

# ¿Hacia dónde va la Educación Pública en Guatemala?

Guatemala 2015 No 5. 



## De los problemas a las soluciones



## INTRODUCCIÓN:

Este documento resume brevemente y a la vez propone, algunos elementos importantes de análisis sobre la situación del derecho a la educación en Guatemala durante este periodo de gobierno actual que lleva tres (3) años en la administración, particularmente durante el periodo del Estado nacional (2012-2014), y por ende en la responsabilidad de cumplir con lo establecido en la Constitución Política de la República: velar por que se cumplan los derechos humanos de las y los ciudadanos de este país.

Estos elementos de análisis, denuncia y propuesta se desarrollan a partir del diálogo democrático entre experiencias, investigaciones, publicaciones, opiniones calificadas por expertos, estudios de caso, de la voz de los sujetos de derecho afectados por las acciones gubernamentales (estudiantes de las escuelas normales, estudiantes de establecimientos de primaria pública, docentes) en lo que denominamos Conversatorios ¿Hacia dónde va la educación pública?, organizados por las instituciones que firman con su logotipo el presente boletín, apoyados por IBIS y enriquecido por las distintas personas que en lo individual o en representación de alguna organización local, de juventud, campesina, de mujeres, de pueblos originarios, profesionales de la educación y otras ciencias sociales y maestros y maestras que han transitado por las aulas de los establecimientos públicos y privados de nuestro país, a las que les estamos muy agradecidos por socializar su experiencia y aportar ideas para ir construyendo propuestas que beneficien a las presentes y futuras generaciones que están en procesos educativos diversos.

La Educación es un derecho humano, reconocido en la constitución Política de la República de Guatemala, la Ley Nacional de educación, también en Instrumentos jurídicos de carácter internacional como la Declaración Universal de los derechos Humanos. Por ello es que este documento denuncia las acciones del gobierno que niegan el derecho a la educación y propone soluciones a estas problemáticas o negaciones del Estado.

### ¿Qué elementos caracterizan el derecho humano a la educación?

- **Bien público:**
  - Es una necesidad universal,
  - Se satisface con el concurso de la sociedad
  - Se desarrolla en un espacio público
- **Gratuita:** financiada con fondos públicos.
- **Obligatoria:** todas las niñas y todos los niños así como la juventud deben asistir a la escuela.
- **De Calidad:** docentes con buena formación, salarios adecuados, métodos apropiados, en los propios idiomas, infraestructura y textos de calidad y con pertinencia cultural.
- **Enforzada:** que se puede exigir a las autoridades de gobierno que cumplan con su obligación de garantizar el derecho a la educación como lo mandata la ley.

A partir de entender que es un bien público, un derecho universal y que su limitación ó denegación a alguna persona, no solo afecta a esta persona sino, afecta al resto de la población; entonces la sociedad en su conjunto debe involucrarse en las acciones necesarias para mejorar la calidad de la educación y exigir a las autoridades que cumplan con este derecho humano.

## COBERTURA EDUCATIVA

### ¿Qué dicen los indicadores y cifras?

Según el Sistema de Indicadores Educativos del MINEDUC, en 2013 (última estadística):

- De cada 10 niños en edad escolar sólo 5 están matriculados en la escuela **preprimaria**.
- De cada 100 niños de 7 a 12 años, 15 no son atendidos por el Sistema Educativo Regular **en primaria**.
- Solamente 4 de cada 10 personas jóvenes en edad escolar están matriculados en el **ciclo básico del nivel medio**.
- De cada 10 personas jóvenes en edad escolar, sólo 2 están matriculados en el **ciclo diversificado de nivel medio**.

Nivel	Tasa Neta de Escolarización, 2013
Preprimaria	45.6
Primaria	85.4
Básico	44
Diversificado	24.1

Fuente: MINEDUC. Sistema de Indicadores Educativos. <http://estadistica.mineduc.gob.gt/>

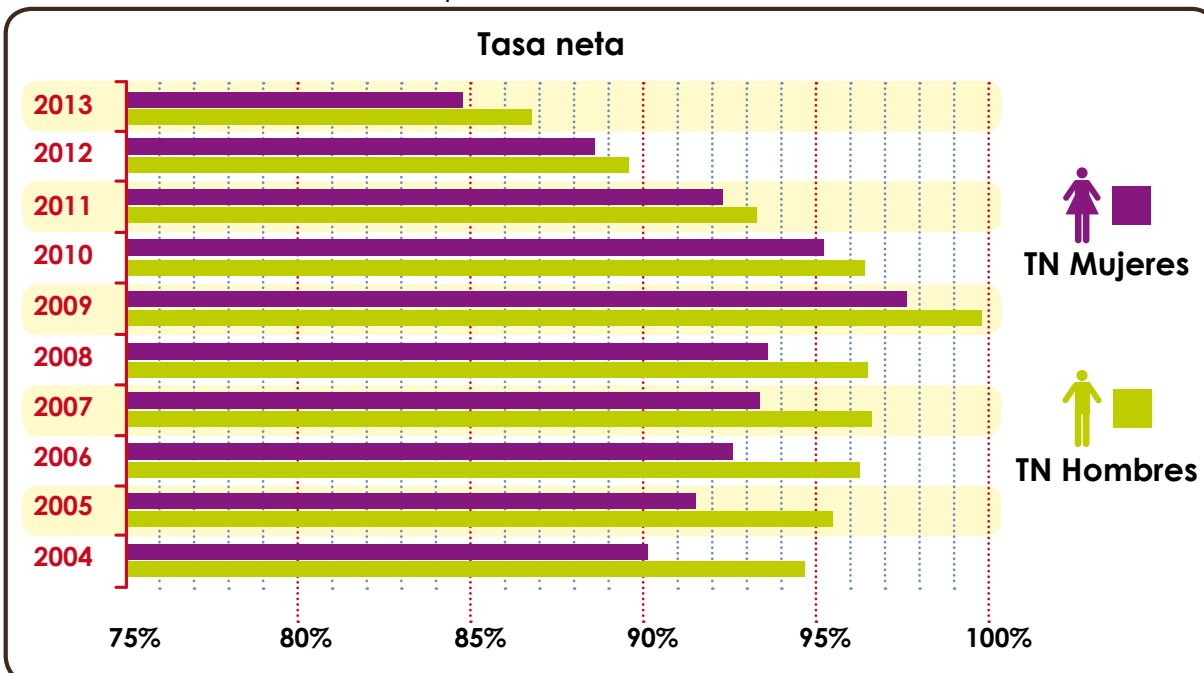
El grupo poblacional más grande de Guatemala es el de las personas jóvenes. Sin embargo, mediante el análisis de las cifras, se puede observar que:

- 6 de cada 10 jóvenes no tienen la oportunidad de estudiar.
- 3 de cada 10 que sí ingresaron, son expulsados del sistema.
- 5 de cada 10 que sí ingresaron se enfrentan al fracaso ("pierden").
- 812,746 jóvenes de 13 a 18 años están fuera del sistema educativo.

### ¿AVANZAMOS O DISMINUIMOS LA COBERTURA?

Los indicadores nos presentan un panorama que representa grandes retos para el Sistema Educativo. Esto se agrava cuando los indicadores se observan de forma retrospectiva, es decir mirando hacia atrás, para saber si avanzamos o disminuimos la cobertura.

Observemos el caso de la primaria:



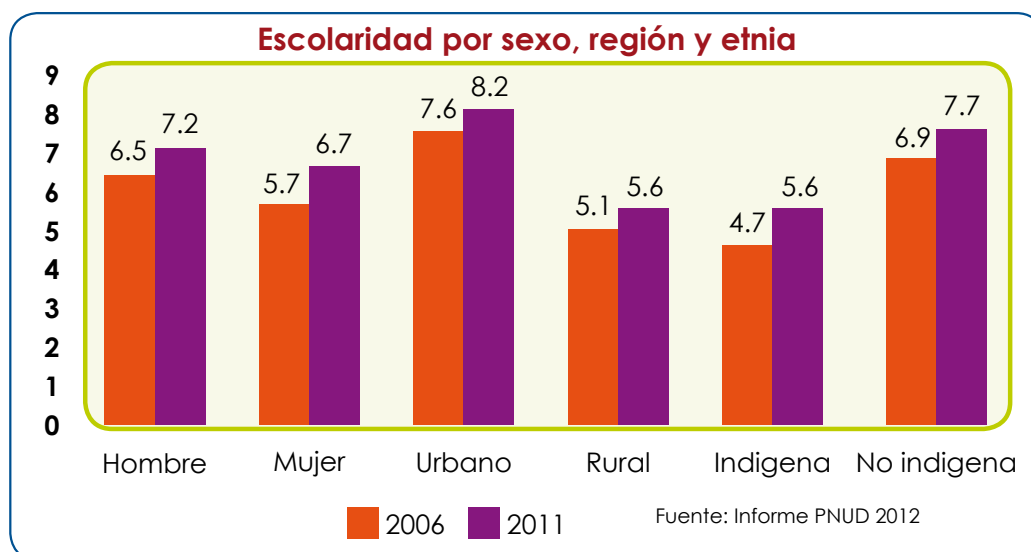


Es importante mencionar que en el año 2009 se dio inicio al Programa de Gratuidad y de Transferencias Condicionadas. Esto, según diversos análisis, motivó el regreso a las escuelas de muchos niños y niñas que ya habían sido expulsados del sistema y consiguió que otros que no habían ingresado a éste, lo hicieran. Sin embargo, ni los Programas, ni el Sistema tenía lo necesario para atender y conservar a toda esta niñez. Los Programas presentaron debilidades y el Sistema no se preparó para recibir a todos los niños y niñas que se matricularon ese año.

### ¿PODRÍA EL PANORAMA SER PEOR?

Lamentablemente puede ser peor si el niño, niña o persona joven en el que pensamos tiene la característica de vivir en el área rural, ser mujer y ser indígena.

Según el Informe del PNUD del año 2012, el promedio de escolaridad, es decir de años aprobados, era de 6.7 para las mujeres (hombres 7.2), 5.6 para el área rural (8.2 urbana), 5.6 para los indígenas (7.7 para los no Indígenas).



Al combinar estas características, los indicadores se vuelven alarmantes (Monitoreo regional del avances de los objetivos de Educación para Todos hacia el 2015 de CEAAL. con información de CEPAL/CELADE):

- El promedio de escolaridad de una mujer indígena que vive en el área rural es de 2 años.
- De cada 10 niñas indígenas, solo 3 alcanzan el tercer grado de primaria y solo 2 llegan a sexto grado.
- Solamente 31 de cada 100 mujeres indígenas sabe leer y escribir.

### ¡URGE UN CAMBIO!

Guatemala, como país, asumió el compromiso internacional con los Objetivos del milenio de alcanzar la universalización de la cobertura en primaria en el año 2015. Es decir, el siguiente año debíamos conseguir que todos los niños y niñas guatemaltecos se inscribieran en primaria y la terminaran. Ahora, con una tasa de escolarización de 85.4% y una tasa de conservación de 69.6% (tasa que también descendió desde 2009, de 94.1% a 69.6%), Guatemala debe reconocer ante su compromiso internacional, que no alcanzó lo esperado. Esto, a pesar de que en 2008, 2009 y 2010 estuvo muy cerca de lograrlo.

## ¿CUÁLES SON LAS PROPUESTAS PARA CAMBIAR EL RUMBO?

- Se debe invertir más y de mejor manera en Educación. Es necesario que se observe equidad en las finanzas públicas (incremento en donde se necesita y como se necesita) y que el gasto sea transparente. Para ello es urgente incrementar iniciativas en pro de elevar los recursos económicos. El incremento del presupuesto en educación debe ir acompañado de una normativa en la ley de presupuesto, que obligue al MINEDUC a asignar un porcentaje a la ampliación de cobertura en todos los niveles. Según UNICEF, por cada US\$1 invertido en educación preescolar, la sociedad recibe US\$7,16. Cada año de educación escolar representa un incremento salarial del 6%. Un aumento de 10 puntos porcentuales en la matriculación de las niñas en la enseñanza primaria puede contribuir a reducir la mortalidad de sus futuros hijos lactantes en 4,1 muertes por cada 1.000.

Un incremento en el presupuesto requiere como punto de partida el análisis de distribución y eficiencia del gasto para que realmente atienda las prioridades. Por ejemplo: en el año 2009, la Dirección de Planificación Educativa del MINEDUC realizó el análisis de distribución de alumnos por docente y en ese momento ya se podía encontrar un alto número de docentes con menos de 10 alumnos. Sin embargo, también se encontraban docentes con más de 50 alumnos. Es decir, se observaba un fuerte problema de distribución de los docentes. Desde esa fecha para acá, se ha incrementado el total de docentes, pero nunca se ha analizado la distribución de los mismos.

- Es urgente instalar el Sistema de Consejos Educativos para que realicen auditorías sociales y apoyen los Programas sociales (gratuidad, ayuda condicionada) en pro de la cobertura y la calidad. Esto, además, facilitará el involucramiento de las comunidades indígenas para garantizar la EBI y para establecer mecanismos de rendición de cuentas.
- Se necesita transparentar y hacer eficiente y efectivo el Programa de Transferencias Condicionadas, a través de la creación de una base de datos independiente y mecanismos sociales que auditen y “despartidicen” el Programa. La distribución de los recursos debe responder a las verdaderas necesidades de la población. Este Programa ha demostrado que puede traer grandes beneficios a la población, eleva sus condiciones y calidad de vida.

## CALIDAD Y DIVERSIDAD

### EDUCACIÓN BILINGÜE INTERCULTURAL – EBI-

*“Una enseñanza de calidad y de relevancia histórica y cultural empieza con la priorización de la lengua materna indígena; de lo contrario, la escuela repite su rol histórico de ente asimilacionista”*  
(Galdames, Walqui & Gustafson, 2011)

La educación bilingüe intercultural puede aportar elementos importantes para que en nuestro país demos un salto hacia una educación de calidad, propia de nuestra historia, contexto y que responda a la diversidad cultural, que permita avanzar a nuevos horizontes de desarrollo y Buen Vivir para los pueblos.





Dentro de los elementos sustanciales que nos aporta toda la experiencia acumulada sobre EBI, con un énfasis en este documento en la Pedagogía maya y que debería incorporarse a los estándares de calidad son:

**La educación y la comunidad altamente unidas:** No podemos desvincular el proceso de aprendizaje sin involucrar un diálogo generacional, que permite la transmisión de valores entre personas de diferentes etapas de vida que conviven en una comunidad. Además, la y el educando se da cuenta de las necesidades propias de su entorno.

**La comunidad como fuente de cultura y valores:** Para que el proceso educativo tenga significado en la vida de las y los estudiantes, es de suma importancia el aprendizaje de valores que realmente puedan aplicarse, vivirse y reproducirse para mejorar la vida misma, aceptar a las personas con sus propias características, la solidaridad, la protección de la vida y la naturaleza.

**Educar para el servicio, el respeto y el reconocimiento como base para las relaciones sociales:** El proceso de enseñanza-aprendizaje en el sistema escolar debe darle las herramientas a la niñez, adolescencia y juventud para vivir y convivir en armonía entre seres humanos y los diferentes roles que puedan jugar en la sociedad, por lo que se debe aprender también sobre el poder y la autoridad; que la sencillez, la consulta, la pluralidad, la lealtad, son bases fundamentales en el ejercicio del poder.

## ¿CÓMO ESTAMOS EN ALGUNOS INDICADORES DE CALIDAD?

Solo 66% del total inscrito finalizó primaria. Del 100% de niños inscritos inicialmente solo el 66% finalizaron y del 100% de niñas inscritas solo 62% finalizaron.

De acuerdo con datos del Ministerio de Educación, al año 2013 se reporta una tasa de finalización de primaria del 66.0%; de la cual el 66.0% corresponde a hombres y el 62% a mujeres. En tanto que los datos generales de toda la primaria indican que la tasa de repitencia del mismo año (2013), se sitúa en 10.2%; la deserción en un 3.5% y la promoción en 86.6%.

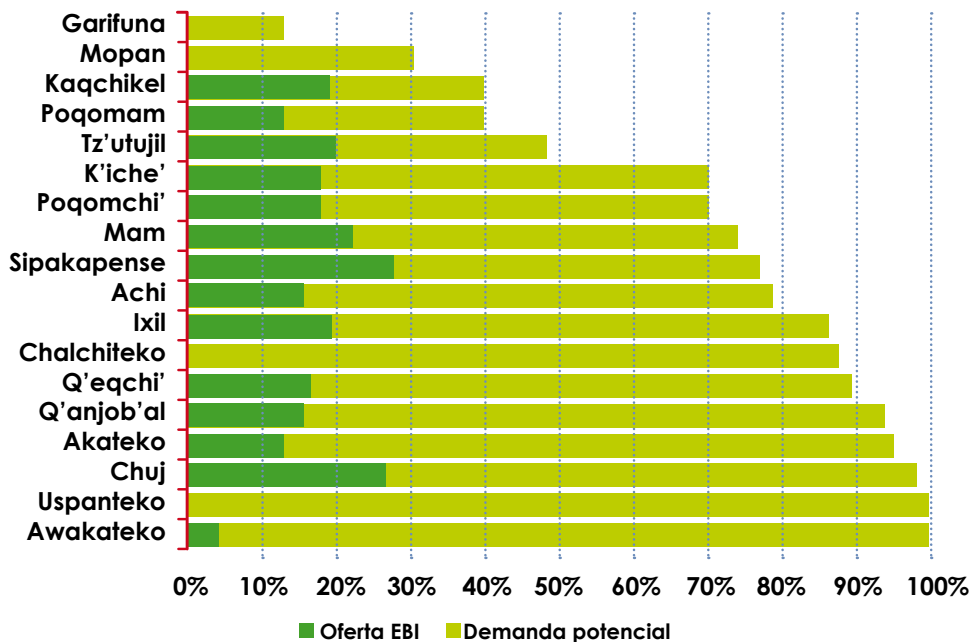
Una rápida mirada a los indicadores del Primer Grado de Primaria demuestra que, no obstante los esfuerzos por reducir el fenómeno del fracaso escolar, para el 2013 se reporta una tasa de repitencia del 22.5% por ciento; la tasa de deserción es del 6.6% y la promoción es del 73.7%; lo cual es preocupante porque cada año, poco más de una cuarta parte de niños que ingresan por primera vez a la escuela ven truncados sus esfuerzos por avanzar en su escolarización y aprendizaje.

Veamos otros indicadores relacionados con la educación bilingüe e intercultural.



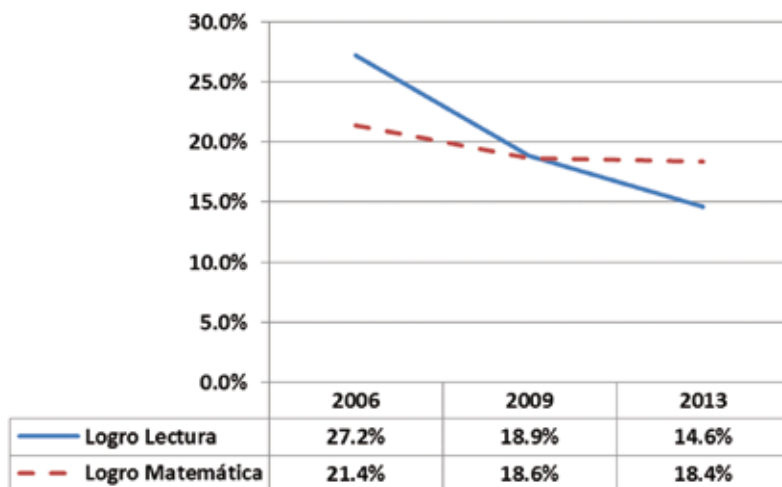
**Oferta y demanda de educación bilingüe intercultural**  
**Tasa de matriculación y demanda potencial según idioma.**

(Cifras en porcentajes)



Fuente: ICEFI, sobre la base de la Plataforma de Información Social Integrada (PISI) Ministerio de Educación

**Desempeño en evaluaciones de lectura y matemática a estudiantes de tercero básico**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DIGEDUCA, Mineduc

**¿QUÉ HACER PARA TRANSFORMAR LA CALIDAD EDUCATIVA?**

De una agenda de cobertura a una agenda de calidad<sup>1</sup>

Agenda de cobertura	Agenda de Calidad
<p>Cobertura pone énfasis en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso y cobertura de estudiantes</li> <li>• Construcción de escuelas</li> <li>• Formación masiva de docentes a nivel medio</li> <li>• Creación de plazas docentes</li> <li>• Nombramiento de docentes Débil el trabajo en:</li> <li>• Descentralización</li> <li>• Autonomía escolar y docente</li> <li>• Materiales de enseñanza aprendizaje</li> <li>• Formación y desarrollo de docentes</li> <li>• Evaluación de aprendizaje</li> </ul>	<p>Calidad pone énfasis en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprendizaje por parte de las y los estudiantes</li> <li>• Completamiento de la educación</li> <li>• Pertinencia lingüística y cultural</li> <li>• Reforma curricular</li> <li>• Formación de docentes necesarios a nivel pos-secundario</li> <li>• Selección de los mejores docentes y su evaluación</li> <li>• Descentralización</li> <li>• Autonomía escolar y docente</li> <li>• Dotación de mejores materiales de enseñanza aprendizaje</li> <li>• Evaluación de la calidad de la educación</li> <li>• Transparencia y rendición de cuentas</li> </ul>

<sup>1</sup> Rubio, Fernando. Ponencia ¿Hacia dónde va la Educación? Guatemala, 2014.



## DESAFÍOS PARA LA CALIDAD EDUCATIVA:

- Asegurar la formación EBI de las y los docentes en servicio y las y los nuevos graduandos a nivel universitario. Asegurar que en el diseño curricular de la formación inicial docente, tanto del bachillerato como de la etapa universitaria esté presente el enfoque de la metodología bilingüe e intercultural.
- Atender la demanda de educación desde el propio idioma y cultura en las escuelas con población maya, xinca o garífuna.
- Impulsar en todo el sistema educativo nacional la educación intercultural, implicando en ello a docentes y estudiantes ladinos, mayas, garífunas y xincas.
- Fortalecer en docentes y estudiantes el dominio de estrategias para el desarrollo de la lectura comprensiva y crítica; así como de las matemáticas, a fin de potenciar el razonamiento lógico y el pensamiento, en la población educativa.
- Mayor inversión en infraestructura escolar y recursos educativos. Es urgente una política de materiales educativos.
- Transparencia en la inversión de los recursos y el acceso a dicha información.

## REFORMAL EL MODELO DE GESTIÓN

### **¿Qué es el modelo de gestión del sistema educativo?**

El modelo de gestión del sistema educativo en Guatemala es la forma en que las instituciones encargadas de la educación, como el MINEDUC, organizan y desarrollan la educación en el país.

La gestión educativa se vincula con los procesos administrativos, ya que además de administrar, planificar y ejecutar la educación, debe orientar el sistema educativo, fortalecer la escuela y sus procesos pedagógicos.

La gestión de la educación pública debe garantizar una educación abierta para todos, financiarse con fondos públicos, estar libre de cualquier forma de discriminación y asegurar resultados de calidad. Pero, ¿funciona de esta manera la gestión de la educación pública en Guatemala?

### **La gestión de la educación pública en Guatemala hoy**

El sistema educativo en Guatemala se ha adaptado para un fin distinto que el de cumplir el derecho a la educación, y este fin responde al contexto de globalización imperante y a la lógica que la sociedad de mercado ha impuesto.

La gestión educativa en Guatemala falla, al momento de: ampliar la cobertura educativa, ampliar el presupuesto destinado a educación, mejorar los niveles de alfabetización, además de contar con un Curriculum Nacional Base –CNB--sumamente débil, y no adaptar los métodos pedagógicos según el contexto cultural e idiomático de las distintas comunidades del país. En definitiva, los indicadores nos dicen que estamos mal en materia de gestión educativa.

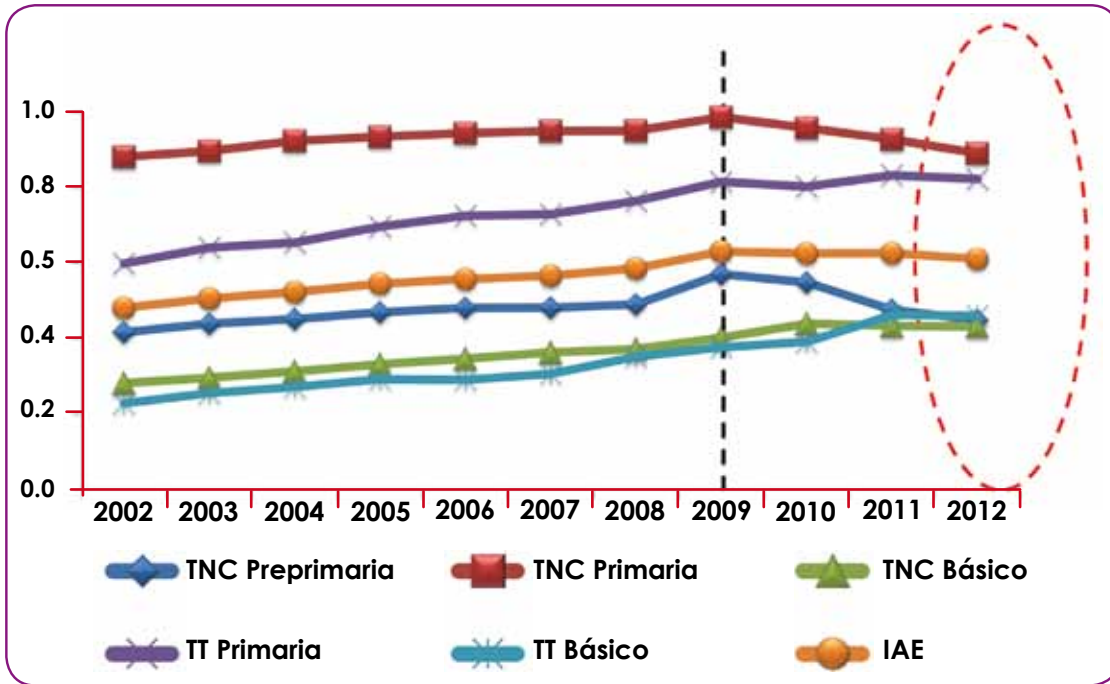
Un indicador que permite determinar el éxito o fracaso en la implementación de las políticas públicas educativas, es el Índice de Avance Educativo.



Este índice se obtiene al analizar la relación de las tasas netas de cobertura y las tasas de terminación de los ciclos educativos. Y tiene como objetivo identificar a los municipios que están más lejos de lograr sus metas en educación, lo que permite enfocar esfuerzos en dichos lugares.

El índice de Avance Educativo, del año 2002 al 2012 se ha comportado así:

### Índice de avance educativo



Fuente: ICEFI, presentación preparada para el segundo conversatorio ¿hacia dónde va la educación pública en Guatemala?, presentación: de sistemas de información a sistemas de gestión, 2 de octubre del 2014.

- La tasa neta de cobertura siempre ha sido superior a la tasa de terminación, es decir, que de todos los y las estudiantes inscritos en un ciclo educativo solo una parte de ellos lo termina.
- La mayor distancia entre la tasa neta de cobertura y la tasa de terminación se encuentra en el ciclo de la primaria.
- El mayor crecimiento en el índice de avance educativo sucedió en el año 2009
- Del año 2009 hasta el año 2012 la tasa neta de cobertura, la tasa de terminación y por lo tanto el índice de avance educativo muestran una tendencia a disminuir, lo que muestra que la gestión educativa es peor que en años anteriores.

Según el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI– este comportamiento del índice de avance educativo se explica por: los niveles de desnutrición que sufren las niñas y los niños, sobre todo en el área rural, la falta de cobertura en el nivel pre-primario, y los altos niveles de sobre edad en la primaria.



## ¡Y AÚN HAY MÁS!

### **Privatización:**

Se ha generado un cambio en la forma de ver lo público en los últimos 25 años, ahora la escuela pública es considerada mala, y se piensa que ofrece educación de calidad inferior. La escuela pública como institución no puede ser privatizada, pero sí sus procesos, lo que introduce una lógica de mercado en el sistema educativo, “estudiamos para trabajar y no para aprender”.

### **Segmentación educativa:**

Este es un concepto que describe la presencia de varios segmentos escolares, con distinto nivel de calidad y que se determina por la estructura socioeconómica de padres, madres, alumnas y alumnos, y es una expresión de la inequidad en el sistema educativo.

Esta segmentación puede verse en el siguiente esquema:

### **Segmentación del sistema educativo**



#### **Sistema privado de educación**

Colegios de élite pocos, caros y elitistas, con proyecto educativo propio

Colegios para clase media – alta vinculados a ordenes religiosas

Colegios privados tipo patito

Colegios privados refugio



#### **Educación pública**

Escuelas e institutos públicos con resultados aceptables, bien gestionados

Grandes institutos públicos, abandonados, en condiciones precarias.

Escuelas e institutos en riesgo social

Escuelas e institutos rurales

Fuente: IPNUSAC, segundo conversatorio ¿hacia dónde va la educación pública en Guatemala?, presentación: modelo de la gestión del sistema educativo en Guatemala, 2 de octubre del 2014.

### **¿En qué nos beneficia un buen modelo de gestión de la educación pública?**

Un buen modelo de gestión nos beneficia con:

- una ampliación de las actividades administrativas del sistema educativo.
- nos ofrece una forma efectiva de desarrollar la educación pública en Guatemala.
- genera comunión entre los actores que intervienen en el proceso educativo.
- agiliza y facilita la planeación, la organización, el seguimiento y la evaluación del sistema educativo.
- permite optimizar el uso de los recursos

Todo lo anterior es parte del proceso de intervención institucional que permite la gestión educativa.

Sus beneficios se ilustran mejor así:



Este esquema muestra que una buena gestión de la educación pública, mejora claramente al sistema educativo nacional, dotándolo de orientación, capacidad pedagógica, proyectos educativos funcionales y políticas públicas educativas de alta aplicabilidad y resultados positivos.

## ¿POR QUÉ NO FUNCIONA EL MODELO DE GESTIÓN ACTUAL DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN?

- Exceso de centralización.
- Falta de información.
- Burocracia alta.
- Ausencia de la figura del director(a) de escuela con autoridad suficiente.
- Ausencia de sistema de supervisión educativa
- Cultura de corrupción.



## ¿CÓMO LO LOGRAMOS? ¿TENEMOS PROPUESTAS?

Distintas organizaciones, que se dedican y preocupan por mejorar el sistema educativo en Guatemala, han planteado ya propuestas que podrían ser funcionales con el apoyo completo del pueblo y el Estado, es decir que todos debemos preocuparnos por impulsarlas, las propuestas son:

### **Una nueva escuela rural.**

El área rural concentra la mayor cantidad de personas pobres y extremadamente pobres, y su índice de escolaridad es mucho menor que el de las áreas urbanas, y esto empeora en el caso de las mujeres y pueblos indígenas. El funcionamiento de la escuela rural presenta mayores dificultades que las urbanas.

La propuesta de PRODESSA (2009) promueve un modelo de gestión en el área rural, por ser un espacio donde la vida tiene mucha relación con el territorio. Y se basa en tres ideas centrales:

1.

### **Programa de reubicación docente**

- El docente debe demostrar dominio oral y escrito del idioma de la comunidad asignada en un tiempo prudencial o reubicarse en un territorio más adecuado.
- Las y los maestros deben permanecer en el mismo grado al menos por 4 años, sobre todo en el caso de primero primaria.
- Mejorar la situación laboral integral: mejor desempeño mejor salario.

2.

### **Reorganización del sistema educativo.**

- Empoderar a las madres y padres de familia con su escuela, pero manteniendo controles de respeto al docente y transparencia.
- Descentralización del sistema a través de creación de regiones sociolingüísticas con funciones y presupuesto, que sustituyen las direcciones departamentales.
- Establecer la carrera de directores de escuela con formación específica, salario y autoridad para hacer funcionar bien la escuela.

3.

### **Implementación del sistema nacional de acompañamiento educativo.**

- Implementar la propuesta con suficiente presupuesto: personal técnico y administrativo para acompañar a las escuelas.
- Asegurar la contratación de personal especializado en EBI para el acompañamiento.

## **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.

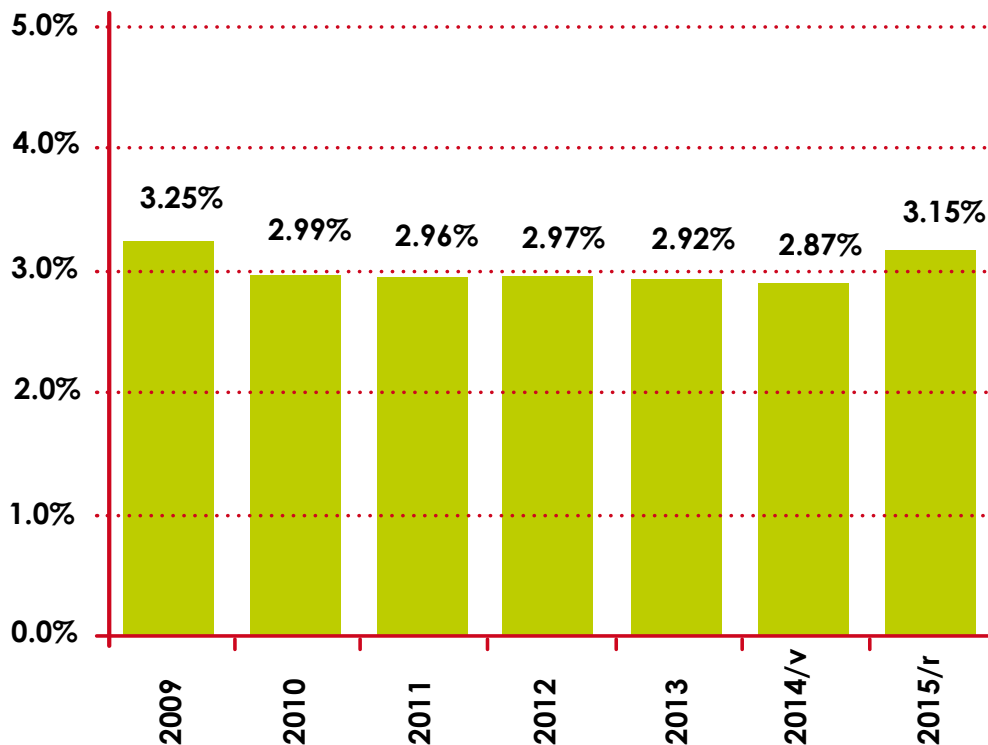
Sin embargo, dado lo pequeño del Estado guatemalteco la escasa inversión en educación llega a representar inclusive una quinta parte de los ingresos tributarios. Aquí es preciso recordar que el país tiene la menor carga tributaria de la región centroamericana. También estas relaciones donde el Estado recibe pocos ingresos para la inversión indican que el poder 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.

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

### **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.

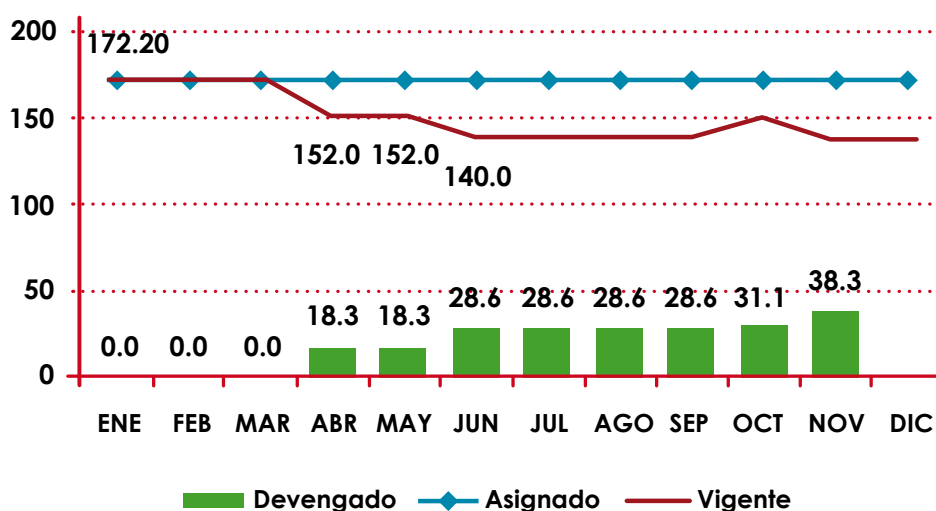
### Guatemala: gasto en educación como porcentaje del PIB



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

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?

### 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.

### Costos de disminuir la exclusión educativa 2015 - 2021

Intervención	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Educación bilingüe 90% de cobertura en tipología "A"	0.5%	0.5%	0.6%	0.6%	0.7%	0.7%	0.8%
Cobertura educativa 125 municipios más pobres	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.

## c. ¿Cuáles pueden ser las fuentes de financiamiento?

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´anjob´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 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 tendientes 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

*Es urgente cambiar la Educación.  
Participemos todos y todas.*

## 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>

