

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

Mgtr. María Frausto<sup>1</sup>

DOI del artículo: 10.36631/RES.2023.87.03

## Artículo de revisión

Fecha de recepción: 15 de mayo del 2022

Fecha aceptación: 10 de agosto del 2022

## Resumen

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

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

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

## **Abstract**

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

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

## Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Antecedentes

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Por otra parte, Cojtí (2010) señala que el Mineduc ejecutó diversos programas y proyectos de formación para el trabajo, que contaron con apoyo de la cooperación internacional,<sup>6</sup> pero al concluir el financiamiento, no se les dio continuidad. En el marco de la cooperación con la Unión Europea, entre 2009 y 2012, se realizó un diagnóstico acerca de la formación laboral que, entre otros productos, generó un Catálogo Nacional de Familias Ocupacionales: 28 en total, de las cuales se seleccionaron 10<sup>7</sup> con el propósito de crear un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (Toledo, 2019).

---

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

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

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

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

Entre 2013 y 2017 se desarrolló una diversidad de encuentros sectoriales,<sup>8</sup> cuyos resultados fueron: la descripción sectorial de cada una de las diez familias priorizadas; la identificación de 30 perfiles profesionales con base en el análisis ocupacional y de competencias asociadas a cada ocupación; la elaboración de 20 módulos formativos asociados a perfiles profesionales; el diseño e implementación de un plan piloto de formación<sup>9</sup> basada en competencias, cualificaciones y módulos formativos, así como de los instrumentos para su seguimiento y evaluación (Toledo, 2019). Además de lo anterior, se generaron diez modelos de contratos de formación/aprendizaje en lugares de trabajo y quince protocolos para acreditar las competencias laborales adquiridas mediante la experiencia u otros medios (Desarrollo Multilateral S. L. [DEM], 2017).

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

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

---

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

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

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

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



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

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

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

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

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

## Marco teórico

### (a) La formación profesional

De acuerdo con la OIT (2017), la formación profesional<sup>12</sup> es una actividad educativa que busca desarrollar habilidades y competencias que pueden ser rápidamente utilizadas en el mundo del trabajo. Es decir, que su objetivo es preparar a las personas para el ejercicio de una profesión que, si bien es calificada, es distinta de la que se cursa en las universidades en el nivel superior (Planas, 2012). La formación profesional tiene un carácter polivalente, por ello es el elemento que puede responder al triple objetivo de encarar las necesidades de competitividad del sector empresarial, ser coherentes con las políticas de desarrollo productivo y generar trabajo decente (OIT, 2017). Tiene el potencial de influir en la empleabilidad de las personas, en sus posibilidades de adaptarse a los cambios tecnológicos y de obtener un ascenso al interior de la empresa (Barretto Ghione, 2015).

Para referirse a la formación profesional para el empleo (Continuing Vocational Education and Training) en la literatura se han utilizado diversos conceptos como: aprendizaje permanente (Lifelong Learning), formación continua, educación de adultos y formación permanente. Esta falta de una definición única<sup>13</sup> ha dificultado establecer una base conceptual unánime sobre sus principios (París Mañas, 2014). Pero tal dificultad también se deriva de las diversas modalidades en las que dicha formación se imparte, como lo ilustran González-Velosa y Rosas Shady (2016), para el caso de Colombia.

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

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

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

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

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

Un sistema de formación para el trabajo se compone de varios subsistemas fuertemente articulados entre sí; los procesos que se generan en cada uno permiten informar la toma de decisiones en los demás. Los subsistemas que lo integran son: (1) de identificación y normalización, el cual se encarga de identificar las necesidades que a nivel sectorial se tiene de algunos perfiles de cualificaciones<sup>14</sup> y traducir estos mismos en normas o estándares a partir de las cuales se determinará si una persona es o no competente para desempeñarse en algún puesto de trabajo; (2) de formación<sup>15</sup>, que toma como referente los resultados de los procesos de identificación y normalización para diseñar su oferta formativa; (3) de evaluación y certificación, se encarga de aplicar las pruebas y dictaminar sobre las competencias de las personas; (4) de evaluación de la calidad, que se encarga de vigilar que todos los procesos cumplen con los más altos estándares; y (5) un subsistema de información y orientación laboral que facilita el acceso de las personas a los sistemas de cualificaciones y de formación a fin de que puedan tomar mejores decisiones. Este nutre y se nutre de todos los demás. En la conducción del Sistema, así como en la definición de los estándares se da una participación tripartita de actores del sector público, empresarial y trabajadores. También se suele dar cabida a la participación de la academia y de organizaciones de la sociedad civil (Arredondo, 2012; González-Velosa y Rosas Shady, 2016).

---

<sup>14</sup> Estos contribuyen a crear y actualizar un Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

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

## Figura 1

Esquema básico de un Sistema de Formación para el trabajo



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

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

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

Como se señaló, el enfoque que orienta a la nueva institucionalidad es el de las competencias, que a su vez se sustenta en el paradigma del capital humano. Un supuesto implícito de este enfoque es que la desarticulación entre competencias formadas y demandadas es la principal variable que explica el bajo nivel de productividad del trabajo y, por ende, las altas tasas de desempleo, así como los bajos niveles salariales. No obstante, es preciso considerar que, de acuerdo con Weller, Gontero y Campbell (2019), en el mercado de trabajo de América Latina y en particular de Guatemala, existen condiciones estructurales que lo hacen distinto al de los países desarrollados, pues la heterogeneidad estructural de la economía provoca que amplios segmentos de la población se ubiquen en trabajos de baja productividad e ingresos<sup>16</sup>.

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

### **(b) Desarrollo de competencias para el ámbito laboral**

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

---

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

Tampoco existe consenso sobre las formas de clasificar tales competencias. En ese sentido, Gallart y Jacinto (1997) señalan que en los mercados de trabajo que presentan altos niveles de desempleo se pueden distinguir dos niveles de competencias: (a) las de empleabilidad, que incluyen habilidades básicas de lecto-escritura, matemática aplicada a la resolución de problemas, la aptitud de pensar, las cuales precisan ser aprehendidas en forma sistemática y gradual; y (b) competencias relacionadas con el uso de recursos para lograr objetivos, las competencias interpersonales, las de comunicación, las competencias sistémicas<sup>17</sup> y las tecnológicas (SCANS, 1992, como se cita en Gallart y Jacinto, 1997).

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

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

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

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

Los principales enfoques que han orientado esa definición son: (1) el conductista, que parte de estudiar el comportamiento de las personas que mejor se desempeñan en la ejecución de su trabajo, respecto de otras. Las características y atributos de estas personas sirven de referente para definir tanto los puestos de trabajo como las competencias necesarias para dicho puesto. Es decir, se asume que existe una relación de causalidad entre los atributos y el desempeño laboral superior; (2) el funcionalista<sup>19</sup>, parte de analizar las funciones clave que realiza un trabajador y cuáles son los resultados o productos. A partir de esto, establece criterios de competencia que se relacionen de forma directa con resultados concretos; y (3) el constructivista, parte del análisis de los problemas que ocurren dentro de la empresa, así como del proceso para solucionarlos. Por tanto, su objetivo es definir normas de tipo contextual a fin de evitar las disfunciones que pueden ocurrir en las organizaciones (Blanco Prieto, 2007).

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

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

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

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

---

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

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

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

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

### (a) La identificación y estandarización

#### Chile

En Chile la identificación de las necesidades de formación se realizaba hasta 2019 con base en criterios seguidos por las diferentes dependencias que han diseñado los marcos de calificaciones para cada nivel educativo, así como para las modalidades no formales e informales de capacitación. En el sistema formal, el Marco de Cualificaciones para el nivel medio fue elaborado por el Inacap<sup>21</sup>, y el del nivel superior por el Mineduc de ese país.

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

En el sistema no formal el Marco de Calificaciones fue elaborado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence) y el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (ChileValora), vinculadas al ministerio de Trabajo (Bravo, García y Schlechter, s.f.). Los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales (OSCL, integrados de manera tripartita), identifican brechas de capital humano, así como los perfiles ocupacionales y las competencias<sup>22</sup> requeridas; solicitan la acreditación de los perfiles ante ChileValora, traducen tales perfiles a planes formativos e identifican rutas formativo-laborales asociadas al marco de calificaciones de dicho sector. No obstante, los estándares que los OSCL construyen no son vinculantes para los sistemas de capacitación ni de formación técnica profesional (Comisión Nacional de Productividad, 2018)<sup>23</sup>. Así, aunque ChileValora cuenta con un catálogo de 896 perfiles<sup>24</sup> a partir de los cuales se certifican las competencias, estos perfiles son poco utilizados para el diseño curricular de la oferta educativa.

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

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

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



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

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

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

## Colombia

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

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

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

En la actualidad el Ministerio de Educación, en conjunto con el Ministerio de Trabajo, la Red-ORMET, el SENA y otras entidades del sector productivo y académico, trabajan en la construcción de un Marco Nacional de Cualificaciones, el cual es uno de los componentes del Sistema Nacional de Cualificaciones<sup>25</sup>. Esta iniciativa retoma experiencias previas que incluyen el diseño de cualificaciones desarrollado a lo largo de varios años para diversos sectores, así como el ejercicio piloto del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, realizado en 2015. Además de ello, se trabaja en la reglamentación del MNC (Ministerio de Educación de Colombia, s.f.).

## México

La identificación de demanda de habilidades en México es realizada por los Comités de Gestión por Competencias (CGC), de conformación tripartita, que forman parte del Sistema Normalizado de Competencia Laboral (SNCL) del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (Conocer). Estos se encargan de definir los estándares de competencia, evaluación y certificación. A junio de 2021 se tenían registrados 344 CGC y un total de 1461 estándares de competencia<sup>26</sup> (Conocer, 2021).

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

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

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

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

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

Desde entonces, Conocer ha puesto en práctica diversas estrategias para mejorar la articulación del sistema de competencias y el de formación con el fin de superar el limitado uso de los estándares de competencia por parte del sector productivo<sup>27</sup>, mediante un mayor involucramiento de este, así como de las distintas dependencias gubernamentales, organizaciones de trabajadores e instituciones educativas. También se incluye a las instituciones formadoras para que diseñen cursos de formación y capacitación con base en los Estándares de Competencias. Por ello, estableció como requisito para la conformación de un Comité de Gestión por Competencias, que este cuente con la presencia de una institución educativa. Por esta vía se busca también una mayor articulación con el Servicio Nacional de Empleo (SNE) y el Comité Nacional de Productividad (CNP). (Conocer, 2019).

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

## **(b) La formación**

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

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

### **Chile**

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

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

**Tabla 1**

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

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

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

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

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

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

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

## Colombia

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

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

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

---

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

## México

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

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

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

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

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

**Tabla 2**

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

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

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

La capacitación<sup>29</sup> escolarizada se imparte mediante distintos cursos, talleres y diplomados diseñados por los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (Cecati) a nivel federal; y los Institutos Descentralizados de Capacitación para el Trabajo (ICAT) a nivel estatal, ambos bajo la coordinación de la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT) (parte de la Secretaría de Educación Pública) que pueden ser avalados mediante un certificado de competencias respaldado por Conocer. La DGCFT, también regula la formación que se imparte en escuelas privadas incorporadas a la SEP que cuentan con el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) (Pieck y Vicente, 2020). En el año escolar 2019-2020 un poco más de dos millones de personas recibieron capacitación para el trabajo de forma escolarizada, según datos de la SEP (2020a).

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

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



### (c) Evaluación-certificación

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

#### Chile

En Chile, la evaluación y certificación la realizan los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales (CECCL). Para ello, deben estar acreditados ante ChileValora, que también los supervisa y sanciona si no cumplen adecuadamente su labor. Los CECCL están obligados legalmente a contratar evaluadores para que apliquen la prueba diagnóstica (con base en la metodología y las unidades de competencia asociadas a un perfil ocupacional avalado por ChileValora) (art. 15, Ley 20267). Los evaluadores son personas autorizadas previamente por ChileValora<sup>30</sup> y que están asociadas a un CECCL, mismo que supervisa su labor y emite la certificación si considera que corresponde.

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

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

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

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

#### Colombia

Desde 2003, el SENA tiene el mandato legal de regular, diseñar, normalizar y certificar las competencias laborales, según el Decreto 933 y el Decreto 249/2004. El procedimiento para ello debe diseñarse desde la Dirección del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo DSNFT<sup>31</sup> con base en las normas de competencia laboral que hasta el momento se hubiesen elaborado a través de las Mesas Sectoriales. La ejecución de los procesos de evaluación y certificación se dejó como responsabilidad de los Centros de Formación del propio SENA. Para separar las funciones de formación de las de evaluación y certificación, el SENA creó dos instancias de trabajo internas que se encargan de coordinar las tareas administrativas, técnicas y metodológicas asociadas a la evaluación y certificación de competencias laborales. Estas instancias son: el Grupo de Gestión de Competencias Laborales y el Grupo de Certificación de Competencias Laborales, adscritas a la DSNFT (Concha y Arredondo, 2020b).

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

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

## México

De acuerdo con las Reglas Generales, los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales pueden ser ejecutados, cada uno por una entidad distinta, o bien, por una sola de las que conforman la Red de Prestadores Externos: Entidades de Certificación y Evaluación de Competencias (ECE), Organismos Certificadores (OC), Centros de Evaluación (CE) y Evaluadores Independientes (EI). Las ECE pueden ser autorizadas por Conocer<sup>33</sup> para realizar las funciones de capacitación, evaluación y/o certificación de las competencias de las personas, así como para acreditar a otros CE y/o EI. Por su parte, los OC solo pueden ser autorizados para acreditar y los CE, al igual que los EI, sólo pueden evaluar las competencias de las personas (SEP, 27 de noviembre de 2009).

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

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

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

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

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

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

## Evaluación de la calidad

### Chile

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

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

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

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

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

## Colombia

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

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

## México

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

## Sistemas de información

### Chile

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

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

### Colombia

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

## México

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

## Elementos para un sistema de formación en Guatemala

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

Al igual que en otros países de América Latina, en Guatemala la oferta de formación para el trabajo es diversa, de calidad heterogénea y se desarrolla en: (a) el sistema educativo formal público y privado en los niveles básico, diversificado y técnico-universitario que cuentan con carreras técnico vocacionales; (b) los programas de educación extraescolar que imparte la Dirección General de Educación Extraescolar (Digeex)<sup>34</sup>, en particular los Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana (Cemucaf), el Programa Nacional de Educación Alternativa (Pronea) y el Programa de modalidad flexible (en el ciclo básico y diversificado con orientación en productividad, algunos de estos últimos son impartidos en el Intecap); (c) los distintos programas<sup>35</sup> que tiene el Intecap, una institución autónoma del Ministerio de Trabajo, que cuentan con financiamiento propio; (d) programas en otras instituciones de formación profesional privadas formales (entre otras, Kinal); e) programas de algunas entidades subnacionales (municipalidades, entre otras) y organizaciones no gubernamentales.

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

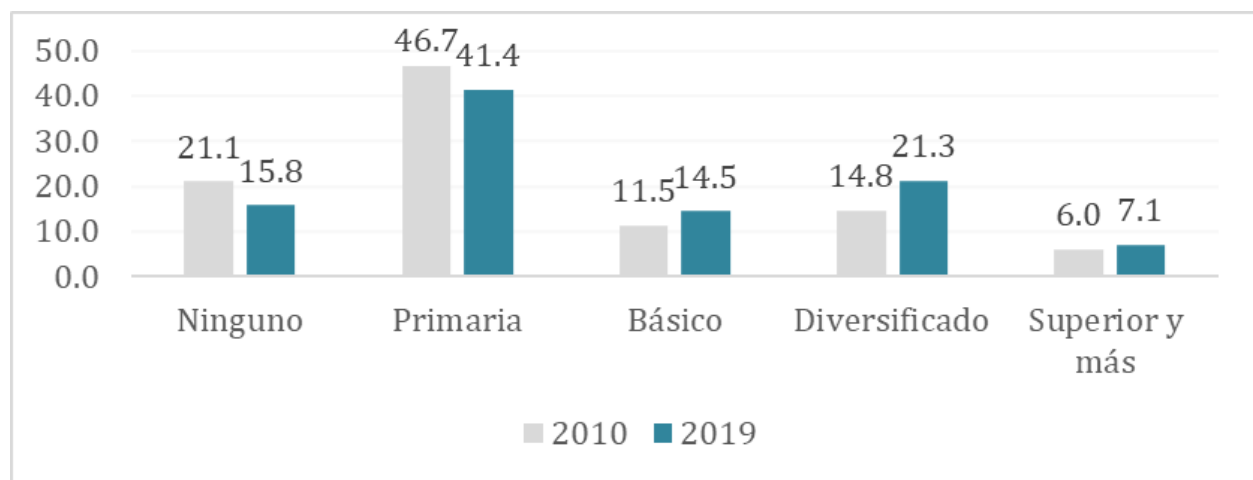
<sup>35</sup> Que van desde cursos cortos hasta bachillerato en modalidad flexible.

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

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

### Figura 2

Guatemala: PEA por nivel de escolaridad 2010-2019



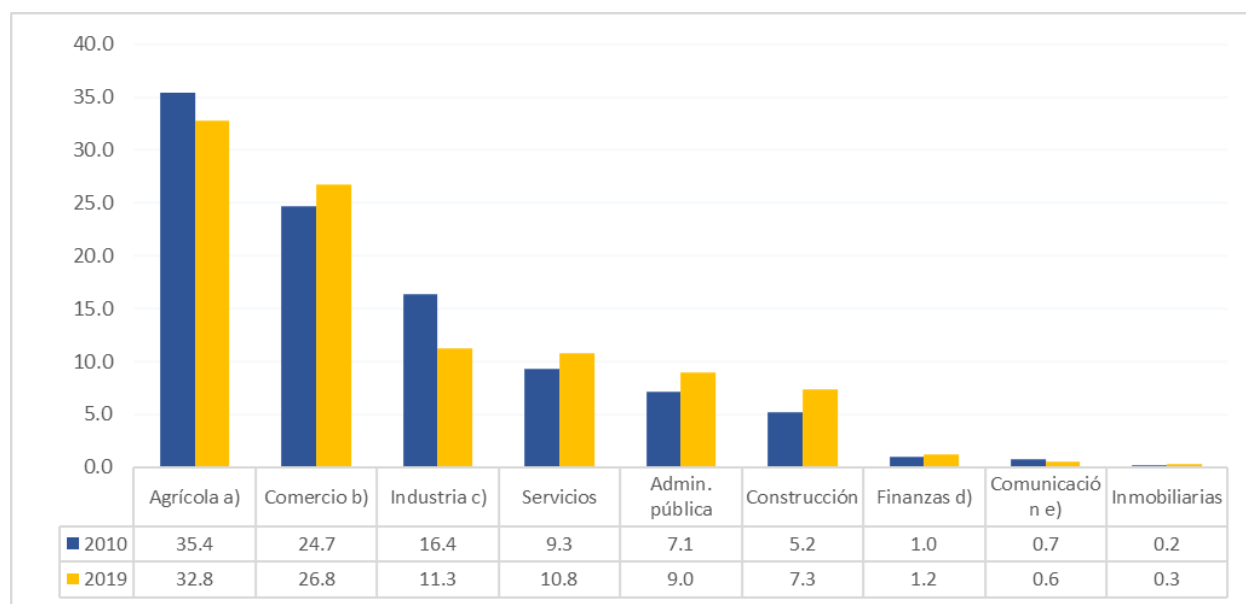
Nota. Elaboración propia según los datos de ENEI 2010 y 2019.

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

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

### Figura 3

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



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

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



**Tabla 3**

*Población ocupada por categoría ocupacional (2010 y 2019)*

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

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

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

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

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

Como se mostró en una de las figuras anteriores, la PEA vinculada al sector agrícola todavía es un tercio del total<sup>37</sup>. Un Sistema de Formación para el Trabajo debería estar orientado a pensar en las demandas futuras y los retos que el cambio tecnológico significa para la población. Es necesario tratar de adelantarse a estas y, al mismo tiempo, ver y atender las necesidades del presente con el propósito de contribuir a mejorar las capacidades y las condiciones de vida de la población más excluida.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Recomendaciones

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

## Referencias

- Agencia de Calidad de la Educación de Chile. (3 de diciembre 2019). *PISA 2018 Entrega de Resultados Competencia Lectora, Matemática y Científica en estudiantes de 15 años en Chile*. <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/9286/PISA2018-Resultados.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ahumada Lobo, I. (2014). Formación profesional y capacitación en México. *Serie Macroeconomía del Desarrollo* 153. Santiago de Chile: Cepal.
- Araneda, H.; Richard, D.; Carrillo, F. y Moreno, J. F. (2017). *Hacia un sistema de formación para el trabajo en Chile: Rol de los sectores productivos*. Santiago: Fundación Chile, Comisión de Productividad de la Confederación de la Producción y del Comercio CPC.
- Arredondo, G. (2012). *Uruguay: Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales*. Uruguay: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura-OIE.
- Barretto Ghione, H. (2015). *Actualidad de la formación profesional en el diálogo social*. Montevideo: OIT/Cintefor, p. 80
- Bassi, M.; Busso, M.; Urzúa, S. y Vargas, J. (2012). *Desconectados: Habilidades, educación y empleo en América Latina*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Blanco Prieto, A. (2007). *Trabajadores competentes. Introducción y reflexión sobre la gestión de recursos humanos por competencias*. Madrid: ESIC.
- Bravo M., J.; García, A. y Schlechter, H. (s.f.). *Mercado Laboral Chileno para la Cuarta Revolución Industrial*. Documento de Trabajo 59. Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (CLAPESUC). [https://www.duoc.cl/wp-content/uploads/2020/05/2-Estudio\\_Clapes\\_UC.pdf](https://www.duoc.cl/wp-content/uploads/2020/05/2-Estudio_Clapes_UC.pdf).
- Camarillo, G. C. (2011). Confiabilidad y validez en estudios cualitativos. *Revista Educación y Ciencia*, 1(15), 77-82. <http://educacionyciencia.org/index.php/educacionyciencia/article/view/111>.
- Centro de Estudios Mineduc de Chile. (2019). *Estadísticas de la educación 2018*. Publicación 2019. Santiago, Centro de Estudios Mineduc, Subsecretaría de Educación, División de Planificación y Presupuesto.
- ChileValora. (2020). *Reporte de Evaluaciones Efectuadas y Certificaciones Otorgadas 2002-junio 2020*. <https://www.chilevalora.cl/wp-content/uploads/2021/02/REPORTE-CERTIFICACIONES-A-JUNIO-2020.pdf>.
- ChileValora. (2021, 26 de agosto). *Mineduc y ChileValora firman convenio para que la formación técnico-profesional responda a las necesidades del mundo laboral*. <https://www.chilevalora.cl/noticias/mineduc-y-chilevalora-firman-convenio-para-que-la-formacion-tecnico-profesional-responda-a-las-necesidades-del-mundo-laboral/>.
- Cojtí, D. (2010). *Diagnóstico de la Situación de la Educación Técnico-vocacional y de las Carreras Técnicas en el Ministerio de Educación*. Guatemala: Unión Europea-Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud en Guatemala.
- Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep, 2021). *Oferta educativa nacional ciclo escolar 2021-2022*. [https://www.conalep.edu.mx/sites/default/files/2021-05/Catalogo%20de%20Oferta%20Educativa%20Nacional\\_20212105.pdf](https://www.conalep.edu.mx/sites/default/files/2021-05/Catalogo%20de%20Oferta%20Educativa%20Nacional_20212105.pdf).
- Concha, X. y Arredondo, G. (2020). *Análisis comparativo sistemas de evaluación y certificación de competencias laborales de las personas en los países de la Alianza del Pacífico*. Informe ejecutivo de Consultoría. s.l.: Programa para la Cohesión Social en América Latina (Eurosocial).

- Concha, X. y Arredondo, G. (2020a). *Evaluación y certificación de competencias laborales de las personas en Chile: el caso de la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, ChileValora*. Informe país. Programa para la Cohesión Social en América Latina (Eurosocial).
- Concha, X. y Arredondo, G. (2020b). *Evaluación y certificación de competencias laborales en Colombia: el caso del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena*. Informe país. Programa para la Cohesión Social en América Latina (Eurosocial).
- Concha, X. y Arredondo, G. (2020c). *Evaluación y certificación de competencias laborales de las personas en México: el caso del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales, Conocer*. Informe país. Programa para la Cohesión Social en América Latina (Eurosocial).
- Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (Conocer, 2017, 25 de abril). *Sistema Nacional de Competencias*. [https://conocer.gob.mx/acciones\\_programas/sistema-nacional-competencias/](https://conocer.gob.mx/acciones_programas/sistema-nacional-competencias/)
- Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (Conocer, 2017, 12 de junio). *Preguntas Frecuentes*. <https://conocer.gob.mx/preguntas-frecuentes/>
- Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (Conocer) (2017a). *Competencias de Personas y Perfiles Ocupacionales*. <https://conocer.gob.mx/wp-content/uploads/2017/05/MonografiasPerfilesOcupacionalesTotales.pdf>.
- Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (Conocer, 2017b). *Encuesta anual sobre competencias en México*. Informe de resultados 2017.
- Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (Conocer, 2018, 7 de noviembre de). *Informe de rendición de cuentas de conclusión de la administración 2012-2018*. [https://conocer.gob.mx/wp-content/uploads/2018/11/INFORME\\_DE\\_RENDICI%C3%93N\\_DE\\_CUENTAS\\_DE\\_CONCLUSI%C3%93N\\_DE\\_LA\\_ADMINISTRACI%C3%93N\\_2012-2018.pdf](https://conocer.gob.mx/wp-content/uploads/2018/11/INFORME_DE_RENDICI%C3%93N_DE_CUENTAS_DE_CONCLUSI%C3%93N_DE_LA_ADMINISTRACI%C3%93N_2012-2018.pdf).
- Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (Conocer, 2019). *Programa Institucional de desarrollo 2013-2018 del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER)*. Informe de Avance y Resultados 2018. [https://conocer.gob.mx/wp-content/uploads/2019/03/avance\\_resultados\\_programa\\_desarrollo\\_institucional\\_2014-2018.pdf](https://conocer.gob.mx/wp-content/uploads/2019/03/avance_resultados_programa_desarrollo_institucional_2014-2018.pdf)
- Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (Conocer, 2021). *Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales*. [https://conocer.gob.mx/wp-content/uploads/2021/04/Presentacion\\_institucional\\_2021\\_Ene\\_Diciembre\\_espanol\\_vf.pdf](https://conocer.gob.mx/wp-content/uploads/2021/04/Presentacion_institucional_2021_Ene_Diciembre_espanol_vf.pdf).
- Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (Conocer, 2021). Tríptico. [https://conocer.gob.mx/contenido/transparencia/Indicadores/Triptico\\_CONOCER\\_junio\\_2021.pdf](https://conocer.gob.mx/contenido/transparencia/Indicadores/Triptico_CONOCER_junio_2021.pdf)
- De Ibarrola, M. (2004). ¿Qué formación para el trabajo en la educación secundaria y terciaria? En C. Jacinto (coord.), *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina* (pp. 335-352). Buenos Aires: Ediciones la Crujía.
- De Ibarrola, M. (2020). La formación para el trabajo en las escuelas del tipo medio superior. *Panorama nacional, Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 25, (84), 29-59 (ISSN: 14056666 • ISSN-e: 25942271)

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

- Mertens, L. (1996). *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. Montevideo: Oficina Internacional del Trabajo-Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/Cinterfor).
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile (30/08/2021). *Data Social. Caracterización Socioeconómica. Caracterización Educativa. Escolaridad promedio*. <https://datasocial.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/fichaIndicador/614/2>.
- Ministerio de Educación de Colombia. (s.f.). *Marco Nacional de Cualificaciones*. <http://especiales.colombiaaprende.edu.co/mnc/antecedentes.html>.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile, Subsecretaría del Trabajo (2008, 25 de junio). *Ley 20267 Crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales y Perfecciona el Estatuto de Capacitación y Empleo*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=272829>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2017). *El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe. Diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento*. Montevideo: Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo-Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/Cinterfor).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2020). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo. América Latina y el Caribe - Inclusión y educación: todas y todos sin excepción*. Santiago: Unesco.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2019). *Programa para la evaluación internacional de alumnos (PISA)*. México. [https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018\\_CN\\_MEX\\_Spanish.pdf](https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_MEX_Spanish.pdf).
- París Mañas, G. (2014). *Los profesionales de la Formación Profesional para el Empleo: competencias y desarrollo profesional*. [Tesis doctoral, Universitat de Lleida]. <https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/285529/tgpm1de4.pdf?sequence=2>.
- Pérez Esparrells, C. (2001). La Formación Profesional y el Sistema Nacional de Cualificaciones: una clave de futuro. En *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 31,91-113.
- Pisciotti Ortega, (2021). Estrategia para fortalecer la capacidad de instituciones de formación para vincular las necesidades del mercado laboral a la oferta curricular en Colombia. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Documentos de Proyectos.
- Planas, J. (2012). ¿Qué es y para qué sirve hoy la formación profesional? De la VT (formación profesional) a la VET (formación y educación profesional). En *Revista de Sociología de la Educación-RASE*, 5(1), 5-16.
- Reta, V. E. (2009). Las Formas de Organización del Trabajo y su incidencia en el campo educativo. *Fundamentos en Humanidades* 10(19), 119-137. Universidad Nacional de San Luis, San Luis, Argentina.
- Secretaría de Educación Pública de México (SEP, 2000, 30 de octubre). Acuerdo número 286 por el que se establecen los lineamientos que determinan las normas y criterios generales, a que se ajustarán la revalidación de estudios realizados en el extranjero y la equivalencia de estudios, así como los procedimientos por medio de los cuales se acreditarán conocimientos correspondientes a niveles educativos o grados escolares adquiridos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo. <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/42b00ee7-33da-4bff-85e3-ef45b0f75255/a286.pdf>

- Secretaría de Educación Pública de México (SEP, 2008, 16 de octubre). *Acuerdo número 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el Marco Curricular Común del Sistema Nacional de bachillerato*. México. <https://stunam.org.mx/sa/seccionacad/prepas/acuerdo444.pdf>
- Secretaría de Educación Pública de México (SEP, 2009). *Reglas Generales y criterios para la integración y operación del Sistema Nacional de Competencias*. México: Diario Oficial de la Federación, 27 de noviembre de 2009. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5121843&fecha=27/11/2009](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5121843&fecha=27/11/2009).
- Secretaría de Educación Pública de México (SEP). (2020a). *Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa*. <https://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>
- Secretaría de Educación Pública de México (SEP, 2020b). *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5600454&fecha=15/09/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600454&fecha=15/09/2020).
- Secretaría de Educación Pública de México (SEP). *Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFE, 2018). Servicios educativos*. [http://www.sems.gob.mx/es\\_mx/sems/servicios\\_educativos\\_dgcft](http://www.sems.gob.mx/es_mx/sems/servicios_educativos_dgcft).
- Secretaría de Educación Pública de México (SEP). Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa. (2020). *Principales cifras del sistema educativo nacional 2019-2020*. [https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica\\_e\\_indicadores/principales\\_cifras/principales\\_cifras\\_2019\\_2020\\_bolsillo.pdf](https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2019_2020_bolsillo.pdf)
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social de México (STPS, 2021). *Agente capacitador externo*. <https://www.gob.mx/stps/acciones-y-programas/agentes-capacitadores-externos>.
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA, 2003). *Sistema Nacional de Formación para el Trabajo*. Enfoque colombiano. Bogotá: SENA.
- Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-. (s.f.). *Normalización de Competencias Laborales SENA*. <https://www.sena.edu.co/es-co/Empresarios/Paginas/competenciasLaborales.aspx>.
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE, s.f.). *Gobierno pone en marcha el primer Marco de Cualificaciones Técnico Profesional de Chile* <https://www.sence.gob.cl/personas/noticias/gobierno-pone-en-marcha-el-primer-marco-de-cualificaciones-tecnico-profesional-de-chile>.
- Silva, W. H. y Mazuera, J. A. (2019). ¿Enfoque de competencias o enfoque de capacidades en la escuela? *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 21(17), 1-10. doi.10.24320/redie.2019.21. e17.1981
- Tobón, S. (2005). *Formación basada en competencias*. 2a. ed. Bogotá: Ecoe Ediciones. P. 310.
- Tobón, S. (2007). El enfoque complejo de las competencias y el diseño curricular por ciclos propedéuticos. En *Acción Pedagógica* 16, 14-28.
- Toledo, E. (2019). *Diseño e implementación del Sistema Nacional de Formación Laboral*. [Tesis de licenciatura] Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Vossio, B. R. (2002). *Certificación y normalización de competencias. Orígenes, conceptos y prácticas*. [Boletín Cinterfor 152], 51-74.
- Weller, J. (2006). *Inserción laboral de jóvenes: expectativas, demanda laboral y trayectorias*. [Boletín redEtis 5].
- Weller, J.; Gontero, S. y Campbell, S. (2019). Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana. Riesgos de la sustitución tecnológica del trabajo humano y desafíos de la generación de nuevos puestos de trabajo. *Serie Macroeconomía del Desarrollo* 201 (LC/TS.2019/37). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).