

# Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Guatemala

Bruno Baroni



Este documento se elaboró en el marco del proyecto de cooperación CEPAL/ASDI “Mejorando las condiciones y oportunidades económicas y sociales de grupos vulnerables en América Latina”, componente: “Políticas del mercado de trabajo y grupos vulnerables”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Este documento se elaboró con el apoyo de Álvaro Maldonado.

Direcciones de contacto:

b\_baroni@alum.mit.edu

armaldonadov@gmail.com

En este estudio se evalúan diez años de iniciativas en apoyo a la “inserción productiva” de la población más vulnerable de Guatemala. Durante la investigación de campo testimoniamos la fuerza, la dignidad y el ingenio que muestran esas personas al lidiar con un mercado de trabajo entre los más inequitativos del mundo.

Es al esfuerzo diario de estas personas a la cual va dedicada esta investigación.

*Guatemala de la Asunción, 29 de mayo de 2009*



# Índice

Resumen .....	7
<b>Introducción y resultados</b> .....	9
I.    Introducción y metodología .....	9
II.   Criterios de evaluación y resultados .....	13
<b>1. El mercado laboral y los vulnerables</b> .....	19
1.1 Justificación para las PAMT .....	19
1.2 Características de los vulnerables .....	23
1.3 Rama de actividad ocupacional y remuneración de los vulnerables .....	27
<b>2. Evaluación de los programas</b> .....	31
2.1. Capacitación .....	31
2.1.1 Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP).....	35
2.1.2 Programa de Formación de Jóvenes Agricultores Empresarios (FORJA) ...	38
2.1.3 Servicios de capacitación: conclusiones y propuestas .....	39
2.2 Servicios empresariales .....	42
2.2.1 Programa de crédito para la micro, pequeña y mediana empresa .....	49
2.2.2 Génesis Empresarial .....	51
2.2.3 Servicios no financieros de desarrollo empresarial del Viceministerio de la micro, pequeña y mediana empresa .....	53
2.2.4 Coordinadora Nacional de Micro-empresarios de Guatemala (CONMIGUAT).....	55
2.2.5 Servicios de desarrollo empresarial: conclusiones y propuestas.....	57
2.3 Servicios de empleo .....	61
2.3.1 Servicios de empleo del Ministerio de Trabajo.....	62
2.3.2 Centro de Recursos de empleo (CRESUD) .....	63
2.3.3 Servicios de empleo: conclusiones y propuestas.....	64
2.4 Caso de estudio: UPAVIM .....	65

<b>3. Evaluaciones de las PAMT en su conjunto, y recomendaciones</b> .....	69
3.1 Evaluación sintética de las PAMT .....	69
3.2 Tres desafíos pendientes: planificación, planificación, planificación.....	71
3.3. Los pasos iniciales: desenmascarar dos mitos.....	73
 Bibliografía.....	 75

## Resumen

Este informe presenta los resultados de una investigación sobre cómo las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT) – capacitación, servicios financieros y no financieros para las micro, pequeñas y medianas empresas y servicios de empleo – ejecutadas en Guatemala en los últimos diez años han servido a los grupos vulnerables, entendidos como mujeres y jóvenes entre trece y veinticinco años, que no han completado la escuela primaria. En particular, el informe evalúa la eficiencia y la eficacia de ocho de los más importantes y significativos programas ejecutados en el país, cuatro de tipo universal – que incluyen pero no se limitan a servir a los vulnerables – y cuatro focalizados hacia los vulnerables.

Al analizar cada programa resalta que: (i) la mayoría de los programas focalizados, si bien han adaptado progresivamente sus servicios a las características y necesidades de los vulnerables, cuentan con escasos recursos financieros; (ii) la mayoría de los fondos para las PAMT se enfocan en apoyar programas universales que usan sólo una fracción de su presupuesto para brindar servicios a los vulnerables (debido a una manera excluyente de seleccionar a los beneficiarios o, más bien, a la oferta de servicios poco útiles para los vulnerable, repartidos “según la demanda” en lugar de hacerlo en base a una cuota pre establecida reservada a cada grupo de beneficiario). En los últimos años la mayoría de los programas de PAMT se ha concretizado en las iniciativas más tradicionales y menos complejas, que ofrecen beneficios a corto plazo es decir, en iniciativas útiles principalmente para los que históricamente tienen mayor acceso a este tipo de servicios, los que ya están organizados, y que necesitan de menor asistencia para aumentar su productividad: es decir la población menos vulnerable.

Como cualquier iniciativa orientada a una población excluida, los programas de PAMT que logran altos niveles de cobertura de la población meta (de los vulnerables) con servicios eficaces (que fomenten su inserción productiva) son aquellos que en fase de planificación enfrentan y resuelven tres desafíos: cómo llegar a beneficiarios con escaso acceso a las instituciones públicas, con cuál combinación de servicios e incentivos, y apoyándose en cuál de las organizaciones cercanas a ellos. En Guatemala, la mayoría de los programas de PAMT no logra resolver: (i) la dificultad en diseñar servicios que puedan servir a beneficiarios dispersos y no organizados y, al mismo tiempo, incentivar y facilitar la asociación de esos beneficiarios en empresas de tamaño mediano; (ii) el desafío de vincular servicios que ofrecen instrumentos, con otros que permitan acceder a

ellos y aprovecharlos de manera efectiva; (iii) las dificultades que se presentan cuando, por la implementación de programas, se contratan instituciones sobre las cuales la autoridad pública no logra imponer un estándar de resultados, sea por razones técnicas o políticas.

Condiciones necesarias para enfrentar esos desafíos pendientes son: (i) que desde la fase de planificación de los programas de PAMT se atribuyan a cada grupos de beneficiarios determinados recursos financieros, así como las medidas implementadas en su beneficio; (ii) que se reconozca el aprendizaje administrativo y el mejoramiento de las capacidades de la administración pública como un objetivo fundamental de estas políticas, corolario de la naturaleza novedosa de las PAMT dirigidas hacia los vulnerables.



# Introducción y resultados

## I. Introducción y metodología

En este informe se investiga cómo las Política Activas de Mercado de Trabajo (PAMT) ejecutadas en Guatemala en los últimos diez años sirven a las mujeres y los jóvenes entre los trece y veinticinco años que no han completado la escuela primaria. En particular, el estudio pretende evaluar la eficiencia y eficacia de los programas que concretizan esas políticas, con referencia tanto al corto como al largo plazo. Con base en eso, el mismo informe propone algunas medidas específicas que se podrían adoptar para mejorar esos programas, así como los pasos básicos que se deberían de seguir para promover un proceso de planificación orientado a generar programas de PAMT a favor de los jóvenes y mujeres con bajos niveles de educación.

### Definiciones y objetivo del estudio

Las PAMT incluyen cuatro tipos de iniciativas: i) programas de capacitación; ii) servicios de empleo; y servicios empresariales en apoyo a la micro, pequeña y mediana empresas (MIPYME) que se dividen en iii) servicios empresariales financieros como el microcrédito y; iv) servicios empresariales no financieros como asesorías, encadenamiento productivo, y promoción de la asociatividad, entre otros. Estas políticas buscan proporcionar los instrumentos necesarios para promover una ocupación relativamente productiva y de allí remunerativa, sea eso “aumentando el activo” de los trabajadores, o “fomentando su inserción productiva”<sup>1</sup>. Las PAMT, se distinguen de las políticas económicas, normalmente a beneficio de las empresas, al ser orientadas primordialmente y *directamente* a beneficio de los trabajadores; como tal, las PAMT representan el instrumento privilegiado para apoyar a la mayoría de los ocupados guatemaltecos que al trabajar por cuenta propia no están incorporados al sistema de las empresas, y que se benefician solo indirectamente de las políticas a favor de las empresas. Dentro del universo de los autoempleados, muchos se encuentran dentro del 53,5% de los guatemaltecos ocupados que no han terminado los seis años de escuela primaria: 30,5% de ese porcentaje corresponde a jóvenes y mujeres que en el presente estudio serán definidos como población vulnerable<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Para una definición puntual de las PAMT y su caracterización en relación a las políticas pasivas del mercado del trabajo y las políticas económicas ver Samaniego (2002).

<sup>2</sup> Esa definición responde primordialmente a exigencias operativas: al ser el presente estudio el gemelo de otros cuatros trabajos similares realizados en otros tantos países – Honduras, Nicaragua, Colombia y Bolivia – se ha

El objetivo de este informe es doble. Primero, se ofrece una descripción de los programas más significativos de PAMT ejecutados en los últimos diez años en Guatemala, de los servicios que se ofrecieron a través de esos programas y de cuánto y cómo han servido a los vulnerables. En particular por cada programa se estimará: i) en qué medidas las PAMT atienden a la población vulnerable respecto a los demás; ii) en qué servicios se concretizan y a qué sector económico están orientadas y; iii) cuál es el aporte a la productividad laboral de los vulnerables. Segundo, con base en una comparación de la información empírica citada, se identificarán los principales desafíos que todavía limitan los alcances de las PAMT orientadas a los vulnerables y se compartirán algunas recomendaciones sobre: i) cuál es el tipo de planificación; ii) el mecanismo de implementación y; iii) el objetivo primordial que se debería privilegiar para favorecer la realización de programas con mayor nivel de cobertura de los vulnerables y que se concreticen en los servicios más adecuados para aumentar la productividad laboral de esos grupos.

### Objeto del análisis

La evaluación de las PAMT se basa en el análisis de ocho programas, dos por cada una de las cuatro tipologías de PAMT, y de esos dos uno de iniciativa privada, focalizado alrededor de los vulnerables – con la excepción del caso de los servicios de empleo por el cual no se ha encontrado un programa con esa característica – y uno de responsabilidad pública y de tipo universal, es decir que incluye entre su beneficiarios no solo a los vulnerables sino también a los otros grupos que forman parte del mercado laboral (Tabla 1).

Es importante notar que esos programas se diferencian entre ellos en muchas dimensiones, y no solamente por su nivel de focalización. Por ejemplo, uno de los dos programas de capacitación es realizado por la entidad más importante en capacitación del país, con más de 50 años de experiencia, mientras que el otro programa de capacitación, FORJA, empezó en 2006 y a la fecha ha capacitado a menos de 100 alumnos. Asimismo, en el caso de los programas de servicios empresariales no financieros se han analizado programas que totalizan un financiamiento de más de 10 millones de dólares, manejados por el Viceministerio de desarrollo de las MIPYME, a la par de las iniciativas de una asociación de microempresarios, fundada con el patrocinio de la Organización Internacional del Trabajo para promover la asociatividad y proveer servicios empresariales, que a la fecha se encuentra con escasísimos recursos propios y que brinda solamente capacitación<sup>3</sup>.

Como se explica de manera detallada en el Recuadro 1 (ver página 12), la decisión de incluir tanto los programas focalizados como aquellos universales, y más en general, programas tan diferentes entre ellos, ha sido tomada adrede<sup>4</sup>. El fin principal, aunque no el único, ha sido el de aumentar la variedad de los programas analizados. Eso se debe a la aspiración de este estudio: reconociendo que la experiencia acumulada en Guatemala en el tema de las PAMT es muy limitada

---

adoptado una definición simple y por la cual resulta más fácil compilar datos en todos esos países. Sin desconocer las limitaciones analíticas como resultado de esa definición, se subraya la ventaja de un estudio que, así concebido, ofrece la oportunidad de analizar como las PAMT funcionan por un tercero de la población ocupada y, más en general, por aquella mayoría de la población ocupada que no ha terminado la escuela primaria.

<sup>3</sup> Como un ejemplo de ello, la distinción entre las experiencias analizadas se hizo en base a la finalidad por la cual la institución fue fundada y que todavía declara obtener. Esta metodología ha sido necesaria debido a que, por ejemplo, casi todas las experiencias analizadas incluyen un componente de capacitación. La clasificación adoptada en estos casos distingue entre los programas de PAMT que incluyen a la capacitación como instrumento para promover la demanda de otros servicios respecto a programas que se limitan a proveer servicios de capacitación como fin en sí mismo.

<sup>4</sup> En el recuadro 1 se ilustran también pequeños programas que no se han incluido en este análisis.

**TABLA 1**  
**PROGRAMAS ANALIZADOS**

	<b>Programas universales</b>	<b>Proyectos focalizados</b>
<b>Capacitación</b>	<p><b>Instituto de Capacitación y Productividad (INTECAP)</b>  <b>Nota:</b> Ente nacional con 50 años de experiencia y en últimos años un promedio de 100,000 capacitados anualmente; ejecuta la mayoría de las intervenciones de capacitación incluidas en otros programas.  <b>Monto y fuente:</b> 300 MQ anual, igual al 1% de contribución patronal a Instituto Guatemalteco Seguro Social (2006).</p>	<p><b>Formación de Jóvenes Agricultores (FORJA)</b>  <b>Nota:</b> Basado en un modelo de escuela con más de 100 años de experiencia en Suiza y experimentado en muchos países de Latinoamérica  <b>Monto y fuente:</b> 2.4MQ en 5 años, por el 50% donación de Helvetas Guatemala y por el 50% de Escuela Nacional de Agricultura (2005).</p>
<b>Servicios empresariales financieros</b>	<p><b>Programas de Microcrédito del Viceministerio de Desarrollo de MIPYME (VD)</b>            1) Programa Global de Crédito.            2) Programa Nacional para el Desarrollo de la MIPYME.  <b>Nota:</b> Programas de larga data, 1992 (1) y 1987 (2) ejes de la acción gubernamental.  <b>Monto y fuente:</b> (1) Cartera activa de 20.6MQ, préstamo BID del '92 (2005); (2) Patrimonio fidecomiso de 243 MQ financiado con préstamos y donaciones (2008).</p>	<p><b>Bancos comunales – Génesis Empresarial (GE)</b>  <b>Nota:</b> GE es considerada una entidad con las mejores prácticas en Guatemala por los bancos internacionales de desarrollo.  <b>Monto y fuente:</b> Cartera activa de 126.5 MQ, donaciones y asistencia técnica de BID al final de los años 80 (2007).</p>
<b>Servicios empresariales no financieros</b>	<p><b>Programas de Servicios de Desarrollo Empresarial del VD</b>            1) Política Nacional de fomento comp. MIPYME.            2) Promoción inversión e intercambio comercial.  <b>Nota:</b> Enfoque del apoyo de los donantes en últimos 10 años y ejes de la política por MIPYME: (1) asistencia técnica BID en 2005 por re-planificación programa y re-organización VD; (2) 75% financiado por la Comunidad Europea.  <b>Monto y fuente:</b> (1) N.D.; (2) 80 MQ en 7 años, 75% Comisión Europea y 20% Gob. de Guatemala (2001).</p>	<p><b>Coordinadora Nacional de Microempresarios de Guatemala (CONMIGUAT)</b>  <b>Nota:</b> Ente promovido por OIT en apoyo a asociaciones de autoempleo.  <b>Monto y fuente:</b> 0.6 MQ anual financiamiento inicial de OIT.</p>
<b>Servicios de empleo</b>	<p><b>Servicio Público Nacional de Empleo</b>  <b>Nota:</b> En 1998 Guatemala se comprometió con la OIT a instalar este tipo de servicios.  <b>Monto y fuente:</b> 2.5 MQ anual con financiamiento del Gobierno Central.</p>	<p><b>Centro de empleo SUD</b>  <b>Nota:</b> Una de las iniciativas más importantes en el país por número de colocados, y en expansión  <b>Monto y fuente:</b> 2MQ anual de la iglesia mormona.</p>

Fuente: ver Tabla 2.

y no hay una evaluación sobre ellas, este ensayo intenta ir más allá de una evaluación puntual de algunos programas, para llegar a un análisis del estado de las PAMT a beneficio de los vulnerables en su conjunto, y a la identificación de los principales desafíos que se tienen que enfrentar para mejorar estas políticas y para privilegiar una planificación que pueda llegar a programas de PAMT efectivamente orientados a los vulnerables. Congruente con ese objetivo, se han elegido programas de diferente tipo para ofrecer una idea comprensiva de todas las PAMT ejecutadas en Guatemala, y para evitar asumir *a priori* que las PAMT se deben concretizar en un tipo específico de programa. En la práctica, en este estudio se han incluido programas de diferente dimensión, resultado de diferentes tipos de alianza, planificados según criterios distintos, e implementados con diferentes mecanismos.

### **RECUADRO 1**

#### **POR QUÉ INCLUIR A LOS PROGRAMAS UNIVERSALES, Y CUÁLES INICIATIVAS FOCALIZADAS NO SE INCLUYERON**

Los programas investigados en este estudio han sido seleccionados bajo tres criterios. Primero, se quiso incluir y por ende evaluar las principales iniciativas que realiza el Gobierno de Guatemala en materia de PAMT: es decir todos los programas universales, los que gozan de mayores recursos financieros. Una vez estimada la cuota de servicios proporcionados a los vulnerables, respecto a los otros dos tercios de la población ocupada, resulta muy simple caracterizar las PAMT en Guatemala, en particular aclarar en qué medidas éstas se enfocan (o no se enfocan) en apoyar a los vulnerables. En adición a revelar en qué medidas las PAMT contribuyen (o no contribuyen) a disminuir el nivel de desigualdad del país, esta información permite establecer hasta que punto un aumento del financiamiento a favor de políticas universales, así como están estructuradas, se traduce en mayor servicios por los vulnerables.

Segundo, se incluyeron tanto programas universales como aquellos focalizados con el propósito de ampliar la variedad de los programas analizados, y poder investigar cómo al variar las alianzas entre los entes responsables de los programas, el detalle de la planificación realizada, y los mecanismos de implementación empleados, cambia el nivel de cobertura de los vulnerables, así como la tipología de los servicios efectivamente brindados. Como se ha indicado, esta información se necesita para dar recomendaciones sobre las características específicas y el tipo de planificación que se necesita para incentivar que los programas de PAMT sirvan a los vulnerables.

Tercero, fueron incluidos en el análisis los programas focalizados implementados o apoyados por instituciones con experiencias consolidadas en el sector de las PAMT con el fin de poder ofrecer una análisis de las mejores prácticas realizadas en Guatemala y, al mismo tiempo limitar el alcance de las recomendaciones finales al campo de lo realizable en la realidad guatemalteca.

Sin duda, la exclusión de proyectos focalizados no exitosos responde también a una exigencia de tipo práctico: resulta sumamente difícil conseguir datos confiables, aún parciales, sobre las medidas efectivamente implementadas en los proyectos focalizados menos exitosos. Es importante enfatizar que al excluir del presente análisis a esos programas no se obtiene una visión parcial de las PAMT en Guatemala. Esos programas, de hechos, tienen un impacto muy marginal, tanto en los beneficiarios como en las instituciones que lo realizan, pues gozan de recursos limitados: algunas centenas de miles de quetzales.

Con el propósito de dar una información más exhaustiva posible, a continuación se identifican cuatros programas de PAMT focalizados que se encontraron durante el trabajo de investigación y que no se investigan en el presente estudio. Por cada uno se reporta el nombre, la entidad responsable, los proyectos, el año de ejecución y una estimación de sus tamaños: 1) “Mi primer empleo” ejecutado por el Viceministerio de Desarrollo de las MIPYME en el 2005 que parece haber brindado cursos de capacitación a 1000 jóvenes de los barrios marginales de la capital; 2) “Formación e inserción laboral” resultado conjunto del Ministerio de Trabajo y la Agencia de Cooperación Española que en el 2006 resulta haber capacitado 250 personas y colocados 15 en el área de San Marcos; 3) “Capital semilla”, parte de programa “Trickle up”, una colaboración entre el Ministerio de Trabajo y algunas agencias de la cooperación internacional que en el 2002 brindaron asesorías y donaciones de 100\$ a favor a 600 personas; “Programa de Capacitación de Recursos Humanos” ejecutados por el Ministerio de Trabajo que se ha concretizado en la realización de 100 eventos en áreas rurales durante el cual se capacitaron 1796 mujeres (Fuente: Memoria de Labores del Ministerio de Trabajo: 2002, 2003 y 2004).

Fuente: Elaboración propia.

## Datos utilizados

El análisis de los programas se basa en una comparación de datos cualitativos y cuantitativos, primarios y secundarios (Tabla 2). En algunos casos, esto se debe a la disponibilidad de los datos; por ejemplo, mientras que en los cinco programas con mayores recursos – aquellos universales y el programa de microcrédito de iniciativa privada – se han encontrado suficientes datos cuantitativos sobre sus resultados y, en muchos casos, sus beneficiarios (comunicación institucional, estadísticas nacionales y informes estadísticos anuales), para los otros programas se han recolectado datos aproximados o cualitativos, por medio de entrevistas con sus administradores. En otro caso, la comparación de diferentes fuentes se ha realizado con el fin de llegar a una estimación más robusta de los datos; por ejemplo, los elementos para estimar el aporte de los servicios de PAMT a la productividad laboral de los vulnerables son en parte, el resultado de un análisis estadístico sobre las características de los vulnerables con base en la Encuesta de Condiciones de Vida 2006 (ENCOVI), y por otra parte, el resultado de entrevistas abiertas con los beneficiarios finales de algunos de los ocho programas investigados. Para validar algunos de los resultados sobre el grado de utilidad de las distintas medidas que concretizan las PAMT, además, se ha reconstruido la historia de un grupo exitoso de mujeres vulnerables, que a lo largo de 20 años han sido beneficiarias de todo tipo de PAMT: algunos fueron de gran ayuda, otros se convirtieron en fuente de dificultades.

**TABLA 2**  
**FUENTES INFORMACIONES**

Capacitación	<b>INTECAP</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Información primaria sobre resultados.</li> <li>• Entrevista a administrador del programa.</li> <li>• Información secundaria sobre resultados (Encuesta ENCOVI 2006).</li> </ul>	<b>FORJA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevista a administrador del programa.</li> <li>• Información primaria sobre resultado.</li> </ul>
	Información secundaria sobre estructura y cobertura servicios de capacitación (Encuesta Condiciones de Vida - ENCOVI - 2006).	
Servicios empr. financieros	<b>Programas de crédito del VD</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Información primaria sobre resultados.</li> <li>• Información secundaria sobre mercado de microcrédito.</li> </ul>	<b>Bancos comunales GE</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevista a administrador de programa.</li> <li>• Información primaria sobre resultados.</li> </ul>
	Información secundaria sobre mercado del crédito y microcrédito (Superintendencia de Bancos y Ministerio de Economía).	
Servicios empr. no financieros	<b>Programas de servicios de desarrollo empresarial del VD</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Información primaria cualitativa sobre planificación y resultados.</li> </ul>	<b>CONMIGUAT</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevista a administrador de programa.</li> <li>• Entrevista a beneficiarios.</li> </ul>
	Información secundaria sobre mercado de servicios no financieros de desarrollo empresarial (Ministerio de Economía)	
Servicios de empleo	<b>Servicios de empleo MTPS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Información primaria sobre resultados</li> </ul>	<b>Centro de empleo SUD</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevista a administrador de programa.</li> <li>• Información primaria sobre resultados.</li> </ul>
	+ Entrevista a administradores y beneficiarios de UPAVIM.	

Fuente: Elaboración propia.

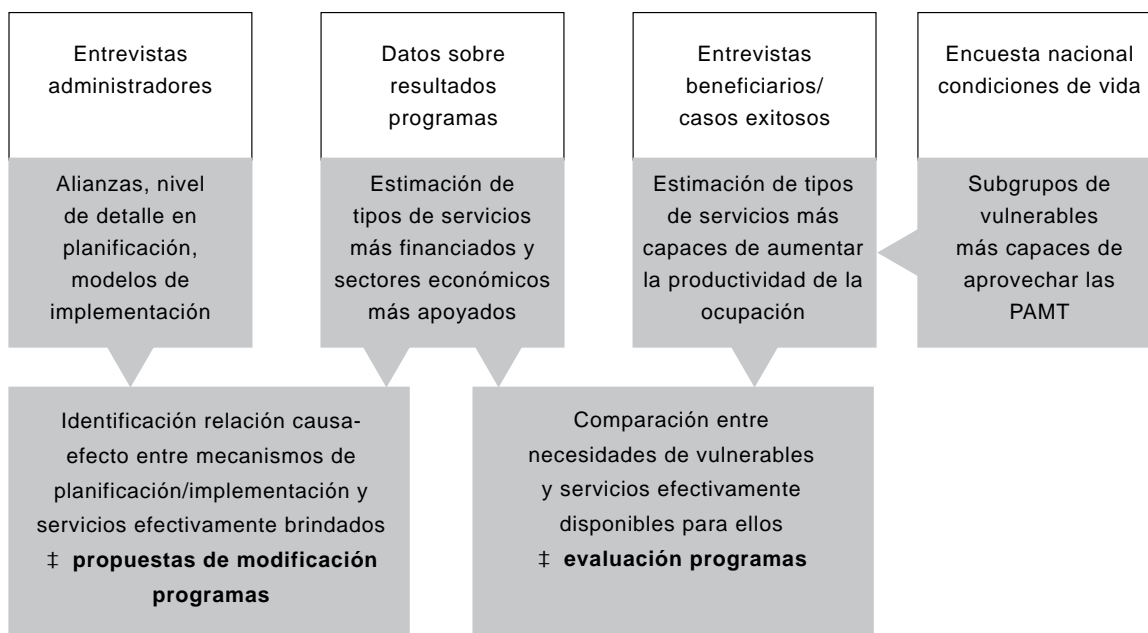
## II. Criterios de evaluación y resultados

El conjunto de los datos recogidos se ha utilizado para llegar a: i) una estimación de qué servicios, por cada categoría de PAMT, parece adaptarse mejor a las necesidades y posibilidades de los vulnerables; ii) una evaluación puntual y específica de los resultados de cada programa; iii) una explicación de los mecanismos de planificación y implementación de los programas, y de cómo han influenciado la naturaleza de los servicios efectivamente brindados (Gráfica 1). Con base en estos tres resultados “intermedios”, que se retroalimentan el uno con el otro, se llega a los dos resultados “finales” de este ensayo: una evaluación de los programas y un conjunto de propuestas sobre cómo planificar (proceso) y diseñar (contenido) programas de PAMT que puedan servir a los vulnerables de manera más eficaz y eficiente. Tanto la evaluación como la propuesta se basan en una doble lectura de los programas, una tomándolos individualmente y otra analizándolos en su conjunto.

### Criterios usados en la evaluación

Antes de ilustrar los resultados, es importante explicar con mayor detalle la metodología de análisis de los ocho programas. Esta se basa en tres criterios. Primero, un índice de eficiencia básica en los programas: el nivel de cobertura de los vulnerables. Este índice se ha calculado como la proporción de servicios otorgados a la población vulnerable respecto al resto de la población ocupada. Con el fin de disponer de un marco de referencia para juzgar el índice de cobertura, además, se ha averiguado si en la fase de la planificación de los programas se adoptó una planificación por beneficiarios, es decir, si se establecieron cuotas que definieran la proporción de servicios destinados a los diferentes grupos de beneficiarios.

**GRÁFICA 1**  
**RELACIÓN ENTRE: FUENTES DE INFORMACIÓN – RESULTADOS INTERMEDIOS – EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES**



Fuente: Elaboración propia.

El segundo criterio pretende medir la eficacia de los servicios para fomentar la inserción productiva (aumentar la productividad laboral) de la población vulnerable. Esta estimación se basa por un lado, en algunas hipótesis a priori sobre las características de los servicios más capaces de lograr tal objetivo. A manera de ejemplo, un crédito de un monto igual a Q. 1.000 se juzga menos eficaz en aumentar la productividad de una microempresa respecto a un crédito de Q. 10.000, debido a que el primero permite comprar más insumos (capital de trabajo) pero no más maquinaria u otras instalaciones (inversiones). Este último monto si permite aumentar de manera significativa la productividad de una empresa. Por otro lado, se pretende establecer a qué sectores económicos son canalizados estos servicios y se busca contrastar esta información con un análisis estadístico que indique en qué sectores económicos hay mayor probabilidad de aumentar la productividad del trabajo al pasar de una actividad por cuenta propia a una que se realiza en una empresa con trabajadores dependientes (es decir, al aumentar el tamaño de la microempresa). Finalmente, estos juicios sobre la productividad de los distintos servicios de PAMT se han corroborado con los comentarios sobre los mismos servicios de los responsables y los vulnerables beneficiarios finales de los programas, obtenidos por medio de entrevistas con ellos.

El tercer y último criterio se vincula a la eficiencia y eficacia de largo plazo de las PAMT y se refiere al aprendizaje que resulta de su ejecución (*learning by doing*). Simplificando, tal aprendizaje depende, por un lado, de la generación de información sobre los resultados de los programas (recolección de datos sobre la ejecución, evaluación de impacto, etc.) y por otro lado, de que esa información esté disponible en forma accesible a las autoridades responsables de la planificación de las PAMT. Este proceso administrativo se necesita en particular cuando no se realiza de manera informal, es decir cuando debido al tamaño del proyecto no hay cercanía entre las autoridades que lo implementan y las que lo diseñan y rediseñan. El aprendizaje administrativo es particularmente importante si se toma en cuenta que algunas tipologías de intervención en la cual se concretizan las PAMT son nuevas para las autoridades guatemaltecas, y/o no hay una experiencia en brindar tales servicios a la población vulnerable<sup>5</sup>.

### **Evaluación resumida y explicación de los resultados de los programas**

Una evaluación resumida de cada programa es detallada en la Tabla 3. Entre las experiencias positivas destacan algunos programas focalizados como el FORJA y el programa de microcrédito de Bancos Comunales realizado por Génesis Empresarial. Sin embargo, estos programas poseen limitados recursos financieros. La parte importante de las PAMT en Guatemala, de hecho, la realizan los programas universales. Por esta razón es particularmente preocupante que la mayoría de estos programas universales muestren un muy bajo nivel de cobertura de los vulnerables, y que casi todos registren también un muy bajo aporte al fomento de su inserción productiva.

Reconociendo este estado de dificultad de las PAMT en Guatemala, que se relaciona pero que va más allá de la escasez de los fondos disponibles para estas políticas, la presente investigación trata de presentar una explicación de esta situación, resumida así: una administración pública con escasa capacidad técnica de planificación, manejada por un poder ejecutivo que posee poca fuerza política frente al sector privado y aún ante sus mismas agencias públicas *semi* autónomas, y que

---

<sup>5</sup> De acuerdo con la Declaración de París la cooperación internacional se debe ajustar a cinco parámetros, dos de los cuales se refieren a este tercer indicador utilizado en el estudio: [la cooperación internacional] “debe estar dirigida hacia el fortalecimiento de las capacidades nacionales, especialmente hacia las instituciones y recursos humanos del Estado” y “su ejecución debe rendir cuenta a las instituciones y ciudadanía del país”. citado en BCIE (2009) Estrategia de País: Guatemala.

**TABLA 3**  
**EVALUACIÓN RESUMIDA DE LOS PROGRAMAS DE PAMT ANALIZADOS**

Tipo de política	Programa	Cobertura vulnerables	Fomento inserción productiva	Aprendizaje administrativo
<b>Capacitación</b>	INTECAP	Baja	Bajo	Bajo
	FORJA	NA	Muy Alto	Muy Alto
<b>Servicios empresariales</b>	Prog. de crédito VD	Alta	Bajo	Bajo
	Bancos Comunes GE	Muy Alta	Intermedio	Alto
	Serv. desarrollo empr. VD	Muy Baja	Bajo	Bajo
	CONMIGUAT	Muy Alta	Bajo	Intermedio
<b>Servicios de empleo</b>	Serv. de empleo MTPS	ND	Bajo	Bajo
	Centro de empleo SUD	Baja	Bajo	Intermedio
<b>Caso holístico</b>	UPAVIM	Muy Alta	Muy Alto	NA

Fuente: Elaboración propia.

Nota: ND no disponible, NA no aplica.

enfrentan escasos recursos financieros, al momento de realizar políticas novedosas *ejecuta casi solamente las iniciativas más tradicionales, menos complejas, y que puedan ofrecer beneficios de corto plazo*. Desafortunadamente, cada una de estas tendencias crea un incentivo a que las iniciativas se realicen en beneficio de los beneficiarios que tienen históricamente mayor acceso a este tipo de servicios, que ya están organizados, y que necesitan de menor asistencia para aumentar su productividad: es decir la población que no es vulnerable.

El éxito de los programas, medidos según los tres indicadores previamente citados, es decir, aquellos que se ocupan de dar capacitación o apoyo a las MYPYME, parece estar estrechamente relacionado con la capacidad de esos programas de reconocer y enfrentar tres aspectos básicos de cualquier política pública, en particular si orientadas a beneficiarios históricamente excluidos: como llegar a los beneficiarios, ofreciéndole cual conjunto de servicios, y con el ayuda de cual organización.

Primero, los programas exitosos de PAMT, en particular aquellos de capacitación y de apoyo a las microempresas, logran cumplir con dos requisitos difíciles de conciliar: por un lado, ofrecen servicios destinados a *servir a beneficiarios dispersos y no organizados*, como lo son muchos de los ocupados que trabajan por cuenta propia, y por otro, se ocupan de incentivar y *facilitar la agregación de estos beneficiarios* en realidades económicas de mayor tamaño: es decir, el paso de una actividad por cuenta propia a una de empresa. Sin embargo, la investigación revela que en Guatemala el diseño de los servicios de capacitación y de microcrédito se realiza en gran parte tomando como referencia el modelo más común del beneficiario individual, y reconociendo poca importancia a estimular una dinámica de grupo, necesaria para promover el desarrollo y la expansión de las empresas de pequeño tamaño. En proyectos que buscan el fomento de los servicios no financieros de desarrollo empresarial, se han limitado los servicios a los grupos ya organizados en asociaciones. En ambos casos, las limitaciones subrayadas representan un obstáculo particularmente para aquella parte de la población con menor capacidad de auto organizarse en grupos, entre los cuales, obviamente, se encuentran los vulnerables.

El segundo desafío que surge durante la planificación de programas de PAMT es encontrar un equilibrio entre la oferta de instrumentos que permiten el funcionamiento y la expansión de las empresas (o la expansión de las capacidades resultadas de cursos o de aprendizaje en el trabajo) y otros que *fomentan la demanda de estos servicios-instrumentos*. Este equilibrio se alcanza en algunos casos, como por ejemplo en los programas de créditos que incluyen también cursos de alfabetización



financiera; sin embargo, este caso no es la norma sino la excepción en Guatemala. Por ejemplo, en los últimos años se ha registrado un aumento en la oferta de microcrédito, acompañado por una difusión de los servicios no financieros todavía muy escasa; sin embargo, según los entrevistados durante el trabajo de campo, los servicios no financieros serían los más adecuados para aumentar el tamaño del mercado de referencia de los microempresarios y, por ende, ser el pre-requisito para aprovechar una mayor oferta de capital. Aún antes de encontrar la correcta combinación entre esos dos tipos de instrumentos, es importante de entrada distinguirlos y reconocerlos como diferentes; esa es la condición necesaria para evitar el círculo vicioso que se empieza a distinguir en Guatemala, por el cual se aumenta la oferta de una tipología de instrumentos, casi siempre la más simple y/o la más rentable en el corto plazo, para compensar la escasez de la otra.

Tercer desafío: adoptar políticas innovadoras, como por ejemplo políticas que se realizan en el país por primera vez o que por primera vez intentan servir a grupos de beneficiarios anteriormente excluidos, es fuerte la tentación de externalizar su implementación, delegándola a instituciones del sector privado, con el fin de evitar las dificultades vinculadas a la inercia y a la escasa capacidad técnica de la administración pública. Con el mismo fin, a veces se expanden las responsabilidades de importantes agencias públicas *semi*-autónomas. El problema surge de que muchas de esas grandes instituciones tienen un fuerte poder político frente a la autoridad pública responsable de los programas, y lo usan para obtener contratos que satisfacen más a sus intereses y menos a aquellos de sus contrapartes públicas. Eso es preocupante si se toma en cuenta que, frecuentemente, estas instituciones no tienen intereses alineados con los de la administración pública, ya que no tienen en la realización correcta de esas políticas su principal fuente de financiamiento; y, además no tienen una experiencia previa en las políticas que se les delega o en el trabajo con los beneficiarios de las mismas. La discrecionalidad de estas instituciones, además, se expande pues la misma autoridad pública responsable de los programas de PAMT carece de la experiencia en implementar estas políticas, experiencia que es necesaria para detallar de manera correcta un contrato de servicios y para supervisar su correcta implementación. En la planificación de las PAMT en Guatemala se ha tenido en muy poca consideración este problema, y los resultados se ven en las fuertes distorsiones que se registran en los dos programas universales que concentran la mayoría de los recursos para las PAMT en el país: el de capacitación y el de microcrédito. La fuerza política y administrativa del principal instituto de formación nacional permite a ese ente ser el principal responsable de la ejecución de la política pública de capacitación del país y dedicar al 60% de la población, es decir, a los vulnerables solo una fracción de sus recursos. De manera similar, los bancos comerciales que distribuyen a los beneficiarios finales los fondos gubernamentales y de las instituciones internacionales persiguen principalmente sus intereses en términos de riesgos y ganancias, aún cuando esto contrasta con el objetivo de los programas a ellos delegados. Los últimos datos disponibles muestran que, lejos de financiar mayor inversión, estos bancos ofrecen principalmente crédito al consumo. Eso ocurre mientras la mayoría de los trabajadores ocupados en el sector primario y secundario, en donde se necesita enfrentar inversiones iniciales para operar, no encuentran financiamiento. En general, como en los otros casos, la implementación de los servicios menos complejos y orientados en los hechos a beneficiarios con los cuales las entidades tienen mayor familiaridad (en este caso debido a la dificultad de vincular el operador de una institución externa a la administración pública, a un objetivo definido), se resuelve en una fuerte penalización de los vulnerables.

### **Recomendaciones y organización del trabajo**

Para invertir esta realidad es necesario, primero, entender las razones técnicas y organizacionales para las cuales algunas instituciones tienden a brindar algunos servicios y no otros (tema del segundo capítulo) y, con base en una estimación de los servicios más útiles para apoyar a los vulnerables (tema enfrentado en el primer y segundo capítulo), adoptar medidas que incentiven (tema del último capítulo):

- Una planificación detallada “por beneficiario e instrumentos”, que identifique las características de los servicios que se quieren brindar así como la proporción de recursos destinado a cada grupo, identificando a los beneficiarios.
- Una utilización de instituciones no ministeriales para la ejecución de los programas de PAMT hacia los vulnerables más limitado y cuidadoso, regulado en base a estándares de resultados identificados en la fase de planificación.
- La identificación del aprendizaje administrativo y del progresivo mejoramiento de la administración pública como un objetivo prioritario de estas políticas.

# 1. El mercado laboral y los vulnerables

Aunque el objetivo de este informe no sea proveer un análisis exhaustivo del mercado del trabajo en Guatemala y de la situación de los vulnerables en el mismo, para evaluar las políticas activas del mercado del trabajo (PAMT) se necesita de un conocimiento mínimo de estos dos temas. En este capítulo se resumirá información básica con el fin de proveer: i) una justificación de las PAMT, tanto de la necesidad de estas políticas en el contexto guatemalteco como de su capacidad para mejorar las condiciones de sus beneficiarios y; ii) una indicación de cuáles son los sectores económicos que se deberían privilegiar y las características de los vulnerables que se deberían de tomar en cuenta al momento de la planificación de los programas para aumentar el impacto de las PAMT. Los datos muestran que la capacitación así como el apoyo a la expansión de la microempresa pueden lograr el objetivo de aumentar la remuneración de los beneficiarios de estas políticas. En contradicción con las prácticas comunes, que ven a los ocupados en el sector de los servicios –como los comerciantes– los beneficiarios típicos de las políticas de PAMT, los datos sobre el mercado laboral indican que los que más se podrían beneficiar de las PAMT son aquellos empleados en el sector primario y secundario.

## 1.1 Justificación para las PAMT

Las razones que justifican las PAMT son claras. De un lado la demanda de empleo de las empresas (pequeña, mediana y grande) en Guatemala no llega a satisfacer ni la mitad de la población en edad laboral. Del otro lado, parte de la población que no logra encontrar un trabajo como asalariado no tienen los instrumentos para empezar una actividad empresarial capaz de ofrecer un ingreso digno, además de no tener acceso al sistema de protección social, sistema pensado alrededor de los asalariados. Como primera respuesta a esa situación desafortunada, las PAMT intentan subsidiar e incentivar la proporción de los instrumentos necesarios para aumentar el ingreso de los que trabajan en microempresas, por ejemplo capacitación y apoyo empresarial (financiero y no financiero). Al parecer subrayar el obvio, se debe agregar que, por lo menos en el corto-mediano plazo, una política que intente apoyar a la población que no trabaja en la pequeña, mediana y gran empresa no puede realizarse por medio de iniciativas

que apoyan la pequeña, mediana y grande empresa<sup>6</sup>. De allí deriva la importancia de las PAMT como único instrumento capaz de apoyar aquella mayoría de ocupados que no trabaja en la pequeña, mediana y grande empresa.

La Tabla 4 muestra el limitado papel de la pequeña, mediana y gran empresa como fuente de empleo en Guatemala. Como señala Trejos (2008), “el empleo potencialmente de calidad que ofrece el sector privado centroamericano (pequeñas, medianas y grandes empresas) es bastante escaso, pues gira en torno a un tercio en Costa Rica, Panamá y El Salvador, y un 25% en los otros países”<sup>7</sup>.

**TABLA 4**  
**OCUPADOS SEGÚN TIPO DE EMPLEADOR, 2006**

Sector Público	5,2
Empresas pequeña, mediana y grande	26,1
Microempresa	19,0
Autoempleo	46,5
Hogares	3,3

Fuente: elaboración propia con datos de Trejos J (2008) en “Estado de la Región”.

Nota: en la tabla se utilizó la definición estadística de microempresa, es decir un establecimiento con máximo 5 trabajadores. Autoempleo se define como microempresa con familiares como empleados.

Hay que aclarar que la ocupación de una alta proporción de trabajadores en micro empresas no es en sí mismo un factor de preocupación. En muchos países ricos se registran datos similares, juzgados por una importante escuela de pensamiento económico como un factor de ventaja y flexibilidad de un sistema económico frente a la competencia internacional<sup>8</sup>. Lo que preocupa en el caso de Guatemala es que el papel limitado de la pequeña, mediana y gran empresa no se justifica por el dinamismo de las microempresas, sino por una debilidad del sistema de las empresas más grandes, testimoniado, por ejemplo, por la disminución en el período 2000-2006 del ingreso real de la población ocupada dependiente (Tabla 5).

Asimismo, muchos de los indicadores del mercado laboral de la tabla 3 son el reflejo de que en Guatemala el sector de las microempresas en lugar de representar un sistema dinámico, es en gran parte un sector en donde se concentran actividades económicas con bajos niveles de productividad, sino de mera sobrevivencia, primordialmente respuestas a la falta de empleo. El factor que probablemente más ilustra la debilidad del sistema de la microempresa en Guatemala es la educación de los trabajadores. A pesar de los avances en los últimos años, la mayoría de la población económicamente activa del país no ha terminado la primaria (Tabla 6).

<sup>6</sup> Estos problemas se podrían minimizar si el apoyo a las empresas de tamaño mayor fuera realizada en el marco de una política sectorial, capaz de incentivar el crecimiento en aquellos sectores en donde existe una relación entre microempresas proveedoras de insumos y empresas de tamaño mayor procesadora y comercializadoras de esos insumos. Con la excepción de algunos casos, en Centroamérica la política económica sectorial no se acerca a esto tipo de sofisticación; al contrario, generalmente el mayor apoyo lo reciben aquellas industrias que importan del exterior sus insumos, como en el caso de la maquila.

<sup>7</sup> Trejos sigue afirmando que “Esto evidencia una región con insuficientes niveles de inversión privada, situación que –pese a la tentación de atribuirla a una legislación costosa– refleja lo que Garnier (2005) define como un estilo de desarrollo caracterizado por un equilibrio de bajo nivel, esto es, un crecimiento liderado por las exportaciones, volátil y poco dinámico, que no depende del aumento de la productividad y la progresiva sofisticación en el uso de los recursos productivos, sino de su utilización simple y extensiva, con modestas remuneraciones”. Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2008.

<sup>8</sup> Piore, Michael; Sabel, Charles (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York: Basic Books.

**TABLA 5**  
**INDICADORES DEL MERCADO DEL TRABAJO (2000, 2006)**

	2000	2006
Tasa de participación económica	59,3	58,8
Tasa de desempleo abierto (% de la población económicamente activa)	5,6	1,8
Informalidad (% población ocupada)	75	71,3
Subempleo (% de la población ocupada)	8,4	15,2
Ingreso promedio población ocupada dependiente (en Q del 2006)	1 881	1 660 (2008)
Ingreso promedio población ocupada independiente (en Q del 2006)	1 246	1 853 (2008)
Ocupados sin seguro	83,7	81,8
Población ocupada dependiente con un salario inferior al mínimo oficial	26,3	50,1

Fuente: elaboración propia con datos PNUD.

**TABLA 6**  
**NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN ACTIVA CON MÁS DE 13 AÑOS<sup>9</sup>**

	Total población económicamente activa, 13 años o más			Jóvenes económicamente activos (13-25 años)			Mujeres mayores de 13 años		
	Frecuencia	Porcent.	Acumul.	Frecuencia	Porcent.	Acumul.	Frecuencia	Porcent.	Acumul.
Ninguno	1 219 306	23,5	23,5	216 057	11,7	11,7	555 103	28,4	28,4
Primaria incompleta	1 512 068	30,0	53,5	584 969	32,2	43,9	506 796	25,9	54,3
Primaria	845 433	16,5	70,0	397 099	21,8	65,7	277 476	14,2	68,5
Básicos	553 074	10,8	79,8	306 055	16,8	82,5	186 331	9,6	78,1
Diversificado	650 054	12,7	93,5	256 006	14,1	96,6	293 125	15,0	93,1
Superior	315 410	6,2	99,6	58 311	3,2	99,8	126 381	6,5	99,6
Postgrado	18 698	0,4	100,0	--	--	99,8	6 918	0,4	100,0
Total	5 114 044	100,0		1 818 497	99,8		1 952 130	100,0	

Fuente: Elaboración propia con datos ENCOVI 2006.

La falta de educación primaria representa un enorme obstáculo para cualquier persona que necesita dirigir una actividad empresarial. De allí la necesidad de incentivar y subsidiar la adquisición de mayor capacidad para el trabajo (capacitación), y de apoyo no financiero a la actividad empresarial (asesoría, ayuda en el acceso a los mercados y proveedores, etc). A estas iniciativas se suman aquellas orientadas a facilitar la expansión de las operaciones de una empresa (crédito) y de apoyo en la búsqueda de trabajo (servicios de empleo). La justificación de las iniciativas que intentan aumentar la oferta de crédito a las microempresas se justifican en base a la escasa oferta en comparación a los países más ricos así como en base a los bajos ingreso y niveles de ahorro de la población, que implica la necesidad de apoyarse en un mercado de crédito al momento de enfrentar el costo de inversión.

¿Pueden ser estas iniciativas en sí mismo suficientes para fortalecer el sistema de las microempresas y de allí la condición de la mayoría de los ocupados guatemaltecos? La estructura económica de la economía guatemalteca, de hecho, es juzgada excluyente debido

<sup>9</sup> Los datos con fuente ENCOVI 2006 se refieren a la encuesta de hogares del 2006 y son de elaboración propia usando como base de datos a la población ocupada con más de 12 años, es decir de 13 y más años. Al ser la ENCOVI una encuesta y no un censo, los datos absolutos reportados en esta sección se deben tomar como aproximados; se reportan con el solo fin de dar una idea de la magnitud de los grupos y subgrupos que se destacan en las tablas.

a condiciones de carácter estructural, que es evidente no se resuelven con la sola aplicación de PAMT<sup>10</sup>. La pregunta que hay que contestar, entonces, es si, sin cambiar esas condiciones estructurales se puedan mejorar las condiciones de los ocupados en la microempresa por medio solamente de la aplicación de PAMT? Aún en base a datos indirectos, y no directos como sería deseable, la información disponible parece dar una respuesta positiva<sup>11</sup>.

Hay clara evidencia que, en el actual mercado del trabajo, la educación escolar, aún cuando a beneficio del segmento de la población que enfrenta más dificultades “estructurales” – los estudiantes mujeres, indígenas y residente en las áreas rurales – se asocia a un mayor ingreso. Calculando los costos incurridos al atender un año adicional de escuela, y contrarrestándolos con el mayor ingreso que se asocia, en promedio, al participar en el mercado laboral con un año más de educación, se deriva un rendimiento de la educación igual, en promedio, al 15,3% (12,2% en el caso de los estudiantes en áreas rurales). Un valor similar se obtiene aún cuando el año de estudio adicional corresponde a la escuela primaria, en donde se adquieren las capacidades más básicas. El hecho que ese valor sea muy superior a otras tasas de mercado implica que en términos puramente económicos la educación resulta ser una de las mejores inversiones posibles en el mercado. Este dato, a pesar de que se refiere a la educación escolar, y por eso no puede ser usado tal y cual en el caso de la capacitación para el trabajo, indica que a pesar de las deficiencias del mercado laboral guatemalteco, al adquirir capacidades – aún aquellas básicas, que probablemente se puede enseñar por medio de cursos de capacitación – los guatemaltecos logren aumentar su ingreso<sup>12</sup>.

Asimismo, a pesar de las condiciones estructurales de obstáculo al dinamismo de la pequeña, mediana y gran empresa, el salario que pueden ofrecer estas empresas en comparación a las microempresas, es doble. La tabla 7 indica que un trabajador empleado, al pasar de una microempresa a una empresa más grande casi duplica su salario. De ahí que, en la medida en que las PAMT apoyen a la expansión del tamaño de la microempresas, un número mayor de trabajadores debería poder gozar de un salario mejor.

---

<sup>10</sup> PNUD Informe Nacional de Desarrollo Humano (2008) Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?

<sup>11</sup> Se recuerda que, aunadas a las razones empíricas que se explicaran en lo que sigue del texto, hay muchas razones teóricas que justifican y motivan las políticas activas de mercado laboral. A continuación se ofrece una breve ilustración de los problemas que justifican esas políticas y, entre paréntesis, las políticas idóneas para resolverlos.

A. Fallas del mercado: 1. Información incompleta y asimétrica, entre empresas y trabajadores (intermediación del trabajo, capacitación con reconocimiento de títulos, experiencias laborales por la formación de CV) y entre quien demanda y quien ofrece formación, que provoca un convenio equivocado del rendimiento de la educación (segunda oportunidad de educación por medio de programa de capacitación) o del sector económico con mayor rendimiento (reformación); 2. Segmentación imperfecta del mercado de la formación provoca falta de programas de preparación técnica (capacitación técnica); 3. Mercados de capitales incompleto y falta de colaterales para obtener crédito (micro crédito, provisión de capacitación gratis); 4 Externalidades, dificultad en la individualización del cobro por servicios a beneficio de un grupo de empresas (servicios empresariales subsidiados) B. Barreras institucionales-estructurales-sociales: 1. Costumbre a actividad de subsistencia y crecimiento en condiciones de marginalidad social y geográfica provoca desconocimiento de opciones de mercados laborales (servicios al empleo y capacitación) y falta de capital cultural y social para trabajar en el sector terciario en contacto con los clientes (apoyo al autoempleo), desconocimiento del mercado remunerativo (servicios empresariales); 2. Obstáculos económicos-sociales para el acceso de jóvenes, con la edad indicada, a las escuelas públicas (programas de formación) y carga de responsabilidades familiares que no permiten el acceso al sistema escolar público (cursos profesionales personalizados); 3. Falta de trabajos formales o asalariados limita el desarrollo de currículum y/o de referencias (capacitación, intermediación de trabajo).

<sup>12</sup> Para una descripción de los últimos estudios con base en datos del 2000 realizados sobre el tema en Guatemala ver “Tasa de rentabilidad de la educación en Guatemala” AED 2006.

**TABLA 7**  
**ÍNDICE DE INGRESO LABORAL SEGÚN**  
**ESTRADO PRODUCTIVO**  
*(100 = promedio)*

<b>Empresa agrícola</b>		<b>Empresa no agrícola</b>	
Productor	74	Productor	842
Empleado	61	Empleado	113
<b>Microempresa agrícola</b>		<b>Microempresa no agrícola</b>	
Micro productor	416	Micro productor	325
Empleado	34	Empleado	62
Campesinado	113	Autoempleo no agrícola	84
Sector público	152	Servicio doméstico	31

Fuente: Elaboración propia con datos de “Estado de la Región” 2008.

Todos los datos que indican una debilidad de la demanda de trabajo por parte de las empresas, en última análisis, sugieren que el alcance de las iniciativas orientadas a proveer servicios de empleo es limitado en Guatemala. En otras palabras, aquella actividad orientada meramente a poner en contacto a las empresas con los trabajadores no parece, *en línea teórica*, aportar mucho a las condiciones y el ingreso de los trabajadores. Sin embargo, se debe tener en cuenta que *en la práctica*, brindando los servicios de intermediación laboral, los centros de empleos más sofisticados realizan también otras actividades: i) asesorías aumentan las capacidades de los trabajadores, el ejemplo más evidente son los cursos básicos sobre comunicación y redacción de CV, ii) por medio de la recopilación de información sobre el mercado del trabajo pueden generar información muy valiosa por la planificación y la implementación de otras PATM y de políticas públicas en general. En otras palabras, en la medida en que se fomenten centros de empleo que no se limiten a la intermediación laboral, este tipo de políticas dará un importante aporte al conjunto de las políticas de PAMT.

## 1.2 Características de los vulnerables<sup>13</sup>

**Datos demográficos** – Los vulnerables ocupados, los ocupados entre 12 y 25 años juntos con las mujeres ocupadas, representan una parte muy importante de la fuerza laboral ocupada del país, e incluyen a casi la mitad de los pobres. Los vulnerables representan casi un tercio de la población económicamente activa, siendo poco más de un millón y medio de personas (Tabla 8). Su participación en el mercado laboral es prácticamente parecida a la del total de la población del país. Los vulnerables no corresponden exactamente a los pobres, pero si incluyen a una proporción muy alta de ellos. Casi la mitad de los pobres extremos ocupados, y un poco menos de los pobres no extremos ocupados del país (Tabla 9). Es importante recordar que solo una porción muy pequeña, el 9%, es beneficiaria de los servicios del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Finalmente, solo el 15% de los vulnerables ocupados vive en la Ciudad de Guatemala, a pesar de que la mayoría de las intervenciones de PAMT se concentran en la capital.

<sup>13</sup> En esa sección solo los datos principales son reportados por medio de tablas. Los otros mencionados en el texto han sido calculado por los autores de ese estudio. Al ser la ENCOVI una encuesta y no un censo, los datos absolutos reportado en esa sección se deben tomar como aproximativos; se reportan con el solo fin de dar una idea de los tamaños de los grupos y subgrupos que se destacan en las tablas.

**TABLA 8**  
**POBLACIÓN VULNERABLE, Y OCUPADOS VULNERABLES**

Grupo	Total en edad activa	Total ocupados	Tasa de participación	Ocupados como % PO Total
Total vulnerables	2 958 002	1 561 855	52,8%	30,5%
Total de jóvenes*	1 484 188	800 993	54,0%	15,6%
Total mujeres de más de 25 años	1 473 814	760 862	51,6%	14,9%

Fuente: Elaboración propia con datos ENCOVI 2006.

Nota: \*con más de 12 y menos de 26 años.

**TABLA 9**  
**CLASIFICACIÓN DE POBREZA DE LOS HOGARES, TOTALES Y VULNERABLES**

	Todos los ocupados > de 12			Vulnerables		
	Frecuencia	Porcentaje	Acumulado	Frecuencia	Porcentaje	Acumulado
Pobre extremo	610 058	11,9	11,9	293 112	18,8	18,8
Pobre no extremo	1 677 032	32,8	44,7	688 225	44,1	62,8
No pobre	2 826 954	55,3	100,0	580 518	37,2	100,0
Total	5 114 044	100,0		1 561 855	100,0	

Fuente: elaboración propia con datos ENCOVI 2006.

Nota: pobreza extrema es el nivel de pobreza en el cual se encuentran las personas que no alcanzan a cubrir el costo de consumo mínimo de alimentos (Q3,206 por persona al año); pobreza no extrema es el nivel en el cual se clasifican las personas que alcanzan a cubrir el costo de consumo mínimo de alimentos pero no el costo mínimo adicional para otros bienes y servicios básicos (6,574 Q por persona al año).

*Educación y formación*<sup>14</sup> – El nivel de educación de los vulnerables es bajo, y a pesar de eso el acceso de este grupo a los cursos de capacitación por el trabajo es mucho menor a la totalidad de la población ocupada, y no porque los vulnerables no estén interesados en estos cursos. Casi el 40% de los vulnerables ocupados es analfabeta (Tabla 10).

**TABLA 10**  
**ANALFABETISMO**

¿Sabe leer y escribir?	Frecuencia	Porcentaje	Acumulado
Si	923 420	59,1	59,1
No	638 435	40,9	100,0
Total	1 561 855	100,0	

Fuente: Elaboración propia con datos ENCOVI 2006.

En adición, más del 60% no ha completado el segundo año de primaria. (Tabla 11). Lo paradójico es que los que, debido a la falta de educación escolar, deberían tener un acceso privilegiado a la capacitación por el trabajo, registran un menor acceso a la capacitación comparado con el total de la población ocupada. En el 2006, solo el 1.4% de los vulnerables declaró que había participado en cursos de capacitación en el año anterior (siendo los cursos más frecuentados los

<sup>14</sup> Una parte de los datos citados en esa sección no se encuentra en el anexo estadístico sino en la sección sobre los servicios de capacitación, en el capítulo sucesivo.



**TABLA 11**  
**NIVELES EDUCATIVOS DE LOS VULNERABLES**

Nivel educativo	Frecuencia	Porcentaje	Acumulado
Ninguno	681 322	43,6	43,6
Preprimaria	7 339	0,5	44,1
Primaria incompleta	1 91 927	5,9	50,0
	2 182 990	11,7	61,7
	3 249 969	16,0	77,7
	4 180 738	11,6	89,3
	5 167 571	10,7	100,0
Primaria incompleta	873 194	55,9	100,0
Total	1 561 855	100,0	

Fuente: Elaboración propia con datos ENCOVI 2006.

relacionados con la asistencia sanitaria, tal como, cursos de capacitación como comadrona, promotor de salud, etc.); el mismo valor por el total de la población ocupada es 9.6%. Además, mientras más vulnerables ocupados accedieron a cursos de duración inferior a las 10 horas, más de los ocupados participaron en cursos de 15 horas. Se debe enfatizar que, contrario de lo que podría suponerse, estos resultados no se deben al escaso interés de los vulnerables por los cursos de capacitación. La encuesta ENCOVI revela que más del 50% de los vulnerables declaró estar interesado en participar en cursos de capacitación, siendo los más demandados: cocina, corte y confección y albañilería. Es importante recordar, además, que la formación para el trabajo es aún más necesaria para una población que cambia tanto de trabajo como los vulnerables. Los datos muestran que dos de tres vulnerables han sido empleados dos años o menos en la misma actividad económica. Finalmente, en adición a las limitaciones derivadas por el bajo nivel de preparación, los vulnerables tienen que enfrentar barreras lingüísticas también. De hecho, el 50% de los vulnerables ocupados declara ser ladino, aunque solo el 30% usa el español como idioma frecuente.

*Vida asociativa* – Solo un cuarto de los vulnerables ocupados declara ser miembro o participante den algún grupo, organización o asociación (Tabla 12). En el 80% de los casos, estas personas participan en grupos religiosos (Tabla 13). Este dato es particularmente importante, si se compara con el hecho que muchos de los programas en apoyo a las MIPYME se brindan a aquellos que son parte de asociaciones gremiales o comerciales.

**TABLA 12**  
**PARTICIPACIÓN EN GRUPOS Y ASOCIACIONES**

	Frecuencia	Porcentaje	Acumulado
Si	388 272	24,9	24,9
No	1 173 583	75,1	100,0
Total	1 561 855	100,0	

Fuente: Elaboración propia con datos ENCOVI 2006.

**TABLA 13**  
**TIPO DE GRUPO Y ASOCIACIÓN**

	Porcentaje	Acumulado		Porcentaje	Acumulado
Grupo religioso	79,7	79,7	Grupo de jóvenes	0,9	96,7
Grupo deportivo	6,4	86,1	Junta de agua/basuras/desechos	0,8	100
Grupo de mujeres	3,3	89,4	Asociación de padres de familia	0,7	97,4
Comité de vecinos	2,0	91,4	Grupo de agricultores	0,5	97,9
Comité escolar	1,9	93,3	Organización no gubernamental	0,5	98,4
Otra organización	1,4	94,7	Asociación de com./empresas	0,3	98,7
Grupo de crédito	1,1	95,8			

Fuente: Elaboración propia con datos ENCOVI 2006.

**Condición ocupacional** – La mayoría de los vulnerables está empleada en empresas con ocupan como máximo tres trabajadores – una actividad que en la mayoría de los casos es simplemente trabajo por cuenta propia (Tabla 14). Es interesante notar que a pesar de esa situación, en el 2001 el Ministerio de la Economía cambió su clasificación de empresas por tamaño, pasando de cinco a diez el número máximo de trabajadores que pueden formar una microempresa.<sup>15</sup>

**TABLA 14**  
**PERSONAS, INCLUYENDO AL DUEÑO,**  
**QUE TRABAJAN EN LA EMPRESA, NEGOCIO O FINCA**

Personas	Frecuencia	Porcentaje	Acumulado
1	427 333	27,4	27,4
2	377 114	24,1	51,5
3	253 096	16,2	67,7
4	150 887	9,7	77,4
5	74 275	4,8	82,1
Entre 6 y 19	145 082	9,2	91,4
20 ó más	134 068	8,2	100,0
Total	1 561 855	100,0	

Fuente: elaboración propia con datos ENCOVI 2006.

La Tabla 15, elaborada según la clasificación estadística más común, es decir que las microempresas incluyen a máximo cinco trabajadores, muestra que ni el 20% de los vulnerables está empleado en empresas con más de cinco trabajadores, y solo el 7.7% en empresas con más de 20 empleados.

<sup>15</sup> [http://home.fundes.org/doc/FUNDES\\_INDICATORS\\_2\\_STATISTICS.pdf](http://home.fundes.org/doc/FUNDES_INDICATORS_2_STATISTICS.pdf)

**TABLA 15**  
**OCUPADOS SEGÚN TIPO DE EMPLEADOR**

	Personas	Porcentaje
Empleado(a) del Gobierno	7 187	0,5
Microempresa	1 171 951	75,1
Pequeñas empresas	145 082	9,2
Mediana y grande empresa	126 881	7,7
Empleado(a) doméstico(a)	110 754	7,1

Fuente: elaboración propia con datos ENCOVI 2006.

Nota: microempresas con menos de 6 empleados, pequeña con menos de 20, mediana y grande con 20 o más. El 86% de los ocupados en pequeñas empresas trabajan en empresas con máximo diez empleados. Se ha considerado que los empleados del Gobierno sean clasificados en oficinas con más de 20 personas y que los empleados domésticos tengan menos de seis colegas.

### 1.3 Rama de actividad ocupacional y remuneración de los vulnerables

Contrario de lo que se podría asumir con base en que los programas de PAMT se enfocan mucho en los trabajadores del sector comercial, como los vendedores ambulantes, solo uno de cada cinco vulnerables es ocupado como comerciante (Tabla 16)<sup>16</sup>. Los datos revelan que de cada diez vulnerables, tres son empleados en el sector agropecuario (más del 80% de ellos como peones), dos

**TABLA 16**  
**TIPO DE ACTIVIDAD**

Código de actividad	Frecuencia	Porcentaje	Acumulado
Agricultura, ganadería, caza y conexos	505 158	32,3	32,3
Cultivo de café	55 211	3,5	35,8
Comercio por menor y rep. de efectos personales y ens. domésticos	333 767	21,4	57,2
Fabricación de prendas de vestir, adobo y teñido de pieles	114 499	7,3	64,5
Fabricación de productos textiles	17 456	1,1	65,6
Elaboración de productos alimenticios y bebidas	100 792	6,5	72,1
Aserradero, fab. de proa. madera, corcho y mat.	16 274	1,0	73,1
Fab. de muebles e industrias manufactureras n. c. P	9 659	0,6	73,7
Venta y rep. de vehíc. automotores, venta de combustibles	8 741	0,6	74,3
Hogares privados con servicios domésticos	121 124	7,8	82,1
Construcción	65 001	4,2	86,3
Hoteles y restaurantes	59 242	3,8	90,1
Transporte por vía terrestre	11 608	0,7	90,8
Otras actividades de servicios	71 544	4,6	95,4
Servicios sociales y de salud	8 560	0,5	95,9
Otros	63 219	4,1	100,0
Total	1 561 855	100,0	

Fuente: Elaboración propia con datos ENCOVI 2006.

<sup>16</sup> Es importante notar que en comparación a la tabla por ocupación, la tabla por actividad es mucho más indicativa del tipo de trabajo realizados por los trabajadores.

en el comercio, otro dos en el artesanal y la fabricación en pequeña escala (en particular de bienes alimenticios y prendas de vestir, casi nunca en maquilas), uno se dedica a servicio doméstico, y uno a otras actividades en el sector terciario (en particular construcción y hoteles)<sup>17</sup>.

Hay otro dato que subraya la necesidad de enfocar las PAMT en el sector secundario y primario. La Tabla 17 muestra que el ingreso de los que trabajan en el sector primario y secundario como independiente es menor de los que trabajan como independiente en el sector servicios<sup>18</sup>. Este resultado, de forma paradójica, se debe a que muchos de los que trabajan como trabajadores independientes en estos sectores son los campesinos y los trabajadores en aéreas rurales que tienen una ocupación de sobrevivencia. Más aún, el hecho que los asalariados en estos sectores gocen de un ingreso más alto respecto a los trabajadores independientes demuestra que en estos dos sectores, al aumentar de tamaño de la empresa, al pasar de una actividad como independiente, al establecer una microempresa que emplea asalariados, se generan ganancias suficientes para pagar salarios más altos.

**TABLA 17**  
**INGRESO LABORAL SEGÚN TIPO DE ACTIVIDAD**

Código de actividad	Independiente			Asalariado		
	Media	Med.na	N	Media	Med.na	N
Agricultura, ganadería, caza y conexos	356	194	80 447	716	600	133 282
Cultivo de café	865	324	4 471	678	600	38 378
Comercio por menor y rep. de efectos personales	1 198	650	197 915	808	700	40 595
Fabricación de prendas de vestir, adobo y teñido de pieles	375	220	49 052	1 144	1 200	49 787
Fabricación de productos textiles	220	150	9 089	509	300	6 768
Elaboración de productos aliment. y bebi.	836	515	54 266	942	800	28 134
Aserradero, Fab. de prod. Madera...	202	78	8 036	901	800	3 698
Fab. de muebles e industrias manufactureras n. c. P	588	400	2 955	733	400	4 662
Venta y rep. de vehíc. automotores, venta de combustibles	2 341	2 700	495	1 166	1 000	6 240
Hogares privados con servicios domésticos				572	500	120 704
Construcción	1 539	1 500	2 700	1 085	1 000	60 695
Hoteles y restaurantes	2 059	880	33 890	984	720	18 001
Transporte por vía terrestre	2 022	2 230	1 374	970	800	9 668
Otras actividades de servicios	490	320	64 784	706	800	3 772
Servicios sociales y de salud	338	200	5 440	1 385	800	3 054
Fabricación de otros productos minerales no metálicos (ind.) - Curtido de cueros, artículos de talabartería y calzado (asal.)	278	180	3 650	1 362	1 700	4 360
Otros	1 391	1 359	4 045	842	829	39 759
Total	874	486	522 609	840	791	571 557

Fuente: Elaboración propia con datos ENCOVI 2006.

Nota: El ingreso laboral aquí se mide como la respuesta a las demandas siguientes: por los independientes agrícolas ¿Cuál fue su ingreso neto o ganancia mensual por venta de cosechas, animales o subproductos?, por los independientes no agrícolas ¿Cuál es su ingreso neto o ganancia mensual de su empresa, negocio o actividad, después de quitar los gastos?, por los asalariados ¿Cuál fue el sueldo o salario mensual bruto antes de descuentos de en este trabajo?

<sup>17</sup> La distribución por actividad de los vulnerables con una mejor educación (3, 4 y 5 año de educación primaria) es similar a la de todos los vulnerables en su conjunto.

<sup>18</sup> Es importante subrayar que tomando en cuenta toda la población ocupada, y no solamente los vulnerables, se obtienen resultados casi idénticos.

De lo anterior, se colige que en estos dos sectores, hay economías de escala lo que permite que trabajadores por cuenta propia puedan ser contratados y generar empleo y pagar salarios potencialmente crecientes. A manera de ejemplo, se puede pensar en una cooperativa de campesinos que al trabajar juntos tengan la capacidad de adquirir un pequeño furgón para llevar sus mercancías a mercados con mayor remuneración, como aquellos urbanos, y beneficiarse de mayores ganancias.

Lo contrario, se registra en el sector terciario. Aquí los independientes tienen un ingreso tendencialmente mayor que los asalariados. En este sector, al contrario de los ilustrados con anterioridad, es difícil lograr economías de escala. Para entender este caso, se puede pensar en un piloto de bus, que al acompañarse de un asistente para prestar un mejor servicio, difícilmente podrá duplicar el precio del boleto.

En fin, estos datos muestran que al enfocar las PAMT en apoyo a los ocupados del sector primario y secundario se logra *al mismo tiempo* un impacto mayor en términos económicos, ya que se apoya la creación de empleo con un salarios crecientes, así como un resultado mejor en términos de equidad y lucha a la pobreza, pues se apoyan directamente a los con un ingreso menor. Las razones por la cual, a pesar de estos datos, las PAMT se enfocan más en el apoyo al sector terciario es uno de los aspectos que se explorará en el próximo capítulo.

En el próximo capítulo, de hecho, se mostrarán las maneras en las cuales se realizan las iniciativas de PAMT, es decir en qué servicios se enfocan y qué grupos de la población son beneficiados. En muchos casos, son el reflejo de las necesidades y/o deficiencias de las instituciones responsables de planificar e implementar las PAMT. El objetivo del próximo capítulo, en consecuencia, es de evaluar los resultados de los programas de PAMT analizados y explicar porqué se dan estos resultados. Con base en esa información, en el último capítulo se darán recomendaciones sobre como reorientar y re-planificar los programas de PAMT para obtener servicios más eficaces y eficientes.



## 2. Evaluación de los programas

Como se explicó en la introducción de este estudio, las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) se clasifican en: i) programas de capacitación; ii) servicios de empleo; y servicios empresariales en apoyo a la micro, pequeña y mediana empresas (MIPYME) que se dividen en iii) servicios empresariales financieros como el microcrédito y; iv) servicios empresariales no financieros como asesorías, encadenamiento productivo y promoción de la asociatividad, entre otros. A continuación se hará una descripción de los principales programas analizados, distinguiéndolos en las categorías mencionadas<sup>19</sup>. En la introducción de cada categoría se mencionarán también los otros programas e iniciativas significativas que se implementaron en estas áreas pero que no se han analizado en este informe. Posterior a la descripción se hará una evaluación sintética de cada programa así como una reflexión sobre los factores explicativos de sus resultados acompañada por una propuesta de medidas capaces de mejorar la eficacia y la eficiencia de este tipo de programas. Finalmente, en la última sección se describirá la experiencia de una asociación de mujeres, “Unidas Para Vivir Mejor”, que representa una experiencia exitosa y beneficiaria de mucho de los servicios analizados, lo cual permite corroborar algunas de las conclusiones presentadas así como desarrollar una visión holística de los alcances y las limitaciones de las políticas activas de mercado de trabajo implementadas en Guatemala.

La evaluación de cada programa se realizará usando tres dimensiones: cobertura de los vulnerables, eficacia de los servicios para el grupo de población beneficiaria y eficacia y eficiencia de largo plazo o aprendizaje administrativo (ver introducción para una reflexión sobre las tres dimensiones). De este análisis emerge claramente que: (i) la mayoría de los programas focalizados, por un lado van adaptando sus servicios a las limitaciones y necesidades de los vulnerables, y por otro, cuentan con escasos recursos financieros, tanto en términos absolutos como en relación a los programas no focalizados; (ii) la mayoría de los recursos financieros para las PAMT se enfocan en apoyar a programas universales, los cuales todavía usan solo una

---

<sup>19</sup> Como muestra de este último ejemplo, la distinción entre las experiencias analizadas se hizo con base en la finalidad que la institución declara tener, por ejemplo capacitar o implementar programas de micro crédito, y no con base en las actividades efectivamente realizadas. Es evidente, de hecho, que todas las experiencias analizadas incluyen un componente de capacitación. La clasificación adoptada, en estos casos distingue experiencias de PAMT que incluyen capacitación como instrumento para promover la utilización de esquemas de microcrédito y otras iniciativas que se limitan a proporcionar servicios de capacitación como fin en sí mismo.

fracción de sus presupuestos para brindar servicios a los vulnerables; (iii) la mayoría de los recursos financieros se concretizan en las iniciativas más tradicionales, menos complejas, y que ofrecen beneficios a corto plazo, características que penalizan, sino excluyen, a aquella mayoría de la población que debido a sus escasos activos humanos y financieros necesitan de mayor apoyo, entre los cuales destacan los vulnerables.

## 2.1. Capacitación

En la introducción que sigue se ilustrará, en la primera parte, los servicios de capacitación que llegan al conjunto de la población y, en la segunda parte, aquellos que llegan a servir a los vulnerables. Los datos muestran de manera precisa e inequívoca que la capacitación en Guatemala sirve principalmente, y brindando un servicio de mayor calidad, a aquella minoría que tiene un nivel de educación secundario. Después de la introducción se ilustran y evalúan los dos proyectos de capacitación que se han analizado en la presente investigación sobre las PAMT. En fin, se presentarán algunas primeras conclusiones que se obtienen al comparar estos dos programas, con el fin de obtener una idea más general sobre los esfuerzos realizados en esos años en el campo de las políticas de capacitación y sobre los elementos que se deberían de tomar en cuenta al planificar otros programas en este sector.

La encuesta de los hogares realizada en Guatemala en 2006 revela que una parte significativa de la población ocupada, casi el 10%, participó en un curso de capacitación para el trabajo durante el año anterior (Tabla 18, sección A). La Tabla 19 reporta una clasificación de los entes que brindaron estos cursos. Excluyendo los cursos brindados por las empresas mismas, sus gremios y las empresas privadas (en gris en la tabla), el sector público y las instituciones sin fin de lucro proveen el 40% de los cursos de de capacitación. Dentro de ese grupos de instituciones sin fin de lucro y públicas, destaca el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP). El rol de esta entidad de capacitación esté probablemente subestimado dado lo reflejado en la información de la Tabla 19 debido a que muchos cursos impartidos por INTECAP se realizan por cuenta de otras instituciones públicas o privadas, por lo que probablemente pudo ser referida como la organización que brindó la capacitación en la encuesta ENCOVI. La probable subestimación del rol de INTECAP parece ser confirmado, además, por los datos proporcionados por el Viceministerio de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa que muestra que el 66% de las personas capacitadas en el 2005 fueron

**TABLA 18**  
**POBLACIÓN OCUPADA CON MÁS DE 12 AÑOS, TOTAL Y VULNERABLES,**  
**QUE ASISTIÓ A UN CURSO DE CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO**  
**EN EL AÑO PRECEDENTE A LA ENCUESTA**

	A: Todos los ocupados			B: Vulnerables		
	Frecuencia	Porcentaje	Acumulado	Frecuencia	Porcentaje	Acumulado
Si	491 821	9,6	9,6	21 740	1,4	1,4
No	4 622 223	90,4	100,0	1 540 115	98,6	100,0
Total	5 114 044	100,0		1 561 855	100,0	

Fuente Elaboración con datos ENCOVI 2006.



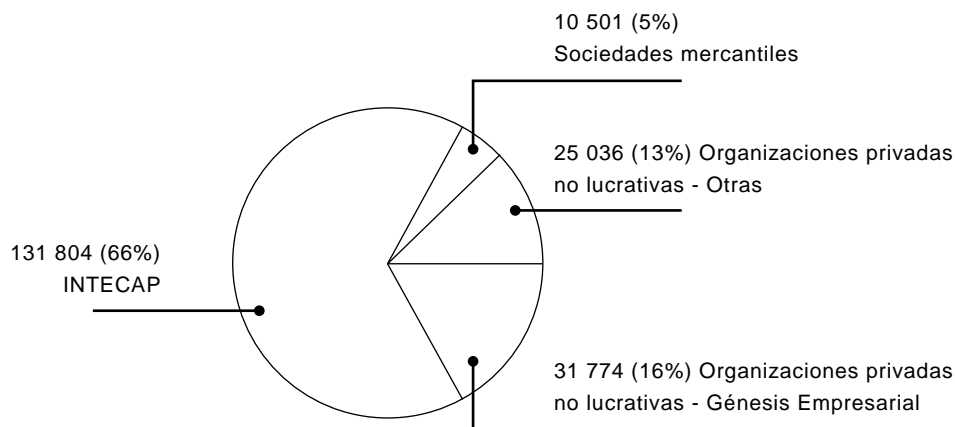
**TABLA 19**  
**INSTITUCIÓN O EMPRESA QUE IMPARTIÓ EL CURSO DE CAPACITACIÓN**

	Todos los ocupados		Vulnerables	
	Porcentaje	Acumulado	Porcentaje	Acumulado
Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, INTECAP	9,8	9,8	13,1	13,1
Instituto Nacional de Administración Pública, INAP	0,4	10,2	0,0	0,0
Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola, ICTA	0,2	10,4	0,3	13,4
Una municipalidad	1,2	11,6	8,5	21,9
Empresa privada de capacitación	9,7	21,3	4,1	26,0
Empresa o institución donde trabaja	40,3	61,5	20,2	46,2
Institución o gremio privado	12,3	73,8	6,6	52,8
Una ONG	5,4	79,3	17,6	70,4
Una iglesia	1,4	80,6	1,7	72,1
Una cooperativa	0,4	81,1	0,2	72,3
Una entidad internacional	4,0	85,1	3,8	76,1
Otra institución del Gobierno	13,5	98,6	17,4	93,5
Otra	1,4	100,0	6,5	100,0
Total	100,0		100,0	

Fuente: elaboración propia con datos ENCOVI 2006.

atendidas por INTECAP (Gráfica 2)<sup>20</sup>. Además, dentro de las instituciones privadas no lucrativas que prestan capacitación destaca Génesis Empresarial. Finalmente, la Tabla 20 reporta que el 50% de los cursos ofrecido a la población ocupada guatemalteca duró menos de 16 horas.

**GRÁFICA 2**  
**NÚMERO DE PERSONAS CAPACITADAS POR ÁREA Y TIPO DE OFERENTE, 2005**



Fuente: Elaboración propia con datos Boletín de Servicios de Financieros 2005.

<sup>20</sup> Boletín Estadístico sobre Servicios de Desarrollo Empresarial del año 2005 <http://www.mineco.gob.gt/Presentacion/ComunicadosyBoletines.aspx?titulo=Boletines&seccion=MIPyME>.

Los datos que describen los servicios de capacitación que llegan a los vulnerables muestran una situación de sustancial dificultad al acceso a estos servicios por parte de este grupo de la población. Lo que más preocupa, es que el sector público central no parece tener el liderazgo en el esfuerzo para reducir esta brecha. La Tabla 18, sección B muestra que solo el 1.4% de los vulnerables accedió a un curso de capacitación en año anterior a la encuesta ejecutada en el 2006; respecto al conjunto de la población, un vulnerable tiene un 14% de probabilidad de participar en un cursos de capacitación. A este dato se debe sumar que la calidad de los cursos, medidos por su números de horas, parece ser bastante inferior (Tabla 20). Estos resultados se deben en parte al escaso aporte del sector privado a la formación de este grupo de la población (Tabla 19, sección B, parte en gris). Todavía, INTECAP y otros institutos de capacitación no tiene un papel compensatorio. Más bien son los municipios y las ONG's que lideran el esfuerzo al ofrecer cursos de capacitación a los vulnerables.

**TABLA 20**  
**HORAS DE DURACIÓN DEL CURSO DE CAPACITACIÓN**

Todos los ocupados			Vulnerables		
Horas	Porcentaje	Acumulado	Horas	Porcentaje	Acumulado
1	2,5	2,5	1	0,8	0,8
2	4,1	6,6	2	8,4	9,2
3	3,8	10,4	3	6,2	15,4
4	5,0	15,4	4	8,9	24,3
5	6,1	21,5	5	8,6	32,8
6	5,2	26,6	6	3,0	35,9
7	0,8	27,5	7	1,5	37,4
8	9,9	37,4	8	11,1	48,5
9	1,5	38,8	9	2,5	51,0
10	4,0	42,8	10 o más	49,0	100,0
11	0,1	42,9	Total	100,0	
12	3,7	46,5			
13	0,1	46,6			
14	0,4	47,0			
15	1,9	48,9			
más de 15	51,1	100,0			
Total	100,0				

Fuente: Elaboración propia con datos ENCOVI 2006.

Finalmente, antes de ilustrar las dos iniciativas de capacitación seleccionadas por el presente estudio, se debe enfatizar que los otros programas presentados en este ensayo usan la capacitación como instrumento en apoyo a sus servicios principales, los servicios empresariales y de empleo. Lo que caracteriza a estos dos programas de capacitación es que son realizados por instituciones que se dedican exclusivamente a la capacitación<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> En realidad, INTECAP, una de las dos experiencias de capacitación que se evalúa en las próximas páginas brinda también servicios de asistencia técnica a empresas. Todavía, sobre esa línea de actividad de INTECAP no se ha encontrado ninguna información y su análisis no se ha considerado en este informe.

### 2.1.1 Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP)

Nombre de la Entidad	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
Nombre del Programa	Varios
Tipo de Programa	Programa de capacitación

#### *Datos básicos*

Ente nacional con 50 años de experiencia y un promedio de 100,000 capacitados anualmente; ejecuta la mayoría de las intervenciones de capacitación incluidas en otros programas.

**MONTO y FUENTE:** alrededor de los 300 MQ anual en el 2006, resultado del 1% de contribución patronal al Instituto Guatemalteco Seguro Social<sup>22</sup>.

**GOVERNANCE:** Ente público autónomo (Junta directiva de 12 miembros: 3 sector público, 6 sector privado, 3 sindicatos); La ley orgánica recita “Debe colaborar con los planes de desarrollo del gobierno. Debe establecer la coordinación con el Servicio Nacional de Empleo”.

**SERVICIOS y BENEFICIARIOS:** 6 carreras primordialmente orientadas a la preparación para el trabajo en empresas para personas que tengan educación primaria o básica aprobada. A estas carreras se suman cursos, diseñados **según la demanda recibida** y orientados a aquellos con nivel de educación inferior a la escuela primaria completa pero por lo menos igual al tercero primaria<sup>23</sup>.

**IMPLEMENTACIÓN:** propia. Carreras impartidas en 33 centros alrededor del país (otros 7 en construcción). Cursos impartidos en las comunidades con el auxilio de 15 centros móviles.

**RENDICIÓN DE CUENTA:** recolección de datos sobre número de clases y beneficiarios, no incluye a los participantes de los cursos sino solo a aquellos de las carreras; (documentación solicitada privadamente y no disponible para el público).

**RESULTADOS (2007)**<sup>24</sup>: 60% hombres; 33% de beneficiarios con primarias, 24% secundaria básica, el 31% educación diversificada y el 12% educación universitaria; 68% preparación por el sector de comercio y servicios, 22% industrial, 10% sector agrícola; 66% de área urbana; el 29% de los beneficiarios fue indígena; en últimos 8 años se han capacitado ~865.500. Inversión promedio por estudiante: 3.000Q.

**RESULTADOS (no oficiales, con base ENCOVI, que incluyen a los cursos):** el 13,7% de los capacitados por INTECAP no había terminado la escuela primaria.

#### *Resultados de las entrevistas*

- Los casos exitosos de capacitación de vulnerables mencionados durante las entrevistas con representante de INTECAP fueron aquellas brindadas a grupos: una asociación de mujeres y el de una asociación de campesinos.
- Los miembros de la asociación UPAVIM así como los beneficiarios de CONMIGUAT subrayan que las capacitaciones más útiles han sido aquellas que incluyen el tema del desarrollo de capacidad organizacional (de liderazgo).

<sup>22</sup> [http://intecap.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=98&Itemid=117](http://intecap.info/index.php?option=com_content&task=view&id=98&Itemid=117)

<sup>23</sup> INTECAP proporciona también servicios de asesorías a empresas. Para una descripción de otros servicios ver la sección 2.2 sobre los servicios de desarrollo empresarial.

<sup>24</sup> Fuente: Cálculos propios con base en información enviada, vía correo electrónico, por el Departamento de Planificación, INTECAP.

*Evaluación básica***COBERTURA DE LOS VULNERABLES (eficiencia programa):**

- Los esfuerzos de planificación didáctica van solamente a las carreras, que sirven solo al 50% más educada de la PO, excluyendo de una sola vez a todos los vulnerables.
- El 62% de los vulnerables, la proporción que no ha completado el tercero primaria, es totalmente excluido de los servicios del más importante instituto de capacitación del país.
- Sin una planificación por grupos de beneficiarios, que establezca cual es la cuota mínima de cursos o de financiamiento que debe ejecutarse a favor de los grupos con menor acceso a INTECAP. Esta institución no tendrá ningún mecanismo operativo interno que pueda crear una presión para que se puedan reequilibrar estos resultados fuertemente distorsionados (ver tabla 21).

**FOMENTO INSERCIÓN PRODUCTIVA (eficacia servicios):**

- Los cursos que reciben los vulnerables son de corta duración (más del 50% de los vulnerables recibieron cursos de menos de 10 horas), no incluyen experiencias de trabajo y no ponen énfasis en los aspectos empresariales a pesar de los bajos niveles de educación de los vulnerables y de su ocupación que casi siempre se concretiza en el auto empleo.
- La capacitación es excesivamente enfocada alrededor del sector terciario, dejando en segundo lugar el sector secundario y primario donde se encuentra ocupada la mayoría de los vulnerables y que ofrece mayores ganancias al pasar del trabajo independiente a la ocupación de empresa.
- No existe mecanismos para privilegiar capacitación de grupos, sean estos grupos ya existentes o potenciales.

**APRENDIZAJE ADMINISTRATIVO (eficacia y eficiencia de largo plazo):**

- Recolección de datos de resultados pero no de impacto. Falta de una oficina de evaluación que pueda evaluar la eficiencia del gasto y del impacto en el mercado del trabajo del país.

**TABLA 21**  
**CURSOS OFRECIDOS POR INTECAP,**  
**SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN**  
**DE LOS CAPACITADOS, 2006**

	Frecuencia	Porcentaje	Acumulado
Ninguno	1 888	3,9	3,9
Primaria incompleta	4 689	9,8	13,7
Primaria	9 886	20,6	34,2
Básicos	5 246	10,9	45,1
Diversificado	17 477	36,3	81,5
Superior	8 655	18,0	99,5
Postgrado	247	0,5	100,0
Total	48 089	100,0	

Fuente: Elaboración con datos ENCOVI 2006.

## **RECUADRO 2 LAS CARRERAS OFRECIDA POR INTECAP DE CENTRO DE FORMACIÓN A ESTRUCTURAS DE ESTUDIOS “SUPERIOR”**

A la fecha INTECAP cuenta con 33 centros alrededor del país. Aunque la mayoría de Centros de Capacitación del INTECAP tienen diversas especialidades, otros tienen una vocación específica, las cuales son: Metal Mecánica, Turismo y Hotelería; Productos Cárnicos; de Banca, Seguros y Servicios Financieros; Tecnología del Vestuario y Textil y el Centro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones TIC's, Corea-Guatemala.

La capacitación que actualmente realiza el INTECAP, en los diferentes Centros de Capacitación, es organizada para distintos tipos de formación: Formación Integral de Jóvenes (FIJO); Formación de Jóvenes y Adultos (FORJA); Carreras Técnicas (CT); Carreras Técnicas Cortas (CTC); Actualización y Complementación Técnica Administrativa (ACTA); Diplomados y Seminarios.

El Programa FIJO está orientado para jóvenes de 14 a 18 años que tengan la educación primaria aprobada. No se les requiere experiencia ni vinculación laboral anterior. En el área de competencias básicas se dan los siguientes cursos: adaptación al ambiente, valores y actitudes, técnicas de comunicación, aplicación de la matemática. En temas genéricos se dan: productividad laboral, fundamentos de calidad, Windows y office básico, inglés técnico, administración. En temas específicos las afines a la carrera, entre las cuales destacan: Carpintero, Electricista, Enderezador y Pintor de Automóviles, Mecánico Agrícola, Mecánico Automotriz Gasolina, Mecánico de Chasis de Automóviles, Mecánico de Máquinas Herramientas, Mecánico de Refrigeración y Aire Acondicionado, Mecánico Tornero, Soldador Industrial (Fuente: Catálogo de carreras y cursos. INTECAP 2008).

El Programa FORJA, está orientado a personas de 16 años o más con educación primaria aprobada. En competencias básicas y genéricas se dan los siguientes temas: elementos de calidad y productividad, Windows y office básico, inglés técnico, administración básica, valores y actitudes.

Las carreras técnicas (CT, CTC, ACTA) son dadas a nivel medio y ejecutivo, con nivel de escolaridad media (título y diploma de educación media). Se dan los siguientes temas básicos: moral y ética, matemática básica aplicada, técnicas de investigación, estadística básica aplicada. Los temas genéricos impartidos son: Windows y office avanzado, bases para la calidad y productividad laboral, dirección de equipos de trabajo, organización y control de talleres. La formación “Carreras Técnicas Cortas” es orientada a adultos, con tercer año de educación básica aprobado y con experiencia necesaria por ser formación complementaria y vinculación laboral requerida.

El programa ACTA se compone de cursos para los niveles, medio y ejecutivo con el objetivo de disminuir brechas entre el nivel de competencia que posee el trabajador y el requerido para un desempeño eficiente y eficaz, y para habilitar a personas en actividades laborales poco complejas. La edad mínima del programa es de 16 años, con escolaridad de acuerdo al plan de formación respectivo. Se requiere vinculación laboral en las funciones laborales objeto de formación.

Finalmente, la formación “Diplomados y Seminarios” requieren 3 años de estudios universitarios concluidos y experiencia de trabajos relevantes como ejecutivo.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INTECAP.

## 2.1.2 Programa de Formación de Jóvenes Agricultores Empresarios (FORJA)

Nombre de la Entidad	HELVETAS GUATEMALA
Nombre del Programa	Programa de Formación de Jóvenes Agricultores Empresarios (FORJA)
Tipo de Programa	Programa de capacitación a jóvenes

### *Datos básicos*

Basado en un modelo de escuela con más de 100 años de experiencia en Suiza y experimentado en muchos países latinoamericanos

**MONTO Y FUENTE:** 2.4MQ en 5 años, a partir del 2005, por el 50% donación de Helvetas Guate (aporte monetario) y por el 50% de Escuela Nacional de Agricultura del Guatemala (aporte en infraestructura).

**GOVERNANCE:** Supervisión de Helvetas y delega la planificación al ex director de Escuela Nacional de Agricultura, con experiencia veintañal en el sector agrícola en Guatemala, encargado del proyecto y de elegir las fincas en donde se realizan las experiencias prácticas.

**SERVICIOS:** curso modular de 2 años sobre técnica productiva y empresarial en sector agrícola orientado a jóvenes entre 15 y 20 años, con escolaridad de sexto primaria, y disponibilidad de un pequeño terreno en sus comunidades. Primer año de formación teórica (¼ del tiempo) y práctica (con pago de hospedaje y alimentación a cargo del dueño de la finca donde se realiza la práctica). Segundo año de apoyo y asistencia a proyecto empresarial (por la duración de un ciclo productivo, incluyendo las ventas de la producción) ejecutado en las comunidades de proveniencia de los estudiantes.

**IMPLEMENTACIÓN:** propia. Clases impartidas en propio local a 20km de la capital; práctica en fincas en áreas rurales del país; proyecto empresarial en propia comunidad.

**RENDICIÓN DE CUENTA:** de tipo informal.

**RESULTADOS:** en promedio los participantes tienen tercero básico; anualmente alrededor de 30 estudiantes se gradúan al terminar el segundo año y 30 terminan al primero año. Inversión promedio por estudiante 16.000Q-8.000Q.

### *Resultados de las entrevistas*

- El director del programa indica que el uso de las ganancias obtenidas con las ventas de la producción obtenida en los proyectos empresariales de los estudiantes es un indicador para evaluar la calidad de los cursos y de la práctica. Con base en este indicador se ha modificado el programa, incentivando la realización de proyectos empresariales y/o de prácticas en cultivos más remunerativos.
- La realización, en conjunto por parte de dos o más estudiantes de un proyecto empresarial, se ha revelado exitosa y remunerativa; como resultado el director del programa ha incentivado la realización por parte de dos o más estudiantes de proyectos empresariales en común.

### *Evaluación básica*

#### **COBERTURA DE LOS VULNERABLES (eficiencia programa):**

- Los beneficiarios del proyecto son jóvenes con educación media, poco más de aquella que tienen los vulnerables.

- La elección de estudiantes de municipios pobres y el requerimiento de realizar las actividades empresariales en esas comunidades permite llevar a esos lugares ejemplos concretos de los resultados de la capacitación, en un sector como el agrícola que se presta a la replicación por observación de técnicas de producción.

#### **FOMENTO INSERCIÓN PRODCUTIVA (eficacia servicios):**

- Los cursos se enfocan en el sector agrícola, el sector que ocupa la mayoría de los vulnerables, y que ofrece mayores y crecientes ganancias al pasar de una actividad en cuenta propia a una de empresa.
- Los cursos abarcan todo el ciclo productivo, incluyen experiencias prácticas y son atentos los a aspectos empresariales.
- Se privilegian proyectos empresariales de grupos.

#### **APRENDIZAJE ADMINISTRATIVO (eficacia y eficiencia de largo plazo):**

- Los datos sobre los resultados económicos de los proyectos empresariales funcionan como indicador para mejorar el programa.
- La inclusión de la Escuela Nacional de Agricultura favorece el aprendizaje y la experimentación de una institución pública local especializada en este sector.
- El enfoque de Helvetas en un proyecto sobre el cual tiene conocimiento y la capacidad administrativa específicas favorece la calidad del programa y la aplicación de buenas prácticas.
- El enfoque de Helvetas en un proyecto de alta inversión por beneficiario. Implica la experimentación en nuevo modelo de programa, capaz de generar conocimiento útil para mejorar calidad de otros proyectos.

### **2.1.3 Servicios de capacitación: conclusiones y propuestas**

#### *Explicación del bajo nivel de cobertura de INTECAP*

Es evidente que la falta de cobertura de los vulnerables por parte de INTECAP representa una de las limitaciones mayores, sino la más importante, con respecto a la política de capacitación de Guatemala. Ese resultado se debe principalmente a tres factores.

Primero, ha tomado legitimidad la idea que INTECAP no cumple con sus responsabilidades institucionales, sino que aprovecha su estatus de ente semiautónomo para elegir por su propia cuenta su propia misión. De acuerdo a su Ley Orgánica, INTECAP deberá “colaborar con los planes de desarrollo del Gobierno” y “establecer programas de capacitación... para capacitar fundamentalmente a los trabajadores del nivel primario y en especial a aquellos que carezcan de ocupación”. Sin duda, aún en los planes de casi todas las administraciones al Gobierno en la última década da énfasis a la capacitación de jóvenes y mujeres, en estos planes gubernamentales nunca se han hecho explícitas las responsabilidades específicas de INTECAP frente a este grupo meta, ni metas con la cual INTECAP debería de cumplir. Es importante notar, de hecho, que en base a sus propias estadísticas, oficialmente INTECAP capacita solo personas que hayan completado la educación primaria. Aun miembros de la junta directiva declaran que en el interior del país INTECAP provee cursos básicos a personas que no hayan terminado la escuela primaria, las mismas fuentes confirman que INTECAP no

brinda cursos a personas que no puedan leer en castellano y tengan conocimiento de las cinco operaciones de matemática básica, es decir excluye a la mayoría de los vulnerables que no cumple con estos requisitos<sup>25 26</sup>.

Segundo, es importante enfatizar que el bajo nivel de cobertura de los vulnerables por parte de INTECAP no se debe solo a los requerimientos adoptados por esa institución, sino también a la falta de planificación por grupos de beneficiarios que caracteriza INTECAP. De hecho, las entrevistas con miembros de la junta directiva de INTECAP han confirmado que esa institución brinda cursos “según las demandas, sin discriminar”. Sin un esfuerzo activo para servir a una población caracterizada exactamente por su dificultad a acceder a los servicios públicos, es natural que la cobertura de los vulnerables sea baja. En otras palabras, a los requerimientos mínimos se aúna una política formal de “no discriminación” pero que en la práctica resulta que una minoría de la población ocupada, con mejor acceso a los servicios, recibe la casi totalidad de los cursos públicos de capacitación.

Tercero, una institución de formación sin metas específicas tendría que medir sus resultados en término de números de cursos ofrecidos. Es evidente que el uso de este indicador implícitamente promueve la cantidad de los cursos afectando la calidad y los cursos más simples en comparación con los cursos más complejos. Los datos de la encuesta de hogares revelan que más de la mitad de los beneficiarios de cursos de INTECAP habían recibido servicios de formación de una duración menor de 15 horas, 10 horas en el caso de la capacitación hacia los vulnerables. Aún más, cursos de este tipo, que se concretizan en la enseñanza de algunas competencias específicas, son útiles primariamente a quienes pueden ser empleados en una empresa para cumplir con una tarea delimitada, y desfavorecen a aquellos con menores niveles de educación que tienen deficiencias formativas mayores y que necesitan aprender más de una tarea pues en la mayoría de los casos tiene la única opción de volverse empresario (es decir auto empleado vulnerables).

### *Factores que disminuyen la eficacia de los servicios de capacitación, y la inversión en planificación y capacidad técnica como determinante de los buenos resultados de FORJA*

Asimismo, tomando en cuenta las deficiencias en los niveles de preparación de los vulnerables es evidente que la brevedad de los cursos tiende también a disminuir el impacto de la política de capacitación. Cursos breves, de hecho, se prestan más por la enseñanza de actividades

---

<sup>25</sup> Entrevista miembro junta directiva INTECAP.

<sup>26</sup> De las entrevistas con funcionarios de INTECAP y el análisis de la oferta formativa de esa organización emerge claramente que los límites que muestra la acción de INTECAP, especialmente con respecto a la capacitación de la población con escasos niveles de educación, no es el resultado de recursos financieros o capacidad técnica limitada, sino más bien de una falta de clara atribución de objetivos públicos. De un lado INTECAP es muy sensible a los intereses empresariales guatemaltecos, que según los empresarios son plenamente legítimos debido a que INTECAP es financiada, según ellos, no tanto por impuestos públicos, cuanto más bien por recursos de las empresas recaudada por el Estado. Al mismo tiempo desde su fundación INTECAP es responsable de funciones de política pública, siendo la capacitación a grupos con riesgo de desempleo un ejemplo de ellas. Aún más, en contradicción a los intereses de los empresarios guatemaltecos, muchos de los cursos más intensamente subsidiados por INTECAP capacitan trabajadores especializados, como los torneadores, por las cuales no hay una demanda en Guatemala y de los cuales un ochenta por ciento terminan empleados en el extranjero (INTECAP en más de una ocasión ha recibido cartas de empresas estadounidense y canadienses que testifican del valioso trabajo de capacitación de INTECAP). Estas evidencias muestran que si la acción de INTECAP no es suficientemente sensible a las prioridades del Gobierno tampoco lo es respecto a los intereses de los sindicatos y del grupo organizado de los empresarios que controlan, en la práctica, la junta directiva de esa institución. En resumen, INTECAP, como otras instituciones y políticas en parte abandonadas en las décadas ochentas y noventas, para mejorar su eficacia necesitan una redefinición de su misión. Es evidente que la modernización de Guatemala no puede pasar sin un refuerzo de sus políticas de mercado de trabajo, el cual, es evidente, requiere la renovación del más importante centro de formación del país.



“instantáneas” como la venta y menos por actividades largas como la producción. Los datos muestran que el 68% de los cursos de INTECAP son orientados a ocupados en el sector terciario. Es reconocido que el sector terciario tiende a ser más segmentado de los otros sectores económicos, lo que implica que aquellos con niveles de educación mayor logran entrar en actividades de alta productividad y bien remuneradas, mientras que aquellos con menor educación se encuentran en un sector que ofrece muy pocas posibilidades de aumentar su productividad. El ejemplo más evidente es la actividad de los vendedores en la calle. A ello se debe agregar que los datos sobre los ingresos laborales indican que los ocupados más pobres se concentran en el sector primario y secundario así que las políticas formativas que se orientan alrededor de los ocupados en el sector terciario son las menos capaces de disminuir la pobreza.

El segundo factor que afecta a la eficacia de los servicios de capacitación se relaciona al rol que juegan los representantes locales y sus organizaciones en filtrar y “organizar” a los capacitados, antes y después de los cursos, facilitando el inicio de actividades empresariales de tamaño mediano. De las entrevistas con algunos miembros de la junta directiva de INTECAP emerge claramente que los casos más exitosos de capacitación de vulnerables, por ejemplo uno que resultó en la realización de una empresa que cultiva y vende lechuga alrededor de su departamento y uno que se concretizó en una panadería que sirve a una zona urbana completa, habían sido organizados por medio de organizaciones locales, en los dos casos mencionados por medio de una organización de campesinos y una de mujeres. De la descripción de estos casos se puede entender que la organización de los capacitados en una asociación puede volver la capacitación en un verdadero entrenamiento para la realización de una actividad empresarial de tamaño mediano. Primero, los cursos se transforman en una medida para desarrollar un lenguaje común, para evaluar competencias y actitudes, así como fortalecer un liderazgo y más en general, una división de las responsabilidades en el grupo. Segundo, al momento de empezar una actividad empresarial este grupo podrá dividir y ende disminuir el riesgo de empresa. En resumen, la formación de grupos en lugar de individuos permite la adquisición no solo de nuevas capacidades sino también el desarrollo de una estructura organizativa, esencial para dar vida a una actividad económica productiva.

Tomando en cuenta la dificultad en realizar servicios de capacitación eficaces vale la pena entender porque el programa FORJA logra ofrecer cursos de calidad. El factor más importante parece relacionarse al hecho que ese programa se ha desarrollado con el apoyo de Helvetas, institución que en los años ha acumulado una profunda experiencia en adaptar un modelo de escuela agrícola que en Suiza existe desde más de cien años. Con base en esa experiencia este programa ha sido planificado con base en dos decisiones fundamentales. Primero, que para aprender a dirigir una actividad agrícola los estudiantes necesitan asimilar y aplicar todos los pasos necesarios para completar un ciclo productivo y luego aprender cómo dirigir la actividad de sus productos, lo que requiere por lo menos un año de estudios. Segundo, que se necesita adoptar un método que permita ir ajustando y mejorando el programa de manera continúa. De hecho, El director de FORJA enfatiza el largo trabajo de planificación del proyecto que a distancia de tres años es todavía esencial para adaptar el programa al contexto nacional. Como ejemplo, el director subraya la dificultad de seleccionar fincas donde los estudiantes puedan hacer una práctica verdaderamente útil. En algunos casos, de hecho, los finqueros son sustituidos por no adaptarse al programa de enseñanza de los jóvenes. Además, el proceso de individualización y selección de finqueros dedicados a la producción de productos remunerativos y no tradicionales, esencial para que los estudiantes aprendan nuevas técnicas y puedan acceder a mercados provechosos, continúa en proceso luego a de tres años del inicio del programa. Finalmente, para favorecer la creación de empresas agrícolas con un mayor poder contractual con proveedores y distribuidores, el director ha empezado a apoyar grupos

de estudiantes para que desarrollen proyectos comunes sobre el mismo producto para llegar a servir desde el inicio de su actividad empresarial a amplios mercados, sean éstos a nivel departamental o nacional.

### *Recomendaciones*

La primera recomendación va en la dirección de adoptar una planificación por grupos de beneficiarios que permita resolver la mayor limitación en el sistema de capacitación de Guatemala: el bajo nivel de cobertura de los vulnerables. Todavía, como se ha indicado en las páginas anteriores, el bajo nivel de cobertura de los vulnerables es directamente vinculado a una muy baja calidad de la capacitación. La comparación entre los dos programas es particularmente útil para entender las limitaciones y los pasos necesarios para mejorar esa calidad. En particular, es evidente que INTECAP debería intentar asumir algunos de los desafíos que FORJA enfrenta diariamente: i) mejorar el aprendizaje *on the job* de los capacitados; ii) fortalecer una enseñanza suficiente para entender el ciclo productivo completo y la comercialización de los servicios o bienes, y no solo una parte de esos procesos; iii) privilegiar la capacitación finalizada al inicio de un negocio que pueda tener expectativa de expansión y posteriormente la creación de empleo; iv) estructurar clases que incentiven el trabajo en conjunto de los capacitados; v) mejorar y ampliar sus servicios desarrollando alianzas con instituciones que proveen, formalmente o informalmente, servicios complementarios (por ejemplo centro de empleos) o que tienen un experiencia en la capacitación en sectores o industrias específicas (como en el caso de la Escuela Nacional de Agricultura por FORJA; vi) individualizar objetivos de políticas públicas (por ejemplo el uso de la capacitación para promover el desarrollo rural de comunidades pobres) y perseguirlos aunque no sean demandados por los capacitados y aunque implique la aplicación de requisitos al acceso a la capacitación.

## **2.2 Servicios empresariales**

En esta parte introductoria se da una ilustración del estado de los servicios de desarrollo empresarial en Guatemala, explicando, en lo posible, los esquemas según los cuales se brindan los servicios financiados con fondos públicos y sus tipologías. Es bastante evidente: i) el atraso del mercado de los servicios no financieros respecto a los servicios financieros, así como de un enfoque de los servicios no financieros en la capacitación, con detrimento de los servicios no financieros más sofisticados, como por ejemplo, la asesoría orientada al acceso a nuevos mercados y; ii) el atraso del mercado del micro crédito en Guatemala, que sigue siendo una fracción del 2-3% del crédito total existente en el país, y que se concentra en financiar exigencias, menos riesgosas, de consumo en lugar de aquellas relacionadas a las inversiones productivas. Esta situación se acompaña a un difícil acceso a la información, información que serviría para disminuir los riesgos, que siempre se anidan en un sistema financiero en desarrollo, y que ayudaría a evaluar y mejorar la eficacia de los servicios empresariales. Después de la introducción que sigue, se ilustran y evalúan los cuatro proyectos de servicios empresariales, dos de servicios financieros y dos de servicios no financieros, que se han analizado por realizar la presente investigación sobre las PAMT. Finalmente, se presentarán las conclusiones iniciales que se obtienen al comparar estos cuatro programas, con el fin de obtener una idea más general sobre los esfuerzos realizados en estos años y sobre los elementos que se deberían de tomar en cuenta al planificar otros programas de desarrollo empresarial.

Los servicios empresariales se componen de servicios financieros (SF), como por ejemplo el microcrédito, y servicios no financieros, llamados también servicios de desarrollo

empresarial (SDE), como la capacitación, asistencia técnica, fomento de la asociatividad y la integración en cadenas productivas, entre otros. Es casi imposible identificar con precisión el aporte a estos servicios del sector privado, debido a que la gran mayoría de las iniciativas financiadas por el sector público son implementadas por organizaciones privadas, las cuales no reportan cuáles de sus operaciones son financiadas con fondos públicos y cuáles con fondos propios. Asimismo, es difícil determinar en qué medida se concretizan las iniciativas públicas<sup>27</sup>. Sin duda, la planificación de los servicios empresariales financiadas con recursos públicos, sean estos propios del estado del Guatemala o de fuente de la cooperación bilateral, se realiza en el Viceministerio de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresas (VDMIPYME).

Con respecto a los SDE, hasta el 2005, en la práctica el VDMIPYME se limitó a distribuir fondos que fueron usados con bastante discrecionalidad por parte de asociaciones gremiales, ONGs, fundaciones y empresas de consultorías para realizar todo tipo de actividades no financieras en apoyo a las micro, pequeña y mediana empresas. Aún esta práctica continúa siendo la norma, desde el 2004 el VDMIPYME empezó un proceso de reorganización de su estructura y de sus actividades que llegó, en el 2005, a una planificación estratégica plurianual de sus líneas de acción, así como a la apertura de una oficina propia de servicios empresariales, y en los años siguientes otras siete oficinas regionales, responsables de proveer de manera directa SDE sin apoyarse en empresas privadas externas. Sin embargo, entrevistas con representantes del VDMIPYME revelan que todavía estos centros desarrollan meramente un servicio de información a las empresas sobre las iniciativas del Viceministerio; los servicios empresariales siguen siendo brindados con el auxilio de entidades externas a la administración pública.

Anualmente, el VDMIPYME publica un boletín estadístico con el propósito de monitorear a las organizaciones privadas que proveen servicios empresariales y, reporta las fuentes de ingreso de estas organizaciones, y que permite un mínimo de transparencia en el manejo de los recursos públicos usados por estas entidades privadas.<sup>28</sup> El Boletín de Servicios de Desarrollo Empresarial 2005 del VDMIPYME del 2005 lista 29 organizaciones como proveedores de estos servicios en Guatemala por un total de 133 puntos de atención y una provisión por servicios por un poco más de Q 150 millones en el periodo 2003 – 2005, el 79% usados por actividades de capacitación (Tabla 22). Veintiséis de estas organizaciones ofrecen servicios de capacitación, once de asistencia técnica, cinco de asesoría y consultoría, y seis de servicios de acceso al mercado

Los servicios de microcrédito en Guatemala son proveídos de manera formal por bancos comerciales, cooperativas y OPDF (organizaciones para el desarrollo financiero). La Gráfica 3 resume el aporte de cada uno de estos grupos al microcrédito por el año 2005, así como la institución más importante en cada uno de esos segmentos.

---

<sup>27</sup> Este problema afecta en particular los servicios financieros. Los grandes bancos comerciales a pesar de ser beneficiarios de préstamos de decenas de millones de dólares de fuentes gubernamentales y de cientos de millones de dólares de instituciones bilaterales, supuestamente entregadas para apoyar las empresas de tamaños menor, no reportan cómo usan estos fondos, ni siquiera a las organizaciones que prestan estos fondos.

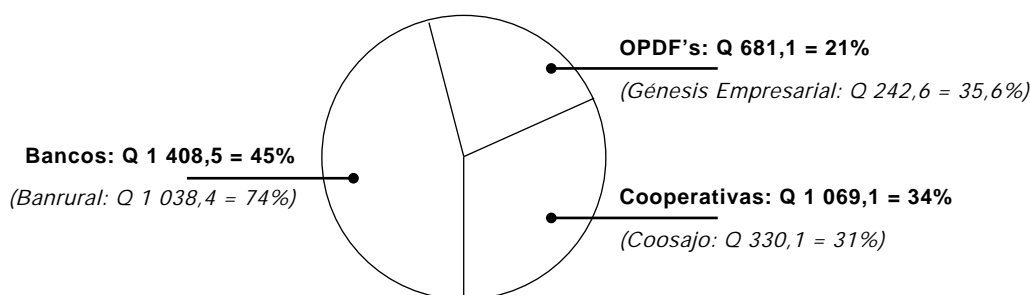
<sup>28</sup> Sin embargo, esos boletines no reportan sobre las iniciativas administradas por entes gremiales u organizaciones de la cooperación internacional. Además, los datos reportados en los boletines, no son verificados por entidades independientes ni por el Viceministerio. Finalmente, hay clara evidencias que por lo menos la información sobre las fuentes de ingresos de las organizaciones listadas en esos boletines no son confiables.

**TABLA 22**  
**CONSOLIDADO DE COSTOS POR EL PERIODO 2003 – 2005**  
*(En miles de quetzales)*

	Capacitación	Asistencia técnica	Asesoría y consultoría	Acceso a mercado
<b>Instituciones Gubernamentales</b>				
Instituto Técnico de Capacitación y Productividad	100 582	14 347		
<b>TOTAL</b>	<b>100 582</b>	<b>14 347</b>		
<b>Sociedades Mercantiles</b>				
Asesoría, Químicos y Análisis	68	27		
ASESPRO Consultora S.A.	95	575		
Clase, Sistemas Educativos por Computadora, S.A.	1 700	36		
Consultores en Desarrollo Organizacional, S.A.	12			
Consultoría en Recursos Humanos, S.A.	179		1 245	285
ENTHEOS Centro Motivacional		37		
EUROCOMER, S.A.	144			
FACETA Central Asesoría Empresarial	170		900	
Morales García Consultores Program, S.A.	297		45	
Servicio Superior de Capacitación Profesional	903			350
<b>TOTAL</b>	<b>3 407</b>	<b>170</b>	<b>2 801</b>	<b>635</b>
<b>Organizaciones Privadas No Lucrativas</b>				
Asociación de Desarrollo Integral para el Occidente	31	28		
Asociación de Organizaciones de los Cuchumatanes	778	3 333		814
Asociación Gremial del Empresariado Rural				
Cámara de Industria de Guatemala	121			
Centro Cultural Karubal	1 658			
Cooperativa Agrícola Integral Unión de Cuatro Pinos R.L.	350	1 500	450	
Coordinadora Nacional de Microempresarios de Guatemala	445			
Equipo de Consultoría en Agricultura Orgánica	350	520	150	300
Fed. de la Pequeña y Mediana Empresa Guatemalteca	395	690		8
Fund. de apoyo a la Generación de Ingresos Locales AGIL	1 000	500		500
Fundación Génesis Empresarial	1 686	473		
Fundación Kinal	1 317	55		
Fundación para el Desarrollo de la Mujer	43			
Fund. para el Desarrollo Económico y Social de Guatemala	6 633	38	470	522
Fundación Mentores Empresariales de Guatemala	1 804		215	411
Red Maya de Comercialización Comunitaria REMACC	353	3 252		85
Sociedad Civil El Adelanto	238			
<b>TOTAL</b>	<b>17 202</b>	<b>10 389</b>	<b>1 285</b>	<b>2 639</b>
<b>Total de todos los oferentes</b>	<b>121 245</b>	<b>24 906</b>	<b>4 086</b>	<b>3 274</b>

Fuente: Boletín de Servicios de Desarrollo Empresarial 2005. Elaboración propia.

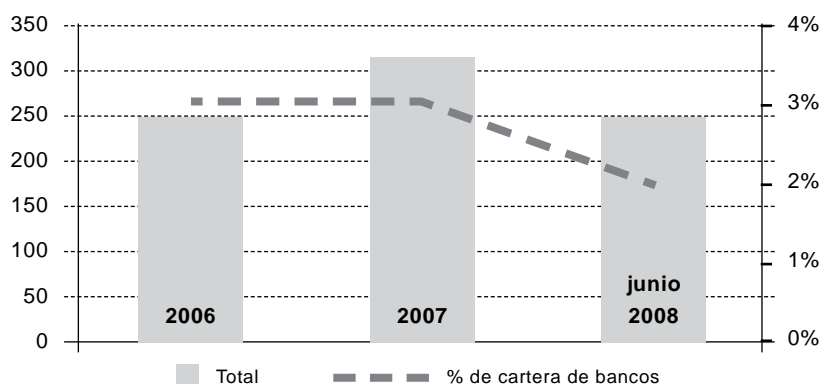
**GRÁFICA 3**  
**PROVEEDORES DE MICROCRÉDITO POR TIPO DE INSTITUCIÓN**  
**E INDICACIÓN DEL PRINCIPAL PROVEEDOR, 2005**



Fuente: Boletín Financiero y Estadístico Microfinanzas 2005.

A la fecha, los bancos comerciales que tienen una presencia importante en el micro crédito son Banrural, G&T Continental, y Bancasol. Todo el conjunto de los bancos comerciales tenía una cartera de microcréditos de US\$ 247 a junio de 2008 (igual al 2% del total de las carteras de esos bancos), lo cual representa una disminución respecto al valor de US\$ 315 millones reportado en 2007 (igual al 3% de las carteras totales), y en 20006 se registró un monto similar: US\$ 247 millones (el 3% igual de las carteras totales) (Gráfica 4)<sup>29</sup>.

**GRÁFICA 4**  
**CARTERA DE MICROCRÉDITO DE LOS BANCOS COMERCIALES COMO PROPORCIÓN**  
**DE LA CARTERA TOTAL, 2006 – JUNIO 2008**



Fuente: Superintendencia de Bancos.

En el 2005, los bancos comerciales enfocados en el micro crédito eran Banrural y Bancafe (este último fue intervenido en 2006) con una cartera de micro crédito US\$ 180 millones ó Q 1,408 millones del 2005. Los préstamos de menos de 1,000 quetzales obtenido por los ocupados en el sector del comercio representaban el 47% de la cartera de estos bancos y el 74% (poco más de 31 mil) de sus clientes (Tabla 24 y 25).

<sup>29</sup> Superintendencia de Bancos (2008) Situación del sistema financiero guatemalteco junio 2008.

**TABLA 23**  
**NÚMERO DE CLIENTES Y CARTERA DE CRÉDITOS POR TECNOLOGÍA, DICIEMBRE 2005**

Metodología	Bancos Comunes			Grupos Solidarios			Créditos Individuales			Otras Modalidades			Totales		
	No. Clientes	Cartera Total	Promedio (Miles de Q.)	No. Clientes	Cartera Total	Promedio (Miles de Q.)	No. Clientes	Cartera Total	Promedio (Miles de Q.)	No. Clientes	Cartera Total	Promedio (Miles de Q.)	No. Clientes	Cartera Total	Promedio (Miles de Q.)
<b>Bancos</b>															
<b>BANCAFE</b>	10 500	26 239	2	90	358	4	10 229	343 497	34	-	-	-	20 819	370 094	18
<b>BANRURAL</b>	-	-	-	299	830	3	41 735	1 037 615	25	-	-	-	42 034	1 038 445	25
<b>Sub-Total</b>	<b>10 500</b>	<b>26 239</b>	<b>2</b>	<b>389</b>	<b>1 188</b>	<b>3</b>	<b>51 964</b>	<b>1 381 112</b>	<b>27</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>62 853</b>	<b>1 408 539</b>	<b>22</b>
<b>Cooperativas Federadas</b>															
<b>ACREDICOM</b>	757	1 566	2	892	2 706	3	7 221	177 503	25	-	-	-	8 870	181 775	20
<b>CHIQUIMULJA</b>	-	-	-	492	6 564	13	6 836	91 208	13	-	-	-	7 328	97 772	13
<b>COOSAJO</b>	-	-	-	-	-	-	12 315	330 143	27	-	-	-	12 315	330 143	27
<b>GUAYACÁN</b>	-	-	-	-	-	-	10 382	194 142	19	-	-	-	10 382	194 142	19
<b>MONOLITO</b>	-	-	-	-	-	-	1 076	21 887	20	-	-	-	1 076	21 887	20
<b>MOYTAN</b>	-	-	-	-	-	-	1 129	20 202	18	-	-	-	1 129	20 202	18
<b>UPA</b>	-	-	-	-	-	-	19 270	199 465	10	-	-	-	19 270	199 465	10
<b>Sub-Total</b>	<b>757</b>	<b>1 566</b>	<b>2</b>	<b>1 384</b>	<b>9 270</b>	<b>7</b>	<b>58 229</b>	<b>1 034 560</b>	<b>18</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>60 370</b>	<b>1 045 386</b>	<b>17</b>
<b>Cooperativas No Federadas</b>															
<b>COPEMEDI</b>	2 126	2 325	1	-	-	-	41	1 353	33	12	304	25	2 179	3 982	2
<b>COPITEM</b>	-	-	-	20	172	9	247	4 746	19	-	-	-	267	4 918	18
<b>ESTRELLA DEL NORTE</b>	-	-	-	-	-	-	22	2 034	92	-	-	-	22	2 034	92
<b>HUNACOOP</b>	-	-	-	150	1 342	9	497	4 851	10	-	-	-	647	6 193	10
<b>TRABAJO Y PROGRESO</b>	-	-	-	-	-	-	502	6 583	13	-	-	-	502	6 583	13
<b>Sub-Total</b>	<b>2 126</b>	<b>2 325</b>	<b>1</b>	<b>170</b>	<b>1 514</b>	<b>9</b>	<b>1 309</b>	<b>19 567</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>304</b>	<b>25</b>	<b>3 617</b>	<b>23 710</b>	<b>7</b>
<b>OPDF's</b>															
<b>ADICLA</b>	343	399	1	200	650	3	588	3 515	6	-	-	-	1 131	4 564	4
<b>ADISA</b>	360	711	2	-	-	-	827	9 319	11	-	-	-	1 187	10 030	8
<b>ASDESARROLLO</b>	-	-	-	-	-	-	2 089	24 442	12	-	-	-	2 089	24 442	12
<b>ASDIR</b>	15	32	2	-	-	-	817	13 218	16	-	-	-	832	13 250	16
<b>ASOCIACIÓN VIDA NUEVA</b>	-	-	-	234	283	1	-	-	-	-	-	-	234	283	1
<b>AYNLA</b>	2 353	10 885	5	648	3 002	5	6 551	14 308	2	125	429	3	9 677	28 624	3
<b>CDRO</b>	60	630	11	208	234	1	639	9 410	15	545	2 604	5	1 452	12 878	9
<b>FADISEP</b>	6 913	21 754	3	693	3 484	5	521	3 810	7	-	-	-	8 127	29 048	4
<b>FAPE</b>	2 268	2 183	1	3	14	5	15	139	9	-	-	-	2 286	2 335	1
<b>FE Y ALEGRÍA</b>	-	-	-	1 401	3 872	3	866	5 669	7	-	-	-	2 267	9 541	4
<b>FIACC</b>	5 600	6 949	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5 600	6 949	1
<b>FINCA</b>	14 129	15 694	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14 129	15 694	1
<b>FUNDACEN</b>	-	-	-	798	4 147	5	464	13 906	30	-	-	-	1 262	18 053	14
<b>FUNDACIÓN GRYSOL</b>	8 650	22 198	3	-	-	-	39	1 019	26	-	-	-	8 689	23 217	3
<b>FUNDAMUJER</b>	-	-	-	135	612	5	67	268	4	3	30	10	205	910	4
<b>FUNDEA</b>	1 446	2 201	2	1 641	2 478	2	5 093	43 580	9	-	-	-	8 180	48 259	6
<b>FUNDESPE</b>	1 059	1 714	2	1 304	4 215	3	824	5 228	6	-	-	-	3 187	11 157	4
<b>GÉNESIS EMPRESARIAL</b>	17 479	71 714	4	24 944	46 779	2	12 761	124 113	10	-	-	-	55 184	242 606	4
<b>KANIL</b>	-	-	-	14	302	22	241	3 806	16	-	-	-	255	4 108	16
<b>MENTORES EMPRESARIALES</b>	-	-	-	115	245	2	236	6 370	27	-	-	-	351	6 615	19
<b>RAIZ</b>	225	497	2	1 170	5 553	5	135	162 487	12	-	-	-	14 970	168 537	11
<b>Sub-Total</b>	<b>60 900</b>	<b>157 561</b>	<b>3</b>	<b>33 508</b>	<b>75 870</b>	<b>2</b>	<b>46 213</b>	<b>444 606</b>	<b>10</b>	<b>673</b>	<b>3 063</b>	<b>5</b>	<b>141 294</b>	<b>681 099</b>	<b>5</b>
<b>Total</b>	<b>74 283</b>	<b>187 690</b>	<b>3</b>	<b>35 451</b>	<b>87 842</b>	<b>2</b>	<b>157 715</b>	<b>2 879 836</b>	<b>18</b>	<b>685</b>	<b>3 367</b>	<b>5</b>	<b>268 134</b>	<b>3 158 735</b>	<b>12</b>

Fuente: Boletín de Servicios Financieros 2005.

Tabla 24: CRÉDITOS CONCEDIDOS DURANTE EL 2005 POR SECTOR ECONÓMICO, TIPO DE OPERADOR Y TAMAÑO DEL MONTO

Table with columns: Sector Económico, Banco, Cooperativas Federadas, Cooperativas No Federadas, OPDF's, and Total. Each column contains sub-columns for months and amounts. Rows include sectors like Agricultura, Minería, Industria, Comercio, etc.

Fuente: Boletín de Servicios Financieros 2005.
Nota: En el boletín no hay ninguna información que permita explicar porque la suma de los créditos en esa tabla no corresponde al valor agregado reportado en la tabla anterior. Destaca la amplia diferencia reportada por los créditos bancarios.

**TABLA 25**  
**CLIENTES ATENDIDOS DURANTE EL 2005 POR SECTOR ECONÓMICO,**  
**TIPO DE OPERADOR Y TAMAÑO DEL MONTO DEL CRÉDITO**

Sector Económico	Bancos		Cooperativas Federadas		Cooperativas No Federadas		OPD'S		TOTAL			
	Nº de Clientes	Montos a 31 de Diciembre de 2005 (Millones de Q. Guatemaltecos)	Nº de Clientes	Montos a 31 de Diciembre de 2005 (Millones de Q. Guatemaltecos)	Nº de Clientes	Montos a 31 de Diciembre de 2005 (Millones de Q. Guatemaltecos)	Nº de Clientes	Montos a 31 de Diciembre de 2005 (Millones de Q. Guatemaltecos)	Bancos	Coop. No. Clientes	OPD's	Total
<b>Sectores Económicos</b>												
<b>AGRICULTURA, GANADERÍA, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA</b>												
Agricultura	779	44	18	6	6	8	208	115	268	17	21	453
Ganadería	202	12	45	38	4	258	298	110	298	17	21	468
Silvicultura	51	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	5
Caza y Pesca	56	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	6
<b>EXTRACTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS</b>												
	189	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	191
<b>INDUSTRIAS MANUFACTURERAS</b>												
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	1,364	316	287	309	95	41	159	237	243	3	184	893
Textiles, prendas de vestir e industrias de cuero	287	43	47	40	14	6	1	1	1	1	1	43
Industria de la madera y productos de madera, incluidos muebles	689	299	194	187	50	19	159	237	243	2	33	513
Industria de metales básicos y productos de metales	122	7	24	28	11	3	1	1	1	1	1	49
Elaboración de azúcar y refinación de azúcar	145	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Elaboración de productos de caucho y plástico	56	4	7	12	3	2	1	1	1	1	1	1
Fabricación de productos metálicos no metálicos exceptuando los del petróleo y del carbón	75	4	8	2	5	7	1	1	1	1	1	1
Industrias químicas básicas	2	4	7	12	2	4	1	1	1	1	1	1
Industria de plásticos, caucho y productos de caucho	189	7	18	16	3	1	1	1	1	1	1	1
Otros industrias manufactureras	18	7	18	16	3	1	1	1	1	1	1	1
<b>ELECTRICIDAD GAS Y AGUA</b>												
	90	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	92
<b>CONSTRUCCIÓN</b>												
Activación de vivienda	72	40	311	171	145	12	537	563	520	17	45	1,015
Construcción de vivienda	44	36	378	120	145	11	2	57	898	5,197	220	5,818
Otros	28	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Activación, reparación o/o mejora de vivienda												
Otros	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Construcción de servicios básicos como: drenaje, introducción de agua potable, energía eléctrica, fosas sépticas, etc.												
Otros												
<b>COMERCIO</b>												
Minorista	31,868	4	1	828	553	2,019	3,112	667	744	580	130	1,494
Mayorista	29,822	1	1	488	89	1,688	2,591	37	744	564	445	1,494
Otros	2,205	4	1	340	284	331	521	620	16	137	32	736
<b>TRANSPORTES Y ALMACENAMIENTO</b>												
Transporte aéreo	32	10	43	130	163	178	1	1	1	1	1	1
Transporte por carretera	17	6	127	186	222	1	1	1	1	1	1	1
Transporte por agua	6	8	9	8	6	6	1	1	1	1	1	1
Transporte aéreo	7	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<b>ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS, BIENES INMUEBLES Y SERVICIOS</b>												
PRESTANCIA A LAS EMPRESAS												
	223	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<b>SERVICIOS SOCIALES Y PERSONALES</b>												
Vestido de moda	157	15	14	38	14	15	13	5	22	23	9	74
Atendidos en carpintería, metalistería, albañilería, etc.	81	2	4	10	5	1	13	5	22	25	9	60
Otros	76	13	19	29	9	15	1	1	1	1	1	1
<b>CONSUMO, TRANSFERENCIAS Y OTROS DESTINOS</b>												
Consumo	360	1,024	2,400	264	871	30	201	5,718	3,115	668	860	8,000
Otros	260	1,019	2,396	793	971	30	1	5	3,115	868	797	5,450
Otros	129	5	4	1	2	1	201	74	1	1	1	204
<b>Totales</b>	34,309	1,404	3,145	1,317	960	834	289	8,927	9,965	2,687	1,188	14,548

Fuente: Boletín de Servicios Financieros 2005.



Con respecto a las instituciones no bancarias y no reguladas, a la fecha se estima que existen alrededor de 100 de estas entidades entre cooperativas y organizaciones financieras privadas por el desarrollo (OPDF) que se dedican al financiamiento a los microempresarios. Por presencia en el mercado y por tipo de organización, destacan algunos grupos en las OPDF: Génesis Empresarial, la Asociación para el desarrollo Raíz, y 18 organizaciones afiliadas a la Red de Microfinanzas (REDIMIF); en las cooperativa la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FENACOAC) con 27 asociadas.

Sin embargo, en el 2005 el boletín de Servicios Financieros del VDMIPYME listó solamente las principales 21 OPDF y 12 cooperativas<sup>30</sup>. En ese año, la cartera de las OPDF ascendía a Q 681 millones. Génesis Empresarial y Asociación para el desarrollo Raíz tenían un volumen de cartera, respectivamente, de 36% y 25% de la cartera total de las OPDF. Aún con una cartera y clientela más diversificada respecto a los bancos comerciales, los préstamos de menos de 10,000 quetzales obtenidos por los ocupados en el sector del comercio representaban el 33% de la cartera de las OPDF y el 59% (casi 77 mil) de sus clientes. Finalmente, al 2005, la cartera de las cooperativas en el segmento de micro crédito ascendió a Q 1,070 millones. Estas cooperativas se distinguen respecto a las otras instituciones por una concentración en el crédito al consumo y la construcción.

### 2.2.1 Programa de crédito para la micro, pequeña y mediana empresa

Nombre de la Entidad	Viceministerio de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
Nombre del Programa	Programa Global de Crédito por las Micro, Pequeña y Mediana Empresa (1) Programa Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (2)
Tipo de Programa	Programa de crédito

#### *Datos básicos*

En Guatemala existen dos programas de crédito administrados de manera directa o indirecta por el Viceministerio de desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa. El primero (1) es el “Fondo de Desarrollo de la Microempresa y Pequeña Empresa”, fideicomiso constituido en 1987 con fondos provenientes de préstamos y donaciones. Al 30 de junio de 2008 el patrimonio del fideicomiso asciende a la cantidad de Q. 243 millones. El segundo (2) es el Programa Global de Crédito para la Micro, Pequeña y mediana Empresa financiado por medio de un préstamo de 10 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Al momento actual solo Q.20.6 millones son utilizados y distribuidos por medio de BANRURAL<sup>31</sup>.

Ambos son programas de mucho tiempo, (1) 1992 y (2) 1987, ejes de la acción gubernamental y de responsabilidad del Viceministerio de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, parte del Ministerio de Economía.

**MONTO y FUENTE:** (1) Cartera activa de 20.6MQ en 2005, resultado de un préstamo BID del ‘92 igual a 50MQ; (2) En 2008 el patrimonio del fideicomiso ascendía a 243 MQ, resultado de múltiples préstamos y donaciones.

<sup>30</sup> La parte que sigue se basa en el “Boletín de Servicios Financieros 2005” del VDMIPYME. En el 2007 fue publicado un nuevo boletín con datos del 2006, el cual, todavía, reporta informaciones incompletas debido a que algunas instituciones financieras no proporcionaron información. <http://www.mineco.gob.gt/Presentacion/ComunicadosyBoletines.aspx?titulo=Boletines&seccion=MIPYME>.

<sup>31</sup> <http://www.mineco.gob.gt/mineco/mipyme/programaglobaldecredito.htm>

**GOVERNANCE:** oferta de préstamos a bancos comerciales, encargados de distribuir a su vez el crédito a sus clientes finales; pocos solicitantes probablemente debidos a la alta disponibilidad de crédito a bajos niveles de interés en los mercados internacionales.

**SERVICIOS y BENEFICIARIOS:** (2) microcrédito “por MIPIME dedicadas a industria, agroindustria, artesanía, comercio, servicios y servicios turísticos” y para la compra de “capital de trabajo; maquinaria, equipo y/o herramienta; infraestructura, ampliación y/o remodelación de la misma”.

**IMPLEMENTACIÓN:** Prestamos a bancos, encargados, supuestamente de distribuir los fondos, en la practica debido a la forma en que fue estructurado el programa, de tener un su cartera activa un monto igual al préstamo recibido por parte del gobierno en forma de micro créditos a una tasa de interés promedio pactada con el Gobierno (21% en (1)). Sustancial impotencia por parte del gobierno de conocer la distribución efectiva de los préstamos.

**RENDICIÓN DE CUENTA:** (2) recolección de datos sobre número y monto de créditos, así como empleo generados (documentación solicitada privadamente).

**RESULTADOS (04-05-06-sep07):** (1) 68% de cartera en comercio, 17% en otros servicios, 15% en industria y agroindustria. (2) 72% numero de créditos y 78% monto de créditos otorgados al comercio; 54% mujeres; 60% área rural, 85% a empresas con máximo 10 empleados (microempresas según la clasificación utilizadas por el gobierno). El monto del crédito promedio es de alrededor de Q 1000<sup>32</sup>.

### *Evaluación básica*

#### **COBERTURA DE LOS VULNERABLES (eficiencia programa):**

- No hay una real especificación de los grupos beneficiarios de estos programas, ni un mecanismo para asegurar distribución del crédito balanceada por sector económico, tamaño de empresa o grupo de la población.
- Alrededor del 70% del microcrédito se otorga al 20% ocupado en el sector comercial.
- El 50% de los ocupados en sector agrícola y de la producción reciben el 15% de los créditos.

#### **FOMENTO INSERCIÓN PRODCUTIVA (eficacia servicios):**

- Alrededor del 70% del micro crédito se enfoca en el comercio, donde las exigencias de capitales relacionadas a las inversiones iniciales son menores y en donde se generan, en promedio, menores ganancias al pasar del trabajo independiente a una ocupación en empresa.
- El crédito promedio es muy bajo (alrededor de los 1000Q) y no es suficiente para financiar inversiones significativas, necesarias para aumentar la productividad del trabajo.
- Se utilizan bancos comerciales para la distribución de fondos, y se excluyen OPDF y Cooperativas comerciales, instituciones que son más enfocadas en el crédito para la inversión (ver tablas 23-25).

<sup>32</sup> Fuentes: (1) <http://www.mineco.gob.gt/mineco/mipyme/programaglobaldecredito.htm> (2) Información proporcionada, vía correo electrónico, por el VDMIPYME.

**APRENDIZAJE ADMINISTRATIVO (eficacia y eficiencia de largo plazo):**

- La implementación es de responsabilidad exclusiva de bancos privados, sin supervisión del sector público. Recolección de datos es mínima, de difícil interpretación, e insuficiente para dar transparencia a los programas. No hay ningún tipo de evaluación de impacto de los programas.

**2.2.2 Génesis Empresarial**

Nombre de la Entidad	Génesis Empresarial
Nombre del Programa	Bancos Comunes
Tipo de Programa	Programa de microcrédito y capacitación

*Datos básicos*

Génesis Empresarial (GE) es considerada una entidad con las mejores prácticas en el sector del microcrédito en Guatemala por los bancos internacionales de desarrollo. La junta directiva de GE incluye a importantes personas del sector público y privado. GE ofrece múltiples servicios a distinto grupos de beneficiarios. El programa Bancos Comunes es explícitamente orientado a la población vulnerable.

**MONTO y FUENTE:** Cartera activa por bancos comunales de 126.5 MQ en 2007 (36% del total GE), resultado de donaciones BID de 1MQ en 1988 + cobertura costos operativos los primeros dos años y asistencia técnica y formación de BID y Acción Internacional.

**GOVERNANCE:** Apertura de una cuenta de crédito al beneficiario y administrada por un grupo de mujeres.

**SERVICIOS y BENEFICIARIOS:** mujeres en áreas rurales con bajos niveles de educación, reciben préstamos de corto plazo acompañados por capacitación sobre educación financiera y técnicas de producción (financiada con V.D., Escuela de educación para el Hogar y utilidad de programas de crédito) aún con módulos específicos para analfabetas.

**IMPLEMENTACIÓN:** propia, con el apoyo de 53 sucursales en 22 departamentos y de grupos de capacitadores con capacitación continua.

**RENDICIÓN DE CUENTA:** recolección de datos agregados presentada en comunicación institucional de GE (documentación en Internet).

**RESULTADOS:** de los 42,227 clientes activos en el 2007, el 90% es representado por mujeres con educación menor de tercero primaria (el 15% es analfabeta); la cartera es destinada por el 62.4% al comercio, 13,7% a industria, 6,2% a servicios personales, 17,4% consumos y otros. El monto del crédito promedio es de alrededor de Q 3200<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Fuente: Memoria de Labores 2007 y Presentación Fundación Génesis Empresarial, agosto 2008 y entrevista con Lic. Mario Perdomo, Gerente General de la entidad.

### *Resultados de las entrevistas*

- Uno de los representantes de GE subraya entre los elementos de éxitos de esta institución, su largo proceso de aprendizaje, que se ha dado a lo largo de los veinte años de su operatividad, junto a la fuerte inversión inicial realizada por un conjunto de instituciones con fuertes capacidad institucional y administrativa en el sector del microcrédito: USAID, BID, Acción Internacional y la colaboración de una importante institución local, la Fundación Tecnológica FUNTEC.
- El mismo representante de GE subraya que con parte de las utilidades generadas por el programa de crédito se financia capacitación de tipo organizacional y sobre técnicas de producción, de niveles básicos e intermedios la cual sirve no solo a ayudar a los beneficiarios de los programas de crédito sino también a GE que ha visto como consecuencia aumentar, y por mucho, la demanda de crédito por parte de los capacitados.

### *Evaluación básica*

#### **COBERTURA DE LOS VULNERABLES (eficiencia programa):**

- Bancos Comunes es una línea de las actividades de GE específicamente diseñada para servir mujeres en áreas rurales.
- El 90% de los créditos son distribuidos a mujeres con máximo tercero primaria.

#### **FOMENTO INSERCIÓN PRODUCTIVA (eficacia servicios):**

- Desafortunadamente, el 63% del micro crédito se enfoca en el comercio, donde está ocupada menos del 20% de los vulnerables y, aún más importante, la demanda de capital es menos fuerte, porque las exigencias de inversión inicial son menores, y de todas formas se generan menores ganancias al pasar de trabajo independiente a una ocupación en empresa respecto al sector primario y secundario.

Por otro lado

- Parte de las utilidades se utilizan para financiar servicios de capacitación.
- La capacitación es tanto sobre técnicas productivas como de tipo organizacional.
- Para las analfabetas se han adoptado técnicas específicas de capacitación.
- La focalización y la realización de capacitación son el resultado de una importante asistencia técnica del BID y Acción Internacional.

#### **APRENDIZAJE ADMINISTRATIVO (eficacia y eficiencia de largo plazo):**

- Se han desarrollado alianzas estratégicas para impulsar la capacitación. Por ej. Escuela de Educación Para El Hogar.
- La recolección de datos de resultados es bastante buena; permanece deficitaria la evaluación del impacto de sus actividades.

### 2.2.3 Servicios no financieros de desarrollo empresarial del Viceministerio de la micro, pequeña y mediana empresa

Nombre de la Entidad	Viceministerio de Desarrollo de la microempresa, pequeña y mediana empresa
Nombre del Programa	Política Nacional para el fomento de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa Promoción de Inversiones e Intercambios Comerciales. Apoyo al Sector de la Micro y Pequeña Empresa en Guatemala
Tipo de Programa	Servicios de desarrollo empresarial

#### *Datos básicos*

En los últimos años en Guatemala han existido dos programas gubernamentales que prestan servicios no financieros y realizan iniciativas para el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa. Los dos programas han representado el enfoque de la cooperación internacional en los temas de la PAMT en los últimos años, pues han sido en un caso financiado en el 2000 y en el otro reformado en 2005 por parte de instituciones de la cooperación internacional. El Viceministerio de Desarrollo de la microempresa, pequeña y mediana empresa (VD) es responsables de ambos programas. El primero (1) es el formalizado en el plan llamado “Política Nacional para el fomento de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa”, elaborado con el apoyo técnico del BID. Este programa fue presentado en el 2005 y representa el intento de dar coherencia y continuidad a la series de intervenciones que el Viceministerio venía administrando desde 2001. En el marco de este programa se han abierto 7 oficinas regionales de servicios empresariales del VD las cuales son responsables de orientar a las personas o asociaciones sobre los servicios que el Viceministerio presta. Estas oficinas regionales no administran presupuesto<sup>34</sup>.

El segundo programa es el proyecto “Promoción de Inversiones e Intercambios Comerciales - Apoyo al Sector de la Micro y Pequeña Empresa en Guatemala”. Este proyecto surgió del Convenio del 2001 entre la Unión Europea y la República de Guatemala, con un presupuesto total de € 8,550,000 siendo las aportaciones de: € 6,000,000 por la Comisión Europea, € 2,000,000 por el Gobierno de Guatemala y € 550,000 por los Beneficiarios. Se desconoce la relación entre estos dos programas y en qué medida el segundo haya financiado proyectos considerados por el Ministerio como parte del Programa Nacional para el Desarrollo de la MIPYME. Además, debido a la manera puntual y ocasional con la cual fueron implementadas muchas de las intervenciones de estos dos programas resulta muy complejo comparar las intervenciones planificadas con aquellas efectivamente implementadas<sup>35</sup>.

**MONTO y FUENTE:** (1) N.D.; (2) 80 MQ en 7 años, financiado en 2001, 75% por C.E., 25% Gobierno guatemalteco.

**GOVERNANCE:** desconocida.

<sup>34</sup> Por ejemplo, los orientan para participar en las ferias de microempresa, asesoría para participar en ruedas de negocios, canalizan gestiones de capacitación y asistencia técnica y sirven como personal de apoyo al organizar actividades en su región.

<sup>35</sup> La parte sobre el programa (1) se basa en informaciones relativas al año 2005 disponible en el sitio web <http://www.mineco.gob.gt/mineco/mipyme/sde.htm>. Se han seleccionados las informaciones más concretas posibles. Sin duda, hay dificultad en entender las medidas efectivamente tomadas. La parte sobre el programa (2) se basa en la información contenida en el sitio web del Proyecto “Promoción de Inversiones e Intercambios Comerciales - Apoyo al Sector de la Micro y Pequeña Empresa en Guatemala administrado por la Comisión Europea y vinculado al sitio del VDMIPYME, <http://apoyoamypes.mineco.gob.gt>.

**SERVICIOS y BENEFICIARIOS:** (1 y 2) Organización de ferias comerciales, conferencias y talleres, capacitación, asesoría a empresas, financiamiento de actividades gremiales y de empresas de servicios de desarrollo empresarial y (2) formación de formadores, estudios y recolección de información; servicios brindados a (1) todas las MIPYME parte de asociaciones comunitarias o comerciales dispuestas a pagar al menos 20% en los servicios recibidos, y (2) todas las MIPYME con atención a jefa mujer.

**IMPLEMENTACIÓN:** confianza a empresas de servicios empresariales (empresas de consultores), gremios, asociaciones comerciales y exportadoras, fundaciones y agencias de cooperación internacional. La información sobre estos servicios es proporcionada por medio de siete oficinas regionales y una central del VD.

**RENDICIÓN DE CUENTA:** recolección de datos no verificados por VD. (documentación en red).

**RESULTADOS:** (2003-2004-2005): de un gasto total de 38.6 MQ el 54% a capacitación, 27% a asistencia técnica, 11% a asesoría y consultoría, 8% a acceso a mercado, en pequeña parte cofinanciado por beneficiarios (fuente: boletín de servicios de desarrollo empresarial, Tabla 22, exclusión de servicios de INTECAP). Asimismo, excluyendo los servicios de INTECAP, el universo total de personas atendidas fue de 214 089, el 60% para capacitación, 13% para asistencia técnica, 11% para asesoría y consultoría, y 16% para acceso a mercado.

#### *Resultados de las entrevistas*

- Beneficiarios CONMIGUAT no enfrentan mayores dificultades al acceso al microcrédito, solo en casos aislados usan para inversión; Al contrario, subrayan la escasez de iniciativas que puedan ayudarlos directamente a aumentar su clientela.
- Mujeres UPAVIM subrayan que el apoyo al acceso al mercado fue un prerequisite de su éxito.

#### *Evaluación básica*

##### **COBERTURA DE LOS VULNERABLES (eficiencia programa):**

- No hay una especificación de grupos metas, ni un mecanismo que asegure la cobertura de todos los grupos de beneficiarios según sus proporciones.
- El Programa Nacional para el fomento de la competitividad de la MIPYME excluye todas las empresas que no sean miembro de asociaciones, es decir por los menos el 75% de los vulnerables.
- Muchas intervenciones parecen ser orientadas a grupos ganadores y organizadas de MIPYME, sin reconocer ningún tipo de preferencias por aquellas empresas que debido a un alto encadenamiento productivo con empresas más pequeñas podrían aumentar la demanda que enfrentan las MIPYME menos organizadas.

##### **FOMENTO INSERCIÓN PRODUCTIVA (eficacia servicios):**

- Más del 50% de los gastos se concretizan en capacitación, que no debería ser un instrumento propio de los servicios empresariales.
- Apoyo a acceso al mercado, juzgado como el servicio más importante por los beneficiarios entrevistados, recibe solo 8% del financiamiento.
- No se privilegia el financiamiento de empresas de servicios empresariales que brindan más de dos servicios (“poli servicios”) y que de manera similar a GE podrían realizar algunos servicios con las ganancias generadas por otros servicios (*cross subsidy*).

**APRENDIZAJE ADMINISTRATIVO (eficacia y eficiencia de largo plazo):**

- La implementación es de responsabilidad casi exclusiva de pequeñas organizaciones externas al sector público, las cuales generan muy poca información sobre sus actividades.
- Los datos sobre resultados son escasos y muy poco confiables (el mismo VD no asegura sus veracidad).
- La falta de datos impide una evaluación comparativa de los resultados e impacto de las diferentes empresas de servicios empresariales, la cual ayudaría a encontrar un modelo de servicio empresarial difuso y de bajo costo, que todavía falta.

**2.2.4 Coordinadora Nacional de Micro-empresarios de Guatemala (CONMIGUAT)**

Nombre de la Entidad	Coordinadora Nacional de Microempresarios de Guatemala
Nombre del Programa	
Tipo de Programa	Programa de capacitación

*Datos básicos*

Ente promovido en 1995 por OIT para promover la organización de las asociaciones de autoempleo. A la fecha representa 5.000 autoempleados en sector de comercio y artesanía agrupados en 13 asociaciones.

**MONTO y FUENTE:** financiamiento inicial de OIT. A la fecha cuentan con presupuesto de 0.6MQ anual.

**GOVERNANCE:** Ofrecimiento de servicios solo a asociaciones, con el objetivo primordial de estimular o reforzar la asociatividad. Cuota anual de 100Q a cada grupo.

**SERVICIOS y BENEFICIARIOS:** inicialmente microcrédito junto a capacitación y consultoría; en los últimos 5 años solamente servicios de capacitación, financiados por VD, con apoyo de servicio de traducción en idiomas mayas.

**IMPLEMENTACIÓN:** propia.

**RENDICION DE CUENTA:** recolección de datos sobre cursos ofrecidos (documentación solicitada privadamente).

**RESULTADOS:** al final de los años 90 representaba a 19 grupos, a la fecha solo 13. En 2007 capacitación a 2,601 microempresarios, 63% mujeres, alrededor de 70% con menos de primaria completa.

*Resultados de las entrevistas*

- Representantes de CONMIGUAT lamentan que con la expansión del micro crédito comercial y la dificultad en encontrar fondos para servicios que no sean capacitación es difícil realizar servicios empresariales; así se explica la salida de los miembros de esta asociación ocurridas en los últimos años.
- Clientes de CONMIGUAT subrayan la escasez de iniciativas que puedan ayudarlos directamente a aumentar su clientela.

### RECUADRO 3

#### LOS VENDEDORES DEL MERCADO DE LA ZONA 21 DE CIUDAD DE GUATEMALA

Para confirmar algunas evidencias, como parte de este estudio se ha realizado una pequeña encuesta en un mercado de una zona periférica de la capital de Guatemala. Las entrevistas revelan que los servicios de los cuales tiene más necesidad no son los que les benefician a ellos individualmente sino aquellos que puedan mejorar el mercado y la asociación de los vendedores en su conjunto, que antes de necesitar instrumentos financieros que les ayuden a aumentar la escala de sus actividades empresariales necesitan de iniciativas que puedan aumentar el número de sus clientes. Los vendedores en el mercado de la zona 21 de la Ciudad de Guatemala desde la fundación de CONMIGUAT ha sido una de sus organizaciones asociadas. El 60 por ciento de ellos son mujeres, ladinas las que venden ropa, e indígenas las que venden verduras y frutas. Solo un 30% de ellas tiene menos de 25 años, aún la mayoría de las mujeres son apoyadas en el trabajo por sus jóvenes hijos. La mayoría de las mujeres adultas es analfabeta. Las jóvenes, en promedio, no han terminado la escuela primaria y solo el 5% la ha terminado.

En las entrevistas destacó que:

A) Muchos de los vendedores no juzgan los cursos de capacitación a los cuales acceden como muy útil. Sin embargo todos los miembros de la junta directiva del mercado juzgan ventajosos los cursos de liderazgo, por medio de los cuales ellos aprenden las capacidades necesarias a cumplir con sus responsabilidades de representantes y que le permite una rotación en la junta directiva. En resumen, según la opinión de sus representantes, los cursos más útiles por el grupo de vendedores del mercado de la zona 21 son los que los ayudan a ellos de dotarse de una organización.

B) El acceso al crédito no representa una preocupación para los vendedores: una agencia del banco Banrural está ubicada a la entrada del mercado y el representante de los vendedores afirma que los que necesitan micro crédito tienen fácil acceso a préstamos personales. Además, de una encuesta realizada sobre 35 vendedores resulta que solo 4 de ellos usan ese crédito para inversión, 7 por capital de trabajo, 11 por consumo y 13 declaran no necesitarlos. Estos datos parecen sugerir que el acceso al crédito no representa ni la principal preocupación de los vendedores de la Zona 21 ni tan poco es el instrumento que les permite progresar. De hecho mientras un alto porcentaje de los vendedores con acceso al crédito solo cuatro de veintidós lo usan para inversión. Durante las entrevistas, algunos de los vendedores lamentaron la alta tasa de interés que debían pagar pero ninguno ha manifestado la necesidad de acceder a más crédito para poder mejorar sus ganancias.

<b>Resultado de encuesta</b>			
<b>Indicadores generales</b>		<b>Tamaño de préstamos</b>	<b>Uso de préstamos</b>
Entrevistados	35	4 menos de 10.000	4 en inversión
Vulnerables	40%	11 entre 10.00 y 25.000	7 en capital de trabajo
Beneficiarios de préstamos	22	3 entre 25.000 y 50.000	11 en consumo
Plazo mediano	1,5 años	4 más de 50.000	
Tasa de interés mediana	27%		
Garantía fiduciaria	95%		
Primer crédito	36%		

C) Según los representantes de los vendedores, los trabajadores del mercado necesitan un centro de cuidado de niños y de primaria. Esto, indican, les permitiría darles un nivel mínimo de educación a sus hijos y de ahí mejorar sus negocios, debido a que desde joven, ellos los ayudan en sus empresas. Además, en el corto plazo un centro de este tipo cerca del mercado los ayudaría a atraer una clientela mucho más amplia de la actual. De hecho, debido a que no hay ningún centro similar en todo el barrio, para dejar sus niños a la escuela las mujeres de esa zona pasarían por el mercado dos veces al día.

Fuente: Elaboración propia.



- Mujeres UPAVIM subrayan que el apoyo al acceso al mercado fue un prerrequisito de su éxito.

### *Evaluación básica*

#### **COBERTURA DE LOS VULNERABLES (eficiencia programa):**

A pesar de que no hay ninguna especificación de grupos metas, sus beneficiarios son casi todos autoempleados informales, en buena parte vulnerables.

Cuando es necesario, las capacitaciones son brindadas con la ayuda de intérpretes en idiomas mayas.

Por falta de fondos los servicios se brindan solo a los autoempleados ya organizados en asociaciones, lo que excluye por lo menos el 75% de los vulnerables.

#### **FOMENTO INSERCIÓN PRODCUTIVA (eficacia servicios):**

La disminución de los socios de CONMIGUAT prueba que el solo instrumento de la capacitación es insuficiente para dar una respuesta significativa a las necesidades de los autoempleados.

#### **APRENDIZAJE ADMINISTRATIVO (eficacia y eficiencia de largo plazo):**

No hay una recolección de los datos de resultados.

### **2.2.5 Servicios de desarrollo empresarial: conclusiones y propuestas**

*La cobertura: los límites resultados de la contratación sin condicionalidades de instituciones privadas, y los buenos resultados de Génesis Empresarial relacionados al fuerte subsidio (publico) de las inversiones en capacidad técnica y planificación*

La limitación principal de los programas de servicios empresariales se debe a la delegación de su implementación a instituciones privadas, sin la utilización de estándares de resultado que hubieran podido guiar la acción de estas instituciones. Sin estándares con los cuales cumplir, estas instituciones se han enfocado en la oferta de los servicios menos riesgosos, con detrimento para las empresas con mayores necesidades, entre las cuales se incluyen los vulnerables.

En el caso de los programas de crédito la falta de focalización es el resultado de préstamos incondicionados a los bancos comerciales, los cuales han casi totalmente eliminado los incentivos adicionales a ofrecer crédito a las MIPYME, que normalmente se asocia a un programa público de microcrédito. De hecho, en Guatemala, todos los bancos que han aceptado entrar en los esquemas gubernamentales de microcrédito, han rechazado la idea de canalizar estos créditos a sectores específicos de la economía, así como de reportar cuántos de los préstamos de fuente gubernamental se convierten en microcrédito. La única condición con la cual aceptaron cumplir los bancos que participaron al programa gubernamental fue la de tener una cartera activa de microcrédito equivalente a por lo menos el valor de los préstamos gubernamentales aceptados. Como resultado, a los bancos que al momento de entrar en el esquema gubernamental ya tenían una cartera activa dedicada a microcrédito por un valor equivalente a esa cifra no se les requirió cambiar sus prácticas crediticias. En todos estos casos, que deberían representar la norma debido al limitado tamaño de los fondos gubernamentales en comparación a los fondos del sistema bancario, no hay certeza de que los programas gubernamentales de micro crédito hayan contribuido a la generación de nuevo crédito en Guatemala, aún menos, que este nuevo crédito haya sido usado para el financiamiento de

las microempresas. Sin embargo, los datos de la Superintendencia de Bancos indican que, de forma estable en los últimos años, solo el 3% de la cartera de los intermediarios financieros es clasificable como microcrédito.

Así mismo, aún no hay datos precisos, es muy probable que aún en el caso de los programas universales de servicios empresariales, debido a una deficiente capacidad del sector público de imponer estándares y desarrollar indicadores de resultados para guiar y controlar la actividad de las empresas financiadas para entregar servicios empresariales, la mayoría de las iniciativas han sido de beneficio para las empresas más grandes y que ya operan en el mercado nacional debido a la facilidad de contactar y estructurar servicios para ellas, en perjuicio de las empresas más pequeñas, las cuales enfrentan problemas más específicos que en muchos casos, ni siquiera, las mismas empresas tienen claro cómo solucionar. Al mismo resultado contribuyó la utilización de instituciones muy vinculadas a las organizaciones gremiales, con el resultado de dar una ventaja a las empresas ya organizadas en asociaciones gremiales, en detrimento de las empresas más débiles y menos organizadas, entre las cuales se incluyen las de los vulnerables.

Es interesante contrastar estos resultados con aquellos logrados por Génesis Empresarial con su programa Bancos Comunales. De hecho, esta institución no sufre de ningún problema de cobertura de los vulnerables al ser la única institución analizada en este estudio que ha seguido un esquema de planificación por grupo de beneficiarios en el estricto sentido de la palabra: ha elegido un grupo meta, las mujeres en las zonas rurales, y ha estructurado un producto instrumental para ayudar a ese grupo específico. El primer resultado de este *modus operandi* ha sido la adopción de una capacitación técnica y básica, necesaria para que el crédito pueda ser aprovechado y demandado por ese grupo meta, y haya adoptado una metodología de capacitación especial, adecuada para la enseñanza de personas analfabetas.

Como en el caso de la exitosa experiencia del programa FORJA, los buenos resultados del programa Banco Comunales se deben al fuerte subsidio, con fondos públicos, de un proceso de capacitación técnica de Génesis Empresarial, lo cual contribuyó además a atraer en esa organización personal bien formado y con importantes contactos. El presidente de GE explica que el éxito de esa institución se basa en los contactos y el apoyo que desde el principio caracterizaron a esa institución. De hecho, GE fue fundada por medio del apoyo del Banco de Desarrollo Interamericano que en 1988 donó IMQ a esa organización. El mismo ente financió todos los costos operativos de GE por el primero año y la mitad durante el segundo año así como los costos de la consultoría presencial por tres años de Acción Internacional, la más importante institución de micro crédito en Latina América. Además, el presidente de GE enfatiza que todos los miembros de la junta directiva eran y continúan siendo empresarios exitosos con contactos con los principales bancos del país. Esa familiaridad con los bancos privados, ha permitido a GE acceder a préstamos de bancos comerciales y de allí expandir sus operaciones. Finalmente, en las entrevistas emergió que entre los resultados positivos de esa experiencia se debería incluir la formación de los gerentes y cuadros medios que han sido reclutados por otras instituciones, principalmente bancarias, que se dedican al microcrédito dado su conocimiento acumulado.

*Servicios empresariales que fomenten la inversión y apoyen la inserción productiva de los trabajadores: los límites resultados de la contratación sin condicionales de instituciones privadas, y las otras dificultades que justifican un cuestionamiento de las estrategias y de los modelos fomentados de empresas de servicios empresariales*

Aún la eficacia de las intervenciones que concretizan los servicios empresariales se ve disminuida como resultado de una contratación de instituciones privadas sin la imposición de ninguna condición significativa por parte de la autoridad pública. Todavía, se registra una dificultad

más general que, como se mostrará en la siguiente sección, se debe a algunas dificultades a la rentabilidad y al riesgo de esos servicios, dificultades que no se puede resolver sin cuestionar el modelo de las empresas de servicios empresariales.

En orden. Los resultados muestran claramente que los bancos que participan al esquema gubernamental de micro crédito en apoyo a las MIPYME concentraron la mayoría de sus créditos a las micro empresas en el sector comercial, que generan más efectivo y enfrentan un riesgo de empresas mínimo, dejando en segundo plano las actividades económicas que se dedican a la producción, las cuales son las que más necesitan crédito debido a que enfrentan mayores costos de inversión iniciales. Se estima que de los 1,8 millones potenciales clientes de microcrédito en Guatemala el 80% nunca ha recibido un préstamo<sup>36</sup>.

Asimismo, reconociendo amplia discrecionalidad en el uso de los fondos públicos distribuidos a las empresas de servicios empresariales y de las asociaciones gremiales en el seno de los programas de servicios empresariales gubernamentales, los servicios brindados se han concentrado en la capacitación y la genérica asistencia técnica, dejando en segundo plano los servicios de asesoría técnica y de acceso al mercado que deberían ser los instrumentos primordiales ofrecidos por un programa de servicios empresariales.

La razón primordial que explica los escasos resultados en ese grupo de políticas se vincula al hecho que se ha sobrevaluado el apoyo al micro crédito y se ha hecho el contrario con los servicios no financieros, con el resultado que aún el aporte del microcrédito se ha disminuido enfocándose en realidades empresariales más seguras pero con menos posibilidades de expandirse. Tanto los resultados de la encuesta con algunos beneficiarios de CONMIGUAT, como los resultados de las entrevistas con miembros de UPAVIM muestran que la demanda de crédito tiende a ser un resultado, en lugar de una causa, de la expansión de una empresa, expansión que puede ser promovida de manera mucho más efectiva, especialmente en el caso de microempresas, con la oferta de los otros servicios empresariales, aquellos no financieros. La misma indicación la sugiere la entrevista con los representantes de GE, en donde emergió que el éxito de esta experiencia se debe al uso extensivo de la capacitación como instrumento para expandir el mercado de los beneficiarios potenciales, es decir para enseñar a sus clientes el manejo y el uso del crédito.

Además, hay claras indicaciones de que al separar los servicios no financieros para el desarrollo de empresas de los financieros, delegando la realización de estos servicios a diferentes instituciones, se limita la posibilidad de subsidio cruzado, que permite financiar los servicios menos remunerativos con las ganancias de los servicios más remunerativos, con el resultado de desincentivar la oferta de servicios empresariales no financieros. Ya se ha subrayado que el éxito de GE se debe al acompañamiento de los microcréditos con cursos de capacitación. Entonces es importante recordar que estos cursos se financian con las ganancias resultado del programa de microcrédito. De manera opuesta, el fracaso de CONMIGUAT se debe entender como uno de los efectos secundarios del fomento de los servicios financieros aislado de los servicios no financieros. Al momento de su fundación, en el 1998, CONMIGUAT contaba con fondos para financiar la formalización de asociaciones de autoempleados así como de un programa de microcrédito. En este período los bancos no ofrecían microcréditos, así que para los grupos informales CONMIGUAT representaba una de las pocas opciones de acceso al crédito. Gracias a ese “anzuelo” al final del primer año de actividad CONMIGUAT contaba 19 grupos de asociados, la mayoría atraída por la posibilidad de acceder al microcrédito. Después de aproximadamente 10 años, los grupos de asociados a esa institución ha bajado a 13: la expansión del microcrédito ha paulatinamente erosionado la ventaja de esa organización,

<sup>36</sup> De Leon 2007 en Informe Nacional de Desarrollo Humano (2008) Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?

que ahora, sin las ganancias generadas por medio del programa de micro crédito ni el apoyo financiero de la OIT no logra ni siquiera financiar sus servicios de apoyo a la formalización de asociaciones.

En fin, se debe reconocer que los servicios de desarrollo empresarial no son los únicos instrumentos, y en muchos casos no pueden en si mismo ser suficientes, para fomentar la inserción productiva y la expansión de empresas. Por ejemplo, es difícil que los programas que tiendan a disminuir el desequilibrio en el acceso al crédito podrán lograr un impacto significativo sin la adopción de otros programas capaces de enfrentar la causa primaria de este fenómeno: el desequilibrio en los activos de la población. De hecho, en el mercado lo que regula el acceso al crédito es fundamentalmente la propiedad de bienes susceptibles de servir como garantía de los préstamos. A manera de ejemplo, mientras una empresa de artesanos que exporta sus productos desde hace varios años llega a obtener un préstamo al 20% a través de conexiones personales con funcionarios del banco, un propietario de un terreno en una zona en expansión poblacional presentando solamente el documento que respalda su propiedad recibe créditos a tasa de interés de un dígito<sup>37</sup>. No es una casualidad, por ejemplo, que en países como México, uno de los instrumentos juzgado fundamental para fomentar el acceso al crédito son los programas de vivienda, los cuales aumentan el activo disponibles para obtener crédito.

### *Recomendaciones*

No hay dudas que, como por la políticas de capacitación, la oferta de servicios empresariales concentrada en aquellas actividades a beneficios de las empresas más dinámicas y que aportan menos al aumento de la productividad de las empresas pocos productivas sea en buena parte el resultado de la insuficiente focalización de los programas al momento de su planificación. El caso más evidente de esa falta de planificación por grupo meta es la misma adopción de la categoría “micro, pequeña y mediana empresa”, lo que incluye a más del 90% de las empresas del país. De manera similar bajo la clasificación servicios de desarrollo empresarial se incluyen varios servicios, en muchos casos muy diversos entre ellos. Por ello, el primer objetivo que el Gobierno debería adoptar es favorecer el desarrollo de una planificación por grupo meta y por instrumentos, en donde se indique la cuotas de fondos dedicadas a los distintos beneficiarios (20% a las microempresas en el sector agrícola, etc.) y a los distintos instrumentos (20% a la promoción de la asociatividad). Este tipo de planificación contribuirá a: i) evitar que sean implementadas solamente las iniciativas menos complejas como la capacitación; ii) favorecer el desarrollo de medidas específicas para el grupo meta y la personalización de los servicios según el sector económico de referencia; iii) facilitar la identificación de estándares y metas que puedan ser utilizadas al momento de la contratación de instituciones privadas responsable de la implementación de las iniciativas públicas.

Todavía, el análisis de los servicios empresariales en Guatemala parece sugerir que, a diferencia del caso puesto por las políticas de capacitación, para obtener resultados significativos no sea suficiente un proceso orientado a modificar incrementalmente la planificación de esos programas. Al contrario, en este caso se debería cuestionar el entero mecanismo que se ha subsidiado y aprovechado para implementar estas políticas. El objetivo de este esfuerzo debería ser desarrollar nuevos modelos de servicios empresariales adaptados a las microempresas que muestran bajos niveles de productividad y que puedan concentrar los distintos servicios que componen los servicios empresariales en un única entidad según el modelo de la “ventanilla única.” Para llegar a eso, sería fundamental fomentar la experimentación en el sector privado y en el mismo sector público.

Debido a la poca rentabilidad de los servicios empresariales no financieros, para incentivar la experimentación del sector privado en los servicios más complejos el Gobierno debería tomar

---

<sup>37</sup> Casos observados directamente durante la investigación.

un papel activo y volver el modelo “poli servicio” económicamente ventajoso. La manera más simple para hacer eso sería, por ejemplo, proveer préstamos a una tasa de interés sensiblemente menor respecto a aquella aplicada por el mercado a los operadores que además de dar crédito se comprometan a usar una parte de sus fondos para brindar esos servicios más escasos y complejos. Sin duda, para que sea favorecida la oferta de servicios realmente útiles, un programa de este tipo debería prever una gradual reducción del apoyo del Gobierno (por ejemplo una tasa de interés que empiece a aumentar después algunos años) para inducir una gradual cobertura de los costos de los servicios por parte de las micro y pequeña empresas beneficiarias<sup>38</sup>.

Junto a la experimentación del sector privado, el sector público no debería descartar la posibilidad de poder ofrecer por medio de sus instituciones locales algunos servicios de manera más ágil del sector privado, especialmente aquellos servicios que requieren menos personalización y que pretende asegurar a un amplio número de empresas. A manera de ejemplo, mientras la cooperación bilateral, podría proveer un listado de tiendas dedicadas en sus países al comercio justo y solidario, las alcaldías podrían distribuir esas listas a las empresas de artesanos y los ochos centros de servicios empresariales regionales del VDMIPYME podrían brindar un servicio internet y de traducción para poner en contacto a las empresas de artesanía guatemaltecas con mercados extranjeros. En resumen, debido a que los servicios empresariales para la microempresas son todavía instrumento novedoso en Guatemala, el VDMIPYME debería jugar un papel protagónico y permitir la experimentación de modelos y medidas operativas adaptadas al contexto local (en particular a la necesidad de estructurar servicios a bajo costo). Para eso, la apertura de centros regionales del VDMIPYME no representa una condición suficiente pues nada impide que la tendencia a brindar los servicios menos complejos se reproduzca tal cual en estos centros periféricos. Lo que si es necesario es permitir que estas instituciones puedan experimentar con el objetivo de encontrar un modelo de servicios empresariales de bajo costo y al mismo tiempo eficaz.

Aún en este caso, es necesario que la planificación retome un papel activo, principalmente promoviendo una asignación de los fondos por categorías de beneficiarios y por objetivo. La cooperación bilateral, siendo el principal financista de estas políticas tiene una responsabilidad importante en apoyar tal esfuerzo. Aunado a eso, por medio de sus propios proyectos, la cooperación internacional podría también orientar sus propios programas a proyectos pilotos que puedan experimentar modelos de servicios empresariales novedosos, que puedan ser una fuente de aprendizaje por los administradores guatemaltecos.

## 2.3 Servicios de empleo

El tipo de iniciativas que en Guatemala concretizan los servicios de empleo son algunos centros de empleos organizados por entidades sin fin de lucro y, bajo la responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Previsión Social a través de la Dirección General de Empleo, algunos eventos que facilitan el encuentro entre demanda y oferta de trabajo como las ferias de empleo, o la recolección y publicaciones de algunas ofertas de trabajos (llamada bolsa de trabajos)<sup>39</sup>. Otras entidades del

---

<sup>38</sup> Un proyecto de este tipo no debería ser de difícil implementación pues en los últimos se fundaron un gran número de organizaciones micro financieras que han venido pidiendo un apoyo del sector público al fin de expandir el rango de sus operaciones.

<sup>39</sup> Del análisis que sigue se han excluido las capacitaciones a cargo de la Dirección General de Capacitación y Formación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social debido a que no son intervenciones que pertenecen al corazón de un sistema de servicios por el empleo y porque se trata de intervenciones muy puntuales, disjuntas y que no responden a un plan de acción formalizado (ver cuadro 1).

sector privado, como la Cámara de Comercio Guatemalteco Americana, realizan ferias de empleo también. Ninguno de estos programas está orientado específicamente para grupos vulnerables.

Es correcto decir que a pesar de la subscripción de unos acuerdos en el 1998 con las Naciones Unidas, específicamente con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que comprometen al gobierno guatemalteco a desarrollar un sistema público de servicios de empleo, a la fecha no existe todavía un sistema de este tipo; los pocos programas públicos en este tema, más bien, ejecutan algunos de los elementos que deberían de formar un sistema de empleo, por medio de proyectos muy puntuales y que gozan de recursos financieros muy por debajo de niveles aceptables. Después de analizar estas iniciativas se ilustrarán los resultados de un centro de empleo financiado con capital privado, los cuales prueban que estas iniciativas si pueden complementar la acción pública pero no sustituirlas.

### 2.3.1 Servicios de empleo del Ministerio de Trabajo

Nombre de la Entidad	Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Dirección General de Empleo
Nombre del Programa	Servicio Público Nacional de Empleo
Tipo de Programa	Bolsa electrónica de empleo: ferias de empleo, kioscos, etc.

#### *Datos básicos*

Desde 1998 el gobierno de Guatemala se ha comprometido frente a OIT a instalar un sistema de servicio de empleo. La concretización de este sistema, aún está en un estado inicial, está vinculada a la implementación del “Servicio Público Nacional de Empleo”<sup>40</sup>.

**MONTO y FUENTE:** en los últimos años 2.5 MQ anual ha sido el presupuesto asignado por el Gobierno Central a la Dirección General de Empleo, encargada de los servicios de empleo, por un valor que es igual al 0.0000625% del presupuesto del Gobierno Central.

**GOVERNANCE:** conforme a la Ley del Organismo Ejecutivo del 1997 del Ministerio de Trabajo ese ente “Administra descentralizadamente sistema de información actualizada sobre oferta y demanda en mercado laboral... diseña la política de capacitación técnica y profesional, su ejecución es de competencia de órganos privados y oficiales...”.

**SERVICIOS y BENEFICIARIOS:** capacitación, ferias de empleo, kioscos de empleo, recolección y publicación de plazas de empleo a favor de todas las personas que buscan empleo.

**IMPLEMENTACIÓN:** solicitud de cursos a INTECAP y VD. Ninguna información sobre organización de ferias de empleo.

**RENDICIÓN DE CUENTA:** recolección de datos poco confiables según el mismo Ministerio.

**RESULTADOS:** de proceso: 2002, 1 kiosco; 2004, 1 feria de empleo; 2007, 35 kioscos y 3 ferias de empleo; de resultado: 4,215 colocados.

#### *Resultados de las entrevistas*

- La falta de datos sobre el mercado laboral representa un obstáculo a la realización de un servicio de empleo.

<sup>40</sup> Ver Anexo 2, Memoria de Labores del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 2002.

*Evaluación básica***COBERTURA DE LOS VULNERABLES (eficiencia programa):**

- No hay datos.

**FOMENTO INSERCIÓN PRODUCTIVA (eficacia servicios):**

- Todavía no se ha dado prioridad a la instalación de una infraestructura tecnológica y humana para realizar análisis del mercado laboral, ni dentro del ministerio ni en otras agencias públicas.
- La coordinación entre el Ministerio del Trabajo y el VD e INTECAP parece mínima.

**APRENDIZAJE ADMINISTRATIVO (eficacia y eficiencia de largo plazo):**

- El sistema de servicios de empleo funciona con un presupuesto de 2.5MQ al año, el 0.0000625% del presupuesto del Gobierno Central.

**2.3.2 Centro de Recursos de empleo (CRESUD)**

Nombre de la Entidad	Centro de Recursos de Empleo
Nombre del Programa	
Tipo de Programa	Programa de servicios de empleo

*Datos básicos*

Centro de empleo con larga experiencia (fundado en 1995), entre los más importantes del país (por número de colocados), y en expansión orientado a promover la autosuficiencia económica de las personas a través de la búsqueda de empleo.

**MONTO y FUENTE:** 2MQ anual, donación de la iglesia mormona.

**GOVERNANCE:** estipulación de “contactos” con 25 grandes y medianas empresas en sector terciario (cadenas de restaurantes, vendedores y promoción de productos, empresas de seguridad) y alianzas con oficinas de colocación privadas (Adeco etc.).

**SERVICIOS y BENEFICIARIOS:** servicios gratuitos de recolección y publicación de plazas de empleo expuesta públicamente en todas las iglesias mormonas del país y publicada en internet, apoyo logístico (teléfono, PC por la búsqueda de empleo) en dos centros de empleo, servicios a favor de todas las personas que buscan empleo.

**IMPLEMENTACIÓN:** propia.

**RENDICIÓN DE CUENTA:** cuidadosa recolección de datos sobre beneficiarios antes y después la colocación, para uso interno.

**RESULTADOS:** alrededor de 2000 personas colocadas por año, principalmente en el sector de servicios, muchos por trabajos temporales. 20% mujeres, 50% jóvenes, 50% tiene nivel secundario básico de educación, 50% nivel secundario avanzado y profesional.

*Evaluación básica***COBERTURA DE LOS VULNERABLES (eficiencia programa):**

- Los vulnerables son casi completamente excluidos, pues el centro de empleo SUD

intermedia la demanda de trabajo de medianas-grandes empresas, las cuales necesitan trabajadores que tengan, por lo menos, un nivel de educación media.

**FOMENTO INSERCIÓN PRODUCTIVA (eficacia servicios):**

- No hay un mecanismo que tienda a privilegiar trabajos no temporales y/o que favorecen ocupaciones que ofrecen una carrera que se preste de manera particular al aprendizaje en el trabajo o que ofrezca un progresivo aumento salarial.

**APRENDIZAJE ADMINISTRATIVO (eficacia y eficiencia de largo plazo):**

- A pesar de la recolección de datos antes y después de la colocación, no se hace uso de ellos.

### **2.3.3 Servicios de empleo: conclusiones y propuestas**

Los datos disponibles sobre la actividad del Ministerio de Trabajo muestran que, en sustancia, a la fecha no existe todavía una política que intente armar un efectivo sistema de centros de empleo público en Guatemala. Los que el Ministerio brinda son unos servicios ocasionales de intermediación laboral que se concretiza en ferias (solo 4 en los últimos cuatro años) y kioscos de empleo, así como la publicación de puestos vacantes anunciados en periódicos y demandados por las pocas empresas que tienen relación directa con el Ministerio<sup>41</sup>. En realidad, sin un programa o un fidecomiso dedicado al financiamiento de sus actividades, y con un presupuesto anual de solamente 3 millones de quetzales, insuficiente aún para asegurar sus costos de funcionamiento administrativo, el Ministerio de trabajo no tiene algún instrumento para armar siquiera un programa piloto de servicios de empleo estable. Como resultado, aún el ministerio de Trabajo ha terminado especializándose en la administración de los únicos servicios por los cuales hay abundante financiamiento en el país: la capacitación.

Lo que más preocupa es que, debido a la limitada y baja calidad de la demanda de trabajo que caracteriza el mercado guatemalteco, un servicio de centro de empleo que tuviera que tener un impacto significativo en Guatemala debería incluir como mínimo un centro para la búsqueda activa de ofertas de trabajo, una oferta bien estructurada de servicios de asesoría para los trabajadores, así como un centro de investigación que se dedique a la investigación continua del mercado laboral – todas estas actividades tienen costos elevados. Dicho en otras palabras, un centro de empleo que pueda dar un servicio adecuado a la realidad del Guatemala requiere mayores recursos respecto a los que se requieren, por ejemplo, para organizar algunas ferias de empleo.

La experiencia del Centro de Recurso de Empleo SUD muestra que centros de empleo privados si bien es cierto pueden ofrecer un servicio de intermediación laboral significativo, no pueden ser considerados como un sustituto de la iniciativa pública en este tema crítico. Por ejemplo, el Centro de Recurso de Empleo SUD, para expandir su cobertura, recolecta los anuncios de trabajo por medio de sus contactos directos con más de 25 grandes y medianas empresas, la mayorías en el sector terciario –como empresas que proveen seguridad, bancos y empresas que ofrecen servicios de cobranza, empresas de seguro, cadenas de restaurantes– y algunas en sector secundario – industria de lácteos y gracias a unas “alianzas estratégicas” con oficinas de colocación como Adeco, KMG y Supplying Total Talent. Estas empresas contratan los referidos del centro de empleo solo por un tiempo predefinido, el cual en muchos casos no supera algunos meses. Es evidente que este tipo de empleos no son ideales para que los empleados aprendan capacidades útiles a encontrar trabajos más estables y, no les da la estabilidad suficiente para una planificación

---

<sup>41</sup> Se ha preferido no comentar explícitamente los datos estadísticos sobre la actividad de intermediación laboral debido a que los mismos funcionarios del Ministerio de Trabajo tienen serias dudas sobre la confiabilidad de ellos.



de mediano plazo, necesaria para desarrollar un proyecto de autosuficiencia. De hecho no es raro que las mismas personas regresen al centro después de algunos meses de trabajo. En estos casos, la función del centro se reduce al de elaborar un CV y referencias, lo que en el contexto del mercado de trabajo guatemalteco en muchos casos ya es un resultado significativo.

En fin, como en el caso de los servicios empresariales, para mejorar el uso de los fondos públicos disponibles se aconseja concentrar los esfuerzos en desarrollar servicios novedosos, que no sean estructurados solo en base a modelos costosos como los centros de empleos de los países más desarrollados, sino que se basen en una tecnología más adaptada al contexto guatemalteco. A manera de ejemplo, la distribución de información relativa a puestos vacantes disponibles se podría realizarse aprovechando la cooperación de instituciones locales con un fuerte vínculo con la población como las organizaciones religiosas. Sin embargo, el limitado presupuesto del Ministerio de Trabajo es el principal obstáculo para cualquier avance en este tipo de políticas.

## 2.4 Caso de estudio: UPAVIM

Nombre de la Entidad	Asociación Unidas Para Vivir Mejor
Nombre del Programa	
Tipo de Programa	Programa INTEGRATO de autoempleo

### *Datos básicos*

La Asociación Unidas Para Vivir Mejor (UPAVIM) surgió en 1990, como una iniciativa de Barbara Fenske, una ciudadana estadounidense, que ayudó a un grupo de mujeres a organizarse e impulsar una empresa de artesanías para vender en el mercado nacional e internacional. A la fecha UPAVIM es una asociación capaz de generar empleo para casi 100 personas y de generar ulteriores ganancias para financiar un centro que brinda servicios sociales (guardería, escuela primaria y atención medica) para los miembro/empleados de UPAVIM y la comunidad alrededor (ver recuadro 4).

A la fecha UPAVIM está conformada por un grupo de aproximadamente 66 mujeres que viven en la colonia La Esperanza, El Mezquitil, Villa Lobos I y II y el Búcaro, todas ubicadas en la zona 12 de la ciudad de Guatemala (en área periférica de la ciudad capital). Ellas son madres y amas de casa. Los problemas que más les aquejan son el analfabetismo, el desempleo, la desnutrición, el abuso infantil, el alcoholismo y el abuso de drogas. Algunas de las asociadas son viudas. Otras han sido abandonadas por sus esposos. Muchas de ellas son madres solteras que se convierten en el único soporte económico de la familia.

### *Resultados de las entrevistas*

Las trabajadoras declaran estar satisfechas: por la continuidad en su experiencia laboral (trabajo estable); el servicio de cuidado de niños cerca de sus oficinas que le permite balancear su vida laboral y de hogares (servicio social); el trabajo a destajo les permite aprender una profesión que puedan practicar aún si la oficina tuviera que cerrar y que pueden enseñar a sus hijos si es necesario (seguro).

Evaluación sintética de los servicios recibidos por UPAVIM, en orden de lo más importantes hasta lo menos importantes:

#### **RECUADRO 4**

### **PROYECTO DE ARTESANÍA Y SERVICIOS SOCIALES BRINDADOS PARA UPAVIM**

**Proyecto de artesanía** – Este programa incluye la fabricación de artículos para la exportación. Incluye a 80 asociadas. En este programa trabajan alrededor de 60 mujeres, 2 administradores, una persona que corta y empaqueta y una maestra de costura que asiste a las mujeres con problemas técnicos y hace ejemplos de nuevos productos. El programa tiene una serie de contactos comerciales en los EE. UU y Canadá y Australia. Las ganancias son invertidas en los otros programas. 56 mujeres reciben su ingreso de la producción de artesanías y trabajan a destajo, ganando alrededor de 1500Q al mes, un salario muy parecido al que se gana en una maquila.

**Programa de becas** – El programa de becas se sostiene totalmente de donaciones monetarias que se reciben del exterior (mediante el apadrinamiento). Para mediados de 2008, habían 450 becados, de los cuales el 76.45% estudian el nivel primario, y el 23.55% estudian el ciclo básico del nivel medio del subsistema de educación escolar. La beca cubre el costo de la inscripción y útiles escolares para niños que no tienen la capacidad económica de asistir a la escuela. UPAVIM también ayuda con un centro de tutorías con voluntarios internacionales. Este programa depende totalmente de donaciones de amigos de UPAVIM en los Estados Unidos y otros países. Tiene como objetivo principal insertar a los niños y adolescentes en edad escolar que por diversas razones sociales y económicas han dejado de asistir a centros de enseñanza del sistema formal de educación. Incluye el apoyo económico mediante el apadrinamiento, el servicio educativo de reforzamiento escolar y/o tutorías escolares.

**Centro Escolar** – UPAVIM cuenta con un establecimiento privado de educación preprimaria y primaria, a donde asisten a la fecha un total de 133 alumnos. El establecimiento escolar se llama Centro de Aprendizaje Alternativo. También se les apoya a los escolares proporcionándoles desayuno y almuerzo.

**Clínica médica** – Poseen clínica médica, que incluye laboratorio clínico, atención del niño sano y atención prenatal. Estos servicios se prestan a la comunidad a precios subsidiados.

Este programa está abierto 5 mañanas a la semana. El personal lo conforman un doctor, una enfermera, una dependiente de farmacia, una secretaria y un técnico de laboratorio. El costo de la consulta es de aproximadamente Q 13.00. Algunas medicinas son donadas a los pacientes. Se busca vender la medicina al menor precio posible para que sea accesible a la comunidad.

Se ha atendido en promedio 276 personas de enero a septiembre de 2008, del cual el 64.86% son hombres, y el restante 35.14%, son mujeres. Las enfermedades más comunes que se diagnostican son las infecciones respiratorias superiores (IRAS), seguidas de las gastrointestinales y las dermatológicas. El rango de los grupos etarios donde se presentan estas enfermedades de 0 -20 años, que representan el 56.67% del total de edades.

**Centro infantil (guardería)** – En el centro infantil se cuidan niños de las propias trabajadoras de UPAVIM y de las colonias circunvecinas. Este programa es financiado por UPAVIM y en donde participan mujeres como voluntarias. Se cuidan niños de 10 días hasta 5 años. Asisten 77 infantes, de los cuales el 60% son niñas, y el restante 40% son varones. En este centro se imparte el primer nivel de educación inicial, y está debidamente registrado en la Secretaría de Bienestar Social de la República de Guatemala.

Este centro abre diariamente de lunes a viernes de 6:30 a 17:30. Los niños son recibidos desde 40 días hasta nueve años. Los maestros y trabajadores son mujeres de la comunidad que han sido entrenadas en las técnicas de educación Montessori. Este programa contribuye a la prevención e inmunización contra enfermedades de los niños y también a la formación de buenos hábitos alimenticios y adecuados hábitos de cuidados de salud para los padres. Los niños reciben refacción y almuerzo lo cual les ayuda en su desarrollo físico y mental. En coordinación con la clínica médica, los niños también reciben vacunas.

- Contactos de la fundadora de la empresa con mercados remunerativos (esencial).
- Donación de maquinarias textiles por parte de ONG estadounidense (muy importante como señal concreta para generar confianza inicial alrededor del proyecto).
- Capacitación organizacional por parte de la cooperación canadiense (fundamental en permitir la organización de las responsabilidades, por el retiro de la fundadora/cooperante Bárbara Fenske).
- Donación para curso de inglés en EE.UU. para la nueva directora (muy útil para mantener contactos con compradores extranjeros).
- Premio por parte del Viceministerio de Desarrollo de las MIPYME por el exportador del año (muy útil para promocionar la confiabilidad de la empresa).
- Capacitación técnica y del idioma inglés del Viceministerio de Desarrollo de las MIPYME (muy poco útil debido a su breve duración y baja calidad).
- Microcrédito (fuente de problemas debido a su mala utilización: se aumentó la producción, y luego se dieron cuenta que no había demanda para los productos realizados. Se ha vuelto a producir según la demanda usando formas de pagos que anticipan una parte del pago para compra de insumos).

### *Evaluación básica*

#### **COBERTURA DE LOS VULNERABLES (eficiencia programa):**

- Los servicios sirven perfectamente a los vulnerables, muy probablemente porque este programa ha sido diseñado, pensado, e implementado por vulnerables, con la ayuda de una persona externa con un profundo conocimiento de sus condiciones y de su comunidad.

#### **FOMENTO INSERCIÓN PRODUCTIVA (eficacia servicios):**

- El tipo de programa y servicios realizados así como la manera en la cual estos servicios son brindados, refleja una completa adaptación a las necesidades sociales, económicas, y más en general, de vida de los vulnerables.

#### **APRENDIZAJE ADMINISTRATIVO (eficacia y eficiencia de largo plazo):**

- El reconocimiento de exportadora del año a esta empresa podría tener el efecto de promover el conocimiento de esta experiencia y de ahí la acumulación del aprendizaje que se ha dado en ella.

Más en general, la experiencia UPAVIM muestra algunos aspectos generales que se debieran tener en cuenta al momento de diseñar proyectos de PAMT que ayuden a mejorar las condiciones (de vida) de los vulnerables:

- i) La necesidad de adoptar un marco más holístico por parte de los *policy makers*, con el fin de llegar al diseño de programas que se basen en el reconocimiento de *todas las dimensiones* que determinan la vulnerabilidad y que, coherentemente, incluyan intervenciones capaces de afectar a todas esas áreas al mismo tiempo (calidad de vida, condiciones laborales, servicios sociales, nivel de autonomía relacionada al manejo de una profesionalidad etc.).

- ii) El reconocimiento de que la participación de los vulnerables en la definición de los servicios de PAMT y los mecanismos que reglan su oferta es necesaria para llegar a proyectos sofisticados y capaces de responder a las exigencias efectivas de los vulnerables.
- ii) La necesidad de concentrar los limitados recursos públicos disponibles en iniciativas capaces de incidir de manera *directa* en las comunidades, que se basen en soluciones tecnológicas y mecanismos de implementaciones que permitan su reproducción, y cuyos resultados sean directamente vinculados al resultado de los beneficiarios (y no solamente de los entes que ofrecen esos servicios).

### **3. Evaluaciones de las PAMT en su conjunto, y recomendaciones**

En este capítulo final se provee un análisis del conjunto de las PAMT en Guatemala en los últimos diez años. En la primera sección se proporciona una evaluación en conjunto de los ocho programas de PAMT, usando los mismos tres criterios usados para la evaluación de cada programa: cobertura de los vulnerables, eficacia de los servicios y aprendizaje administrativo. En la segunda sección se identifican los orígenes de los limitados resultados que han tenido hasta la fecha las PAMT en Guatemala, en particular los tres desafíos pendientes que todavía restringen la eficacia y eficiencia de esos programas. En la sección final se ilustran los pasos que se deben cumplir para llegar a una planificación capaz de formular programas que sirvan de manera adecuada a los grupos vulnerables.

#### **3.1 Evaluación sintética de las PAMT**

En esa sección, se revisan, primero, los elementos positivos logrados por los ocho programas de PAMT analizados en este ensayo, enfatizando cómo han contribuido estos a modificar el sistema de las PAMT en Guatemala en los últimos diez años. En la segunda parte, se describen las limitaciones que aún afectan la planificación e implementación de estas políticas.

En resumen, el análisis de los ocho programas de PAMT elegidos para este informe muestra que una administración pública con escasa capacidad técnica de planificación, manejada por un poder ejecutivo con poca fuerza política frente al sector privado –y aún ante sus mismas agencias públicas semi autónomas–, y con limitados recursos financieros, al momento de enfrentarse con la realización de políticas novedosas, implementa las iniciativas más tradicionales, menos complejas, y que puedan ofrecer beneficios de corto plazo – un resultado nada sorprendente. Desafortunadamente, cada una de estas tendencias crea un incentivo a que las iniciativas se realicen a favor de los beneficiarios que tienen históricamente mayor acceso a este tipo de servicios, que ya están organizados y que necesitan de menor asistencia para aumentar su productividad: es decir la población que no es vulnerable.

## Elementos positivos

### **COBERTURA DE LOS VULNERABLES (eficiencia del programa):**

Los programas universales que realizan servicios de capacitación y, aún más, aquellos de microcrédito han registrado una fuerte expansión en los últimos diez años, con algunas ventajas para los vulnerables.

- Aumento de número de bancos y fondos dedicados a microcrédito acompañados por apertura de agencias en áreas rurales del país.
- Oferta de servicios de capacitación a los no empleados (antes excluidos y reservados a los empleados formales).

### **FOMENTO A LA INSERCIÓN PRODUCTIVA (eficacia de servicios):**

Creciente adaptación de los servicios ofrecidos por programas focalizados a las necesidades y limitaciones de los vulnerables

- Desarrollo de metodologías de capacitación para analfabetas por parte de Génesis Empresarial.
- Oferta de cursos “integrales” que combinan la enseñanza de habilidades técnicas y empresariales así como prácticas y teóricas (FORJA) a jóvenes que por su baja educación, tendencialmente, tienen mejores perspectivas económicas al trabajar por cuenta propia respecto a trabajar como asalariados.

### **APRENDIZAJE ADMINISTRATIVO (eficacia y eficiencia a largo plazo):**

Casos de colaboración estrecha y prolongada entre instituciones locales y extranjeras, ambas con capacidades técnicas y especializadas, capaces de favorecer una transferencia de competencia a beneficio de la institución local.

- Escuela Nacional de Agricultura y Helvetas Guatemala (FORJA).

Esfuerzos para mejorar la recolección de datos sobre resultados de los programas, así como mejorar la rendición de cuentas, permitir la evaluación de los programas, y favorecer la acumulación de aprendizaje.

- Inclusión en los programas de desarrollo empresarial de la recopilación de datos sobre los resultados obtenidos por las empresas de desarrollo empresarial que son beneficiarias del financiamiento público.

## Problemas pendientes

### **COBERTURA DE LOS VULNERABLES (eficiencia del programa):**

En los programas universales sólo una fracción de los servicios de capacitación y de desarrollo empresarial no financieros se brindan en beneficio de los vulnerables. Eso se debe a que: (i) las especificaciones de los grupos de beneficiarios de los programas excluyen indirecta y automáticamente una parte importante de los vulnerables o (ii) de manera menos automática, aunque igualmente eficaz, la fallida distribución de recursos financieros, así como organizacionales y de infraestructura, por categoría de beneficiarios, resulta en una imposibilidad de contener la “natural” tendencia a concentrar los servicios alrededor de los beneficiarios que han tenido históricamente un mayor acceso a los servicios públicos y que pueden ser servidos de manera más simple.

- (i) definición de beneficiarios como “empresas que sean miembros de asociaciones”, en el caso de los programas de desarrollo empresarial no financiero.
- (ii) Servicios ofrecidos “según la demanda de los beneficiarios”, como único mecanismo de decisión sobre cuántos cursos realizar a beneficio de aquellos que no tienen educación primaria completa, como es el caso de INTECAP.

#### **FOMENTO A LA INSERCIÓN PRODUCTIVA (eficacia de los servicios):**

Ejecución a todo nivel de los servicios más simples, con desventajas para los servicios más útiles para aumentar la productividad del trabajo, aún más para el tipo de trabajo que llevan a cabo los vulnerables.

- En todos los niveles, por ejemplo: capacitación vs servicios empresariales (dentro de todas las PMAT), asistencia técnica vs acceso al mercado (dentro de los diferentes servicios empresariales no financieros), microcrédito por insumos vs microcrédito por inversión (dentro del mismo tipo de instrumento financiero).

#### **APRENDIZAJE ADMINISTRATIVO (eficacia y eficiencia a largo plazo):**

En la mayoría de los casos es un objetivo desconocido u orientado a largo plazo:

- La exigencia para implementar rápidamente un programa siempre justifica la contratación de instituciones externas respecto a la administración pública (objetivos a corto plazo), aún cuando aquellas instituciones rechacen proveer información sobre los resultados y ésta sea una condición mínima para generar aprendizaje sobre los efectos de los programas (programas de servicios de desarrollo empresarial).
- Escasa capacitación de los administradores e implementadores de los programas, escasa recolección de datos y desarrollo de indicadores para estimar impacto de programas, fallido aprendizaje administrativo que se podría obtener con la inclusión del sector público en la fase de implementación.

### **3.2. Tres desafíos pendientes: planificación, planificación, planificación**

El análisis comparado de los ocho programas elegidos para este estudio, programas que en muchas dimensiones son bastante diferente entre sí, permite llegar a hipótesis iniciales sobre las determinantes de los problemas pendientes, descritos en la sección anterior, que impiden servir de manera eficaz y eficiente a los vulnerables. El éxito de los programas, medidos según los tres indicadores antes citados –sean estos de capacitación o de apoyo a las MYPYME– parece estar estrechamente relacionado con la capacidad de estos programas para reconocer y enfrentar tres aspectos básicos al momento de la planificación de cualquier política pública: cómo llegar a los beneficiarios, qué servicios ofrecer, qué tipo de organización debe de implementar los programas.

Primero, los programas exitosos de PAMT, en particular aquellos de capacitación y de apoyo a las microempresas, logran cumplir con dos requisitos difíciles de conciliar: por un lado, ofrecen servicios destinados a servir a beneficiarios dispersos y no organizados, –como lo son muchos de los ocupados que trabajan por cuenta propia–, por otro, se ocupan de incentivar y facilitar la agregación de estos beneficiarios en realidades económicas de mayor tamaño: es decir, el paso de una actividad por cuenta propia a una de empresa. Sin embargo, la investigación revela que en Guatemala el diseño

de los servicios de capacitación y de microcrédito se realiza en gran parte tomando como referencia el modelo más común del beneficiario individual, y reconociendo poca importancia a estimular una dinámica de grupo, necesaria para promover el desarrollo y la expansión de las empresas de pequeño tamaño. En proyectos que buscan el fomento de los servicios no financieros de desarrollo empresarial, se han limitado los servicios a los grupos ya organizados en asociaciones. En ambos casos, las limitaciones subrayadas representan un obstáculo, particularmente para aquella parte de la población con menor capacidad de auto organizarse en grupos, entre los cuales, obviamente, se encuentran los vulnerables.

El segundo desafío que surge durante la planificación de programas de PAMT es encontrar un equilibrio entre la oferta de instrumentos que permiten el funcionamiento y la expansión de las empresas (o la expansión de las capacidades resultadas de cursos o de aprendizaje en el trabajo) y otros que fomentan la demanda de estos servicios-instrumentos. Este equilibrio se alcanza en algunos casos, como por ejemplo en los programas de créditos que incluyen también cursos de alfabetización financiera; sin embargo, este caso no es la norma sino la excepción en Guatemala. Por ejemplo, en los últimos años se ha registrado un aumento en la oferta de microcrédito, acompañado por una difusión de los servicios no financieros todavía muy escasa; sin embargo, según los entrevistados durante el trabajo de campo los servicios no financieros serían los más adecuados para aumentar el tamaño del mercado de referencia de los microempresarios y, por ende, ser el pre-requisito para aprovechar una mayor oferta de capital. Aún antes de encontrar la correcta combinación entre esos dos tipos de instrumentos, es importante de entrada distinguirlos y reconocerlos como diferentes; esa es la condición necesaria para evitar el círculo vicioso que se empieza a distinguir en Guatemala, por el cual se aumenta la oferta de una tipología de instrumentos –casi siempre la más simple y/o la más rentable en el corto plazo– para compensar la escasez de la otra.

Tercer desafío: al adoptar políticas innovadoras, como por ejemplo políticas que se realizan en el país por primera vez o que por primera vez intentan servir a grupos de beneficiarios anteriormente excluidos, es fuerte la tentación de externalizar su implementación, delegándola a instituciones del sector privado, con el fin de evitar las dificultades vinculadas a la inercia y a la escasa capacidad técnica de la administración pública. Con el mismo fin, a veces se expanden las responsabilidades de importantes agencias públicas semi-autónomas. El problema surge de que muchas de esas grandes instituciones tienen un fuerte poder político frente a la autoridad pública responsable de los programas, y lo usan para obtener contratos que satisfacen más a sus intereses y menos a aquellos de sus contrapartes públicas. Eso es preocupante si se toma en cuenta que, frecuentemente, estas instituciones no tienen intereses alineados con los de la administración pública, ya que no encuentran en la realización correcta de esas políticas su principal fuente de financiamiento; además, no tienen una experiencia previa en las políticas que se les delega o en el trabajo con los beneficiarios de las mismas. La discrecionalidad de estas instituciones, además, se expande pues la misma autoridad pública responsable de los programas de PAMT carece de experiencia en implementar estas políticas, experiencia que es necesaria para detallar de manera correcta un contrato de servicios y para supervisar su correcta implementación.

En la planificación de las PAMT en Guatemala se ha tenido en muy poca consideración este problema, y los resultados se ven en las fuertes distorsiones que se registran en los dos programas universales que concentran la mayoría de los recursos para las PAMT en el país: el de capacitación y el de microcrédito. La fuerza política y administrativa del principal instituto de formación nacional, permite a este ente ser el principal responsable de la ejecución de la política pública de capacitación del país, a pesar de dedicar a los vulnerables solo una fracción de sus cursos – dedica al 30% de la población con mayores deficiencias en su nivel de capacitación (los vulnerables) el 13% de sus cursos y les ofrece cursos 50% más cortos del promedio de los cursos del instituto (datos ENCOVI 2006). De manera similar, los bancos comerciales encargados de distribuir a los beneficiarios finales los



fondos gubernamentales y de las instituciones internacionales buscan principalmente sus intereses en término de riesgos y ganancias, aún cuando éstos contrasten con el objetivo de los programas a ellos delegados. Los últimos datos disponibles muestran que, lejos de financiar mayor inversión, estos bancos ofrecen principalmente crédito al consumo. Datos de 2005, referidos solamente a dos bancos, muestran que los préstamos por menos de Q 1,000 obtenido por quienes se ocupan en el sector del comercio (el 20% de la población ocupada, que enfrenta menos riesgos empresariales porque tiene la capacidad de revender sus insumos) representaron el 74% de sus clientes. Esto ocurre mientras que la mayoría de los trabajadores ocupados en el sector primario y secundario, en donde se necesita enfrentar inversiones iniciales para operar, no encuentran financiamientos. En general, como en los otros casos, la implementación de los servicios menos complejos y a beneficiarios con los cuales se tiene mayor familiaridad –en este caso debido a la dificultad de vincular el operador de una institución externa a la administración pública a un objetivo definido– se resuelve en una fuerte penalización de los vulnerables.

Para revertir esta realidad es necesario, primero, reconocer las razones técnicas y organizacionales para las cuales algunas instituciones tienden a brindar algunos servicios en lugar de otros y, con base en una estimación de los servicios más útiles a los vulnerables, adoptar la medidas que incentivan:

- i) una planificación detallada “por beneficiario e instrumentos”, que identifique las características de los servicios que se quieren brindar así como la proporción de recursos destinado a cada grupo, precisamente identificado, de beneficiarios.
- ii) un uso de instituciones no ministeriales para la ejecución de los programas de PAMT hacia los vulnerables más limitado y cuidadoso, regulado con base en estándares de resultados identificados en fase de planificación, y sólo en parte negociables con las instituciones contratadas.
- iii) la identificación del aprendizaje administrativo y del progresivo mejoramiento de la administración pública como un objetivo prioritario de estas políticas.

Finalmente, hay que tener en cuenta que las PAMT no actúan en un vacío de políticas públicas. Como se ha mostrado en la parte relativa a los servicios financieros de desarrollo de la MIPYME, los programas que aumentan la oferta de microcrédito muy difícilmente logran modificar el perfil de riesgo que enfrentan los intermediarios financieros al otorgar préstamos a personas sin garantías reales; este resultado, por lo contrario, se logra mucho más efectivamente por medio de un programa que favorece el aumento de los activos utilizables como garantía real, por ejemplo un programa de vivienda social. Resultado: si un programa de microcrédito se realizara en un contexto donde se registran los efectos de un programa de vivienda social sería mucho más fácil que éste tuviera un mayor impacto, es decir que pudiera estimular mayor inversión y no simplemente mayor consumo. El vínculo entre mayores servicios para el cuidado de niños y el apoyo al trabajo femenino es muy bien conocido y no se necesita explicar en detalle.

### **3.3. Los pasos iniciales: desenmascarar dos mitos**

Desde un punto de vista teórico, reconocer los límites que hasta la fecha han afectado a las PAMT realizadas en Guatemala implica cuestionar por lo menos dos supuestos que, en los últimos años, han justificado la manera en la cual se han ejecutado estas políticas.

Esos supuestos han incentivado antes, y justificado después, una planificación e implementación de las PAMT que ha tenido el efecto de penalizar a los vulnerables. La escasa

cobertura de los vulnerables, de hecho, es una consecuencia de la fallida previsión de medidas capaces de permitir que los fondos sean distribuidos según cuotas relacionadas al número de beneficiarios, y no según la demanda. Por su parte, la escasa experiencia acumulada en las PAMT por parte del sector público, es el resultado de la fallida inclusión del aprendizaje administrativo en los objetivos de las PAMT, es decir del fallido reconocimiento de que una administración con escasa familiaridad con los vulnerables necesita adquirir nuevas competencias y prácticas. Los dos resultados, en realidad, están vinculados, pues una administración sin experiencia en la implementación de determinadas políticas públicas inevitablemente estructurará planes genéricos e incapaces de evitar y resolver los obstáculos operativos que siempre surgen en la realización concreta de un programa de políticas públicas. A pesar de estos graves resultados, hasta la fecha la manera de planificar e implementar las PAMT no ha sido cuestionada, aún menos reformulada. Esto se debe a que muchos administradores de programas de PAMT parecen percibir estas prácticas aún como fuente de importantes ventajas. Esta investigación muestra que estas ventajas han sido largamente sobrevaluadas.

A pesar de estos graves resultados, hasta la fecha la manera de planificar e implementar las PAMT no ha sido cuestionada, aún menos reformulada. Esto se debe a que muchos administradores de programas de PAMT parecen percibir estas prácticas aún como fuente de importantes ventajas. Esta investigación muestra que estas ventajas han sido largamente sobrevaluadas.

Al entrevistar a algunos responsable de los programas de PAMT, de hecho, se evidenció que la fallida repartición de los fondos según cuotas relacionadas al número de beneficiarios es juzgada: (i) como un elemento de flexibilidad, que permite atribuir más fondos a aquellas actividades por las cuales hay mayor demanda y; (ii) sobre todo, como un elemento capaz de asegurar que no hay discriminación entre los beneficiarios de las PAMT. Ambos supuestos son equivocados. De hecho es verdad lo contrario: la fallida repartición de los fondos según los distintos grupos de beneficiarios resulta en la discriminación de alguno de estos grupos, pues termina ofreciendo muchos más servicios a aquellos que tienen más fácil acceso a los servicios públicos, lo que implica una desventaja para los demás que, tanto por su ubicación geográfica como por su status social y económico, tienen un menor acceso a los servicios públicos y una menor familiaridad con los diferentes aparatos estatales. La restricción indirecta al acceso de estos servicios, además, incentiva a la administración pública a desarrollar servicios siempre más adaptados a las exigencias de quienes los reciben, lo que resulta en disminuir la variedad de los servicios ofrecidos y frustrar la experimentación en servicios adaptados a otros grupo de la población – aspectos que muestran la burocratización, el opuesto de la flexibilidad, de estas instituciones.

La desatención respecto a la promoción del aprendizaje al interior de la administración pública, supuestamente, se justifica de manera muy simple: es casi “sentido común” el que el sector público no tenga la capacidad para implementar políticas públicas, aún menos aquellas novedosas –y por ello se justifica que las transfieran al “dinámico” sector privado–. Este razonamiento, todavía, esconde un detalle: ¿de qué manera podría un sector público incapaz de implementar medidas públicas contratar empresas privadas y especificarles el trabajo que será de su competencia? Y, más importante aún, ¿es posible que un sector público con pocas capacidades técnicas pueda aprender a contratar empresas privadas e imponerles estándares que regulen la implementación de las medidas públicas sin haber nunca experimentado las dificultades de implementar las mismas políticas públicas? Evidentemente no. De hecho es verosímil imaginar que el uso correcto de operadores privados para la implementación, por lo menos de las medidas más complejas, requiera mayor capacidad técnica por parte del estado, y no menor.

## Bibliografía

- Academy for Educational Development (2006) “Tasa de rentabilidad de la educación en Guatemala”.
- BCIE (2009) Estrategia de País: Guatemala.
- Criscuolo, A. (2002) “*Artisan associations and small business development in the ‘Third’ Italy*” *Massachusetts Institute of Technology. Department of Urban Studies.*
- Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2008.
- Piore, Michael; Sabel, Charles (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, *New York: Basic Books.*
- PNUD Informe Nacional de Desarrollo Humano (2008) Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?
- Samaniego, Norma (2002) “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”, Serie macroeconomía del desarrollo, CEPAL, núm.19.
- Superintendencia de Bancos (2008) Situación del sistema financiero guatemalteco, junio 2008.
- Trejos, J (2008) “Característica y evolución del mercado de trabajo en América Central”.

