

n.º 3
2025

ANÁLISIS,
INVESTIGACIÓN
E INCIDENCIA

REVISTA

asís | **45**
AÑOS
Investigación, análisis
e incidencia

**EL SISTEMA NACIONAL DE
FORMACIÓN LABORAL COMO
MECANISMO PARA ENFRENTAR
LA INFORMALIDAD**



**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

n.º 3
2025

ANÁLISIS,
INVESTIGACIÓN
E INCIDENCIA

REVISTA

asig

Investigación, análisis
e incidencia

45
AÑOS

**EL SISTEMA NACIONAL DE
FORMACIÓN LABORAL COMO
MECANISMO PARA ENFRENTAR
LA INFORMALIDAD**

*Erick Coyoy
Fernando Sáenz*

 **KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Departamento de Investigación y Consultoría Económica

El sistema nacional de formación laboral como mecanismo
para enfrentar la informalidad
Guatemala: ASIES, 2025

66 p.; 215 cm. (Revista ASIES n.º 2, 2025)

ISBN: 978-99939-37-04-3

1. Informalidad.- 2. Formación.- 3. Empleo.-
4. Empleabilidad.- 5. Capacitación.- 6. Competencias. - i.
Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)

Editor

Asociación de Investigación y Estudios Sociales © 2025
10ª. Calle 7-48 Zona 9
PBX: 2201-6300; FAX: 2360-2259
www.asies.org.gt, asies@asies.org.gt
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

Autores

Erick Coyoy
Fernando Sáenz

Departamento de Investigación y Consultoría Económica

Pedro Prado
Erick Coyoy
Fernando Sáenz

Revisión de estilo

Rosa Amelia González

Diagramación

Cesia Calderón

Impresión

Centro de Impresiones Gráficas
www.cimgra.com

La publicación se realiza con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Fundación. Se permite la reproducción total o parcial de este documento siempre que se cite la fuente.



Contenido

1. Introducción	9
2. La medición y magnitud de la informalidad en Guatemala	11
A. Aporte de la economía informal a la producción	12
B. Aporte de la economía informal al empleo	13
2.1 Características del empleo informal	15
A. Tamaño de la empresa	15
B. Educación	17
C. Ocupación principal y categoría ocupacional	17
D. Informalidad por género	19
E. Acceso a la seguridad social	21
F. Brecha salarial	21
3. Marco normativo y de políticas públicas del sistema de formación para el empleo	23
4. Revisión de oferta actual de opciones de formación para el empleo en Guatemala	29
5. Marco conceptual para un sistema de formación técnica y profesional	37
5.1 Dimensiones clave del desempeño de la FTP: acceso, equidad, calidad y relevancia	39
5.2 Interacciones entre los actores involucrados	39
5.3 Fundamentos de la FTP: visión y marco estratégico, gobernanza y mecanismos de financiamiento y de gasto	41
6. Revisión de experiencias regionales de sistemas de formación para el empleo	45
6.1 Mandato principal	45

6.2	Representación tripartita	48
6.3	Financiamiento	50
6.4	Modalidad de servicios	52
7.	Conclusiones y recomendaciones para el caso de Guatemala	55
7.1	Conclusiones	55
7.2	Recomendaciones para el caso de Guatemala	59
	Referencias	61

Índice de ilustraciones

Ilustración 1.	i) Participación de la economía formal e informal en el PIB. ii) Composición por rama de actividad económica de la producción de la economía informal, año 2023	13
Ilustración 2.	Empleo informal como porcentaje del empleo total, años 2002-2024	14
Ilustración 3.	Población ocupada en la economía informal por actividad económica, en porcentajes, año 2024	15
Ilustración 4.	Personas ocupadas en el sector formal e informal, según tamaño de empresa en porcentajes del total de personas ocupadas, año 2024	16
Ilustración 5.	Máximo nivel educativo alcanzado por la población ocupada formal e informal en porcentajes del total de personas ocupadas, año 2024	17
Ilustración 6.	i) Ocupación principal de la población ocupada formal e informal. ii) Categoría de ocupación, año 2024, en porcentajes del total de personas ocupadas	18
Ilustración 7.	Porcentaje de personas ocupadas en la economía formal respecto del total de personas ocupadas del mismo sexo, año 2024.	20
Ilustración 8.	Cobertura del IGSS respecto de la PEA total y de la PEA formal, año 2024	21

Ilustración 9.	Salario promedio mensual de trabajadores formales e informales según distintos rangos de ingreso y porcentaje de trabajadores que lo reciben en quetzales, año 2024.	22
Ilustración 10.	Tasa neta de cobertura educativa del ciclo diversificado por departamento, 2024	31

Índice de tablas

Tabla 1.	Estudiantes graduandos de todas las carreras del ciclo diversificado en 2024	29
Tabla 2.	Tasa neta de escolaridad en cada nivel educativo (en porcentajes) 2022-2024	30
Tabla 3.	Ministerio de Educación: estudiantes del Programa de Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana (CEMUCAF), 2024 y 2025	32
Tabla 4.	Ministerio de Educación: estudiantes del Programa Modalidades Flexibles para la Educación Media, 2024 y 2025	33
Tabla 5.	Personas atendidas por INTECAP en actividades de capacitación, realizado 2024 y meta 2025	34
Tabla 6.	Áreas de formación para el trabajo ofrecidas por las academias de cursos libres	35

Siglas

ACL	Academias de Cursos Libres
ACOPI	Asociación Colombiana de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
ANDI	Asociación Nacional de Industriales
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
APE	Agencia Pública de Empleo
ARP	Asociación Rural Paraguay
BACN	Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación
BANGUAT	Banco de Guatemala
BCN	Biblioteca del Congreso Nacional de Chile
BM	Banco Mundial (WB siglas en inglés)
CEEX	Centros de Educación Extraescolar
CEMUCAF	Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana
CGT	Central General de Trabajadores (Paraguay)
CGT	Confederación General del Trabajo (Colombia)
CNT	Central Nacional de Trabajadores
CONAPYME	Confederación Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa
CONED	Comisión Nacional de Empleo Digno
CONFECOOP	Confederación de Cooperativas de Colombia
CPC	Confederación de la Producción y el Comercio
CUT	Central Unitaria de Trabajadores (Chile, Paraguay)
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DIGEEX	Dirección General de Educación Extraescolar
ENADEL	Encuesta Nacional de Demanda Laboral
ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
ENEIC	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos Continua
FENALCO	Federación Nacional del Comerciante
FEPRINCO	Federación de la Producción, Industria y Comercio
FTP	Formación técnica profesional

INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INE	Instituto Nacional de Estadística
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINTRAB	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MIPYMES	Microempresas, Pequeñas y Medianas Empresas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMIL	Oficinas Municipales de Información Laboral
OPACI	Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal
PIB	Producto interno bruto
PEA	Población económicamente activa
PED	Programa de Empleo Digno
PEI	Plan Estratégico Institucional
PNED	Política Nacional de Empleo Digno
REIFOAL	Registro de Institutos de Formación y Capacitación Laboral
SAC	Sociedad de Agricultores de Colombia
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SINAFOAL	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
SINAFOAL	Sistema Nacional de Formación Laboral
SNPP	Servicio Nacional de Promoción Profesional
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado
UIP	Unión Industrial Paraguaya
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

EL SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN LABORAL COMO MECANISMO PARA ENFRENTAR LA INFORMALIDAD

1. Introducción

La informalidad es entendida, en términos generales, como el conjunto de actividades económicas que se realizan al margen de la normativa aplicable a la operación de las empresas y en las relaciones laborales que se establecen con los trabajadores. Un trabajador informal carece de una relación laboral cubierta por la normativa aplicable al trabajo.

La informalidad es el principal problema del empleo en Guatemala. Las cifras oficiales indican que el desempleo es bajo, pero la informalidad alcanza, cerca del 70 % de los trabajadores del país, y se mantuvo casi constante en ese nivel entre 2002 y 2024.

De conformidad con las cifras oficiales, una de las principales características de la población ocupada de manera informal, que la diferencia significativamente del sector formal es el máximo nivel educativo alcanzado por la mayoría. En la informalidad se concentra la población que únicamente alcanzó la escolaridad primaria o sin ninguna educación. Este es un elemento que determina las posibilidades de tener acceso a oportunidades donde la productividad sea mayor y, por tanto, de obtener una mejor remuneración.

Ante esta situación, se tiene el desafío de diseñar e implementar un sistema nacional de formación laboral que brinde oportunidades de preparación para el trabajo a la población que no tiene acceso al sistema educativo formal, a fin de

que puedan insertarse de mejor manera a la actividad productiva y tener acceso a una mayor remuneración.

En este informe se presenta una revisión de la situación actual en cuanto a la formación para el empleo de la población en edad de trabajar, así como la recopilación de información e indicadores que reflejan la realidad de quienes no tienen acceso al sistema educativo formal para prepararse en su búsqueda de oportunidades de inserción al mercado laboral. También se incluye un resumen de experiencias regionales de sistemas de formación para el empleo, a fin de identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas que sean relevantes para Guatemala. Con base en los hallazgos se realizan recomendaciones para la implementación de un sistema nacional de formación laboral en el país.

2. La medición y magnitud de la informalidad en Guatemala

En términos generales, la informalidad se refiere a las actividades económicas realizadas por parte de empresas y actividades laborales de trabajadores, en cuya realización no se da cumplimiento a toda la normativa vigente y aplicable, tanto para la operación de las empresas como para las relaciones laborales. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

...la economía informal hace referencia a todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que —en la legislación o en la práctica— están parcialmente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Los empresarios y los trabajadores informales comparten una característica importante: no están reconocidos o protegidos por marcos legales y normativos aplicables a su actividad económica. (OIT, 2024, p. 14)

En Guatemala dos entidades públicas realizan mediciones estadísticas de la economía informal, el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Banco de Guatemala (BANGUAT). El INE realiza la medición de la informalidad a partir de las cifras de empleo, específicamente por medio de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI), la cual es realizada periódicamente desde 2002. De acuerdo con el criterio de medición aplicado por el lado del empleo, la economía informal está conformada por todas aquellas personas ocupadas en las siguientes categorías:

- empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de seis personas;
- todos los trabajadores por cuenta propia o autónoma, excluyendo profesionales y técnicos;
- todos los familiares no remunerados;

- ocupados en servicio doméstico (INE, 2023, p. 35).

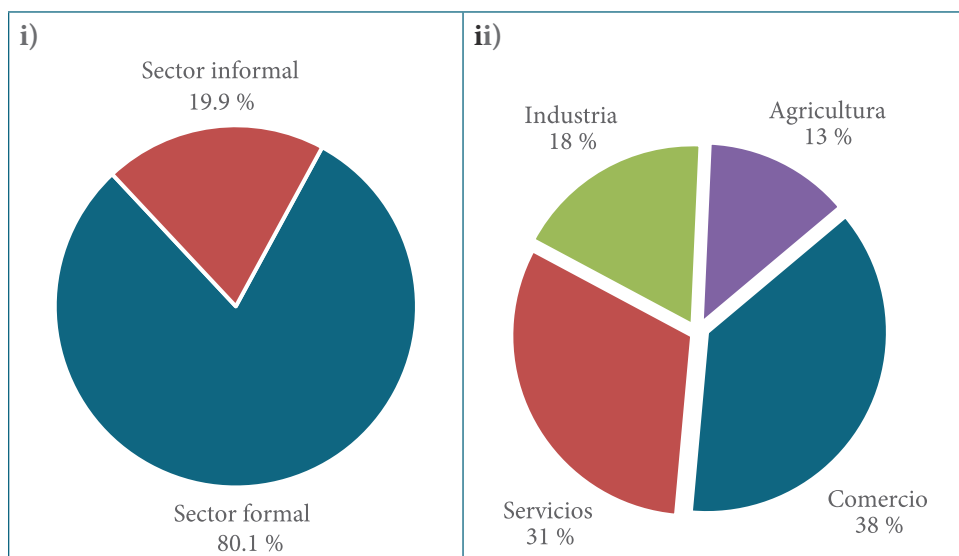
El BANGUAT realiza la estimación del valor de la producción nacional medida por el producto interno bruto (PIB). Y en ese marco, desde hace algunos años, estima el valor de la producción generada por la economía informal. En su metodología de medición indica que una de las principales características de las unidades productivas que se encuentran en esta condición son las relaciones laborales, las cuales ordinariamente se establecen por medio del empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que cuentan con garantías formales de trabajo (BANGUAT, 2019). Para hacer la identificación de las unidades económicas informales, el BANGUAT toma en cuenta principalmente el criterio de tamaño de la empresa: “Se incluyen en el sector informal las empresas que cuentan hasta con cinco ocupados” (BANGUAT, 2019, p. 2).

A. Aporte de la economía informal a la producción

De acuerdo con estas definiciones del BANGUAT, el 20 % de la producción nacional medida por el PIB se ha generado desde la informalidad para cada año entre 2013 y 2023.¹ En cuanto a las ramas de actividad económica que más aportan a la producción del sector informal, se tiene que para 2023 alrededor de dos quintas partes corresponde al comercio, y aproximadamente un tercio a los servicios. La industria y la agricultura generan porcentajes menores.

¹ Estimaciones disponibles en: https://banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/cuentasnac/PIB2013/12_Valor_agregado_bruto_del_sector_informal.xlsx

**Ilustración 1. i) Participación de la economía formal e informal en el PIB.
ii) Composición por rama de actividad económica de la producción de la economía informal, año 2023**

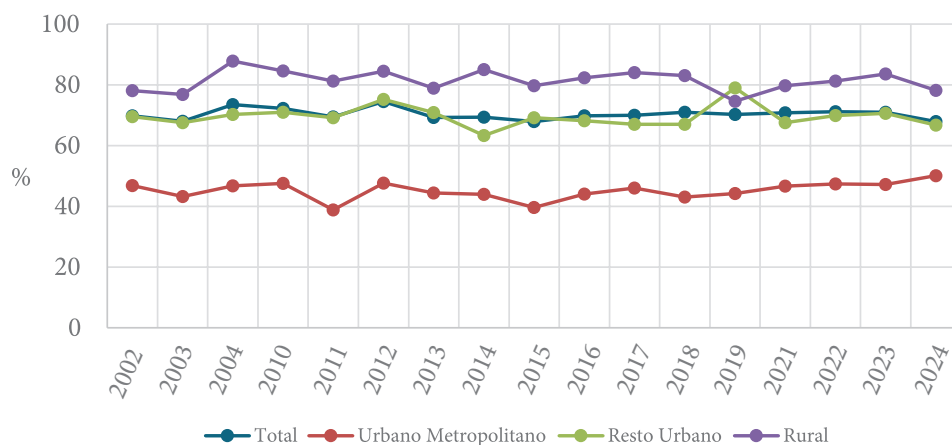


Nota. Elaborada con información de Banguat. (2025).

B. Aporte de la economía informal al empleo

De acuerdo con los resultados de las encuestas de empleo realizadas por el INE entre 2002 y 2024, la generación de empleo por la economía informal presenta una magnitud diferente a la de su aporte a la producción, en la cual es minoritaria. Por el contrario, a nivel nacional, cerca del 70 % del empleo total se da en la informalidad, la cifra es mayor en el área rural y menor en el área urbana metropolitana. Como se puede apreciar en la siguiente ilustración, no obstante, hay algunas variaciones leves de un año a otro, la tendencia de largo plazo se mantiene casi invariable en todo el período entre 2002 y 2024.

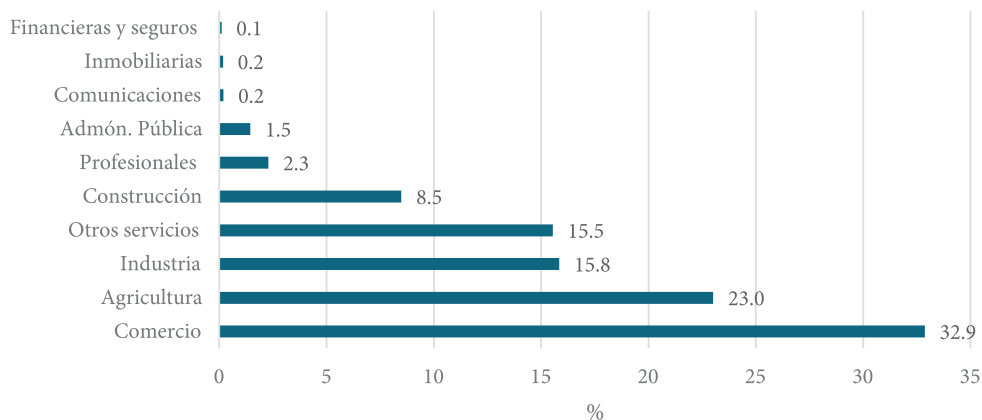
Ilustración 2. Empleo informal como porcentaje del empleo total, años 2002-2024



Nota. Elaborada con información del INE (2025).

En cuanto a la composición por rama de actividad económica del empleo informal, el comercio es el sector más significativo, en el cual se emplea una de cada tres personas en la informalidad. La agricultura se coloca en segunda posición y supera tanto a la industria como a otros servicios. Estos resultados muestran consistencia con el hecho de que el empleo informal es mayor, tanto en las áreas urbanas no metropolitanas, por ejemplo, las cabeceras departamentales, como en las rurales (donde se concentra la agricultura). En contraste, el departamento de Guatemala cuenta con una presencia mayor de la industria y una menor cantidad de trabajadores informales.

Ilustración 3. Población ocupada en la economía informal por actividad económica, en porcentajes, año 2024



Nota. Elaborada con información del INE (2025a).

2.1 Características del empleo informal

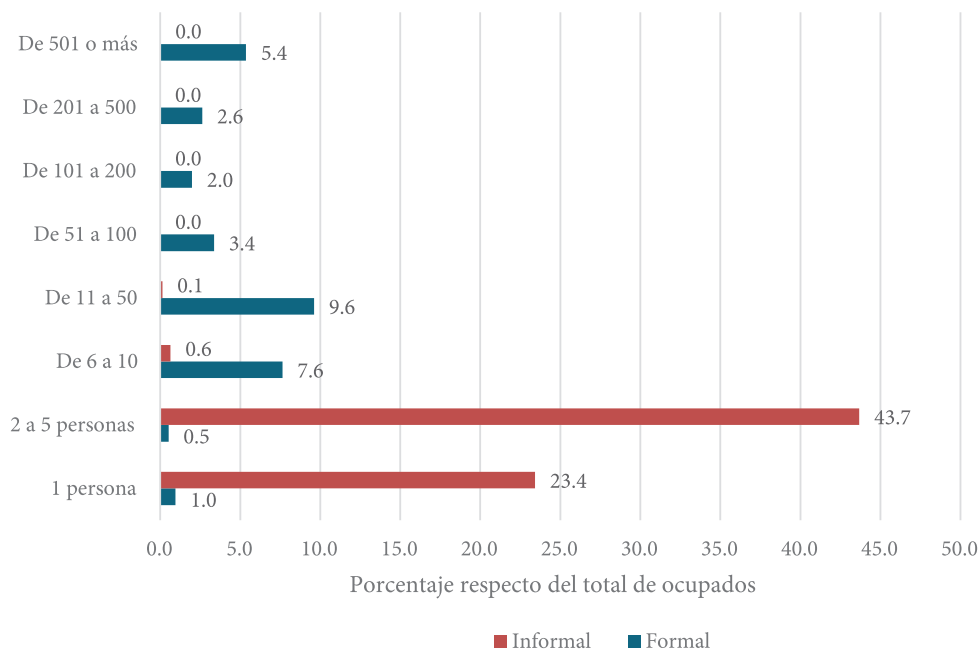
En esta sección se presentan las principales características de la población ocupada en la informalidad, con base en información de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos Continua (ENEIC) 2024 realizada por el INE.

A. Tamaño de la empresa

Los resultados de la ENEIC 2024 (INE 2025a) muestran que el empleo informal en Guatemala se concentra en los trabajadores por cuenta propia (o microempresas unipersonales) y en las microempresas de dos a cinco integrantes. Y su presencia se va reduciendo conforme aumenta el tamaño de la empresa medido por el número de trabajadores. Por su parte, el empleo formal se concentra en las microempresas de seis a diez trabajadores y en las pequeñas empresas de 11 a 50 trabajadores. En las empresas de mayor tamaño, medido

por el número de personas ocupadas, también prevalece el empleo formal, pero su participación respecto al total general es menor.

Ilustración 4. Personas ocupadas en el sector formal e informal según tamaño de empresa, en porcentajes del total de personas ocupadas, año 2024



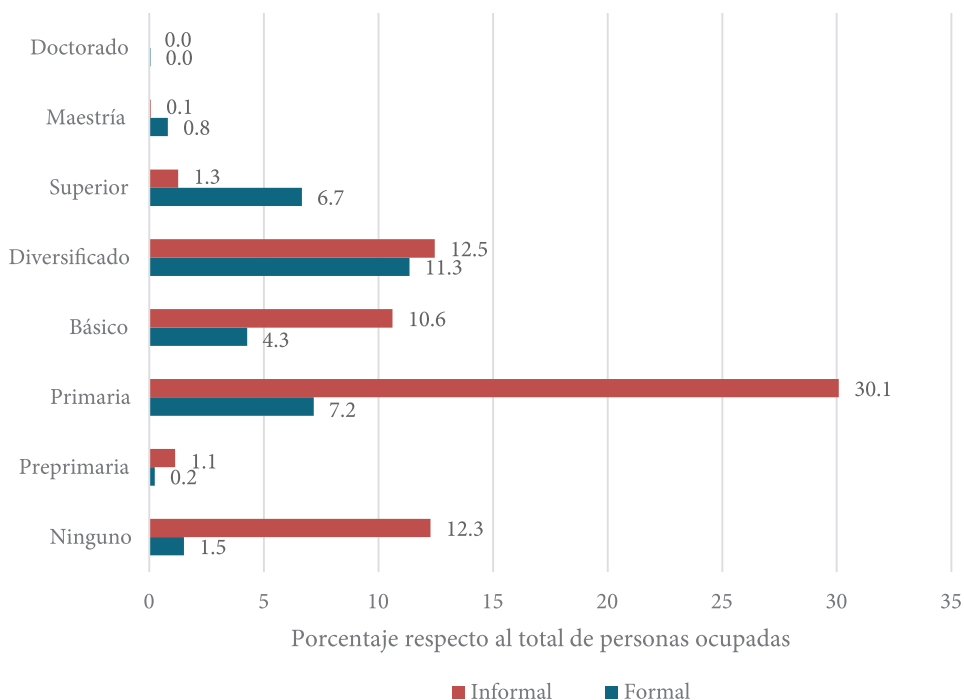
Nota. Elaborada con información del INE (2025a).

B. Educación

Otra de las principales características de la población ocupada en la informalidad, que la diferencia significativamente del sector formal es el máximo nivel educativo alcanzado por la mayoría. En el empleo informal se concentra la población que no tiene escolaridad o únicamente cuenta con la educación

primaria. Por el contrario, en el empleo formal, el mayor segmento corresponde a la población con estudios a nivel diversificado y universitario. Este es un elemento que determina el acceso a oportunidades donde la productividad sea mayor, y, por tanto, con mayor posibilidad de obtener una mejor remuneración.

Ilustración 5. Máximo nivel educativo alcanzado por la población ocupada formal e informal, en porcentajes del total de personas ocupadas, año 2024



Nota. Elaborada con información del INE (2025a).

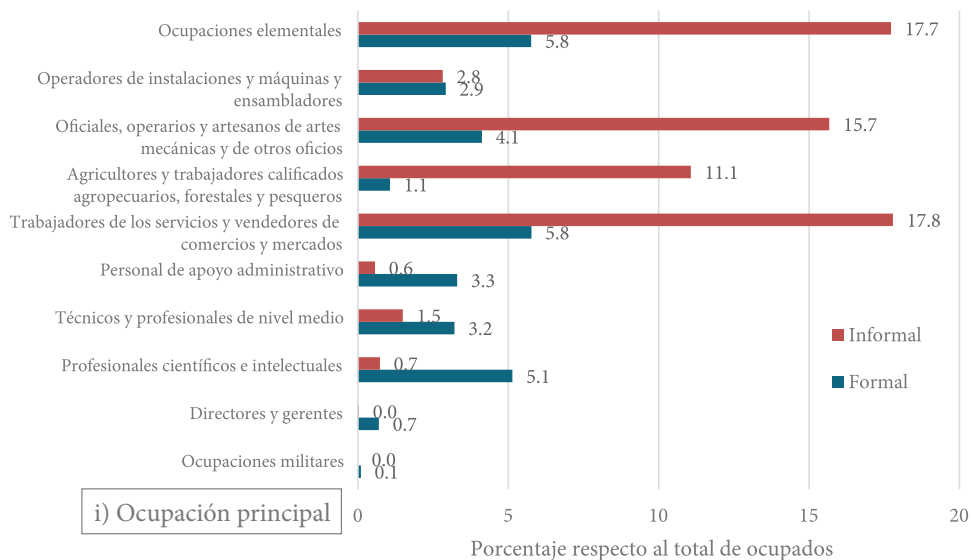
C. Ocupación principal y categoría ocupacional

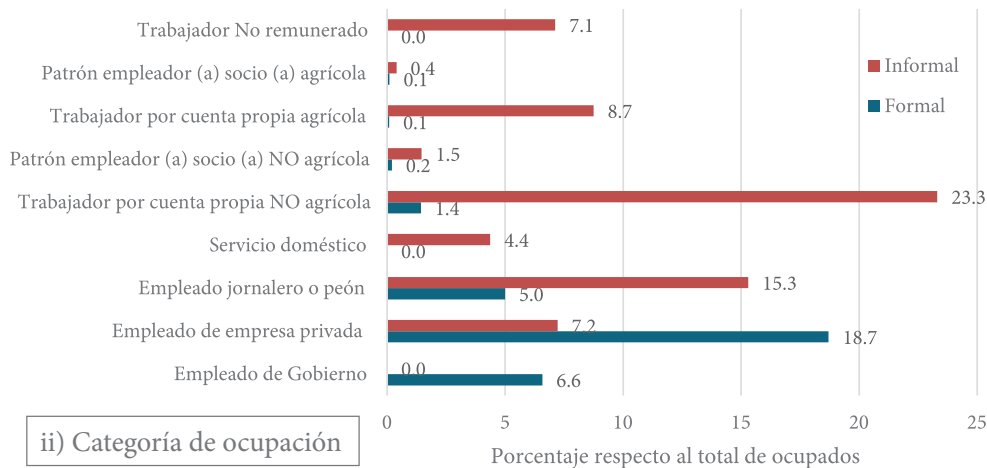
La baja escolaridad prevaleciente en la mayoría de la población ocupada en la economía informal da lugar a que las principales ocupaciones en las que trabajan

estas personas sean las elementales, las realizadas por operarios y artesanos, y los trabajadores en la agricultura y el comercio. Por el contrario, los trabajadores formales se desempeñan principalmente en actividades profesionales, así como en comercio y en servicios.

En lo que respecta a la categoría de ocupación o de relación laboral que tienen las personas ocupadas en la informalidad, se tiene que la mayor proporción corresponde a los trabajadores por cuenta propia, tanto en actividades agrícolas como no agrícolas. Le siguen en orden de magnitud los empleados jornaleros o peones, y los trabajadores no remunerados. En el otro extremo, en el sector formal, la mayor parte de trabajadores se ocupan en empresas privadas o en el Gobierno, y muy pocos se desempeñan por cuenta propia.

Ilustración 6. i) Ocupación principal de la población ocupada formal e informal. ii) Categoría de ocupación, año 2024, en porcentajes del total de personas ocupadas



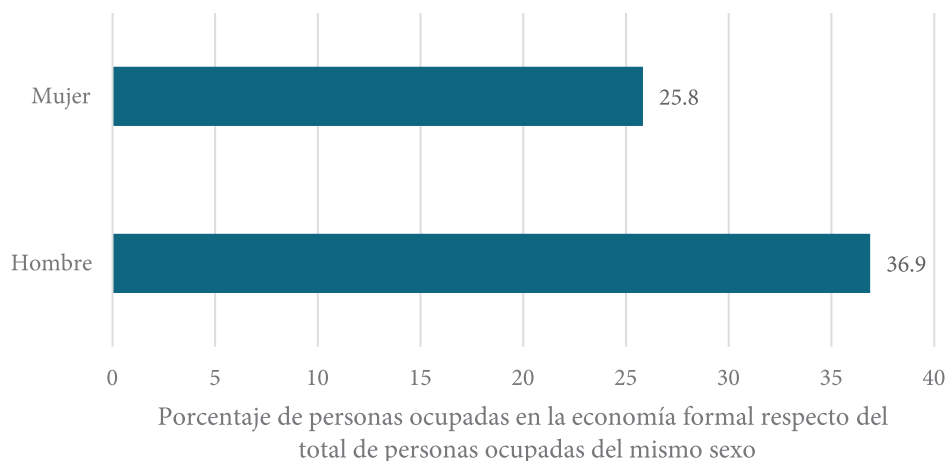


Nota. Elaborada con información del INE (2025a).

D. Informalidad por género

La informalidad también afecta más a las mujeres que a los hombres. Según la ENEIC 2024 (INE 2025a) del total de mujeres ocupadas en alguna actividad, las que lo hacen en el sector formal representan solamente el 25.8 % (es decir, por cada mujer ocupada en el sector formal hay tres en el sector informal). Este mismo indicador es más favorable para los hombres, por cuanto es del 36.9 %, lo cual significa que, por cada hombre ocupado en el sector formal, dos de ellos se ubican en el informal.

Ilustración 7. Porcentaje de personas ocupadas en la economía formal respecto del total de personas ocupadas del mismo sexo, año 2024

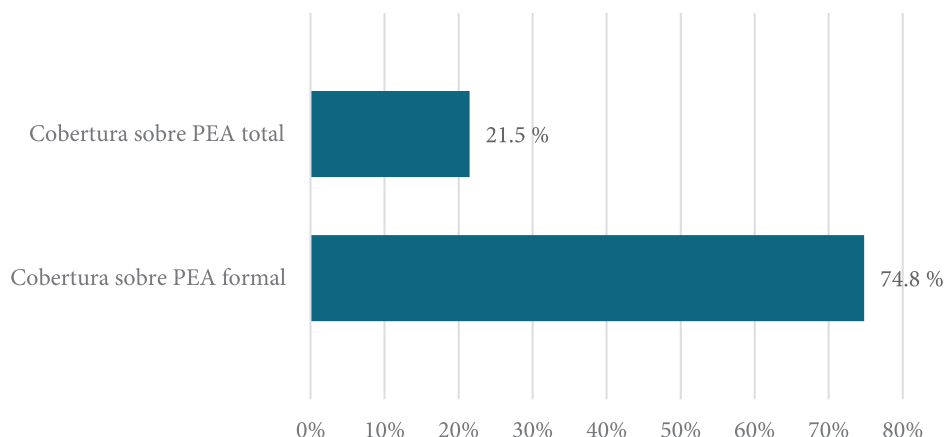


Nota. Elaborada con información del INE (2025a).

E. Acceso a la seguridad social

La falta de acceso a la cobertura de la seguridad social es otra característica distintiva del empleo informal. De acuerdo con cifras del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS, 2025), en 2024 solamente el 21.5 % de la población económicamente activa (PEA) estaba afiliada al IGSS (una de cada cinco personas) y para el caso de la PEA del sector formal, esta cobertura alcanza al 74.8 %. Dado que la cifra de empleo formal es mayor que la de afiliados al IGSS, se tiene que incluso una de cada cuatro personas ocupadas en la formalidad no tiene esta cobertura.

Ilustración 8. Cobertura del IGSS respecto de la PEA total y de la PEA formal, año 2024



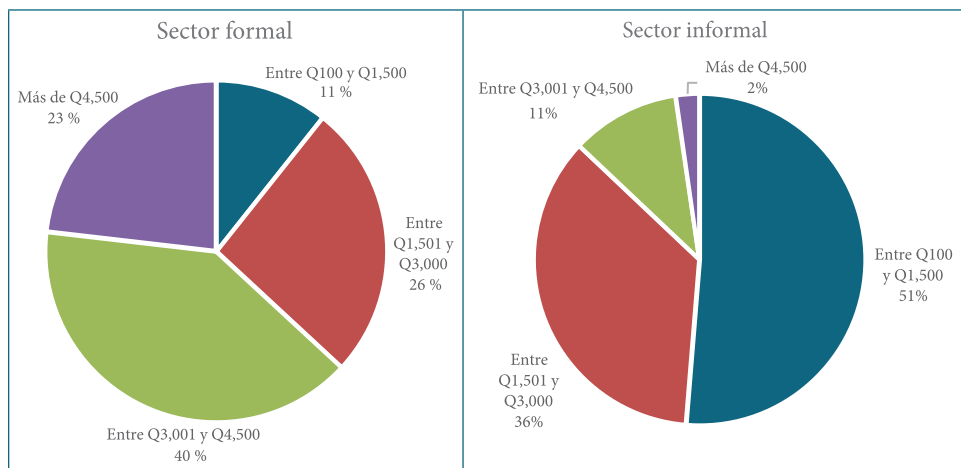
Nota. Elaborada con información del IGSS (2025).

F. Brecha salarial

La brecha salarial entre el empleo formal y el informal es otra de las diferencias sustanciales entre ambos segmentos. De acuerdo con las cifras de la ENEIC 2024 (INE 2025a), el ingreso promedio mensual en la informalidad alcanzó menos de la mitad (45 %) del recibido por los trabajadores del sector formal en ese año (Q1,793 y Q3,993 respectivamente).

Al analizar las cifras de cada sector por rangos de ingreso, la amplitud de la brecha se refleja con mayor claridad. Más del 60 % de trabajadores del sector formal recibe un ingreso mensual mayor de Q3,000, mientras que solamente el 11 % de trabajadores en la informalidad alcanza ese nivel, y el 51 % recibe menos de Q1,500 mensuales.

Ilustración 9. Salario promedio mensual de trabajadores formales e informales, según distintos rangos de ingreso y porcentaje de trabajadores que lo reciben en quetzales, año 2024.



Nota. Elaborada con información del INE (2025a).

3. Marco normativo y de políticas públicas del sistema de formación para el empleo

En esta sección se abordan los principales aspectos de la legislación y de políticas públicas vigentes en relación con la educación y formación técnica profesional en Guatemala. A continuación, se presenta la definición de este importante elemento del ámbito laboral:

La Formación Técnica Profesional (FTP) es aquella parte de la educación que se ocupa de impartir conocimientos y destrezas o capacidades para el mundo del trabajo. La educación formal conduce a la obtención de certificados y grados reconocidos por los sistemas educativos de los países. Por su parte, la educación no formal corresponde a cualquier instancia de formación para el trabajo que, enmarcada en una institucionalidad diferente a la del sistema educativo, no conduce a certificados o grados otorgados ni reconocidos por dicho sistema (UNESCO, 2021, p. 1).

En el país, el sistema educativo formal está regulado por medio de la Ley de Educación Nacional (Decreto 12-91 del Congreso de la República), y uno de sus fines es el de “Proporcionar una educación basada en principios humanos, científicos, técnicos, culturales y espirituales, que formen integralmente al educando, lo preparen para el trabajo, la convivencia social y le permitan el acceso a otros niveles de vida” (artículo 2). Se puede apreciar que la preparación para el trabajo es uno de los aspectos fundamentales que debe orientar la actividad educativa. En cuanto a la entidad rectora, se agrega que “el Ministerio de Educación (MINEDUC) es la institución del Estado responsable de coordinar y ejecutar las políticas educativas” (artículo 8). El sistema educativo nacional está conformado por dos subsistemas, el escolar en el cual la formación

para el empleo se brinda en el ciclo diversificado, y el extraescolar para dar oportunidades a personas sin acceso a la educación.

En lo que respecta a la educación y formación para el empleo no formal según la definición de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés), el principal mandato legal en la materia está contenido en la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República, el cual indica que al Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB) le corresponde “Diseñar la política correspondiente a la capacitación técnica y profesional de los trabajadores”. Se hace la aclaración en la misma ley que “La ejecución de los programas de capacitación será competencia de los órganos privados y oficiales correspondientes” (art. 40).

A pesar de ser un mandato expreso y directo, hasta la fecha no ha sido formulada y aprobada la política de capacitación técnica y profesional de los trabajadores indicada en la ley. No obstante, el MINTRAB reconoce sus responsabilidades en materia de empleo, y en lo que respecta a la rectoría de políticas públicas de este ámbito, su Plan Estratégico Institucional (PEI) 2021-2028 (actualizado en 2024) señala que:

...el Ministerio es el ente rector de la Política Nacional de Empleo Digno (PNED) 2017-2032, a efecto de ampliar las oportunidades de empleabilidad de las y los guatemaltecos, contribuyendo así al desarrollo socioeconómico del país. Esto representa, plantear estrategias para reducir el déficit de empleo y los elevados índices de informalidad desde un enfoque de derechos humanos (MINTRAB, 2024, p. 10).

La PNED está conformada por cuatro ejes estratégicos y el segundo de ellos es el de desarrollo del capital humano, el cual tiene el objetivo específico de “Promover que la fuerza laboral, en igualdad de oportunidades, cuente con un nivel adecuado de capacitación técnica y formación profesional para brindar

las competencias laborales necesarias para acceder a un empleo decente” (MINTRAB, 2017, p. 34).

Uno de los resultados esperados de este eje estratégico de desarrollo del capital humano es el siguiente: “El Sistema Nacional de Formación Laboral ha logrado la cobertura, calidad y pertinencia que demanda la actividad económica, así como elevar la empleabilidad de la población trabajadora y las oportunidades de inserción al mercado laboral” (MINTRAB, 2017, p. 35). A pesar de este reconocimiento expreso en la PNED y en el PEI del MINTRAB, a la fecha no ha sido implementado este sistema que permita hacer frente a las necesidades de formación para el empleo de la población en edad de trabajar, especialmente la que no tiene acceso al sistema educativo formal.

En concordancia con la PNED, la Política General de Gobierno 2024-2028 plantea en el área de promoción del empleo, que:

...se fomentará la mejora de las capacidades del capital humano mediante acciones que generen condiciones para la formación y capacitación para el trabajo y la empleabilidad de la población, para garantizar la inclusión laboral, con énfasis en los grupos en situación de vulnerabilidad como mujeres, jóvenes y personas con discapacidad en los departamentos con mayor precariedad ocupacional y con mayores índices de pobreza (SEGEPLAN, 2024, p. 47).

No obstante, el mandato legal para la formulación de la política de capacitación técnica y profesional de los trabajadores de Guatemala, y del objetivo específico y resultado esperado del eje estratégico de desarrollo del capital humano de la PNED, hasta la fecha no se ha realizado la implementación del Sistema Nacional de Formación Laboral (SINAFOL).

En el marco de la PNED, en septiembre de 2021 entró en vigor el Acuerdo Gubernativo 178-2021 por medio del cual fue creada la Comisión Nacional de Empleo Digno (CONED), integrada por los Ministerios de Trabajo y Previsión

Social, Educación, Economía, Desarrollo Social y Agricultura, Ganadería y Alimentación, y es coordinada por el MINTRAB.

Dentro de las principales atribuciones de esta comisión se encuentra la de coadyuvar en la coordinación y seguimiento para el diseño, creación y funcionamiento de un Sistema Nacional de Formación Laboral que articule la demanda productiva con una oferta formativa; así como proponer políticas, estrategias, planes y proyectos para la promoción del empleo y la empleabilidad (Gobierno de Guatemala, 2021).

La CONED tampoco ha sido efectiva para lograr la coordinación interinstitucional necesaria para el objetivo de implementar el Sistema Nacional de Formación Laboral, el cual articule los esfuerzos e iniciativas de las distintas entidades públicas que ofrecen opciones de formación para el empleo. En octubre de 2025, y en el marco del Programa de Empleo Digno (PED) financiado por la Unión Europea, la viceministra de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa entregó a la ministra de Trabajo y Previsión Social — en su calidad de presidenta de la Comisión Nacional de Empleo Digno (CONED) — un conjunto de documentos técnicos con propuestas y herramientas que permitirán a esta comisión avanzar hacia la consolidación e institucionalización del Sistema Nacional de Formación Laboral (MINECO, 2025). Es de esperar que, con estos insumos, la CONED pueda avanzar sustancialmente en el cumplimiento de uno de sus mandatos.

Para atender la necesidad de servicios de capacitación para el trabajo, fue creado en 1972 el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), por medio del Decreto 17-72 del Congreso de la República, como una entidad descentralizada, técnica, no lucrativa, con patrimonio propio y fondos privativos. Se indica en la ley que la coordinación de sus actividades con la política general del Estado se debe hacer por conducto del MINTRAB, el cual “señalará al INTECAP los lineamientos de la política gubernativa en lo que se refiere al

aprendizaje, adiestramiento, formación profesional y perfeccionamiento de los recursos humanos” (artículo 3). Este mandato refuerza la necesidad de la formulación de la política pública en la materia establecida en la Ley del Organismo Ejecutivo a cargo del MINTRAB.

La máxima autoridad del INTECAP es su junta directiva, la cual es presidida por el ministro de Trabajo y Previsión Social e integrada, además por el ministro de Economía y el secretario de Planificación y Programación de la Presidencia, así como por seis directores en representación de las gremiales empresariales y tres directores por parte de las organizaciones sindicales.

Entre las actividades que le corresponde realizar al INTECAP se incluyen “Programas de capacitación con énfasis en la formación profesional acelerada, de acuerdo con un orden de prioridades, para capacitar fundamentalmente a los trabajadores del nivel primario y en especial a aquellos que carezcan de ocupación” (artículo 6).

Para el financiamiento de sus actividades, la ley establece a favor del INTECAP una tasa patronal que es pagada mensualmente por las empresas y entidades privadas, y por las entidades públicas que realicen actividades con fines lucrativos, equivalente al 1 % sobre la totalidad de las planillas de sueldos y salarios, exceptuándose aquellas que no sean sujeto de contribución al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (artículo 28).

4. Revisión de oferta actual de opciones de formación para el empleo en Guatemala

La formación para el empleo en el sistema educativo formal se realiza en el ciclo diversificado en las distintas carreras aprobadas por el MINEDUC para los establecimientos públicos y privados. En 2024 se graduaron 157,636 estudiantes de 144 carreras distintas. Más de dos tercios de los egresados (69 % del total) estudiaron 69 variantes de bachillerato, y casi la mitad de ellos son del Bachillerato en Ciencias y Letras, el cual no está orientado a la formación para el empleo, sino que tiene el propósito de preparar al estudiante para su ingreso a la educación superior. En total operan en el país 5,108 establecimientos de educación diversificada, y el 80 % de ellos son privados (MINEDUC, 2025), por lo cual el costo es cubierto principalmente por los padres de familia o familiares responsables de los adolescentes.

Tabla 1. Estudiantes graduandos de todas las carreras del ciclo diversificado en 2024

Rama de enseñanza	Total			Porcentaje del total			Número de carreras
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	
TOTAL	157,636	74,030	83,606	100.0	100.0	100.0	144
BACHILLERATO	108,305	53,201	55,104	68.7	71.9	65.9	69
MAGISTERIO	6,712	948	5,764	4.3	1.3	6.9	5
PERITO	37,245	19,792	17,453	23.6	26.7	20.9	55
SECRETARIADO	5,374	89	5,285	3.4	0.1	6.3	15

Nota. Elaborada con información de MINEDUC (2025).

Como se indicó anteriormente la mitad de los estudiantes de bachillerato son egresados de la disciplina de ciencias y letras, sin ninguna orientación o especialización, por lo cual no corresponde incluirlos entre los que cuentan con una preparación para el trabajo.

Una de las principales limitaciones del sistema educativo nacional es su baja cobertura en la educación media. Casi todos los niños logran acceso a la educación primaria, pero solo la mitad finaliza el ciclo básico y apenas uno de cada cuatro logra culminar el diversificado. Esto implica que la mayoría de adolescentes queda fuera del sistema educativo antes de lograr una preparación mínima para el empleo.

Tabla 2. Tasa neta de escolaridad en cada nivel educativo (en porcentajes) 2022-2024

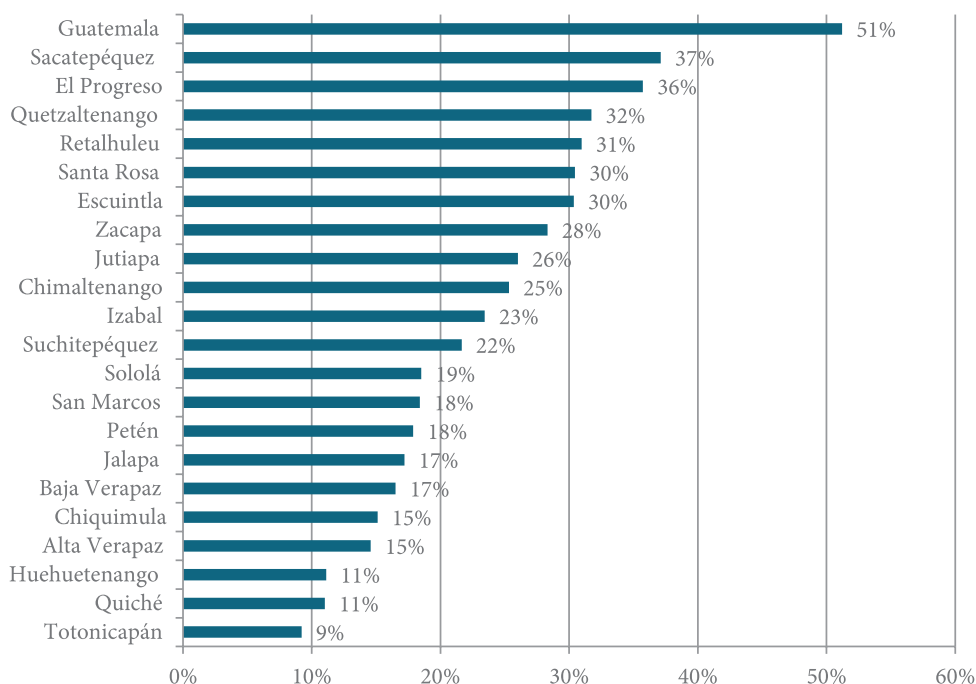
Nivel educativo	2022	2023	2024
Preprimaria	64.7	64.6	64.7
Primaria	95.4	95.8	96.0
Básico	47.9	51.0	53.4
Diversificado	24.0	24.5	25.5

Nota. Elaborada con información de MINEDUC (2025).

El MINEDUC ha anunciado para 2026 la apertura de 500 establecimientos de educación básica y diversificada en todo el país. De acuerdo con declaraciones de prensa del viceministro de Educación “La meta es incorporar entre 25 mil y 30 mil estudiantes durante el primer año de funcionamiento y alcanzar hasta 75 mil jóvenes en los siguientes tres años” (Carranza, 2025). Se agrega en la nota de prensa que no todos los grados abrirán simultáneamente. En el primer año, los institutos ofrecerán primero básico y cuarto diversificado. En los ciclos posteriores se sumarán los grados superiores hasta completar cada nivel educativo. Es de esperar que se pueda cumplir esta meta para alcanzar una mayor cobertura.

La cobertura educativa no es homogénea en todos los departamentos del país, sino hay fuertes diferencias entre ellos. Guatemala tiene la más alta tasa neta de cobertura en diversificado (51 %) seguido por Sacatepéquez y El Progreso (37 y 36 % respectivamente). En el otro extremo, Totonicapán tiene la menor cobertura (9 %) seguido por Quiché y Huehuetenango (ambos con 11 %). Cabe resaltar que los primeros departamentos tienen bajos porcentajes de población indígena y del área rural, y lo contrario ocurre en los del segundo grupo, lo cual sugiere que las oportunidades de acceso son menores por barreras de idioma y de área de residencia.

Ilustración 10. Tasa neta de cobertura educativa del ciclo diversificado por departamento, 2024



Nota. Elaborada con información de MINEDUC (2025).

En el ámbito de la educación extraescolar, el MINEDUC ejecuta el programa de Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana (CEMUCAF) por medio de la Dirección General de Educación Extraescolar (DIGEEX). El programa está dirigido a jóvenes y adultos para prepararlos en la inserción laboral a través de la formación profesional y técnica, y también se facilitan orientaciones sobre emprendimiento. Los niveles de cualificación de los cursos que se imparten son: nivel I, dirigido a jóvenes y adultos con primaria completa o incompleta, nivel II, dirigido a jóvenes y adultos con nivel medio, ciclo básico completo e incompleto, y nivel III, dirigido a jóvenes y adultos con nivel medio, ciclo diversificado completo e incompleto (MINEDUC 2025a). La población atendida mediante este programa es la siguiente:

Tabla 3. Ministerio de Educación: estudiantes del Programa de Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana (CEMUCAF), 2024 y 2025

	2024	2025
Estudiantes atendidos del Programa de Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana (CEMUCAF)	24,415	28,541

Nota. Elaborada con información de MINEDUC (2025b).

La DIGEEX también cuenta con el Programa Modalidades Flexibles para la Educación Media, el cual es:

...una estrategia complementaria de cobertura, que ofrece oportunidades educativas para que las personas puedan iniciar o completen sus estudios en los ciclos básico y diversificado. El Programa se implementa a nivel nacional focalizado en el área rural y urbano-marginal, y se implementa con el apoyo de Organizaciones No Gubernamentales, Asociaciones, Fundaciones, y Municipalidades. Las sedes donde se atienden a los estudiantes se denominan Centros de Educación Extraescolar (CEEX).

El objetivo es ofrecer modalidades educativas flexibles para las personas que por sus compromisos familiares, ocupaciones laborales, bajos recursos económicos, migración, ubicación geográfica en que residen, no pueden asistir al subsistema escolar. La entrega educativa se hace en la modalidad semipresencial y a distancia, permitiendo que cada estudiante organice su tiempo según sus responsabilidades laborales o familiares (MINEDUC 2025c).

Tabla 4. Ministerio de Educación: estudiantes del Programa Modalidades Flexibles para la Educación Media, 2024 y 2025

	2024	2025
Estudiantes atendidos del Programa Modalidades Flexibles para la Educación Media	18,113	28,411

Nota. Elaborada con información de MINEDUC (2025b).

Por su parte, el INTECAP brinda tres tipos distintos de formación para el empleo, los cuales son los siguientes:

- **Formación Ocupacional Certificable:** Son carreras de mediana y larga duración (de 250 a 3,000 horas), estructuradas por módulos de formación, orientadas a desarrollar las competencias requeridas para el desempeño de una ocupación o una calificación reconocida en el medio laboral guatemalteco.
- **Capacitación No Certificable:** Cursos de formación complementaria, de corta duración (generalmente hasta 250 horas), orientados a desarrollar conocimientos, destrezas y habilidades, a efecto que los trabajadores llenen brechas de competencia para mejorar el desempeño de sus funciones laborales.
- **Certificación Laboral:** Consiste en un proceso mediante el cual se otorga un reconocimiento formal de la capacidad laboral demostrada por una persona, con base en una evaluación de sus competencias, tomando como referencia una norma o estándar previamente establecido. (INTECAP, 2024, p. 58).

El 90 % de las personas atendidas por INTECAP participan en actividades de capacitación no certificable, y solamente el 8 % en las opciones certificables que permiten la formación de capacidades para la incorporación al mercado laboral, según se muestra a continuación.

**Tabla 5. Personas atendidas por INTECAP
en actividades de capacitación, realizado 2024 y meta 2025**

	Realizado 2024	Meta 2025
Personas atendidas con Formación Ocupacional Certificable	39,315	41,581
Personas atendidas con Capacitación No Certificable	427,706	450,061
Personas atendidas con Certificación Laboral	5,933	6,263
Total	472,954	497,905

Nota. Elaborada con información de INTECAP (2024).

Además de los servicios de educación y formación que ofrece el MINEDUC, así como el INTECAP y los establecimientos privados autorizados para ofrecer educación formal, operan en Guatemala las Academias de Cursos Libres (ACL), las cuales también son autorizadas por el MINEDUC a través de la DIGEEX y ofrecen servicios educativos de formación y de capacitación para la vida y el trabajo productivo a personas que no han tenido acceso al Sistema Educativo Nacional (MINEDUC, 2025d).

Los niveles de formación que ofrecen las ACL son los siguientes:

- Inicial: Desde 200 horas hasta 480 horas de formación.
- Intermedio: Desde 481 horas hasta 960 horas de formación.
- Avanzado: Desde 961 horas en adelante (MINEDUC, 2025d).

Las academias no están sujetas a un orden rígido de calendarios, horarios, grados escolares y edades, ni a un sistema inflexible de conocimientos. Las áreas en las que se ofrece formación según el catálogo de opciones habilitado por el MINEDUC son las siguientes:

Tabla 6. Áreas de formación para el trabajo ofrecidas por las academias de cursos libres

Agricultura	Computación	Idioma extranjero	Idioma maya
Arte dramático	Construcción	Floristería	Pintura
Belleza y cosmetología	Decoración y manualidades	Pastelería y repostería	Preparación de alimentos
Baile	Contabilidad	Mecanografía	Programación
Bomberos	Correspondencia	Modelaje	Sastrería
Caligrafía	Corte y confección	Música	Soldadura
Canto	Eléctricos	Ortografía	Taquigrafía
Carpintería	Idioma español	Panadería	Tuberías

Nota. Elaborada con información de MINEDUC (2025d).

De acuerdo con información del MINEDUC en su opción de consulta de registros de academias de cursos libres puesto a disposición del público en su portal de internet, al mes de noviembre 2025 se encuentran registradas 74 en todos los departamentos y municipios del país. El MINEDUC no reporta sobre número de personas atendidas mediante esta modalidad de formación. Las consultas de las academias autorizadas se pueden hacer por medio del siguiente enlace: https://www.mineduc.gob.gt/BUSQUEDA_ACADEMIAS_GE/

En el ámbito privado también existen otras opciones de formación para el trabajo, pero en muy pocos casos son para propiciar la incorporación al mercado laboral sino para desarrollar especializaciones en ciertas áreas en función de

las necesidades del puesto de trabajo. Además, no existe un registro de estas entidades que permita cuantificar la población atendida. Algunos proyectos de cooperación internacional también desarrollan programas de formación para emprendimientos y habilidades gerenciales para mipymes, pero son de corta duración y no se asegura su sostenibilidad cuando se agota el financiamiento del donante.

5. Marco conceptual para un sistema de formación técnica y profesional

El Banco Mundial (BM o WB por sus siglas en inglés), la UNESCO y la Organización Internacional del Trabajo (OIT o ILO por sus siglas en inglés) elaboraron y publicaron en 2023 de manera conjunta el informe titulado *Construyendo mejores sistemas de formación técnica y profesional formal: principios y práctica en países de ingresos bajos y medios*. Uno de los temas desarrollados en el estudio es el relativo a un marco conceptual básico para un sistema de formación técnica y profesional (FTP) en los países, en el cual se resumen los principales aspectos que deben tomarse en cuenta en el diseño y reforma de este tipo de sistemas. El informe está publicado en idioma inglés, y en esta sección se presentan traducciones libres de extractos de dicho marco conceptual que buscan ilustrar sobre el tema.

Se resalta en el estudio que la capacidad de los programas de FTP para mejorar la empleabilidad de las personas y, por tanto, contribuir al empleo y la productividad depende de tres elementos interrelacionados:

- (1) su capacidad para cumplir con “dimensiones clave de desempeño” relacionadas con el acceso, la equidad, así como la calidad y la relevancia,
- (2) interacciones productivas entre los involucrados en la FTP, especialmente los estudiantes, las instituciones de formación y las empresas, y
- (3) bases sólidas en términos de visión y marco estratégico, gobernanza, y mecanismos de financiamiento y gasto (WB, ILO, UNESCO, 2023).

5.1 Dimensiones clave del desempeño de la FTP: acceso, equidad, calidad y relevancia

La primera dimensión clave del desempeño para un sistema formal de FTP es el acceso, que determina cuántas personas pueden matricularse y beneficiarse de adquirir las habilidades y los títulos o certificaciones relacionadas que ofrecen los programas en dichos sistemas. En los países de ingreso medio y bajo existen muchos obstáculos para los estudiantes que quieren matricularse en programas formales de FTP. Estos pueden estar relacionados con limitaciones del lado de la oferta, por ejemplo, número limitado de instituciones de FTP en determinadas ubicaciones, falta de programas en ciertas especializaciones o capacidad limitada de matrícula en programas populares, o con limitaciones del lado de la demanda, por ejemplo, capacidad de pago de los servicios (WB, ILO, UNESCO, 2023).

La equidad, la segunda dimensión del desempeño, ayuda a la FTP a alcanzar objetivos de empleo y productividad de mayor nivel, así como objetivos sociales amplios, asegurando que se desarrollen habilidades independientemente de quiénes sean y dónde estén los estudiantes, y que se amplíen las oportunidades para todos. A menudo, los sistemas de FTP intentan ampliar el acceso para que más estudiantes puedan inscribirse y participar en los programas. Pero más acceso no implica necesariamente más equidad para los grupos en riesgo de exclusión. La participación en la FTP también va más allá del acceso. En primer lugar, la equidad consiste en garantizar que las circunstancias personales y sociales del alumno —por ejemplo, género, ingresos, residencia, origen, estatus migratorio, etnia o discapacidad— no sean un obstáculo para acceder, aprender o completar un programa de FTP. En segundo lugar, la equidad también consiste en garantizar que los alumnos desfavorecidos no sean enrolados en programas mediocres (WB, ILO, UNESCO, 2023).

Una tercera dimensión clave del desempeño es la calidad, ya que los sistemas de FTP se deben esforzar por ofrecer programas y servicios a sus alumnos que cumplan altos estándares. Los programas de FTP deben impartirse según los estándares de cada sector, lo que requiere instituciones bien equipadas y adecuadamente dotadas de recursos, profesores e instructores continuamente bien formados, incentivados y capaces de ofrecer programas de alta calidad (WB, ILO, UNESCO, 2023).

Por último, la relevancia de la FTP para las necesidades del mercado laboral determina sus resultados finales. Para contribuir al empleo y la productividad, la FTP debe ser altamente receptiva a las necesidades de habilidades de las empresas, tanto actuales como aquellas que surjan a medida que evolucionan los mercados laborales. La formación también debe ser relevante para el contexto local, especialmente en los países de ingreso medio y bajo, donde la mayoría de las empresas son informales y pequeñas, predominan el trabajo autónomo y las empresas domésticas, y donde el sector servicios absorbe a la mayoría de los trabajadores no agrícolas, la FTP debe responder a las diversas realidades existentes (WB, ILO, UNESCO, 2023).

5.2 Interacciones entre los actores involucrados

El adecuado funcionamiento de la FTP para alinear la oferta y la demanda de habilidades depende de una amplia gama de actores involucrados, cuyas acciones e interacciones influyen en su desempeño y en su capacidad para alcanzar los resultados necesarios. Los actores del lado de la oferta son responsables de la provisión y regulación de programas y servicios de educación y formación; otros en el lado de la demanda son usuarios y clientes de la FTP. Por último, hay partes interesadas en el centro, cuya función es mediar entre la oferta y la demanda para facilitar una buena coincidencia entre los alumnos y los programas de formación (WB, ILO, UNESCO, 2023).

Entre los numerosos actores de la FTP, los estudiantes, las instituciones de formación y las empresas destacan por su participación directa en la FTP formal. El concepto de estudiantes se define de forma amplia, incluyendo no solo a quienes participan actualmente en un programa de FTP, sino también a quienes estén considerando formarse antes de incorporarse al mercado laboral, para actualizar sus habilidades o perfeccionar sus competencias, y a quienes han completado sus estudios y se encuentran en transición al mundo laboral, cursando estudios superiores o ya están empleados. Las instituciones de FTP, tanto privadas como públicas, imparten formación formal, y dentro de ellas se encuentran otros actores, como directivos y docentes. Las empresas constituyen el tercer grupo esencial de actores de la FTP y, junto con los estudiantes, su cliente clave. Se define a las empresas de forma amplia para abarcar a empleadores privados, no gubernamentales y públicos, independientemente de su tamaño, de si son empresas formales o informales, de trabajadores autónomos o familiares (WB, ILO, UNESCO, 2023).

Más allá de este núcleo, otros actores también forman parte del complejo ecosistema de la FTP. Entre ellos se encuentran organismos gubernamentales y administrativos, como las agencias de FTP y los ministerios competentes que establecen políticas y regulan, gestionan todo el proceso o gestionan las instituciones y programas dentro de él. También existen organizaciones representativas, como organizaciones de empleadores, organizaciones de trabajadores, sindicatos de docentes, asociaciones de estudiantes y padres, grupos profesionales y redes de instituciones públicas y privadas de FTP (WB, ILO, UNESCO, 2023).

Al igual que en otras áreas del desarrollo de competencias, la justificación de las intervenciones gubernamentales en la FTP reside en la presencia de fallos del mercado o fricciones institucionales, así como en el fomento de la equidad. Los gobiernos también desempeñan un papel fundamental para garantizar la equidad en la FTP. Sin la intervención gubernamental, grupos vulnerables

como los jóvenes, las mujeres y las personas de entornos socioeconómicos desfavorecidos podrían quedar rezagados en la adquisición de las competencias necesarias para la empleabilidad (WB, ILO, UNESCO, 2023).

Dada la posibilidad de fallos de coordinación, se necesitan mecanismos de gobernanza adecuados a nivel nacional, regional, sectorial y local para garantizar interacciones eficaces entre estos actores y su alineación con las prioridades nacionales. Garantizar esta coordinación es especialmente necesario cuando se desarrollan o implementan reformas e innovaciones importantes, o cuando se introducen nuevos socios o procedimientos. Una coordinación eficaz requiere un liderazgo de alto nivel que permita superar las barreras a la cooperación, junto con funciones y responsabilidades claramente definidas que fomenten la comunicación y creen las condiciones para acciones coherentes y bien coordinadas (WB, ILO, UNESCO, 2023).

5.3 Fundamentos de la FTP: visión y marco estratégico, gobernanza y mecanismos de financiamiento y de gasto

El desempeño de los sistemas de FTP se basa en tres pilares: (i) visión y marco estratégico (“planes”); (ii) mecanismos de gobernanza (“herramientas”); y (iii) mecanismos de financiamiento y gasto (“fondos”). En los sistemas de FTP que funcionan adecuadamente, los componentes básicos están bien alineados entre sí y contribuyen a mejorar el acceso, la equidad, la calidad y la pertinencia (WB, ILO, UNESCO, 2023).

i) Visión y marco estratégico

Una base sólida parte de una visión clara del papel de la FTP en el sistema educativo, la economía y la sociedad. Una visión clara y compartida por los actores clave de la FTP puede sentar las bases de un marco estratégico que establezca el diseño, los objetivos específicos y los resultados del sistema, junto con los elementos esenciales para alcanzarlos. Esta visión debe ser realista

respecto a las fortalezas y debilidades del sistema, así como a las limitaciones y riesgos que plantea el entorno económico general (WB, ILO, UNESCO, 2023).

ii) Gobernanza

Para implementar la visión y el marco estratégico de la FTP es necesario establecer estructuras de gobernanza adecuadas. La gobernanza se refiere a las estructuras y procesos formales e informales diseñados para garantizar la implementación eficaz de estrategias y políticas. Este pilar incluye la provisión de marcos legales, regulatorios o normativos, la gestión de las redes de proveedores de FTP, la gestión de las alianzas público-privadas para la FTP y la formulación, la evaluación y revisión de las políticas de FTP, así como la recopilación y análisis de datos y estadísticas para la toma de decisiones (WB, ILO, UNESCO, 2023).

Una buena gobernanza requiere una gestión eficaz. Esta incluye la asignación de mandatos y responsabilidades claros y adecuados a las estructuras y organismos de todos los niveles, la dotación a estos organismos de los recursos y procedimientos necesarios para el cumplimiento de sus mandatos, y una supervisión y rendición de cuentas eficaces. Es importante destacar que una buena gobernanza implica una clara separación de las funciones relacionadas con las políticas y el financiamiento, la ejecución, la supervisión y la evaluación (WB, ILO, UNESCO, 2023).

iii) Financiamiento y gastos

Un último pilar del sistema se centra en los mecanismos de financiamiento y gasto. Junto con una gestión sólida, el financiamiento de la FTP debe ser estable, predecible, sostenible y suficiente. Esto implica garantizar que los fondos provengan de diversas fuentes, que la asignación de recursos se base en criterios adecuados y transparentes, y que el impacto de los acuerdos de financiamiento en las dimensiones clave del desempeño del sistema se supervise periódicamente. Si

bien existen diversos mecanismos para la movilización y asignación de fondos, no debe descuidarse la función de los incentivos financieros, ya que pueden ser medios eficaces para apoyar a los estudiantes, por ejemplo, mediante becas que facilitan el acceso a la FTP a grupos desfavorecidos, o a los proveedores de FTP, por ejemplo, mediante planes de pago basados en el desempeño (WB, ILO, UNESCO, 2023).

El financiamiento de la FTP puede provenir de diversas fuentes y a través de diferentes modalidades. En general, existen tres fuentes nacionales principales de financiamiento formal de la FTP: gobiernos, hogares y empleadores. Compartir los costos entre estas fuentes puede ser eficiente y, al mismo tiempo, reducir la dependencia de una sola. Otras fuentes pueden incluir las actividades generadoras de ingresos de los proveedores de FTP. En muchos países de ingresos bajos y medios, los socios para el desarrollo y la asistencia externa también constituyen una fuente de financiamiento. Los aportes de cada actor pueden adoptar diferentes formas. Los gastos de los hogares, por ejemplo, pueden cubrir las tasas de matrícula, el costo de los materiales de aprendizaje y los gastos de viaje, pero también incluyen el costo de oportunidad de los salarios no percibidos (WB, ILO, UNESCO, 2023).

Las fuentes de financiamiento para los proveedores públicos y privados de FTP suelen ser bastante distintas: los proveedores públicos, en la mayoría de los casos, dependen casi exclusivamente de fondos públicos, mientras que los privados recurren en mayor medida a los recursos de hogares y empresas. Los mecanismos de financiamiento también pueden diferir, ya que los gobiernos centrales o subnacionales pueden proporcionar fondos a particulares, proveedores de FTP y empresas que imparten formación en el lugar de trabajo. Los recursos pueden proporcionarse directamente (mediante transferencias) o indirectamente, como exenciones fiscales o vales. Dada la complejidad del financiamiento de la FTP, el diálogo social con la participación de empleadores y representantes de los trabajadores es importante para desarrollar mecanismos sostenibles en este ámbito (WB, ILO, UNESCO, 2023).

6. Revisión de experiencias regionales de sistemas de formación para el empleo

En la presente sección se presenta información relacionada con los sistemas de formación para el empleo de cuatro países latinoamericanos que, por su estructura institucional, se asemejan a Guatemala y pueden ser considerados como posibles referencias a tomar en cuenta. En concreto, se presentan los principales aspectos de los casos de Chile, Paraguay, Colombia y Costa Rica.

6.1 Mandato principal

Una característica transversal que destaca en los sistemas de formación para el empleo de los cuatro países seleccionados es el hecho de que existe un mandato doble para las instituciones encargadas, consistente tanto en la mejora de la empleabilidad como en el aumento de la productividad. En Chile, esto se encuentra plasmado en el Decreto Ley 1446 del año 1976, por medio del cual se formalizó el **Servicio Nacional de Capacitación y Empleo** (SENCE). En su artículo primero se indica que:

El régimen de Capacitación y Empleo que establece el presente decreto ley, tiene por objeto procurar un adecuado nivel de empleo, con el fin de hacer posible tanto el progreso de los trabajadores como la mejor organización y productividad de las empresas (BCN, 1976).

En este contexto, el SENCE ofrece programas englobados en tres áreas primordiales. La primera es la capacitación y apoyo a la contratación que incluye estrategias como el otorgamiento de incentivos fiscales para promover la capacitación, cursos virtuales, becas para personas en situación de riesgo y

subsidios al empleo joven y femenino. En segundo lugar, aparece el apoyo a la búsqueda de empleo, que da asistencia a los desocupados a través de ferias laborales, una plataforma de orientación digital y las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL), las cuales relacionan a oferentes y solicitantes de empleo. Finalmente, se encuentra también el análisis del mercado laboral que es realizado continuamente por un sistema de “observatorios laborales” que entrega estudios y evidencia sobre las tendencias de la oferta y demanda de trabajo; siendo uno de sus productos principales la *Encuesta Nacional de Demanda Laboral* (ENADEL) (SENCE, 2025a).

Para el caso de Paraguay, la creación del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) se remite a la ley No. 1652 del año 2000, en donde se establece:

El Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral tendrá los siguientes fines: la adquisición por sus beneficiarios de conocimientos, habilidades y destrezas para el desarrollo de su capacidad y creatividad laboral, de acuerdo con las metas que determinen los planes y políticas del Poder Ejecutivo; la formación, capacitación, especialización y reconversión sectorial de sus beneficiarios para adecuar su rendimiento a las actuales condiciones y requerimientos de la producción de bienes y servicios, y a la demanda del mercado; y el mejoramiento de la calificación, la competencia y la productividad de la población económicamente activa (BACN, 2013).

En búsqueda del cumplimiento de dichos objetivos, el SINAFOCAL se compone de múltiples dependencias, entre las que resalta Emprende, la cual busca impulsar el potencial creativo y emprendedor de los paraguayos a través de una asistencia integral a proyectos destacables (SINAFOCAL, 2024a). También se integra el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), un organismo que se encarga de la administración de cursos de capacitación y formación técnica (SINAFOCAL, 2024b). Asimismo, la institución cuenta con un “Observatorio” que, en semejanza al caso chileno, busca generar investigaciones

sobre el mercado de trabajo para dirigir adecuadamente la política de empleo y formación (SINAFOCAL, 2024c).

En Colombia existe el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que constituye la institución más antigua de las presentadas, habiéndose creado desde el año 1957 mediante el Decreto Ley No. 118. No obstante, dicha normativa únicamente refiere a su creación y no fue hasta 1994 con el Decreto Ley No. 119 en donde se establecieron sus objetivos, siendo el primero de ellos:

Dar formación profesional integral a los trabajadores de todas las actividades económicas, y a quienes, sin serlo, requieran dicha formación para aumentar por ese medio la productividad nacional y promover la expansión y el desarrollo económico y social armónico del país, bajo el concepto de equidad social redistributiva (DAFP, 1994).

En ese sentido, el SENA cuenta con varios programas agrupados en tres ejes: formación, empleabilidad y empresarios. Dentro del primero, se ofrecen programas presenciales o virtuales de capacitación en diversos oficios y trabajos técnicos, así como también de idiomas (SENA, 2025a). Como parte del segundo, se cuenta con una Agencia Pública de Empleo (APE) para conectar a trabajadores con puestos de trabajo (SENA, 2025b) y, en el último, se ofrecen programas de apoyo a mipymes, laboratorios de innovación y oportunidades de financiamiento (SENA, 2025c).

Finalmente, en Costa Rica la formación para el trabajo se encuentra a cargo del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) creado en 1965 por el Decreto 3506 y cuya finalidad principal de acuerdo con la norma vigente (Decreto 6868 de 1983) es:

Promover, desarrollar y potenciar la capacitación y formación profesional en Costa Rica; las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para encontrar, conservar y mejorar las condiciones para un trabajo de calidad o el emprendimiento y el desarrollo empresarial.

Esto en todos los sectores de la economía, en aras de impulsar y contribuir con el desarrollo económico, la inclusión social y el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del pueblo costarricense (INA, 1983).

A pesar de que en este caso no se menciona explícitamente el término productividad dentro de la norma legal, este mandato sí se encuentra cubierto en la planificación estratégica del instituto, particularmente en su misión, que consiste en:

Brindar servicios pertinentes propios de la formación, capacitación y certificación profesional a personas físicas y jurídicas, para contribuir a la empleabilidad, movilidad social, dignificación del talento humano técnico, productividad, competitividad, emprendimiento y desarrollo empresarial, a fin de anticipar y enfrentar los cambios que demandan los entornos nacional e internacional (INA, 2025a).

6.2 Representación tripartita

Otro factor que distingue a los sistemas nacionales de formación es su integración tripartita, lo que significa que dentro de su estructura cuentan con espacios de representación del sector de empleadores, trabajadores y el Estado. En concreto, el reglamento general del estatuto de capacitación y empleo en Chile (Decreto 98 del año 1997) establece la conformación del Consejo Nacional de Capacitación, el cual lo preside el ministro de Trabajo y Previsión Social, y cuenta con la participación de los ministros de Economía, Fomento y Turismo, de Educación y el vicepresidente de la Corporación de Fomento de la Producción. Asimismo, se incluyen cuatro asientos para representantes del Sector Laboral, que desde el 2023 han sido ocupados por la multisindical Central Unitaria de Trabajadores (CUT), y cuatro asientos para representantes del sector empresarial ocupados por la Confederación de la Producción y Comercio (CPC), la Cámara Chilena de la Construcción y Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de Chile (CONAPYME) (BCN, 1997a).

En Paraguay, la máxima autoridad del SINAFOCAL es conocida como el “Órgano Rector” y está conformada por nueve miembros titulares y nueve suplentes. Desde el Estado se cuenta con un representante del poder Ejecutivo, siendo actualmente la ministra de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; un representante del Consejo de Gobernadores y un representante de la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI). Por parte de los trabajadores, se cuenta con un miembro de cada una de las tres organizaciones sindicales más importantes del país: la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Central Nacional de Trabajadores (CNT) y la Central General de Trabajadores (CGT). Finalmente, los empresarios están representados por un miembro proveniente de la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO), la Unión Industrial Paraguaya (UIP) y la Asociación Rural Paraguay (ARP) (BACN, 2013).

El caso de Colombia cuenta con una estructura muy similar, en donde el máximo órgano dentro del SENA es conocido como el Consejo Directivo Nacional, conformado actualmente por 12 miembros principales y 12 delegados. Desde el Estado se incluyen al ministro del Trabajo, el ministro de Comercio, Industria y Turismo, el ministro de Educación Nacional, y el ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. En representación de los sectores productivos se incluyen los presidentes de la Asociación de Industriales Nacionales (ANDI), la Federación Nacional del Comerciante (FENALCO), la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI). En relación con los trabajadores, se incluyen a dos representantes de las confederaciones que acrediten el mayor número de afiliados, siendo en la actualidad la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación General del Trabajo (CGT). Adicionalmente, se garantiza un espacio de representación para la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) y la Confederación de Cooperativas de Colombia (CONFECOOP) (DAFP, 1994).

Por último, el INA en Costa Rica es encabezado por la Junta Directiva, conformada por un presidente, el cual debe ser un cuadro propio de la institución con experiencia acerca del manejo de la misma; los ministros de Trabajo y Seguridad Social, y de Educación Pública; y tres representantes tanto del sector empresarial como del sector laboral. Los representantes del sector empresarial son elegidos a través de una nómina de nueve candidatos promovidos por la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP). Mientras tanto, los representantes del sector laboral son escogidos a partir de ternas presentadas por cada una de las organizaciones sindicales, cooperativistas y solidaristas costarricenses. En ambos casos, los candidatos deben cumplir con la condición de contar con experiencia y conocimientos relacionados con las funciones del instituto para que su aplicación sea válida (INA, 1983).

6.3 Financiamiento

Acerca del financiamiento de los sistemas de formación para el empleo es posible identificar que la mayoría de casos cuenta con un esquema de ingresos propios recolectados a través de contribuciones previstas en la ley. Es decir, dichas instituciones no dependen en su totalidad de una asignación presupuestaria por parte de los gobiernos centrales, lo que les permite una mayor estabilidad financiera que mejora la capacidad de ejecución de sus actividades.

En ese sentido, Chile resalta como un caso distinto a los demás ya que el SENCE no financia de manera directa las capacitaciones, sino que la regulación establece que son las empresas las responsables de asumir dichos costos. Únicamente existe la posibilidad de acceder a un mecanismo de incentivos fiscales denominado “franquicia”, en el que se exonera hasta un equivalente a un 1 % de la planilla del impuesto sobre la renta en caso de que se haya incurrido en gastos de capacitación para los empleados. También existe el Fondo Nacional de Capacitación, como un instrumento que tiene la institución para

dar apoyo a aquellos actores con mayor necesidad, no obstante, sí depende del financiamiento establecido en el presupuesto nacional (BCN, 1997b).

En el caso paraguayo, la misma ley donde se crea el SINAFOCAL establece en su artículo siete que los recursos para la institución provendrán de seis fuentes. La primera es la de las asignaciones y subvenciones asignadas en el Presupuesto General de la Nación; sin embargo, también se considera posible la recepción de ingresos de parte de los gobiernos departamentales y municipales para la gestión de programas acordados directamente con ellos, aportes de empresas privadas bajo la modalidad de prestación de servicios, donaciones y fondos de cooperación internacional. Además, se establece un aporte patronal del 1 % sobre las remuneraciones de los trabajadores (BACN, 2013).

Bajo la misma línea, la legislación colombiana indica que el SENA puede recibir recursos a través de la venta de productos y servicios como resultado de acciones de capacitación, donaciones y contribuciones de terceros reguladas por la ley, y los aportes de empleadores equivalentes a un 0.5 % de las nóminas para trabajadores del Estado y 2 % para particulares, trabajadores de empresas públicas y privadas, y sociedades de economía mixta (DAFP, 1994).

Finalmente, en Costa Rica, la Ley Orgánica del INA también establece que el instituto se financia por medio de una cuota patronal, que corresponde a un 1.5 % de las planillas de salarios mensuales; con excepción del sector agropecuario que paga únicamente un 0.5 % y a las empresas establecidas en zonas francas nuevas les corresponde un 1 % durante sus primeros diez años de operación. Igualmente, contempla la posibilidad de ingresos por concepto de venta de productos y prestación de servicios generados a través de sus programas de capacitación, préstamos internos o externos y donaciones (INA, 1983).

6.4 Modalidad de servicios

En cuanto a la modalidad para la entrega de los servicios de los sistemas de formación, se identifica el aprovechamiento de una estructura descentralizada para maximizar su alcance dentro del territorio nacional en cada uno de los países. De hecho, en algunos casos como el chileno, la tarea es delegada a “organismos técnicos” que son certificados para llevar a cabo dicha función, de los cuales se cuenta con un registro público (BCN, 1997b). Además, el SENCE cuenta con una dirección nacional ubicada en la ciudad de Santiago y 16 representaciones ubicadas en cada una de las capitales regionales (SENCE, 2025b).

El SINAFOCAL en Paraguay también cuenta con una dependencia denominada Registro de Institutos de Formación y Capacitación Laboral (REIFOCAL) que certifica todas las instituciones que están legalmente avaladas para impartir cursos de formación profesional aparte del SNPP, siendo actualmente 66 (SINAFOCAL, 2024d). En cuanto al servicio estatal, se identifican 14 sedes regionales del SNPP distribuidas en todo el territorio (SNPP, 2024).

En Colombia, el SENA cuenta con presencia en 1,102 municipios del país, cubriendo un 99.9 % del territorio nacional a través de 33 sedes regionales y extensa red de centros de formación locales (SENA, 2025d). Asimismo, bajo una estructura muy similar, el INA en Costa Rica cuenta con nueve unidades regionales y 54 centros de formación en todo el país (INA, 2025b).

Sumado a ello, una iniciativa innovadora que han implementado las instituciones en un par de países es lo que se ha denominado “aulas móviles”. Estas nacen como una iniciativa para alcanzar incluso las áreas más remotas del territorio nacional. Concretamente, el SENA en Colombia cuenta con el programa denominado Parallax con 149 aulas móviles que recorren la totalidad del territorio nacional impartiendo cursos cortos en temas como agricultura

de precisión, automatización, café, electrónica, mecánica automotriz, entre otros (SENA, 2025e). Paralelamente, en Paraguay el SNPP indica en su sitio web que cuenta con “unidades móviles que permiten llegar a todo el país” (SNPP, 2023); como dato de referencia puede mencionarse que estas unidades capacitaron a 667 jóvenes en 2015 y más de 1,000 en 2016, impartiendo cursos en gastronomía, mecánica de motos, electricidad, electrónica, informática y soldadura (SNPP, 2016).

Otra estrategia que ha cobrado interés en los últimos años ha sido la promoción de sistemas de “educación dual”, que consiste en la creación de programas educativos que no se llevan a cabo en su totalidad en aulas, sino que ofrecen una alternancia entre centros educativos y una empresa o sitio de trabajo. Paraguay promueve dicha metodología a través de la dependencia del SINAFOCAL denominada MOPADUAL, logrando en el 2018 por medio del Decreto 8670 que el Estado aprobara la creación de contratos de prestación de servicios en instituciones públicas con la modalidad de formación dual (SINAFOCAL, 2024e). Asimismo, el INA en Costa Rica ya se encuentra implementando cursos en modalidad dual, con programas en disciplinas como electromecánica, gestión de calidad, cocina, diseño gráfico, reparación de vehículos, entre otros, lo cual está regulado por el Decreto 9728 del año 2019 (INA, 2025c).

De igual manera se identifican alianzas estratégicas entre los sistemas de capacitación y formación profesional y otras instituciones educativas, como universidades, para la nivelación educativa de la población. Entre estos esfuerzos se encuentra la plataforma ChileValora (servicio público de capacitación) que cuenta con 43 convenios de colaboración con institutos profesionales, centros de formación técnica y universidades para reconocer las certificaciones de capacitación técnica como medios válidos para la aceptación de estudiantes en sus programas educativos o para la convalidación de asignaturas (ChileValora, 2025a). Asimismo, en Colombia el SENA cuenta con el programa de Articulación con la Media, el cual consiste en una alianza con el Ministerio de Educación

que permite a los estudiantes del nivel medio obtener una doble titulación al finalizar sus estudios, siendo reconocidos como bachilleres y técnicos en el área de especialidad que hayan cursado (SENA, 2025f).

Finalmente, otro elemento fundamental que incluyen los sistemas de los cuatro países es la certificación de competencias que consiste en un servicio que ofrece la posibilidad de que las personas obtengan un reconocimiento formal de los conocimientos y habilidades que hayan adquirido a lo largo de su vida, sin importar el lugar donde haya sido. Por ejemplo, personas con amplia experiencia laboral, pero sin titulación técnica o académica, conocimientos adquiridos por medio de autoaprendizaje o en cursos que no entreguen diploma. Para lo que en todos los casos se diseña un catálogo de competencias que el sistema reconoce como válidas para certificación y organiza herramientas de evaluación para validar el dominio de la materia por parte de los solicitantes de una certificación (ChileValora, 2025b; SINAFOCAL, 2024f; SENA, 2025g; INA, 2025d).

7. Conclusiones y recomendaciones para el caso de Guatemala

7.1 Conclusiones

- La informalidad es el principal problema del empleo en el país por cuanto afecta a cerca del 70 % de la población ocupada, y se ha mantenido casi constante desde 2002 hasta 2024. Esto significa que la mayoría de los trabajadores se desempeñan en actividades en las que no se cumple total o parcialmente la normativa aplicable que regula la operación de las empresas y las relaciones laborales. El comercio es el sector con mayor concentración de empleo informal, seguido por la agricultura, y juntos absorben a más de la mitad de los trabajadores informales. En cuanto al tamaño de la empresa, la informalidad se concentra en los trabajadores independientes y en las microempresas de dos a cinco trabajadores, pero también se observa en proporciones menores en empresas de mayor tamaño.
- Los trabajadores informales se caracterizan en su mayoría por no tener escolaridad o haber estudiado únicamente la educación primaria. Esto da lugar a que las principales ocupaciones en las que trabajan sean las elementales que no requieren mayores conocimientos y habilidades, como las realizadas por operarios y artesanos, y los trabajadores en la agricultura y el comercio. En cuanto a la categoría de ocupación, la mayor proporción corresponde a los trabajadores por cuenta propia, tanto en actividades agrícolas como no agrícolas. Le siguen en orden de magnitud los empleados jornaleros o peones, y los trabajadores no remunerados, lo cual es consistente con la predominancia de las ocupaciones elementales.
- Aunque la participación de las mujeres en el mercado de trabajo es menor que la de los hombres, la informalidad afecta más a las primeras, por cuanto la proporción de mujeres ocupadas en actividades informales es mayor que la de los hombres. Por otra parte, la falta de acceso a la seguridad social es

otra característica de la población trabajadora en la informalidad. De hecho, el porcentaje de personas ocupadas con acceso al seguro social es menor que el de trabajadores formales según las mediciones del INE. Esto confirma la existencia de empleo informal en empresas y entidades formales.

- La principal consecuencia del empleo informal en el que predominan las ocupaciones elementales debido a la baja preparación de los trabajadores es el menor nivel de ingresos percibidos. En 2024, el ingreso promedio mensual en la informalidad alcanzó menos de la mitad del recibido por los trabajadores del sector formal. Más de la mitad de las personas ocupadas en la informalidad recibió menos de Q1,500 mensuales en ese año.
- La relevancia de contar con una política pública en materia de capacitación técnica y profesional de los trabajadores radica no solo en dar cumplimiento a un mandato expreso de la Ley del Organismo Ejecutivo, sino en la necesidad de mejorar la preparación y formación de los trabajadores y así tengan mayores capacidades para contribuir al aumento de la productividad de las empresas. Además, de acuerdo con la Ley Orgánica del INTECAP, la coordinación de sus actividades con la política general del Estado se debe hacer por conducto del MINTRAB, el cual debe indicar los lineamientos de la política gubernativa en lo que se refiere al adiestramiento y formación profesional de los recursos humanos. Es decir que esta política es el medio previsto en la ley para una coordinación efectiva que permita orientar adecuadamente los esfuerzos en esta materia.
- Una de las atribuciones de la CONED es la de coadyuvar en la coordinación y seguimiento para el diseño, creación y funcionamiento de un Sistema Nacional de Formación Laboral que articule la demanda de las empresas con la oferta formativa, así como proponer políticas y estrategias para la promoción del empleo y la empleabilidad. La CONED cuenta ahora con las propuestas y herramientas proporcionadas por el MINECO con apoyo de la Unión Europea para la consolidación e institucionalización del SINAFOL, por lo cual es la ocasión idónea para avanzar en este objetivo que ha sido postergado desde hace mucho tiempo.

- La cobertura de las opciones para brindar formación técnica y profesional para el empleo es insuficiente. En el sistema escolar, la cobertura del ciclo diversificado es solamente el 25 %, es decir que solo uno de cada cuatro adolescentes logra acceso a la educación formal. A ello se agrega que la mayoría de los estudiantes estudia distintas variantes de bachillerato, principalmente en la rama de ciencias y letras, la cual no está orientada a la formación para el empleo. Además, la falta de oportunidades para la educación en el ciclo diversificado es mayor en los departamentos donde predominan la población indígena y rural, principalmente en el altiplano occidental.
- El financiamiento para la educación del ciclo diversificado proviene principalmente de los hogares, por cuanto el 80 % de los establecimientos en operación en 2025 son privados. Para quienes carecen de los recursos para financiar la educación formal, su alternativa es la educación extraescolar, pero su cobertura también es insuficiente para atender las necesidades de la juventud que no logra acceso al sistema educativo. Esto a pesar de que se involucra a las municipalidades del país para que apoyen los esfuerzos por medio de los CEMUCAF.
- La formación para el empleo que brinda el INTECAP se concentra en la capacitación no certificable, la cual es de corta duración y busca desarrollar competencias para mejorar el desempeño de trabajadores ya ocupados. Solamente una proporción mínima de población atendida es en la modalidad de formación certificable que busca desarrollar competencias para el aprendizaje de una nueva ocupación que permita mejorar la inserción al mercado laboral. De esta manera no se cumple a cabalidad con uno de los mandatos del INTECAP en su Ley Orgánica que es el de capacitar a los trabajadores del nivel primario y en especial a aquellos que carezcan de ocupación.
- El marco conceptual básico desarrollado por el BM, UNESCO y OIT para un sistema de formación técnica y profesional indica que la capacidad de los programas de FTP para mejorar la empleabilidad de las personas y, por

tanto, contribuir al empleo y la productividad depende de tres elementos interrelacionados: (1) su capacidad para cumplir con dimensiones clave de desempeño relacionadas con el acceso, la equidad, así como la calidad y la relevancia de la FTP, (2) interacciones productivas entre los involucrados en la FTP, especialmente los estudiantes, las instituciones de formación y las empresas, y (3) bases sólidas en términos de visión y marco estratégico, gobernanza, y mecanismos de financiamiento y gasto. Si alguno de estos tres elementos no funciona bien, el desempeño del sistema de formación será deficiente.

- Las experiencias regionales de sistemas de formación para el empleo muestran que existe un mandato doble para las instituciones encargadas, consistente tanto en la mejora de la empleabilidad como en el aumento de la productividad. De esta manera se busca asegurar que la oferta formativa responda a las necesidades de las empresas. Otro factor que distingue a los sistemas nacionales de formación en los casos revisados es su integración tripartita, lo que significa que dentro de su estructura cuentan con espacios de representación del sector de empleadores, trabajadores y el Estado.
- El financiamiento de los sistemas de formación para el empleo en los casos revisados proviene de distintas fuentes, pero en la mayoría existe un esquema de ingresos propios recolectados a través de contribuciones previstas en la ley, como es el caso del INTECAP. En cuanto a la modalidad para la entrega de los servicios de los sistemas de formación, se identifica el aprovechamiento de una estructura descentralizada para maximizar su alcance dentro del territorio nacional en cada uno de los países.

7.2 Recomendaciones para el caso de Guatemala

- Para mejorar las condiciones de empleo, especialmente el ingreso, de la mayoría de los trabajadores del país, quienes por falta de preparación adecuada y de oportunidades en el sector formal se ocupan en la informalidad, se debe dar cumplimiento al mandato legal de definir una

política pública en materia de capacitación técnica y profesional de los trabajadores, así como implementar el Sistema Nacional de Formación Laboral. Este puede ser el medio para mejorar la efectividad y aumentar la cobertura de los esfuerzos de formación para el empleo existentes, tanto del MINEDUC como los del INTECAP, que son los principales oferentes en la actualidad.

- El mandato para la implementación del SINAFOL que tiene asignado la CONED debe tomar en cuenta los elementos fundamentales del marco conceptual básico desarrollado por el BM, UNESCO y OIT para un sistema de formación técnica y profesional. Este marco conceptual es producto de una amplia revisión de experiencias de sistemas de formación e integra lecciones aprendidas y mejores prácticas identificadas, las cuales deben ser tomadas en cuenta para optimizar los recursos disponibles y asegurar la eficiencia del sistema.
- Debido a la carencia de recursos para aumentar de manera sustancial la cobertura de educación pública en el ciclo diversificado (el aumento de cobertura anunciado para 2026 es importante pero insuficiente), los esfuerzos del MINEDUC se deben orientar a la educación extraescolar, especialmente por medio de los CEMUCAF, para lo cual es necesario impulsar un mayor involucramiento de las municipalidades del país que permita aumentar de manera significativa la cobertura. También es necesario una reforma al currículo del ciclo diversificado para que la formación para el empleo sea más adecuada a las necesidades del mercado laboral y de esta manera los esfuerzos de los hogares para financiar esta educación tengan mejores resultados en términos de oportunidades en el mercado laboral para los egresados.
- El diseño del SINAFOL en Guatemala debe tomar en cuenta el doble mandato de mejorar la empleabilidad de los trabajadores y aumentar la productividad de las empresas que existe en las experiencias regionales revisadas en este estudio. Solamente en la medida que los principales actores involucrados (oferta y demanda) perciban beneficios tangibles de

la implementación del sistema de formación se logrará su participación y compromiso para que cumplan sus roles de la mejor manera. También es necesaria la definición de una estructura descentralizada del sistema de formación para que la oferta formativa pueda llegar a todo el territorio nacional e involucrar adecuadamente a los actores locales, incluidas las municipalidades.

- El aumento de la productividad de las empresas requiere no solo de trabajadores con mejor formación y preparación para el trabajo, sino de mejoras en otros ámbitos que condicionan la actividad empresarial, como son la simplificación de trámites y la asistencia técnica y financiera (entre otros), especialmente a las mipymes que tienen mayores restricciones para su desarrollo por carecer de recursos propios que les permitan invertir en su capacidad productiva o cubrir los costos de la formalización. Por tanto, es necesario avanzar simultáneamente en las políticas, estrategias y programas orientados a estos fines, especialmente en la implementación de la Política de Desarrollo de las Mipymes a cargo del MINECO.

Referencias

- Banco de Guatemala. (2019). *Medición del sector informal. Aspectos conceptuales, metodológicos y fuentes de información*. BANGUAT.
- Banco de Guatemala. (2025). *Sistema de Cuentas Nacionales Año de Referencia 2013. Valor agregado bruto del sector informal por actividad económica*. BANGUAT. <https://banguat.gob.gt/page/cuadros-estadisticos-detallados>
- Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación (2013). Ley número 1652 Creación del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral. BACN. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1733/ley-n-1652--crea-el-sistema-nacional-de-formacion-y-capacitacion-laboral>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (1976). Decreto Ley 1446 [Ministerio de Trabajo y Previsión Social]. Aprueba estatuto de capacitación y empleo. 8 de mayo de 1976. BCN. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6618>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (1997a). *Decreto 98*. [Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría de Trabajo]. Aprueba Reglamento General de la Ley N°19.518, que fija el nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo. 27 de abril de 1998. BCN. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=98442>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (1997b). *Ley 19518*. [Ministerio de Trabajo y Previsión Social]. Fija Nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo. 14 de octubre de 1997. BCN. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=76201>
- Carranza, M. P. (13 de noviembre de 2025). Mineduc prevé invertir Q438 millones al año para abrir 500 institutos en el 2026. *Prensa Libre*. <https://www.>

prensalibre.com/guatemala/comunitario/mineduc-preve-invertir-q438-millones-al-ano-para-abrir-500-institutos-en-el-2026/

Congreso de la República de Guatemala (1991). Decreto número 12-91. Ley de Educación Nacional. 12 de enero de 1991.

Congreso de la República de Guatemala (1992). Decreto número 17-72. Ley Orgánica del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad. 19 de mayo de 1972.

Congreso de la República de Guatemala. (1997) Decreto número 114-97. Ley del Organismo Ejecutivo. 13 de noviembre de 1997.

ChileValora (2025a). *Articulación con la Formación Técnico Profesional*. <https://chilevalora.gob.cl/articulacion-con-la-formacion-tp>

ChileValora (2025b). *Certificación*. https://chilevalora.gob.cl/certificacion?child_id=188

Departamento Administrativo de la Función Pública. (1994). Decreto 119 de 1994. Reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Gobierno de Guatemala (2021). *Comisión Nacional de Empleo Digno funcionará durante los próximos 10 años*. Comunicado de prensa publicado el 14/09/2021. <https://guatemala.gob.gt/comision-nacional-de-empleo-digno-funcionara-durante-los-proximos-10-anos/>

Instituto Nacional de Aprendizaje. (1983). Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje (Ley 6868 de 1983). [Poder Legislativo]. INA. https://www.ina.ac.cr/AcercaINA/Documentos%20compartidos/Reglamentos/02.ley_organica_INA.pdf

Instituto Nacional de Aprendizaje. (2025a). *Acerca del INA: Misión y Visión*. INA. <https://www.ina.ac.cr/AcercaINA/SitePages/MisionVision.aspx>

Instituto Nacional de Aprendizaje. (2025b). *Unidades Regionales y Centros de Formación*. INA. https://www.ina.ac.cr/SiteAssets/docs/PDF/Regionales_Centros_Formacion_INA.pdf

Instituto Nacional de Aprendizaje. (2025c). *Formación Dual*. INA. https://www.ina.ac.cr/SitePages/Formacion_Dual.aspx

Instituto Nacional de Aprendizaje. (2025d). *Certificación de Competencias*. INA. <https://www.ina.ac.cr/empresas/SitePages/Certificaciones.aspx>

Instituto Nacional de Estadística. (2023). *Principales resultados de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 2022*. INE.

Instituto Nacional de Estadística. (2025). *Indicadores de empleo de las Encuestas Nacionales de Empleo e Ingresos*. INE. <https://www.ine.gob.gt/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>

Instituto Nacional de Estadística. (2025a). *Resultados de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos Continua ENEIC*. Cuarto trimestre 2024. INE.

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. (2025). *IGSS en cifras 2024*. <https://www.igssgt.org/informes-y-estadisticas/>

Instituto Técnico de Capacitación y Productividad. (2024). *Plan estratégico 2020 – 2030, Plan Operativo Multianual 2025 – 2029 y Plan Operativo Anual 2025*. INTECAP.

Ministerio de Economía. (2025). Ministerio de Economía entrega propuesta para la creación del Sistema Nacional de Formación Laboral -SINAFOL. Comunicado de Prensa. MINECO.

<https://www.mineco.gob.gt/component/content/article/ministerio-de-economia-entrega-propuesta-para-la-creacion-del-sistema-nacional-de-formacion-laboral-sinafol?catid=15:sala-de-prensa&Itemid=105>

Ministerio de Educación MINEDUC (2025). *Anuario Estadístico de la Educación de Guatemala*. MINEDUC. <https://estadistica.mineduc.gob.gt/anuario/home.html>

Ministerio de Educación MINEDUC (2025a). *Programa Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana, CEMUCAF*. MINEDUC. <https://digeex.mineduc.gob.gt/digeex/programa-centros-municipales-de-capacitacion-y-formacion-humana-cemucaf/>

- Ministerio de Educación. (2025b). *Informe de avance del Plan Operativo Anual 2025 al mes de septiembre*. MINEDUC. [https://infopublica.mineduc.gob.gt/mineduc/index.php?title=INCISO5:5_\)_Misi%C3%B3n_y_Objetivos_de_la_Instituci%C3%B3n_-_D\)_Avances_POA](https://infopublica.mineduc.gob.gt/mineduc/index.php?title=INCISO5:5_)_Misi%C3%B3n_y_Objetivos_de_la_Instituci%C3%B3n_-_D)_Avances_POA)
- Ministerio de Educación. (2025c). *Programa Modalidades Flexibles para la Educación Media*. MINEDUC. <https://digeex.mineduc.gob.gt/digeex/programa-modalidades-flexibles-para-la-educacion-media/>
- Ministerio de Educación. (2025d). *Academias de Cursos Libres*. MINEDUC. <https://digeex.mineduc.gob.gt/digeex/academias-de-cursos-libres-acl/>
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social. (2017). *Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032*. MINTRAB.
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social. (2024). *Plan Estratégico Institucional (PEI) 2021-2028 actualizado en 2024*. MINTRAB.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2021). *Panorama regional de la educación y formación técnica y profesional*. UNESCO. https://siteal.iiiep.unesco.org/eje/educacion_y_formacion_tecnica_y_profesional
- Organización Internacional del Trabajo. (2024). *Estrategia de Formalización para América Latina y el Caribe 2024-2030*. OIT
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2024). *Política General de Gobierno 2024-2028*. SEGEPLAN.
- Servicio Nacional de Aprendizaje. (2025a). *Inicia tu formación con el SENA*. SENA. <https://www.sena.edu.co/es-co/formacion/Paginas/Estudie-en-el-SENA.aspx>
- Servicio Nacional de Aprendizaje. (2025b). *Busque Empleo*. SENA. <https://www.sena.edu.co/es-co/trabajo/Paginas/busqueEmpleo.aspx>
- Servicio Nacional de Aprendizaje. (2025c). *Empresarios*. SENA. <https://www.sena.edu.co/es-co/Empresarios/Paginas/default.aspx>

Servicio Nacional de Aprendizaje. (2025d). *Macrorregiones*. SENA. <https://www.sena.edu.co/es-co/regionales/Paginas/default.aspx>

Servicio Nacional de Aprendizaje. (2025e). *Aulas Móviles SENA*. <https://www.sena.edu.co/es-co/formacion/Paginas/aulasMoviles.aspx>

Servicio Nacional de Aprendizaje. (2025f). *Articulación con la Media- Doble Titulación*. SENA. <https://www.sena.edu.co/esco/formacion/Paginas/articulacionMedia.aspx>

Servicio Nacional de Aprendizaje. (2025g). *Certificación de Competencias Laborales*. SENA. <https://www.sena.edu.co/es-co/Empresarios/Paginas/certifiqueConocimientos.aspx>

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. (2025a). *Qué hacemos*. SENCE. https://sence.gob.cl/sence/que-hacemos&as_qdr

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. (2025b). *Quiénes somos*. SENCE. <https://sence.gob.cl/sence/quienes-somos>

Servicio Nacional de Promoción Profesional. (2016). *Las aulas móviles del SNPP capacitaron más de 1,000 jóvenes del interior del país*. SNPP. <https://www.snpp.edu.py/noticias-snpp/11440-las-aulas-m%C3%B3viles-del-snpp-capacitaron-a-m%C3%A1s-de-1-000-j%C3%B3venes-del-interior-del-pa%C3%ADs.html>

Servicio Nacional de Promoción Profesional. (2023). *Quiénes Somos*. SNPP. <https://www.snpp.edu.py/institucional/quienes-somos.html>

Servicio Nacional de Promoción Profesional. (2024). *Cobertura de unidades operativas a nivel país*. SNPP. <https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=108jQTovQxSlydvbZrYgfvJOjnNuOp9I&femb=1&ll=-24.83838202655797%2C-57.16774535000001&z=4>

Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral. (2024a). *¿Quiénes somos?* *Emprende*. SINAFOCAL. https://sinafocal.gov.py/emprende_portada/quienes-somos/

- Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral. (2024b). *Institucional ¿Quiénes somos?* SINAFOCAL. https://sinafocal.gov.py/institucional/quienes_somos/
- Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral. (2024c). *¿Quiénes somos? Observatorio*. SINAFOCAL. https://sinafocal.gov.py/observatorio_portada/observatorio_quienes_somos/
- Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral. (2024d). *¿Quiénes somos? Reifocal*. SINAFOCAL. https://sinafocal.gov.py/reifocal_portada/quienes-somos/
- Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral. (2024e). *¿Quiénes somos? Mopadual*. SINAFOCAL. <https://sinafocal.gov.py/mopadual/quienes-somos/>
- Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral. (2024f). *Certificación de Competencias*. SINAFOCAL. https://sinafocal.gov.py/reifocal_portada/certificacion_competencias/
- World Bank WB, International Labor Organization ILO and UNESCO (2023). Building Better Formal TVET Systems: Principles and Practice in Low- and Middle-Income Countries. <https://www.worldbank.org/en/topic/skillsdevelopment/publication/better-technical-vocational-education-training-TVET>



Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

 /asiesgt

 @ASIES_GT

 /ASIESGTNew

ISBN 978-99939-37-04-3



9 789993 937043