

# ¿Hacia dónde va la Educación Pública en Guatemala?

Guatemala 2015 No 4.



## ¿Es posible financiar la educación pública en Guatemala?





¿Cuánto cuesta la educación actualmente? ¿Tiene coherencia lo que se invierte con los resultados que se obtienen? Este cuarto boletín hace una propuesta basada en un análisis económico riguroso y objetivo de los costos ideales a invertir en educación que permitirían, paulatinamente, ir eliminando la exclusión educativa de las nuevas generaciones en nuestro país; también hace una propuesta de fuentes de financiamiento y ocho (8) aspectos que deberían trabajar las autoridades de diferentes instancias del Estado para mejorar la calidad del gasto público en educación y su financiamiento. Esto solo se da si estas autoridades de gobierno cumplen con su mandato de servir y garantizar el goce de derechos de las y los ciudadanos guatemaltecos, es decir que exista un compromiso y una voluntad política real para mejorar las condiciones de vida de los seres humanos que habitamos esta nación llamada Guatemala.



Es necesario resaltar que el desarrollo de las ideas y propuestas que a continuación se leen, son fundamentalmente producidos por ICEFI en las distintas investigaciones y análisis que ha elaborado y presentado a la sociedad guatemalteca.

## 1. EL DÉFICIT DE ATENCIÓN

Luego de la firma de los Acuerdos de Paz, Guatemala ha mostrado avances más rápidos que las décadas anteriores en materia educativa, sin embargo, los desafíos que el país aún debe superar abarca las áreas de: cobertura, pertinencia cultural, infraestructura y equipamiento, así como la calidad educativa. Si bien todas son importantes lo primordial es que las niñas, niños así como adolescentes y jóvenes participen dentro del sistema educativo formal.

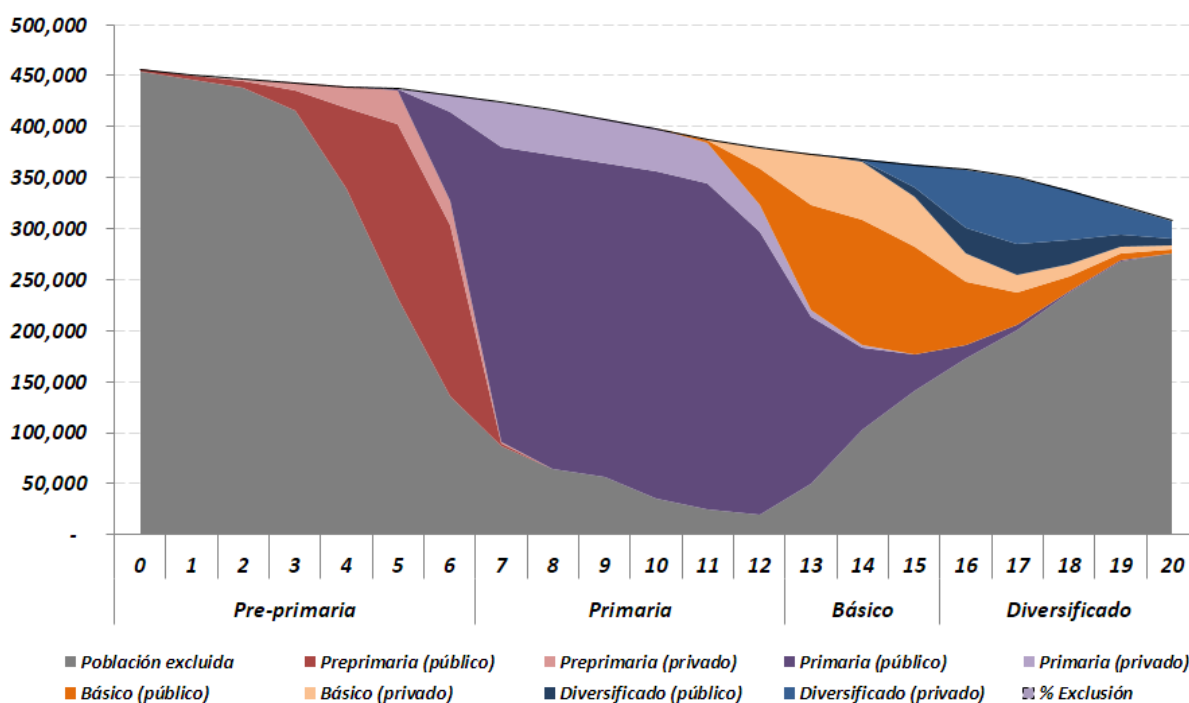
Estimaciones realizadas por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI–, sobre la base de proyecciones de población y encuestas de hogares (Encovi 2011) consideró que 4.1 millones de niñas y niños están fuera del sistema educativo formal de los cuales 2.4 son menores de 6 años de edad; 1.4 mayores de 13 años y cerca de 300 mil están entre los 7 a 12 años de edad. Evidentemente el país cuenta con mayores tasas de cobertura en el nivel primario a diferencia del preprimario y nivel medio.

Sin embargo, durante los últimos años y más específicamente desde 2010, la matrícula del nivel primario ha venido descendiendo año con año, situación que es validada por los anuarios estadísticos del Ministerio de Educación<sup>1</sup> y por el Informe de revisión nacional de la educación para todos Guatemala 2000 – 2013. Los datos indican que entre 2009 y 2013 solo en el nivel primario la matrícula disminuyó en 183,397 alumnos y 41,640 en el nivel preprimario. Ello se ha traducido en una disminución de las tasas brutas y netas de cobertura para ambos niveles.

**Tasa Bruta de Cobertura:** es la totalidad de alumnos inscritos en un nivel independientemente de su edad.

**Tasa neta de cobertura:** Es la totalidad de alumnos inscritos en un nivel, en las edades reglamentarias para ese nivel.

**Gráfica 1 Guatemala: matriculación según edad, nivel académico y sector año 2013**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Mineduc, Renap e INE

Aquellas instituciones que niegan que esta caída sea responsabilidad del gobierno y el MINEDUC, la atribuyen más a cambios en la pirámide poblacional del país o bien que no existe un censo poblacional reciente (el último fue en 2002). Independientemente de la disminución en la tasa de natalidad o de fertilidad, es preciso indicar que Guatemala tiene un mayor número de mujeres en edad reproductiva, lo cual se ve reflejado en el número de nacimientos que año con año reporta el Registro Nacional de las Personas –RENAP– que de 2008 a 2012 pasaron de 351 mil a 388 miles. Es decir, existe un mayor número de personas que demandan del servicio público educativo y tristemente el MINEDUC no responde a ese desafío.

<sup>1</sup>[http://www.mineduc.gov.gt/estadistica/2013/data/Historico/Historico\\_Inicial\\_Nacional.pdf](http://www.mineduc.gov.gt/estadistica/2013/data/Historico/Historico_Inicial_Nacional.pdf)

## 2. UNA APROXIMACIÓN AL COSTO DE REDUCIR LA EXCLUSIÓN EDUCATIVA

### a. Inversión actual

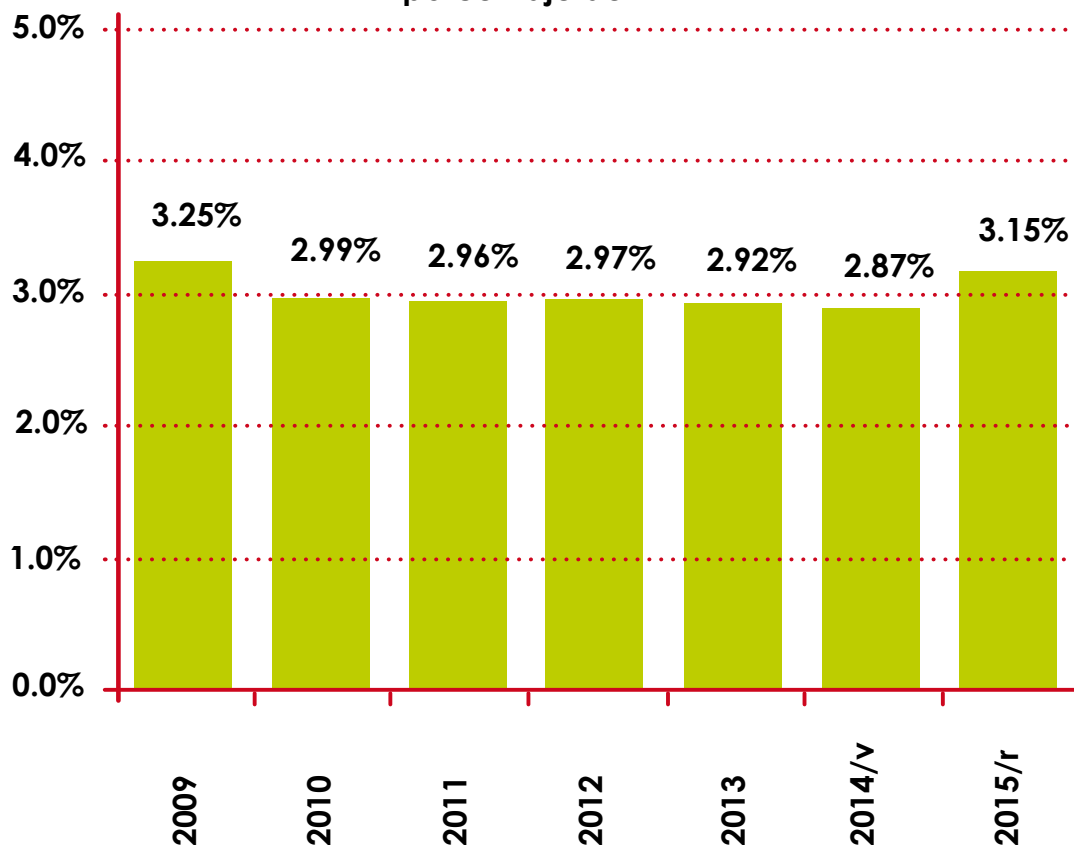
Con la problemática planteada anteriormente es de suma importancia conocer la inversión que actualmente realiza el Estado de Guatemala en materia educativa, la cual durante 2009 a 2015, en promedio ha sido del 2.99% como porcentaje del PIB y se espera que para 2015 llegue al 3.01%. Una comparación en el contexto internacional ubica al país dentro de los que menos invierten en la educación de sus ciudadanos, de hecho sociedades como Costa de Marfil invierten el 4.6% del PIB<sup>2</sup> a pesar de ser una economía 3 veces más pequeña que la guatemalteca.

Sin embargo, dado lo pequeño del Estado guatemalteco la escasa inversión en educación llega a representar inclusive una quinta parte de los ingresos tributarios. Aquí es preciso recordar que el país tiene la menor carga tributaria de la región centroamericana. También estas relaciones donde el Estado recibe pocos ingresos para la inversión indican que tener la posibilidad de destinar mayores recursos a una finalidad de gasto público (en este caso educación) implica que exista una política pública de crecimiento económico, poniendo a la política fiscal al servicio del desarrollo humano.

#### Producto Interno Bruto –PIB–:

Producción total de bienes y servicios de una nación, en un determinado periodo de tiempo (un año) expresado en un monto o precio monetario.

Gráfica 2 Guatemala: gasto en educación como porcentaje del PIB



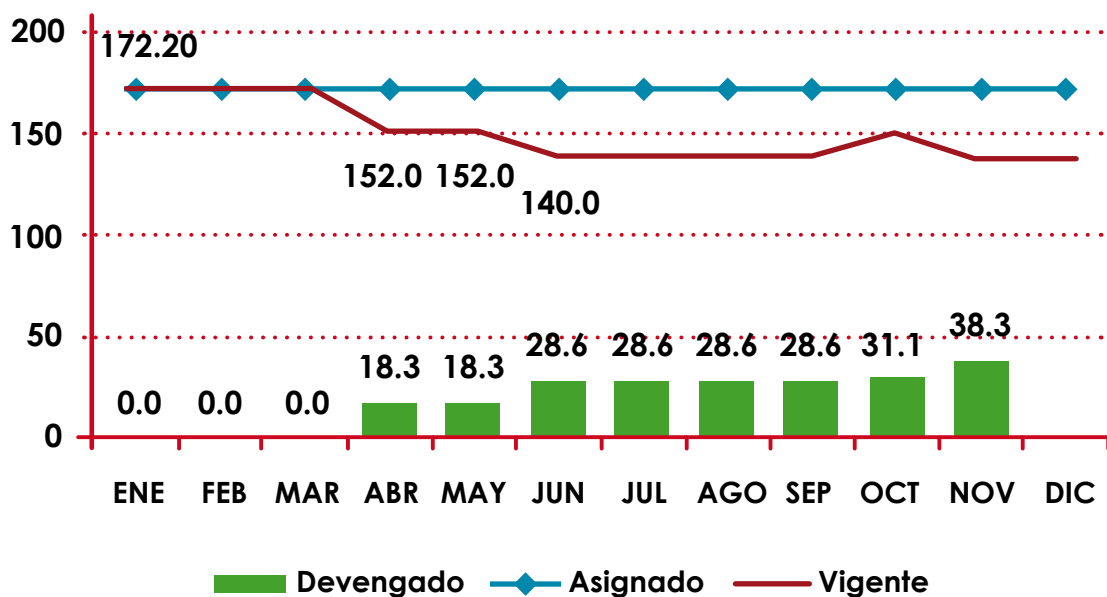
Fuente: Elaboración propia sobre la base cifras aportadas por el Ministerio de Finanzas Públicas y por el Banco de Guatemala

<sup>2</sup> Instituto de Estadísticas Educativas de UNESCO y Fondo Monetario Internacional.

Proponer más recursos para la educación pública, implica conversar sobre la calidad de ese gasto público. En una visión muy panorámica de esta cualidad, se cita como ejemplo la ejecución del presupuesto para textos escolares del año 2014, el cual al mes de noviembre alcanzó una ejecución solamente del 27.3% con respecto al presupuesto vigente, el cual ya había sido disminuído Q32.2 millones al mes de junio. Lamentablemente con este ejemplo cabe preguntarse sobre las posibilidades reales de financiamiento de la calidad educativa en el país, así como de los intereses reales de la administración gubernamental. ¿Podrá haber calidad educativa sin texto escolares y únicamente con formación docente?



**Gráfica 3 presupuesto asignado, vigente y devengado para textos escolares en el ministerio de educación durante el ejercicio fiscal 2014**



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema de Contabilidad del Estado –Sicoin-

### b. Costos estimados

ICEFI ha realizado en alianza con Unicef un estudio sobre estimaciones de costos para **disminuir la exclusión educativa** en los 125 municipios más pobres del país, considerando aumentos de cobertura en todos los niveles (inicial, primaria, secundaria y diversificado), por su parte en alianza con SaveTheChildren, se realizó otro estudio también sobre la misma temática pero específico para la educación bilingüe en los niveles pre primario y primario.

En su totalidad, ambos estudios indican que para que estos 125 municipios disminuyan la exclusión educativa, el país necesita incrementar (por ejemplo) a partir de 2015 un 1.6% como porcentaje del PIB el presupuesto para la finalidad educación hasta llegar al 2.3% en el año 2021. Estos ejercicios de costeo han considerado entre otros aspectos: formación docente (en servicio), infraestructura y equipamiento, acompañamiento educativo, útiles, materiales escolares, transferencia condicionada y alimentación escolar. Sin embargo, un aspecto sobre el cual es necesario realizar un trabajo más exhaustivo de costeo es sobre la implementación de la nueva carrera docente. En estimaciones muy rápidas se considera que solo para que esta política se sostenga podría llegar a representar para el 2021 un 2.0% del PIB adicional a los costos detallados a continuación.



**Tabla 1 costos de disminuir la exclusión educativa 2015 - 2021**

Intervención	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Educación bilingüe 90% de cobertura en tipología "A"</b>	0.5%	0.5%	0.6%	0.6%	0.7%	0.7%	0.8%
<b>Cobertura educativa 125 municipios más pobres</b>	1.1%	1.2%	1.2%	1.4%	1.6%	1.5%	1.5%
<b>Total</b>	<b>1.6%</b>	<b>1.7%</b>	<b>1.8%</b>	<b>2.0%</b>	<b>2.3%</b>	<b>2.2%</b>	<b>2.3%</b>

Fuente: ICEFI / Unicef, ICEFI / Save The Children.

### 3. ¿CUÁLES PUEDEN SER LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO?

Durante la última década Guatemala ha invertido, en promedio, el 3% del producto interno bruto –PIB- en educación, lo cual equivale a una asignación promedio de Q1,100 al año por alumno (a). Una asignación que supera en Centroamérica, únicamente a Nicaragua, la economía más pequeña de la región y con un ingreso por habitante en promedio tres veces menos que en nuestro país.

Mientras en Guatemala aún se debate en la agenda nacional el tamaño del Estado, en Costa Rica el discurso está orientado a la calidad del gasto público en educación. Un país con tres veces menos habitantes (5 millones) pero con un presupuesto público tres veces más grande que en nuestro país, siendo de aproximadamente (\$22,800 millones) es por ello que en cada escuela de Costa Rica hay una clínica dental, el 100 por ciento de sus instalaciones primarias tienen conexión a internet y maestros con grado de Licenciatura desde 1951.

La Ley Nacional de educación promulgada en 1991 establece en su artículo 89 que, dentro del régimen económico financiero para la educación nacional, los ingresos provenientes del presupuesto de la Nación no deben ser inferiores al 35 por ciento de los ingresos ordinarios del Estado y reconoce cinco fuentes adicionales de financiamiento: i) donaciones, ii) fondos privativos, iii) fondos de operación escuela, iv) aportes de las municipalidades y, v) otros diversos. La misma Ley en su artículo 102 establece que el Estado debe realizar las acciones pertinentes para elevar la asignación al sector educación hasta el 7% del PIB. Con las cifras de 2014, eso significaría que se debieron haber destinado Q31,960.2 millones, teniendo pues una brecha de Q17,668.0 millones, incluso mayor al presupuesto vigente.

¿Cómo financiar esa brecha? ICEFI ha reconocido que existen al menos ocho aspectos en los cuales se puede trabajar y se identifican los compromisos que cada Organismo del Estado deben asumir:

**1. Mayores asignaciones.** Guatemala debe pasar de la discusión sobre el tamaño del Estado en la sociedad, que es, todas luces, un Estado pequeño. Resulta incongruente pedir resultados de calidad cuando hay cerca de 4.2 millones de niñas, niños, adolescentes y jóvenes fuera del sistema educativo y donde la tasa de cobertura de la educación inicial apenas supera el 5.2 por ciento a nivel nacional.

**2. Equidad en la educación pública.** Una vez en el sistema educativo, éste debe priorizar la atención para aquellos grupos históricamente excluidos así como diseñar programas para incluir en la escuela a niñas y niños en extrema pobreza. Se debe reconocer la educación bilingüe intercultural como prioridad en el presupuesto del Ministerio de Educación. Por ejemplo la comunidad lingüística Q'ánjob'al tiene más de 10 años con una tasa de cobertura en su idioma materno cercana al 15 por ciento, lo que representa a más de cien mil niñas y niños entre los 5 a 9 años de edad.



**3. Transparencia en las finanzas públicas.** La moral tributaria de los contribuyentes y la sociedad se ve fortalecida con procesos de rendición de cuentas, acceso a la información. Sin embargo también deben responderse aspectos como fortalecimiento a las instituciones que velan por la transparencia en el país, así como un fomento de la participación ciudadana no solo en la formulación del presupuesto sino en sus demás etapas.





**4. Calidad del gasto público y gestión por resultados.** No se trata únicamente de asignar y ejecutar un mayor presupuesto solo por mandato legal, ello debe estar vinculado a resultados de política pública como por ejemplo tasas de matriculación, profesionalización docente y/o, proporción de alumnas y alumnos que alcanzan el logro en pruebas de lenguaje y matemática

**5. Reducir y no apoyar más exenciones fiscales.** Al momento de escribir este texto, se encuentran en el Congreso de la República iniciativas que, bajo el pretexto de atraer más inversiones o mejorar el deporte, podrían reducir significativamente los ingresos públicos y con ello las posibilidades de financiar la educación, en particular y el desarrollo, en general. De acuerdo a los últimos cálculos del Ministerio de Finanzas para el ejercicio 2014 el gasto tributario ascendió a los Q19,857.3 millones (4.3 por ciento del PIB)

**6. Compromiso del Organismo Ejecutivo.** Este poder del Estado es el encargado de pasar de promesas electorales a evidencias. Para llevar a cabo su planes necesita al menos tres fuentes e financiamiento: i) empresas públicas (inexistentes en Guatemala), ii) deuda pública (con margen mínimo de maniobra), iii) ¿ingresos tributarios? Única fuente que se tiene con posibilidad de mejorar los ingresos del Estado. Para ello se requiere fortalecer la Administración Tributaria disminuyendo los niveles de evasión, elusión y contrabando así como no destruir las reformas fiscales que se hayan realizado.

**7. Compromiso del Organismo Legislativo.** Más que promulgar leyes, el compromiso debe estar en velar que los presupuestos de la Nación reflejen un fiel cumplimiento del Estado para satisfacer la necesidad educativa de la niñez, adolescencia y juventud de la República.

**8. Compromiso del Organismo Judicial.** Al ser garante del Estado de derecho debe emitir resoluciones tendentes a que la población goce del mismo sin distinción de género, origen étnico, ubicación geográfica o credo religioso. Tristemente se recuerda que deben corregirse actuares como cuando el 7 de febrero de 2014 se le negó a la Comunidad de Santa Lucía Utatlán en Sololá que sus hijos aprendan a leer y escribir en su idioma materno

## 4. BIBLIOGRAFÍA

- Icefi /Unicef (2011). Contamos No. 5, ¿En dónde están los ausentes? Un análisis sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para eliminar la exclusión educativa en Guatemala, 2012-2021
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)/ SaveTheChildren (2011). Educación bilingüe en Guatemala: Logros, desafíos y oportunidades 2000- 2011 Guatemala.
- <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/eiguide09-es.pdf>