



¡Marcando el rumbo!

Educación
Primaria



Estrategia de Ampliación de Cobertura de Primaria

Introducción

A partir de los acuerdos de paz se redoblaron esfuerzos para aumentar la cobertura educativa del nivel primaria, a fin de buscar la tan anhelada cobertura universal. Los resultados fueron positivos y la cobertura neta de primaria se fue incrementando, hasta llegar a un 99% en el año 2009. Sin embargo, a partir de ese año la tendencia se revirtió, y la cobertura neta inició a disminuir hasta alcanzar en el año 2015 el mismo nivel que se tenía en el año 1999.

El escenario anterior ha generado preocupación en las autoridades educativas que buscan revertir esa tendencia y regresar la cobertura educativa a los niveles máximos alcanzados. Para ello es necesario desarrollar una estrategia, pero antes hay que tomar en cuenta que pueden haber factores que estén incidiendo en el registro de estadísticas y que hagan que estas no reflejen adecuadamente la realidad. El factor principal es que no existe un censo de población actualizado, lo cual podría estar sobre estimando la población que debe atender el MINEDUC. El segundo factor es que a lo largo de los años el MINEDUC ha cambiado la forma de recopilar información de matrícula. Nuevas tecnologías y la implementación del código único por estudiante en teoría reducen los errores en la duplicidad de registros, por lo cual la reducción de la matrícula se podría deber también a mejores formas de recopilar la información. Un tercer factor es que efectivamente la cobertura se ha reducido, quizás por causas diferentes a la capacidad de la oferta educativa en primaria (en 2015 existía una mayor cantidad de establecimientos de primaria y de docentes que en 2009).

Diagnóstico cobertura de educación primaria

Para las autoridades educativas existe el dilema de que, según las estadísticas del MINEDUC y las proyecciones de población del INE, la cobertura de educación primaria ha estado bajando en los últimos años. En el 2009 se registró la tasa neta de escolaridad en primaria más alta para Guatemala, alcanzando un 99.39%. A partir del año 2010 esa tasa ha ido decreciendo hasta llegar a 80.69% en el año 2015, tasa equiparable a la que se tenía en el año 1999 (ver Gráfico 1).

La disminución tan drástica que se observa en el Gráfico 1 es difícil explicarla especialmente debido a que tanto la cantidad de establecimientos como de docentes de primaria fueron mayores en 2015 de los que habían en 2009. Ello implica que la oferta no ha disminuido por lo que la disminución, de existir, se deberá a factores de demanda. En ese sentido este diagnóstico, como primer paso, buscó identificar si otras fuentes estadísticas pueden confirmar que la cobertura neta de primaria se sitúa cerca de ese 82%, o si bien dan un indicio de que la cobertura es mayor.

Soluciones a desafíos públicos

PROPUESTAS

#EducaciónPrimariaGT

www.cien.org.gt



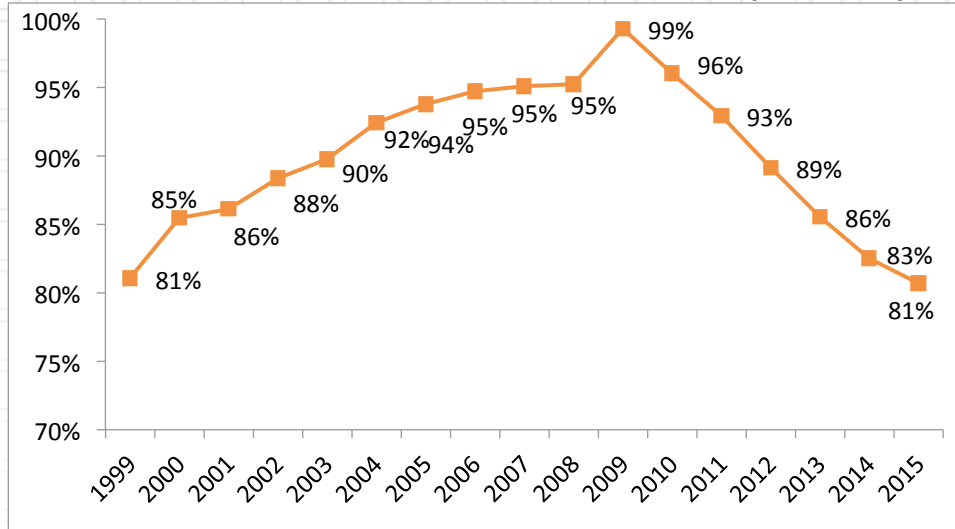
[cien.guatemala](https://www.facebook.com/cien.guatemala)



[@cienGT](https://twitter.com/cienGT)



Gráfico 1. Evolución de la tasa neta de escolaridad (1999-2015)



Fuente: elaboración propia a partir de MINEDUC, 2016

Al analizar la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI 2014- se puede notar un panorama un poco diferente al que se refleja en las estadísticas calculadas en base a las proyecciones de población. Según la encuesta, el 91% de la población entre 7 y 12 años está inscrita en un centro educativo. Sin embargo, no todos ellos se encuentran inscritos en primaria (1.6% se inscribió en preprimaria y 1.2% están inscritos en secundaria), lo que hace que la cobertura neta en primaria sea de 88%.

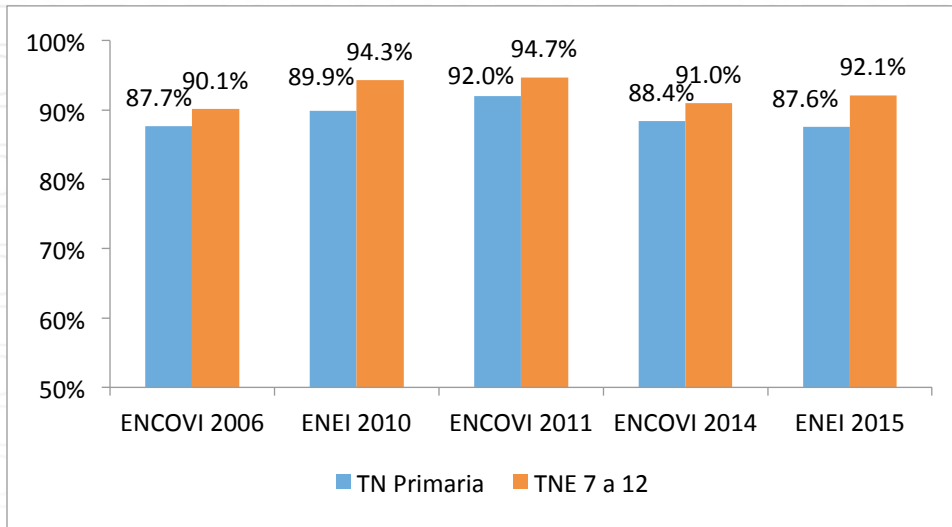
Adicionalmente, si se analiza la evolución de la cobertura neta de primaria y por edad con base en las estadísticas provenientes de las ENCOVI 2006, 2011 y 2014 y de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingreso -ENEI- de 2010 y 2015. Adicionalmente, se analizó la evolución de la cobertura educativa utilizando datos de Estadísticas Vitales y del Registro Nacional de Personas -RENAP-. En ambos casos la historia que cuentan es diferente a la que cuenta la cobertura calculada por medio de las proyecciones de población: si bien la cobertura puede haber disminuido, ha sido a un nivel mucho menor (ver Gráficos 2 y 3).

La evidencia anterior no pretende ser una apología a la cobertura educativa. Más bien, permite hacer más certera la planificación y corroborar que es factible utilizar las encuestas de hogares para hacer una macro-planificación para crear una estrategia de cobertura.

La ENCOVI -2014- muestra que las causas principales de la no inscripción de la niñez entre 7 a 12 años en un centro educativo son falta de dinero (53%), falta de interés (17%), edad (6%), razones relacionadas con la oferta educativa (6%) y enfermedad (5%). Lo anterior muestra que se puede crear una estrategia de ampliación de cobertura que busque solucionar las principales causas de la no inscripción escolar: falta de dinero, falta de interés y los padres no envían a sus hijos a una edad temprana.

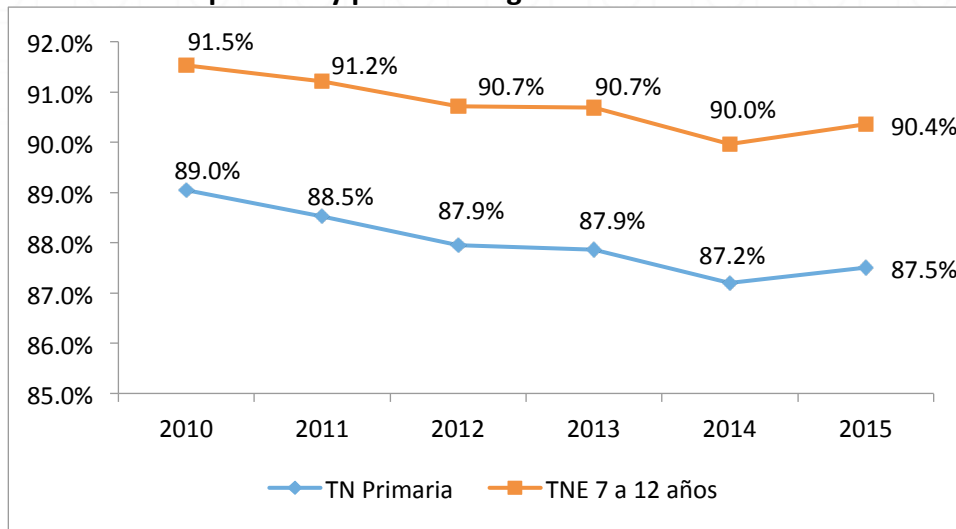


Gráfico 2. Cobertura educativa primaria y por edad (7 a 12 años) según encuestas de hogares



*TN Primaria = Tasa Neta de Escolaridad de Primaria. TNE 7 a 12 = Tasa Neta por edad, personas entre 7 a 12 años.
Fuente: elaboración propia a partir de INE.

Gráfico 3. Cobertura en primaria y por edad según información de nacimientos registrados



Fuente: elaboración propia a partir de datos de MINEDUC, INE y RENAP.

Propuesta de Estrategia de ampliación de cobertura de primaria

Elaborar una estrategia, cualquiera que sea, necesariamente requiere de priorizar. Priorizar no necesariamente establece las cosas que son importantes que las que no. De hecho todo puede ser importante, pero la clave es establecer qué es lo que sea hará primero y qué después. Teniendo en cuenta lo anterior, en esta estrategia se sugiere priorizar los Departamentos que



tienen la mayor cantidad de niños de 7 a 12 años, los cuales se encuentran, en su mayor parte, en Departamentos aledaños a la franja transversal del norte (Huehuetenango, Izabal, Guatemala, Alta Verapaz, Quiché, San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Chimaltenango y Baja Verapaz) ¹, y que tradicionalmente son los Departamentos con mayores rezagos en indicadores sociales, especialmente educación y salud.

Las intervenciones a realizar son las siguientes:

a) Estrategia de comunicación:

La estrategia de comunicación debe tener como objetivo propiciar el interés de los padres y de las comunidades, en la educación, particularmente mostrando evidencia de la importancia que la educación tiene para sus hijos. Los mecanismos de comunicación deben de ser escogidos acorde a la población a la que se quiere llegar. Shanker, Marian y Swimmer (2015), mencionan experiencias exitosas de comunicación para aumentar la cobertura educativa que incluían lo siguiente: a) campaña a nivel nacional de abogacía de la importancia de la educación; b) planificación distrital y promoción de alianzas; c) mapeo comunitario para identificar a la niñez fuera de la escuela. La implementación de la campaña puede contar con la participación de voluntarios que pueden ir a comunidades para hablar a los padres sobre la importancia de la educación (algo que fue implementado en Turquía).

En el caso de Pakistán, los autores identificaron acciones relacionadas con celebración de mítines, marchas con pancartas, cánticos relacionados con mensajes sobre la importancia de la comunicación. También se incluye actividades realizadas con organizaciones escolares, padres de familia y docentes para buscar su cooperación en las actividades de comunicación.

b) Mapeo escolar y micro-planificación:

El mapeo escolar se refiere a un conjunto de herramientas y procedimientos que se utilizan para identificar la demanda actual y futura de educación al nivel local y de identificar proyectos estratégicos para satisfacerla. Suele incorporar dimensiones demográficas y espaciales en el proceso de planificación educativa y a partir de ellos se genera normativas de cobertura y mejorar la provisión de servicios de forma equitativa. Se sugiere que el MINEDUC emplee herramientas para elaborar mapeo escolar que permita a nivel de comunidad lo siguiente:

- a) Diagnosticar la situación de la educación, lo que implica identificar las inequidades en el acceso a nivel geográfico y grupos vulnerables, datos de eficiencia interna y de recursos educativos (estado de la infraestructura, equipamiento, entre otros).
- b) Proyecciones de matrícula futura.
- c) Modificaciones de la oferta educativa respondiendo a las proyecciones identificadas.
- d) Identificar la población fuera de la escuela.

¹ Podría incluirse Suchitepéquez debido a que tiene una elevada cantidad de niñez fuera de la escuela.

**c) Programas de becas o transferencias condicionadas:**

El análisis de los datos de la ENCOVI demuestran que el 91.3% de los niños entre 7 a 12 años que se encuentran fuera de la escuela pertenecen a un hogar en pobreza. Ello implica que el programa de becas debe ser el programa principal para el aumento de cobertura, siempre acompañado de la estrategia de comunicación mencionadas en el apartado anterior. De hecho, el monto total estimado para la meta y la brecha es menor que la cantidad de niños fuera de la escuela en pobreza y pobreza extrema, lo cual justifica la necesidad que el programa de becas sea la parte medular de la estrategia.

A fin de aprovechar los esfuerzos que ya se están realizando y los recursos existentes, se sugiere que sea el programa de becas sea una extensión del programa de transferencias monetarias condicionadas, es decir que los hogares con niños que ingresen al sistema educativo en el marco de esta estrategia reciban la transferencia condicionada de Q150 mensuales por niño (que tradicionalmente es de 6 a 15 años pero en este caso se puede circunscribir a niños entre 7 a 12 años) con la corresponsabilidad de que el niño se inscriba y asista constantemente a la escuela primaria. Esto puede ocasionar que el programa tenga que expandir su cobertura a ámbitos geográficos en los cuales actualmente no lo tiene, pero siempre garantizando que los hogares receptores sean pobres o pobres extremos.

d) Reducción del riesgo de abandono escolar:

Si bien esta estrategia se basa en incorporar al sistema educativo a la niñez fuera de la escuela, es importante que se implementen estrategias para mejorar la eficiencia interna educativa, reduciendo el abandono escolar. Se tendrá muy poco efecto en la medida que se incorporen niños al sistema educativo pero que al poco tiempo lo abandonen. En sentido mejorar la eficiencia interna debe ser también un componente de expansión/mantenimiento de cobertura educativa.

Si se focaliza en los 11 departamentos y se realiza las intervenciones propuestas, se calcula que la cobertura educativa de la población de 7 a 12 años se incrementará a 94.6% y la cobertura neta de primaria a 92%.

Costo de la Estrategia:

La inversión estimada adicional que se requiere para lograr la meta es Q180.5 millones, lo que implica atraer al sistema educativo 83,587 nuevos estudiantes de 7 a 12 años al sistema educativo, en los departamentos focalizados.



¡Marcando el rumbo!

Educación
Primaria



Recomendaciones

1. Utilizar esta estrategia como un elemento base para la aplicación de cobertura. Adicionalmente, se sugiere comunicar los datos de matrícula de forma conjunta con los datos de nacimientos para **evidenciar el patrón demográfico existente** y con ello evitar la percepción de retroceso en la cobertura de primaria. También se recomienda no descuidar los esfuerzos para ampliar la cobertura de preprimaria, los cuales deben ser redoblados.
2. **Potencializar la micro-planificación:** es el elemento clave para dar respuesta a necesidades de cobertura en todos los niveles. Esa potencialización se puede lograr a través de la implementación del Sistema Nacional de Acompañamiento Educativo –SINAE- u otro mecanismo que se escoja, a fin de sistematizar procesos de micro-planificación por medio de la elaboración del mapeo escolar para detectar necesidades y a los niños y jóvenes fuera de la escuela. En ese sentido se debe pensar también retomar los sistemas de información de georreferenciación GIS para la planificación de la oferta.
3. **Atender a la población en sobre edad sin primaria completa.** Este documento solo toma en cuenta a la población entre 7 a 12 años fuera de la escuela. Sin embargo ello no significa que a la población mayor de 12 años sin primaria completa se le deba dejar olvidada. Al contrario, se debe potencializar la educación extraescolar para que pueda atender a las personas fuera de la escuela que tienen sobre edad, de tal forma que los programas extraescolares permitan a las personas a continuar estudiando (secundaria, técnicos) y/o ingresar al mercado laboral.
4. Las estrategias de comunicación pueden **incluir mensajes sobre la importancia de la educación en general** (no solo la primaria). Se recomienda que los procesos de comunicación sobre la importancia de la educación sea procesos sistémicos por parte del MINEDUC y por lo tanto no debiesen circunscribirse únicamente para la educación primaria. Se recomienda además que el MINEDUC haga alianzas con medios de comunicación para llevar los mensajes a la mayor cantidad posible de personas.
5. Lograr que la **coordinación institucional en el territorio priorizado**. Esta quizás no es responsabilidad del MINEDUC pero la Presidencia debe lograr coordinar a las diferentes entidades públicas para que sus servicios confluyan en las áreas priorizadas para lograr cambios sustanciales en la población más vulnerable.

PROPUESTA

Comunicar, micro-planificar y otorgar incentivos económicos (becas o transferencias condicionadas) para aumentar a niveles cercanos al universal la cobertura de educación primaria en la niñez entre 7 a 12 años

Soluciones a desafíos públicos

PROPUESTAS

#EducaciónPrimariaGT

www.cien.org.gt



[cien.guatemala](https://www.facebook.com/cien.guatemala)



[@cienGT](https://twitter.com/cienGT)