano (Torres López y Montero Soler, 2005, pág. 13).

Según lo analizan Torres y Montero (2005), la retribución del trabajador estará en relación directa por su nivel de formación, puesto que cuanto más elevada sea mayor retribución recibirá; con lo cual la teoría del capital humano supone una sorprendente profundización del análisis neoclásico de la economía laboral para extenderse hacia otras dimensiones políticas y sociales.

Y puede clasificarse como sorprendente porque deja de lado la concepción neoclásica tradicional del trabajo como una mercancía, para entroncar directamente con el análisis neoclásico de Ricardo o Marx en donde el trabajo es considerado como un factor de producción producido. Ahora se produce un verdadero <<milagro>> neoclásico: en este viaje de vuelta a los orígenes, el trabajo desaparece incluso como mercancía y se convierte en capital (Torres López y Montero Soler, 2005, pág. 14).

Esta reflexión realizada por la teoría del capital humano pone de manifiesto tres elementos sobremanera importantes para la presente investigación:

- i. la retribución del trabajador estará en relación directa por su nivel de formación;
- ii. retoma el análisis neoclásico que considera el trabajo como un factor de producción, lo cual implica también retomar los niveles de complejidad del trabajo.
- iii. la expansión del análisis neoclásico hacia dimensiones políticas y sociales a través de sistemas o marcos de cualificación.

Siguiendo a Torres y Montero (2005), el desempleo que pueda llegar a darse es debido a una insuficiente o inadecuada inversión en la formación. En este punto es importante aclarar que dicha inversión puede ser pública o privada.

Más importante es mencionar el papel rector de la institución del Organismo Ejecutivo

responsable de aplicar el régimen jurídico concerniente a los servicios educativos de los subsistemas escolar y extraescolar en toda la República, por lo cual debe planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas

relacionadas con la prestación de dichos servicios, de conformidad con la ley (Organismo Ejecutivo, 2008, Art. 3).

Por lo anterior debe corresponder al Estado la función pública de liderazgo, coordinación, establecimiento de las orientaciones estratégicas y el financiamiento tanto para una fase inicial como de implementación y de evaluación.

Las propuestas normativas de este análisis deben remitirse al ámbito de las políticas, especialmente las políticas educativas.

La teoría del capital humano desde sus orígenes hasta nuestros días, sigue siendo una visión conceptual influyente en el marco de la globalización, porque concibe a la educación como una inversión que generará utilidad en el futuro y que favorece de diversas formas al crecimiento económico: calificación laboral, producción técnica, investigación, movilización física y optimización de movilidad funcional. El papel de la educación desde este enfoque, es importante en la generación de conocimiento (Villalobos Monroy y Pedroza Flores, 2009, pág. 279).

1.2.10 Los Sistemas Nacionales de Cualificación

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, emprendió un estudio que diera cuenta sobre la función de los Sistemas Nacionales de Cualificaciones como promotores del aprendizaje en el que participaron 23 países (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-, 2007)

Según lo plantean Werquin y Arbizu (OCDE, 2007), una característica de los países de América Latina que cuentan con Instituciones Nacionales de Formación y que lideran el enfoque de competencias en la identificación de las necesidades formativas, elaboración de currículos, ejecución de la formación, evaluación y certificación, cuentan con una estructura institucional basada en la participación tripartita entre trabajadores, empleadores y gobierno, tanto para sus Consejos y Juntas Directivas.

Una serie de importantes fuerzas socioeconómicas sustentan la propuesta a favor de los Sistemas Nacionales de Cualificaciones, entre estos se pueden mencionar el crecimiento de

la economía basada en el conocimiento, el desarrollo tecnológico y los empleos de carrera cada vez se hace más escasos.

De acuerdo con la OCDE (OCDE 2007), las transformaciones estructurales, en la escala social ampliada, amenazan con generar una nueva polarización entre los poseedores y los desposeídos de conocimiento. Estas discrepancias pueden continuar perjudicando los fundamentos de las democracias.

Con el nacimiento de la economía política, de la que proviene la diferenciación entre relaciones económicas y relaciones políticas, entendidas las relaciones económicas como relaciones fundamentalmente entre desiguales a causa de la división del trabajo, pero formalmente iguales en el mercado, la dicotomía público / privado aparece bajo la forma de distinción entre sociedad política (o de desiguales) y sociedad económica (o de iguales), o desde el punto de vista del sujeto característico de ambas... (Bobbio, 2006, pág. 16).

De acuerdo con la OCDE (OCDE 2007), la formación basada en competencias se ha convertido en un objetivo político muy difundido entre los países que pertenecen a la OCDE, e incluso fuera de ella, considerándosele una condición necesaria para alcanzar el éxito individual en el mercado laboral y el bienestar social, así como base para la democracia.

a) La competencia profesional

El término de competencia surge en los años de 1920 en Estados Unidos, pero realmente no se empieza a hablar de competencias relacionadas con el trabajo hasta finales de los años de 1960 y principios de los 1970. El Psicólogo McClelland (Mertens, Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos, 1996) fue uno de los pioneros y en su análisis se focalizaba en las características y comportamientos de las personas que desempeñaban los empleos más que en los puestos de trabajo en sí. Hasta ese momento se utilizaban medidas de inteligencia y personalidad para ver si una persona era apta para un puesto, así como las pruebas sobre contenidos de conocimiento, pero McClelland llegó a la conclusión de que no resultaban útiles para predecir el éxito laboral y comenzó a investigar en otra dirección.

Entre los años de 1980 y 1990 una serie de países comenzaron a abordar la relación entre formación y empleo con un enfoque basado en competencias que en definitiva consiste en convertir las necesidades de competencias profesionales en la fuente fundamental del currículum de la formación para el empleo, llámese formación profesional, técnica o vocacional, siendo ésta administrada por el ente rector de la educación a nivel nacional, por el ente rector de lo laboral a nivel nacional, o bien, por otras instituciones especialmente proveedoras de formación profesional.

Esta corriente, “the competence movement”, surgió en el Reino Unido y comenzó a desarrollarse en países del ámbito anglosajón. Hoy en día se encuentra el mismo planteamiento en países de todo el mundo. Un documento de especial referencia en este sentido fue el publicado por el departamento de trabajo del Reino Unido que planteaba por una parte la pertinencia de realizar la definición de las cualificaciones profesionales que necesitaba el mercado laboral y por otra el hacerlo en términos de resultados y no de tareas que, entre otras cosas, también buscaba vincular la formación al desempeño profesional, es decir, a normas o estándares en lugar de a programas de capacitación prescritos. A partir de entonces el país realizó un desarrollo a gran escala de estos estándares, National Vocational Qualifications (NVQs), comenzando por los de menor cualificación (CINTERFOR-OIT, 2012)

b) El concepto de competencia profesional

El concepto de competencia profesional comienza a partir de los años de 1980 a influir decisivamente en diferentes países en relación con sus estrategias de acercamiento entre la formación y el mundo laboral, para dar respuesta a la necesidad de adaptar las ofertas formativas a los requerimientos de la producción y del empleo, porque se constata que los sistemas basados en la especialización de los trabajadores, en tareas de poca complejidad, con unos requerimientos mínimos de creatividad y autonomía no daban una respuesta satisfactoria a la creciente complejidad de las funciones que debían desarrollarse en las organizaciones (Programa Empleo Juvenil, 2017, pág. 14).

Desde entonces el concepto de competencia profesional ha sido y es ampliamente discutido. De acuerdo con los autores Mansfield y Eraut (Programa Empleo Juvenil, 2017), puede hacerse una distinción importante entre dos modelos de competencias, uno referido a los atributos y capacidades de los individuos y otro centrado en las actividades o funciones que deben realizarse en forma competente. El primero se basa en la competencia interna, es decir en las características de la persona, y el segundo se basa en la competencia externa, entendida como la actividad que es capaz de desarrollar el individuo.

Siguiendo la propuesta de Lester Stan (Programa Empleo Juvenil, 2017), en la práctica ocurre una cierta hibridación entre los dos enfoques básicos, particularmente para incluir las llamadas competencias blandas o competencias sociales o emocionales, valores y conocimientos junto a descripciones basadas en la actividad o resultado de la competencia. Los estándares ocupacionales de Gran Bretaña y los modelos de descripción de competencias de muchos países incluyen, junto con las declaraciones de la competencia profesional expresada como resultados de trabajo, una serie de evidencias de conocimientos asociados.

Para la Unión Europea, de acuerdo con el marco de cualificaciones, EQF/European Qualification Framework, se define la competencia como la capacidad para utilizar conocimientos, destrezas y habilidades personales, sociales y metodológicas, en situaciones de trabajo o estudio y en el desarrollo profesional y personal (Programa Empleo Juvenil, 2017).

Sobre el concepto de competencia profesional se pueden encontrar múltiples acepciones. Su origen está en la necesidad de adaptar las ofertas formativas a las necesidades de la producción y del empleo, precisamente porque se constata que los sistemas educativos, en tareas de poca complejidad, con unos requerimientos mínimos de creatividad y autonomía, no brindan una respuesta satisfactoria a la creciente complejidad de las funciones que debían desarrollarse en las organizaciones.

Esta realidad se ha ido haciendo más intensa y en la actualidad el contenido de los empleos es cada vez más compleja por lo que al trabajador se le requiere una mayor polivalencia. Así, las realizaciones concretas que el trabajador tiene que desarrollar son menos

controlables y predecibles por lo que se empieza a definir la competencia en términos de resultados y se reconoce la posibilidad de llegar a ellos por diferentes caminos. A lo largo de estos años, la competencia profesional se ha analizado con diferentes enfoques:

- Enfoque de capacidad de ejecutar las tareas: se focaliza en el contenido del trabajo. La metodología que más se ajusta a este enfoque es el análisis ocupacional.
- Enfoque de atributos personales: se centra en las actitudes y capacidades de las personas que les hacen tener un desempeño exitoso. En esta línea están las primeras investigaciones de MCCelland.
- Holístico: Incluye a los dos anteriores. Encuentra dificultades en la evaluación. Este es el enfoque más cercano al modelo inglés o español.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, define la competencia como el conjunto de conocimientos, atributos y capacidades que pueden ser aprendidas y que habilitan a las personas para desempeñar de forma exitosa y consistente una actividad o tarea. Se pueden construir o ampliar a través del aprendizaje.

La definición que proporciona la OCDE es de los más importantes a nivel internacional, ya que a ella pertenecen 36 de los países más desarrollados del mundo, en los cuales, más del 90 % de personas tienen experiencia de nueve años de trabajo al llegar a los treinta años de edad.

Del lado de Latinoamérica, el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales, CONOCER, de México, establece que competencia es la capacidad productiva de un individuo que se define y mide en términos de desempeño en un determinado contexto laboral, y refleja los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes necesarias para la realización de un trabajo efectivo y de calidad (Programa Empleo Juvenil, 2017).

Por otra parte, la Unión Europea define la competencia como la capacidad demostrada para utilizar conocimientos, destrezas y habilidades personales, sociales y metodológicas, en situaciones de trabajo o estudio y en el desarrollo profesional y personal; mientras que el Instituto Nacional de las Cualificaciones, INCUAL, de España establece que la competencia es el conjunto de conocimientos y capacidades que permiten el ejercicio de la

actividad profesional conforme a las exigencias de la producción y del empleo. España. (Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y la formación).

Las tres definiciones anteriores son dadas por instituciones u organismos existentes, mientras que las siguientes son brindadas por teóricos de la formación laboral.

Mertens establece que la competencia es la aptitud de un individuo para desempeñar una misma función productiva en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad esperados por el sector productivo (Mertens, 2000). Esta aptitud se logra con la adquisición y desarrollo de conocimientos, habilidades y capacidades que son expresados en el saber, el hacer y el saber hacer.

Spencer (Programa Empleo Juvenil, 2017), define la competencia como la característica subyacente en el individuo que está causalmente relacionada con un estándar de efectividad o a una performance superior en un trabajo o situación. Finalmente, Boyatsis, R. (Programa Empleo Juvenil, 2017), define la competencia como las características de fondo de un individuo que guarda una relación causal con el desempeño efectivo o superior en el puesto de trabajo y en una organización concreta.

La National Council for Vocational Qualifications, NCVQ, identifica la competencia a través de la definición de elementos de competencia como los logros laborales que un trabajador es capaz de conseguir, los criterios de desempeño (definiciones acerca de la calidad), y el campo de aplicación y los conocimientos requeridos, recogidos en normas”.

Ducci, M. (Programa Empleo Juvenil, 2017), la define como el conjunto de comportamientos socioafectivos y habilidades cognoscitivas, psicológicas, sensoriales y motoras que permiten llevar a cabo adecuadamente un papel, una función, una actividad o una tarea”.

El debate surgido en torno al término de competencia no ha llevado a un consenso en la definición del término al ámbito internacional pero sí ciertos presupuestos aceptados, especialmente por los órganos rectores de la educación y formación en los distintos países:

La competencia:

- Tiene su origen en la necesidad de adaptar las ofertas formativas a los requerimientos de producción y empleo.
- Comprende un conjunto de capacidades de diferente naturaleza.
- Está vinculada al desempeño profesional y expresa los requerimientos humanos en la relación hombre-trabajo.
- No es independiente del contexto.
- Permite conseguir un resultado exitoso o causarlo.
- Es una característica permanente de la persona.
- Puede ser generalizable a más de una actividad.

En definitiva, la competencia es algo más que una suma de conocimientos y destrezas.

La competencia debe incluir la habilidad para analizar las situaciones y movilizar los recursos psicológicos de las personas, así como las actitudes y valores, en contextos particulares. Por lo tanto, la competencia no se deriva de la superación de un programa de formación, sino de la capacidad de poner en funcionamiento y aplicación ese conjunto de conocimientos y capacidades en unas circunstancias determinadas.

Ser competente es saber actuar en contextos diversificados, ser capaz de utilizar y combinar los recursos necesarios y pertinentes para el cumplimiento de una determinada tarea, de comprenderla y de tener éxito en su ejecución.

1.4 Marco conceptual

El contenido a continuación, es el resultado del trabajo realizado por el Ministerio de Educación a partir del diseño e implementación del Sistema Nacional de Formación Laboral en Guatemala (Ministerio de Educación, 2017). Con base al estudio realizado por 23 países que iniciaron en 2001 a cargo de la OCDE sobre la función de los Sistemas Nacionales de Cualificaciones como promotores del aprendizaje a lo largo de la vida (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-, 2007).

Sistema Nacional de Formación Laboral, SINAFOFOL:

El Sistema Nacional de Formación Laboral -SINAFOFOL-, es una estructura de gestión y articulación de recursos públicos y privados que busca la vinculación de instituciones que permitan proporcionar a las personas la formación laboral idónea para su inserción en el mercado productivo, mediante un trabajo digno, y proveer a la economía del país capital humano calificado que permita lograr competitividad y sostenibilidad. El sistema, tiene como función ordenar y orientar la formación laboral en el ámbito nacional.

Su objetivo es organizar, estructurar y operar procesos de normalización, con el propósito de establecer, desarrollar y actualizar en consenso con el sector productivo, educativo y gobierno, normas de competencia laboral que faciliten el desarrollo de procesos de formación, evaluación, acreditación y certificación laboral en Guatemala.

Las normas o estándares de competencia laboral, deben construirse sobre indicadores de resultados de desempeño, asociados a las familias ocupacionales, a actividades laborales concretas para asegurar que quien los cumple es competente, bajo esta premisa, el sistema debe funcionar en dos instancias básicas:

Organismo normalizador: Aprobación de normas de competencia laboral en Guatemala.

Mesas sectoriales: Instancias de concertación nacional donde se proponen políticas de desarrollo de los recursos humanos y de formación y un marco nacional de cualificaciones que faciliten el aprendizaje permanente y la empleabilidad mediante procesos de normalización, formación acreditación y certificación de competencias laborales.

El ente rector en materia de formación dentro del SINAFOFOL, es el Ministerio de Educación, correspondiéndole normar y articular la oferta formativa de manera coherente y sistemática, relacionándola con el mercado laboral, tanto en términos de empleo, como de empleabilidad favoreciendo en las personas los procesos de inserción y especialización laboral; sin olvidar los componentes de formación ciudadana. Para que esto sea posible, es necesario establecer una oferta formativa que de manera flexible y articulada permita a las

personas en cualquier etapa de su formación responder con calidad y pertinencia a las ocupaciones del mercado laboral.

Este pilar está fundamentado en la necesidad imperante de articular la demanda productiva, con la oferta formativa reordenada, armonizar los roles del Estado, la escuela y la empresa, garantizando mayor cobertura, pertinencia, flexibilidad y una educación técnica de mayor calidad.

El diseño, desarrollo y modernización de los programas formativos basados en competencias laborales busca facilitar procesos de certificación, homologación, equivalencias y reconocimiento de aprendizajes previos, asegurando la pertinencia de la oferta y garantizando las competencias laborales adquiridas en las personas.

También corresponde a este pilar el poder desarrollar herramientas y mecanismos de homologación y equivalencia entre los planes de formación basada en competencias laborales y los planes de estudio del sistema escolarizado para facilitar la transferencia y movilidad entre los dos subsistemas y buscar procesos de formación continua.

El Sinafol tiene como objetivo organizar, estructurar y operar procesos de evaluación y certificación de las competencias en las personas, con base en estándares de calidad establecidos en el sector productivo. Los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales, contribuyen a asegurar la calidad de la formación y a facilitar el reconocimiento social de las competencias de las personas, sin importar cómo y dónde fueron adquiridas, facilitando su vinculación, permanencia y promoción en el trabajo.

Para desarrollar el proceso de acreditación y certificación se requiere: de la coordinación entre el MINEDUC, MINTRAB y Sector productivo.

Estructura sugerida del Sistema Nacional de Formación Laboral

El Sistema Nacional de Formación Laboral -SINAFOL- estará dirigido por la Comisión Nacional de Formación Laboral -CONAFOL-, ente tripartito formado por 3 representantes de cada uno de los sectores en él representado:

- **Sector gobierno:**

Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Previsión Social y Ministerio de Economía. El primero por ser la institución del estado responsable de coordinar y ejecutar las políticas educativas (Art. 8, Decreto Legislativo 12-91); el segundo que por mandato del Congreso de la República es el encargado de la coordinación de las actividades del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad -INTECAP- con la política general del Estado y el tercero por ser vínculo con el sector productivo del país y ejercer un rol activo en la promoción de la empresarialidad.

- **Sector empresarial:**

El sector empresarial agrupado en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras -CACIF-. Si existiera alguna cámara o asociación empresarial relacionada con alguna familia ocupacional que no se encuentre representada en el CACIF será tomada en cuenta en las mesas sectoriales que se organicen.

- **Sector académico y social:**

Las universidades, los sindicatos y el Consejo Nacional de Educación -CNE- nombrarán cada uno un representante siempre y cuando no se encuentren representados en otro sector.

Una propuesta gráfica de lo anterior, se presenta de la siguiente manera:



Figura 1 Estructura del Sistema Nacional de Formación Laboral

Fuente: Mesas interministeriales entre Mineduc, Mintrab y Mineco.

Articulación Ministerial

Actualmente, existe la articulación entre los Ministerios de Educación, Trabajo y Previsión Social, Economía y Desarrollo Social; cada uno desempeñando el rol que le compete. Dicha articulación se da bajo la estructura de la Comisión Nacional de Empleo Digno - CONED- específicamente en el eje 2 de la política “Capital Humano”. La CONED está integrada por los Ministros, Viceministros, equipos técnicos de los ministerios y actores sociales. Sin embargo, esta articulación ahora está bajo el paraguas del Sistema Nacional de Formación Laboral.

Figura 2 Coordinación Ministerial del Sistema Nacional de Formación Laboral



Fuente: Mesas interministeriales entre Mineduc, Mintrab y Mineco.

Comisión Nacional de Formación Laboral

La CONAFOL actuará como un ente colegiado cuya coordinación estará en el Ministerio de Educación, por ser el ente rector en materia educativa. Será esta comisión la encargada de:

- Definir y actualizar todo lo concerniente a los Catálogos Nacionales de Familias Ocupacionales, Cualificaciones Profesionales y Módulos Formativos.
- Convocar a diferentes sectores para desarrollar mesas sectoriales de acuerdo a las familias ocupacionales con el objeto de actualizar los catálogos nacionales.
- Normar el proceso de acreditación y certificación de competencias laborales.

Metodología del Sistema Nacional de Formación Laboral, SINAFOL

El modelo se centra en el desarrollo de un Sistema Nacional de Formación Laboral SINAFOL basado en la formación por competencias que permita una relación directa entre las competencias requeridas en el empleo y los contenidos de los programas de formación, considerando que la formación técnica no es un fin en sí mismo, sino el instrumento para conseguir la cualificación. Es decir, que el currículo no está centrado en la definición de contenidos sino en el establecimiento de resultados de aprendizaje -RA-.

Figura 3 Metodología de Formación Laboral

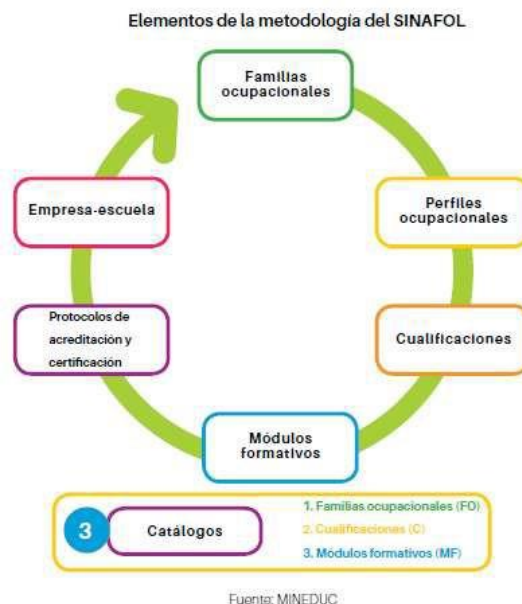


Este modelo, engloba instrumentos y acciones necesarias para promover y desarrollar la integración de las ofertas de la formación técnica, mediante los Catálogos Nacionales de Familias Ocupacionales, Cualificaciones Profesionales y Módulos Formativos. Se centra en los procesos de evaluación, acreditación y certificación de las competencias laborales, favoreciendo el desarrollo profesional y social de las personas, considerando las necesidades del sistema productivo. Paralelo a todo el proceso sistémico de formación técnica ocupacional, se desarrollará e implementará el Programa denominado Empresa-Escuela.

Elementos del Sistema Nacional de Formación Laboral:

El sistema busca responder a la necesidad de formación laboral demandada en nuestro país, razón por la cual se fundamenta para su operatoria en siete elementos básicos.

Figura 4 Elementos de la metodología del Sistema Nacional de Formación Laboral



Familia ocupacional:

Es el conjunto de ocupaciones laborales agrupadas atendiendo a criterios de afinidad común, tanto de la competencia profesional como de las ocupaciones y puestos de trabajo estándar identificados; tomando en cuenta los niveles de cualificación. Las familias ocupacionales -FO- presentan una ordenación horizontal, es decir, no hay una familia superior a otra en niveles de cualificación: todas incluyen o pueden incluir cualificaciones de los tres niveles que incluyen las ocupaciones correspondientes según la clasificación Nacional de Ocupaciones CNO-09. En algunos casos, la familia ocupacional coincide con el sector industrial pero no siempre es así. Los sectores se agrupan por una afinidad económica y las FO por afinidad en las competencias de las personas que trabajan en ella.

Figura 5 Familias Ocupacionales identificadas en Guatemala

Descripción			
Cod. FO	Nombre de la FO	Cod. FO	Nombre de la FO
1	Cultivo y aprovechamiento agropecuario y forestal	15	Artes gráficas y papel
2	Pesca y acuicultura	16	Transporte y mantenimiento de vehículos
3	Extracción y primera transformación	17	Comercio y marketing
4	Extracción y conducción de energía y agua	18	Seguridad y fuerzas armadas
5	Industria de productos alimenticios	19	Imagen y estética personal
6	Química	20	Turismo y hostelería
7	Construcción	21	Actividades físicas y deportivas
8	Mantenimiento e instalaciones	22	Administración, gestión, finanzas y servicios jurídicos
9	Fabricación mecánica	23	Salud y protección social
10	Electricidad y electrónica	24	Medio ambiente
11	Telecomunicaciones e Informática	25	Actividades artísticas y de recreación
12	Imagen y sonido (comunicación social)	26	Actividades sociales y culturales
13	Manufactura de madera y muebles	27	Desarrollo y extensión del conocimiento
14	Textil, piel y confección	28	Artesanía, vidrios y cerámicas, otros.

Fuente: Programa Empleo Juvenil, con datos de ENEL, DIPLAN, DIGEEX, MAGA e INTECAP.

Cualificación profesional:

Conjunto de competencias profesionales con significación para el empleo, asociadas a puestos de trabajo concretos estandarizados, y que pueden ser adquiridas mediante formación modular y a través de la experiencia laboral. La cualificación profesional se concreta en:

Unidades de Competencia:

Agregado mínimo de competencias laborales, con significado en el empleo que pueden ser acreditadas y certificadas laboralmente.

Módulos Formativos:

Formación asociada a esas unidades de competencia organizada en contenidos (conceptos, procedimientos y actitudes).

Para Guatemala se crea el Catálogo Nacional de Cualificaciones CNC, que incluye el correspondiente Catálogo Nacional de Módulos Formativos, CNMF, con sus certificaciones, cuyo objetivo final es sistematizar las cualificaciones profesionales ordenadas por familias ocupacionales y por niveles de cualificación para facilitar la formación de estudiantes y trabajadores, promover y desarrollar la integración de ofertas formativas de calidad adecuadas a las necesidades del país. Estos catálogos, debidamente respaldados por el Estado (administración pública y sector productivo privado) serán el referente único para certificaciones laborales, acreditaciones de la experiencia, contratos de aprendizaje con certificación laboral y autorización de centros de formación laboral que tengan interés en certificar laboralmente. Así mismo será el referente para la construcción de la formación específica modular asociada a las carreras del MINEDUC.

Los módulos formativos son bloques coherentes de formación asociados a cada una de las unidades de competencia que configuran el perfil profesional o cualificación profesional. Constituyen un instrumento didáctico diseñado para adquirir las competencias concretas y completas junto con los conocimientos que lo soportan y las actitudes que se requieren para aplicarlas eficientemente.

Niveles de Cualificación:

Categorías en que se dividen las cualificaciones laborales según las capacidades que se requieran para los puestos y funciones de trabajo. Tienen en cuenta la competencia profesional requerida en el sector productivo y se establecen en función de criterios de complejidad de la tarea, conocimientos necesarios para su realización, así como iniciativa, autonomía y responsabilidad, entre otros de la actividad desarrollada. Para Guatemala se han reconocido cinco niveles de cualificación, coincidentes básicamente con los de la UE:

Figura 6 Niveles de Cualificación identificados en Guatemala.

Niveles de Cualificación	Descripción
Nivel 1	» Competencia en un conjunto reducido de actividades simples, dentro de procesos normalizados. » Conocimientos y capacidades limitados.
Nivel 2	» Competencia en actividades que pueden ejecutarse con autonomía. » Capacidad de utilizar instrumentos y técnicas propias. » Conocimientos de fundamentos técnicos y científicos de la actividad del proceso.
Nivel 3	» Competencia en actividades que requieren dominio de técnicas y se ejecutan con autonomía. » Responsabilidad de supervisión de trabajo técnico y especializado. » Comprensión de los fundamentos técnicos y científicos de las actividades y del proceso.
Nivel 4	» Competencia en un amplio conjunto de actividades complejas. » Diversidad de contextos con variables técnicas científicas, económicas u organizativas. » Responsabilidad de supervisión de trabajo y asignación de recursos. » Capacidad de innovación para planificar acciones, desarrollar proyectos, procesos, productos o servicios.
Nivel 5	» Competencia para realizar actividades muy complejas y ejecutadas con gran autonomía. » Diversidad de contextos que resultan, a menudo, impredecibles. » Planificación de acciones y diseño de productos, procesos o servicios. » Responsabilidad en dirección y gestión.

FUENTE: Ministerio de Educación

Capítulo II

Antecedentes

2.1 El Objetivo No. 4 de la Declaración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En la línea expuesta anteriormente, son las iniciativas internacionales, como la OCDE, o como la de Naciones Unidas, las que realizan a través de la Declaración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, el abordaje de temas sensibles como el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente orientando las acciones nacionales a través de objetivos y metas la agenda internacional. Es importante recordar que los ODS están dirigidos a todos los países del mundo, tanto ricos, como en pobreza o en desarrollo y no solamente a los países en desarrollo como fueron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, anteriores a los ODS.

En materia educativa, los ODS plantean el objetivo No. 4 el cual está enfocado a “Garantizar una educación de calidad, inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019). En cuanto a formación técnica y profesional, se detalla la meta 4.3 planteando que, “al año 2030 se debe asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria” (PNUD 2019).

2.2 La Agenda 2030 de la UNESCO

La comunidad internacional se ha comprometido a través de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluidos los países de América Latina y el Caribe en sus objetivos, metas e indicadores. La agenda se compromete a la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, al crecimiento económico inclusivo y sostenible, a la lucha contra la desigualdad, la preservación del planeta y al trabajo decente para todas las mujeres y los hombres.

La UNESCO en su calidad de organismo de las Naciones Unidas especializado en educación, y consecuente con esta Agenda, específicamente con su Objetivo de Desarrollo Sostenible, ODS 4, promueve la agenda de Educación 2030 que es integral, desafiante y recoge las aspiraciones del programa Educación Para Todos de no dejar a nadie rezagado.

2.3 La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación -CINE- de la UNESCO

De acuerdo con la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación en su versión 2011 publicada por el Instituto de Estadística de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, (Instituto de Estadística de la UNESCO, 2019) se definen distintos niveles de educación que preparan para el mercado laboral, así como para continuar estudios a nivel de educación postsecundaria no terciaria y educación terciaria; entre estas:

- educación secundaria (nivel CINE 2 y 3);
- educación secundaria alta (nivel CINE 3);
- educación postsecundaria no terciaria (nivel CINE 4).

Con lo anterior, es importante destacar que el Estado de Guatemala adquiere un gran reto al pretender alcanzar el acceso igualitario tanto a hombres como mujeres, el cual abarca desde la educación en ciclo básico, pasando por el ciclo diversificado hasta alcanzar el nivel superior o universitario.

2.4 Las Metas Educativas 2021 de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura -OEI-

Otro enfoque específico en materia de educación y a nivel Iberoamericano, corresponde a las “Metas Educativas 2021, la educación que queremos para la generación de los bicentenarios”, aprobadas en el 2010 por la vigésima Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en el que se involucra a los Ministros de Educación, especialistas, educadores de la región Iberoamericana para la mejora conjunta de la educación en toda la región.

En esta línea, la Meta General Sexta corresponde a “Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico-profesional, ETP”, teniendo como Meta Específica 16 el de “mejorar y adaptar el diseño de la educación técnico-profesional de acuerdo con las demandas laborales” (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura; y colaboradores, 2019).

Por lo anterior, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, OEI, ha puesto en marcha el proceso de formulación de un proyecto de revisión e impulso de la Educación y Formación Técnica Profesional, EFTP (OEI 2019).

2.5 El enfoque de la Formación y Educación Técnica Profesional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, ha preparado un video en el que expone sobre la Formación y educación técnica y profesional para una mayor igualdad en América Latina y el Caribe (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019).

2.6 La Educación Técnica y Profesional -Reseña Histórica-

Los países que introducen un Sistema de Cualificaciones pretenden que sus sistemas educativos sean más transparentes, innovadores y competitivos. Otro objetivo es una mayor correspondencia entre el sistema educativo y el mercado laboral (Bohlinger, 2007, pág. 103).

De acuerdo con la publicación de la OIT sobre las competencias para el empleo, Orientaciones de Política (Organización Internacional del Trabajo, OIT., 2015), los países se encuentran buscando estrategias para mejorar las oportunidades de conseguir empleo de los jóvenes así como optimizar la productividad de las empresas.

Las actuales investigaciones sobre el desarrollo de competencias laborales se han limitado al sector formal de la economía y, especialmente, a los países desarrollados. Sin embargo, un 90 por ciento de los jóvenes del mundo vive en países en vías de desarrollo y la mayoría enfrenta un futuro de empleo irregular e informal.

Las competencias laborales se han convertido en un tema más que importante en la economía globalizada. Las competencias profesionales son esenciales, sin embargo, los empleadores están buscando aspirantes que cuenten con algo más, y a la fecha, esta necesidad dista mucho de ser satisfecha (Organización Internacional del Trabajo, OIT., 2015, pág. 2)

Siguiendo la publicación de la OIT (OIT 2015), un informe de la organización McKinsey, que se sirvió de los datos de una encuesta realizada en nueve países, reveló que menos de la mitad de los empleadores, el 43 por ciento, lograba encontrar las competencias que necesitaban entre los trabajadores principiantes (McKinsey & Company, Inc., 2012). Los nueve países encuestados fueron Brasil, Alemania, India, México, Marruecos, Arabia Saudí, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos.

Al día de hoy, la educación básica es el umbral para el paso a la formación laboral, sin necesidad de pasar por el ciclo diversificado. En anexo 1 pueden observarse los distintos sistemas educativos y marcos de cualificaciones de los países que han construido un Sistema Nacional de Cualificaciones.

Puede observarse que entre los modelos planteados en el anexo 1, algunos llevan por nombre Marco de Cualificaciones o bien, hacen referencia únicamente al sistema educativo; sin embargo, los que hacen referencia solamente a lo segundo, siempre incluyen el término de formación. Esto implica que su oferta formativa está vinculada al mercado laboral, en otras palabras, sus programas forman en competencias para la empleabilidad.

Finalmente, el último modelo que presenta el anexo 1, corresponde al modelo que se ha planteado Guatemala en el proceso de diseño e instalación de su Sistema Nacional de Formación Laboral.

El modelo que se ha propuesto para Guatemala, es una propuesta desde el Ministerio de Educación, el cual debe ser ratificado en conjunto con los organismos e instituciones que integran el Sistema, así como con la representación de los sectores productivos y demás agentes sociales.

De acuerdo con la OIT (2015), los países enfrentan los siguientes desafíos políticos en este terreno de la formación por competencias para la empleabilidad agrupándolos en cuatro temas generales:

1. Conseguir un primer empleo y luego poder avanzar en el mercado laboral ya que ambas acciones requieren competencias clave además de la habilidad técnica para realizar tareas específicas.
2. La necesidad de mejorar el acceso a la educación y formación innovadoras y de buena calidad, que son espacios idóneos para transmitir las competencias clave y asegurar que un mayor número de jóvenes participe en los cursos y los finalice.
3. Crear oportunidades para que los jóvenes desfavorecidos puedan adquirir competencias de empleabilidad, incluidos quienes hayan abandonado la escuela o nunca hayan asistido a ella, y quienes trabajen en la economía informal y, además, en malas condiciones. Estos últimos suelen carecer de acceso no solo a la capacitación, sino además a modelos profesionales o personales a emular que podrían cultivar en ellos las competencias esenciales de empleabilidad.
4. Obtener reconocimiento por las competencias de empleabilidad adquiridas fuera del lugar de trabajo, en las actividades cotidianas del hogar, la comunidad, el aula o en espacios recreativos. Por lo general, estas competencias no se certifican; por lo tanto, ¿cómo se puede lograr que se reconozcan? (OIT., 2015, pág. 4).

Una preocupación compartida tenía de Hoyos, Rafael; Rogers, Halsey; Székely (como se sita en Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, OREALC/UNESCO Santiago, 2015):

A partir de los 15 años el porcentaje de jóvenes que asisten al sistema escolar disminuye. El abandono escolar, va acompañado del incremento del acceso al mercado laboral, y ante su fracaso, el incremento de la situación de

los que no estudian ni trabajan. Este último grupo ascienden a más de 20 millones en la región, representando un 20% del tramo comprendido entre los 15 y 24 años de edad. De ellos, dos terceras partes son mujeres, y casi el 60% proviene de hogares pobres y vulnerables, contribuyendo a perpetuar la transmisión de disparidades de género e ingresos de una generación a otra... En directa relación con la calidad de la educación, se advierte, el profundo grado de desconexión que existe entre la formación que ofrece el sistema educativo, y las competencias demandadas por el sector productivo. (OREALC/UNESCO, 2015).

Por lo anterior, la Educación y Formación Técnica Profesional, EFTP, juega un papel clave para impulsar la conexión, complementariedad y actualización de la formación ofrecida por el sistema educativo con las demandas del mercado laboral y las tendencias demográficas.

En particular, la formación por competencias es un llamado para llevar a cabo el cambio estructural de la matriz productiva que la región demanda para superar las desigualdades extremas. Lo anterior requerirá por parte de los países, mayores niveles de inversiones en capital físico y humano, así como también de investigación y desarrollo, y un ritmo de inversión similar a otras economías de mercado emergentes más dinámicas.

Ante estos retos, se refuerza la necesidad de identificar las orientaciones estratégicas propias para América Latina en general y para Guatemala en particular, que ayuden a mejorar y potenciar los Sistemas de Cualificaciones en el marco de las aspiraciones definidas por la Agenda internacional.

2.7 Características del mercado laboral internacional (OCDE, 2007)

Flexibilidad: para contratar y rescindir la relación con los trabajadores en función de las necesidades de la organización. Para que un mismo trabajador pueda desempeñar diferentes funciones, es decir, que se le requiere polivalencia. Para pedir movilidad y flexibilidad horaria a los trabajadores según las necesidades de empleador.

Desregularización: cada vez se tiende más a eliminar la regulación para el ejercicio profesional y que sean las exigencias del propio mercado las que marquen los requerimientos de competencias de los trabajadores. Así los sistemas de cualificaciones que se están desarrollando o que ya están implantados en algunos países no pretenden regular el ejercicio profesional, sino dar mayor transparencia al mercado de trabajo.

Externalización o tercerización: las empresas y organizaciones tienden a quedarse con sus procesos fundamentales y externalizar los que son auxiliares, lo que proporciona mayor flexibilidad y aligera las plantillas. Esto ha cambiado en muchas ocasiones la estructura organizativa de las empresas.

Ecologización: es la necesidad urgente de mitigar el cambio climático y de adaptarse al mismo. Ecologizar la economía significa obtener productos y servicios con menos energía, materias primas y emisiones de carbono. Se aplica a todas las actividades y sectores económicos e incluye en su radio de acción a los trabajadores y consumidores.

Globalización: es el fenómeno de interconexión y dependencia a nivel mundial que afecta a los ámbitos político, económico, social, cultural y tecnológico. En el ámbito laboral produce grandes cambios derivados de la internacionalización de los mercados, la deslocalización de empresas y el intercambio de bienes y servicios a nivel mundial.

Específicamente, para el desarrollo del país en materia de educación técnica y profesional, el Programa de Fortalecimiento al Sector Juventud, programa financiado por la Unión Europea para Guatemala, en su estudio “Entre la Penuria y la Urgencia de Oportunidades: el Empleo Juvenil en Guatemala” (Programa Juventud, Entre la penuria y la urgencia de oportunidades: el empleo juvenil en Guatemala, 2011), puso de manifiesto la necesidad urgente de emprender políticas públicas que generen más y mejores oportunidades para la juventud en el ámbito de la educación y el trabajo.

2.8 Antecedentes en Guatemala

De acuerdo el Programa Juventud (Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud en Guatemala, SF), en términos generales, tanto gobiernos dictatoriales como democráticos, desde 1950 para el 2010, han percibido poco o nada la formación para el trabajo, y por ello, el desarrollo de este tipo de educación es marginal y deficiente en el marco del sistema escolar y extraescolar. En los últimos períodos de gobierno, la formación para el trabajo ha tenido tratamiento mínimo, aunque diferente, según el ministro y gobierno del que se trate. A continuación, un breve resumen:

Tabla 1. Situación de la educación técnica vocacional durante los gobiernos en Guatemala.

No.	Período	Gobierno	Situación de la educación técnica vocacional
1	1948 - 1954	Doctor Juan José Arévalo	Se crearon las 22 Escuelas Tipo Federación, una en cada departamento, las que tuvieron talleres para capacitar en oficios básicos como sastrería, carpintería, artesanía textil, cocina y otros. Hoy en día, estas escuelas ya no tienen el componente de educación técnica y vocacional.
2	1954 - 1985	Dictaduras militares	Se crearon los Institutos Nacionales con Orientación Vocacional para el ciclo básico (1969), y los pocos Institutos Técnico-Vocacionales para el ciclo Diversificado (1959). Fueron apoyados con proyectos financiados con fondos de préstamos internacionales.
3	1986 - 1991	Democracia Cristiana · DC ·	El MINEDUC, a través del Sistema Nacional de Mejoramiento de los Recursos Humanos y Adecuación Curricular · SIMAC · diseñó el proceso de Adecuación Curricular, en el cual se integraron ejes transversales, entre los cuales se menciona la cultura de paz, la franja y cultura maya, educación para el trabajo. Se establecieron tres formas de llevar a cabo esta adecuación en el aula: Unidades de Aprendizaje Integrado · UAI ·, Proyectos Productivos (se orientaba para una incidencia en temas del eje de educación para el trabajo) y Bloques de Aprendizaje (para verificar dicho aprendizaje y que la Escuela Nueva le denominó Rincones de Aprendizaje). En el currículo, una de las áreas de aprendizaje era el de productividad y desarrollo. La coyuntura política del Gobierno de la DC no fue propicio para la continuidad de este proceso en el aula, debido a posiciones ideológicas que perturbaron lo avanzado desde el año 1986 con la descentralización educativa. Este proceso de adecuación curricular se calificó como modelo importado de Chile y que no se adecuaba a las mismas necesidades del país. La Educación para el Trabajo fue torpedeada y rechazada por los sindicatos e instituciones externas como la Universidad de San Carlos · USAC ·, calificándola como área formadora de mano de obra barata. Esta presión externa hizo que no cristalizara ésta, por lo que fue engavetada, en el gobierno del Partido de Avanzada Nacional · PAN ·.
4	1991 - 1993	Movimiento de Acción Solidaria	La educación no fue prioridad para el gobierno del MAS.

No.	Período	Gobierno	Situación de la educación técnica vocacional
		-MAS-	
5	1993	Movimiento de Acción Solidaria -MAS-	Gobierno de transición
6	1993 - 1996	Independiente	Gobierno de transición
7	1996 – 2000	Partido de Avanzada Nacional -PAN-	Gobierno de empresarios y durante su período de administración, no activaron ni tomaron decisiones a favor de la formación técnica y profesional. Su énfasis fue la privatización de ciertos servicios públicos y el inicio de la Reforma Educativa prevista en los Acuerdos de Paz.
8	2000 · 2004	Frente Republicano Guatemalteco -FRG-	La formación para el trabajo no fue percibida como importante por las autoridades educativas. No obstante, lo anterior, algunas actividades al respecto fueron realizadas a través de la Dirección de Innovaciones Educativas. Asimismo, se buscó dotar de computadoras a las escuelas públicas.
9	2004 – 2008	Gran Alianza Nacional -GANA-	La formación para el trabajo fue percibida como de cierta importancia, pues en el plan de gobierno se registraron como principios orientadores la competitividad, productividad, sostenibilidad y creatividad, y se estableció como política la reestructuración de la Dirección General de Educación Extraescolar · DIGEEX· para orientarlo hacia la productividad y competitividad. Sin embargo, no se reestructuró, sino que se eliminó la DIGEEX en el 2006, y a cambio, se tomaron algunas decisiones favorables a la productividad, pero en la versión de las TIC y en el marco de la transformación de las carreras de diversificado. Tres acciones de este gobierno merecen ser compartidos • El mayor desarrollo del uso de las TIC en el seno del sistema educativo oficial, sobre todo mediante la provisión de laptops para los maestros y de equipo de computación para determinadas escuelas y la capacitación a través de la Unidad de Innovación Educativa · INNOVA· y sus programas. • El inicio de la acreditación y la certificación voluntaria de los servicios educativos, buscando la especialización de los centros educativos y de los egresados. • La inclusión del área de productividad y desarrollo en los pensum de estudios de la educación secundaria (nivel estudios básicos) en el Currículo Nacional Base · CNB·, y del emprendimiento como conocimiento, habilidad y destreza por desarrollar en los estudiantes.
10	2009 – 2012	Unidad Nacional de la Esperanza -UNE-	La formación para el trabajo ha sido percibida como importante, pero de diferente manera y según la situación financiera del MINEDUC y del gobierno. • la autoridad educativa tomó decisiones sustantivas en relación a la formación para el trabajo: a) restableció la DIGEEX que había sido desmantelada y subordinada al sistema escolar, abordando nuevamente entre sus programas la educación técnica, b) implementó el programa “Guatemala es Joven”, en su modalidad de formación profesional, nivel inicial, mediante convenio entre MINEDUC y el Instituto

No.	Período	Gobierno	Situación de la educación técnica vocacional
			Técnico de Capacitación y Productividad · INTECAP · . De los 45, 000 jóvenes por formar, sólo logró preparar a 15,800, puesto que fue suspendido en el 2009, por falta de fondos, c) y apertura de 266 establecimientos de educación diversificada, éstos últimos con carreras técnicas. la nueva autoridad educativa y el gobierno vuelven a apoyar la educación para el trabajo mediante el programa de las Becas Solidarias (Becas Empleo y Becas Estudios).
11	2013 - 2015	Gran Alianza Nacional -GANA-	La materia de educación ha sido la más polémica del presidente, por la reforma a la carrera docente del país, la cual pretende incluir dos años más al pensum de estudio (cinco años en total), la cual ha sido rechazada por un grupo de jóvenes los cuales han hecho protestas masivas en rechazo de la reforma, incluso de secuestrar y mantener forzosamente a la ministra de educación Cynthia del Águila, en la cual interactuaron las fuerzas del orden y la policía nacional civil para su rescate. El 18 de septiembre de 2012 firmó la reforma a la carrera docente, la cual entraría en curso en enero de 2013, en la cual se incluirá dos años de bachiller en educación y tres años de magisterio ya sea educación primaria o enseñanza media en la Universidad San Carlos de Guatemala. Adicional a la reforma de la carrera docente, también inicia la reforma al ciclo diversificado.
12	2015 - 2016	Independiente	Gobierno de transición
13	2016 - 2019	Frente de Convergencia Nacional -FCN NACIÓN-	Continúa la reforma del ciclo diversificado.

Fuente: Elaboración y adaptación propia con información del diagnóstico de la situación de la educación técnico vocacional y de las carreras técnicas en el ministerio de educación (Cojtí Cuxil, 2011, págs. 13-14)

Con base a la información expresada en el cuadro no puede concluirse que los gobiernos de empresarios siempre han dado importancia a la formación para el trabajo, porque puede observarse como el gobierno del PAN (1996- 2000) no implementó acciones en apoyo a la formación para el trabajo, mientras que el gobierno de la UNE, que no es un gobierno de empresarios, sí ha activado a su favor, según sus circunstancias de gobierno.

El Ministerio de Educación inició un proceso de regionalización en los años de 1980; posteriormente de departamentalización en los años de 1990, por lo que la estructura del Ministerio de Educación tiene un nivel central donde las Direcciones Generales son rectoras y orientadoras, teniendo en todo el territorio de la República veinticinco Direcciones Departamentales de Educación que son las ejecutoras de las acciones en los territorios correspondientes.

En cuanto a la formación laboral o técnica en Guatemala, ésta acontece en ámbitos formales –escolarizados y no formales, extraescolares o paralelos–. Aunque son las universidades las que mayormente realizan formación laboral a nivel superior y existen numerosos entes privados que brindan formación laboral extraescolar, la mayor responsabilidad de la formación laboral recae en el Mineduc.

El Ministerio de Educación ofrece cursos libres certificados a través de la Dirección General de Educación Extraescolar; y en el Ciclo Diversificado del Nivel Medio otorga títulos de Perito o Bachillerato con orientación ocupacional. Varios años ya, los graduados de la oferta formativa del ciclo diversificado que brinda el Ministerio de Educación revelan las dificultades que afrontan para insertarse laboralmente.

Los desafíos que enfrenta el Ministerio de Educación en su modelo actual de formación son: oferta formativa de cuestionada calidad que no guardan relación con la forma en que se organizan las ocupaciones laborales; la escasa participación de los sectores productivos en la configuración de la currícula de los programas de formación, ya sean escolarizados o extraescolares; profesionales escasamente formados en materia de formación y orientación laboral; el tiempo de aprendizaje en el centro de estudios; y finalmente, la carencia de talleres e infraestructura adecuada, lo que en el caso del Ciclo Diversificado ocasiona que muchos egresados solo hayan recibido formación eminentemente teórica.

Guatemala padece de formación a jóvenes y al mismo tiempo, como consecuencia del abandono escolar, se estima que existe un segmento significativo fuera del sistema desde los 13 años de edad. Aproximadamente 700,000 jóvenes están fuera de la escuela; 36% están en el altiplano (Quiché, Totonicapán, Quetzaltenango, San Marcos y Huehuetenango). El problema se agrava ante la dificultad de encontrar un empleo digno por falta de capacidades técnicas.

A finales de la primera década del siglo XXI, el Ministerio de Educación normó la gratuidad del servicio educativo, creó los Institutos Nacionales de Educación Diversificada -INED- y diseñó e implementó el CNB de un conjunto de bachilleratos con orientaciones laborales como la principal oferta de estos centros. A pesar de este esfuerzo, la falta de recursos financieros y de docentes especializados ha afectado el funcionamiento de estos

centros y otros que forman parte de la oferta del sector público. Para el año 2013, la inversión era de US\$250 por alumno al año para el nivel medio; mientras que para la primaria era de US\$509.

A inicio de la segunda década del siglo XXI, los indicadores de cobertura y calidad del nivel medio mostraban una situación que ameritaba retomar de forma integral la transformación del nivel medio a favor de la formación de jóvenes y de la mejora de sus oportunidades para proseguir estudios en la universidad, para trabajar generando ingresos dignos y para ejercer la ciudadanía en una sociedad multi e intercultural, dinamizada por los procesos de globalización (Centro de Investigaciones Economicas Nacionales, CIEN., 2016, pág. 9)

Con respecto al ciclo diversificado, el Programa de Fortalecimiento al Sector Juventud – Programa Juventud, con financiamiento de la Unión Europea, definió la formación para el trabajo como el conjunto de procesos educativos estructurados, dirigidos a desarrollar las competencias de las personas para su incorporación al mundo del trabajo y desempeñarse eficientemente dentro del mismo. Dentro de tal conjunto quedan así incluidas la educación vocacional técnica (ciclo básico y diversificado) y tecnológica post-secundaria (no universitaria), la oferta de las llamadas Instituciones de Formación Profesional, la oferta de capacitación libre, sea ella comercial o sin ánimo de lucro, y la capacitación en la empresa, o unidad productiva de cualquier índole.

Hugo Maúl, del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, define la Formación y Capacitación Laboral, FCL, o Capacitación Técnica Laboral como:

“... acciones educativas que están dirigidas a proporcionar a las personas las capacidades profesionales para desempeñarse en un área ocupacional determinada y que es útil para varias empresas. Por lo tanto, la capacitación técnica laboral se refiere a los procesos que enseñan herramientas conceptuales y prácticas para el desempeño de labores técnico productivas. Este tipo de capacitación se diferencia de otro tipo de capacitación, como la que se orienta a ejecutivos; a la generación de auto empleo; y, la que se

otorga para la organización y participación comunitaria. Por entrenamiento laboral, se entenderán las acciones educativas específicas que son útiles para que las personas ocupen posiciones en una empresa en particular y que suponen una capacitación previa” (CIEN., 2016, pág. 10).

El Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, presentó la propuesta de Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad para Guatemala 2011- 2021, (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, 2011) en el que apunta que:

en la última década se ha acentuado la convicción de que la educación es importante para apuntalar el crecimiento económico, alcanzar el desarrollo social de las personas, brindar oportunidades de superación para quienes están en condición de pobreza o pobreza extrema ya que tiene efectos importantes sobre los ingresos de las personas” (CIEN, 2011, pág. 83).

De acuerdo a lo planteado por el CIEN, la educación proporciona conocimientos y habilidades a las personas para acceder a empleos de buena calidad.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, publica el documento “Desconectados: habilidades, educación y empleo en América Latina”, en el que se indica que, a mayores años de escolaridad, mejor es el salario de los jóvenes (Banco Interamericano de Desarrollo, 2012).

En 1996, entraron en vigencia los Acuerdos de Paz en Guatemala, los cuales previeron la realización de la Reforma Educativa. La Comisión Paritaria de Reforma Educativa, COPARE, elaboró el diseño de la Reforma Educativa, el que registró dos ejes relacionados con la Formación para el trabajo (Comisión Paritaria de Reforma Educativa, 1998):

- a) El de Desarrollo Sostenible que fue definido como el mejoramiento constante y progresivo de toda actividad humana en lo material, social, económico, educativo, político, cultural, moral y artístico. Incluye todas las acciones e instrumentos del Estado y de la sociedad para el crecimiento y el desarrollo integral. Apunta a la construcción de un “modelo propio de desarrollo sostenible, con identidad,

económicamente factible, políticamente viable, ecológicamente sustentable, humanamente aceptable, social y étnicamente justo y culturalmente pertinente”.

- b) El de Ciencia y Tecnología reconoce que la ciencia y la tecnología son intrínsecas al ser humano y a los pueblos para asegurarse de un desarrollo sostenible, en completa armonía con la naturaleza. Deben también ser instrumentos que contribuyen a resolver la problemática nacional, elevar la productividad y combatir la pobreza. La ciencia y la tecnología occidental han ocupado un lugar privilegiado en la difusión y aplicación, sin embargo, existe un rico caudal de ciencia y tecnología indígena que requiere procesos de recuperación, sistematización, fortalecimiento, desarrollo, difusión y apropiación crítica, como aporte a la sociedad guatemalteca y al conocimiento universal (Programa Juventud, Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud en Guatemala, 2012, págs. 15-16).

En virtud de lo anterior, las funciones del Ministerio de Educación son las de proporcionar a los jóvenes una formación Laboral pertinente que facilite su incorporación al mercado laboral mediante un trabajo digno. Este nuevo enfoque de formación basada en competencias laborales deberá de proveer a la economía del país, por lo tanto, la vinculación con el sector productivo es sobremanera importante. El modelo de formación tiende a la actualización constante de acuerdo a la demanda laboral proveniente de la industria y el comercio.

Al igual que el fortalecimiento institucional, el nuevo modelo de formación se enfrentó a deficiencias en materia de transformación del antiguo modelo basado en contenidos y competencias pedagógicas a competencias laborales en un marco de cualificaciones profesionales.

Las agencias de cooperación internacional han comentado que nada de lo propuesto tendrá impacto sin la conformación de la estructura organizacional que establezca orientaciones formativas y estratégicas de articulación con el sector productivo, en y desde el Ministerio de Educación y en coordinación con los distintos agentes sociales. De igual manera, se han presentado limitaciones para la vinculación con los sectores productivos.

Por lo anterior, el Ministerio de Educación, intentó crear una estructura que diera respuesta a la formación laboral, a partir de la calidad de destrezas que requiere el sector productivo, que reflejen más dinamismo en términos de contratación del recurso humano.

La Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032 presentó como una de las acciones prioritarias la implementación de un Sistema Nacional de Formación Laboral, el cual se convirtió en el marco legal para el proceso de transformación del Nivel Medio que impulsa el Ministerio de Educación; sin embargo, dicha política no cuenta con el respaldo de un Acuerdo Gubernativo.

Que pueda lograrse la constitución del Sistema Nacional de Formación Laboral es una oportunidad de Estado para demostrar el compromiso de país con sus habitantes, especialmente con las generaciones más jóvenes. Sin lo anterior, Guatemala continuará afrontando dificultades para construir un futuro con empleos y bienestar, reduciendo sus posibilidades de insertarse exitosamente en los procesos de cambio de naturaleza global y rezagándose en materia de cumplimiento en temas como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las Metas Educativas 2021.

2.9 Evolución histórica de la formación laboral en Guatemala

En Guatemala se registran los primeros datos de esta rama de enseñanza casi al tiempo que se firma el Acta de separación de la Monarquía Española.

A continuación, se presentan cinco cuadros con los datos más relevantes con respecto a la evolución histórica de cinco instituciones guatemaltecas surgidas con el propósito de formar para el trabajo:

- Colegio Militar – Escuela Politécnica
- Escuelas de Artes y Oficios de Varones
- Educación Agropecuaria
- Educación Técnica – Educación Especial
- Educación para el Hogar y Escuela de Artes y Oficios Femeniles

Tres de las cinco instituciones surgen entre el primer y segundo cuarto de siglo XIX, mientras que las otras dos surgen en la segunda década del siglo XX.

Cuatro de las cinco instituciones presentaron cambios durante el proceso, sin embargo, también evidencian que luego de que el Gobierno de Contrarrevolución de 1954 toma el control del Estado, la mayoría recibió un último impulso en el año 1958. Solamente una institución presentó un impulso a su labor en 1996, sin embargo, es de hacer notar que el último cambio se habría realizado en el año de 1960.

Tabla 2 Evolución de la educación militar en Guatemala 1823 - 2011

INSTITUCIÓN FORMADORA	1823	1873	1888	1933
COLEGIO MILITAR / ESCUELA POLITÉCNICA	Inmediato a la independencia de los criollos de la Corona española, se estableció el primer Colegio Militar con dedicatoria a los alumnos de todos los Estados Centroamericanos.	El Colegio Militar se transformó en Escuela Politécnica, sirvió tres carreras de Ingeniería (de Caminos, Canales y Puertos; de Minas, y de Montes), así como de Agrimensores, Arquitectos, Jefes de Telégrafos, Telegrafistas y Tenedores de Libros.	El plan de estudios de las escuelas mencionadas divide la enseñanza en tres ciclos: los cursos politécnicos que son básicos para los estudios especializados, y los estudios especializados. Antes de los dos ciclos, los operarios solo cursaban las clases prácticas durante dos años (maestros de obras, maquinistas, maestros de taller, capataces).	Se ordenó al Ministerio de Educación reconocer a los graduados de la Escuela Politécnica, el título de bachilleres en ciencias y letras para dar oportunidad a los graduados para ingresar a la universidad. Esta equivalencia fue ratificada en 1955.

2011	ESTADO DE LA SITUACIÓN
Ministerio de la Defensa Nacional	Tiene a su cargo los institutos Adolfo V. Hall que forma Bachilleres en Ciencias y Letras y Subtenientes de Reserva. En total existen siete Institutos. Este título de Bachiller da acceso a estudiar en la Escuela Politécnica del Ejército (nivel superior) o a proseguir otros estudios universitarios. Asimismo, el Ministerio de la Defensa desarrolla cursos de Alfabetización y de Escuela Primaria Acelerada para con sus reclutas. Cuenta con otras escuelas de nivel superior y para ingresar se requiere el grado de oficiales del ejército, entre estas: • Escuela de Aviación Militar, • Escuela de Mecánicos de Aviación, • Escuela Politécnica, por mencionar algunas

Fuente: Elaboración propia con información del Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud en Guatemala, 2011.

Tabla 3 Evolución histórica de las Escuela de Artes y Oficios de Varones 1874 - 2011

INSTITUCIÓN FORMADORA	1874	1882	1958
ESCUELAS DE ARTES Y OFICIOS DE VARONES	Se creó la primera Escuela de Artes y Oficios de Varones, para adolescentes huérfanos. Comprendieron enseñanza teórica y práctica: carpintería, ebanistería, mecánica, zapatería, sastrería, fundición, herrería, y demás oficios. También se expandió este tipo de escuelas a 10 cabeceras departamentales.	Se establecieron Escuelas Prácticas de Varones para sustituir a las Escuelas de Artes y Oficios de Varones. Estas incluyeron talleres de carpintería, herrería, tipografía, encuadernación y otros.	Se realizó un estudio sobre ocupaciones requeridas en el mercado laboral, el que arrojó un total de 26 ocupaciones con personal faltante. Para llenar dicha necesidad de trabajadores industriales se creó el Instituto Técnico Vocacional de carácter mixto, sirvió programas acelerados de adiestramiento industrial, un programa de extensión, para supervisores industriales, de educación técnica, cursos de ocupaciones, etc. Los graduados del diversificado recibían el título de Bachiller Industrial y el certificado de la especialidad. De hecho, este Instituto operó como técnico vocacional industrial o como técnico industrial vocacional.

2011	ESTADO DE LA SITUACIÓN
Ministerio de Cultura y Deportes	Cuenta con 4 Escuelas Nacionales: • Conservatorio Nacional de Música, • Escuela Nacional de Artes Plásticas, • Escuela Nacional de Arte Dramático y • Escuela Nacional de Danza Todos ubicados en la ciudad capital, además de 13 escuelas de arte situadas en igual número de municipios del país. En el ciclo diversificado, forma bachilleres en música, danza, artes plásticas, etc.

Fuente: Elaboración propia con información del Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud en Guatemala, 2011.

Tabla 4 Evolución histórica de la educación agropecuaria 1978 - 2011

INSTITUCIÓN FORMADORA	1878	1893	1921	1927	1935	1947	1958
EDUCACIÓN AGROPECUARIA	Se organizó la primera Escuela de Agricultura, la que en 1988 fue llamada Escuela de Agronomía, bajo la jurisdicción de la Instrucción Pública.	En el gobierno de José María Reyna Barrios, se creó el Instituto Agrícola de Indígenas, bajo la jurisdicción del Departamento de Cultura Indígena.	Se fundó la Escuela Nacional de Agricultura, versión preliminar de la actual ENCA del MAGA	Creación de dos escuelas de agricultura en Quetzaltenango y Jalapa.	La escuela de agricultura de Jalapa pasa bajo la jurisdicción de la Secretaría de Educación Pública, Gobierno de Ubico.	Se iniciaron los primeros cursos de Extensión Agrícola para atender adultos en las Escuelas de Agricultura.	Se recomendó por un Seminario Centroamericano de Educación Vocacional y Técnica, implementar el plan de estudios de alcance centroamericano (ver año 1947) en los Subsistemas de Educación Escolar (pre-vocacional, vocacional y técnico) y Extraescolar (cursos de capacitación y de extensión).

2011	ESTADO DE LA SITUACIÓN
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación · MAGA·	Cuenta con cuatro Escuelas de Formación Agrícola ·EFA- que, en el ciclo básico de la educación media, sirven de orientación vocacional. El MAGA tiene por otro lado, como entidad descentralizada y autónoma a la Escuela Nacional Central de Agricultura · ENCA ·, la que forma peritos agrónomos y peritos forestales, en el nivel diversificado. Estas carreras de educación media dan acceso a estudios universitarios. Hasta el 2000, había graduado a más de 4,500 peritos agrónomos y peritos forestales. La ENCA es la entidad rectora de la educación agrícola a nivel de educación básica y media. Ha autorizado varias escuelas de formación agrícola y de agricultura en el país: 4 escuelas de agricultura en el Ministerio de la Defensa, 5 escuelas de agricultura con la Iniciativa Privada, y 2 escuelas de agricultura, de carácter mixto (público y privado). El MINEDUC autoriza el pensum de estudios de las otras EFA.

Fuente: Elaboración propia con información del Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud en Guatemala, 2011.

Tabla 5 Evolución histórica de la Educación Técnica 1927 - 2011

INSTITUCIÓN FORMADORA	1927	1937	1956
EDUCACIÓN TÉCNICA / EDUCACIÓN ESPECIAL	Se emite Ley Orgánica de Educación Pública, Gobierno de Lázaro Chacón. En ese momento, a la educación técnica se le conoció por educación especial.	Se emite Ley Orgánica de Educación Pública, durante el gobierno de Jorge Ubico. El Negociado de Enseñanza Secundaria, clasificó las escuelas EOT así: Comerciales, Artes y Oficios, Bellas Artes, Música y Declamación, Idiomas, Gimnasia Escolar, Agricultura.	Se formuló una nueva Ley Orgánica de Educación Nacional durante el Gobierno de Castillo Armas. Se especificó el control de la Dirección de Educación Vocacional y Técnico del Ciclo Diversificado sobre las escuelas siguientes: Industriales, Educación para el Hogar, Estudios Comerciales, Estudios Agropecuarios, Enfermeras, de Servicio Social, de Artes Plásticas, Música y Canto, Artes Escénicas, Administración Pública, y las demás que se crearen. Esta Dirección fue disuelta en la restructuración del MINEDUC durante el período de gobierno 1985 – 1990 y que dejó sin rumbo esta rama de la educación, en el Subsistema de Educación Escolar. Hasta hoy en día, no se ha conformado otra Dirección o Unidad a cargo de la Educación Vocacional y Técnica en el MINEDUC.

Fuente: Elaboración propia con información del Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud en Guatemala, 2011.

Tabla 6 Evolución histórica de la educación para el hogar y escuela de artes y oficios femeniles 1928 - 2011

INSTITUCIÓN FORMADORA	1928	1956	1960	1996
EDUCACIÓN PARA EL HOGAR Y ESCUELA DE ARTES Y OFICIOS FEMENILES	Se inició la Escuela de Artes y Oficios Femeniles en el sector privado, luego pasó a ser establecimiento oficial.	Se creó la primera escuela de Educación para el Hogar, dedicada a la mujer, bajo la jurisdicción de la Dirección de Educación Vocacional y Técnica del MINEDUC. Entre las asignaturas prácticas, estaban: preparación y conservación de alimentos, textiles, corte y confección, manualidades, artes aplicadas, cuidado de niños, desarrollo de la comunidad, preparación para el matrimonio, etc.	La Escuela de Artes y Oficios Femeniles se transformó en Instituto Técnico Industrial Femenino, y siguió bajo la jurisdicción de la Dirección de Educación Vocacional y Técnica.	Se creó el Instituto Técnico Vocacional Femenino integrado con la Escuela Normal para Maestras de Educación para el Hogar “Marion G. Bock”, y los centros nocturnos de capacitación obrera. Se impartieron curso de corte y confección, bordado a máquina, tejidos, cocina, repostería, confección de sombreros para señoras, flores artificiales y otras especialidades. Existían tres jornadas: matutina, vespertina y nocturna. En este instituto se concretaron también programas ocupacionales mediante cursos libres (artesanías y pequeñas industrias), cursos acelerados (adiestramiento industrial) y cursos regulares (capacitación en especialidades). Estos últimos dieron lugar al título de Perito Industrial. La carrera de Maestra de Educación para el Hogar ya era de nivel universitario pues duraba 3 años y el requisito para ingresar era tener título de Maestra de Primaria.

2011	ESTADO DE LA SITUACIÓN
Ministerio de Educación	El sistema educativo en Guatemala tiene dos subsistemas, según la Ley de Educación Nacional: el escolar o formal y el extraescolar o no formal. El subsistema más desarrollado es el escolar o formal. El extraescolar está poco desarrollado. El sistema educativo guatemalteco tiene un sesgo favorable por el subsistema escolar, especialmente a nivel de primaria y a nivel superior por las carreras social-humanísticas. Las ramas de enseñanza en el ciclo diversificado dando lugar a un título de Educación Media: Magisterio, Perito contador, Bachillerato y Secretariado. En general, estas carreras se subdividen por su naturaleza en: técnicas, científicas y humanísticas.

Fuente: Elaboración propia con información del Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud en Guatemala, 2011.

Puede observarse como lo que se conocía por Educación Técnica o Educación Especial; Educación para el Hogar y Escuela de Artes y Oficios Femeniles; y Escuelas de Artes y Oficios de Varones, actualmente se encuentran bajo la rectoría del Mineduc. Así mismo se observa como el Mineduc autoriza los títulos de bachillerato a dos instituciones que son los Institutos Adolfo V. Hall y los títulos de bachillerato que imparten las Escuelas de Arte a cargo del Ministerio de Cultura y Deportes.

Las carreras y ministerios que aceptan la rectoría del MINEDUC, aceptan que éste intervenga con ellos en materia de perfil de competencias laborales, elaboración y aprobación de planes de estudios, certificación de instructores y centros educativos, etc. Por ahora, hay ministerios que tienen alguna relación con el MINEDUC, y otros nada del todo (Cojtí Cuxil, 2011, pág. 52).

Lo que observó Cojtí (2011), es que existen otros Ministerios que tienen algún tipo de formación laboral que establecen como requisitos de ingreso el diploma de ciclo básico o bien del ciclo diversificado. Por ejemplo:

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social tiene a su cargo la formación del personal de enfermería, técnicos en salud rural, técnicos en saneamiento ambiental, técnicos en laboratorio clínico, técnicos en rayos x, entre otros. Tiene como requisito de ingreso el ciclo básico para auxiliares de enfermería y el ciclo diversificado para enfermeras profesionales. Sin embargo, en un esfuerzo realizado por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en el que convocó al Ministerio de Educación y al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para identificar competencias laborales en el marco del Sistema Nacional de Formación Laboral surgieron los siguientes resultados:

Los Técnicos en Salud Rural expresan que poseen un acuerdo Gubernativo que avala la formación desde el Nivel de Diversificado con especialidad de Técnicos en Salud Rural que fortalecía la preparación académica del egresado, pero que actualmente esta oferta formativa no está contemplada por el Ministerios de educación. Consideran fundamental retomar y habilitar

una oferta formativa que permita la profesionalización del personal que actualmente labora en el primer nivel de atención de salud del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Es transcendental mencionar que según el crecimiento poblacional y la Reforma del Sector Salud la población debe tener acceso a los servicios de calidad, con personal calificado que cumpla con las competencias que requiere el mercado laboral. Por tal motivo es de suma importancia fortalecer la oferta laboral en temas de salud (Godínez Miranda, 2018, pág. 13)

Sin embargo, por una prohibición, el Ministerio de Educación ya no oferta programas en el área de la salud, motivo por el cual afecta a miles de trabajadores de la salud.

Actualmente el Ministerio de Educación carece de programas a nivel escolar y extraescolar correspondientes a la familia ocupacional de Salud y Protección Social, por lo que recae en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social la oferta la formación a través de escuelas públicas y privadas avaladas por el mismo; sin la posibilidad de que el Mineduc pueda diseñar oferta formativa de ciclo diversificado a nivel medio que pueda implementarse en las escuela públicas o privadas ya avaladas. A la fecha, solamente existe una escuela privada avalada por el Ministerio de Educación que se dedica a la formación de Técnicos Dentales (Godínez Miranda, 2018, pág. 15).

La gran conclusión de la mesa de trabajo, fue la siguiente: es de suma importancia fortalecer la oferta laboral en temas de salud regulada de manera conjunta por el Ministerio de Educación y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Godínez Miranda, 2018, pág. 17).

Se observa también, como otro ejemplo, ante la reflexión de Cojtí (2011), como el Ministerio de Agricultura a través de la Escuela Nacional Central de Agricultura como entidad rectora de la formación agrícola en el país, se autoriza a sí misma su oferta formativa de peritos. Sin embargo, es el Mineduc el que autoriza los bachilleratos en las Escuelas de Formación Agrícola (Cojtí Cuxil, 2011).

El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales por su parte, si bien no provee programas de formación laboral, cuenta con el Acuerdo Ministerial 340-2018 que crea el registro de técnicos frigoristas, empresas frigoristas y entidades capacitadoras.

Se observa como el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales ha ganado la carrera al Sistema Nacional de Formación Laboral dado que ha sido el primero en crear un registro nacional de técnicos, empresas y capacitadores.

Por otra parte, el Ministerio de Gobernación cuenta con las Academias de Policía Nacional Civil aceptando como perfil de ingreso el ciclo diversificado. En resumen:

hay otros ministerios del organismo ejecutivo que han generado carreras técnicas y vocacionales y que van desde el ciclo básico hasta el nivel superior pasando por el ciclo diversificado, pero lo han realizado sin aceptar la rectoría real e integral del MINEDUC. Esto es lo que hace concluir que no existe un “sistema nacional” de educación técnico- vocacional y formación para el trabajo. Desconocemos si estos ministerios tienen mecanismos de identificación de necesidades y competencias laborales, en las carreras que implementan. Se constata la necesidad de realizar la matriz clasificadora de las ocupaciones laborales en el país, pues tanto en las carreras y cursos social humanísticos, como en las carreras y cursos técnico- vocacionales, existen formación de corta, mediana y larga duración (Cojtí Cuxil, 2011, pág. 52)

Con esta reflexión, Cojtí (2011), concluye que no es visible la aceptación del ejercicio rector por parte del Ministerio de Educación en cuanto a la educación media, por lo que motiva a la construcción de un “sistema nacional” de formación para el trabajo. Por otra parte, también insta a crear la matriz clasificadora de las ocupaciones laborales que hoy existe con el nombre de Catálogo Nacional de Familias Ocupacionales.

Se constata una falta de aceptación o de ejercicio de la rectoría del MINEDUC en materia de educación media, de parte de los Ministerios del Ejecutivo (Agricultura, Salud y Cultura y Deportes) que hacen educación técnica a nivel medio. Este relativo vacío de poder, salvo excepciones, en el

nivel de ministerios, se evidencia en que no reportan sus datos al sistema educativo, y en que las carreras que implementan, no siempre son del conocimiento y aprobación del MINEDUC (Cojtí Cuxil, 2011, págs. 67-68).

Como consecuencia del abandono a lo interno del Ministerio de Educación, se da también el abandono a nivel macro del Estado y, por ende, de la sociedad en general.

En síntesis, el planteamiento para la creación de un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, es promover una evolución del paradigma predominante, de la siguiente manera:

- Por su objeto: de puestos y especialidades, a competencias laborales.
- Por su orientación: centrado en la oferta, centrado en la demanda.
- Por su método: énfasis en procesos, a énfasis en resultados.
- Por su enfoque: en función de planes de estudios diversos, a planes de estudios derivados de normas de competencia.

Para cerrar este apartado que da pie, tanto a la creación del Sistema Nacional de Formación Laboral como a la necesidad de una estructura técnico-administrativa que dirija, coordine y gestione la oferta de formación laboral en el Mineduc y que, por tanto, sea la unidad que promueva la integración con los otros Ministerios en el marco del Sinafol, se incluye a continuación las etapas y los actores para la implementación del Sistema Nacional de Educación Técnica y Formación para el Trabajo que presentó Cojtí (Diagnóstico de la situación de la educación técnico vocacional y de las carreras técnicas en el ministerio de educación, 2011).

Parece que también es el momento preciso para aclarar que, para el Programa Juventud y el equipo de asistencia técnica, no era posible constituir una sin la otra, es decir, crear el Sistema Nacional sin su unidad técnica-administrativa en el Mineduc. Por lo anterior, quedó plasmado en la Sistematización de la Situación de la Educación Vocacional y Técnica del Ministerio de Educación de Guatemala:

...en el subsistema escolar, no existe una unidad o dependencia específica del MINEDUC para atenderlo. Ya se indicó que desde 1985, esta rama de la enseñanza no tiene dirección ni regulación, como tampoco reconocimiento

como rama específica de la educación, por lo que no se consiguen estadísticas específicas sobre la cobertura de la educación técnico vocacional (Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud en Guatemala, 2011).

Figura 7 Etapas y actores para la implementación del Sistema de Educación Técnica y Formación para el Trabajo elaborado por el Dr. Cojtí para el Programa Juventud.

ETAPAS	TIPO DE ALIANZA	MIEMBROS DE LA ALIANZA	OBJETIVO
Primera etapa	Articulación e integración interna entre unidades técnicas centrales del MINEDUC.	DIGEEX, DIGECADE, DIGEACE, DIGEPSA, INNOVA, DIGECUR.	Establecer un sistema interno al MINEDUC de Educación Técnica y Vocacional.
Segunda etapa	Articulación e integración entre sistemas de Formación para el Trabajo.	MINEDUC, CONALFA, INTECAP.	Establecer alianza entre las instituciones autónomas de formación para el trabajo.
Tercera etapa	Articulación e integración con ministerios del Ejecutivo que hacen educación técnica y vocacional.	DEFENSA, SALUD, AGRICULTURA,	Complementar a los miembros del sistema de Educación Técnica y Vocacional.
Cuarta etapa	Articulación entre actores públicos en formación para el trabajo y empleo juvenil.	MINEDUC, MINTRAB, MINECO Y MARN, CONCYT, IGSS, MUNICIPALIDADES.	Establecer alianza entre los ministerios y secretarías relacionados con formación para el trabajo y el empleo juvenil.
Quinta etapa	Articulación o alianza con el sector privado productivo (grande, mediana y pequeña empresa).	SECTOR PÚBLICO Y SECTOR PRIVADO.	Establecer alianza entre entidades públicas y privadas impulsadoras de políticas o con interés en el sistema nacional de formación y empleo.

Fuente: Diagnóstico de la Situación de la Educación Técnico – vocacional y de las Carreras Técnicas en el Ministerio de Educación (Cojtí Cuxil, 2011).

2.10 Fase inicial del Sistema Nacional de Formación Laboral en Guatemala

El Programa Juventud se propuso contribuir a incrementar las oportunidades de formación para el trabajo de toda la población guatemalteca, pero especialmente de la juventud más desfavorecida por razones socioeconómicas, étnicas, culturales y de otra índole.

Las estadísticas más confiables muestran que en el país existen aproximadamente 740.000 jóvenes, casi un 20 % del estrato juvenil, que no estudian ni trabajan (los llamados NINI); y que más de 900 mil jóvenes en edad escolar están alejados de las aulas.

De acuerdo al planteamiento de la cooperación de la UE, una adecuada formación para el trabajo debe organizarse a partir de las competencias básicas que debe proporcionar la

educación general obligatoria, tanto en el nivel de educación primaria como en el ciclo básico lo que, así mismo, favorecerá las orientaciones prácticas en las enseñanzas generales, especialmente en los niveles obligatorios.

2.11 Evolución del Sistema Nacional de Formación Laboral en Guatemala

El núcleo de la investigación presenta el marco de políticas, diagnósticos y propuestas para constituir el proyecto de implementación del Sistema Nacional de Formación Laboral, analizando los componentes que lo integran y la relación entre el mercado laboral y el sector formativo, dicho de otra manera, el ajuste entre lo que el primero demanda y lo que el segundo ofrece, por lo cual es un tema de preocupación constante para los poderes públicos del Estado.

Este ajuste debe iniciarse por detectar y anticipar las necesidades de competencias profesionales de los trabajadores que requieren en los diferentes sectores productivos. En la medida en que un país sea capaz de generar recursos humanos cualificados que respondan a esas necesidades del sistema productivo, se podrá contar con un crecimiento sólido y sostenible.

La relación entre competencia profesional y formación se soporta en la idea clave de que el incremento de la productividad y competitividad de los sectores productivos pasa porque el Estado se preocupe por brindar la formación del capital humano, especialmente de las más desafortunados, es decir, competente y en cantidad suficiente, tanto para el autoempleo, el empleo y el emprendimiento.

Retomando los estudios elaborados por el Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud en Guatemala de la Unión Europea con respecto a la formación para el trabajo (Programa Juventud, La Formación para el Trabajo. Puerta de Oportunidades para la Juventud en Guatemala, 2012) se hace referencia a que la Formación para el Trabajo

es el conjunto de procesos de formación estructurados, por medio de los cuales se adquieren las competencias laborales, previamente definidas por el mercado laboral, que permitirán a la persona desempeñarse en el mundo del trabajo, obteniendo resultados que estén al nivel demandado por el sistema

productivo. Este objetivo deberá estar incluido en la educación vocacional tradicional, la educación media técnica, en la educación técnica y tecnológica post-secundaria (no universitaria), en la oferta de las Instituciones de Formación Profesional -IFP- como el del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, Intecap, en la oferta de capacitación libre, y en la capacitación en empresa de cualquier tipo. (Programa Juventud, La Formación para el Trabajo. Puerta de Oportunidades para la Juventud en Guatemala, 2012, pág. 8)

Con base en lo anterior, la formación para el trabajo en Guatemala se organiza y oferta en los dos subsistemas educativos, así como en el nivel superior de la educación:

Figura 8 Organización y oferta de la formación para el trabajo en Guatemala.



Fuente: Adaptación propia con información del Programa Juventud, La Formación para el Trabajo. Puerta de oportunidades para la juventud guatemalteca 2012.

De acuerdo con el diagrama anterior, el mercado laboral se nutre de personas que tienen incompleta o han finalizado el nivel medio de educación o se encuentran fuera del subsistema escolar por cualquier motivo, sin descartar que muchos guatemaltecos trabajan y apenas han finalizado o tienen incompleto el nivel de educación primaria. Como puede observarse, el mercado laboral también recibe a los que se han formado en la educación superior universitaria, sin embargo, debe tenerse en cuenta que menos del 1 % de la población en edad para cursar el nivel superior se inscribe en las universidades privadas o pública del país.

Lo establecido por el Programa Juventud, (Programa Juventud, La Formación para el Trabajo. Puerta de Oportunidades para la Juventud en Guatemala, 2012), para la implementación de un Sistema Nacional de Formación Laboral consiste en que

es preciso un análisis pormenorizado del mercado productivo, de la economía del país, a través de análisis sectoriales que describan la organización y estructura (tipos y tamaños de la empresa), los procesos, tecnologías, contextos y relaciones laborales de cada sector económico (conjunto de actividades económicas), y efectuar una proyección de futuro a corto y medio plazo (Programa Juventud, 2012, pág. 9).

Una propuesta gráfica de lo anterior, se presenta de la siguiente manera:

Figura 9 Interacción del mercado laboral con la formación laboral



Fuente: Adaptación propia con información del Programa Juventud, La Formación para el Trabajo. Puerta de oportunidades para la juventud guatemalteca 2012.

Puede observarse, que la formación laboral debe estar incluida en el Sistema Educativo Nacional, por lo que no puede ser un proceso formativo a la deriva o implementado única o mayoritariamente por el sector privado de la educación, tal como sucede actualmente que el 80 % de establecimientos o centros educativos y el 69.7 % de los estudiantes inscritos en el ciclo diversificado los tiene el sector privado de la educación (Von Ahn, 2019).

Como una respuesta a lo anterior, el Ministerio de Educación, Mineduc, instaló en el 2015 en coordinación con el Ministerio de Economía, Mineco, y el Ministerio de Trabajo y

Previsión Social, Mintrab, una mesa interinstitucional con el objeto de desarrollar políticas que busquen alinear las necesidades del sector productivo y las competencias laborales requeridas con la oferta académica y, especialmente, con los programas formativos del ciclo diversificado. De dicha cuenta, el Mineduc inició un proceso de revisión del total de carreras autorizadas y codificadas de alrededor de 239 carreras, de las cuales 75 son carreras técnicas propiamente dichas.

Actualmente, los bachilleratos con orientación han recibido serias críticas de distintos actores a nivel nacional ya que, aunque la oferta formativa integra dos áreas de formación técnica no implica que responda a las necesidades del sector productivo y no logran la inserción laboral de los estudiantes. Los Bachilleratos con Orientación nacieron por decisión presidencial en el año 2009 (Von Ahn, 2019). En menos de tres meses el Ministerio de Educación estaba habilitando los Institutos Nacionales de Educación Diversificada con la nueva oferta de Bachilleratos con Orientación Técnica.

Con el inicio del Programa Empleo Juvenil se instituye el proceso de fortalecimiento a las estructuras del Ministerio de Educación. En el subsistema extraescolar existe la Subdirección de Formación para el Trabajo y la Cultura en la Dirección General de Educación Extraescolar; sin embargo, a la fecha no se cuenta con alguna subdirección semejante en el subsistema escolar dado que toda la oferta formativa se ha desarrollado como Plan de Estudio y currículo basado en asignatura y en competencias pedagógicas (Ministerio de Educación, 2017).

El Ministerio de Educación ha contado con varias asistencias técnicas que apoyaron una serie de insumos para crear la Unidad de Formación para el Trabajo en la Dirección General de Calidad Educativa, Digecade, lo cual no se ha logrado (Programa Juventud, Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud en Guatemala, 2012).

A partir de la implementación del Sistema Nacional de Formación Laboral, Sinafol, ejecutado por el Programa Empleo Juvenil de la Unión Europea, UE, en el Mineduc, se propuso que éste sistema se constituyera en un mecanismo de vinculación entre la oferta formativa nacional y la demanda del sector productivo a través de la coordinación del Mineduc, con el Mintrab y el Mineco; organizando los programas de formación de acuerdo

al Catálogo Nacional de Familias Ocupacionales (Programa Empleo Juvenil, 2017) identificadas en el país a través del diagnóstico realizado por el Programa de Fortalecimiento al Sector Juventud, Programa Juventud, PJ, ejecutado con el financiamiento de la UE en los años 2009 a 2012.

Para una primera fase de ejecución de este sistema, se priorizaron diez de las veintiocho familias ocupacionales en función a los datos proporcionados por la Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos, ENEI, con respecto al número de personas ocupadas y de acuerdo con la cantidad de guatemaltecos que han sido retornados forzosamente de los Estados Unidos y con competencias laborales adquiridas; así mismo, un criterio determinante fue el que existiera oferta formativa en el Mineduc (Ministerio de Educación, 2017). Paralelamente, con el inicio de la implementación de los principales componentes técnicos del Sinafol, se dieron los primeros pasos en el proceso de institucionalización del Sistema, en su fase experimental.

A finales del 2016 se conformó la Comisión Nacional de Empleo Digno y Decente, CONED, integrada por el Viceministro Técnico de Educación, Viceministro de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, MIPYME, y la Viceministra de Previsión Social y Empleo, para la coordinación de acciones conjuntas en el marco de la Política de Empleo Digno 2017-2032 (Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 2017). Derivado de esa estructura, en el Ministerio de Educación se conformó la Comisión Ministerial de Formación Laboral integrada por las direcciones generales de Currículo, DIGECUR, Gestión de Calidad Educativa, DIGECADE, Educación Extraescolar, DIGEEX, Educación Bilingüe Intercultural, DIGEBI, en coordinación del Vicedespacho Técnico, VDT. (Ministerio de Educación, 2017).

A partir de ese momento, la Comisión Ministerial de Formación Laboral desarrolla una ruta en materia de formación laboral, que parte desde la elaboración de un documento base del Sinafol, que busca la institucionalización del sistema, el diseño de estructuras de gobernanza, la vinculación de demanda productiva con la oferta formativa, la articulación y coordinación con agentes sociales y cooperación nacional e internacional, que concluye en el rediseño de carreras, dentro del marco del Proceso de Transformación del Nivel Medio que actualmente se está llevando a cabo en el Mineduc. La ruta en mención, está diseñada

para ejecutarse en los años 2017-2019, en coordinación con los ministerios involucrados y el apoyo de la cooperación internacional.

De acuerdo con la Comisión Ministerial de Formación Laboral en el Mineduc

actualmente, en el Subsistema de Educación Escolar, la educación técnica vocacional se organiza en distintas ramas de enseñanza: bachilleratos, peritos, secretariados y magisterios, cuyos itinerarios de salida no responden en su totalidad a la demanda laboral, aunado a que en varios centros educativos la formación no cumple con las condiciones requeridas para el desarrollo de competencias laborales en las 297 carreras (Ministerio de Educación, 2017, pág. 15)

En el Subsistema de Educación Escolar, la gestión de centros educativos que implementan carreras en el Nivel Medio se encuentra a cargo del Departamento del Ciclo de Educación Diversificada de la Dirección General de Gestión de Calidad Educativa, Digecade.

Desde el 2011 el PEJ (Programa Juventud, Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud en Guatemala, 2012) detectó la necesidad de crear una entidad rectora y normalizadora en materia de Formación Laboral ya que el sistema educativo no cuenta a la fecha con una figura administrativa que regule, aun teniendo bajo su control, la oferta de Educación Técnica que ofrecen los centros educativos privados, por lo tanto, se ha intentado la creación de alguno de los siguientes órganos administrativos:

Viceministerio de Formación Laboral, posteriormente esta iniciativa tan pretenciosa se reconfiguró en la conformación de una nueva Dirección General de Formación Laboral. Sin embargo, nuevamente la iniciativa se reconfigura a nivel de Subdirección de Formación Laboral y, finalmente, se reduce a la creación de una Unidad de Formación Laboral que tenga a su cargo: la coordinación nacional de la formación laboral en articulación de la oferta formativa con la demanda laboral; la actualización de los Catálogos Nacionales de cualificaciones, módulos formativos y protocolos de acreditación y certificación laboral. En el intento, el Ministerio de Educación se ha enfrentado con limitaciones para dicha transformación organizacional.

Sea cual fuera la denominación con que quiera designársele: Sistema Nacional de Formación Laboral, Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, Sistema Nacional de Cualificaciones, Marco de Cualificaciones, es necesario para avanzar en la descripción del problema, en definir una serie de conceptos, no sin antes señalar la coexistencia de múltiples concepciones, tratamientos y perspectivas desarrolladas sobre el tema que han colaborado a complejizar el fortalecimiento del Sistema de Formación Laboral a lo interno del Ministerio de Educación.

Capítulo III

LA CREACIÓN DE UNA ESTRUCTURA TÉCNICO ADMINISTRATIVA EN EL MINEDUC QUE GESTIONE LA OFERTA DE FORMACIÓN LABORAL EN COHERENCIA CON LAS DEMANDAS DEL MERCADO LABORAL Y LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN DESFAVORECIDA.

Antes de iniciar la exposición de hallazgos derivados del análisis al diseño e implementación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, es importante tener en cuenta que la determinación de los alcances y deficiencias del Sistema Educativo Nacional que influyen en la transformación organizacional, en el modelo de formación y en la vinculación con el sector productivo en el marco del Sistema Nacional de Formación Laboral, es la razón de ser del presente estudio.

Por lo anterior, previo al abordaje de la creación de la estructura técnico administrativa en el Mineduc, es importante analizar la rectoría y jerarquía en el Sistema Educativo Nacional.

3.1 El rol rector de la Educación Ocupacional y Técnica en el Mineduc

Cumpliendo con la primera fase de la implementación del Sistema de Educación Técnica y Formación para el Trabajo, como lo reconoció Cojtí en su fase de diseño, es importante conocer la estructura del Ministerio de Educación en cuanto a la Educación Técnica y Vocacional previo a realizar el análisis de las propuestas de la creación de la unidad técnica administrativa que se han presentado.

3.1.1 Línea de mando

Por lo que establece la Ley de Educación Nacional (Decreto Legislativo No. 12-91, Artículo 6), el sistema educativo se integra de dos subsistemas: el escolar y el extraescolar. Dentro de cada subsistema, se sirven cursos y carreras ocupacionales y técnicas. En materia de autoridades educativas, luego del Ministro de Educación, existen cuatro vice ministerios:

- Viceministerio técnico,
- Viceministerio Bilingüe Intercultural,
- Viceministerio Administrativo, y
- Viceministerio de Calidad Educativa

Las dependencias que tienen incluido entre sus funciones, la atención operativa de la Educación Ocupacional y Técnica se encuentran bajo la jurisdicción del Viceministerio Técnico, aunque no existe un reconocimiento propiamente en materia legal. Excepcionalmente se encuentran funcionarios públicos que consideran que la Educación Ocupacional y Técnica debería contar con un Viceministerio específico (Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud en Guatemala, 2011).

En cuanto a las dependencias que se ocupan de la Educación Ocupacional y Técnica en el Subsistema Extraescolar está bajo la Dirección General de Educación Extraescolar, Digeex, que cuenta con una Subdirección de Educación para el Trabajo y la Cultura, y con un Departamento de Educación para el Trabajo.

En el Subsistema Escolar se encuentra la Dirección General de Gestión de Calidad Educativa, Digecade, que no cuenta con una dependencia para ocuparse de dicha modalidad educativa, pero que atiende la orientación vocacional en el ciclo básico, y las carreras técnicas en el ciclo diversificado, tanto público como privado.

Por lo anterior, en el subsistema escolar no existe ninguna entidad o departamento que se ocupe de la misma, con excepción del Departamento de Ciclo Diversificado en la Digecade, mientras que, en el Subsistema Extraescolar, la Digeex, cuenta con la Subdirección de Educación para el Trabajo y la Cultura, y con el Departamento de Educación para el Trabajo.

La Digeex contó con una reestructuración realizada en el 2008, fecha en la que le fue devuelto su rango de Dirección General.

En resumen, existe una disparidad o desigualdad institucional, en cuanto a la atención técnica a esta modalidad educativa, además de las otras limitantes internas y externas en la materia si sopesamos el número de beneficiarios en cada Subsistema Educativo.

Figura 10 Línea de mando institucional con relación a la Educación Ocupacional y Técnica en el Mineduc

Línea de mando institucional	Línea de mando en educación para el trabajo
Alta Autoridad Educativa	Ministro de Educación.
Nivel de los Viceministros	Viceministro Técnico de Educación
Nivel de Direcciones Generales	1. Subsistema escolar Dirección General de Gestión de Calidad Educativa, DIGECADE. 2. Subsistema extraescolar: Dirección General de Educación Extraescolar - DIGEEX
Nivel de Subdirecciones	1. DIGECADE – No cuenta con subdirección de Educación para el trabajo. 2. DIGEEX – Si cuenta con subdirección de Educación para el Trabajo (y de la Cultura).
Nivel de Departamentos	1. DIGECADE - No cuenta con Departamento de Educación para el Trabajo. 2. DIGEEX – Cuenta con un Departamento de Educación para el Trabajo.
Nivel del personal técnico por individuos, fuerzas de tarea u otros criterios	1. DIGECADE - Organización del personal por modalidades educativas: escuelas unitarias, telesecundarias, etc. 2. DIGEEX – Organización del personal por programas, niveles y ciclos educativos.

Fuente: Diagnóstico de la Situación de la Educación Técnico – vocacional y de las Carreras Técnicas en el Ministerio de Educación (Cojtí Cuxil, 2011).

En la figura anterior, puede observarse el desbalance existente entre las dos Direcciones Generales que tienen a su cargo la Educación Ocupacional y Técnica en el Mineduc. La Digeex, por su parte, administra los Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana, CEMUCAF, mientras que la Digecade tienen a su cargo la totalidad de centros educativos públicos y privados que imparten, entre otras, las carreras de Educación Ocupacional y Técnica.

En la siguiente tabla se presentan datos aproximados de establecimientos que brindan educación ocupacional y técnica en Guatemala a través del Subsistema Extraescolar y Subsistema Escolar al 2011.

Tabla 7 Establecimientos de educación ocupacional y técnica en el Mineduc.

Nivel Educativo	Establecimientos
Ciclo básico de educación media	6,455 Establecimientos Educativos del Ciclo Básico, de los cuales 3,016 son oficiales. Todos tienen obligación de servir orientación vocacional, pero solo hay 48 Institutos de Educación Básica con orientación Comercial, Industrial y Agropecuaria, dentro del Proyecto de Extensión y Mejoramiento de la Enseñanza Media -PEMEN- que tienen reconocimiento específico en la misma.
Ciclo diversificado de educación media	2,870 Establecimientos Educativos del Ciclo Diversificado, de los cuales 624 (209 oficiales y 415 privados), es decir el 21.8%, sirvieron alguna carrera técnica. 22 Edificios de Institutos Tecnológicos en proceso de construcción. 2 de 8 edificios de Institutos Tecnológicos completos en proceso de construcción.

Nivel Educativo	Establecimientos
Capacitación técnico laboral	Más de 182 Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana, CEMUCAF que funcionan en espacios físicos proporcionados por la comunidad, municipalidad, ONG, personas particulares, etc. en los cuales la DIGEEX certifica y facilita la formación integral y técnico - ocupacional de mano de obra semi-calificada, certificando los conocimientos, habilidades y destrezas de las personas egresadas.

Fuente: Diagnóstico de la Situación de la Educación Técnico – vocacional y de las Carreras Técnicas en el Ministerio de Educación (Cojtí Cuxil, 2011).

Como puede observarse en la tabla 7, el subsistema escolar tiene a su cargo más de 9,300 establecimientos educativos, de los cuales más del 50 % son privados. Es importante destacar que 624 (21.8 %) de los centros educativos del ciclo diversificado impartieron alguna carrera técnica.

Continuando con el análisis al respecto de la línea de mando en el Mineduc, es importante destacar que transversalmente existen otras Direcciones Generales que tienen funciones relativas a la Educación Ocupacional y Técnica, entre éstas:

- Dirección General de Currículo, DIGECUR.
- Dirección General de Acreditación y Certificación, DIGEACE.
- Dirección de Planificación Educativa, DIPLAN.
- Dirección General de Coordinación, DIGECOR.
- Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa, DIGEDUCA.
- Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo, DIGEPSA.

En la tabla a continuación, se presentan las funciones legalmente establecidas y su relación con la Educación Ocupacional y Técnica, EOT.:

Tabla 8 Direcciones Generales y sus funciones legales relacionadas con la Educación Ocupacional y Técnica en el Mineduc.

No.	Dirección General	Funciones establecidas	Relación con la EOT.
	Dirección General de Currículo, DIGECUR	Tiene competencias en Diseño y Desarrollo del Currículo o Pensum de Estudios en todos los niveles y ciclos educativos del sistema educativo (AG - 225-2008).	Define el contenido de las estructuras curriculares de las carreras técnicas para la Digecade y cursos libres para la Digeex para la adquisición de competencias laborales. En educación formal vela porque se articule la estructura curricular con el Currículo Nacional

No.	Dirección General	Funciones establecidas	Relación con la EOT.
			Base, CNB.
	Dirección General de Acreditación y Certificación, DIGEACE	Acredita y Certifica oficialmente los procesos educativos institucionales o individuales para asegurar la calidad educativa (AG - 225- 2008).	Acredita y certifica docentes, establecimientos y carreras técnico vocacionales.
	Dirección de Planificación Educativa, DIPLAN	Asesora y apoya en la formulación de políticas, planes, programas, proyectos y objetivos de desarrollo para el sector de educación. Consolida, analiza y publica las estadísticas educativas proporcionadas por Establecimientos Educativos y Direcciones Departamentales de Educación (AG-2252008).	Actualmente no presenta estadísticas específicas o separadas en materia de Educación para el Trabajo por no ser una modalidad educativa o una rama de la enseñanza.
	Dirección General de Coordinación, DIGECOR	Coordina con el despacho superior y las unidades centrales del Mineduc, las actividades que deben ejecutarse en las Direcciones Departamentales de Educación. Tiene el rol de enlace y eje entre las Direcciones Generales y las Direcciones Departamentales de Educación (AG - 225-2008).	Sin su participación, las Direcciones Departamentales de Educación no pueden implementar las decisiones tomadas en las Direcciones Generales sustantivas.
	Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa, DIGEDUCA	Evalúa el desempeño de la población estudiantil de los subsistemas escolar y extraescolar, y divulga la información obtenida (AG - 225-2008).	Actualmente no evalúa el desempeño de los alumnos egresados de cursos de orientación vocacional y de carreras técnicas.
	Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo, DIGEPSA	Se ocupa de dotar de recursos económicos para obtener servicios de apoyo educativo y de promover la autogestión educativa.	En un futuro, podría ocuparse de obtener apoyo para equipamiento de los laboratorios y talleres de los centros educativos con orientación ocupacional y con carreras técnicas.

Fuente: Diagnóstico de la Situación de la Educación Técnico – vocacional y de las Carreras Técnicas en el Ministerio de Educación (Cojtí Cuxil, 2011).

Es importante destacar que, como en toda administración pública, la línea de mando prevalece sobre las funciones de cada dependiente y dependencia, por lo que predomina el verticalismo.

Puede observarse entonces que, entre las dependencias que tienen funciones relativas a la EOT que, debido al predominio de la verticalidad del mando, una dirección general no tiene jerarquía sobre otra, de tal manera se pierde la función de coordinación y la tarea transversal. La relación entre dependencias puede facilitarse u obstaculizarse debido a la prioridad establecida por la autoridad educativa a nivel de Viceministerios o Despacho Superior.

Por lo anterior, y de acuerdo con Cojtí (2011):

la creación de una subdirección en la DIGECADE puede no resolver el problema pues la misma se limitaría a trabajar el tema dentro de la misma. Debido a que la EOT es un tema que también tiene componentes transversales, es necesario considerar la manera en que pueden ser acometidas de manera sincronizada (p. 24).

Siendo así, el Diseño del Sistema Nacional de Formación Laboral iniciaba con la dificultad que a lo interno del Mineduc no existía un Viceministerio o una Dirección General encargada de la EOT, por lo que el Programa Juventud junto al Ministerio de Educación surgieron distintos escenarios.

3.2 El Fortalecimiento de la Formación Laboral en el Mineduc

De acuerdo con las mesas de trabajo realizado entre el equipo de Asistencia Técnica del Programa Juventud y el equipo técnico del Mineduc, las posibilidades para fortalecer la institucionalidad que se ocupa de la EOT dentro del sistema escolarizado y no escolarizado son:

- Crear un Viceministerio específico de Formación Laboral.
 - Atribuir toda la responsabilidad a la Subdirección que ya existe en la Digeex.
 - Crear o transformar la Digecade.
 - Crear una subdirección en Digecade.
 - Crear un departamento en el marco de una u otra subdirección de la Digecade.
- (Cojtí Cuxil, 2011, pág. 25).

Dos fueron las directrices recibidas por parte del Vicedespacho Técnico con respecto al fortalecimiento institucional técnico de la educación para el trabajo:

- i. Existe una orden presidencial y ejecutada por el Vice Despacho Administrativo, consistente en no contratar a personal adicional. Es decir, están prohibidas todas las contrataciones de personal, salvo excepciones. Es decir que puede buscarse cualquier forma de reestructuración institucional, siempre y cuando no implique crear puestos de trabajo.
- ii. El Mineduc por su lado, tampoco está en capacidades de crear otra Dirección General, del total de existentes, las que ya totalizan cerca de 27, debido a las reformas legales que implicaría. Es decir que puede buscarse una reestructuración institucional de diferente manera que no sea crear una Dirección General.

Sin embargo, en una consulta realizada a mediados de junio 2011, con el Director de DIGECADE y con el Viceministro de Calidad Educativa, ambos concordaron en la necesidad de que sea un Departamento y no una Subdirección, para evitar las complicaciones con la oficina Nacional de Servicio Civil – ONSEC, en materia de cambio de estructuras institucionales. Con la creación de un Departamento, la reorganización es interna, mientras que con la de una Subdirección, varios aspectos de la reorganización deben ser autorizados por la ONSEC (Cojtí Cuxil, 2011, pág. 26).

3.2.1 Los estudios realizados para la transformación organizacional del Ministerio de Educación en el Marco de un Sistema Nacional de Formación Laboral

El Ministerio de Educación ha contado a la fecha con 4 propuestas para impulsar la Educación Ocupacional y Técnica en el Subsistema Escolar a través de la Digecade, en el marco del Sistema Nacional de Formación Laboral. A continuación, una tabla con la información de cada propuesta.

Tabla 9 Propuestas realizadas en el Mineduc, en el marco del Sistema Nacional de Formación Laboral para el fortalecimiento de la institucionalidad.

No.	COOPERANTE / PROYECTO	INICIATIVA	ACCIONES	DETALLE DE LA PROPUESTA	METODOLOGÍA
1	Unión Europea, Programa Juventud (Romero Largo, Guía de Procedimientos para la consolidación de la Formación para el Trabajo en el Mineduc, 2012, pág. 14)	Creación de la Subdirección de Formación Laboral en la Digecade con el apoyo del Programa Juventud financiado por la UE.	Propuesta de borrador de Acuerdo Ministerial	Se establecía en el Acuerdo Ministerial: • Especificidad y cobertura; integración; funciones y sede de la nueva Subdirección. • Creación de la Comisión Multiinstitucional de Educación Ocupacional, Técnica y para el Trabajo, al igual que su objeto, integración y funciones. • Impulso y coordinación del Sistema Nacional de Educación Ocupacional, Técnica y Profesional SINEOT, al igual que su objeto, integración y funciones,	Se efectuaron seis talleres a los que no siempre asistieron las mismas personas ni del mismo rango de cada dirección, y tampoco acudieron todas las direcciones a todas las sesiones lo que obligó a repetir, reiniciar y volver atrás más de una vez, y a que lo técnico y lo político con frecuencia no fuera fácil de distinguir.
2	UNESCO Proyecto Seguridad y Participación Ciudadana con Jóvenes (Bonilla, 2014)	Propuesta de reglamento actualizado de la Dirección General de Gestión de Calidad Educativa –Digecade–, del Ministerio de Educación, que incluye la creación de una unidad de formación para el trabajo	Revisión integral y modificación del reglamento de la Dirección General de Gestión de Calidad Educativa, Digecade.	• Se adiciona a la Subdirección de Nivel de Educación Media la formación laboral quedando de la siguiente manera: Subdirección de Nivel de Educación Media y Formación para el Trabajo, por lo que se crea el “Departamento de Formación para el Trabajo” y se distribuyen las responsabilidades que actualmente tiene la Subdirección de Niveles Educativos, sin necesidad de contratar recurso humano.	Se llevaron a cabo entrevistas con los Subdirectores y Director de la Digecade y la realización de un taller de realimentación y propuesta.

No.	COOPERANTE / PROYECTO	INICIATIVA	ACCIONES	DETALLE DE LA PROPUESTA	METODOLOGÍA
3	Unión Europea Programa Empleo Juvenil (Toledo, Propuesta Normativa de Organización, Manual de Funciones, Puestos y Perfiles para la Subdirección de Educación Media y Formación para el Trabajo en la Digecade, 2016)	Propuesta Normativa de Organización, Manual de Funciones, Puestos y Perfiles para la Subdirección de Educación Media y Formación para el Trabajo en la Digecade.	Elaboración de la estructura organizacional de la Subdirección de Nivel de Educación Media y Formación para el Trabajo, perfiles y manual de puesto	- Organigrama de la Subdirección de Nivel de Educación Media - Manual de puestos incluyendo perfiles.	Análisis documental de las dos propuestas anteriores, revisión del reglamento interno de la Digecade y de la Digeex, especialmente de la Subdirección de Formación para el Trabajo y la Cultura, y de la Jefatura de Educación para el Trabajo. Revisión de los Términos de Referencia para la Asistencia Técnica para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, Reuniones de trabajo con la Directora de la Digecade y Jefe del Ciclo Diversificado y otros técnicos del departamento de Ciclo Diversificado, reuniones con altas autoridades.
4	Millennium Challenge Corporation / Programa UMBRAL (Aguilar, 2018)	Propuesta Organización para la creación de las unidades de formación laboral en la Dirección General de Gestión de Calidad educativa, Digecade, y Dirección General	Propuesta de estructura organizacional y funciones para personal temporal a ubicarse en dos Direcciones Generales del Mineduc.	Contratar cinco profesionales temporales para ser ubicados: 03 en la Digecade y 02 en la Digecur.	Revisión de los tres estudios anteriores. Los tres estudios se compararon, analizaron, y finalmente, se realizó una integración que incluyó a la vez documentos oficiales como el Manual de Funciones de DIGECADE, donde se revisaron y analizaron específicamente las funciones del Sub-Director de Niveles Educativos, Jefe del Diversificado del Nivel Medio; así como del Manual de Funciones de la

No.	COOPERANTE / PROYECTO	INICIATIVA	ACCIONES	DETALLE DE LA PROPUESTA	METODOLOGÍA
		de Currículo, Digecur del Ministerio de Educación			DIGECUR, especialmente las atribuciones específicas de la subdirección de diseño y desarrollo curricular, Acuerdo Gubernativo No. 225.2008 del 12 de septiembre de 2008, Acuerdo Ministerial No. 2484-2007 del 08 de noviembre de 2007 y el Acuerdo Ministerial No. 09-2009 de fecha 05 de enero de 2009.

Fuente: Elaboración propia.

En el marco del Sistema Nacional de Formación Laboral, la Digecade llevó a cabo, con el apoyo de la UNESCO un estudio de “Propuesta de reglamento actualizado de la Dirección General de Gestión de Calidad Educativa, Digecade, del Ministerio de Educación, que incluye la creación de una unidad de formación para el trabajo” (Bonilla, 2014), en el cual se propuso una revisión integral y modificación del reglamento de la Dirección General de Gestión de Calidad Educativa, Digecade.

Como resultado de la revisión y actualización al reglamento de la Digecade, y muy posiblemente como resultado de un análisis a los resultados obtenidos por el Programa Juventud con relación a la creación de una Subdirección de Formación Laboral en la Digecade, y ante la falta de recursos financieros y la prohibición de contratación de personal en el Ministerio de Educación, se propuso transformar la Subdirección de Nivel de Educación Media y crear un departamento de Formación para el Trabajo en el seno de la nueva Subdirección de Nivel de Educación Media y Formación para el Trabajo.

Como resultado de la propuesta de actualización al reglamento de la Digecade, también se proponen nuevas funciones para la nueva Subdirección de Nivel de Educación Media y Formación para el Trabajo.

Tabla 10 Comparación de funciones entre propuestas presentadas al Mineduc en el marco del Sistema Nacional de Formación Laboral.

No.	Propuesta No. 1 Funciones de la Subdirección de Formación Laboral en la Digecade, elaborada por el equipo de asistencia técnica del Programa Juventud	Propuesta No. 2 Funciones a la creación del Departamento de Formación Laboral en la Subdirección de Nivel de Educación Media y Formación para el Trabajo en la Digecade, elaborada por consultoría con financiamiento de UNESCO	Propuesta No. 3 Normativa para la Organización de la Subdirección de Nivel Medio y Formación para el Trabajo en la Digecade, elaborada por equipo de asistencia técnica del Programa Empleo Juvenil
1	Función General: Elaborar los instrumentos de control, monitoreo y seguimiento, y supervisar y evaluar todo lo relativo a la Formación para el Trabajo en el Subsistema de Educación Escolar en coordinación con las direcciones		Coordinar las acciones técnicas, administrativas y de gestión de los ciclos educativos existentes en el país, desarrollando estrategias que permitan fortalecer el sistema nacional de formación para el trabajo

No.	Propuesta No. 1 Funciones de la Subdirección de Formación Laboral en la Digecade, elaborada por el equipo de asistencia técnica del Programa Juventud	Propuesta No. 2 Funciones a la creación del Departamento de Formación Laboral en la Subdirección de Nivel de Educación Media y Formación para el Trabajo en la Digecade, elaborada por consultoría con financiamiento de UNESCO	Propuesta No. 3 Normativa para la Organización de la Subdirección de Nivel Medio y Formación para el Trabajo en la Digecade, elaborada por equipo de asistencia técnica del Programa Empleo Juvenil
	que corresponda.		
2	Desde la DIGECADE y en coordinación con las Direcciones Generales que haya lugar, especialmente la DIGEEX y la DIGECUR, elaborar el ordenamiento académico básico de las enseñanzas de Formación para el Trabajo en el Subsistema Educativo Escolar (Secundaria Básica y Diversificada), establecer los créditos que avalen la Formación para el Trabajo y acordar, con los Agentes Sociales y las instituciones de la Administración Laboral las Certificaciones Profesionales asociadas a los mismos. Todo ello en el marco de la “formación por competencias”, en referencia a las necesidades del mercado productivo, y prestando especial atención a fomentar la formación para el autoempleo y el emprendimiento empresarial.	Normar la organización y el funcionamiento del servicio educativo, según modalidad de entrega, en la educación media del subsistema escolar.	Dirige la implementación y fortalecimiento del sistema nacional de formación para el trabajo, el Sistema de información de formación para el trabajo y los servicios de orientación vocacional y Profesional coordinando con las direcciones generales del Mineduc.
3	Organizar y gestionar la Oferta de Formación para el Trabajo aplicable al territorio guatemalteco en el Subsistema de Educación Escolar y de los programas de cualificación del trabajo inicial (en un marco que deberá ser válido, también, tanto para la Formación para el Trabajo permanente, como para la FxT que implementa el Subsistema de	Caracterizar los modelos pedagógicos propios de la educación media del subsistema escolar.	Organizar y gestionar la oferta de formación para el trabajo aplicable al territorio guatemalteco en el subsistema de educación escolar con el fin de reglamentar las condiciones para el acceso a las certificaciones profesionales y a las titulaciones académicas a que pueda dar lugar la respectiva formación para el

No.	Propuesta No. 1 Funciones de la Subdirección de Formación Laboral en la Digecade, elaborada por el equipo de asistencia técnica del Programa Juventud	Propuesta No. 2 Funciones a la creación del Departamento de Formación Laboral en la Subdirección de Nivel de Educación Media y Formación para el Trabajo en la Digecade, elaborada por consultoría con financiamiento de UNESCO	Propuesta No. 3 Normativa para la Organización de la Subdirección de Nivel Medio y Formación para el Trabajo en la Digecade, elaborada por equipo de asistencia técnica del Programa Empleo Juvenil
	Educación Extraescolar); a tal fin, reglamentar las condiciones para el acceso a las certificaciones profesionales y a las titulaciones académicas a que pueda dar lugar la respectiva Formación para el Trabajo. Coordinar la ejecución de las estrategias emanadas de la Dirección General de Calidad Educativa relacionadas con FxT en su nivel.		trabajo.
4	Ordenar, supervisar, evaluar, y en su caso colaborar en la gestión de, los procesos de acceso, formación y actualización de los docentes de las especialidades de FxT. En coordinación con DIGECUR y DIGEACE, elaborar y difundir materiales curriculares, documentos de apoyo al profesorado, o modelos para la formación del personal docente que posibiliten la actualización científica y didáctica del profesorado.	Definir criterios para incorporar los modelos pedagógicos de la educación media del subsistema escolar en la formación inicial docente, la formación continua del recurso humano educativo en servicio y gestionarlos ante la Subdirección de formación del Recurso Humano Educativo.	Ordenar, supervisar, evaluar y colaborar en la gestión de los procesos de acceso, formación y actualización de los docentes de las especialidades de formación para el trabajo, orientadores vocacionales y del personal de su subdirección. En coordinación con digecur y digeace, elaborar y difundir materiales curriculares, documentos de apoyo al profesorado, o modelos para la formación del personal docente y orientadores que posibiliten la actualización científica y didáctica del profesorado.
5	Diseñar (en el marco del Acuerdo Gubernativo 1485) el sistema de supervisión técnica de la Formación para el Trabajo: profesorado (y otros recursos humanos), instalaciones, equipos, proceso de formación del alumnado y resultados obtenidos.	Definir criterios para la evaluación a docentes, técnicos, directores y supervisores en lo correspondiente a la educación media del subsistema escolar.	Dirige el sistema de supervisión técnica de la formación para el trabajo: directores educativos, profesorado, orientadores (y otros recursos humanos), instalaciones, equipos, proceso de formación del alumnado y resultados obtenidos.

No.	Propuesta No. 1 Funciones de la Subdirección de Formación Laboral en la Digecade, elaborada por el equipo de asistencia técnica del Programa Juventud	Propuesta No. 2 Funciones a la creación del Departamento de Formación Laboral en la Subdirección de Nivel de Educación Media y Formación para el Trabajo en la Digecade, elaborada por consultoría con financiamiento de UNESCO	Propuesta No. 3 Normativa para la Organización de la Subdirección de Nivel Medio y Formación para el Trabajo en la Digecade, elaborada por equipo de asistencia técnica del Programa Empleo Juvenil
	Elaborar manuales e instrumentos para que la supervisión pueda ser realizada por la Dirección correspondiente y produzca una información clara y fidedigna que permita la toma de decisiones pertinentes.		Elaboración de manuales e instrumentos para que la supervisión pueda ser realizada por la dirección correspondiente y produzca una información clara y fidedigna que permita la toma de decisiones pertinentes.
6	Participar y Coordinar la elaboración, supervisión y difusión de materiales de apoyo curricular o complementario, en soporte convencional o digital y audiovisual, de todas las áreas de formación; con el fin de que todas las tecnologías de la información y la comunicación sean un instrumento ordinario de trabajo en los talleres y aulas, tanto para el profesorado como para el alumnado de Formación para el Trabajo, en sus distintos niveles de cualificación y familias ocupacionales	Definir las características pedagógicas, enfoque, contenido y metodología de los libros de texto según modalidad de entrega en la educación media dentro del subsistema escolar.	Planificar, conjuntamente con su equipo de trabajo, las actividades técnicas, administrativas y de orientación vocacional que se realizan en su subdirección para fortalecimiento del sistema nacional de formación para el trabajo
7	Establecer lineamientos técnicos para las subdirecciones técnico-pedagógicas, las jefaturas de entrega educativa y las direcciones departamentales de Educación en relación con el cumplimiento de los objetivos y metas.	Orientar la entrega del proceso educativo en los establecimientos del subsistema escolar de los niveles de educación media	Coordinar con las direcciones departamentales de educación y enlaces departamentales el desarrollo de los programas y proyectos de formación para el trabajo, y la orientación vocacional.
8	Identificar, estandarizar (de acuerdo a las necesidades curriculares), coordinar la implementación y supervisar el mantenimiento y actualización de	Identificar el modelo pedagógico que se deba aplicar de acuerdo a las características de la población de educación media definiendo las estrategias para su entrega en	Identificar, estandarizar, coordinar la implementación y supervisar el mantenimiento y actualización de los equipamientos necesarios para

No.	Propuesta No. 1 Funciones de la Subdirección de Formación Laboral en la Digecade, elaborada por el equipo de asistencia técnica del Programa Juventud	Propuesta No. 2 Funciones a la creación del Departamento de Formación Laboral en la Subdirección de Nivel de Educación Media y Formación para el Trabajo en la Digecade, elaborada por consultoría con financiamiento de UNESCO	Propuesta No. 3 Normativa para la Organización de la Subdirección de Nivel Medio y Formación para el Trabajo en la Digecade, elaborada por equipo de asistencia técnica del Programa Empleo Juvenil
	los equipamientos necesarios para que puedan impartirse los programas de Formación para el Trabajo que oferta el Subsistema de Educación Escolar.	el subsistema de educación escolar.	que puedan impartirse los programas de formación para el trabajo que oferta el subsistema de educación escolar.
9	Coordinar (en colaboración con el Observatorio Laboral del Ministerio de Trabajo, los Agentes Sociales, el INTECAP y las instituciones que proceda) los procesos de elaboración y mantenimiento actualizado del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y el correspondiente Catálogo de Módulos de Formación para el Trabajo. A partir de este Catálogo de Módulos de FxT proponer las carreras que corresponda renovar o crear.	Asesorar en los procesos técnicos, pedagógicos y administrativos a los ejecutores de los distintos modelos pedagógicos que corresponden a la Subdirección de Educación Media (Direcciones Departamentales de Educación OG'S y ONG'S, emitidas del Sector Público y del Sector Privado, entre otros).	Coordinar acciones con instituciones públicas y privadas que participan en el sistema nacional de Empleo y observatorios laborales para responder a la oferta y demanda de formación para el Trabajo coordinadamente a lo interno del Mineduc.
10	Organizar e implementar el sistema de información, orientación laboral, formación, mediación e inserción laboral, y la red de unidades de orientación laboral que lo desarrollen en base a los centros de Formación para el Trabajo; con una especial coordinación con la Subdirección de Educación para el Trabajo y Cultura de la Dirección General de Educación Extraescolar. Promover la calidad y dignidad de la Formación para el Trabajo, así como instrumentalizar las políticas de igualdad, no		Planificar, conjuntamente con su equipo de trabajo, las actividades técnicas, administrativas y de orientación vocacional que se realizan en su subdirección para fortalecimiento del sistema nacional de formación para el trabajo

No.	Propuesta No. 1 Funciones de la Subdirección de Formación Laboral en la Digecade, elaborada por el equipo de asistencia técnica del Programa Juventud	Propuesta No. 2 Funciones a la creación del Departamento de Formación Laboral en la Subdirección de Nivel de Educación Media y Formación para el Trabajo en la Digecade, elaborada por consultoría con financiamiento de UNESCO	Propuesta No. 3 Normativa para la Organización de la Subdirección de Nivel Medio y Formación para el Trabajo en la Digecade, elaborada por equipo de asistencia técnica del Programa Empleo Juvenil
	discriminación, accesibilidad universal y respeto al medio ambiente en todos los ámbitos de la Formación para el Trabajo a través la propia Formación y Orientación Laboral. A partir de esta red de unidades de Información, Formación y Orientación, Mediación e Inserción Laboral, que también supervisarán la Formación en la Empresa, y la información proporcionada por el Observatorio Laboral, los agentes sociales, y la Subdirección de Educación para el Trabajo de la DIGEEX, efectuar la retroalimentación de la oferta de Formación para el Trabajo desde el Sistema Educativo.		
11	Establecer, en coordinación con la Dirección General que corresponda, los protocolos y aprobar la equivalencia de escalas de calificaciones de títulos y estudios de Formación para el Trabajo realizados en el extranjero, así como la resolución de validaciones y equivalencias entre los estudios de formación para el trabajo del sistema educativo escolar guatemalteco. En colaboración con la DIGEEX, reconocer grados y homologaciones entre los subsistemas escolar y extraescolar.		Establecer, en coordinación con la dirección general que corresponda, los protocolos para aprobar la equivalencia de escalas de calificaciones de títulos y estudios de formación para el trabajo realizados en el extranjero, así como la resolución de validaciones y equivalencias entre los estudios de formación para el trabajo del sistema educativo escolar guatemalteco. En colaboración con la Digeex, reconocer grados y homologaciones entre los subsistemas escolar y extraescolar.

No.	Propuesta No. 1 Funciones de la Subdirección de Formación Laboral en la Digecade, elaborada por el equipo de asistencia técnica del Programa Juventud	Propuesta No. 2 Funciones a la creación del Departamento de Formación Laboral en la Subdirección de Nivel de Educación Media y Formación para el Trabajo en la Digecade, elaborada por consultoría con financiamiento de UNESCO	Propuesta No. 3 Normativa para la Organización de la Subdirección de Nivel Medio y Formación para el Trabajo en la Digecade, elaborada por equipo de asistencia técnica del Programa Empleo Juvenil
12	Apoyar a las Direcciones correspondientes, en la elaboración instrumentos para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral, o vías no formales de formación, efectuar, o en su caso monitorear, la aplicación de dichos instrumentos y llevar a cabo el archivo de sus resultados; en su caso, proponer la actualización de los protocolos. Evaluar periódicamente las competencias adquiridas por el alumnado.	Monitorear el desarrollo de programas y proyectos en las Direcciones Departamentales de Educación y orientarles en la elaboración de los planes de mejoramiento para el logro de competencias básicas, interculturales, humanísticas, ciudadanas y laborales en los educandos de educación media en el subsistema escolar.	Promover la acreditación y certificación de competencias laborales de estudiantes para la habilitación laboral con el acompañamiento del orientador vocacional y profesional
13	En Coordinación con DICONIME, sistematizar e impulsar las relaciones internacionales en materia de formación y orientación laboral en el ámbito escolarizado, participar y colaborar en estas materias en el ámbito centroamericano, latinoamericano e internacional; así como participar en la gestión de las ayudas internacionales para la Formación para el Trabajo escolarizada, que puedan acordarse.	Dictaminar sobre los modelos de entrega educativa y asuntos relacionados con la calidad educativa en la educación media del subsistema escolar, propuestos por entidades nacionales e internacionales, universidades y otras instituciones prestadoras de servicios educativos.	Sistematizar e impulsar las relaciones internacionales en materia de formación y orientación laboral en el ámbito escolarizado, participar y colaborar en estas materias en el ámbito centroamericano, latinoamericano e internacional; así como participar en la gestión de las ayudas internacionales para la formación para el trabajo escolarizada.
14	Fomentar las investigaciones, innovaciones, desarrollo de nuevas tecnologías, estudios e informes sobre formación para el trabajo y la realización y edición de publicaciones, así como el	Proponer criterios para la investigación educativa en el campo de la educación escolar propia de la educación media.	Fomentar las investigaciones, innovaciones, desarrollo de nuevas tecnologías, estudios e informes sobre formación para el trabajo y la realización y edición de publicaciones, así

No.	Propuesta No. 1 Funciones de la Subdirección de Formación Laboral en la Digecade, elaborada por el equipo de asistencia técnica del Programa Juventud	Propuesta No. 2 Funciones a la creación del Departamento de Formación Laboral en la Subdirección de Nivel de Educación Media y Formación para el Trabajo en la Digecade, elaborada por consultoría con financiamiento de UNESCO	Propuesta No. 3 Normativa para la Organización de la Subdirección de Nivel Medio y Formación para el Trabajo en la Digecade, elaborada por equipo de asistencia técnica del Programa Empleo Juvenil
	manejo y resguardo de toda esta información		como el manejo y resguardo de toda esta información.
15	Colaborar en las acciones, normativa, y correspondiente reglamento, que permitan el desarrollo de un Marco Guatemalteco de Cualificaciones que incluya las Cualificaciones asociadas a Formación para el Trabajo que se imparte en el nivel Universitario, en coordinación con el Consejo de Universidades		Programar, coordinar y supervisar la adecuada ejecución de las funciones asignadas a la subdirección con enfoque de innovación y de administración por resultados en la formación para el trabajo en el nivel medio
16	Participar en la elaboración de las bases del régimen jurídico de la función pública docente y en la coordinación y seguimiento de la política del personal docente vinculado con la Formación para el Trabajo (en el marco de un razonable proyecto de Carrera Docente también en las especialidades de la FxT).		Formula, ejecuta y evalúa, con el personal de su subdirección, proyectos de expansión y mejora, orientado hacia la formación para el trabajo, coordinando la elaboración de los informes de actividades realizadas en el nivel medio
17	Mantener el Portal de recursos educativos de la Formación para el Trabajo y la creación de redes sociales para facilitar el intercambio de experiencias y recursos entre el profesorado, el alumnado, los agentes sociales y la sociedad civil.	Elaborar los instrumentos, planes y proyectos relacionados con la formación para el trabajo en los ciclos básico y diversificado del subsistema escolar	Mantener el portal de recursos educativos de la formación para el trabajo y la creación y gestión de redes sociales para facilitar el intercambio de experiencias y recursos entre el orientador, profesorado, alumnado, agentes sociales y sociedad civil.
18	Propiciar con las diferentes direcciones generales, direcciones departamentales de educación y otras instancias multi-institucionales externas, los	Aplicar acciones correctivas en la entrega escolar en la educación media del subsistema escolar, con base en los resultados de las evaluaciones del sistema	Convocar, participar, coordinar y / o dirigir reuniones técnicas y profesionales con personal de su subdirección, otras dependencias del ministerio de

No.	Propuesta No. 1 Funciones de la Subdirección de Formación Laboral en la Digecade, elaborada por el equipo de asistencia técnica del Programa Juventud	Propuesta No. 2 Funciones a la creación del Departamento de Formación Laboral en la Subdirección de Nivel de Educación Media y Formación para el Trabajo en la Digecade, elaborada por consultoría con financiamiento de UNESCO	Propuesta No. 3 Normativa para la Organización de la Subdirección de Nivel Medio y Formación para el Trabajo en la Digecade, elaborada por equipo de asistencia técnica del Programa Empleo Juvenil
	intercambios de información y construcción de consensos que faciliten el mejoramiento de la eficacia y eficiencia de la Formación para el Trabajo.	educativo nacional, realizadas por la Dirección General de Evaluación, Investigación y Estándares Educativos.	educación, otros ministerios, mesa técnica interinstitucional y órganos directivos del SNFT, especialmente para el fortalecimiento del sistema nacional de formación para el trabajo.
19	Elaborar y administrar el Plan Operativo Anual (POA) de la Subdirección.	Coordinar la elaboración del Plan Operativo Anual (POA), Plan de Adquisiciones y Anteproyecto de Presupuesto de la Subdirección de Educación Media y Formación para el Trabajo.	Coordinar la elaboración del plan operativo anual de los diferentes ciclos y participa en la elaboración del plan operativo anual de la dirección.
20	Administrar toda la información relacionada con la Formación para el Trabajo, tanto oficial como privada (Centros Educativos, Catálogos de Cualificaciones y de Módulos Formativos, Títulos y Certificaciones, Orientación Profesional, Equipamientos e Instalaciones, Condiciones de Acceso, Normas de Régimen Interior, Criterios generales de Evaluación, Convalidaciones y Equivalencias, Acreditaciones, Normalización de la Formación en Empresa, Criterios de acceso a otros niveles formativos, Becas, Enseñanzas especiales de FxT, Profesorado, criterios internacionales de referencia, otra documentación y bibliografía de interés.)	Sistematizar y renovar metodologías de enseñanza-aprendizaje y las experiencias exitosas en las modalidades de entrega en la educación media del subsistema escolar.	Supervisar toda la información relacionada con la formación para el trabajo, tanto oficial como Privada (centros educativos, catálogos de cualificaciones y de módulos formativos, títulos y Certificaciones, orientación profesional, equipamientos e instalaciones, condiciones de acceso, normas de régimen interior, criterios generales de evaluación, convalidaciones y equivalencias, Acreditaciones, normalización de la formación en empresa, criterios de acceso a otros niveles Formativos, becas, enseñanzas especiales de formación para el trabajo, profesorado, criterios internacionales de referencia, Otra documentación y

No.	Propuesta No. 1 Funciones de la Subdirección de Formación Laboral en la Digecade, elaborada por el equipo de asistencia técnica del Programa Juventud	Propuesta No. 2 Funciones a la creación del Departamento de Formación Laboral en la Subdirección de Nivel de Educación Media y Formación para el Trabajo en la Digecade, elaborada por consultoría con financiamiento de UNESCO	Propuesta No. 3 Normativa para la Organización de la Subdirección de Nivel Medio y Formación para el Trabajo en la Digecade, elaborada por equipo de asistencia técnica del Programa Empleo Juvenil
			bibliografía de interés).
21		Resolver los asuntos que le sean cursados por la Dirección y otros que se le designe.	Participar bienalmente en el proceso de actualización de los catálogos nacionales en coordinación con los integrantes de la relación interinstitucional del sistema nacional de formación para el trabajo, en los procesos de elaboración y mantenimiento actualizado del catálogo nacional de cualificaciones profesionales y el correspondiente catálogo de módulos de formación para el trabajo. A partir de este catálogo de módulos de formación para el trabajo, proponer carreras que corresponda renovar o crear con Digeex, Digeexur y Digeace, así como con los ministerios de trabajo y economía.

Fuente: Elaboración propia con información de la Guía de Procedimientos para la consolidación de la Formación para el trabajo en Mineduc (Romero Largo, Guía de Procedimientos para la consolidación de la Formación para el Trabajo en el Mineduc, 2012); y Propuesta de reglamento actualizado de la Dirección General de Gestión de Calidad Educativa –DIGECADE–, del Ministerio de Educación, que incluye la creación de una unidad de formación para el trabajo (Bonilla, 2014).

Como puede observarse, aunque se ha intentado encajar en la tabla No. 10 cada una de las funciones propuestas por Bonilla (2014), comparándolas con la propuesta del Programa Juventud, en su mayoría se eluden las funciones detalladas en la Propuesta de funciones a la creación de la Subdirección de Formación Laboral en la Digecade por el programa juventud, minimizando las funciones e intentando mantener el statu quo.

Es importante hacer notar que la propuesta del Programa Juventud fue realizada durante el gobierno de la Unión Nacional de la Esperanza UNE entre 2009 – 2012 y la propuesta de la

UNESCO fue realizada durante el gobierno de la Gran Alianza Nacional 2013-2015, por lo que se presume que la verticalidad del mando haya influido en lo contrastante entre ambas propuestas.

Otro aspecto importante de mencionar es que ambas propuestas dejaron planteada la necesidad de definir el perfil, descripción de puestos y el número de personas necesarias que debían conformar el Departamento de Formación Laboral de acuerdo con Bonilla; o bien, para la Subdirección de Formación Laboral de acuerdo con Romero.

Sin embargo, Romero (2012) deja indicado que si bien se decidió no avanzar en la identificación del personal que debería adscribirse a la Subdirección mientras no se aprobara la propuesta, en algunos de los borradores se hicieron algunos apuntes, que no se reseñan ya que no fueron consensuados, pero sí quedó acordado que, deberían ser, al menos, tres personas: un Subdirector y dos técnicos con rango de jefatura.

En los análisis hechos sobre el estado de la cuestión en el MINDEDUC entre el Programa y la asesoría del Despacho Superior se estimó que el Subdirector/a, en esta primera etapa de implementación, habrá de tener una dedicación intensa y ágil. A tal efecto en el MINEDUC se daban algunas circunstancias no positivas (que perdurarán un tiempo):

- falta de recursos en el presupuesto,
- falta de disponibilidad de voluntad política, en razón de las actuales prioridades y tiempos, para hacer la ingeniería administrativa que permitiera liberar realmente un puesto de ese nivel, y
- escasez de perfiles adecuados;

por todo ello parece deberá contratarse con fondos ajenos al Ministerio (Cooperación Internacional, seguramente UNESCO) una persona que, con el perfil adecuado pueda poner en marcha la Subdirección, al menos, el primer año (Romero Largo, 2012, pág. 41).

Puede interpretarse en la reflexión de Romero (2012) que poseía alguna información sobre el financiamiento y seguimiento que podría realizar UNESCO al respecto. Seguimiento que se realizó posteriormente, pero con otro enfoque.

Es importante destacar que entre las funciones que presentan las propuestas que reciben financiamiento de la Unión Europea la diferencia es mínima o casi nula. Puede observarse que la tercera propuesta intenta rescatar el planteamiento original para la conformación de un Sistema Nacional de Formación Laboral en Guatemala, dado que, aunque no logre conformarse una Subdirección de Formación Laboral propiamente, la Subdirección de Nivel de Educación Media y Formación para el Trabajo a diferencia de la propuesta de UNESCO que pretende reducir de rango a Departamento de Formación Laboral haciendo caso omiso a la falta de coordinación a lo interno del Mineduc y a la necesidad de una dependencia que se ocupe de dicha rama de la educación.

Para la tercera propuesta, se observa en la propuesta metodológica que el equipo de asistencia técnica, consultoría Punto Focal:

contó con dos estudios base de referencia: el primero del año 2012 y desarrollado por el Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud en Guatemala, el segundo estudio, una “Propuesta de reglamento actualizado de la Dirección General de Gestión de Calidad Educativa - DIGECADE-, del Ministerio de Educación, que incluye la conformación de una unidad de formación para el trabajo. Ambos estudios se compararon, analizaron, y finalmente, se realizó una integración que incluyó a la vez documentos oficiales como el Manual de Funciones de DIGECADE, donde se revisaron y analizaron específicamente las funciones del Sub-Director de Niveles Educativos, Jefes del Ciclo Básico y Diversificado; así como del Manual de Funciones de DIGEEX, especialmente las funciones de la Sub-Dirección de Formación para el Trabajo y La Cultura y la Jefatura de Formación para el Trabajo (Toledo, 2015, pág. 6)

Una cuarta propuesta se presentó al Mineduc con el apoyo de la Agencia de Cooperación Millenium Challenge Corporation. Es de hacer notar que esta propuesta:

- Se presentó en el marco del Sistema Nacional de Formación Laboral fuera del ámbito temporal de la presente investigación, sin embargo, es una información que

se obtuvo y que es pertinente incluirla para observar el desarrollo de la institucionalidad aún después de la etapa de diseño e implementación.

- Se presentó la propuesta como una alternativa a la primera y tercera propuestas, es decir, una manera de rescatar ambas propuestas, con personal temporal incluyendo una Dirección General que no estuvo prevista en el diseño original.

Finalmente, de las cuatro propuestas para el fortalecimiento a la institucionalidad en el Marco del Sistema Nacional de Formación Laboral, ninguna propuesta fue o ha sido aplicada.

Sin embargo, la tercera propuesta, contó con la autorización del Viceministerio Técnico de Educación a través del oficio VDT No. 283-2015/OEA/edgr, dirigido a la Dirección General de Gestión de Calidad Educativa, en el marco de la reestructuración de la Subdirección de Educación Media y Formación Laboral (anexo 2).

A partir de ese momento, se hicieron llegar las notificaciones que impedían contratar profesionales en el marco de la reestructuración de la Subdirección de Educación Media y Formación para el Trabajo (anexo 3), por lo que la decisión de la Dirección fue realizar el traslado de una profesional, lo cual no significaba que el profesional trasladado abandonara sus funciones anteriores (anexo 4).

Es una práctica común que la Dirección realice traslados temporales de técnicos de una Subdirección a otra que requiera de recurso humano debido a la falta de presupuesto, a pesar que la mayoría de proyectos de cooperación implica el fortalecimiento institucional con al menos la contratación de un profesional.

Puede notarse en el oficio VDT No. 429-2015/OEA/edgr (anexo 5), comunicación entre Viceministros, como se hace referencia al caso de supresión creación de plazas para el personal que integrará la Subdirección de Educación Media y Formación para el Trabajo de la Digecade, es una condición del proyecto financiado por la Unión Europea; sin embargo, este fue el último oficio de una alta autoridad del Mineduc. Paralelamente, se daba el terremoto político en el gobierno del presidente Otto Pérez Molina.

Posteriormente, el equipo de asistencia técnica del Programa Empleo Juvenil en la Digecade llevó a cabo reuniones con otras direcciones del Ministerio de Educación que están obligadamente involucradas en el proceso de creación, reestructuración o ampliación en la estructura organizacional del Ministerio de Educación, entre éstas la Dirección de Fortalecimiento Institucional, DIDEFI, y la Dirección del Recurso Humano, DIREH.

En la reunión realizada con el Director de Fortalecimiento Institucional del Mineduc, se obtuvieron las siguientes conclusiones al respecto:

Para concretar el proceso debe completarse el procedimiento enviando la propuesta de organización a la Dirección de Recursos Humanos -Direh- del Mineduc y a la Didefi para revisión de la propuesta y actualización de la estructura. Una vez se cuente con la opinión técnica de la Didefi y Direh, debe trasladarse a la Dirección de Asesoría Jurídica, Diaj, del Mineduc para resolver jurídicamente. Finalmente, deberá trasladarse a la Oficina Nacional del Servicio Civil, ONSEC, quien revisa, autoriza y traslada a la Digecade. La Didefi solicitó a la Digecade en el mes de septiembre de 2015 la actualización al Reglamento Interno vigente a la fecha, lo cual significa que, para lograr la conformación de la nueva subdirección, la Digecade debe actualizar su Reglamento Interno. El Director de la Didefi ofreció a los consultores asignar a un técnico para apoyar en la revisión del manual de organización de la nueva subdirección, tal como se lo indicó a la Digecade para la actualización de su Reglamento Interno, por lo que también se requiere que la Digecade asigne a un profesional que conozca del funcionamiento general de la Digecade (Toledo, 2015, pág. 1).

La situación política complicó la reestructuración de la Subdirección de Educación de Nivel Medio y Formación para el Trabajo, por lo que la Asistencia Técnica (Punto Focal) cubrió durante 15 meses el vacío de personal en la Unidad “recién creada” en la Digecade.

El informe final de la segunda fase (2016) del asesor conceptual y metodológico del Programa Empleo Juvenil, destaca:

Los cambios de ministros y viceministros han paralizado la aprobación y creación de la Comisión Interinstitucional de Coordinación de la Formación para el Trabajo y el Autoempleo. Asimismo, sigue sin concretarse administrativamente la creación de la Subdirección de Educación Media y Formación para el Trabajo, en cuyas funciones ha de quedar claro que el jefe de departamento y el técnico del área de Formación para el Trabajo debe tener dedicación exclusiva a dicha FxT. Su formación de base y perfil laboral debe estar relacionado con la FxT (Romero Largo, 2016, pág. 16).

Lo anterior evidencia que tanto la creación (reestructuración) de la Subdirección de Educación Media y Formación para el trabajo como la creación de la Comisión Interministerial de Coordinación de la Formación para el Trabajo y el Autoempleo integrada por el Mintrab, Mineco y Mineduc se habían visto afectados por el terremoto político de agosto – septiembre de 2015 y, por consiguiente, los cambios de Ministros, Viceministros y hasta de Directores Generales paralizó la firma del Acuerdo Gubernativo.

3.3 La Participación de la UE en la Creación y/o Mejoramiento de las Capacidades Técnicas en Preparación para el Trabajo como parte del Establecimiento de un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

3.3.1 La firma del convenio de financiación

La Unión Europea llevó a cabo el convenio de financiación (Convenio No. DCI-ALA/2011/023/514, 2013) con el Ministerio de Economía en representación de la República de Guatemala con la denominación de Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para Jóvenes en Guatemala, con un costo total estimado en 14 millones de euros, de los cuales, 2 millones son cofinanciados por el beneficiario con un tiempo de ejecución de 48 meses más 18 de fase de cierre, para un total de 56 meses.

El convenio estaba orientado a mejorar las condiciones de vida de los y las jóvenes de Guatemala a través de su incorporación al empleo formal de calidad lo cual se lograría a través de:

- i. Identificación y generación de oportunidades de trabajo decente.

- ii. Creación y/o mejoramiento de las capacidades técnicas en preparación para el trabajo decente.
- iii. El apoyo a la institucionalidad de un Sistema Nacional de Empleo para jóvenes

De acuerdo con lo establecido en el convenio de financiación (2013), se incluían actividades que se enfocarían en la identificación de necesidades de capacitación específicas a nivel nacional y local como parte del establecimiento de un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, proveyendo asistencia técnica para sistematizar la demanda real, desarrollo de currícula y otros programas sectoriales específicos en el ámbito del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, siendo el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, MINTRAB, el líder del componente en coordinación con el Ministerio de Economía, MINECO, Ministerio de Educación, MINEDUC, y el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, INTECAP. (Convenio No. DCI-ALA/2011/023/514, 2013, pág. 6).

Como se puede observar en documento del convenio, que dicho sea de paso se convertía en el segundo convenio entre la UE y Guatemala, insistía en el establecimiento del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, que como bien se analizó en el apartado anterior, la primera etapa de la implementación consistía en establecer un sistema interno al Mineduc de Educación Técnica y Vocacional. Eso significaba la creación de la Unidad de Formación para el Trabajo en calidad de Subdirección, sin embargo, ante la imposibilidad de crear la unidad, se insiste nuevamente al tiempo que se incluyen otras actividades en el ámbito del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

3.3.2 La Creación y el Mejoramiento de las Capacidades Técnicas en Preparación para el Trabajo en el Mineduc

Entre las acciones clave a desarrollar en el Ministerio de Educación, se encuentran:

- Fortalecimiento al Sistema Nacional de Formación para el Trabajo
- Fortalecimiento Institucional a MINEDUC
- Desarrollo de Capacitaciones y Certificaciones Técnicas para jóvenes de 14 a 29 años.

Tabla 11 Desglose del presupuesto del convenio de financiación entre la UE y Guatemala en el marco de la implementación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

INICIATIVA	ACTIVIDAD	PRESUPUESTO
Fortalecimiento al Sistema Nacional de Formación para el Trabajo	Asistencia técnica al MINEDUC (punto focal) para la creación de la Sub-Dirección del Nivel Medio de Educación y Formación para el Trabajo en la Digecade, que se encargue de lo relativo a la Formación para el Trabajo -FxT-, en el Subsistema Escolar.	Q. 296,215.00
	Fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo / Implementación de centros modelos de formación para el trabajo / Ampliación para el Programa experimental en inglés en establecimientos ocupacionales. (Fortalecimiento curricular)	Q. 131,412.00
	Apoyo institucional: Mineduc, Mintrab, Mineco	Q. 169,597.00
Fortalecimiento Institucional a MINEDUC	Equipamiento para: - implementación del Sistema de Información, Orientación, Mediación e Inserción Laboral, - centros de experimentación y - coordinadores del Subsistema Extraescolar y Enlaces del subsistema de educación escolar ubicados en las Direcciones Departamentales de Educación para el fortalecimiento del MINEDUC	Q. 114,160.00
	Equipamientos a los Centros Modelo de Experimentación de Formación para el trabajo	Q. 1.137,978
Desarrollo de Capacitaciones y Certificaciones Técnicas para jóvenes de 14 a 29 años	Contrato con Intecap	Q. 13.714,572.00
TOTAL APROXIMADO		Q. 21.425,956.00

Fuente: Elaboración propia con información del convenio de financiación.

Como puede observarse en la tabla 11, el Mineduc tenía asignado un presupuesto de aproximadamente 2 millones de euros, con los cuales, además de intentar nuevamente en la implementación de la Unidad de Formación Laboral en su calidad de Subdirección de Nivel de Educación Media y Formación para el Trabajo, también llevaría a cabo la implementación de centros modelo de formación para el trabajo; la implementación del Sistema de Información, Orientación, Mediación e Inserción Laboral y el equipamiento para centros educativos y Direcciones Departamentales de Educación.

3.3.3 Asistencia Técnica al Mineduc (Punto Focal)

Como parte de la Asistencia Técnica al MINEDUC (Punto Focal) para la creación de la Subdirección del Nivel Medio de Educación y Formación para el Trabajo en la Digecade, el Programa Empleo Juvenil le solicitó al Punto Focal que se encargara de lo relativo a la

Formación para el Trabajo -FxT-, en el Subsistema Escolar, a través de acciones técnico administrativas de apoyo al Mineduc en un tiempo inicial de 06 meses que tuvo una primera ampliación a 4 meses adicionales y finalmente una segunda ampliación de 5 meses adicionales para un total de 15 meses (Programa Empleo Juvenil, 2013).

Tabla 12 Acciones técnico administrativas a ejecutarse desde la asistencia técnica (punto focal) para la creación de la Subdirección del Nivel Medio de Educación y Formación para el Trabajo en la Digecade y lo relativo a la formación para el trabajo en el Subsistema Escolar.

NO.	ACCIÓN TÉCNICO ADMINISTRATIVA -ATA-	METODOLOGÍA	DIFICULTADES ENCONTRADAS
1	Constituirse en punto focal de coordinación entre el MINEDUC y el Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para Jóvenes y en punto focal de coordinación interna al interior del MINEDUC para asuntos del mismo Programa, en coordinación con el Enlace Técnico designado por el MINEDUC. Para ello, acopiar, ordenar y gestionar toda la información y recursos relacionados con la formación para el trabajo en el marco del Programa.	a. La información proporcionada por el Enlace Técnico al Punto Focal se analizará, sistematizará y clasificará, según sea necesario, para un mayor control y orden del Punto Focal y beneficio del programa. b. Se realizaron reuniones periódicas entre el punto focal y los distintos profesionales de MINEDUC y profesionales del Programa Empleo Juvenil para beneficio del objetivo técnico. c. Se ha generado una carpeta con memoria de reuniones, según su relación con el Programa y con MINEDUC: ○ Reuniones Punto Focal MINEDUC - PEJ ○ Reuniones Punto Focal MINEDUC - Profesionales MINEDUC ○ Reuniones con otros donantes relacionados al Programa Se han establecido prioridades de acuerdo al presupuesto del Programa Empleo Juvenil	Constituirse en Punto Focal de Coordinación entre el MINEDUC y el Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para Jóvenes en Guatemala no representó mayor inconveniente, derivado de la constante comunicación entre el Punto Focal MINEDUC y el PEJ a diferencia de lo que significó la coordinación a lo interno del MINEDUC, a consecuencia de que los meses de diciembre y enero son más que irregulares en sus actividades profesionales.
2	Gestionar los procesos y recursos (al interior del MINEDUC y en relación con otras instituciones) que conduzcan a la creación y puesta en marcha de la Unidad de Formación para el Trabajo en la DIGECADE, incluyendo la elaboración de una propuesta normativa, organigrama y distribución de funciones entre puestos de la Unidad.	a. Para la creación y puesta en marcha de la Unidad de Formación para el Trabajo en DIGECADE, fue beneficioso trabajar inicialmente en la preparación de los términos de referencia -TDR- para la adquisición de suministros y servicios previstos en las fichas de propuesta del MINEDUC al Programa Empleo Juvenil; lo cual brindó al consultor Punto Focal MINEDUC la información suficiente para el empoderamiento de los procesos en las acciones del MINEDUC en el marco del Plan Estratégico del Programa y PP1. b. El Servicio de Consultoría Punto	Las dificultades más relevantes para la ejecución de la presente actividad para el presente servicio de Consultoría Punto Focal MINEDUC ha sido, precisamente, la metodología propuesta para la conformación de la Unidad de Formación para el Trabajo. Entre los factores determinantes que afectaron el avance, se pueden numerar: • El tiempo, • La confirmación del grado de responsabilidad que tendrá la Unidad • la dinámica administrativa de

NO.	ACCIÓN TÉCNICO ADMINISTRATIVA -ATA-	METODOLOGÍA	DIFICULTADES ENCONTRADAS
		Focal contó con dos estudios base de referencia: el primero del año 2012 y desarrollado por el Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud en Guatemala”, el segundo estudio, una “Propuesta de reglamento actualizado de la Dirección General de Gestión de Calidad Educativa – DIGECADE-, del Ministerio de Educación, que incluye la creación de una unidad de formación para el trabajo. Ambos estudios se compararon, analizaron, y finalmente, se realizó una integración, que incluyó en el análisis, documentos oficiales como el Manual de Funciones de DIGECADE , donde se revisaron y analizaron específicamente las funciones del Sub-Director de Niveles Educativos, Jefes y Técnicos del Ciclo Básico y Diversificado; así como del Manual de Funciones de DIGEEX , especialmente las funciones de la Sub-Dirección de Formación para el Trabajo y La Cultura y la Jefatura de Formación para el Trabajo. Se tomaron en cuenta también para el establecimiento de varias de las funciones de los nuevos puestos de la Unidad, los servicios previstos en los TDR ya que la asistencia técnica para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo contempla una serie de actividades que a futuro deberán dársele seguimiento desde el MINEDUC.	los profesionales de MINEDUC que dificulta a sus funcionarios apoyar con intensidad los procesos de cooperación, en el mayor de los casos, derivado que los técnicos administrativos cubren funciones de personal no contratado. Un tanto mayor es la situación que se presenta en la DIGEEX.
3	Elaborar un plan de acciones del MINEDUC en el marco del Plan Estratégico del Programa con base en la información pertinente (fichas y presupuestos elaborados por el MINEDUC para la elaboración del Plan Estratégico del Programa).	a. Reuniones con personal de Direcciones de MINEDUC involucradas. b. Evaluación post-reunión de la agenda ejecutada en coordinación con el Enlace Técnico del MINEDUC. c. Actualizar, de ser necesario, las fichas elaboradas por el MINEDUC. d. Se generarán y registrará una carpeta de memoria de reuniones en archivo digital y de rúbrica. e. Apoyar en la creación de los términos de referencia para la adquisición de suministros y servicios previstos en las fichas de propuesta del MINEDUC al Programa para la elaboración del Plan Estratégico	Tomando en consideración que la entrega del Plan de Acción del MINEDUC con base en la información relacionada a Fichas y Presupuestos estaba prevista para finales del tercer mes de servicios de consultoría Punto Focal MINEDUC, cabe mencionar que el tiempo continúa siendo el principal factor en contra para el desarrollo de las actividades.
4	Elaborar un plan de acciones,	i. Identificar las necesidades para la	Tiempo como factor que ha

NO.	ACCIÓN TÉCNICO ADMINISTRATIVA -ATA-	METODOLOGÍA	DIFICULTADES ENCONTRADAS
	al menos a dos años, de la Unidad de Formación para el Trabajo de DIGECADE que incluya las acciones que se desarrollarán con apoyo de diferentes cooperaciones, programas y proyectos, para la formación para el trabajo.	sostenibilidad de la Unidad de Formación para el Trabajo ii. Crear los perfiles de proyectos iii. Encajar los perfiles en el marco del programa Empleo Juvenil	dificultado concretar en el tiempo establecido la elaboración del Plan de Trabajo.
5	Colaborar en la preparación de términos de referencia para la adquisición de suministros y servicios previstos en las fichas de propuesta del MINEDUC al Programa para la elaboración del Plan Estratégico y realización de informes periódicos sobre la entrega, uso y seguridad de dichos suministros.	a. Revisión de la información existente en MINEDUC, entre estas, las Fichas de propuestas del MINEDUC al Programa Empleo Juvenil para la adquisición de servicios y suministros b. Identificar la necesidad del MINEDUC en relación a lo planteado en las fichas y presupuestos previstos. c. Reuniones con personal de Direcciones de MINEDUC involucradas. d. Apoyar en la creación de los términos de referencia e. Actualización de Fichas de Propuestas del MINEDUC	Inicialmente se planteó al consultor Punto Focal MINEDUC que los TDR se presentarían individualmente, según lo establecido en los documentos Fichas MINEDUC I, III y IV; sin embargo, en reunión con profesionales del Programa Empleo juvenil, se planteó que las tres fichas se estarían unificando en un único TDR. Una segunda dificultad se presentó en los momentos de trabajo interinstitucional entre el Punto Focal MINEDUC y Punto Focal MINTRAB, por una parte, el escaso tiempo para el trabajo en conjunto, derivado del atraso en la contratación Punto Focal MINEDUC, la cual consideran los profesionales de MINEDUC, fue de alrededor de un año y medio, por lo que el contrato de servicios de consultoría de la Punto Focal MINTRAB venció antes de lograr elaborar los TDR de Fortalecimiento del SNFT. Una tercera dificultad encontrada ha sido el nivel sumamente generalizado en que se presentan las fichas MINEDUC, lo cual afectó y alargó el proceso de elaboración de TDR.

Fuente: Elaboración propia con información del Informe Provisional de los Servicios Técnicos Punto Focal Mineduc (Toledo, Informe Provisional (Avance 01), 2015, págs. 7-17).

Es importante observar del conjunto de Acciones Técnico Administrativas del Punto Focal Mineduc, la relación que guardan con la primera propuesta de funciones de la Subdirección

de Formación Laboral en la Digecade planteada por el equipo de Asistencia Técnica del Programa Juventud, especialmente en la ATA No. 1, en la que sistematiza toda la información relacionada con la formación laboral para el trabajo en el marco del programa, lo cual significa, con enfoque nacional.

En la ATA No. 2, se insiste en la creación y puesta en marcha de la Unidad de Formación para el Trabajo, el cual incluye normativa, organigrama y funciones de puestos.

Para las ATA 3 y 4, se menciona la elaboración de dos planes de acción:

- Plan de acciones del Mineduc en el marco del programa, lo cual significa que es en el marco del convenio de financiación; y
- Plan de acciones a dos años de la Unidad de Formación para el Trabajo en la Digecade, en el que sobresale, especialmente, las acciones que desarrollan las diferentes cooperaciones, programas y proyectos de formación para el trabajo.

Aunque el segundo plan de acciones especificaba que debía ser un plan para la Unidad de Formación para el trabajo en la Digecade, se puede observar que la Asistencia Técnica para la creación de la Unidad elabora un plan que incluye a la Dirección General de Educación Extraescolar por la razón que es la Dirección General que cuenta con mayor apoyo de la cooperación internacional, esto a causa de su bajo presupuesto anual el cual está muy por debajo del 0.02 % del presupuesto que recibe el Ministerio de Educación (Toledo, 2015, pág. 3).

A lo interno del Ministerio de Educación, como en otras instituciones del Ejecutivo, existe una Dirección de Cooperación Nacional e Internacional, DICONIME, que es la

encargada de coordinar, facilitar y apoyar el proceso de gestión, negociación y seguimiento de la cooperación técnica y financiera, ante las fuentes cooperantes nacionales e internacionales, a efecto de obtener, en las mejores condiciones, los recursos necesarios que complementen las disponibilidades de gobierno, para la ejecución de programas, proyectos y actividades, en el marco de las políticas educativas nacionales (Ministerio de Educación, 2019).

Por lo anterior, la asistencia técnica del Programa Empleo Juvenil tuvo oportunidad de realizar varias reuniones con la Dirección y Subdirección de Cooperación Nacional e Internacional con motivo de indagar el medio y el nivel de alcance que se puede lograr para que la nueva Unidad de Formación Laboral logre coordinar a la cooperación nacional e internacional y de esta manera reforzar las acciones que fortalezcan el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, entre las principales recomendaciones, se mencionan:

1) A criterio de la Diconime, el Mineduc debe aprobar legalmente el modelo del SNFT, para lo cual se recomienda gestionar un Acuerdo Gubernativo. 2) Las autoridades de la Diconime sugieren que se pueda informar a los cooperantes para mostrar los avances del PEJ de la UE en las reuniones que se organizan mes a mes para tratar desde esa plataforma la coordinación de la cooperación, orientadas hacia el fortalecimiento del SNFT (Toledo, 2015, pág. 1).

Ninguna de las dos recomendaciones se logró. El Acuerdo Gubernativo no fue prioridad para el Gobierno de turno que, dicho sea de paso, tanto la Vicepresidenta como el Presidente enfrentaron una denuncia y guardan prisión hasta la fecha.

En cuanto a la segunda recomendación:

Cada cooperación y/o programa, tiene sus objetivos y la conveniencia de las sinergias entre las distintas acciones, no es frecuente que tal cosa suceda. La continuidad entre dos programas de la UE /Programa Juventud y Programa Empleo Juvenil, no es frecuente en el país. En el caso guatemalteco, donde la escasez de recursos, muy especialmente en educación, y más en la Formación para el Trabajo, es dramática, parecería, algo más que conveniente coordinar, planificar y racionalizar, para optimizar en un esfuerzo común, dichos recursos dispersos, frecuentemente de manera poco eficaz y significativa. Está claro que sin la coordinación de los recursos de la cooperación dedicados a la Formación para el Trabajo va a ser muy difícil efectuar reforma alguna sobre la oferta del MINEDUC al respecto, dada la nula disponibilidad de recursos para inversión que el Ministerio tiene en este

momento, y probablemente en varios años más. En cualquier caso, ha de intentarse esa coordinación también desde fuera del Ministerio con los propios agentes cooperantes (Romero Largo, 2015, págs. 19-20).

En consideración de lo anterior, Romero (2015), elaboró un documento Síntesis del Modelo del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo dirigido a las distintas agencias de cooperación nacional e internacional que apoyan al Ministerio de Educación en materia de Formación para el Trabajo, para que, desde el marco conceptual de referencia que se está implementando en el Mineduc, se eviten solapes, inconsecuencias y ralentización de los procesos por carencia de recursos logrando una significativa optimización de los recursos de la Cooperación en materia de formación laboral.

Así mismo, elaboró otros dos documentos similares dirigidos a Profesionales del Mineduc y del Mintrab, conociendo muy a detalle la dinámica política y social del país, para que dichos documentos funcionaran con ficha técnica del Programa y del proceso de instalación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

3.3.4 El Plan de Acciones a desarrollar con apoyo de diferentes cooperaciones, programas y proyectos, para la formación para el trabajo.

Por lo anterior, el incluir en el Plan de Acciones a dos años las acciones que se desarrollarían con apoyo de diferentes cooperaciones cobraría gran relevancia y conocimiento para la nueva Unidad de Formación Laboral en el Mineduc.

Al revisar las fuentes, conviene realizar la observación que el equipo de Asistencia Técnica (Punto Focal) Mineduc, participó de una Mesa de Trabajo con representantes de los distintos programas de cooperación nacional e internacional en la que participaron 10 agencias de cooperación y profesionales del Mineduc, tanto de la Digecade como de la Digeex y de la Diconime.

El objetivo de la reunión consistió en fortalecer los procesos en vísperas del cambio de gobierno, así como el no duplicar esfuerzos en materia de formación laboral, complementando acciones para un impacto mayor. UNESCO facilitó sus instalaciones para realizar la reunión (Toledo, 2015).

Se identificaron 11 agencias de cooperación en el Mineduc que tenían intervenciones durante al menos 11 trimestres:

- 06 agencias de cooperación apoyan exclusivamente las acciones del Subsistema Extraescolar.
- Solamente una agencia de cooperación apoyaba y coordinaba acciones en ambos subsistemas.
- 03 agencias de cooperación se enfocan en la formación emprendedora.
- 06 agencias de cooperación se enfocan en la formación para el trabajo.

Por lo anterior, es importante mencionar que no es común que una agencia de cooperación apoye al Sistema Educativo en su conjunto, por una parte, y por la otra, que se ha notado que la cooperación internacional tiene preferencias territoriales por cubrir, con modelos y metodologías distintas.

3.3.5 El plan de acciones del Mineduc en el marco del Plan Estratégico del Programa

De acuerdo a lo que se puede observar en la Tabla No. 12, la Acción Técnico Administrativa No. 3, se evidencia que la asistencia técnica (Punto Focal) Mineduc, elaboró el Plan de acciones del Mineduc en el marco del programa, lo cual, al analizar la fuente que se menciona en el cuadro como fichas, conllevó la revisión y actualización de información elaborada previamente por el Programa Juventud en el que se planeaban las acciones, a manera de anteproyecto, para el Programa Empleo Juvenil. Como resultado se obtuvieron términos de referencia para la adquisición de suministros y servicios en el marco del Programa.

Conviene tener en cuenta que, si bien se estaba instalando la Subdirección de Nivel de Educación Media y Formación para el Trabajo en la Digecade, es decir en el Subsistema Escolar, el plan de acciones estaba referido para el Mineduc en su totalidad, con lo cual se incluía al Subsistema Extraescolar. Lo anterior puede corroborarse cuando se observa que, de 29 actividades a realizar en 15 meses, 14 son responsabilidades compartidas por las dos subdirecciones de formación para el trabajo en el Sistema Educativo Nacional.

Al analizar la fuente se observa que de las 29 actividades expresadas en el Plan de Acciones del Mineduc, dos de ellas están referidas al trabajo con el sector productivo y otras seis refieren a trabajo coordinado con el Mintrab y el Mineco. Sin embargo, ese será un análisis a profundidad que realizaremos en el siguiente apartado. Solamente conviene adelantar en este espacio, que las mesas de trabajo previstas con el sector productivo conllevaron más allá del tiempo planeado.

Con ambas acciones, es decir, con el Plan de Acciones del Mineduc con respecto al Plan Estratégico del Programa Empleo Juvenil y el Plan de Acciones que se desarrollarán con apoyo de diferentes cooperaciones, se destaca y evidencia el rol crucial que posicionaría al Mineduc como rector, tanto de la educación en general como de la formación laboral, articulando su oferta formativa con el sector productivo y organizando también el apoyo de la cooperación internacional.

3.3.6 El Plan Piloto de formación por competencias del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en la Digecade

Incluido entre el plan de acciones del Mineduc, en el marco del plan estratégico del Programa Empleo Juvenil, se evidencia el Desarrollo de un Plan Piloto de Formación por competencias del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en Mineduc como Etapa 5 del Plan.

La Etapa 5 contemplaba tres actividades:

- i. Diseñar el Plan Piloto de Formación de Competencias del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.
- ii. Elaborar las herramientas necesarias para el seguimiento y evaluación
- iii. Coordinar y ejecutar los cursos para el Plan Piloto de Formación de Competencias.

a) Diseño del Plan Piloto de Formación de Competencias del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo

La propuesta de realizar un Plan Piloto en el Mineduc contenía como fin experimentar la propuesta metodológica del modelo de formación basado en competencias en el marco de

Cualificaciones y Módulos formativos implementado por el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

El diseño conllevó la siguiente fundamentación:

Tabla 13 Diseño del Plan Piloto de Formación de Competencias del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo

La visita a los Centros Educativos Oficiales, que se especifican en los cuadros que figuran al final del escrito, pretende una primera inspección por parte de consultores del Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para Jóvenes en Guatemala –Programa Empleo Juvenil, PEJ-; y de los técnicos de la Dirección General de Gestión de Calidad Educativa -DIGECADE- del Ministerio de Educación –MINEDUC-, para comprobar el estado de infraestructura de los centros, la idoneidad de los equipos disponibles, el perfil profesional y disponibilidad de los profesores asociados a los módulos formativos que se trata de experimentar.
--

ANTECEDENTES	ALCANCE
En el Presupuesto Programa 1 que planifica la primera fase del PEJ en su Epígrafe 2.2.1 se especifica “Implementación de centros modelos de formación para el trabajo de los catálogos y sistemas de orientación e implementación de la formación”; el cual trata de prever en qué centros educativos se experimentarán los primeros resultados obtenidos por parte del PEJ a través de la consultoría prevista en el citado PP1/SNFT EUROPAID/13246/IH/SER/GT), mediante la aplicación, de manera piloto, de los primeros resultados del Catálogo de Cualificaciones, Catálogo de Módulos Formativos y Sistema de Información, Formación y Orientación laboral; resultados fundamentales acordados por el PEJ en relación al Mineduc.	Entre los resultados (Epígrafe 2.3) que debe alcanzar el contratista, específica en segundo lugar, “Apoyo al desarrollo y ejecución de un Plan Piloto de formación por competencias en nueve centros de formación para el trabajo gestionados por el MINEDUC”. La experimentación en los Centros Educativos estaba prevista desde las primeras “fichas” (Ficha IV 2013) que fueron acordadas por el anterior Programa Juventud de la UE en conjunto con el Mineduc. En ese entonces, se habían previsto nueve centros educativos, de los cuales, al retomar el objetivo, el PEJ comprobó que varios de esos centros no reunían condiciones de idoneidad razonable, razón por la cual, en reunión con técnicos de la Digecade, se lograron identificar establecimientos con mayor idoneidad para los efectos de la experimentación que se pretende. Dichos Centros Educativos, deben ser reconocidos antes de incluirlos definitivamente en el proceso experimental.

Fuente: Elaboración propia con información del Plan de visitas para la experimentación en centros educativos oficiales para el modelo de formación propuestos por el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo -SNFT-, uno de los objetivos del programa de generación de empleo y educación vocacional para jóvenes en Guatemala/PEJ/ (UE-Guatemala), (Romero Largo, 2015), del informe final Punto Focal Mineduc (Toledo, 2016).

El equipo de consultores del Programa Empleo Juvenil realizó un proceso de observación a aquellos establecimientos oficiales seleccionados por técnicos de la Digecade y de la Digeex.

Figura 11 Propuesta de centros educativos asociados al Subsistema Escolar (Digecade)

PROGRAMA DE FORMACIÓN DE TÉCNICOS DOCENTES DEL SUB-SISTEMA ESCOLAR PLAN PILOTO				
Nº	SEDE PARA FORMACIÓN DE TÉCNICOS DOCENTES	UBICACIÓN DEL CENTRO EDUCATIVO	PROGRAMAS FORMATIVOS ELEGIDOS	NIVEL A EXPERIMENTAR
1	ESCUELA DE NORMAL DE MAESTRAS DE EDUCACIÓN PARA EL HOGAR "PROFESOR HUMBERTO MIRANDA FUENTES"	QUETZALTENANGO	TRANSFORMACIÓN ALIMENTARIA	2 Y 3
2	INSTITUTO TÉCNICO DIVERSIFICADO DE BACHILLERATO EN CONSTRUCCIÓN	SAN PEDRO CARCHÁ, ALTA VERAPAZ	CONSTRUCCIÓN	3
3	INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACIÓN DIVERSIFICADA	BARRIO AGUA HIEL, EL PROGRESO	TEXTIL	2
4	INSTITUTO NACIONAL DIVERSIFICADO ADSCRITO AL INSTITUTO EXPERIMENTAL	PUERTO BARRIOS, IZABAL	MECÁNICA PARA BARCO	1 Y 2
5	INSTITUTO TÉCNICO DE NIVEL MEDIO	QUICHÉ	GESTIÓN DE VENTAS	2 Y 3

Fuente: Plan de visitas para la experimentación en centros educativos oficiales para el modelo de formación propuestos por el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo -SNFT-, uno de los objetivos del programa de generación de empleo y educación vocacional para jóvenes en Guatemala/PEJ/ (UE-Guatemala), (Romero Largo, 2015), del informe final Punto Focal Mineduc (Toledo, 2016).

Figura 12 Propuesta de Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana asociados al Subsistema Extraescolar (Digeex).

PROGRAMA DE FORMACIÓN DE TÉCNICOS DOCENTES DEL SUB-SISTEMA EXTRAESCOLAR PLAN PILOTO				
Nº	SEDE PARA FORMACIÓN DE TÉCNICOS DOCENTES	UBICACIÓN DEL CENTRO MUNICIPAL DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN HUMANA	PROGRAMAS FORMATIVOS ELEGIDOS	NIVEL A EXPERIMENTAR
1	CEMUCAF CAJOLÁ	CAJOLÁ, QUETZALTENANGO	Artesanía textil	1
2	CEMUCAF SAN CARLOS SIJÁ	SAN CARLO SIJÁ, QUETZALTENANGO	Actividades de Venta y comercio	2
3	CEMUCAF SAN MATEO	SAN MATEO, QUETZALTENANGO	Cocina .	1 y 2
4	CEMUCAF QUETZALTENANGO	QUETZALTENANGO	Bar tender-Mesero.	1 y 2
5	CEMUCAF LA ESPERANZA	LA ESPERANZA, QUETZALTENANGO	Guía local-Promotor Turístico.	3

Fuente: Plan de visitas para la experimentación en centros educativos oficiales para el modelo de formación propuestos por el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo -SNFT-, uno de los objetivos del programa de generación de empleo y educación vocacional para jóvenes en Guatemala/PEJ/ (UE-Guatemala), (Romero Largo, 2015), del informe final Punto Focal Mineduc (Toledo, 2016).

Entre los objetivos de la visita a los centros educativos se encontraba

Comprobar el estado de infraestructura de los centros, la idoneidad de los equipos disponibles, el perfil profesional y disponibilidad de los profesores asociados a los módulos formativos que se trata de experimentar e informar

sobre el proceso de formación para Técnicos Docentes a través del contrato con Intecap – PEJ (Toledo, 2015).

Tabla 14 Conclusiones derivadas de las observaciones realizadas a los Centros Educativos del Mineduc en el marco del Sistema Nacional de Formación para el trabajo, por Subsistema Educativo.

CONCLUSIONES DERIVADAS DE LAS OBSERVACIONES REALIZADAS A LOS CENTROS EDUCATIVOS DEL MINEDUC	
SUBSISTEMA ESCOLAR	SUBSISTEMA EXTRAESCOLAR
• Un centro educativo no cumple con los requisitos mínimos para ingresar a la experimentación como centro piloto. • Los otros centros educativos se encuentran ubicados en terrenos propiedad del Mineduc. • Los otros centros que llenan las características para ingresar a la experimentación como centros piloto, imparten las carreras de la especialidad que se planea experimentar. • Los profesionales de las Direcciones Departamentales de Educación coinciden en que, para sostenibilidad de las acciones previstas, debe nombrarse a los Técnicos Docentes que se involucrarán en el proceso de experimentación. • Que exista una autorización por parte del Mineduc para realizar con cierta flexibilidad la experimentación.	• En la visita a los Cemucaf, se comprueba que estos centros no se encuentran ubicados en terrenos propiedad del Mineduc, ya que en su mayoría son albergados en un espacio de la infraestructura de las municipalidades, y además, no cuentan con equipamiento mínimo, formación del profesorado, aunque si la disponibilidad de los técnicos docentes para una formación técnica de nivel 02 o 03 de cualificación.
• Los centros educativos visitados se presentan como centros únicos en el país con formación técnica específica y, por lo tanto, requieren de un presupuesto para la actualización tecnológica constante, ya que al 2015, como muchos años anteriores, cuentan con una asignación presupuestaria de Q. 100.00 por alumno, entregada en dos aportes, de los cuales, a la fecha, solamente han recibido un aporte. Desde su perspectiva y particulares circunstancias, su esfuerzo está dirigido a la innovación constante. • Algunos de los Centros Educativos visitados, tienen una relación directa o indirecta con el Intecap de la localidad o de la región. • La mayoría de los profesionales de las Direcciones Departamentales con los que se realizaron las reuniones interinstitucionales, tanto de la primera como de la segunda etapa de observación, comentaron que cuentan con una gran cantidad de plazas de maestros que no se han contratado.	

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Informe 1era. y 2da. Etapa de observación de la visita a Centros Piloto para el SNFT. (Toledo, 2015).

Es obligado hacer notar la importancia de que los centros educativos se encuentren en terrenos propiedad del Ministerio de Educación, dado que los establecimientos que se encuentren en terrenos propiedad de una Corporación Municipal, ONG, propiedad privada, entre otros, no podría recibir donaciones en especie. Este es un inconveniente para los Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana, CEMUCAF, que están a cargo de la administración de la Digeex. Como una derivación de lo anterior, es de hacer notar que la Digeex no cuenta con centros educativos propios para la formación para el trabajo, un tema que requiere de un estudio específico.

El PEJ informó que el Mineduc recibirá una segunda dotación de equipos dirigidos a los 10 Centros Modelos de Formación para el Trabajo, siendo 04

computadoras para cada centro. A lo anterior, la Sra. Vice Ministra Técnica de Educación les recordó a los presentes que el Mineduc no puede equipar centros que no se encuentran en terrenos propios; por lo que la Digeex estudiará el caso para recomendar al PEJ la mejor opción (Toledo, 2015).

En cuanto al tema presupuestario, las administraciones de Gobierno proclaman por una educación digna, sin embargo, el equipo de consultores del Programa Empleo Juvenil obtuvo de entrevista directa con Directores de Centros Educativos y Docentes que la asignación presupuestaria para el ciclo diversificado es de Q. 100.00 por estudiante al año, el cual es entregado en dos aportes, el primero alrededor del mes de mayo y el segundo en el mes de septiembre u octubre. Muchas veces son los estudiantes los que aportan los equipos y herramientas al centro educativo.

Con el fin de medir el estado de los centros educativos, Romero Largo (2017) elaboró la siguiente tabla:

Tabla 15 Valoración de los centros educativos seleccionados para plan piloto de formación basada en competencias laborales.

Código FO	Familia ocupacional / Cualificación	Centro de FT	Instalaciones	Equipos	Profes.	Autoridad de la Dirección Departamental	Observaciones
14	Textil Confección	INED San Agustín Acasaguastán.	1	-	2,5	2,5	No reúne condiciones
9-16	Fabricación Metálica/Mecánica Automotriz (N II)	INED Puerto Barrios	3	3	3,5	4	Si reúne condiciones
7	Construcción (N II.III)	ITED Carchá	3	2,5	3,5	5	Si reúne condiciones
20	Cocina	CEMUCAF San Mateo	1,5	1	3	5	No reúne las condiciones
19	Estética Personal	CEMUCAF Xela	-	-	3	5	No reúne condiciones
20	Guía Turístico	CEMUCAF La Esperanza	-	-	3	5	No reúne condiciones
17	Comercio y Ventas (N I-II)	CEMUCAF SC Sijá	-	-	3,5	5	No reúne condiciones
14	Artesanía Textil (N I-II)	CEMUCAF Cajolá	-	2	3,5	5	No reúne condiciones
5	Transformaciones Alimentarias. (N II)	E Normal de Hogar Xela	3	3	3	5	Sí reúne condiciones
10	Energía y Agua Electricidad Industrial. N II-III	IT W.Ovalle	3,5	3	3,5	5	Sí reúne condiciones
22-17	Gestión de ventas (N II-III)	IITNM Quiché	4	3	3,5	4,5	Sí reúne las condiciones
1/22	Gestión Microempresarial Rural. (N II)	IITNM Quiché	4	3,5	3	4,5	Sí reúne las condiciones

Código FO	Familia ocupacional / Cualificación	Centro de FT	Instalaciones	Equipos	Profes.	Autoridad de la Dirección Departamental	Observaciones
19	Estética Personal (N II)	ITEFIC Salamá (8)	5	-	4	3	No reúne las condiciones

Base de calificación 1 a 5, siendo 5 la mejor.

Fuente: Adaptación Propia con información del Anexo 07 del informe de Misión No. 8 de la Asistencia técnica para acompañamiento en aspectos metodológicos y conceptuales en la construcción e institucionalización de la Formación para el Trabajo en Guatemala (Romero Largo, 2017).

Con un presupuesto como el que reciben los centros educativos, especialmente los Institutos Nacionales de Educación Diversificada, INED, es imposible la formación para el trabajo. Existen fórmulas para que el Ministerio de Educación pueda mejorar o brindar un mayor y mejor presupuesto para el centro educativo, sin embargo, son formas que conllevan crear la estructura organizacional del centro educativo junto con la articulación de los padres de familia, quienes no siempre están dispuestos o en capacidades para la administración presupuestaria del establecimiento.

Recordando que la mayoría de Ined nacieron sin estructura organizacional propia, sin presupuesto, sin docentes especializados en la formación técnica específica, sin equipamiento, y como una propuesta de gobierno que, en menos de tres meses, el Ministerio de Educación estaba habilitando la nueva oferta de Bachilleratos con Orientación Técnica, los centros educativos han buscado alianzas con el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, INTECAP, con lo cual han logrado maneras de formar en la especialidad técnica a sus estudiantes, por ejemplo:

- El Intecap proporciona un docente para el centro educativo.
- Los estudiantes acuden a las instalaciones del Intecap.
- Los padres de familia envían a sus hijos a cursos con Intecap

De las formas anteriores, todas conllevan alguna forma de pago hacia el Intecap.

Con los años, las prácticas entre centro educativo e Intecap han desvirtuado la razón de ser de ambas instituciones, tanto del Ministerio de Educación como del Instituto de Capacitación y Productividad, dado que los Ined no cuenta con la capacidad para formar especialidades técnicas como el Intecap no cuenta con el marco legal para formar bachilleratos o peritos técnicos, ni el Ministerio con la potestad de autorizarles carreras de

diversificado. Este es un tema que puede estudiarse a profundidad ya que también, muchos programas de cooperación realizan contratos con el Intecap para formar jóvenes y docentes del Ministerio de Educación.

Como consecuencia, la Formación para el Trabajo, carente de estructura institucional sólida desde el Estado, se dispersa por los ministerios, las municipalidades, cooperativas, ONG y otras entidades privadas de forma voluntarista o interesad. Es el INTECAP, la única institución (público-privada) que imparte una Formación para el Trabajo acorde a los tiempos, aunque su oferta de formación inicial (programas de más de 240 horas), apenas alcanza los 15,000 alumnos al año, y tiene costes que impiden el acceso a muchos jóvenes desfavorecidos (Romero Largo, 2015).

Otro aspecto de gran relevancia en la entrevista con Directores de Centros Educativos es que todos hacen referencia a que cuentan con plazas de docentes que no han sido contratados. Estos espacios han quedado vacantes a partir que hay docentes que han fallecido o se han jubilado, sin embargo, el trámite administrativo es complejo debido a la falta de estructura organizacional en los Institutos, por lo que también los centros educativos se enfrentan con grandes inconvenientes al momento de organizar a los docentes para lograr la cobertura de períodos.

Para paliar la falta de docentes en los centros educativos, también se han encontrado fórmulas para apoyar al Mineduc, entre las cuales se encuentran:

- Docentes contratados por la Municipalidad
- Docentes contratados por padres de familia

Lamentablemente, el docente contratado por cualquiera de estas modalidades, cuenta con honorarios menores al salario mínimo y por servicios técnicos facturados sin goce de derechos laborales con condiciones que pueden variar o darse por finalizado con el cambio de administración municipal o de padres de familia. Algunos de los Directores entrevistados comentaron que, en ocasiones, los contratos municipales son cedidos a familiares o amigos cercanos.

Finalmente, el diseño del Plan Piloto basado en la formación de competencias laborales se propuso alcanzar los siguientes resultados (Aguilar Burgos, 2017)

- 30 docentes formados en la metodología de formación por competencias.
- 180 jóvenes formados y certificados en competencias laborales, de las 09 cualificaciones seleccionadas por el Ministerio de Educación.
- 03 Profesionales Técnicos del MINEDUC central, capacitados en el tema de Formación Laboral de jóvenes en Guatemala.
- 05 Autoridades del MINEDUC, sensibilizados y empoderados en el tema de formación para el trabajo.
- 80 orientadores laborales, de los 22 departamentos de Guatemala.

Tabla 16 Cuadro general con información sobre el Plan Piloto de formación basada en competencias en 10 centros educativos del Mineduc.

FAMILIAS OCUPACIONALES PRIORIZADAS - CUADRO DE EXPERIMENTACIÓN								
N°.	N° FO	Familia Ocupacional	Cualificación a experimentar	Nivel de Experimentación	Centro de Experimentación	Horario	No. de Módulos Formativos	Duración
1	5	Industria de productos alimenticios	Procesamiento de alimentos (frutas y verduras).	Nivel II	Instituto de Formación Técnica. Zona 5. Guatemala	De lunes a viernes 4 horas diarias en Contra jornada	04	350 horas / 5 meses
2	7	Construcción	Control de obras de construcción.	Nivel III	Instituto Técnico Diversificado de Bachillerato en Construcción, San Pedro Carchá, Alta Verapaz.	De lunes a viernes 4 horas diarias en Contra jornada	04	540 horas / 9 meses
3	9	Fabricación mecánica	Fabricación Mecánica	Nivel II	Instituto Nacional de Educación Diversificada Adscrito al Experimental Dr. Luis Pasteur. Puerto Barrios, Izabal.	De lunes a viernes 4 horas diarias en Contra jornada	05	600 horas / 9 meses
4	10	Electricidad, Electrónica	Montaje y mantenimiento de redes eléctricas de media tensión y subestaciones eléctricas.	Nivel III	Instituto Experimental Werner Ovalle, Quetzaltenango	De lunes a viernes 4 horas diarias en Contra jornada	03	510 horas / 8 meses
5	14	Textil, piel y confección	Confección de prendas de vestir y para el hogar.	Nivel II	Centro de Recursos Educativos de Educación Extraescolar, Quetzaltenango.	Horario pactado con DIEDUC 20 horas a la semana	05	550 horas / 9 meses
6	16	Transporte y mantenimiento de vehículos	Mecánica de motores	Nivel I y II	Experimentación en próxima etapa del SNFT con otra cooperación	N/A	N/A	N/A

FAMILIAS OCUPACIONALES PRIORIZADAS - CUADRO DE EXPERIMENTACIÓN								
N°.	N° FO	Familia Ocupacional	Cualificación a experimentar	Nivel de Experimentación	Centro de Experimentación	Horario	No. de Módulos Formativos	Duración
7	17	Ventas de bienes y servicios (comercio y marketing)	Actividades de venta	Nivel II	Centro de Recursos Educativos de Educación Extraescolar, Quetzaltenango.	Horario pactado con DIEDUC 20 horas a la semana	04	360 horas / 5 meses
8	19	Imagen y estética personal	Peluquería	Nivel II	Instituto de Formación Técnica. Zona 5, Guatemala.	Horario pactado con DIEDUC 20 horas a la semana	06	500 horas / 8 meses
9	22	Servicios financieros, Jurídicos, administrativos y de gestión	Gestión administrativa	Nivel III	Instituto Técnico de Nivel Medio Santa Cruz del Quiché.	De lunes a viernes 4 horas diarias en Contra jornada	06	540 horas / 8 meses

Fuente: Ayuda de memoria reunión con enlaces técnicos del Mineduc para tratar temas de la experimentación (Toledo, 2017).

La sostenibilidad del “Sistema Nacional de Formación para el Trabajo” en el MINEDUC, se basa en la ruta de Formación para el Trabajo, elaborada por el equipo técnico de seguimiento, compuesto por los asesores del Viceministro Técnico de Educación y los enlaces técnicos de las Direcciones Generales de DIGECADE, DIGECUR y DIGEEX; dicha ruta está elaborada tomando como paraguas el SNFT del Programa Empleo Juvenil, al mismo tiempo tiene como objetivo que otros cooperantes se sumen para continuar trabajando las cualificaciones y módulos formativos que el PEJ no trabajará, todo en seguimiento a la conformación de los catálogos nacionales de cualificaciones y módulos formativos. Es importante mencionar que el MINEDUC, a través del Vice despacho técnico y la DIGECADE, se encuentran coordinando acciones para la creación de un departamento de Formación para el Trabajo, en el Subsistema Escolar como estaba previsto desde la firma del convenio entre el MINEDUC y MINECO, la cual dará seguimiento en la línea de la transformación del nivel medio (Aguilar Burgos, 2017, págs. 7-8).

Se puede observar como Aguilar Burgos (2017) hace referencia a incluir a otros cooperantes en el marco del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y como se insiste en la creación del departamento de formación para el trabajo, haciendo la referencia

que dicha acción era parte del convenio entre el Mineduc y el Mineco como representación del convenio con la UE.

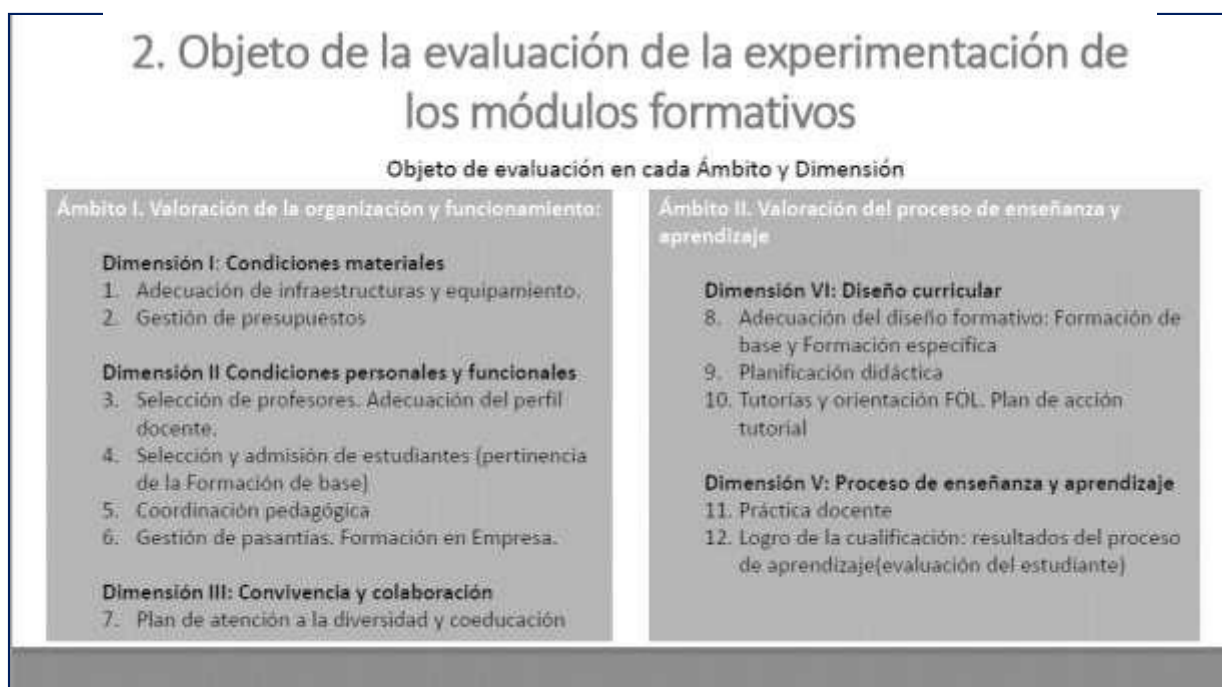
b) Elaboración de las herramientas necesarias para el seguimiento y evaluación del Plan Piloto de Formación basada en Competencias Laborales

Un equipo de asistencia técnica contratado para implementar el Plan Piloto de Formación basada en competencias laborales se encargaría de realizar la elaboración de las herramientas para el seguimiento y evaluación tal como lo comentar Aguilar Burgos (2017):

La elaboración de las herramientas necesarias para el seguimiento, está a cargo del Consorcio liderado por la Empresa Desarrollo Multilateral S.L. Se redactará un documento con el mecanismo de seguimiento del proceso de experimentación. Se realizará la evaluación, análisis y presentación de informes del equipo de seguimiento en cada centro educativo experimental (Aguilar Burgos, 2017).

Dicho mecanismo, tendría por objeto evaluar el ámbito de valoración de la organización y funcionamiento, así como el ámbito valoración del proceso de enseñanza y aprendizaje:

Figura 13 Ámbitos y dimensiones a evaluar en un proceso de formación basada en competencias laborales



c) Coordinación y ejecución de los cursos para el Plan Piloto de Formación de Competencias Laborales

El equipo de asistencia técnica del Programa Empleo Juvenil realizó una reunión para establecer acuerdos con los técnicos del Mineduc, tanto de la Digecade, de la Digecur, de la Digeex, así como con representantes del Vicedespacho Técnico de Educación, Punto Focal del Mineco, Asesor conceptual metodológico del Programa Empleo Juvenil y el equipo de asistencia técnica contratado para realizar la implementación. De la reunión se elaboró un documento que recoge los acuerdos y los perfiles profesionales, así como la formación asociada a experimentar (Toledo, 2017).

Tabla 17 Ruta de implementación del Plan Piloto de Módulos Formativos en 9 centros educativos del Mineduc

Análisis MINEDUC	Familias Ocupacionales Priorizadas.	Visitas de campo.	Mesas Sectoriales	Aprobación y validación	Legalización	Formación de docentes
Con base en los estudios del programa “Juventud” de la UE. Donde se identificó que en Guatemala existen 28 Familias Ocupacionales, se realizaron varias reuniones en diferentes momentos, con la participación de técnicos profesionales de los Ministerios de Educación, Economía y Trabajo y Previsión Social, con el objetivo de priorizar 10 Familias para la creación de	1. Industria de productos alimenticios. 2. Construcción. 3. Fabricación Mecánica. 4. Electricidad, Electrónica. 5. Textil, Piel y Confección. 6. Transporte y Mantenimiento de Vehículos. 7. Ventas de Bienes y Servicios. 8. Imagen y Estética Personal. 9. Hostelería y Turismo. 10. Servicios Financieros, Jurídicos, Administrativos y de Gestión.	Desde el mes de octubre de 2015 se iniciaron las visitas de campo a Centros Educativos del MINEDUC, con el objetivo de verificar la idoneidad para realizar la experimentación de módulos formativos, obteniendo como resultado la viabilidad de experimentar 09 familias ocupacionales en 6 centros del Subsistema Escolar y 03 en el Subsistema Extraescolar.	Se realizaron encuentros sectoriales con la participación de MINEDUC, MINTRAB, MINECO, INTECAP, Sector Productivo, Cámara de Comercio, Sector Educativo Privado; para la identificación de cualificaciones y elaboración de módulos formativos.	Para la aprobación de las cualificaciones y módulos formativos de las Familias Ocupacionales Priorizadas, el Señor Viceministro Técnico de Educación designó a una Profesional de la Dirección General de Currículo DIGECUR, para la revisión y aprobación de los documentos. La validación se realizará en la semana del 20 de marzo, con la participación	Para la legalización de la experimentación de los módulos formativos en los centros educativos del MINEDUC, la comisión de Formación para el Trabajo, ha elaborado un Acuerdo Ministerial, que se encuentra en revisión en la Asesoría Jurídica del Despacho Ministerial de Educación.	Del 27 al 31 de marzo de 2017, se realizará la Formación a 30 docentes del Ministerio de Educación de los Subsistemas Escolar y Extraescolar, en la Metodología de Formación por Competencias; la cual estará a cargo de una experta internacional, con los siguientes ejes temáticos: La formación profesional basada en competencias y el nuevo perfil del formador.

Análisis MINEDUC	Familias Ocupacionales Priorizadas.	Visitas de campo.	Mesas Sectoriales	Aprobación y validación	Legalización	Formación de docentes
un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, en Guatemala.				de los Ministerios de Educación, Economía y Trabajo y Previsión Social, como también del sector productivo y sector de educación privado.		Las cualificaciones profesionales: perfiles profesionales y programas formativos asociados. El desarrollo curricular de los módulos formativos. El proceso de enseñanza-aprendizaje. La intervención educativa-formativa: actividades de enseñanza-aprendizaje. La evaluación de la competencia. Planificación.

Fuente: Adaptación propia con información de la Ruta de implementación de Proyecto Piloto de Módulos de Formación Laboral en el Mineduc (Aguilar Burgos, 2017).

Entre las fases de seguimiento a la experimentación, se establecieron:

- a) Inspección inicial.
- b) Conformación del equipo de monitoreo de la experimentación
- c) Monitoreo de medio plazo
- d) Evaluación final
- e) Seguimiento de la inserción de estudiantes

El Programa Empleo Juvenil pudo realizar, en términos del tiempo establecido en el contrato: la inspección inicial, la conformación del equipo de monitoreo de la experimentación y el monitoreo de medio plazo.

En cuanto a la evaluación final y el seguimiento de la inserción de estudiantes, quedaba ya establecido el equipo de monitoreo con técnico del Mineduc.

Los resultados de la evaluación de medio plazo por centro educativo, fue el siguiente:

Tabla 18 Cuadro con información general de los resultados de evaluación de medio plazo por centro educativo del Mineduc.

FO	Cualificación	Nivel	Centro	Observaciones
5	Procesamiento de alimentos (frutas y verduras)	II	Instituto de Formación Técnica	Alumnos de Diversificado que tienen horario doble para las dos enseñanzas, compartiendo parte del currículo. Cumplen con la condición académica de acceso, pero no con la edad. Horario sobrecargado y currículo solapado. Lo consideran complemento del Diversificado. No había previsto la Formación y Orientación Laboral
7	Control de obras de construcción	III	Instituto Técnico Diversificado de Bachillerato en Construcción	Alumnos de Diversificado, al tratarse de un nivel III no cumplen la condición de acceso, simultaneas la experimentación con el diversificado y con una beca de electricidad con INTECAP. Dificultad para cubrir horario. Saturación de horas de formación diarias, alto riesgo deserción. No había previsto la Formación y Orientación Laboral
9	Fabricación Mecánica	II	Instituto Nacional Diversificado Adscrito al Instituto Experimental Luis Pasteur	Cumplen las condiciones de acceso y horario, puntualmente no las de edad. Hay problema de profesorado de Formación y Orientación Laboral
10	Montaje y mantenimiento de redes eléctricas de media tensión y subestaciones eléctricas	II	Casa de la Cultura CEMUCAF de Chimaltenango	Esta cualificación se había acordado experimentar en Instituto Nacional de Diversificado Adscrito al Instituto Nacional Experimental Doctor Werner Ovalle López de Quetzaltenango. La DIGECADE, entiende que, por razones de seguridad, no era procedente; por lo que se ha trasladado al CEMUCAF citado. Al no poderle adjudicar la cualificación de Media Tensión prevista en un inicio por razones de seguridad; se entendió que este centro está especialmente dotado para experimentar otras cualificaciones de la misma FO, como Instalación eléctrica domiciliar, con menores riesgos para el alumnado. Pendiente dotación del profesorado (DIGECADE), y de la formación del grupo de alumnos por parte de la Dirección Académica del centro. Se ha indicado la previsión de Formación y Orientación Laboral. El Director, con algunas demandas de equipamiento, no ve dificultad especial en poder incorporarse a la experimentación si se cumplen los plazos. En el CEMUCAF Cumplen condiciones de acceso sobre cualificadas (son electricistas domiciliarios en su

FO	Cualificación	Nivel	Centro	Observaciones
				totalidad y con bachillerato). Se trata de una formación dual, de acuerdo con una empresa filial de la empresa ENERGUATE, no siguen la Cualificación y los Módulos, ni el profesor parece dispuesto a ajustarse a un proceso de experimentación estandarizables para el país. Pretende una formación ocupacional rápida para que los alumnos se inserten en la misma empresa. No han previsto Formación y Orientación Laboral
14	Confección de Prendas de vestir y para el hogar	II	Iglesia Presbiteriana, San Juan Ostuncalco CEMUCAF Quetzaltenango	Cumplen las condiciones de acceso (relativamente), no los horarios ni la dedicación a la experimentación de la profesora del CEMUCAF, por que el MINEDUC le exige otras dedicaciones como a cualquier profesor de CEMUCAF. No han previsto Formación y Orientación Laboral
17	Actividades de Venta	II	Programa "Nufed" Núcleo Familiar De Educación No. 164, Aldea Chuatuj, San Carlos Sija. CEMUCAF Quetzaltenango.	Está instalado sin equipo alguno en un NUFED, con alumnos de formación en ciclo básico con el mismo horario, inserto en el ciclo básico, de Orientación para la producción, dos días a la semana unas pocas horas. Tampoco al profesor de CEMUCAF se le han proporcionado las condiciones adecuadas, adaptándose su horario contractual, que le obliga a ir a otros centros
19	Imagen y Estética Personal	II	CEMUCAF de San José de Pinula (Guatemala)	Estaba previsto experimentar esta cualificación en el Instituto de Formación Técnica ubicado en la zona 5 de Ciudad de Guatemala, Sin embargo, la DIGEEX informó que no lograron alumnos en plazo; por lo que tardíamente se ha iniciado en un CEMUCAF instalado en los locales de la Municipalidad de San José Pinula. Cumplen las condiciones de acceso, de edad, de profesorado y de horario, el taller únicamente tiene mesas: los costes de auto equipamiento superan los Q. 2,000.00 por estudiante.
20	Inglés Técnico para Hostelería Módulo Formativo	II	Instituto Nacional de Educación Diversificada de Sibilia, Quetzaltenango	Sin contratación a la fecha del profesorado por parte de la DIGECADE. Por parte de la Dirección del centro, luego de la visita realizada a su Director, no parece haber problema significativo. La FO de Hostelería y Turismo sustituyó a la de Agropecuaria y Forestal, por problemas legislativos. En coordinación con el Programa, se eligió Hostelería, y este módulo transversal en concreto, en función de los trabajos de formación que se venían trabajando en esa FO con el INTECAP. No aplica Formación y Orientación Laboral.
22	Gestión	III	Instituto Oficial	Se está impartiendo a alumnos de cuarto y quinto

FO	Cualificación	Nivel	Centro	Observaciones
	Administrativa		Técnico de Nivel Medio, Santa Cruz del Quiché	año del ciclo diversificado, que simultanean y solapan estas enseñanzas con las de la experimentación, no cumplen las condiciones de acceso y varios tampoco las de edad. El tiempo es mínimo, dos días a la semana, dos horas/día, a pesar de que la profesora está contratada para 25 horas a la semana

Fuente: Informe sobre la implementación de la experimentación (Toledo, 2017).

A pesar de los múltiples problemas detectados, muchos de difícil solución, y que implicarán una prudencia especial en la ponderación de los resultados de esta experimentación y el alcance de sus conclusiones, entendemos que la información obtenida sobre el terreno, tanto sobre el estado de la experiencia sobre el SNFL, como sobre la situación del propio Sistema Educativo: subsistemas Escolar y Extraescolar puede ser muy significativa para la toma de decisión, en nuestro ámbito en particular, y en el de la política educativa en general (Romero Largo, 2017, pág. 23).

Es preciso organizar la estructura técnico administrativa del Mineduc con un equipo de trabajo que inicie, posterior al Plan Piloto de Experimentación de la Formación Modular, los procesos de armonización de las cualificaciones con las carreras del subsistema escolar;

El nuevo programa de MCC, varias veces citado, tiene un significativo compromiso con el modelo del SNFL, y como principal objetivo de su intervención los INED y sus peritajes, ese será un primer, y amplio, “laboratorio de ensayo” para iniciar este proceso de armonización (Romero Largo, 2017, pág. 25).

3.4 Las Demandas del Mercado Laboral, las Necesidades de la Población Desfavorecida y los Resultados de la Puesta en Marcha del Sistema Nacional de Formación Laboral en el Mineduc.

Se ha planteado que el Sistema Nacional de Formación Laboral es una propuesta para solucionar el problema de carencia de empleo digno en Guatemala, a través de la

articulación del sector productivo con la formación para el trabajo brindada desde la educación vocacional y técnica que se imparte en el Subsistema Escolar.

Se han analizado en los epígrafes anteriores, las condiciones actuales de los centros educativos del Ministerio de Educación, sin dejar de lado la inadecuada oferta formativa. Por tanto, la consolidación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en la estructura del Mineduc permitirá una adecuación de la oferta formativa con la demanda del mercado laboral, así como la renovación de la ordenación académica de la misma en una estructura flexible pero comprometida con el empleo digno.

En cualquier país en general, como en Guatemala en particular, el Sistema Educativo Nacional debe proporcionar:

- al mercado laboral los recursos humanos, adecuadamente formados, que requiere para su sostenimiento y desarrollo,
- a las personas, especialmente a la población en edad para cursar el ciclo básico y diversificado, la formación suficiente que les permita incorporarse a la vida laboral de forma digna y satisfactoria,
- a la sociedad, el equilibrio entre la demanda laboral y la oferta de trabajo, brindando oportunidades a los sectores más desfavorecidos para que participen de la distribución de la riqueza, estabilidad y bienestar colectivo sostenido, definida por el mercado laboral.

3.4.1 Identificación de la población más desfavorecida

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, Mercado Laboral y Población Joven ENEI-2011, la principal fuente de trabajo para los jóvenes es la agricultura y el 40 % de los jóvenes que trabajan iniciaron relación laboral entre los 10 y los 15 años de edad y solamente 12 % recibieron capacitación para el trabajo dentro de los sistemas formales de capacitación, pero reconocen en su gran mayoría que la experiencia y la formación son fundamentales para el trabajo (Instituto Nacional de Estadística, INE, 2011, pág. 7).

Para el año 2011, el ingreso promedio más bajo para los jóvenes era de Q. 857.38, por lo que, a nivel salarial, los jóvenes reciben un 28 % menor a lo que percibe un adulto (INE. 2011, pág. 15)

Por lo anterior, se hizo importante que un equipo analizara la realidad de la oferta de servicios de formación técnica contra la demanda laboral ya que lo que requiere el sector privado en general, y el empleador en particular, es un capital humano competitivo y sostenible que responda a la demanda de la actividad económica a la cual se emplea; sin embargo, en los últimos años la oferta formativa, tanto escolar como extraescolar, no responde verdaderamente a las necesidades del sector productivo del país.

En otras palabras, cada año, el Ministerio de Educación gradúa alrededor de 200,000 alumnos del ciclo diversificado y solamente el 10 % logra insertarse a la vida laboral, por lo tanto, los jóvenes egresados del sistema educativo nacional no tendrán la oportunidad de ingresar inmediatamente al mercado laboral a un empleo digno (Ministerio de Educación, 2017, pág. 9).

En este contexto, el equipo de asistencia técnica elaboró un documento en el que presentó

Una sistematización para la realización de Encuentros Sectoriales que permitirá convocar y reunir a los distintos prestadores de servicios, públicos y privados, de Formación Profesional en los distintos niveles de cualificación, y de ordenación (escolar y extraescolar) así como a los diferentes actores sociales relacionados con la Formación para el Trabajo, con el objetivo de recopilar y consensuar información de las ocupaciones de una determinada Familia Ocupacional, FO, la cual servirá de insumo para identificar y describir las cualificaciones profesionales requeridas para desempeñarse en la Familia Ocupacional o Profesional... para conformar finalmente una red de oferta sintonizada con las demandas del mercado laboral, en la que fácilmente se pueda articular el tránsito de las personas por distintas rutas de empleo, el emprendimiento, y la capacitación continua (Programa Empleo Juvenil, 2016).

3.4.2 Las demandas del sector productivo

Un primer acercamiento con el sector productivo y formativo brindó los siguientes datos:

Tabla 19 Análisis de las Familias Ocupacionales con respecto a la relación entre la oferta formativa y la población ocupada en Guatemala al 2011, incluyendo a los deportados de los Estados Unidos y su experiencia laboral.

Cod. FO	Familia Ocupacional (FO)	% Oferta Formativa Nacional al 2011	% Población ocupada Nacional al 2011	Relación entre la Oferta Formativa con la Población Ocupada	% de deportados de los Estados Unidos con alguna experiencia laboral
1	Agropecuaria y forestal	2,67	37,05	0,072	21
2	Pesca, Acuicultura	0,1	0,55	0,182	S/D
3	Extracción y primera transformación	0,013	0,18	0,072	S/D
4	Extracción y conducción de energía y agua	0,09	0,3	0,300	S/D
5	Industria de Productos Alimenticios	4,65	4,82	0,965	2
6	Química	0,03	0,8	0,038	S/D
7	Construcción	1,13	5,01	0,226	22
8	Mantenimiento e instalaciones	0,28	0,35	0,800	S/D
9	Fabricación mecánica	2,53	0,9	2,811	S/D
10	Electricidad y electrónica	4,98	0,25	19,920	S/D
11	Telecomunicaciones e informática	12,39	0,62	19,984	S/D
12	Imagen y Sonido (Comunicación Social)	0	0,18	0,000	S/D
13	Manufactura madera y muebles	0,45	1,12	0,402	S/D
14	Textil piel y confección	1,03	5,62	0,183	0,42
15	Artes Gráficas y papel	0,38	0,53	0,717	S/D
16	Transporte y mantenimiento de vehículos	5,56	3,9	1,426	13
17	Comercio y Marketing	0,08	17,51	0,005	9
18	Seguridad y Fuerzas Armadas	0,02	0,81	0,025	S/D
19	Imagen, estética personal	4,63	2,68	1,728	0,21
20	Turismo y hostelería.	10,03	1,05	9,552	13
20b	Servicios Domésticos (*)	0	3,83	0,000	S/D
21	Actividades físicas y deportivas	0,1	0,28	0,357	S/D
22	Administración, gestión, finanzas y ser. jurídicos.	22,3	3,27	6,820	2
23	Salud (Protección Social)	2,3	1,28	1,773	S/D
24	Medio Ambiente	0,01	0,58	0,017	S/D

Cod. FO	Familia Ocupacional (FO)	% Oferta Formativa Nacional al 2011	% Población ocupada Nacional al 2011	Relación entre la Oferta Formativa con la Población Ocupada	% de deportados de los Estados Unidos con alguna experiencia laboral
25	Actividades artísticas y de recreación	2,12	0,2	10,600	S/D
26	Actividades sociales y culturales	0,22	0,71	0,310	S/D
27	Desarrollo y extensión del conocimiento	19,05	5,62	3,390	S/D
28	Artesanía, Vidrios y Cerámicas	2,9	S/D	0,000	S/D
TOTALES		100	100	82,67	82,63

Fuente: Adaptación propia con información del anexo 16 La formación para el trabajo en Guatemala (Romero Largo, 2015).

La tabla 19, además de brindar una imagen sobre el mercado laboral en Guatemala, con respecto a la cantidad de oferta formativa y población ocupada, es una llamada de atención y punto de partida para el Sistema Educativo Nacional en su camino por articular su oferta a las demandas del sector productivo.

Luis Romero (Comunicación Personal, marzo 2016).

Afirma que la experiencia internacional orienta a que cada familia ocupacional mantenga un equilibrio del + - 5 % de la población ocupada, de tal cuenta que el Sistema Educativo también mantenga una relación regulada con respecto a la población ocupada cercana a 1 para no saturar el mercado laboral de profesionales formados que luego no lograrán ubicarse laboralmente. Por ejemplo, de la tabla 19, pueden observarse:

Tabla 20 Análisis del Sector Productivo de Guatemala con respecto a la Oferta Formativa.

Análisis disfuncional de mayor ocupación con relación a la oferta formativa:	Análisis disfuncional de mayor oferta formativa con relación a la ocupación:	Análisis funcional del modelo
La familia ocupacional No. 1	La familia ocupacional No. 10	La familia ocupacional No. 5
La familia ocupacional No. 7	La familia ocupacional No. 11	
La familia ocupacional No. 14	La familia ocupacional No. 20	
La familia ocupacional No. 17	La familia ocupacional No. 22	
	La familia ocupacional No. 27	

Fuente: Elaboración propia con información del anexo 16 La formación para el trabajo en Guatemala (Romero Largo, 2015)

Por lo tanto, una Formación para el Trabajo organizada en un Sistema Nacional de Formación Laboral adecuada a las necesidades de la economía y la sociedad de hoy, deberá cumplir ciertas condiciones, planteadas por Romero (2015):

- Se adecua a los requerimientos del Sistema Productivo y Optimiza los recursos educativos del Estado incrementando eficiencia, transparencia y competitividad en el mercado laboral.
- Integra las distintas ofertas de Formación para el Trabajo en un solo marco común, unificando el criterio de “cualificado” o “competente” laboral, en el ámbito educativo y en su relación de transparencia con el ámbito empresarial y productivo.
- Su organización permite la evaluación, el reconocimiento y la acreditación de las competencias adquiridas por vías formales y no formales, incluida la experiencia. Lo que facilita también el registro de las cualificaciones profesionales con independencia del origen de su adquisición.
- Su estructura modular, con base a la organización del empleo, permite flexibilizar la oferta formativa y construir itinerarios profesionalizadores acordes a cada persona.
- Eleva la calidad de la Formación para el Trabajo en su conjunto, satisfaciendo las necesidades de los usuarios, es decir, empleados y empleadores.
- Propicia la homologación de cualificaciones laborales con otros países, entre éstos, Centroamérica, USA, UE, y los procesos de libre circulación, legal y digna, de trabajadores entre fronteras.

3.4.3 El Catálogo Nacional de Familias Ocupacionales

Partiendo del análisis del sector productivo con respecto a la oferta formativa, se planteó para Guatemala el Catálogo Nacional de Familias Ocupacionales, con la siguiente estructura:

Tabla 21 Mapa general de las familias ocupacionales en Guatemala con los subsectores que la integran

CÓDIGO DE FAMILIA OCUPACIONAL	FAMILIAS OCUPACIONALES	SUBSECTORES
1	Aprovechamiento agropecuario y forestal	Agricultura, ganadería, caza y actividades conexas. Silvicultura y extracción de madera. Actividades veterinarias.

CÓDIGO DE FAMILIA OCUPACIONAL	FAMILIAS OCUPACIONALES	SUBSECTORES
2	Pesca, acuicultura	Pesca. Acuicultura.
3	Minería y primera transformación	Extracción de carbón de piedra y lignito. Extracción de petróleo crudo y gas natural. Extracción de metales. Explotación de otras minas y canteras.
4	Energía y Agua (Extracción)	Suministro de electricidad, gas vapor y aire acondicionado. Captación, tratamiento y transporte de aguas por tubería.
5	Industria agroalimentaria	Elaboración de alimentos. Elaboración de bebidas.
6	Química	Fabricación de coque y refinados de petróleo. Fabricación de productos químicos. Fabricación de productos químicos o botánicos de uso farmacéutico o medicinal. Fabricación de cauchos y plásticos. Fabricación de productos minerales no metálicos.
7	Construcción	Construcción de edificios. Obras de ingeniería civil. Actividades especializadas de Arquitectura e ingeniería: ensayos y análisis técnicos.
8	Mantenimiento e instalaciones	Reparación e instalación de maquinaria y equipos.
9	Fabricación mecánica	Fabricación de metales comunes. Fabricación de productos de metal excepto maquinaria y equipos. Fabricación de maquinaria y equipos. Fabricación de Automotores y remolques. Fabricación de otros equipos de transporte.
10	Electricidad y electrónica	Fabricación de equipo eléctrico. Reparación ordenadores y otros enseres domésticos.
11	Telecomunicaciones e informática	Telecomunicaciones. Programación y consultoría informática. Actividades de servicios de información.
12	Imagen y sonido (Comunicación Social)	Actividades de producción de cine, video, TV y grabación de sonido. Actividades de programación y transmisión.
13	Madera y muebles	Producción de madera, corcho, paja y fibras, excepto muebles de madera. Fabricación de muebles de madera.
14	Textil piel y confección	Fabricación de productos textiles. Fabricación de prendas de vestir. Fabricación de productos de cuero y conexos.

CÓDIGO DE FAMILIA OCUPACIONAL	FAMILIAS OCUPACIONALES	SUBSECTORES
15	Artes gráficas y papel	Fabricación de papel y productos de papel. Impresión y Grabación. Actividades de Edición.
16	Transporte y mantenimiento de vehículos	Transportes terrestres. Reparación de vehículos automotores y motocicletas. Transportes acuáticos. Transportes aéreos.
17	Comercio y Marketing	Comercio al por mayor de Vehículos (se comparte con FO 16). Comercio al por mayor, excepto vehículos. Comercio al por menor. Almacenamiento y apoyo al transporte. Comercio inmobiliario. Publicidad y marketing. Actividades de alquiler y arrendamiento.
18	Seguridad y Fuerzas Armadas	Actividades de seguridad e investigación. Fuerzas armadas. Servicios de policía.
19	Imagen, estética personal	Peluquería, belleza y caracterización.
20	Turismo y hostelería	Alojamiento. Comidas y bebidas. Agencias de viajes operadores turísticos, reservas y conexas.
20.b	Servicio doméstico	Empleadas de hogar.
21	Actividades físicas y deportivas	Actividades deportivas de esparcimiento y recreativas.
22	Administrativos, gestión y servicios jurídico-financieros	Actividades postales y de mensajería. Servicios financieros y actividades auxiliares, excepto seguros. Seguros, reaseguros y pensiones, excepto seguridad social obligatoria. Actividades jurídicas y de contabilidad. Actividades de oficinas principales y de consultoría de gestión. Actividades de Empleo. Actividades administrativas y de apoyo a las empresas. Administración pública, seguridad social obligatoria y órganos extraterritoriales.
23	Salud (Protección Social)	Actividades de atención a la salud humana. Atención en Instituciones. Asistencia social sin alojamiento.

CÓDIGO DE FAMILIA OCUPACIONAL	FAMILIAS OCUPACIONALES	SUBSECTORES
24	Medio Ambiente	Servicios a edificios y paisajismo. Evacuación de aguas residuales. Recolección, tratamiento y eliminación y, o recuperación de desechos. Actividades de descontaminación.
25	Actividades artísticas y recreativas	Actividades creativas, artísticas y de entretenimiento.
26	Actividades sociales y culturales	Bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales. Actividades de asociaciones. Juegos de azar y apuestas.
27	Educación y desarrollo	Investigación científica y desarrollo. Actividades profesionales científicas y técnicas. Actividades de enseñanza.
28	Artesanías vidrio y cerámica	Artesanías y oficios artesanos. Vidrio y cerámica.

Fuente: Elaboración propia con información del Catálogo Nacional de Familias Ocupacionales (Programa Empleo Juvenil, 2017)

El Catálogo Nacional de Familias Ocupacionales describe la configuración empresarial, laboral y formativa de las familias ocupacionales. el objetivo de este Catálogo es servir de base tanto para los sectores productivos del país como para los Centros de Formación Profesional y Organismos Gubernamentales y no Gubernamentales, para el diseño de las cualificaciones profesionales, por tanto, debe caracterizarse de la forma más certera posible la familia profesional desde el punto de vista de las cualificaciones. Esto permite detectar necesidades de cualificación y establecer prioridades en su elaboración, ya sea por volumen de empleo, porque se trate de actividades emergentes o cualesquiera que sean los factores por los que se prioriza a la Familia Ocupacional (Programa Empleo Juvenil, 2017, pág. 10).

a) Las 10 familias ocupacionales priorizadas

El modelo propuesto inició con la identificación de las familias ocupacionales, en las cuales se distribuyeron las distintas ocupaciones laborales en el país, resultando un primer catálogo de 28 familias ocupacionales. Posteriormente se trabajó en la concreción de las primeras

tres cualificaciones profesionales de las diez familias priorizadas en común acuerdo con el Ministerio de Educación, Ministerio de Economía y Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Estas familias ocupacionales fueron priorizadas en función del número de personas ocupadas en estos puestos laborales de acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos - ENEI-, cantidad de retornados con competencias laborales adquiridas y la oferta formativa existente en el MINEDUC hasta ese momento. Paralelamente, con el inicio de la implementación de los principales componentes técnicos del SNFT, se dieron los primeros pasos en el proceso de institucionalización del Sistema, en su fase experimental (Ministerio de Educación, 2017, pág. 8).

En el marco del fortalecimiento al Sistema Nacional de Formación Laboral, los tres Ministerios, en coordinación con el Programa Empleo Juvenil, decidieron impulsar la fase de implementación con las 10 familias ocupacionales de acuerdo a los tres criterios que se establecieron en la publicación del Sinafol (2017).

Tabla 22 Familias ocupacionales priorizadas por los tres Ministerios para la fase de implementación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo

CÓDIGO DE FAMILIA OCUPACIONAL	FAMILIAS OCUPACIONALES	SUBSECTORES
1	Aprovechamiento agropecuario y forestal	Agricultura, ganadería, caza y actividades conexas. Silvicultura y extracción de madera. Actividades veterinarias.
5	Industria agroalimentaria	Elaboración de alimentos. Elaboración de bebidas.
7	Construcción	Construcción de edificios. Obras de ingeniería civil. Actividades especializadas de Arquitectura e ingeniería: ensayos y análisis técnicos.
9	Fabricación mecánica	Fabricación de metales comunes. Fabricación de productos de metal excepto maquinaria y equipos. Fabricación de maquinaria y equipos. Fabricación de Automotores y remolques. Fabricación de otros equipos de transporte.
10	Electricidad y electrónica	Fabricación de equipo eléctrico. Reparación ordenadores y otros enseres domésticos.

CÓDIGO DE FAMILIA OCUPACIONAL	FAMILIAS OCUPACIONALES	SUBSECTORES
14	Textil piel y confección	Fabricación de productos textiles. Fabricación de prendas de vestir. Fabricación de productos de cuero y conexos.
16	Transporte y mantenimiento de vehículos	Transportes terrestres. Reparación de vehículos automotores y motocicletas. Transportes acuáticos. Transportes aéreos.
17	Comercio y Marketing	Comercio al por mayor de Vehículos (se comparte con FO 16). Comercio al por mayor, excepto vehículos. Comercio al por menor. Almacenamiento y apoyo al transporte. Comercio inmobiliario. Publicidad y marketing. Actividades de alquiler y arrendamiento.
19	Imagen, estética personal	Peluquería, belleza y caracterización.
20	Turismo y hostelería	Alojamiento. Comidas y bebidas. Agencias de viajes operadores turísticos, reservas y conexas.
22	Administrativos, gestión y servicios jurídico-financieros	Actividades postales y de mensajería. Servicios financieros y actividades auxiliares, excepto seguros. Seguros, reaseguros y pensiones, excepto seguridad social obligatoria. Actividades jurídicas y de contabilidad. Actividades de oficinas principales y de consultoría de gestión. Actividades de Empleo. Actividades administrativas y de apoyo a las empresas. Administración pública, seguridad social obligatoria y órganos extraterritoriales.

Fuente: Elaboración propia con información del Catálogo Nacional de Familias Ocupacionales (Programa Empleo Juvenil, 2017)

En la tabla 22 se detallan 11 familias ocupacionales, dado que según pudo observarse en las fuentes analizadas, la familia ocupacional de Aprovechamiento agropecuario y forestal tuvo que sustituirse por la familia ocupacional de fabricación mecánica, debido al escaso avance con el ente rector de la formación agrícola.

b) La fundamentación para la elaboración del Catálogo Nacional de Familias Ocupacionales

El Catálogo Nacional de Familias Ocupacionales surge como Catálogo Tentativo y toma como principal referente para identificar los distintos niveles de cualificación:

Tabla 23 Fundamentos conceptuales y metodológicos para la elaboración del Catálogo Nacional de Familias Ocupacionales -Catálogo Tentativo- para Guatemala.

Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones CIUO-08	Clasificación Nacional de Ocupaciones Guatemala 2009” (CNO-09) homologada sobre la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones CIUO-08	Clasificación Internacional Industrial Uniforme, CIIU Versión 4.
es una estructura de clasificación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para organizar la información de trabajo y empleo. La versión actual, conocida como CIUO-08, se publicó en 2008 y es la cuarta iteración, después de la CIUO-58, CIUO-68 e CIUO-88. La CIUO agrupa las ocupaciones por razón de las tareas realizadas y de las competencias requeridas para su desempeño. La OIT describe el propósito de la clasificación CIUO como una herramienta para organizar los trabajos en un conjunto claramente definido de grupos de acuerdo con las tareas y funciones desempeñadas en el trabajo.	Esta clasificación la realizó el Observatorio del Mercado Laboral a 7 dígitos, los primeros 4 siguiendo a la CIUO-08, y los otros 3 de acuerdo con las características propias del quehacer económico de Guatemala. Esto se debió a que el CNO-09 en su objetivo general se planteó dotar a los distintos actores del mercado laboral de Guatemala, de un instrumento técnico que indique toda la variedad de ocupaciones que se presentan en los sectores económicos del país, contribuyendo a la toma de decisiones, tanto de políticas laborales, como de programas de capacitación de la mano de obra, y que también permita comparar los datos nacionales con los internacionales. a la fecha carece	es la clasificación sistemática de todas las actividades económicas cuya finalidad es la de establecer su codificación armonizada a nivel mundial. Es utilizada para conocer niveles de desarrollo, requerimientos, normalización, políticas económicas e industriales, entre otras utilidades. Cada país tiene, por lo general, una clasificación industrial propia, en la forma más adecuada para responder a sus circunstancias individuales y al grado de desarrollo de su economía. La CIIU desempeña un papel importante al proporcionar el tipo de desglose por actividad necesario para la recopilación de las cuentas nacionales desde el punto de vista de la producción.

	de una descripción detallada de cada ocupación identificada de acuerdo con las características propias del quehacer económico de Guatemala.	
--	---	--

Fuente: Elaboración propia con información del Catálogo Nacional de Familias Ocupacionales (Programa Empleo Juvenil, 2017)

El esfuerzo realizado en la elaboración del Catálogo Nacional de Familias Ocupacionales fue el de ubicar las distintas ocupaciones en los diferentes niveles de cualificación profesional, de acuerdo con los requerimientos de un Sistema Nacional de Formación Laboral.

3.4.4 El desarrollo del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y del Catálogo Nacional de Módulos Formativos

Dentro de las estrategias para la conformación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, era indispensable identificar y describir las cualificaciones de las 10 familias ocupacionales priorizadas por los Ministerios de Educación, Ministerio de Trabajo y Previsión Social y Ministerio de Economía, y establecidas en el contrato de Asistencia Técnica para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

La propuesta metodológica para la identificación y desarrollo de cualificaciones profesionales en Guatemala de Niveles I, II y III, tiene como objetivo final sistematizar las cualificaciones profesionales por familia ocupacional, ordenándolas por niveles de cualificación, para facilitar la formación de los trabajadores; al tiempo que se desarrolla la integración de ofertas formativas de calidad, adecuadas a las necesidades del mercado laboral.

El modelo se basa en las siguientes premisas:

- Enfoque global y sistémico de los procesos productivos y de servicio.
- Transcender a las habilidades personales de los individuos y de los métodos y procedimientos específicos de las diversas empresas y organizaciones.

- Asegurar que todas las dimensiones de la competencia profesional estén incluidas en los perfiles (económica, social, técnica).
- Incidir sobre lo que requieren los procesos productivos y el mercado de trabajo, y no sobre los procesos de formación o dominios de conocimiento.
- Incorporar las previsiones sobre posibles cambios en tecnologías y procesos de producción o servicio (Programa Empleo Juvenil, 2016).

La cualificación es la expresión del sector productivo en cuanto a la necesidad de competencia profesional que requiere de un trabajador y que se establece en función de los criterios de complejidad de la tarea, es decir, en cuanto al nivel de conocimiento que el profesional debe poseer, el nivel de iniciativa, el nivel de autonomía y el nivel de responsabilidad.

A menor nivel de cualificación, menor complejidad de la tarea.

Importante destacar como en cada perfil profesional, invariablemente sea de menor y mayor nivel de cualificación, debe incluir las dimensiones de la competencia profesional, esto implica considerar la dimensión económica, social y técnica.

a) fases del proceso de definición de cualificaciones profesionales

FASE	NOMBRE DE LA FASE	DESCRIPCION DE LA FASE	PRODUCTO
1	Descripción de la FO	Consiste en describir el sector de actividad económica y en recoger suficiente información para caracterizar el Campo de Observación del sector y establecer los límites del sector en relación con otros sectores afines. Es un proceso que conduce a la elaboración de una fotografía de un sector económico a través del análisis de sus elementos y de las relaciones entre ellos, considerando el contexto histórico, social, económico, político y cultural. La información que se debe recoger y analizar, es relativa a: • Delimitación de la familia profesional • Estructura del tejido productivo • Los procesos productivos • Los profesionales	Descripción Sectorial de la Familia Ocupacional. El equipo de Asistencia Técnica elaboró las 10 descripciones sectoriales de cada una de las familias ocupacionales priorizadas

FASE	NOMBRE DE LA FASE	DESCRIPCION DE LA FASE	PRODUCTO
		• La formación en la FO • El marco legislativo • La prospectiva	
2	Constitución de un Grupo de Trabajo (GT) para la definición de las cualificaciones profesionales	Para cada Familia Ocupacional del Catálogo se creará un Grupo de Trabajo, integrado por Expertos Ocupacionales que cuenten con un alto nivel de cualificación en el sector productivo correspondiente. Es conveniente que dentro de este grupo se incorporen docentes del sector que resultarán expertos fundamentales en las fases de definición de la formación asociada al perfil profesional. Cada Grupo de Trabajo-GT, estará liderado por un técnico especialista en la familia ocupacional y formador en la metodología de elaboración de cualificaciones. Los grupos de trabajo deben elaborar los perfiles; profesionales y posteriormente los programas formativos asociados. El trabajo resultante deberá ser validado por la mesa sectorial correspondiente.	Acta de constitución de grupo de trabajo. El equipo de asistencia técnica para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo no logró que los participantes, especialmente los del sector productivo, firmaran un acta de constitución de grupo de trabajo por la desconfianza hacia las instituciones de gobierno.
3	Definición del Campo de Observación (CO)	Es un conjunto de actividades económico - productivas que presentan una cierta afinidad tecnológica y profesional, agrupadas para el estudio del grupo de trabajo y la definición y ordenación de las cualificaciones	El equipo de asistencia técnica contó con el apoyo de un técnico especialista de la familia ocupacional que realizó la definición del campo de observación.
4	División del CO áreas profesionales (AP) afines y ubicación de las ocupaciones en las AP	Para la identificación de los perfiles profesionales es preciso dividir el campo de observación en áreas profesionales. El criterio de división del CO en AP es la afinidad de conocimientos y tecnologías profesionales requeridas por las actividades del área.	El equipo de asistencia técnica contó con el apoyo de un técnico especialista de la familia ocupacional que realizó la identificación de 30 perfiles profesionales.
5	Aplicación del análisis ocupacional	Para definir los perfiles profesionales de las cualificaciones es preciso identificar las competencias que deben tener las personas para desarrollar su trabajo con éxito. Con este fin se va a aplicar la metodología de análisis ocupacional. El análisis ocupacional es una metodología que incluye diferentes técnicas que tienen como objetivos la búsqueda e identificación de comportamientos laborales comunes a una serie de ocupaciones. El elemento central de esta metodología es la categoría de ocupación. Cada ocupación integra un conjunto de puestos de trabajo cuyas tareas	El equipo de asistencia técnica contó con el apoyo de un técnico especialista de la familia ocupacional que aplicó el análisis funcional en cada grupo de trabajo.

FASE	NOMBRE DE LA FASE	DESCRIPCION DE LA FASE	PRODUCTO
		principales son análogas y exigen aptitudes, habilidades y conocimientos similares.	
6	Configuración del perfil profesional	El perfil es identificable y reconocible para el grupo de trabajo y para el mercado laboral. El perfil agrupa puestos de trabajo. El espacio profesional es suficiente para permitir oportunidades de empleo.	El equipo de asistencia técnica configuró, con el apoyo del técnico especialista de cada familia, 30 perfiles profesionales.
7	Elaboración de los módulos formativos	Paquete didáctico diseñado para que los formandos adquieran una habilidad o un conjunto de habilidades concretas y completas junto con los conocimientos que las soportan y las actitudes que se requieren para aplicarlas eficientemente en el mercado laboral. Bloque coherente de formación asociado a cada perfil profesional. El proceso para obtener la formación asociada a los perfiles profesionales se basa esencialmente en un proceso lógico de deducción. El punto de partida del proceso de inferencia es la competencia profesional.	El equipo de asistencia técnica configuró, con el apoyo del técnico especialista de cada familia, 20 módulos formativos asociados a 20 perfiles profesionales.

Fuente: elaboración propia con información de la Metodología básica para la elaboración de cualificaciones en Guatemala (Programa Empleo Juvenil, 2016).

Es importante hacer notar como cuatro fases del proceso se consideran en mayor o menor medida: el contexto histórico, social, económico, tecnológico y cultural.

Tabla 24 Actores sociales que participan de los encuentros sectoriales para la definición de cualificaciones profesionales, de acuerdo a la metodología del Sinafol.

ACTORES PARTICIPANTES		
TÉCNICO ESPECIALISTA DE LA FAMILIA OCUPACIONAL QUE DIRIGE EL PROCESO		
SECTOR PRODUCTIVO	INSTITUCIONES PRESTADORAS DE SERVICIOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL	ACTORES SOCIALES RELACIONADOS CON LA FORMACIÓN LABORAL
Representantes de cada familia ocupacional y cualificación profesional.	tanto Público como Privadas como son el Ministerio de Educación, Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, INTECAP, Kinal Centro Educativo Técnico Laboral, Fundación Junkabal, Instituto de Formación Profesional Padre Bartolomé Ambrosio, Grupo Ceiba, Fe y Alegría, FUNDAP, CEIBA, entre otros muchos Centros de Formación.	como el Ministerio de Economía, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Municipalidades, Sindicatos, universidades, entre otros.
AGENCIAS DE COOPERACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL QUE APOYAN AL PAÍS EN MATERIA DE FORMACIÓN LABORAL		

Fuente: Elaboración propia con información del Documento Sistematización para la realización de encuentros sectoriales (Mesas de Trabajo) (Programa Empleo Juvenil, 2016).

En cuanto al sector productivo es indispensable la participación de aquellos profesionales que trabajan en la materia, es decir, aquellos que ejecutan funciones laborales de similar cualificación o una de nivel superior.

En la fase de implementación, se ha considerado a las instituciones formadoras de mayor prestigio y trayectoria han logrado en el país, sin embargo, no debe desestimarse la participación de cualquier centro educativo, privado o público, con el objeto de transferir capacidades a los participantes.

Tampoco implica, como puede sucederse, que los centros educativos tomen su propia delantera y comiencen realizando ejercicios propios con el sector productivo al margen del Mineduc. Este Sistema, además de ser de carácter nacional, pretende estandarizar criterios para una formación de base inicial certificable por el ente rector de la educación. El Mineduc ha previsto un protocolo para la definición de cualificaciones profesionales y elaboración de módulos formativos.

En relación a los actores sociales, el Sistema prevé convocar a representantes sindicales como representantes de los trabajadores, universidades para enlazar la oferta formativa del nivel medio ciclo diversificado con la educación superior, una articulación que también supone el Sistema Nacional de Formación Laboral.

El objetivo que se planteó para la realización de encuentros sectoriales fue:

Recopilar y consensuar información sobre las tres categorías inferiores de una rama de ocupaciones, la cual servirá de insumo para describir las cualificaciones requeridas para desempeñarse en ellas. (Programa Empleo Juvenil, 2016, pág. 9).

En cuanto al proceso de coordinación y organización del encuentro sectorial, se previeron las siguientes acciones:

Tabla 25 Acciones generales realizados en el proceso de coordinación y organización de un encuentro sectorial desde el Mineduc

COORDINACIÓN	ORGANIZACIÓN
Reuniones previas con: • Autoridades del Vice despacho técnico del Mineduc. • Directores generales de DIGECADE, DIGEEX, DIGECUR. • Personal técnico del Mineduc, (DIGECADE, DIGEEX, DIGECUR) para la definición de ocupaciones para crear las cualificaciones de acuerdo con la demanda del mercado productivo. • Autoridades las Direcciones Departamentales de Educación, DIEDUC (enlaces departamentales y subdirectores técnicos pedagógicos de DIGECADE, DIGEEX) en que se realice el encuentro sectorial. • Equipo de trabajo interministerial: Ministerio de Educación, del Ministerio de Trabajo y Ministerio de Economía. • Representantes del sector productivo. Autoridades de los centros educativos donde se realizará la experimentación de los Módulos formativos.	• Organización del equipo de trabajo: establecer los profesionales que participarán en el encuentro sectorial en representación del Ministerio de Educación, del Ministerio de Trabajo y Ministerio de Economía. • Elaborar el cronograma de actividades previas. • Elaborar convocatorias e invitaciones. • Validar los formatos de invitación • Enviar la convocatoria a todos los actores sociales relacionados con la Formación para el Trabajo • Ejecutar las Mesas Sectoriales

Fuente: Documento Sistematización para la realización de encuentros sectoriales (Mesas de Trabajo) (Programa Empleo Juvenil, 2016).

Por términos de orden y optimización de tiempos, el equipo de asistencia técnica previó la realización de 30 Encuentros Sectoriales para la identificación de 30 cualificaciones profesionales para 10 familias ocupacionales, a razón de tres cualificaciones por familia, se definió con una secuencia presentada en la siguiente tabla:

Tabla 26 Programación de Encuentros Sectoriales en el marco del fortalecimiento al Sinafol.

No.	Familia Ocupacional	Fecha de realización	Lugar de Realización
1	Imagen y Estética Personal	29/07/2016	Instituto Nacional de Formación Técnica, ciudad Guatemala, Guatemala
2	Industria de Productos Agroalimenticios	04/08/2016	Instituto Nacional de Formación Técnica, ciudad Guatemala, Guatemala
3	Cultivo y Aprovechamiento Agropecuario y Forestal	03/08/2016	Extensión de la Escuela Nacional Central de Agricultura, ENCA. Amatitlán, Guatemala.
4	Hostelería y Turismo	08/09/2016	Instituto Guatemalteco de Turismo, Inguat, ciudad Guatemala, Guatemala
5	Electricidad y Electrónica	25/08/2016	Fundap, Quetzaltenango, Quetzaltenango
6	Textil, Piel y Confección	24/08/2016	Fundap, Quetzaltenango, Quetzaltenango

No.	Familia Ocupacional	Fecha de realización	Lugar de Realización
7	Venta de bienes y servicios (Comercio y marketing)	23/08/2016	Fundap, Quetzaltenango, Quetzaltenango
8	Servicios financieros, administrativos, jurídicos y de gestión	26/08/2016	Instituto Técnico del Nivel Medio, Santa Cruz del Quiché, El Quiché
9	Transporte y Mantenimiento de Vehículos	02/09/2016	Instituto Nacional de Educación Diversificada “Doctor Luis Pasteur” Puerto Barrios, Izabal
10	Construcción	31/08/2016	Instituto Técnico Diversificado de Bachillerato en Construcción, San Pedro Carchá, Alta Verapaz

Fuente: Documento Sistematización para la realización de encuentros sectoriales (Mesas de Trabajo) (Programa Empleo Juvenil, 2016).

Se puede observar a través de las fuentes que, de los 10 encuentros sectoriales previstos, se llegaron a realizar siete de ellos.

Los encuentros que no pudieron realizarse son:

- el de la familia ocupacional de aprovechamiento agrícola y forestal,
- el de hostelería y turismo, y
- el de transporte y mantenimiento de vehículos.

El equipo de asistencia técnica justificó los motivos por el cual no se llevaron a cabo los encuentros sectoriales de las tres familias ocupacionales mencionadas:

Tabla 27 Encuentros sectoriales que presentaron inconvenientes para su realización

No.	Familia Ocupacional	Fecha prevista de realización	Lugar de Realización	Observaciones
3	Cultivo y Aprovechamiento Agropecuario y Forestal	03/08/2016	Extensión de la Escuela Nacional Central de Agricultura, ENCA. Amatitlán, Guatemala.	La formación agrícola está bajo la rectoría del Ministerio de Agricultura y la Escuela Nacional Central de Agricultura, ENCA. Se han realizado acercamientos con el Director de la ENCA, los Directores de los Establecimientos Educativos de Formación Agrícola y Forestal para presentar las acciones del Programa Empleo Juvenil, PEJ, y del Consorcio DEM para la creación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, SNFT. El proceso se encuentra en coordinación entre la ENCA, el Mineduc y el Consorcio DEM para acordar conjuntamente la realización del Encuentro Sectorial.

No.	Familia Ocupacional	Fecha prevista de realización	Lugar de Realización	Observaciones
4	Hostelería y Turismo	08/09/2016	Instituto Guatemalteco de Turismo, Inguat, ciudad Guatemala, Guatemala	La formación en Hostelería y Turismo en Guatemala se encuentra bajo la rectoría del Instituto Nacional Guatemalteco de Turismo, INGUAT. A la fecha se ha realizado una reunión con la Mesa Sectorial de Turismo, para presentar las acciones del PEJ y del Consorcio DEM con relación a la creación y fortalecimiento del SNFT. Se estima que se realizará el Encuentro Sectorial en el transcurso del mes de octubre de 2016.
9	Transporte y Mantenimiento de Vehículos	02/09/2016	Instituto Nacional de Educación Diversificada “Doctor Luis Pasteur” Puerto Barrios, Izabal	El Mineduc ha identificado posibles ocupaciones de la FO de Transporte y Mantenimiento de Vehículos para realizar un Plan Piloto en el departamento de Izabal. En determinado momento, se conversó con los técnicos del Mineduc sobre la consistencia sistémica de la FO priorizada debido a que la orientación del establecimiento educativo “Luis Pasteur” de Izabal tiene el enfoque hacia la FO de Fabricación Mecánica, la cual no es una FO priorizada. El Consorcio DEM envió un bosquejo de caracterización de la FO de Transporte y Mantenimiento de Vehículos al Mineduc para apoyarlos en la toma de decisión. El Consorcio realizó a inicios del mes de septiembre 2016 dos reuniones de trabajo para orientar a las autoridades de la Dirección Departamental y del Establecimiento Educativo, sobre el objetivo del SNFT, las cualificaciones y la formación por competencias acordes a la FO priorizada por el Mineduc. El Mineduc debe proponer al Consorcio la conveniencia de implementar un plan piloto de la FO de Transporte en el establecimiento educativo de Izabal.

Fuente: Documento Sistematización para la realización de encuentros sectoriales (Mesas de Trabajo) (Programa Empleo Juvenil, 2016).

Puede observarse, nuevamente, ante un proceso integrador de instituciones rectoras de formación laboral, en la que se llevaron a cabo reuniones de coordinación y organización de los encuentros sectoriales, continúan evidenciándose posiciones unilaterales y reservadas ante un proceso en construcción en favor de la juventud guatemalteca.

3.4.5 Resultados del proceso de articulación con el sector productivo

A finales del 2016 se conformó la Comisión Nacional de Empleo Digno y Decente -CONED- integrada por el Viceministerio Técnico de Educación, Viceministerio de Desarrollo de la MIPYME, y la Viceministerio de Previsión Social y Empleo, para la coordinación de acciones conjuntas en el marco de la Política de Empleo Digno 2017-2032.

Derivado de esa estructura, en el Ministerio de Educación conformó la Comisión de Formación para el Trabajo integrada por las direcciones generales de Currículo -DIGECUR-, Gestión de Calidad Educativa -DIGECADE-, Dirección General de Educación Extraescolar -DIGEEX-, Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural -DIGEBI-, en coordinación del Vicedespacho Técnico. Luego de un proceso de análisis, la Comisión de Formación para el Trabajo del Ministerio de Educación consideró pertinente modificar el nombre de Sistema Nacional de Formación para el Trabajo -SNFT-, por Sistema Nacional de Formación laboral -SINAFOL-; por considerar que este último es más amplio e incluyente.

Los resultados del contrato para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación Laboral son los siguientes:

Tabla 28 Avances realizados en el marco del Sistema Nacional de Formación Laboral

No.	PRODUCTO	OBSERVACIÓN AL PRODUCTO
1	Catálogo Nacional de Familias Ocupacionales	De este catálogo se han tomado las 10 Familias Ocupacionales que reflejan mayor dinamismo en términos de contratación de Recursos Humanos y en las que el Ministerio de Educación tiene competencia formativa, son motores de desarrollo para del país y, además, son actividades económicas que favorecen la inclusión de la población más vulnerables.
2	Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales	Se llevaron a cabo 10 grupos de trabajo para la definición de los perfiles profesionales
3	Catálogo Nacional de Módulos Formativos	Se llevaron a cabo 10 grupos de trabajo para la definición de los módulos formativos asociados a las cualificaciones profesionales
4	Protocolos de Acreditación de la Experiencia	Se llevaron a cabo 10 grupos de trabajo para el desarrollo de protocolos de acreditación de la experiencia
5	Contratos de Aprendizaje	Se realizó una propuesta de actualización al contrato de aprendizaje a cargo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y al modelo de práctica supervisada a cargo del Ministerio de Educación para estudiantes que se gradúan del ciclo diversificado.

Fuente: elaboración propia con información de la presentación Avances del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Experiencias exitosas, avances y retos del “Sistema Nacional de Formación para el Trabajo” en el marco del programa de generación de empleo y educación vocacional para jóvenes en Guatemala. (Toledo, 2017).

Toledo, Estuardo (comunicación personal, 14 de junio de 2017).

Explica al presentar los avances del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo que la entrada vertical superior hace referencia al código de familia ocupacional y la entrada vertical inferior al nombre de la familia ocupacional; y que la entrada horizontal hace referencia al nivel de cualificación identificado y desarrollado en los encuentros sectoriales.

Figura 14 Detalle del desarrollo de cualificaciones profesionales de las 10 familias ocupacionales priorizadas, según el nivel de cualificación y la cantidad de cualificaciones por nivel por familia ocupacional.

Catálogo Nacional de Cualificaciones											
NIVEL DE QQ	FO 5	FO 7	FO 9	FO 10	FO 14	FO 16	FO 17	FO 19	FO 20	FO 22	TOTAL ES
Nivel I	0	1	1	0	0	1	1	1	0	1	6
Nivel II	2	1	1	2	2	1	1	2	3	1	16
Nivel III	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	8
	Productos Alimenticios	Construcción	Fabricación de metales	Electricidad y electrónica	Tecnología y confección	Transporte y mantenimiento de vehículos	Venta de bienes y servicios (comercio y marketing)	Imagen y estética personal	Turismo y hostelería	Servicios jurídicos, financieros, administrativos y de gestión	30

Fuente: Avances del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Experiencias exitosas, avances y retos del “Sistema Nacional de Formación para el Trabajo” en el marco del programa de generación de empleo y educación vocacional para jóvenes en Guatemala. (Toledo, 2017).

Finalmente indica que los números que se encuentran resaltados en color amarillo corresponden al número de cualificaciones a las que el grupo de trabajo desarrolló los módulos formativos asociados a dichas cualificaciones profesionales. Para un total de 30 cualificaciones desarrolladas.

Lo anterior significa que los encuentros sectoriales (anexo 6), permitieron identificar y desarrollar las competencias estándar de 117 ocupaciones o puestos de trabajo estándar, para lo cual, el Ministerio de Educación, a través de los subsistemas de educación, podrá

ofertar programas de formación basados en competencias laborales asociados a 117 puestos de trabajo existentes en el país (anexo 7).

De los 117 puestos estándar identificados, se han elaborado 15 protocolos de acreditación de la competencia laboral basados en la experiencia. Tiene como objetivo organizar, estructurar y operar procesos de evaluación y acreditación de las competencias en las personas, con base en estándares de calidad establecidos en el sector productivo. Los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales, contribuyen a facilitar el reconocimiento social de las competencias de las personas, sin importar cómo y dónde fueron adquiridas, facilitando su vinculación, permanencia y promoción en el trabajo. Para desarrollar desde todos los ámbitos el proceso de acreditación y certificación se requiere de la articulación entre el MINEDUC, MINTRAB y Sector Productivo (Toledo, 2017, pág. 13) (anexo 8).

Con respecto a los integrantes promedio de cada uno de los encuentros sectoriales para la definición de cualificaciones profesionales y módulos formativos en el marco del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, en la siguiente tabla, se presenta la cantidad de representantes tanto del sector productivo como del sector gobierno, de las instituciones formadoras, representantes de las distintas agencias de cooperación y personal de la asistencia técnica.

Tabla 29 Integrantes promedio de cada uno de los Encuentros Sectoriales para la definición de las cualificaciones profesionales y módulos formativos en el marco del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

N°	FO	Total de representantes del Sector Productivo	Total de Sector Gobierno	Total de Instituciones formadoras	Total de Asistencia Técnica	Total de representantes de Cooperaciones	Total
1	Productos Alimenticios	0	5	8	3	4	20
2	Construcción	0	4	8	2	1	15
3	Fabricación Mecánica						0
4	Eléctrica y electrónica	1	4	14	2	3	24
5	Textil piel y confección	2	4	6	3	4	19
6	Transporte y mantenimiento de vehículos	2	7	8	1	1	19
7	Venta de bienes y servicios (comercio y marketing)	5	10	6	3	0	24
8	Imagen estética personal	5	6	7	3	4	25
9	Hostelería y turismo						0
10	Servicios jurídicos, financieros, administrativos y de gestión	3	8	12	2	1	26
	Totales	18	48	69	19	18	172
	Procentajes	10,47	27,91	40,12	11,05	10,47	

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General de Currículo del Mineduc, proporcionado por el equipo de Asistencia Técnica para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

Es importante hacer notar que las familias ocupacionales que reflejan la inexistencia de participación del grupo de trabajo, son las que presentaron inconveniente de coordinación y desarrollo con el ente rector.

Como puede observarse, la menor cantidad de participación activa se identifica en el Sector Productivo con un 10,47 % ante un 40,12 % de representación de las instituciones formadoras, con lo cual se puede concluir que, de acuerdo a entrevistas personales con los representantes de empresa que se invitaba a participar de los grupos de trabajo:

Tabla 30 Cotejo de las justificaciones presentadas por el sector productivo invitado a participar de los grupos de trabajo para la definición de cualificación profesionales y desarrollo de módulos formativos y de las manifestaciones de interés por parte del sector formativo (especialmente privado)

JUSTIFICACIONES POR PARTE DEL SECTOR PRODUCTIVO
No cuenta con permiso laboral
No le interesa
No simpatiza con el gobierno de turno
Participar puede ligarlo a actividades partidarias
Desconfía de las iniciativas de gobierno
Participar le produciría pérdidas económicas

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por el equipo de asistencia técnica para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

De la información proporcionada en la tabla 30, no existe información sistematizada con respecto a la cantidad de representantes del sector productivo que manifestaron tal o cual justificación para participar del grupo de trabajo, sin embargo, el equipo de asistencia técnica si llevó apuntes sobre los motivos.

Finalmente, el equipo de asistencia técnica presentó un documento con algunos detalles de participación, tanto de representantes de las distintas agencias de cooperación internacional como del sector productivo, expuesto a continuación:

Tabla 31 Información sobre la articulación del equipo de asistencia técnica del Programa Empleo Juvenil de la UE con otros contratos o agencias de cooperación.

CONTRATO / AGENCIA DE COOPERACIÓN	ARTICULACIÓN
SWISSCONTAC:	Aporte de módulos formativos realizados para el sector Turismo utilizados por Digeex.
USAID:	Se realizaron Mesas y encuentros sectoriales en coordinación conjunta.
GOPA:	Con esta entidad que también tiene contrato con el PEJ se realizaron encuentros estratégicos para articular los procedimientos de las VUMES y la Orientación laboral para el Mineduc, también nos aportaron diferentes experiencias de sus orientadores.

Fuente: elaboración propia con información de Resultados y productos del Contrato de “Asistencia Técnica para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo”, DCI-ALA/2015/371-076. Recomendaciones breves. (Programa Empleo Juvenil, 2017).

Tabla 32 Detalle de empresas del sector productivo que participaron de los encuentros sectoriales para la identificación de cualificaciones profesionales y desarrollo de módulos formativos.

FAMILIA OCUPACIONAL	EMPRESA	REPRESENTACIÓN
Imagen, estética personal	GLAMOUR, Salón de Belleza:	Liliana Galindo Murales- encargada de RRHH
	SALÓN STATUS	Marcela Ordoñez Samoya
Venta de bienes y servicios:	PRINCO,	Marina Oliva, Gerente de ventas
	SMARTWAY,	Andrés Mérida, Gerente de Marketing. Marco Mancilla, Gerente de ventas
	GLOBAL SECURITY SYSTEMS:	Marco Antonio Blanco, Gerente de Ventas
Textil y confección	DISEÑOS JOSHUA	Mynor Calderón, gerente General
	VESTEX:	Alejandro Ceballos, Presidente, Sonia Flores, Coordinadora de Capacitación
Electricidad y electrónica	SETECSA:	Ing. Ana Lucía Mérida, Gerente de Proyectos
	SPECTRUM BRANDS INC.:	Ileana López Asencio,
	Logistics and Regional Customer Service GA,	Ricardo Castañeda Cerón, Inventory Manager LATAM GA
	TRELEC:	Jacqueline Lorena Bardales de Lara, Ingeniera Social; Marco Vinicio Pérez Camey, Gestor en Transmisión
	EEGSA:	Karty Motta, capacitación
Transporte y mantenimiento de vehículos	MULTISERVICIOS EL SHALOM:	
	MECÁNICA SÁNCHEZ:	Juan Abelardo Sánchez, Empresario
	MOTO SERVICIOS LINARES:	Edgar Linares, Empresario
Construcción	DEVANGUARDIA:	Allan Osoy, Arquitecto supervisor de obra civil
	STUDIO DUES:	Giovanna Maselli: Subgerente de proyectos, Consultora ambiental
	DICOARSA:	Marco Antonio de León Vilaseca, Gerente general

Fuente: elaboración propia con información de Resultados y productos del Contrato de “Asistencia Técnica para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo”, DCI-ALA/2015/371-076. Recomendaciones breves. (Programa Empleo Juvenil, 2017).

CAPÍTULO IV

PROSPECTIVA ANALÍTICA DEL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN LABORAL

En la construcción de cualquier análisis prospectivo, independientemente del enfoque, no debe olvidarse que el Sistema Nacional de Formación para el trabajo fue una iniciativa del Programa de Fortalecimiento al Sector Juventud en Guatemala -Programa Juventud-, con el financiamiento de la Unión Europea a partir del 2009, y posteriormente con el Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para jóvenes en Guatemala -Programa Empleo Juvenil-, a partir del 2013.

El proyecto, de acuerdo con el Convenio de Financiación entre la Unión Europea y la República de Guatemala (2013), proponía

un diálogo constante y proactivo entre el Gobierno, a través del Ministerio de Economía y socios del sector privado formal, en la identificación de oportunidades de empleo, tanto nuevas como potenciales; y en la identificación de las necesidades específicas de capacitación, basadas en la demanda real (Convenio No. DCI-ALA/2011/023/514, 2013, Anexo II, pág. 3).

Lo anterior estaba en consistencia con la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo Económico y Social y el Comité de las Regiones “Incrementando el impacto de la política de desarrollo de la UE: Una Agenda para el Cambio”.

Asimismo, la UE debe seguir compartiendo soluciones sostenibles a los problemas mundiales, ya que nuestras políticas solo tendrán un impacto limitado sobre el planeta si otros aplican políticas opuestas. Ayudando y alentando a los demás a seguir nuestros pasos, la UE puede abogar por un marco de igualdad, en el que todos compitan en las mismas condiciones. Por otra parte, compartir soluciones de la UE en el extranjero genera más empleo y crecimiento sostenible, no solo en los países socios, sino también dentro de la propia UE. (Comisión Europea, 2019, pág. 45).

Por lo tanto, una de los principales intereses de los programas de cooperación internacional en general y del Programa Empleo Juvenil en particular, es el tema de sostenibilidad de las intervenciones y el de dejar capacidad instalada local para continuar con los procesos.

Entre las dificultades que se encuentra en las instituciones del Estado es el de continuar con nuevas metodologías sin el apoyo, cobertura, asistencia y financiamiento internacional. Regularmente, los programas de cooperación contratan personal local a quien forman en nuevas estrategias y metodologías con la visión que las instituciones del Estado logren captarlo para continuar con los procesos, sin embargo, se ha identificado que una constante es la contención del gasto, especialmente cuando se refiere a nuevas contrataciones.

Por lo anterior, el Programa Empleo Juvenil intentó que una siguiente cooperación de algún otro país cooperante con Guatemala continuara con la coordinación del Sistema Nacional de Formación Laboral.

Al respecto es muy reseñable y esperanzador el compromiso manifestado por el MCC en sus TdR con la labor ya hecha por el SNFL (Programas: Juventud, y Empleo Juvenil, ambos financiados por la UE). De hecho, es manifiesto su compromiso en avanzar en la elaboración del Catálogo Nacional de Cualificaciones y Módulos Formativos, con todo lo que ello implica en el resto de componentes de cualquier sistema de formación laboral, y en coordinarse con los propios técnicos que el PEJ y el MINEDUC han tenido al servicio del SNFL (Romero Largo, 2017, pág. 31).

Como apoyo al análisis prospectivo, se considerarán las tres variantes de provisión de la formación profesional identificadas por la UNESCO (2015), que servirán como punto de contraste para cada uno de los tres enfoques propuestos para éste capítulo, clasificándolos desde la perspectiva del que analiza en: 1) Escenario óptimo; 2) Escenario tendencial; y 3) Escenario crítico.

De acuerdo con Llisterri (Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, OREALC/UNESCO Santiago, 2015), en el ámbito de la formación profesional, es posible identificar tres grandes variantes organizacionales de provisión en América Latina, a saber:

Variante 01

- En la primera variante, se identifica una institución de carácter nacional que define políticas y actúa como oferente de esta educación. Adicionalmente delega la provisión de capacitación a otros proveedores, ya sea por contratación, acreditación o acuerdos de diverso tipo, asumiendo en cada caso un rol de regulador. En todos los países que se adscriben a esta variante, la institución nacional continúa visualizándose como un actor de formación profesional fuertemente estructurante del sistema.

Variante 02

- En una segunda variante, existe una separación clara entre las instituciones que definen la política y estrategias de capacitación laboral, y las que proveen los servicios. En estos casos, el Estado... asume un rol de regulador y promotor de la formación profesional provista por privados.

Variante 03

- En una tercera variante... conviven los dos esquemas anteriores. Es decir, cuentan tanto con entes públicos especializados que definen políticas y promueven los servicios de formación de parte de privados, como también con grandes instituciones nacionales, con capacidad técnica para definir sus propias políticas y ejecutar directamente las acciones de capacitación y formación. Para algunos autores, la convivencia de dos arreglos que responden a lógicas diferentes, da cuenta en los países de la permanencia de resabios de lógicas de etapas anteriores y el surgimiento de nuevos planteamientos políticos en la formación profesional que aún no alcanzan los niveles de institucionalidad deseados (Citado por Dutra en Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, OREALC/UNESCO Santiago, 2015, pág. 8).

4.1. Escenario Tendencial

4.1.1. En relación al Mineduc

Al lograr que la Agencia Millenium Challenge Corporation, MCC, de los Estados Unidos de América continúe con el desarrollo y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Formación Laboral a través del Programa Umbral y una consultoría específica para el ciclo diversificado del nivel medio en el Ministerio de Educación se garantiza la continuidad del trabajo iniciado por los programas financiados por la UE. Evidencia de ello, puede observarse al revisar los términos de referencia publicados por la agencia MCC / Pronacom:

El Consultor deberá apoyar a MINEDUC en el desarrollo y perfeccionamiento de las políticas desarrolladas para el SNFL y circunscribir sus actividades futuras en este marco de acción. El trabajo ya realizado por los consultores contratados por el Programa Empleo Juvenil debe ser tomado como base por El Consultor con el fin de darle continuidad a los esfuerzos ya realizados. El Consultor utilizará el enfoque de género e inclusión social y coordinará sus actividades con los consultores ya contratados por el Programa Empleo Juvenil con recursos de la UE (Programa Nacional de Competitividad, PRONACOM, 2017, pág. 84).

A través del apoyo de la agencia MCC, el Ministerio de Educación perfecciona las políticas desarrolladas para el Sistema Nacional de Formación Laboral. Por tanto, de mantener la Comisión Ministerial de Formación Laboral integrada y con la dinámica de funcionamiento como hasta la finalización del Programa Empleo Juvenil, garantiza cualquier intervención liderada y coordinada por técnicos del Ministerio de Educación, quienes han sido, a pesar de los inconvenientes políticos surgidos en agosto de 2015 y de las limitaciones en tiempo y procesos administrativos en materia de formación laboral, los que han asumido como propio el modelo del Sinafol.

Al momento del inicio de esta misión, en el MINEDUC, entre los resultados aprobados hay un documento que respaldará la experimentación del SINAFOL constituido por el “Acuerdo Ministerial... con vigencia solo para

el 2017. Cabe destacar que en el mismo se resalta la relevancia de la Comisión Ministerial de Formación Técnica Laboral que viene funcionando hace más de un año (sin disponibilidad específica ni de tiempo ni de recursos) (Romero Largo, 2017, pág. 10).

Por lo anterior, en la construcción del escenario óptimo, dado que la Comisión Ministerial del Mineduc es conformada únicamente por técnicos del Ministerio de Educación, aunque coordinada por el Vice Ministro Técnico de Educación, las distintas cooperaciones enfrentarán limitaciones sin el marco legal respectivo entre los ministerios que conforman la Comisión Nacional de Empleo Digno, el cual requiere del apoyo político de las altas autoridades Ministeriales, y dado el rango de Acuerdo Gubernativo, de todo el Órgano Ejecutivo del Estado.

4.1.2 En relación al Mintrab

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social logra que la Política Nacional de Empleo Digno cuente con Acuerdo Gubernativo, dado que hasta el momento existe sin el respaldo legal respectivo. Apoya los procesos del Mineduc en materia de formación laboral y continúa la elaboración de estadísticas con base a familias ocupacionales compartiéndolas con las instituciones que integran el Sinafol y divulgándolas a nivel nacional.

4.1.3 En relación al Intecap

El Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación logran el Acuerdo Gubernativo de la Política Nacional de Empleo, el establecimiento de la Coned y la institucionalización del Sinafol, por lo anterior, el Intecap colabora con la institucionalización del Sinafol.

4.1.4 En relación al sector productivo

El Mineduc y el Mintrab con el apoyo de la cooperación internacional logran mejorar la percepción e imagen de ambos ministerios ante el sector productivo, logrando la concreción de estrategias para la articulación con el empresariado. Un aliado de la agencia MCC es el Pronacom.

4.1.5 En relación a los donantes

La falta de recursos de la Administración Guatemalteca implica que, si no es a través de donaciones, concretamente de la Cooperación Internacional, difícilmente se podrá hacer una Reforma de la Formación Laboral adecuada, eficaz y razonablemente sostenible en el país. (Romero Largo, 2017, pág. 11).

Por tanto, ante el mejor de los escenarios cercanos a la realidad, los cooperantes en materia de formación laboral, logran coordinar acciones interagenciales logrando que, al finalizar una intervención por parte de una agencia, el equipo de asistencia técnica continúe con el financiamiento de otra próxima intervención, dado que es capacidad instalada localmente. Lo anterior con motivo del escaso tiempo de dedicación de los técnicos del Mineduc y las limitaciones de recursos tanto materiales como humanos y económicos.

4.1.6 En relación a la propuesta metodológica de formación basada en competencias laborales

El Ministerio de Educación, basado en la experiencia a través del Programa Empleo Juvenil, implementa nuevas carreras en el marco del Sinafol y dentro del marco legal de la Política Nacional de Empleo Digno; considerando la demanda del mercado laboral, para lo cual toma decisiones fundadas en datos del Observatorio del Mercado Laboral del Ministerio de Trabajo para identificar al menos al 5 % de la población ocupada en una familia ocupacional en una determinada área geográfica del país, con lo cual se evitará la saturación de la oferta, es decir de la sobrepoblación de profesionales cualificados ante la escasa demanda laboral, por lo cual también frena la migración hacia la ciudad u otros países.

4.1.7 Variante organizacional de provisión de la formación laboral predominante en el escenario tendencial en Guatemala

En un escenario tendencial, Guatemala converge sus esfuerzos en la variante No. 02, en que existe una separación clara entre las instituciones que definen la política y estrategias de capacitación laboral (Mineduc y Mintrab), y las que proveen los servicios (Intecap, Kinal, y

otros, incluyendo los programas de las agencias de cooperación). En estos casos, el Estado a través del Ministerio de Educación intenta asumir el rol de regulador y promotor de la formación profesional provista por privados.

4.2 Escenario óptimo

4.2.1 En relación al Mineduc

El Estado de Guatemala reconoce la necesidad que el Ministerio de Educación cuente con el Viceministerio de Formación para el Trabajo que organice la formación laboral de los dos subsistemas educativos y que coordine las distintas acciones provistas actualmente en las distintas Direcciones Generales. Así mismo, se reorganiza el presupuesto anual del Mineduc para lograr los objetivos propuestos.

A partir de los resultados de la Experimentación del PEJ en 8 centros de 5 departamentos, y en coordinación con el avance de la experiencia del MCC, que intervendrá en 20 INED de 6 departamentos, podrá iniciarse la planificación de una red de centros de FL” ... deberían preverse, al menos, tres tipos de subredes de centros que, en su conjunto conformaría la Red Nacional de Centros de FL.:

- **Centros Piloto de Familia Ocupacional:** (20 a 24, pues algunas FO pueden compartir centro) en donde se tenga la mejor tecnología, el profesorado más adecuado, alumnado bien orientado y una imbricación con su sector productivo intensa (normalmente deberán disponer de internado para favorecer la equidad y permitir el acceso de aquellos alumnos capaces, que no tengan recursos económicos, que vivan en departamentos lejanos). Estos centros pilotos tendrán informados al resto de los centros sobre la evolución y novedades de la FO y su sector productivo, podrán asumir parte de la Formación del Profesorado de la FO, colaborarán con los demás centros brindándoles temporalmente (en la medida que se pueda) sus instalaciones o expertos etc. Estos centros

difícilmente podrán montarse sin la colaboración de la Cooperación Internacional.

- **Centros Departamentales de FL (¿INED?):** (Al menos 22 departamentos y cuatro centros más para el departamento de Guatemala, uno por Dirección Departamental) en los que se ofertarán las cualificaciones, cualquiera que sea la FO, que demanda el mercado productivo-laboral del departamento, o la jurisdicción de la Dirección Departamental en Guatemala). Deberá tener el mejor equipamiento (colaboración con empresas) y profesorado posible, y, asimismo, un internado que permita becar a los alumnos capaces que no tengan recursos económicos y vivan lejos del centro. Sus instalaciones, equipos y profesorado podrán estar temporalmente a disposición de los Centros de Cobertura Local, de los que se hablará a continuación. También los centros departamentales necesitarán importante apoyo para su puesta en marcha de la Cooperación Internacional y de empresas e instituciones nacionales, además del MINEDUC.
- **Centros de Cobertura Local:** Deberá hacerse un diagnóstico severo sobre los centros de FL existentes, y que no formen parte de los dos modelos anteriores, en sus distintas acepciones y decidir cuántos cumplen mínimamente con su función (incluida la “política educativa”). Una vez hecho el diagnóstico deberían optimizarse recursos y consolidar este tipo de centros y fijar el listado concreto de centros que finalmente conformen en esta subred. Atenderán a las necesidades locales de FL, con las mejoras que el MINEDUC pueda incorporar; deberán beneficiarse, mediante la planificación adecuada y coordinación pertinente de los apoyos de las otras dos subredes de centros de FL.

El Mineduc en coordinación con las universidades diseñan e implementan profesorados para formar estudiantes en los niveles I, II y III de cualificación en el marco de la formación basada en competencias y organizadas por familias ocupacionales que responden a la formación de la cualificación demandada por el mercado laboral.

4.2.2 En relación al Mintrab

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social facilita la coordinación con el sector productivo, el Observatorio del Mercado Laboral en el marco del Sinafol. Crea, gestiona y dirige el Registro Nacional de Certificaciones Laborales. La Coned y la Conafol, trascienden su estructura a institución nacional rectora de los Catálogos Nacionales.

4.2.3 En relación al sector productivo

El Sector Productivo reconoce la relevancia del Sinafol y enmarca sus necesidades de mano de obra en niveles de cualificación tal cual organiza su oferta formativa el Mineduc. Transfiere tecnología a los centros del Mineduc y pone al servicio de los centros educativos a personal permanente que labora en la empresa en calidad de tutores dedicados a la formación de estudiantes en empresa. Brinda aportes económicos y en especie a los centros educativos por cada estudiante contratado. Los padres de familia de los centros educativos conforman la Organización de Padres de Familia del centro y gestionan las donaciones del sector productivo hacia el centro educativo.

4.2.4 Con relación al Intecap

Se modifican artículos de la Ley Orgánica del Intecap, especialmente los relacionados al Patrimonio y Régimen Financiero para que el Estado también contribuya al financiamiento de las labores de los centros educativos del Mineduc.

4.2.5 Con relación a los donantes

Por tanto, ante el mejor de los escenarios cercanos a la realidad, los cooperantes en materia de formación laboral, sino logran coordinar acciones interagenciales, debido al escaso tiempo de dedicación de los técnicos del Mineduc y las limitaciones de recursos tanto materiales como humanos y económicos, condenarán al Ministerio de Educación en lo particular y al país en general, a repetir acciones constantes como estudios de implementación se han realizado en otros temas que de coyuntura son de interés o de moda para la agenda internacional.

4.2.6 En relación a la propuesta metodológica de formación basada en competencias laborales

Ambos subsistemas educativos comparten la metodología de formación basada en competencias. Así mismo, comparten la red de centros educativos sin importar si distingo de escolar o extraescolar dado que el fin es la formación de la población en cualificaciones. El Sistema Educativo Nacional tiene como referentes institución nacional rectora de los Catálogos Nacionales de:

- Familias Ocupacionales
- Cualificaciones Profesionales
- Módulos Formativos

Y los actualiza constantemente.

Ambos subsistemas, en coordinación con el Mintrab aplican:

- los contratos de aprendizaje,
- Protocolos de acreditación de la experiencia laboral
- Acreditación de centros formativos.

4.2.7 Variante organizacional de provisión de la formación laboral predominante en el escenario óptimo en Guatemala

En la construcción del escenario óptimo, Guatemala converge sus esfuerzos en la variante No. 01, logrando la definición de una institución de carácter nacional que define políticas y delega la provisión de capacitación a otros proveedores, ya sea por contratación, acreditación o acuerdos de diverso tipo, asumiendo en cada caso un rol de regulador. La institución nacional se presenta como un actor relevante y fuertemente estructurante en el Sistema Nacional de Formación Laboral.

4.3 Escenario crítico

4.3.1 En relación al Mineduc

Las autoridades de gobierno, ministeriales, así como cualquier agencia de cooperación son conscientes que se cuenta únicamente con los profesionales de las distintas Direcciones Generales del Mineduc, quienes han liderado la Comisión Ministerial de Formación Laboral; por tanto, ante el menor cambio de liderazgo, integrantes, voluntades o intereses, endógenos o exógenos a la comisión, puede repercutir en dificultades para la ejecución de cualquier programa de cooperación.

Sin embargo, es muy destacable la labor hecha por la Comisión Ministerial del SINAFOL y sus técnicos, encabezada por el propio Vicedespacho para colocar el SINAFOL como referente de FL para el MINEDUC ante varias cooperaciones internacionales (Romero Largo, 2017, pág. 29).

Sin embargo, el Ministerio de Educación no logra la definición de la Subdirección de Nivel Medio de Educación y Formación para el Trabajo en la Digecade, por lo que el presupuesto previsto para ejecutar acciones en el marco del Sinafol son restringidos. Tampoco existen programas a nivel de profesorado con las universidades o instituciones de formación técnica y

4.3.2 En relación al Mintrab

Sin embargo, lo previsible es que, ante los constantes cambios, tanto del Vice Ministro de Previsión Social y Empleo, así como del encargado de la Dirección de Empleo, dependencia que pertenece a dicho Viceministerio, también se enfrenten desafíos en la consecución del Acuerdo Gubernativo para el respaldo legal de la Política Nacional de Empleo Digno.

Si el cambio de gobierno 2016-2019 se realiza sin que el Mintrab logre dicho Acuerdo Gubernativo, el Sinafol y la Coned, corren peligro de desaparecer, así como todos los avances en materia de formación y certificación por competencias, sin mencionar la metodología de obtención de datos por parte del Observatorio del Mercado Laboral del Mintrab, y que los programas de las cooperaciones donantes, arriesguen los avances

alcanzados con el mejor pronóstico de que al cierre del programa, se elabore el informe final y se engavete en el archivo de las Direcciones Generales de los Ministerios, como muchos otros.

Igualmente, en la Mesa técnica Interinstitucional -MTI-, se maneja con naturalidad el concepto de Formación Laboral y su implicación con el Sistema Productivo. Sigue sin estar clara la corresponsabilidad del MINTRAB en el respaldo del SINAFOL y el propio MINEDUC no acaba de entender cómo articular la participación responsable del MINTRAB en el SINAFOL, entre otras razones, por no estar resueltos los antagonismos de liderazgo interministeriales (Romero Largo, 2017, pág. 11)

4.3.3 En relación al sector productivo

El Mineduc y el Mintrab con el apoyo de la cooperación internacional no logran mejorar la percepción e imagen de ambos ministerios ante el sector productivo, por lo tanto, fallan las estrategias y políticas propuestas para lograr la articulación con el empresariado.

4.3.4 Con relación al Intecap

La relación con el Instituto sigue siendo rijosa y poco flexible, son críticos con el SNFL y, aunque desde el SNFL se les ha invitado a múltiples actividades de trabajo, en las que a veces han participado, mantienen una disposición de distanciamiento y poca transparencia. (Romero Largo, 2017, pág. 10).

El Intecap estaría desarrollando oferta formativa de perito a nivel de ciclo diversificado compitiendo con el Sinafol y no reconoce los fines y alcances del Sistema.

4.3.5 Con relación a los donantes

Es habitual que los programas de cooperación se ejecuten varios al mismo tiempo en un mismo tema, así como la atención que prestan los técnicos del Mineduc a los distintos programas, dado que reciben nombramientos específicos de sus autoridades para atender la variedad de programas. De continuar con dicha práctica, se satura en funciones la

capacidad administrativa, de gestión y coordinación del técnico, y de las mismas autoridades, así como se disminuye la probabilidad de éxito de la intervención, sin mencionar que en ocasiones se duplican esfuerzos por parte de la cooperación.

Se condena al Ministerio de Educación en lo particular y al país en general, a repetir acciones constantes como estudios de implementación se han realizado en otros temas que de coyuntura son de interés o de moda para la agenda internacional.

4.3.6 En relación a la propuesta metodológica de formación basada en competencias laborales

Los profesores y directores carecen de la formación previa para llevar a cabo de la implementación de programas basados en competencias laborales. No se logra la sistematización por parte de los técnicos que integran la Comisión Ministerial para incrementar y regular institucionalmente la formación (específica y didáctica, conceptual y metodológica) del profesorado y de los directores de centro en función de la familia ocupacional a implementar.

Se carece de logística y ordenamiento contractual y administrativo por parte del Mineduc para que los profesores sean los mismos para la formación laboral específica. Los docentes no cuentan con la estabilidad en el puesto para el que han sido formados y sus contratos dependen de las corporaciones municipales o de padres de familia.

No existen hábitos de programación sistemática de la actividad docente. Sin una programación coordinada no se logran los objetivos de aprendizaje, especialmente en formación por competencias y en un periodo relativamente corto como puede ser de tres horas diarias, incluyendo la Formación y Orientación Laboral, la Formación en Empresa (práctica supervisada).

Se olvida la articulación con el sector productivo y no se consideran los datos del Observatorio del Mercado Laboral, por lo que no se considera la red nacional de centros de formación laboral y se escogen centros formativos en puntos geoestratégicos al azar. Las instalaciones y equipos de los centros formativos son precarias. Los centros que se construyen son gracias a la cooperación internacional a través de préstamos o donaciones,

sin embargo, se construyen fuera de la lógica del Sinafol ya que no se previeron coordinaciones interagenciales.

4.3.7 Variante organizacional de provisión de la formación laboral predominante en el escenario crítico en Guatemala

En un escenario crítico, Guatemala converge sus esfuerzos en la variante No. 03 en la cual conviven los dos esquemas anteriores.

Previo al proceso de diseño e implementación de un Sistema Nacional de Formación Laboral, Guatemala no cuenta propiamente con un ente político que defina políticas y promueva los servicios de formación, solamente cuenta con una institución semiprivada a nivel nacional, con capacidad técnica para definir sus propias políticas y ejecutar directamente las acciones de capacitación y formación.

Por lo anterior, ante la implementación del Sistema Nacional de Formación Laboral, el surgimiento de un nuevo planteamiento de organización de la provisión de la formación laboral en Guatemala no alcanza los niveles de institucionalidad deseados debido a la convivencia de dos lógicas distintas de organización.

CONCLUSIONES

- I. Se determina que los consensos para la transformación organizacional en el Ministerio de Educación no han alcanzado la correspondiente socialización, aprendizaje y transmisión, por lo que las aprobaciones han quedado solamente en construcción formal a manera de distraer o desviar la atención a temas de fácil manejo lo que es comprometedor para las altas autoridades de educación, sin diferenciar período de gobierno. El Ministerio de Educación mantiene una presión marcada por el mercado laboral, debido a la carencia de habilidades de los jóvenes que se gradúan del ciclo diversificado. Ante dicha presión, El Estado en general y el Ministerio de Educación en particular, no están dispuestos a llevar a cabo una reorganización de su estructura en materia de formación laboral, utilizando como argumento principal las limitaciones en el gasto público o ausencia de presupuesto para contrataciones a pesar de contar con los estudios y la aprobación respectiva emanada de un Vice Ministerio para ejecutar la reestructuración de una determinada estructura a lo interno de la institución.
- II. En materia de transformación del modelo de formación, la capacidad de respuesta del Ministerio de Educación ante el apoyo de las distintas agencias de cooperación para transformar su modelo formativo es una mera construcción formal y un reajuste a lo mínimo, especialmente cuando el presupuesto del programa de cooperación y el marco del convenio han establecido la contrapartida de la institución beneficiaria. Por lo anterior, el Ministerio de Educación no logra honrar sus compromisos contractuales y sus deficiencias son mayores que las mejoras. En materia de transformación del modelo continuarán siendo elementos que no favorezcan el avance: instituciones formativas ubicados en propiedades ajenas al Ministerio de Educación, sin infraestructura idónea, sin recurso humano administrativo y docente; y sin equipos para el entrenamiento de los estudiantes, docentes con nula formación didáctica y técnica, directores sin cumplir funciones de dirección y padres de familia sin organización. Ante circunstancias como las que actualmente tiene el Ministerio de Educación, la juventud guatemalteca continuará excluida tanto del sistema educativo como de la formación para el trabajo.

- III. El Ministerio de Educación, previo al diseño e implementación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, no contaba con ningún tipo de acercamiento estructurado o sistematizado con el Sector Productivo. En la primera intervención logró un 10 % de la participación a las actividades previstas, sin tomar en cuenta las reuniones de presentación y exposiciones del proyecto desarrollado, con lo cual el porcentaje de empresariado informado sobre el proceso pudo ser mayor. Por lo anterior, se puede interpretar que el sector productivo, como actor clave del Sinafol, estaría dispuesto a colaborar si las instituciones que proveen servicios públicos tienen reglas, procedimientos y una burocracia formal en el sistema de gobierno. A la fecha, el comportamiento político ha sido el principal obstáculo para la articulación con el sector productivo.
- IV. Finalmente, la mayor deficiencia que enfrenta el Sistema Educativo Nacional es el ciclo reiterativo de la corrupción en el Estado, el cual, a juicio de la población en general se manifiesta en niveles de desconfianza hacia las instituciones de gobierno y el desempeño en el gasto y la recaudación de impuestos, y las implicaciones que eso genera en el desempeño de los servicios públicos en general como el de educación en particular.

Bibliografía

- Aguilar Burgos, A. (2017). *Ruta para la implementación del Proyecto Piloto de Módulos Formativos de las Familias Ocupacionales Priorizadas Por los Ministerios de Educación, Trabajo y Previsión Social en nueve centros educativos del Mineduc*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.
- Aguilar, A. (2018). *Propuesta de Organización para la Creación de las Unidades de Formación Laboral en la Digecade y Digecur del Mineduc*. Guatemala: MCC.
- Anónimo. (SF.). *La teoría del valor en la Economía clásica y en la teoría de Marx*.
Obtenido de http://www.filosofia.net/materiales/sofiafilia/hf/soff_u10_3.html
- Ayala Espino, J. (2008). *Instituciones y Economía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). *Desconectados: Habilidades, educación y empleo en América Latina*. Obtenido de
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36723125>
- Bobbio, N. (2006). *Estado, Gobierno y Sociedad, por una teoría general de la política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bohlinger, S. (2007). Las competencias: elemento básico del marco europeo de cualificaciones. *Revista Europea de Formación Profesional*(42/43), 103-120.
Obtenido de [file:///C:/Users/Estuardo%20Toledo/Downloads/Dialnet-LasCompetencias-2556384%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Estuardo%20Toledo/Downloads/Dialnet-LasCompetencias-2556384%20(1).pdf)
- Bonilla, M. I. (2014). *Propuesta de Reglamento Actualizado de la Dirección General de Gestión de Calidad Educativa -DIGECADE- del Ministerio de Educación que incluye una unidad de formación para el trabajo*. Guatemala: Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz, Proyecto Seguridad y Participación Ciudadana con Jóvenes.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. (2011). *Lineamientos de política económica, social y de seguridad para Guatemala 2011-2021*. Obtenido de <http://cien.org.gt/wp-content/uploads/2018/07/lineamientos2011.pdf>
- Centro de Investigaciones Economicas Nacionales, CIEN. (2016). *Educación para la vida y formación para el empleo*. Obtenido de <http://cien.org.gt>: <http://cien.org.gt/wp-content/uploads/2017/03/Policy-paper-Educacio%CC%81n-Secundaria.pdf>
- CINTERFOR-OIT. (2012). *Las Cualificaciones Profesionales en el Reino Unido*. Obtenido de <http://www.oitcinterfor.org>: <http://www.oitcinterfor.org/p%C3%A1gina-libro/cualificaciones-profesionales-nacionales-reino-unido>

- Cojtí Cuxil, D. (2011). *Diagnóstico de la situación de la educación tecnico vocacional y de las carreras técnicas en el ministerio de educacion*. Obtenido de <http://empleojuvenil.info: http://empleojuvenil.info/wp-content/uploads/2015/07/SITUACION-Juventudn-ETP-RevisadaDC-1310101.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (28 de enero de 2019). *Formación y educación técnica y profesional para una mayor igualdad en América Latina y el Caribe*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=vxS5s9bbsuY&feature=youtu.be>
- Comisión Europea. (2019). *Documento de reflexión Hacia una Europa sostenible en 2030*. Bruselas.: Comisión Europea.
- Comisión Paritaria de Reforma Educativa. (1998). *Diseño de Reforma Educativa Runuk'ik Jun Ka'k'a' Tijonik, Guatemala*. (USAID/G, Ed.) Obtenido de <http://www.reaula.org: http://www.reaula.org/administrador/files/Dise%C3%B1o%20de%20la%20Reforma%20Educativa%20web.pdf>
- Convenio No. DCI-ALA/2011/023/514. (2013). *Convenio de Financiación entre la Unión Europea y la República de Guatemala*. Guatemala.
- Escuela de Ciencia Política, Univesidad de San Carlos de Guatemala. (2016). *Diseño de investigación, normas y formato*. Consejo Directivo de la Escuela de Ciencia Política.
- Godínez Miranda, S. V. (2018). *Informe Primera Mesa Sectorial Familia Ocupacional de Salud y Protección Social*. Guatemala: OEI.
- Instituto de Estadística de la UNESCO. (25 de enero de 2019). *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación CINE 2011°*. Obtenido de <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isced-2011-sp.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística, INE. (2011). *Mercado Laboral y Población Joven ENEI-2011*. Guatemala: Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud de la UE en Guatemala. Obtenido de https://www.wikiguate.com.gt/w/images/9/9d/ENEI_Juvenil_2011.pdf
- Instituto Nacional de Estadística, INE. (2016). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, ENEI 1-2016*. Obtenido de <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/09/22/PKdhtXMmr18n2L9K88eMlGn7CcctT9Rw.pdf>

- Marsh, D., & Stoker, G. (1997). *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*. (J. C. Menezo, Trad.) Madrid, España: Alianza Editorial S.A.
- McKinsey & Company, Inc. (2012). *Informe McKinsey: ¿Cómo diseñar un sistema de educación-empleo que funcione?* Obtenido de co.labora.red: <https://carlosmagro.wordpress.com/2012/12/19/informe-mckinsey-como-disenar-un-sistema-de-educacion-empleo-que-funcione/>
- Mertens, L. (1996). *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. Montevideo: CINTERFOR-OIT.
- Mertens, L. (2000). *La Gestión por Competencia Laboral en la Empresa y la Formación Profesional*. Madrid, España: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura OEI.
- Ministerio de Educación. (2017). *Sistema Nacional de Formación Laboral*. Guatemala: MINEDUC.
- Ministerio de Educación. (18 de abril de 2019). *DICONIME - Dirección de Cooperación Nacional e Internacional*. Obtenido de <http://www.mineduc.gob.gt/DICONIME/>
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social. (2017). *Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032 Crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible*. Guatemala: MINTRAB.
- Oficina Internacional del Trabajo. (2012). *Competencias para el Empleo*. Obtenido de Formulación de una política nacional sobre el desarrollo de competencias laborales: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_180580.pdf
- Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, OREALC/UNESCO Santiago. (2015). *La Enseñanza y Formación Técnico Profesional en América Latina y El Caribe Una Perspectiva Regional Hacia 2030*. UNESCO. Santiago: UNESCO Oficina de Santiago. Obtenido de <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/La-EFTP-en-LAC-perspectiva-regional-2030.pdf>
- Organismo Ejecutivo. (2008). *Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Educación, Acuerdo Gubernativo número 225-2008*. Guatemala.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura; y colaboradores. (26 de Enero de 2019). *Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Obtenido de [file:///C:/Users/Estuardo%20Toledo/Downloads/metas2021%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Estuardo%20Toledo/Downloads/metas2021%20(1).pdf)

- Organización Internacional del Trabajo, OIT. (2015). *Mejorar la empleabilidad de los jóvenes: la importancia de las competencias clave Competencias para el empleo - Orientaciones de política*. Obtenido de https://www.ilo.org:https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_371815.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-. (2007). *Sistemas de Cualificaciones Puentes para el aprendizaje a lo largo de la vida* (en español 2008 ed.). (P. S. Instituto Nacional de las Cualificaciones. Ministerio de Educación, Trad.) París: OCDE.
- Pagani, M. L. (2019). *FLACSO*. Obtenido de Teoría de las políticas públicas: <http://flacso.org.ar/formacion-academica/teoria-de-las-politicas-publicas/>
- Policonomics. (2017). *Policonomics Economic made simple*. Obtenido de <https://policonomics.com/es/oferta-demanda/>
- Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud en Guatemala. (2011). *Sistematización de la Educación Ocupacional y Técnica en el Ministerio de Educación de Guatemala*. Guatemala: TRANSTEC, FLACSO y VNG Internacional.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (31 de marzo de 2019). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-4-quality-education.html>
- Programa Empleo Juvenil. (2013). *Pliego de condiciones Servicios Técnicos Punto Focal / Gestor Actividades Mineduc*. Guatemala.: PEJ.
- Programa Empleo Juvenil. (2016). *Documento Sistematización para la realización de encuentros sectoriales (Mesas de Trabajo)*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.
- Programa Empleo Juvenil. (2016). *Metodología Básica para la elaboración de las Cualificaciones Profesionales en Guatemala*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.
- Programa Empleo Juvenil. (2017). *Catálogo Nacional de Familia Ocupacionales - Catálogo Tentativo-*. Guatemala: Consorcio DEM.
- Programa Empleo Juvenil. (2017). *Catálogo Nacional de Familias Ocupacionales*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.
- Programa Empleo Juvenil. (2017). *Evaluación y análisis de la experimentación modular*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.

- Programa Empleo Juvenil. (2017). *Manual de Formación de Formadores (6 Unidades Didácticas)*. Guatemala: Ediciones Papiro.
- Programa Empleo Juvenil. (2017). *Resultados y productos del Contrato de “Asistencia Técnica para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo”, DCI-ALA/2015/371-076, Recomendaciones breves*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.
- Programa Juventud, F. e. (2011). *Entre la penuria y la urgencia de oportunidades: el empleo juvenil en Guatemala*. Guatemala: TRANSTEC, FLACSO.
- Programa Juventud, F. e. (2012). *La Formación para el Trabajo. Puerta de Oportunidades para la Juventud en Guatemala*. Guatemala: TRANSTEC – FLACSO.
- Programa Juventud, Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud en Guatemala. (2012). *Guía de procedimientos para la consolidación de la formación para el trabajo en Mineduc*. Guatemala: TRANSTEC-FLACSO.
- Programa Nacional de Competitividad, PRONACOM. (2017). *Documento de solicitud de propuestas Selección Basada y Calidad y Costo Servicios de Consultoría para Formación para el Trabajo*. Guatemala: PRONACOM.
- República de Guatemala. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala.
- Romero Largo, L. (2012). *Guía de Procedimientos para la consolidación de la Formación para el Trabajo en el Mineduc*. Guatemala: TRANSTEC, FLACSO y VNG.
- Romero Largo, L. (2015). *Informe Misión de AT n.6 - Asistencia técnica para apoyo sectorial a MINEDUC en aspectos metodológicos-conceptuales e institucionalización de la Formación para el Trabajo en Guatemala*. . Guatemala: Programa Empleo Juvenil.
- Romero Largo, L. (2015). *Plan de visitas para la experimentación en centros educativos oficiales para el modelo de formación propuestos por el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo -SNFT-, uno de los objetivos del programa Empleo Juvenil (UE-Guatemala)*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.
- Romero Largo, L. (2015). *Síntesis del Modelo del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo para la Cooperación en Mineduc*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.
- Romero Largo, L. (2016). *Asistencia técnica para apoyo sectorial a MINEDUC en aspectos metodológicos y conceptuales, e institucionalización de la Formación para el trabajo en Guatemala*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.

- Romero Largo, L. (2017). *Informe Final Apoyo a la sistematización y evaluación del proceso de experimentación, construcción e institucionalización de la Formación para el Trabajo en Guatemala*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.
- Romero Largo, L. (2017). *Informe No. 8 Asistencia técnica para acompañamiento en aspectos metodológicos y conceptuales en la construcción e institucionalización de la Formación para el Trabajo en Guatemala*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.
- Smith, A. (1958). *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. México : Fondo de Cultura Económico.
- Toledo, E. (2015). *Ayuda de Memoria de Reunión presentación del Experto Sectorial contratado por el PEJ en apoyo al Mineduc*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.
- Toledo, E. (2015). *Informe (1ra. y 2da. Etapa) de Observación a centros piloto para el SNFT*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.
- Toledo, E. (2015). *Informe Provisional (Avance 01)*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.
- Toledo, E. (2015). *Memoria de Reunión con Dirección DICONIME*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.
- Toledo, E. (2015). *Memoria de Reunión con Director de DIDEFI*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.
- Toledo, E. (2015). *Memoria de reunión Mesa de Trabajo con Cooperantes Nacionales e Internacionales para Formación para el Trabajo en la Digeex*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.
- Toledo, E. (2015). *Mesa de trabajo con cooperantes nacionales e internacionales para coordinar la formación para el trabajo*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.
- Toledo, E. (2015). *Propuesta Normativa de Organización Manual de Funciones, Puestos y Perfiles para la Subdirección de Educación Media y Formación para el Trabajo en la DIGECADE*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.
- Toledo, E. (2016). *Informe Final SERV10_2014_PP1*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.
- Toledo, E. (2016). *Presentación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo con enfoque de Plan Estratégico del Mineduc*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.

- Toledo, E. (2016). *Propuesta Normativa de Organización, Manual de Funciones, Puestos y Perfiles para la Subdirección de Educación Media y Formación para el Trabajo en la Digecade*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.
- Toledo, E. (2017). *Avances del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Experiencias exitosas, avances y retos del “Sistema Nacional de Formación para el Trabajo” en el marco del programa de generación de empleo y educación vocacional para jóvenes en Guatemala*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.
- Toledo, E. (2017). *Ayuda de memoria reunión con enlaces técnicos del Mineduc para tratar temas de la experimentación*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.
- Toledo, E. (2017). *Familias ocupacionales, Cualificaciones Priorizadas para Experimentación y Centros de Formación Seleccionados*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.
- Toledo, E. (2017). *Informe sobre la implementación de la experimentación*. Guatemala: Programa Empleo Juvenil.
- Torres López, J., & Montero Soler, A. (2005). *Depósito de investigación Universidad de Sevilla*. Obtenido de https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/43864/Trabajo%2c%20empleo%20y%20desempleo%20_%20Juan%20Torres.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Villalobos Monroy, G., & Pedroza Flores, R. (2009). Perspectiva de la Teoría del Capital Humano acerca de la Relación entre Educación y Desarrollo Económico. *Tiempo de educar*, 273-306.
- Von Ahn, M. (04 de febrero de 2019). *Situación del Ciclo Diversificado del Nivel Medio en Guatemala*. (C. d. CIEN, Ed.) Obtenido de http://www.mejoremosguate.org/cms/content/files/diagnosticos/sociales/Informe_Ciclo_Diversificado_en_Guatemala_vp.pdf
- Zambrano Barrios, A. (mayo - agosto de 2008). *Revista de Artes y Humanidades UNICA*. Obtenido de Teoría para mejorar la gestión pública: <http://www.redalyc.org/pdf/1701/170118859008.pdf>

Anexos

Anexo 1: El Sistema Educativo y Marco de Cualificaciones en Guatemala



Fuente: Mineduc 2018.

Anexo 2: Oficio VDT No. 283-2015/OEA/edgr que autoriza la Propuesta Normativa de Organización, Puestos y Perfiles para la Subdirección de Educación Media y Formación para el Trabajo en la Digecade



Fuente: Informe Final SERV10_2014_PP1 (Toledo, 2016).

Anexo 3: Oficio DIGECADE/SUB-AZ/ZH 299-2015 con propuesta organizacional para proceso de supresión, creación de la Subdirección de Educación Media y Formación para el Trabajo. Se incluyen 6 hojas que integran el oficio.

 Gobierno de Guatemala Ministerio de Educación	
Guatemala, 25 de agosto de 2015	
Oficio DIGECADE/SUB-AF/ZH	299-2015

Licenciada
Olga Evelyn Amado Jacobo de Segura
Viceministra de Educación
Ministerio de Educación
Su Despacho

Estimada Licenciada Amado:

Con un cordial saludo me dirijo a usted, en seguimiento al oficio VDT No. 283-2015/OEA/edgr de fecha 16 de junio de los corrientes, donde se autoriza la propuesta de Normativa de Organización, Puestos y Perfiles para la Subdirección de Educación Media y Formación para el Trabajo, de esta Dirección.

Derivado de lo anterior, se adjunta propuesta organizacional en cuadros Excel que contienen las partidas presupuestarias, para realizar el proceso de supresión, creación de la Subdirección antes mencionada, con el fin de apoyar a la educación ocupacional, vocacional y técnica de la educación guatemalteca.

No obstante considerando el Oficio Circular Número 2 de la Presidencia de la República, sobre Normas de Control y Contención del Gasto Público para el Ejercicio Fiscal 2015 y teniendo el conocimiento de lo enunciado en el inciso 3 y consultado a la DIREH no se pueden crear puestos que conlleve costo adicional.

Sin más que agregar, me suscribo.

Atentamente,


Licda. Evelyn Verena Ortiz de Rodríguez
Directora
DIGECADE



Propuesta Proceso Creación y Supresión de puesto para la nueva Subdirección de Educación Media y Formación para el Trabajo

No.	SITUACION ACTUAL	SITUACION PROPUESTA
	Nombre de la Dependencia, Código Presupuestario Título y Especialidad del Puesto	Nombre de la Dependencia, Código Presupuestario Título y Especialidad del Puesto
1	DIRECCION GENERAL DE GESTION DE CALIDAD EDUCATIVA DEPARTAMENTO DE MODELO PEDGOGICO ACELERADA 11130008-124-00-0101-0007-01-01-00-000-002-000-022-00003 Profesional III Especialidad: Administración Vacante	DIRECCION GENERAL DE GESTION DE CALIDAD EDUCATIVA Subdirección de Educación Media y Formación para el Trabajo 11130008-124-00-0101-0007-01-01-00-000-002-000-022-00000 Subdirector Ejecutivo IV Sin Especialidad
2	DEPARTAMENTO DE MODELO PEDGOGICO MULTIGRADO 11130008-124-00-0101-0005-01-01-00-000-002-000-022-00004 Profesional III Especialidad: Psicología Vacante	Subdirección de Educación Media y Formación para el Trabajo 11130008-124-00-0101-0005-01-01-00-000-002-000-022-00000 Subdirector Ejecutivo IV Sin Especialidad
3	DEPARTAMENTO DE MODELO PEDGOGICO TELESECUNDARIA 11130008-124-00-0101-0006-01-01-00-000-002-000-022-00003 Profesional III Especialidad: Administración Vacante	Subdirección de Educación Media y Formación para el Trabajo 11130008-124-00-0101-0006-01-01-00-000-002-000-022-00000 Subdirector Ejecutivo IV Sin Especialidad
4	11130008-124-00-0101-0005-01-01-00-000-002-000-022-00005 Profesional I Especialidad: Planificación Vacante	Subdirección de Educación Media y Formación para el Trabajo 11130008-124-00-0101-0006-01-01-00-000-002-000-022-00000 Subdirector Ejecutivo IV Sin Especialidad
5	11130008-124-00-0101-0006-01-01-00-000-002-000-022-00009 Profesional I Especialidad: Planificación Vacante	Subdirección de Educación Media y Formación para el Trabajo 11130008-124-00-0101-0006-01-01-00-000-002-000-022-00000 Subdirector Ejecutivo IV Sin Especialidad

Propuesta de Puestos Vacantes para personal de la Subdirección de Educación Media y Formación para el Trabajo.

No.	Nombre de la Dependencia, Código Presupuestario, Título y Especialidad del Puesto
1	Dirección General de Gestión de Calidad Educativa DIRECCION DE MODALIDAD DE ENTREGA ESCOLARIZADA 11130008-124-00-0101-0002-01-01-00-000-002-000-022-00001 Asistente Profesional II Especialidad: 0007 (Administración) Vacante
2	DEPARTAMENTO DE MODELO PEDAGOGICOS GRADADAS 11130008-124-00-0101-0003-01-01-00-000-002-000-022-00004 Asesor Profesional Especializado III Especialidad: 0007 (Administración) Vacante
3	DEPARTAMENTO DE MODELO PEDAGOGICOS ITINERANTE 11130008-124-00-0101-0004-01-01-00-000-002-000-022-00001 Asesor Profesional Especializado III Especialidad: 0009 (Administración Educativa) Vacante



Oficio Circular Número 2

Para: Presidencia de la República, Ministerios de Estado, Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo, Procuraduría General de la Nación, Empresas Públicas, Entidades Autónomas y Descentralizadas que reciben aportes de la Administración Central.

De: Otto Fernando Pérez Molina
Presidente Constitucional de la República

Asunto: Normas de Control y Contención del Gasto Público para el Ejercicio Fiscal 2015

Fecha: 5 de junio de 2015

La recaudación tributaria continúa condicionada por eventos de inconstitucionalidad, lo cual obliga a seguir aplicando medidas que propicien el uso racional de los recursos disponibles en un contexto de priorización del gasto público.

En este sentido y con el objetivo de viabilizar la ejecución presupuestaria, a partir de la presente fecha se deja sin efecto el Oficio Circular del 1 de abril de 2015 de este despacho Presidencial, y en su lugar, entren a regir las siguientes disposiciones que deberán de observarse durante el proceso de ejecución presupuestaria, con el propósito de hacer un uso racional y priorizado de los recursos originados en la recaudación tributaria, reiterándoles la responsabilidad fiscal que la máxima autoridad de cada institución pública comparte con este Despacho Presidencial, y respetar la normativa presupuestaria vigente.

1. Durante el presente ejercicio fiscal, no se podrán ocupar las plazas vacantes que a la fecha de entrada en vigencia de las presentes disposiciones, no tengan una gestión de nombramiento en trámite.
2. Sólo se autorizarán reestructuraciones administrativas, derivadas de cambios en el Reglamento Orgánico Interno Institucional, cuando no implique la erogación de recursos de origen tributario adicionales y se justifique plenamente, adjuntando los cuadros financieros pertinentes.



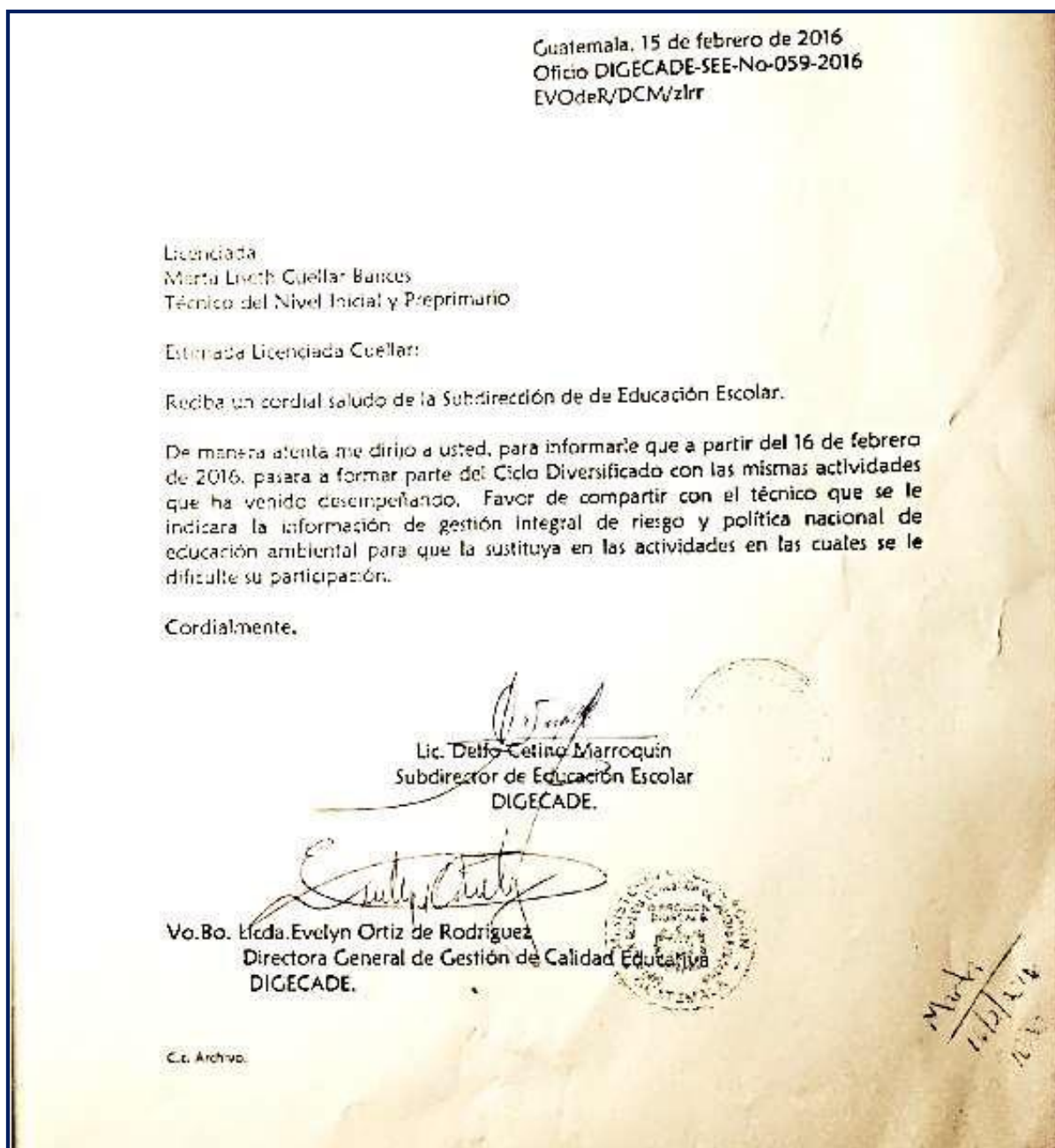
1.2
Oficio Circular Número 2

3. Ninguna entidad podrá solicitar acciones de puestos que conlleven costo adicional financiado con ingresos tributarios. Se exceptúa el complemento personal por primer ingreso o ascenso y los casos relacionados con ajustes del salario mínimo previsto en el Artículo 3 del Acuerdo Gubernativo Número 494-2014 que aprueba el Plan Anual de Salarios; así como, la creación de puestos por disposición judicial y hallazgos de la Contraloría General de Cuentas, debidamente documentados.
 4. Deberán abstenerse de gestionar bonos únicos.
 5. Las autoridades de las instituciones deberán abstenerse de negociar en los Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo, incrementos de los beneficios salariales y económicos, financiados con ingresos tributarios. Cualquier incumplimiento a la presente disposición será responsabilidad de dichas autoridades.
 6. Las asignaciones para el pago de los servicios de agua, energía eléctrica, arrendamientos y vigilancia, no podrán ser objeto de disminución, excepto cuando se trate cesión de espacio presupuestario por transferencias interinstitucionales.
 7. Se suspenden los siguientes gastos financiados con ingresos tributarios: adquisición de equipo de transporte, erogaciones para festejos, nuevos contratos de arrendamiento de edificios y locales, y remodelación de oficinas.
 8. Se restringe la celebración de nuevos contratos de servicios técnicos y profesionales del subgrupo de gasto 18, excepto los servicios médico-sanitarios.
 9. Los viáticos y comisiones deben restringirse al mínimo necesario.
 10. Las entidades deberán abstenerse de realizar compras de uniformes para el personal, excepto para los casos de los Ministerios de Gobernación y de la Defensa Nacional.
 11. Los contratos por servicios que se celebren no podrán exceder de un ejercicio fiscal.
 12. Complementariamente a las normas enunciadas, el Ministerio de Finanzas Públicas podrá emitir otras disposiciones que sean necesarias para el manejo prudente del gasto público.
- Los casos no previstos o de excepción sólo podrán autorizarse por este Despacho Presidencial.



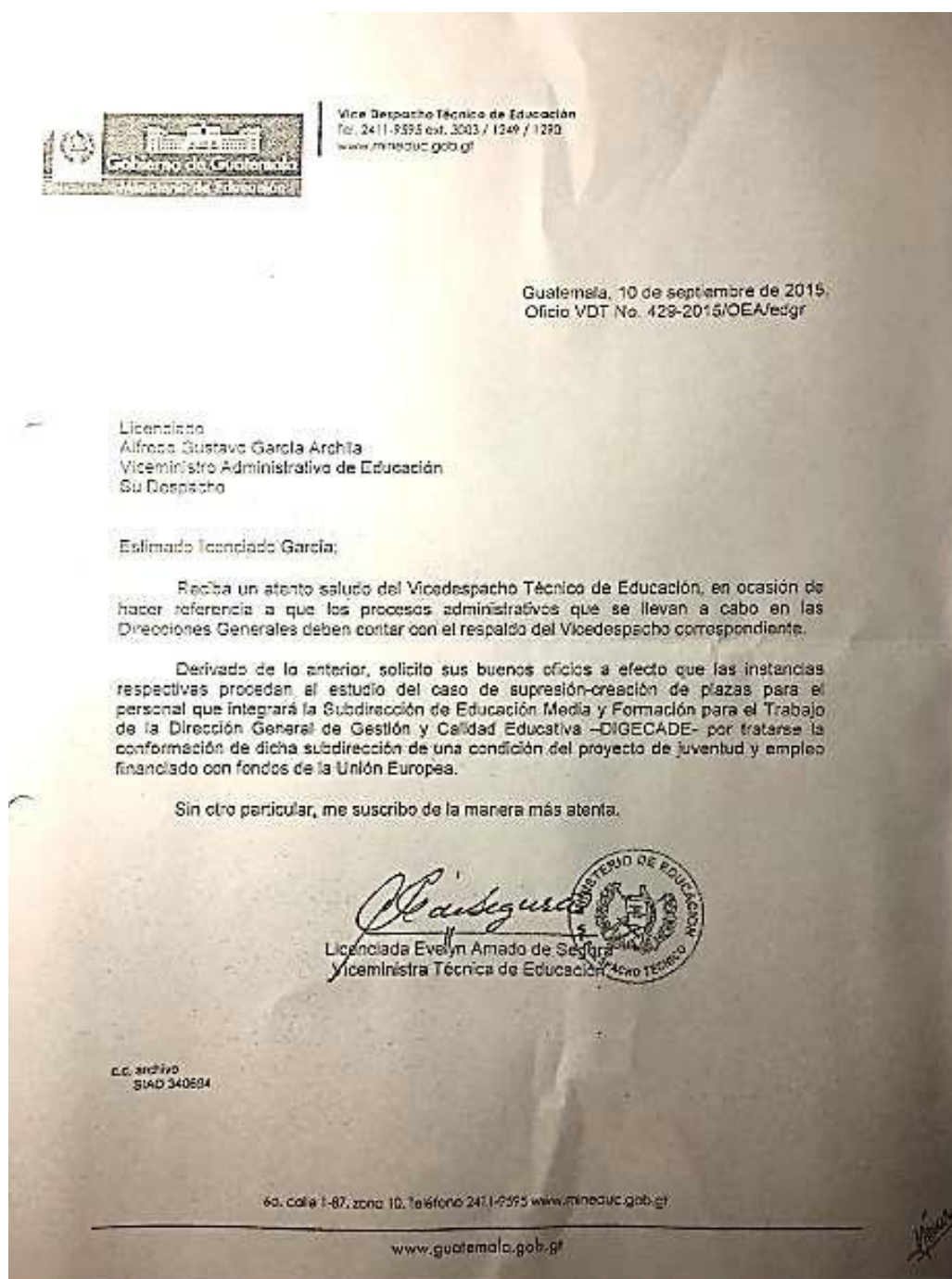
Fuente: Informe Final SERV10_2014_PP1 (Toledo, 2016)

Anexo 4: Oficio DIGECADE-SEE-No-059-2016 EVDeR/DCM/zlrr de notificación de traslado a técnico del Nivel Inicial y Preprimario para formar parte del Ciclo Diversificado con las mismas actividades que ha venido desempeñando



Fuente: Informe Final SERV10_2014_PP1 (Toledo, 2016).

Anexo 5: Oficio VDT No. 429-2015/OEA/edgr dirigido al Viceministerio Administrativo de Educación para que procediera al estudio de caso de supresión-creación de plazas para el personal que integraría la Subdirección de Educación Media y Formación para el Trabajo en la Digecade.



Fuente: Informe Final SERV10_2014_PP1 (Toledo, 2016).

Anexo 6: Imágenes de los Encuentros Sectoriales (grupos de trabajo) para la definición de las cualificaciones profesionales de las 10 familias ocupacionales prioritizadas en Guatemala.



Fuente: Avances del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Experiencias exitosas, avances y retos del “Sistema Nacional de Formación para el Trabajo” en el marco del programa de generación de empleo y educación vocacional para jóvenes en Guatemala. (Toledo, 2017).

Anexo 7: Detalle del número de ocupaciones o puestos de trabajo estándar que cubren las cualificaciones desarrolladas en los encuentros sectoriales, por familia ocupacional y por nivel de cualificación profesional.

Catálogo Nacional de Cualificaciones											
PUESTOS DE TRABAJO ESTANDAR	FO 5	FO 7	FO 9	FO 10	FO 14	FO 16	FO 17	FO 19	FO 20	FO 22	TOTALES
Nivel I		6	4			4	4	4		3	25
Nivel II	9	6	9	9	9	3	4	10	4	2	65
Nivel III	4	4	0	3	4	3	3	0		6	27
	Productos Alimenticios	Construcción	Fabricación Mecánica	Eléctrica y electrónica	Textil piel y confección	Transporte y mantenimiento de vehículos	Venta de bienes y servicios (comercio y marketing)	Imagen y estética personal	Turismo y hostelería	Servicios jurídicos, financieros, administrativos y de gestión	117

Catálogo Nacional de Módulos Formativos				
Nº	FO	Total de QQ elaboradas	Total QQ elaboradas con MMFF	Total MMFF de las QQ *
1	Productos Alimenticios	3	2	9
2	Construcción	3	3	16
3	Fabricación Mecánica	3	1	9
4	Eléctrica y electrónica**	4	3	15
5	Textil piel y confección	3	3	13
6	Transporte y mantenimiento de vehículos	3	3	7
7	Venta de bienes y servicios (comercio y marketing)	3	3	11
8	Imagen y estética personal	4	1	6
9	Turismo y hostelería***	2	2	7
10	Servicios jurídicos, financieros, administrativos y de gestión	4	4	14
	Totales	32	25	107

Fuente: Avances del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Experiencias exitosas, avances y retos del “Sistema Nacional de Formación para el Trabajo” en el marco del programa de generación de empleo y educación vocacional para jóvenes en Guatemala. (Toledo, 2017).

Anexo 8: Detalle del desarrollo de Protocolos de Acreditación de la Experiencia Laboral de las 10 familias ocupacionales priorizadas y grupos de trabajo para el proceso de elaboración de los Protocolos.

Catálogo de Protocolos de Acreditación de la Experiencia Laboral											
PROTOCOLOS DE ACREDITACIÓN	FO 5	FO 7	FO 9	FO 10	FO 14	FO 16	FO 17	FO 19	FO 20	FO 22	TOTALES
Nivel I											0
Nivel II	1	1	1	2	1	1	1	1	2		11
Nivel III		1					1	1		1	4
	Productos Alimenticios	Industria	Fabricación Metálica	Eléctrica y electrónica	Textil, piel y confección	Transporte y mantenimiento de vehículos	Venta de bienes y servicios (comercio y marketing)	Imagen y estética personal	Turismo y hostelería	Servicios (sanitarios, educativos, administrativos y de gestión)	15



Fuente: Avances del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Experiencias exitosas, avances y retos del “Sistema Nacional de Formación para el Trabajo” en el marco del programa de generación de empleo y educación vocacional para jóvenes en Guatemala. (Toledo, 2017).