

# Mejores Empleos en Guatemala

## *El Rol del Capital Humano*



Departamento para el Desarrollo Humano  
Región de Latinoamérica y el Caribe



**THE WORLD BANK**

## **Informe sobre El rol de la inversión en capital humano y las políticas de protección social en Guatemala**

Copyright©2011 por  
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial  
1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Todos los derechos reservados  
Primera edición en español: Abril 2011

Esta es la traducción del informe originalmente en inglés con el título **Guatemala: Accessing Good Quality Jobs — Priorities for Education and Social Protection Policies**. La edición en español no es una traducción oficial del Banco Mundial. Éste no garantiza la exactitud de la información incluida en esta publicación y no acepta responsabilidad alguna por cualquier consecuencia derivada de su uso o interpretación.

El material de la publicación está protegido por el derecho de propiedad intelectual. Las solicitudes de autorización para reproducir partes de esta publicación y cualquier pregunta sobre los derechos y licencias deben dirigirse a las Oficinas del Banco Mundial.

Los resultados, opiniones y recomendaciones en este documento son exclusivamente del equipo técnico del Banco Mundial, y no representan necesariamente las opiniones del Consejo de Directores de esta institución, los países que éstos representan, ni de ninguna entidad del Gobierno de Guatemala.

La traducción al castellano del informe fue realizada por Hugo Grajeda.

## Abreviaturas y Siglas

---

<b>DR-CAFTA</b>	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (por sus siglas en inglés)
<b>EHPM</b>	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
<b>ENCOVI</b>	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
<b>IED</b>	Inversión Extranjera Directa
<b>IGSS</b>	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
<b>INTECAP</b>	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
<b>MINEDUC</b>	Ministerio de Educación
<b>MINTRAB</b>	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>SEGEPLAN</b>	Secretaría de Planificación y Programación
<b>SERCE</b>	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
<b>SOSEP</b>	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
<b>TMC</b>	Transferencia Monetaria Condicionada
<b>TNM</b>	Tasa Neta de Matrícula



Este informe de política fue elaborado por un equipo formado por Sajitha Bashir, Javier Luque, Carlos Perez-Brito, Ana Maria Oviedo y Pablo Acosta. Dicho informe forma parte del Estudio para Centroamérica llamado *Transformando Crisis en Oportunidad: Capital Humano y Políticas Sociales para Promover la Creación de Empleos de Buena Calidad en Centroamérica*. Laisa Daza brindó asistencia editorial, y el diseño gráfico estuvo a cargo de Romain Falloux. Los siguientes documentos se emplearon para preparar el estudio sobre la región además del análisis que llevó a cabo el equipo:

- Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) INCAE Business School. 2010. “Análisis de Comercio Exterior e Inversión Extranjera Directa (IED) en los Países de Centroamérica y su Incidencia en el Desarrollo de Destrezas.” Reporte Final, julio. Costa Rica.
- Échevin, Damien. 2010. “Migración Internacional, Ingresos y Logros Educativos en Guatemala.” Reporte al Banco Mundial.
- Haimovich, Francisco. 2010. “Midiendo el impacto de la crisis financiera en el mercado laboral y la pobreza en Guatemala empleando micro-simulaciones.”
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). 2010. “Guatemala: Estudio de Antecedentes sobre Gasto Público en Educación.” Agosto. Guatemala.

**Con el objetivo de mejorar la competitividad y acelerar el crecimiento económico, Guatemala ha realizado grandes esfuerzos en cuanto a la estabilización de su macroeconomía, la apertura del comercio y el acceso a la inversión extranjera directa, con resultados positivos.** Esta apertura, al igual que en otros países centroamericanos que cuentan con mano de obra poco calificada, ha llevado a la especialización de las exportaciones hacia productos de manufactura que requieren poca mano de obra calificada así como productos agrícolas. El aumento de países que operan con costos bajos está pujando a la baja los precios de los bienes intensivos en mano de obra. Lo anterior, así como la disminución de la demanda de Estados Unidos, podría llevar a una menor participación de mercado, a una tasa de crecimiento de exportaciones lenta como también presión a la baja en los sueldos en los países centroamericanos. Guatemala debe diversificar sus mercados y sus productos para generar bienes y servicios de valor agregado y así poder competir en la economía mundial.

**Sin embargo, Guatemala enfrenta grandes dificultades para competir en la economía global.** El bajo capital humano y la falta de mecanismos para manejar el riesgo en el mercado laboral impiden que los resultados en términos de crecimiento y competitividad sean mejores. Pese a que Guatemala es un país de ingreso medio-bajo, su desempeño educativo y la falta de mecanismos de protección social son similares a las de países de bajos ingresos. Esto debilita su estrategia de crecimiento. Además, existe una marcada desigualdad de ingresos entre la población indígena y blanco-mestiza. Este informe de política plantea que la trayectoria de Guatemala puede cambiar, si se implementan políticas sostenibles y adecuadas en educación y protección social. Si bien dichas políticas generarían una carga fiscal adicional para el país, Guatemala sólo gozará de los beneficios del acceso al mercado mundial, creando mejores empleos para sus habitantes y reduciendo la desigualdad, si incluye estrategias de desarrollo humano como parte integral de su estrategia de crecimiento y competitividad.

### Transformando Crisis en Oportunidad:

#### *Capital Humano y Políticas Sociales para Promover la Creación de Empleos de Buena Calidad en Centroamérica*

El Banco Mundial está preparando un informe para cada uno de los seis países, afín de realizar un diagnóstico sobre la situación del capital humano y del mercado de trabajo y de realizar recomendaciones de política para que los países puedan fomentar la creación de empleos de buena calidad en la región. Dada la falta de datos recientes para Guatemala, hemos empleado una combinación de los datos de la encuesta de hogares ENCOVI 2006, simulaciones e información oficial para generar un panorama de la situación actual. El estudio complementa reportes recientes que elaboró el Banco Mundial sobre Guatemala. El primer reporte es el "Análisis de Pobreza: Buen Desempeño a Niveles Bajos (2009)". Este estudio demuestra que Guatemala mejoró en sus indicadores sociales del 2000 al 2006 al tiempo que aceleró el crecimiento económico. El segundo reporte es el "Desarrollo de las PYMES en Guatemala: Permitamos que florezcan 10,000 Empresas (2010)". Este documento incluye al capital humano dentro de 6 áreas claves que necesitan reformas para mejorar el ambiente de negocios así como la competitividad a largo plazo.

## Apoyo a la creación de empleos de buena calidad

Las políticas macroeconómicas y las políticas de desarrollo humano son necesarias para fomentar la inversión y el crecimiento de la productividad lo cual lleva a la creación de empleos de buena calidad.

La estructura del estudio gira alrededor de tres pilares fundamentales: (i) la educación — la cual proporciona conocimientos y habilidades a las personas para acceder a empleos de buena calidad, y puede reducir la desigualdad; (ii) protección social — facilitar la transición al trabajo, las transiciones laborales y la protección al ingreso en períodos de crisis; y (iii) educación en ciencias y tecnología, que aumenta el stock de capital humano con habilidades necesarias para generar innovación y adaptación tecnológica local.

Los países centroamericanos necesitan cambiar sus estructuras de producción. El cambio consiste en pasar de una economía basada en sectores de intensa mano de obra poco calificada, a una estructura de producción de manufactura y servicios intensivos en mano de obra calificada. Esto podría generar un aumento en la creación de empleos de buena calidad. Existen dos limitantes desde el punto de vista de la oferta laboral: el bajo capital humano y la falta de políticas de protección social.

1. Educación — mejorar conocimientos y destrezas de la fuerza laboral



2. Protección Social — manejar el riesgo en el mercado laboral

3. Educación en ciencias y tecnologías — desarrollar una fuerza laboral altamente capacitada para el incremento de la productividad

## Contexto Macroeconómico de Guatemala

**El crecimiento económico ha sido estable, pero pocos sectores demuestran un dinamismo sostenido.** La tasa de crecimiento anual promedio entre el 2001 y el 2009 fue de 3,4 por ciento. Al igual que en otros países centroamericanos, se pudieron observar tres períodos distintos durante esta época. Un período de crecimiento lento entre el 2001 y el 2005, cuando el país se recuperaba de la crisis del café; un período de crecimiento acelerado entre el 2006 y el 2007 relacionado posiblemente al DR-CAFTA; y un período de estancamiento entre el 2008 y el 2009 como resultado de la crisis financiera mundial. Casi la mitad del crecimiento durante la década lo produjeron dos sectores: transporte y servicios financieros, que crecieron al 12,8 y al 10,4 por ciento, respectivamente. Los otros sectores principales de la economía como la manufactura, la construcción y la venta al por menor y “otros servicios” (los que incluyen el sector público) crecieron modestamente, por eso redujeron su participación en el mercado en cuanto al rubro de producción total. El sector de agricultura creció a una tasa promedio de la economía.

**La estructura de la exportación de Guatemala ha cambiado poco a poco durante los últimos diez años, con un aumento importante de las industrias manufactureras, un crecimiento pequeño en los servicios y una disminución en la importancia de las exportaciones agrícolas.** La importancia creciente del sector manufacturero se debe al crecimiento de empresas locales y también al flujo de inversión extranjera directa destinada a ese sector. Sin embargo, el cambio es relativamente lento ya que en la última década hubo pocos cambios en los diez

productos que exporta Guatemala. Esto refleja una falta de innovación en la actividad comercial y la incapacidad para exportar productos con alto contenido tecnológico y valor agregado local. Estados Unidos es el socio comercial más importante de Guatemala seguido por Centroamérica y la Unión Europea.

**Más del 75 por ciento de los productos de exportación de manufactura tienen contenido tecnológico bajo a medio-bajo y se caracterizan por el uso intensivo de mano de obra poco calificada.**<sup>1</sup> Sin embargo en términos absolutos, las exportaciones de contenido tecnológico alto y medio-alto están aumentando especialmente en áreas relacionadas a productos farmacéuticos (medicinas) y químicos industriales. Ambos sectores tienen una presencia importante de empresas multinacionales en Guatemala. Muchas de estas empresas escogieron a Guatemala para ubicar sus plantas de fabricación regionales para exportar al resto de países de la región. Por lo tanto, existe una gran diferencia de las exportaciones según el mercado. Las exportaciones de contenido tecnológico bajo (productos agrícolas y productos de maquila) van hacia Estados Unidos, mientras que las exportaciones de productos de contenido tecnológico alto y medio-alto van hacia Centroamérica.

**La exportación de servicios guatemaltecos aumentó en promedio 11 por ciento en la última década, con un crecimiento más acelerado de los servicios especializados.** La tasa de crecimiento mayor de estos servicios se puede ver como resultado de la llegada de empresas multinacionales a Guatemala en años recientes, las cuales han establecido *call centers* y operaciones de servicios empresariales. Sin embargo, los servicios altamente especializados representaron solo el 5 por ciento del total de las exportaciones de bienes y servicios en el 2008 (INCAE, 2010).

**El comercio generará empleos de baja calidad con ingresos bajos si las exportaciones de Guatemala continúan siendo dominadas por los productos agrícolas y de manufactura poco sofisticada.** La competencia de los países productores de bajos costos aumenta la presión sobre los exportadores guatemaltecos. Por ejemplo, la participación de Guatemala en el mercado de textiles/prendas norteamericano (el mercado más grande para estas exportaciones guatemaltecas) pasó de 2,2 por ciento en el año 2004 a 1,3 por ciento en el año 2009. Durante el mismo período la participación de China en el mercado pasó de 17,4 por ciento a 37,3 por ciento y la de Vietnam pasó de 3 por ciento a 6,2 por ciento (INCAE, 2010).

## **Tendencias y Perspectivas en el Mercado Laboral**

**El empleo creció un 3,1 por ciento anualmente entre el 2000 y el 2006** (el último año para el cual los datos de la encuesta de hogares están disponibles). Los sectores que más contribuyeron al crecimiento fueron Transporte y Servicios financieros (más del 8 por ciento de crecimiento), seguido por Construcción (6,3 por ciento de crecimiento), y Manufactura (5,7 por ciento de crecimiento). A notar que el empleo disminuyó en Agricultura, a pesar del aumento en la producción.

**La calidad y cantidad de empleo aumentó solamente en los sectores de Transporte y Servicios financieros entre el 2000 y el 2006.** En el sector agrícola, el aumento de la productividad laboral refleja la disminución del empleo y un aumento sustancial en los precios, especialmen-

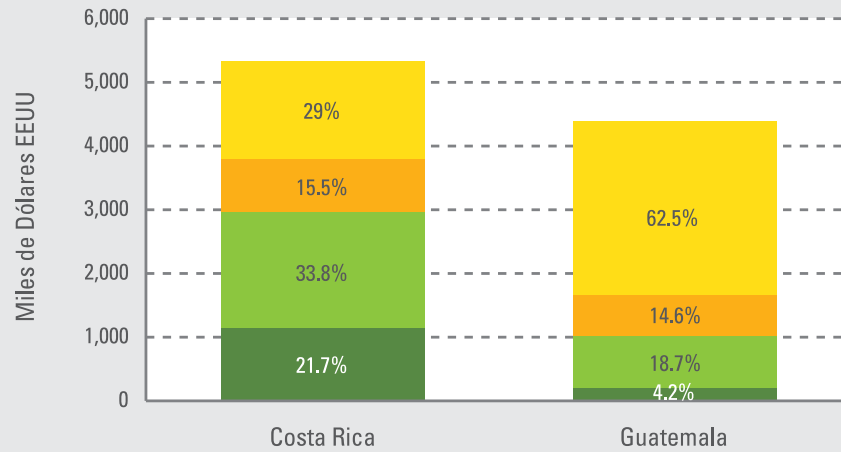
1. Ver INCAE (2010). Nota: Se evaluó la intensidad tecnológica de las exportaciones manufacturadas de cada uno de los países de Centroamérica aplicando la metodología empleada por la OCDE y elaborada por Hatzichronoglou (1997). Esta metodología toma en cuenta el nivel tecnológico específico de cada sector al cual corresponde un bien en particular (medido por la tasa de gasto en desarrollo e investigación para generar valor agregado) así como la tecnología que conlleva la adquisición de bienes de transformación y de capital empleados en su producción. Según lo anterior, existen cuatro grupos principales de industrias de exportación que difieren significativamente según la intensidad tecnológica que se emplea en la producción: i) alta tecnología, ii) tecnología media-alta, iii) tecnología media-baja, iv) baja tecnología.

En el 2008, la participación en el mercado de los productos con contenido tecnológico bajo constituyó más del 60 por ciento de las exportaciones de productos de manufactura de Guatemala.

A diferencia de Guatemala, la participación en el mercado de los productos con contenido tecnológico bajo de Costa Rica fue del 24 por ciento de sus exportaciones.

Las exportaciones de productos con contenido tecnológico medio-alto y alto son destinadas principalmente a países centroamericanos. Aunque haya aumentado en términos absolutos, su participación en el mercado es solo de un 4 por ciento del total.

### Exportaciones de productos de manufactura según contenido tecnológico, 2008



■ Alta tecnología ■ Media-alta tecnología ■ Media-baja tecnología ■ Baja tecnología

Fuente: INCAE (2010).

te del azúcar. Por otro lado, algunos sectores importantes de la economía tales como Manufactura, Construcción, Venta al por menor y “Otros servicios” muestran una disminución en la productividad laboral. En resumen, solamente Transporte y Servicios financieros aumentaron el empleo y la productividad laboral. Estos sectores tuvieron la capacidad de crear empleos de buena calidad con mayores ingresos. Los otros sectores actuaron como “colchones”, absorbiendo el exceso de mano de obra, incluyendo aquellas personas que salieron del sector de agricultura.

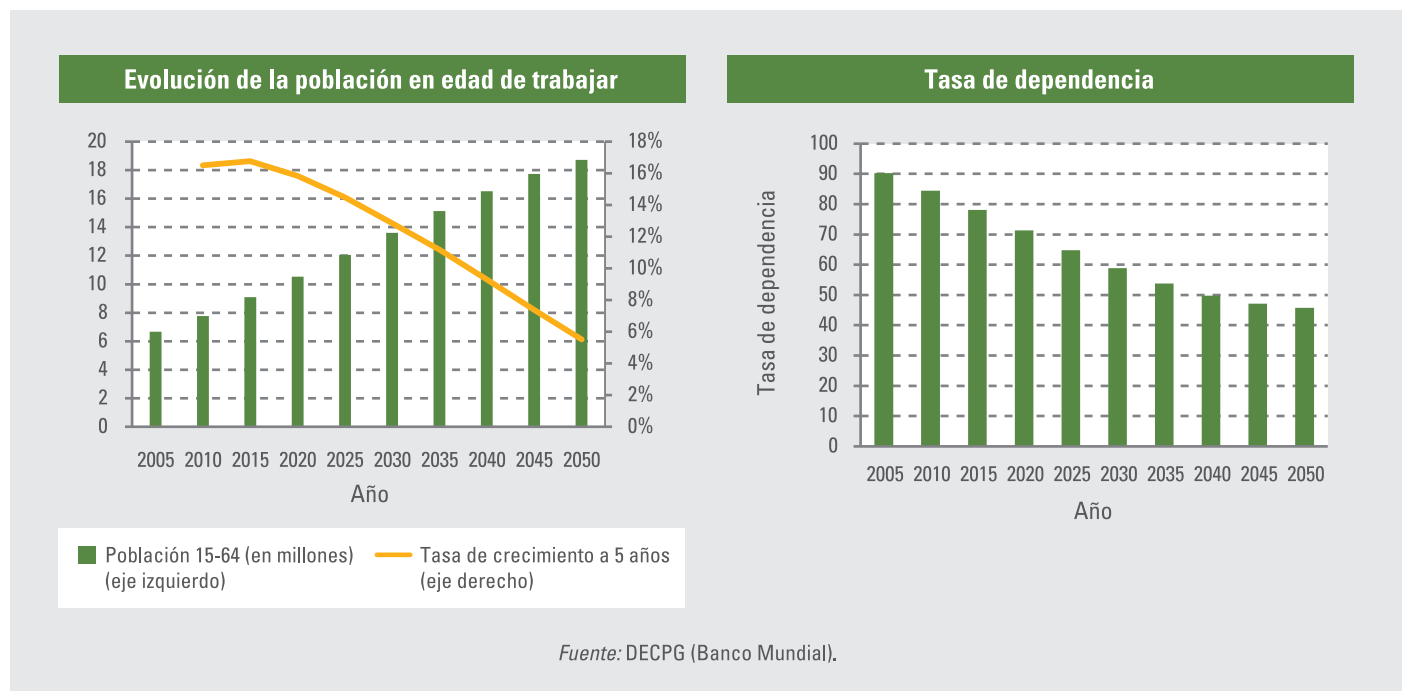
**El impacto de la crisis sobre el empleo no está claro dado que no existen datos recientes. Sin embargo el empleo en el sector público parece haber mantenido el crecimiento laboral.** La información del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) indica que el empleo formal aumentó en el 2008 y el 2009, aunque a un ritmo más lento que antes. Parece que este aumento se debe principalmente a la expansión de la contratación del sector público, que para el 2009 había superado el medio millón de empleados. El sector del transporte también contribuyó, aunque en una menor proporción, al aumento total del empleo formal, mientras que el empleo en el sector de manufactura disminuyó y a penas aumentó en agricultura. En el sector de construcción la contracción fue notable dado que se perdieron más de 10.000 empleos formales entre el 2006 y el 2009. Sin embargo el empleo formal representa menos del 40 por ciento del empleo total. El empleo total pudo haber disminuido incluso mientras el empleo formal aumentaba.

**Ejercicios de simulación muestran que el empleo total pudo haber disminuido en 2,5 por ciento a causa del impacto de la crisis financiera mundial.** Estimamos el impacto de la crisis al calcular la diferencia entre el empleo en un escenario “sin crisis” (punto de referencia) y otro “con crisis”, utilizando un método similar al de una evaluación de impacto. Para el escenario “sin crisis” se utilizó la proyección del PIB y el empleo antes de las primeras señales de la crisis,

mientras que para el escenario “con crisis” se emplearon las tasas de crecimiento reales por sector publicadas por el Banco Central para el año 2009 y se simularon los efectos del empleo. La simulación no distingue entre las personas desempleadas e inactivas, solamente entre las personas “empleadas” y “no empleadas”, por lo tanto, no se puede diferenciar entre el desempleo y la participación. Sin embargo, el hecho de que el empleo sea más bajo del que hubiera sido con la ausencia de la crisis, indica un aumento probable en el desempleo. Sin duda los efectos de la crisis dependen de los supuestos que se utilizaron en los ejercicios de simulación, pero dan una idea sobre la magnitud de los efectos.

**Los cambios demográficos inminentes, que resultan de la reducción en la fertilidad, crearán presiones adicionales en el mercado laboral, pero también ofrecen una oportunidad mediante la reducción de la tasa de dependencia.** Las proyecciones indican lo siguiente:

- La población en edad laboral (15 a 64 años de edad) aumentará de 7,8 millones en el año 2010 a 9 millones en el 2015. Se necesitará crear más empleos para acomodar este aumento de 17 por ciento.
- A largo plazo la tasa de dependencia del 90 por ciento va a reducirse a un 60 por ciento para el año 2030. Cada 100 personas de la población en edad laboral tendrá que mantener un 30 por ciento menos de dependientes. Esto liberará las fuentes de gastos en los sectores sociales.



**Retos para la generación de empleos:**

- Con una elasticidad de crecimiento de 1 (basado en tendencias recientes), la economía tendría que crecer un 3 por ciento por año para mantener los indicadores del mercado laboral estables. Es por ello que la tendencia de crecimiento reciente no es suficiente para mantener el status quo.

- El número de jóvenes (15-24 años) que ingresan al mercado laboral aumentará en un 14 por ciento entre los años 2010 y 2015. Las pocas oportunidades de migración aumentarán la presión sobre el mercado laboral doméstico. Más personas abandonarán la agricultura y buscarán empleo en áreas urbanas.
- Pocos sectores han aumentado a la vez en empleo y productividad en el pasado, por lo cual las nuevas estrategias de crecimiento tendrán que estimular que algunos sectores puedan aumentar en ambos rubros.
- A menos que la productividad aumente en otros sectores, la mayoría de empleos nuevos será de baja calidad, generados en gran parte por auto-empleos de baja productividad.

## El Déficit Educativo en Guatemala

- *Crecimiento en el Logro Educativo*

**Guatemala es el país con peor desempeño educativo en la región y está por debajo de países de más bajos ingresos como Nicaragua y Honduras.** El crecimiento de la productividad y la generación de mejores empleos implican un aumento en el desempeño educativo (en cantidad y calidad), pues el nivel de otros países está en aumento. El progreso de Guatemala, incluso comparado con El Salvador, ha sido lento tomando en cuenta que ambos países iniciaron con un mismo nivel educativo.

- El promedio de los años de escolaridad (población mayor de 25 años) para el 2010 fue de 5 años comparado con el promedio de la región que asciende a 7,1 años, 8,3 para Costa Rica y 9,4 para Panamá.
- La brecha entre Guatemala y el promedio de la región ha aumentado desde 1960 cuando era de 1,1 años. La diferencia era de 2,3 años para 1980 y declinó un poco a 2,1 años para el 2010. Este déficit refleja una falta de atención a la educación durante décadas, lo cual implica que se deberán hacer grandes esfuerzos por un largo período para tan siquiera alcanzar el promedio de la región. El promedio de la región por sí mismo está por debajo del nivel de otros países de ingresos medios.
- Guatemala ha tenido un desempeño bajo en comparación con El Salvador que comenzó en un nivel de logro educativo apenas mayor que Guatemala (1,7 años contra 1,3 años en Guatemala). En El Salvador hubo una mejora dramática en la escolaridad, que pasó de un promedio de 3,8 años en 1990 a 7,5 años en 2010.<sup>2</sup>
- Los jóvenes guatemaltecos que ingresan al mercado laboral tienen 2 años menos de educación que los jóvenes salvadoreños. El logro educativo máximo en Guatemala se adquiere a la edad de 16 años y asciende a 7 años de escolaridad. Por otro lado, el logro educativo máximo en El Salvador se adquiere a la edad de 21 años, contando con 9 años de escolaridad.
- En consecuencia, el stock de capital humano de Guatemala se concentra fuertemente en la educación primaria o menos. En el 2006 las personas con más de 12 años de educación representaban un 7 por ciento de la población en edad de trabajar.

2. Anotar que esto se basa en proyecciones empleadas en la base de datos que Barro y Lee (2010) implementaron. Las cifras que se calcularon usando la encuesta de hogares del año 2009 de El Salvador sugieren una cifra un tanto menor de aproximadamente 6,8 años. No obstante, el incremento fue dramático.

## El impacto de las políticas educativas

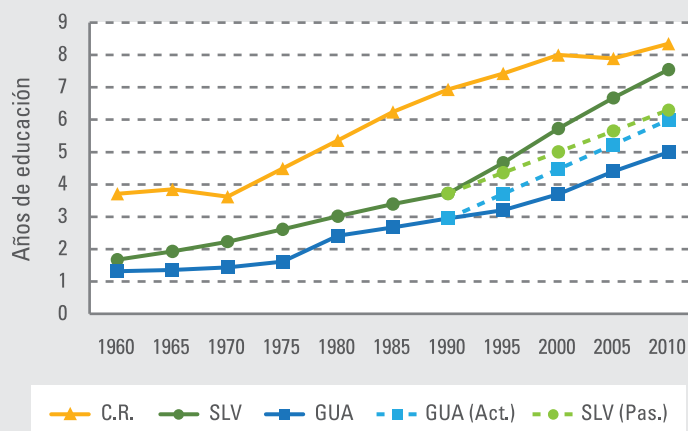
El Salvador, el cual inició con una base baja, habrá casi de alcanzar a Costa Rica en cuanto al logro educativo para el año 2010.

Guatemala pudo haber alcanzado el promedio de 6 años de educación para el año 2010 o un 20 por ciento más alto si la educación primaria se hubiera expandido y si se hubiera reducido la repetición.

Si El Salvador hubiera seguido los pasos de Guatemala, su logro educativo hubiera tenido un promedio de 1,5 años menor que el número actual (6 años).

Aunque Guatemala también siguió un modelo comunitario durante varios años, este fue menos efectivo que el de El Salvador en cuanto a la expansión y la reducción de la repetición.

## Años de educación – población mayor de 25 años



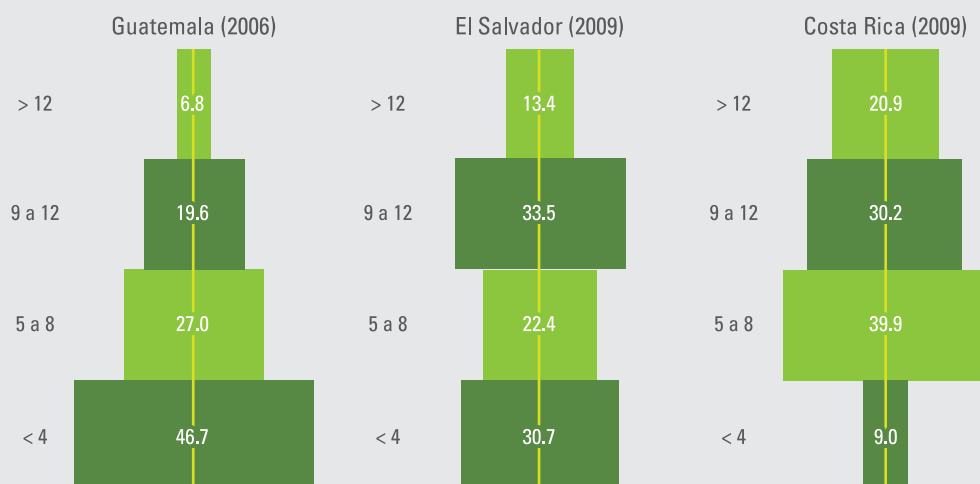
Fuente: Barro y Lee (2010), ENCOVI (2000 y 2006) y proyecciones del equipo del Banco Mundial.

**Las estadísticas oficiales de educación indican que casi se alcanzó una matrícula universal en primaria para el año 2009, pero es muy temprano para evaluar si han cambiado las tendencias pasadas y hay una mayor tasa de culminación de la primaria y un desempeño educativo general mejor.**

- La tasa neta de matrícula (TNM) en primaria incrementó de 93 por ciento en el 2005 a 99 por ciento en el 2009. Sin embargo, la TNM oficial es un indicador imperfecto; datos de encuestas de hogares de 2006 indican que la TNM en primaria está 8 puntos porcentuales por debajo. Además, la TNM no muestra la tasa de culminación en primaria y puede estar inflada por la alta repetición.
- La TNM en educación básica incrementó de 24 por ciento a 40 por ciento.
- La tasa de matrícula en educación diversificada aumentó lentamente de 15 por ciento a 21 por ciento entre el 2000 y 2009.

**Las políticas educativas hacen una gran diferencia y pueden cambiar la tendencia histórica.** Después de la guerra civil, El Salvador adoptó una política para ampliar la educación primaria y básica a las áreas rurales usando un modelo comunitario y reduciendo la repetición, lo cual permitió ampliar la cobertura rápidamente con un gasto público bajo. Se siguió esta política consistentemente durante 15 años. Se comparó el desempeño de Guatemala y El Salvador empleando ejercicios de simulación para ver qué resultados se obtenían si un país hubiera seguido las políticas del otro. **Guatemala debe garantizar la asistencia de los niños a la escuela primaria, reducir la repetición y promover la transición del 100 por ciento de los estudiantes a la educación básica, para lograr un salto cuantitativo y cualitativo de su desempeño educativo.**

## Estructura de la educación de la fuerza de trabajo empleada (15 a 65 años de edad)



Fuente: Encuestas de hogares.

La distribución piramidal del logro educativo de Guatemala muestra que el capital humano de la población se concentra en la educación primaria o menos y aún no ha iniciado la transformación de su fuerza laboral. Por el contrario, Costa Rica tiene una “pirámide invertida” la cual refleja una mayoría de personas con una educación sobre la secundaria. Se puede apreciar que El Salvador está en una fase de transición y se puede observar que los niveles medios están superando la educación primaria. Guatemala necesitaría hasta 20 años para alcanzar la distribución de sus habilidades si siguiera la trayectoria de El Salvador. Claramente se necesita una aceleración en el logro educativo.

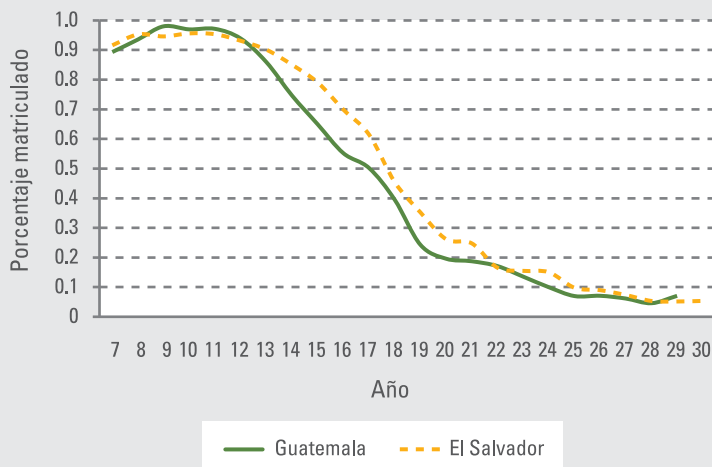
**Guatemala ha adoptado varias estrategias para acelerar la culminación de la educación primaria y básica, sin embargo debe implementarse una estrategia global que destine más recursos públicos para lograr los objetivos de esta política.** Algunas de estas estrategias son: el modelo comunitario (PRONADE) para brindar a los tres primeros años de educación en áreas rurales (descontinuado desde el año 2008), el programa de becas para niñas, el programa de primaria acelerada, y programa de telesecundaria (educación por video). Guatemala tendrá que asignar una mayor cantidad de recursos fiscales para alcanzar el nivel educativo de El Salvador dado que Guatemala tiene una población dispersa y multilingüe. También se requiere una planificación detallada para brindar acceso a las escuelas primarias y secundarias y un meticuloso despliegue de maestros a fin de que Guatemala alcance a los otros países de la región en los próximos 20 años.

**La falta de continuidad de las políticas educativas explica parte del bajo desempeño educativo de Guatemala.** Las políticas existentes son frecuentemente eliminadas cuando entra una administración nueva, lo cual genera pérdida de tiempo en desarrollar un programa nuevo, mientras se pierde la capacidad técnica y de implementación. La Presidencia lanza muchas iniciativas que no son ratificadas en el congreso.

- *Retornos del Mercado Laboral*

**Los altos y crecientes retornos a la educación señalan que existe una escasez de personas educadas a todos los niveles.**

### Asistencia escolar por edad, Guatemala y El Salvador, 2009



*Nota:* Los datos de Guatemala fueron ajustados para reflejar mejoras en la matriculación entre el 2006 y el 2009.

*Fuente:* Cálculo del equipo basado en EHPM (2009) para El Salvador y ENCOVI (2006).

La asistencia de ambos países es muy similar a la edad de 13 años (aunque los niños de Guatemala puedan estar en un grado menor dada a la diferencia de ciclos escolares).

Después se observa que la asistencia disminuye más rápidamente en Guatemala. A los 17 años, el 60 por ciento de los salvadoreños continúan matriculados, mientras que el 45 por ciento de guatemaltecos permanecen en las escuelas (y podrían estar en grados menores).

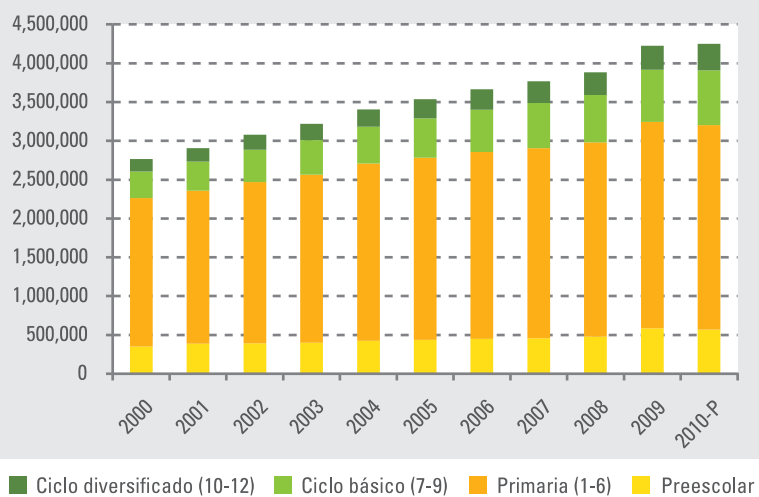
- El retorno a la educación primaria incrementó de 61 por ciento a 68 por ciento entre el 2001 y 2006. Durante ese tiempo, el retorno a la educación básica respecto a la primaria ascendió de 14 por ciento a 27 por ciento, y el retorno a la educación superior respecto al diversificado subió de 135 por ciento a 157 por ciento. Sin embargo, el retorno a la educación diversificada respecto a la educación básica declinó de 65 por ciento a 32 por ciento, indicando posiblemente un alto grado de sustitución entre los estudiantes graduados de estos dos niveles.
- Los ingresos de los individuos con educación superior se incrementan en un 30 por ciento por año cursado (se asumen 5 años de educación).

**Estos indicadores de educación básica -altos y crecientes retornos y una tasa de matriculación relativamente baja- indican que existen tres bloques estructurales que obstaculizan la transición del estudiante de la primaria a la educación básica.** Entre otros:

- Falta de continuidad entre la educación primaria y básica. Varios países han aplicado un ciclo integral de 8 a 9 años de educación básica (incluyendo El Salvador) para permitir el avance del estudiante.
- Existe un número limitado de escuelas públicas que ofrecen educación básica. No obstante, el gobierno ha tratado de ampliar el número de escuelas públicas desde el año 2008.
- Alto costo de estudiar en las escuelas secundarias especialmente en las escuelas privadas. El 62 por ciento de los encuestados citaron motivos económicos como razón por la cual no continuaron la educación secundaria.

**La carencia de empleados calificados afecta fuertemente a las empresas.** Un análisis reciente aplicado a propietarios de pequeñas y medianas empresas muestra que únicamente el 10 por ciento contaba con educación superior y 49 por ciento contaba con educación secundaria. Las empresas con empleados permanentes reportan que 3 por ciento del plantel cuenta con educación

### Guatemala: Matrícula por nivel educativo, 2000-2010



Fuente: MINEDUC-Guatemala.

En cifras absolutas, el número de estudiantes graduados de secundaria y de educación superior que podrían ocupar puestos altamente calificados es muy bajo.

Por ejemplo, entre el 2000 y el 2009, el total de estudiantes matriculados en diversificado casi duplicó de 160.000 a 313.000. Sin embargo, el número anual de graduados está cerca de 50.000. Dada la baja calidad (ver siguiente sección), muchas personas que no pueden integrar el mercado laboral pasan a ocupar puestos no calificados o simplemente se retiran de la fuerza laboral. El número de estudiantes graduados de diversificado que llegan a ocupar puestos calificados es muy bajo.

superior y 46 por ciento cuenta con educación primaria y secundaria. El Banco Mundial realizó encuestas a empresas y se observó que el 29 por ciento de las empresas reporta que la falta de educación de su fuerza laboral es un obstáculo serio o muy serio. Este porcentaje es mayor que en los otros países estudiados. El porcentaje incrementa según el tamaño de la empresa.<sup>3</sup>

- *Calidad*

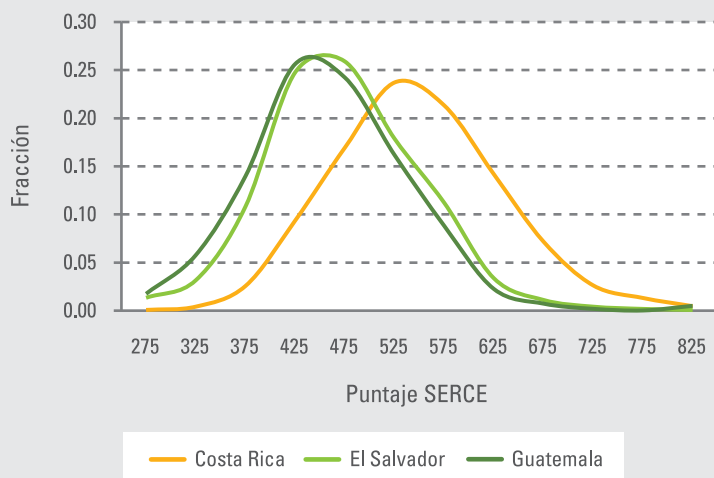
**La participación de Guatemala en pruebas internacionales muestra que su nivel de desempeño académico es bajo en la primaria, especialmente en comparación con Costa Rica.** Las pruebas administradas a estudiantes de quinto grado muestran que la calidad del sistema educativo declinó entre los años 2007 y 2009. El número de estudiantes con un desempeño “no satisfactorio” incrementó de un 60 por ciento a un 80 por ciento en lectura y de un 50 por ciento a 70 por ciento en matemática. El deterioro de la calidad educativa ocurre cuando el sistema sufre una expansión muy rápida. Sin embargo en Guatemala la expansión de la secundaria ha sido relativamente lenta, lo cual hace que el deterioro de la calidad educativa sea especialmente alarmante.

**Para mejorar la calidad del sistema educativo de Guatemala se necesita emprender un esfuerzo múltiple dado que el país cuenta con una sociedad multilingüe, lo cual implica destinar recursos adicionales, mejorar la capacitación técnica y mantener una política consistentemente durante varios años.** Mejorar la calidad es también necesario para reducir las desigualdades marcadas en el sistema educativo (ver siguiente sección).

- Guatemala tiene 21 idiomas indígenas (y 2 idiomas no-mayas). En consecuencia, debe desarrollarse una estrategia para la educación bilingüe que permita la transición al español. La educación bilingüe aparenta ser más costosa, pero los estudios demuestran que es más costoeficiente, pues mantiene a los niños en la escuela por mayor tiempo. Además, la educación

3. Banco Mundial (2010). Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala: Permitamos que Florezcan 10.000 Empresas (Volumen 2).

### Distribución del desempeño en la prueba SERCE, Guatemala y otros países (6<sup>o</sup> grado, Matemática, 2006)



Fuente: Cálculos de los autores basándose en el SERCE (2006).

Pocos estudiantes guatemaltecos se desempeñaron al mismo nivel que los estudiantes costarricenses.

La distribución del desempeño académico de Guatemala es similar a la de El Salvador, esto no toma en cuenta que muchos niños abandonan la escuela (es decir, el puntaje de los estudiantes guatemaltecos podría estar sesgado hacia arriba por la autoselección de mejores estudiantes).

Corrigiendo por el número de estudiantes que abandonan la escuela, la diferencia en el puntaje promedio entre Guatemala y El Salvador aumenta de 17 a 28 puntos (no se muestra en la gráfica).

bilingüe implica el desarrollo y aplicación de prácticas y material pedagógico adecuado, y aún más importante, la inclusión. No obstante, la inversión en la educación no tendrá valor alguno si no se sientan los cimientos correctos en los primeros años de primaria.

- Las credenciales de los maestros son las más bajas de la región. Menos del 10 por ciento de los maestros de primer grado cuenta con licenciatura (comparado con un 90 por ciento en Costa Rica y El Salvador, 66 por ciento en Panamá y un 22 por ciento en Nicaragua). Es esencial que Guatemala desarrolle una estrategia costo-efectiva para mejorar la calidad de sus profesores, especialmente por su numerosa población escolar y su espacio fiscal limitado.

#### • *Desigualdad*

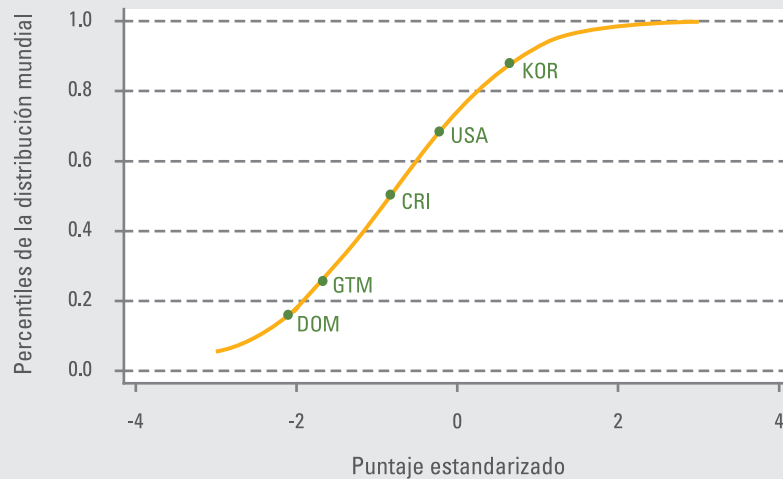
**El mayor reto de Guatemala es reducir la desigualdad en el acceso y la culminación escolar, especialmente para la población indígena.** En el año 2006 el logro educativo de la población indígena tenía un máximo de 4,5 años a la edad de 16 años, comparado con 7,5 años para la población blanco-mestiza a la edad de 23 años. (La población indígena en promedio llega a 3 años de educación). Esto es resultado de varios factores; entre otros:

- Los niños indígenas ingresan tardíamente al sistema educativo.
- Sólo el 50 por ciento de los niños indígenas ha iniciado la educación primaria a la edad de 7 años, comparado con el 75 por ciento de los otros estudiantes.
- Los niños indígenas empiezan a abandonar la escuela a un ritmo acelerado a la edad de 12 años, antes de completar la escuela primaria. Los estudiantes que permanecen en la escuela progresan a una tasa muy lenta.
- A los 13 años, solo el 20 por ciento ha terminado la educación primaria. El promedio de años de escolaridad para un estudiante de 13 años de edad es de 3 años.

La gráfica muestra la distribución mundial de los puntajes de matemática. Presenta una comparación del puntaje mediano por país contra la distribución mundial.

El desempeño de Guatemala está entre los más bajos del mundo, por debajo del nivel esperado según el PIB per cápita. El estudiante ubicado en la mediana de Guatemala corresponde al percentil 20 en la escala mundial. Dicho desempeño está claramente debajo de países como Costa Rica, el cual tiene una mediana igual a la mediana mundial. El desempeño de Guatemala está encima de algunos países africanos y de algunos países de la región con bajos puntajes.

### Desempeño de Guatemala en matemática dentro de la escala mundial



Nota: Los datos representados reflejan el puntaje mediano por país.  
Fuente: King y Luque (2010).

**Además de adquirir pocos años de educación, los niños indígenas reciben una educación de baja calidad, lo cual no los prepara para acceder a empleos de buena calidad.** Menos del 3 por ciento de los estudiantes indígenas de quinto bachillerato tuvieron un desempeño “satisfactorio” o mejor en una prueba de lectura llevada a cabo en el 2009 comparado con el 18 por ciento de la población no indígena. Únicamente el 1 por ciento de estudiantes indígenas se desempeñó a este mismo nivel en la prueba de matemática aplicada al mismo grupo. Estas cifras son impresionantes dado que muy pocos estudiantes indígenas llegan a quinto bachillerato. Aún en la primaria, los niños de departamentos más pobres (con población indígena mayor) tuvieron un desempeño mucho peor que los niños de departamentos con mayores recursos.

**El logro educativo bajo, la poca oferta de empleados calificados y la baja calidad educativa impedirán la transición hacia una economía de mayor valor agregado, mientras que la desigualdad en la educación limitará que la mayoría de la población se beneficie del crecimiento económico.**

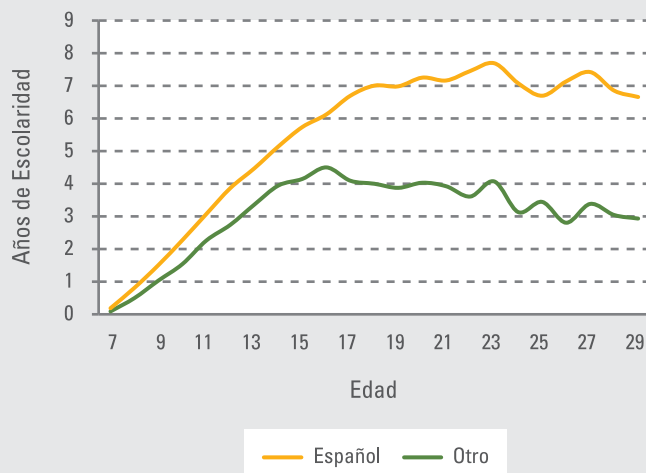
## Políticas de Protección Social para Mejorar el Mercado Laboral

**Para que Guatemala transforme su economía e incremente su productividad debe ocurrir reasignación laboral dentro de los sectores y entre sectores, además de un incremento en las plazas de trabajo para los que ingresen por primera vez a la fuerza laboral.** Los programas de protección social que tienen como finalidad manejar los riesgos generados por las transformaciones productivas son vitales para ayudar al proceso. Guatemala está recién comenzando a construir un sistema de protección social para tratar estos problemas, a pesar de ser un país de ingreso medio-bajo. Se distinguen tres tipos de programas hablando en términos generales: (i)

## Años de escolaridad logrados por idioma materno

La diferencia de años de escolaridad comienza a los 8 años.

El máximo logro educativo en la población indígena es de 4,5 años, el cual se obtiene a la edad de 16 años. El máximo para los blanco-mestizos es de 7,5 años, el cual se obtiene a la edad de 23 años.



programas de asistencia social para crear un capital humano básico, (ii) programas para facilitar el ingreso y las transiciones dentro del mercado laboral y (iii) programas para proteger el ingreso de los empleados que sufren los cambios temporales y permanentes del mercado laboral.

- *Programas de Asistencia Social para Mejorar el Capital Humano*

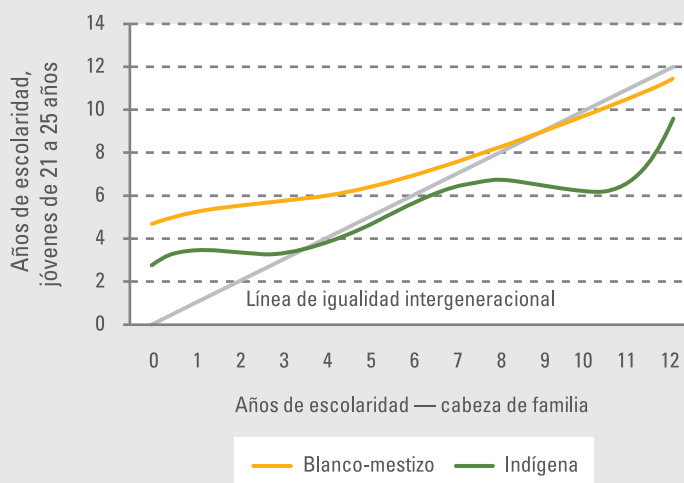
**El programa de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) Mi Familia Progresiva es el programa de asistencia social más importante para reducir la pobreza y mejorar el capital humano en las familias pobres.** El programa *Mi Familia Progresiva* se lanzó en el año 2008, y se ha expandido rápidamente llegando a las 187 municipalidades más pobres en julio del 2010. Dicho programa cubre a un total de 600.000 familias y a 1,5 millones de beneficiarios. El programa provee transferencias mensuales de \$37,5 dólares a madres de áreas rurales para que envíen a sus hijos a la escuela y los lleven a controles médicos regulares. Pese a que aún no se han terminado los estudios de evaluación del impacto, estudios recientes del Banco Mundial muestran que el programa TMC es considerado efectivo para empoderar a las mujeres, incrementar el consumo de alimentos, generar una matriculación escolar mayor y promover las visitas a los centros de salud.

**La baja demanda para completar la educación primaria en Guatemala hace que el programa TMC sea no sólo una medida distributiva, sino también un instrumento efectivo para mejorar el logro educativo de la fuerza laboral.** El 27 por ciento de las personas citan motivos de salud (39 por ciento de las personas indígenas) como razón por la cual dejan de asistir a la escuela primaria. La experiencia en otros países también muestra que los programas de TMC son herramientas eficientes para asegurar que los estudiantes completen la escuela primaria.

**Guatemala tiene un sinnúmero de otros programas de asistencia social, pero que tienen una cobertura muy limitada y abarcan las áreas urbanas principalmente. El impacto de estos programas es desconocido y se podría alcanzar mayor eficiencia racionalizándolos.** Estos programas incluyen guarderías para los niños de mujeres que trabajan, educación especial y capacitación destinados a jóvenes en riesgo. Algunos programas se han heredado de administraciones pasadas. Se han desarrollado más de 20 programas nuevos durante esta administración, los cuales varían en beneficios, servicios, población objetivo y cobertura. Sin embargo, los nuevos

## Logro educativo por nivel académico de la cabeza de familia — indígena y blanco-mestizo

El legado del pasado es tal que los niños indígenas no logran una mejor educación que la de sus padres. También se observa que si los padres tienen una educación más avanzada, los hijos llegan a un nivel más bajo. Los niños de la población blanco-mestiza en general tienen una mejor educación que la de sus padres hasta los nueve años de educación (la línea está por encima de la línea de igualdad intergeneracional). Sin embargo, los niños en la población indígena gozan de una mejor educación si sus padres tienen menos de 3 años de escolaridad. Los padres que tienen de 3 a 7 años de escolaridad tienen hijos con un mismo nivel educativo. Los padres que tienen una educación aún más avanzada tienen hijos con una educación menor.



integrantes de la fuerza laboral no gozan de la cobertura de la mayoría de programas que existen (ver tabla).

**Existen dos programas que tienen por objetivo mejorar las destrezas de los jóvenes: el programa *Escuelas Abiertas*, que opera después del horario de clases y el programa *Becas Solidarias*.** El programa de *Becas Solidarias* integra y reúne varios programas pequeños del Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). La sostenibilidad financiera de estos programas es incierta y su cobertura es limitada pese a que su diseño técnico es mejor que otros.

- *Facilitar el Ingreso y las Transiciones dentro del Mercado Laboral*

**La juventud con poca educación, que constituye la mayoría de los entrantes al mercado laboral, tiene oportunidades limitadas para mejorar sus habilidades.** Esto crea dos presiones. Por una parte la juventud guatemalteca con educación primaria o menos tiene pocas oportunidades para adaptarse a fuentes nuevas de crecimiento y para acceder a empleos en sectores nuevos y más productivos. Por otra parte estos jóvenes se enfrentan a la posibilidad de que sus sueldos se mantengan constantes a lo largo de sus vidas, lo cual crea presión sobre las políticas de redistribución a largo plazo. Es necesario brindar a los jóvenes la oportunidad de capacitarse, al tiempo que se les permite completar la educación primaria y básica. El diseño de estos programas debería incorporar capacitación sobre habilidades relevantes para el mercado, incluyendo habilidades socio-emocionales.

**El entrenamiento que brinda el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) está enfocado a los empleados que trabajan en el sector formal y ofrece muy poca capacitación para la juventud poco educada.** El INTECAP es una institución público - privada con representación del Ministerio de Trabajo y de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Esta institución ofrece una pequeña cantidad de capacitaciones (eventos

certificables) para jóvenes, la cual ha disminuido (esto puede reflejar la poca demanda resultado de una falta de relevancia y baja calidad). El otro tipo de capacitación que ofrece (eventos no certificables) está enfocada a los empleados del sector formal, con menos de 100 horas y contra un pago.

**Recientemente el INTECAP ha comenzado una etapa de introducción de capacitaciones más acordes a las necesidades del mercado laboral.** Dos iniciativas importantes tuvieron lugar en el 2009: la creación del Centro de Capacitación en Tecnologías de la Información para apoyar el desarrollo de servicios de tecnología y comunicación, que empezó en la capital, pero tiene miras a ampliarse a otros centros, y el acuerdo firmado por el INTECAP y el Ministerio de Educación (MINEDUC) por medio del cual el INTECAP ha comenzado a ofrecer cursos de idiomas y matemática como parte de su entrenamiento. El MINEDUC certificará y reconocerá estos cursos como parte del currículum de educación formal para completar la secundaria. Esta alianza está en sus etapas iniciales de desarrollo, pero permitirá a los trabajadores combinar un entrenamiento formal y vocacional. Los trabajadores podrán obtener un título de educación secundaria dada la certificación del MINEDUC y también tendrán acceso a las instituciones que proveen educación superior.

**Los programas de capacitación del INTECAP se concentran tradicionalmente en los trabajadores empleados, pero aún allí su cobertura está limitada a los centros urbanos principales.** El total de empleados capacitados por el INTECAP durante el año 2009 fue de 250.000 (comparado con 150.000 en el año 2000). No obstante, el INTECAP goza de la certificación ISO 9001:2000 y tiene varios centros ubicados en diversos sectores del país.

**Guatemala debe ampliar la oferta de servicios de capacitación a través del sector privado, especialmente en áreas rurales mediante un mecanismo de acreditación formal o certificación.** También ayudaría tener un marco de titulación nacional alineado a las competencias requeridas por profesiones, para asegurar la calidad de las entidades de capacitación del sector privado. Prácticamente no existen servicios de intermediación laboral y de contratación. Guatemala carece de un mecanismo para monitorear las tendencias laborales y el empleo como por ejemplo un Observatorio del Mercado Laboral con la capacidad necesaria para estudiar los indicadores principales del mercado laboral generando así información sobre el empleo y las remuneraciones correspondientes a cada profesión.

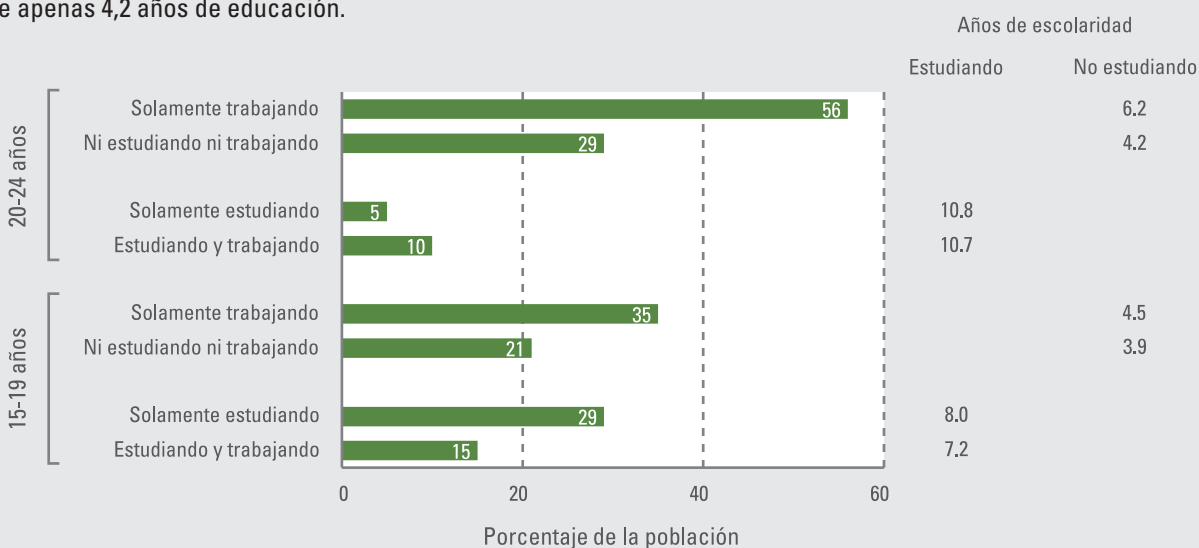
**Es importante tener en cuenta que seguirá existiendo una población considerable que tendrá baja empleabilidad dado su nivel bajo de educación.** La mejor política para reducir el flujo de personas hacia el mercado laboral es asegurar que todos los jóvenes completen la educación básica. Los programas para facilitar el ingreso al mercado laboral deberían enfocarse en los jóvenes que han culminado sus estudios para que ellos puedan mejorar sus destrezas. Muchas otras personas se encontraran con dificultades para obtener empleos productivos, a ellos se les debe brindar una red de apoyo en lugar de políticas activas de empleo.

- *Protección al Ingreso para enfrentar los Ajustes del Mercado Laboral*

Dentro del sistema de protección social naciente de Guatemala actualmente no existen mecanismos para proteger a los empleados que pierden sus trabajos mientras la economía pasa por un período de ajuste. La primera prioridad es tener la información necesaria para evaluar la naturaleza de las dificultades que surgen en los hogares por los cambios estructurales en la economía. Luego es necesario evaluar la combinación de asistencia social (transferencias para proteger a los vulnerables), capacitación y entrenamiento.

## Educación y estatus laboral o de estudio de la juventud (15-24 años)

En el 2006 el 56 por ciento de jóvenes entre 15 a 19 años dejó de estudiar (35 por ciento empezó a trabajar). Los jóvenes que no estaban estudiando ni trabajando (21 por ciento) contaban con 3,9 años de educación. Aquellos que habían comenzado a trabajar (35 por ciento) tenían 4,5 años de educación. Como muy pocos logran completar la secundaria, el 56 por ciento de los jóvenes entre 20-24 años trabaja y tienen solo 6,2 años de educación, mientras que el 29 por ciento no estudia ni trabaja y tiene apenas 4,2 años de educación.



Fuente: ENCOVI (2006).

## Las Barreras Fiscales

**Los Acuerdos de Paz plasmaron un consenso de política general en cuanto a mejorar el acceso a la educación y a los servicios sociales, pero sin un compromiso fiscal y una política de largo plazo se pone en peligro el progreso de Guatemala.** Existe poco margen para hacer las inversiones necesarias para el cambio, dado que Guatemala tiene uno de los ingresos fiscales (relativos al PIB) más bajos de la región (el promedio de alrededor de 11 por ciento del PIB disminuyó a 9 por ciento en el año 2009). El gasto público total en educación durante el 2000 y 2008 representó 13 por ciento del presupuesto nacional y un poco menos del 3 por ciento del PIB. A partir del 2008 hubo un incremento sustancial en el gasto del Ministerio de Educación debido a la introducción de las transferencias monetarias condicionadas. Así en el 2008 y 2009 el gasto en educación incrementó a un 17,5 por ciento y a un 16,5 por ciento del gasto público, y a un 3,9 por ciento y a un 4,0 por ciento del PIB, respectivamente.

**Guatemala gasta únicamente alrededor de \$230 dólares por estudiante por año en la primaria, excluyendo el gasto estimado de las transferencias monetarias.** Esto representa menos del 8 por ciento del PIB per cápita. La mediana para los países de África subsahariana y de Latinoamérica es de 13 por ciento del PIB per cápita. En comparación otros países de ingreso medio tales como Costa Rica o países del sudeste asiático gastan entre 15 a 20 por ciento del PIB per cápita.

**Dentro del estrecho margen fiscal, la estructura del gasto también ha sufrido cambios importantes a medida que las políticas se han reorientado, lo que ha impedido que las inversiones críticas para mejorar el acceso y calidad de la educación hayan sido sostenibles.** Casi dos tercios de los recursos del Ministerio de Educación (excluyendo la educación superior) están destinados a los salarios de los maestros. Entre el 2000 y 2007 las transferencias a los consejos escolares de educación comunitaria del PRONADE representaron un 30 por ciento adicional del gasto (incluyendo la remuneración de los maestros comunitarios y el material para las escuelas). Al eliminarse el modelo educativo comunitario la contratación directa de maestros y el abastecimiento de material escolar reemplazaron las transferencias. Al mismo tiempo las transferencias bajo TMC representan en la actualidad un 15 a 16 por ciento del presupuesto del Ministerio de Educación.

## Prioridades de Política

---

### Educación

- Garantizar que todos los niños culminen una educación básica de calidad. Es necesario desarrollar un plan de largo plazo con una planificación detallada del gasto destinado al abastecimiento de escuelas, maestros y material necesario para que se lleve a cabo esta prioridad. También se deben desarrollar estándares de aprendizaje.
- Regular el flujo de estudiantes hacia niveles más altos de educación (secundaria y superior) procurando un enfoque sobre la mejora de la calidad. También se necesita desarrollar un estándar de pruebas estudiantiles junto con la acreditación y certificación de instituciones privadas. Deben desarrollarse oportunidades fuera del sistema formal de educación para ayudar a las personas que han abandonado el sistema.
- Desarrollar una política de manejo docente, que anticipe las necesidades en cuanto a maestros, planifique su capacitación, ubicación y desarrollo potencial. Es imposible asegurar que los estudiantes del nivel primario vayan a tener maestros graduados en un futuro cercano dadas las limitantes fiscales de Guatemala y sin comprometer los otros gastos públicos. Por lo tanto, el desarrollo de programas enfocados a la mejora de la calidad deben tomar este hecho en consideración.
- Diseñar becas, incentivos o programas de crédito educativo para facilitar el acceso a los estudiantes indígenas a la educación secundaria y a la educación superior.
- Es más importante seguir una política sostenidamente durante mucho tiempo, que constantemente desarrollar muchas iniciativas nuevas. Guatemala debe consolidar un consenso sobre los objetivos fundamentales de la política pública de educación, incluyendo la provisión de educación básica, la administración de escuelas, las políticas docentes, lingüísticas y los temas de igualdad.
- Un documento o estrategia educativa puede generar muchos resultados positivos si se basa en un consenso general que abarque una amplia gama de temas.

## Protección Social

- Guatemala necesita reorientar sus programas de capacitación y asistencia social para alinear el diseño y el objetivo de los programas. Una amplia cantidad de programas sin una población objetivo clara y de cobertura limitada incrementa la ineficiencia y absorbe recursos escasos con los que cuenta el país.
- Fortalecer el marco institucional para ampliar la capacitación técnica-vocacional y los servicios de intermediación. Debe establecerse claramente el papel que juega el MINEDUC, el MIN-TRAB, la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP) y el INTECAP para evitar la duplicación y fragmentación de los servicios.
- Promover la ampliación y diversificación de los programas de capacitación enfocados a jóvenes con por lo menos una educación básica mediante acreditación y certificación de instituciones privadas. Guatemala podría examinar varios programas exitosos de la región.

## Se Requiere un Esfuerzo Fiscal Mayor

Se van a necesitar recursos adicionales durante un tiempo largo para poder cerrar las brechas en educación y protección social. Existen pocas opciones de política dentro del marco de recursos actual. Se necesita una reforma fiscal para poder propiciar el avance de políticas de desarrollo humano que son muy necesarias para mejorar la competitividad.



A través del documento *Mejores Empleos en Guatemala: El Rol del Capital Humano*, el Banco Mundial actualiza su contribución al diálogo sobre políticas públicas para fomentar el acceso a empleos de mejor calidad en Centroamérica. El análisis plantea un enfoque en tres pilares fundamentales para generar una fuerza de trabajo de calidad que contribuya al desarrollo económico en el contexto de alta competitividad de la economía global: primero, la educación formal; segundo, la protección a los trabajadores más vulnerables y el manejo del riesgo en el mercado laboral; y tercero, el desarrollo científico y tecnológico.

Reafirmando el interés del Banco Mundial en lograr resultados, el documento propone una serie de recomendaciones de política pública teniendo en cuenta el orden de prioridades, así como las implicaciones fiscales de la implementación de dichas políticas. Este será un recurso útil para las autoridades en el proceso de formulación de políticas de competitividad y mercados de trabajo, así como para las personas interesadas en un análisis global del capital humano y el mercado de trabajo en los países de Centroamérica.



THE WORLD BANK  
1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433, EE.UU.  
Teléfono: 202-473-1000  
Sitio web: [www.worldbank.org/lac](http://www.worldbank.org/lac)