



¡Marcando el rumbo!

Agenda de Desarrollo: Educación

Proyecto de Lineamientos de Política Económica, Social
y de Seguridad 2011-2021

Guatemala, junio de 2015

Este documento se realizó gracias al apoyo financiero del proyecto Mejoramos Guate y del Centro para la Empresa Privada Internacional -CIPE-

Este documento forma parte de una serie de investigaciones en distintos campos que en conjunto establecen una Agenda de Desarrollo para Guatemala para los próximos años. Fue preparado por un equipo multidisciplinario de profesionales del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Su contenido (información, metodología, procesos y procedimientos) está sujeto a los respectivos derechos de autor. Cualquier reproducción del mismo, sea total o parcial, y sin importar el medio que se utilice para ello, requiere citar la fuente. Investigadores responsables: Bismarck Pineda (Preprimaria y Eficiencia Interna) y Álvaro Fortín (Secundaria).

CONTENIDO

Introducción	4
Educación Preprimaria	5
1. Diagnóstico	6
1.1. Marco legal e institucional de la educación en Guatemala.....	6
1.2. Análisis presupuestario	8
1.3. Cobertura educativa en preprimaria	11
1.4. Eficiencia interna en preprimaria	14
1.5. Causas de la baja cobertura de preprimaria	15
1.6. Avances y desafíos en educación preprimaria	19
2. Conclusiones sobre la educación preprimaria	22
3. Recomendaciones para la educación preprimaria.....	23
Eficiencia Interna	28
4. Diagnóstico	29
4.1. Organización del MINEDUC	29
4.2. Presupuesto de Educación	29
4.3. Recurso Humano	32
4.4. Calidad educativa	34
4.5. Análisis de indicadores de eficiencia interna	38
4.6. Causas del abandono y la no promoción.....	42
4.7. Avances y desafíos.....	47
5. Conclusiones sobre eficiencia interna	54
6. Recomendaciones para mejorar la eficiencia interna.....	56
Educación Secundaria para la Vida y el Trabajo	62
7. Diagnóstico y contexto	64
7.1. Compromisos internacionales y marco normativo nacional	64
7.2. Tendencias y modelos	65
7.3. Oferta disponible y demanda existente	68
7.4. Calidad de la oferta	72
7.5. Diversidad de la oferta del ciclo diversificado y su relación con el mundo laboral y la formación superior	73
7.6. Consideraciones financieras	75



¡Marcando el rumbo!

8. Conclusiones sobre educación secundaria	76
9. Recomendaciones para educación secundaria	77
ANEXOS	80
BIBLIOGRAFÍA	100

Introducción

La Educación es un factor clave para el desarrollo de un país. Las personas con educación de calidad tienen más posibilidades de obtener trabajos que requieren un mayor nivel de calificación o de realizar emprendimientos. La educación no solo tiene el efecto de mejorar la capacidad de generar ingresos de las personas. También contribuye a tener una población más sana, reducir la violencia y promover el civismo y los valores democráticos.

Por ello el tema educativo no puede ser excluido de la agenda de desarrollo. En este documento se presenta un diagnóstico de la educación en Guatemala, puntualizando específicamente en tres temas: educación preprimaria, eficiencia interna educativa y educación secundaria.

En educación primaria se inicia analizando el marco legal e institucional de la educación nacional, se hace un análisis de la composición del gasto del MINEDUC en este nivel y el gasto por departamento, luego se muestra la tasa de cobertura en los últimos años y la matrícula monolingüe y bilingüe, la cantidad y el ratio de docentes por alumno según sector y los municipios con mayor y menor cobertura en este nivel. Posteriormente se analiza las causas de la baja cobertura y se hace una estimación del costo de incrementar la misma. Por último se hace un recuento de los avances y desafíos de la última administración.

En eficiencia interna se analiza del presupuesto del MINEDUC de los últimos años y el crecimiento que ha tenido comparándolo con el presupuesto general. Asimismo se evidencia cuánto se ha gastado en cada nivel/ciclo, y luego se vincula los incrementos en el presupuesto a dos factores: el incremento del número de docentes y el incremento en los salarios derivado de pactos colectivos de trabajo. Luego se muestra los resultados de las evaluaciones internacionales para medir la calidad educativa y posteriormente se hace un análisis de la ineficiencia interna por grado y por sector. Asimismo se muestra los municipios con mayor fracaso escolar para cada nivel/ciclo educativo, se estima el costo que representa esta ineficiencia interna en el sector oficial y se abordan las causas del abandono y la no promoción. Se concluye la sección con los avances y desafíos de la última administración.

En educación secundaria se inicia mencionando los compromisos internacionales que el país ha firmado para mejorar la cobertura y la calidad de este ciclo educativo. Se hace una descripción de las tendencias y modelos de este ciclo en el mundo y luego se analiza las características de la oferta y la demanda educativa y se muestra la cantidad de jóvenes en edad escolar que están fuera del sistema educativo y la cobertura de programas de educación extra escolar y de capacitación técnica. Por último se analiza la calidad de la oferta, su diversidad y cómo se enlaza con el mundo laboral y la formación superior.

Para cada uno de estos temas se aportan conclusiones y las recomendaciones que se considera deben estar contenidas en los planes de gobierno.

Educación Preprimaria

El acceso y la calidad de la educación inicial y preprimaria tienen efectos positivos en la trayectoria educativa y en la calidad de vida de la niñez. Magnuson y Waldfogel (2005) mencionan que los programas educativos que inician desde la edad temprana tienen el potencial de reducir la brecha en el rendimiento entre los niños que viven en pobreza respecto de los que no. Lynch (2005) menciona la existencia de evidencia internacional relacionada con que la calidad de programas de educación inicial y preprimaria está ligada positivamente con mejores resultados cognitivos, es costo efectiva, y mejoran el rendimiento académico de la niñez. Estar preparado para iniciar la educación primaria permite a los estudiantes tener un mejor éxito escolar, y es precisamente la población con menos recursos los que tiene menos oportunidades para recibir educación temprana y por lo tanto, estar listos para la escuela.

Según Barnett (2012) la educación inicial para los niños en desventaja puede incrementar sus habilidades cognitivas y mejorar su éxito escolar. Por su parte Barnard (2001) menciona que los niños que ingresan a la educación primaria sin haber recibido educación preescolar pueden sufrir de forma emocional, social e intelectual (incluso físicamente) y según el estudio empírico de Oskawe (2009) donde se analizó el rendimiento entre los estudiantes de primaria que habían recibido educación preescolar versus aquellos que no lo habían hecho, se encontró que los que sí la recibieron demostraron tener mejores habilidades cognitivas, motoras y sociales que aquellos que no asistieron a la preprimaria.

Otros estudios han identificado que los niños que, en sus primeros años lograr adquirir competencias en tres áreas troncales: regulación de la emoción, comportamiento y atención; lenguaje, razonamiento y resolución de problemas; y la relación con otros y creación de lazos de amistad, experimentan un éxito mayor que aquellos que no las adquirieron antes de entrar a la educación primaria (ver Williams y Mann, 2011). En Artiles (2011) se puede encontrar una extensa revisión de la literatura respecto de la evidencia internacional de los beneficios de la educación inicial y preprimaria.

Esta sección se basará en la educación preprimaria, entendida como la educación que se recibe entre uno a tres años anterior a la educación primaria (aunque se concentra especialmente en la población entre 5 y 6 años de edad, es decir dos años antes de la educación primaria). Los programas de educación preprimaria buscan proveer de actividades educacionales y de desarrollo temprano para fomentar la maduración cognitiva y social de los niños y prepararlos para la escuela (ver Elliott, 2006). Si bien el enfoque en la educación preprimaria, no se quisiera dejar de mencionar la importancia de la educación inicial (de 0 a 4 años), y la necesidad de diseñar estrategias para su ampliación de cobertura con calidad.

1. Diagnóstico

1.1. Marco legal e institucional de la educación en Guatemala

El Marco Legal del sector educación se compone por una diversidad de normativas impulsadas en diferentes momentos y realidades. Por ejemplo la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional (Decreto 1485), que fue promulgada en el año 1961 se constituye en uno de los elementos del marco normativo con mayor antigüedad que se encuentra vigente y en él se estructura la carrera de los docentes del sector público guatemalteco. En esta Ley se establecen los escalafones¹ (categorías de ascenso) de los docentes, los requisitos para los ascensos, los requisitos para ser contratado, entre otros. Sin embargo, es la Constitución Política de la República de Guatemala la Ley de mayor orden que aborda el tema de educación en el país. La Constitución fue promulgada en 1985, y reformada en 1993.

Los artículos más relevantes para el sector educativo son los siguientes:

- a) El artículo 74 declara la educación como un derecho y un deber a partir de los niveles de educación inicial, preprimaria, primaria y básica y señala la gratuidad de la educación impartida por el Estado. También establece que el Estado promoverá la educación especial, la diversificada y la extraescolar.
- b) El artículo 76 señala que la educación debe ser administrada de forma descentralizada y regionalizada y que debe ser bilingüe para las escuelas que se encuentran en zonas de predominante población indígena.
- c) El artículo 78 señala que los derechos adquiridos por el magisterio nacional tienen un carácter de mínimos e irrenunciables.
- d) El artículo 80 señala que el Estado debe promover la ciencia y la tecnología.

La Ley de Educación Nacional (Decreto 12-91) es la Ley que regula el sector educativo pre universitario nacional. En esta Ley se estructura el sector educativo nacional, integrados por los subsistemas de educación escolar y el de educación extraescolar. El subsistema de educación escolar se estructura en niveles. El nivel inicial el cual abarca a niños de 0 hasta 4 años y la educación preprimaria, a niños entre 4 y 6 años² (grados Párvulos 1, 2 y 3). La primaria atiende a estudiantes entre 7 y 12 años y se estructura en 6 grados, y la educación acelerada para adultos catalogada de 1ª a 4ta etapa. El nivel de educación media se estructura en dos ciclos, el ciclo básico que se compone de 3 grados y atiende a alumnos entre 13 a 15 años y el ciclo diversificado, que se compone de 3 grados para el caso de perito y magisterio de preprimaria y de 2 grados para bachillerato y atiende a estudiantes entre 16 y 18 años.

¹ Consiste en 6 categorías catalogadas desde la A (categoría inicial) a la F (categoría máxima que se puede alcanzar). Entre

² Debe tomarse en cuenta que el MINEDUC calcula el indicador de cobertura de preprimaria únicamente para los estudiantes entre 4 a 6 años.)

Asimismo la Ley brinda la estructura del Ministerio de Educación –MINEDUC–, define a las comunidades educativas, los centros educativos (públicos, privados y por cooperativa), los derechos y obligaciones de los educadores, educandos y padres de familia, entre otros.

La Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97 y sus reformas) también establece funciones para el MINEDUC, otorgándole la función de formular y administrar la política educativa, promover la autogestión educativa y la descentralización, entre otras.

El marco del sector educativo también se compone por la Ley Marco de los Acuerdos de Paz (Decreto 52-2005), específicamente en el Acuerdo Socioeconómico y de Situación Agraria se establece el compromiso de impulsar la descentralización y la ampliación de cobertura de la educación bilingüe. La Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002) dispone la descentralización de las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales a los municipios y demás instituciones del Estado en diferentes sectores, incluyendo al sector Educación³. El Código Municipal (Decreto 12-2002) establece en el artículo 68 que es competencia del municipio la gestión de la educación preprimaria y primaria, los programas de alfabetización y la educación bilingüe. A lo anterior también hay que sumarle la diferente normativa promulgada por el Organismo Ejecutivo y el MINEDUC en forma de Acuerdos Gubernativos y Acuerdos Ministeriales.

El sector educativo no tiene un único ente rector. El MINEDUC únicamente es el ente rector del sector educativo preuniversitario y educación extra escolar, el Comité Nacional de Alfabetización –CONALFA– tiene a su cargo la alfabetización de adultos, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad –INTECAP– está a cargo de la capacitación técnica, las Municipalidades y Consejos Desarrollo participan en la construcción de edificios escolares o la contratación de docentes, el Ministerio de Comunicaciones, por medio de la Unidad de Construcción de Edificios del Estado, y el Ministerio de Desarrollo Social se encargan de construcción de infraestructura escolar. El sector educativo universitario está a cargo de la Universidad San Carlos de Guatemala y del Consejo de Enseñanza Privada Superior.

Lo anterior complica la integración de un único sistema educativo y requiere de la coordinación interinstitucional para que el sistema funcione. Por ejemplo es el sector universitario el que forma a los docentes que se desempeñan en el nivel medio y recientemente los que se desempeñarán en el nivel de primaria (ver Recuadro 1). Ello requiere por lo tanto una estrecha coordinación entre el MINEDUC y las universidades para que la formación del docente esté vinculada con las competencias que de ellos se requieren.

³ Las competencias no incluyen las atribuciones que la Constitución Política de la República asigna con exclusividad a otras instituciones o entidades del Estado (Artículo 7).

Recuadro 1. Formación docente en Guatemala

La formación docente en Guatemala es diferente según el nivel educativo en el que se desempeñará el docente. Hasta hace tres años, la formación de los docentes de primaria y de preprimaria se impartía en Escuelas Normales de Educación, las cuales pertenecen al ciclo diversificado, por lo que era una formación preuniversitaria. Sin embargo, a partir del 2012 se realizó una reforma para la formación inicial docente para los maestros de primaria. Los nuevos maestros para poder ejercer en ese nivel deben de obtener el título de profesorado en enseñanza primaria, el cual se imparte a nivel superior.

Para los maestros de preprimaria la formación se continúa haciendo a nivel de diversificado (por medio de Escuelas Normales). Existe la carrera de magisterio en preprimaria bilingüe y la de maestro de preprimaria monolingüe. La carrera tiene una duración de tres años.

El MINEDUC ofrece dos modalidades en preprimaria. La preprimaria monolingüe, que es la que atiende a la mayor cantidad de estudiantes y la primaria bilingüe⁴. La provisión de materiales educativos y capacitación y apoyo docente de la preprimaria monolingüe y generación de lineamientos para el acompañamiento pedagógico están a cargo de la Dirección General de Gestión de la Calidad Educativa –DIGECADE- del MINEDUC. Para la preprimaria bilingüe esas tareas están a cargo de la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural –DIGEBI-. EL Currículo Nacional Base es elaborado por la Dirección General de Currículo –DIGECUR- y la provisión de servicios de apoyo por la Dirección General de Participación Comunitaria –DIGEPSA-, los cuales se prestan de forma descentralizada, mediante el traslado de recursos económicos a organizaciones escolares para la provisión de la alimentación escolar y útiles escolares. La determinación de la demanda docente la realiza la Dirección de Planificación Educativa, basada en información de las Direcciones Departamentales de Educación (que lo hacen para cada uno de sus Departamentos o Regiones) La supervisión educativa está a cargo de las Direcciones Departamentales. La selección de los docentes está a cargo del Jurado Nacional de Oposición.

La participación de diferentes dependencias requiere de un trabajo coordinado, que muchas veces es difícil de lograr debido al trabajo vertical de cada dirección (en la siguiente sección de eficiencia interna se hace una propuesta de cómo lograr un trabajo de coordinación horizontal basada en una experiencia actualmente en implementación en el MINEDUC).

1.2. Análisis presupuestario

En la sección de eficiencia interna se presenta un análisis del presupuesto educativo en todos los niveles. Para el nivel preprimaria se destina el 13% del total del gasto del

⁴ También ofrece el Programa de Atención Integral al niño menor de 6 años –PAIN- pero con una cobertura muy limitada. De este programa se hablará más adelante en este documento.

MINEDUC, siendo el segundo más importante, pero muy lejos del principal que es el gasto en primaria que ocupa el 69%.

El gasto público por estudiante al año en preprimaria es de Q2,995.5, lo que equivale a un total de Q1,358,662,371. Según datos de la ENCOVI 2011, el total de gasto privado en educación inicial y preprimaria de las familias equivale a Q 526,691,843. El gasto de las familias con hijos que asisten a educación inicial y preprimaria en el MINEDUC es en promedio Q2,756 al año, mientras que para los que envían sus hijos a colegios privados el gasto promedio es Q7,669 al año (ver desglose en Tabla 1). Es interesante notar que, a pesar de que en 2011 ya existía gratuidad, aún se reportan gastos de colegiatura y de inscripción para las familias atendidas por el MINEDUC. En la próxima ENCOVI 2014, pendiente de publicar, se debe analizar si esta tendencia se mantiene.

Si se analiza la composición del Programa Preprimaria⁵ del Ministerio de Educación se puede notar que el mayor rubro es el pago de salarios y prestaciones docentes, siendo para los docentes de preprimaria monolingüe mayor que para los docentes de preprimaria bilingüe (lo cual se ve reflejado en el hecho de que del total de docentes en preprimaria, el 78.4% son de preprimaria monolingüe y el 21.6% de preprimaria bilingüe). En la Tabla 2 se puede observar cómo se componen los gastos en este programa.

Tabla 1. Gasto promedio al año en Quetzales de las familias en educación preprimaria, según sector (2011)

	Inscripción	Uniformes	Libros	Colegiatura	Transporte	Materiales	Otros gastos	Total
MINEDUC	30.80	157.49	100.37	948.65	882.21	330.66	306.21	2,756.40
Privado/ONG	483.27	342.96	629.82	3,001.75	1,527.94	771.80	911.64	7,669.18

Fuente: elaboración propia a partir de –INE- (2012).

Tabla 2. Composición del gasto del programa preprimaria (2013)

Tipo de gasto	%
Docentes preprimaria Monolingüe (sueldos y prestaciones)	76.4%
Docentes preprimaria Bilingüe (sueldos y prestaciones)	16.1%
Capacitación docente preprimaria monolingüe	1.2%
Capacitación docente preprimaria bilingüe	0.1%
Útiles escolares preprimaria monolingüe	1.6%
Textos escolares preprimaria monolingüe	1.3%
Textos escolares preprimaria bilingüe	0.1%
Remozamiento de centros educativos	0.4%
Valija Didáctica	0.3%

⁵ Nótese que el gasto del programa preprimaria es diferente al presentado en el párrafo anterior. Esto debido que el anterior toma en cuenta también los programas comunes de los que se eroga parte al nivel preprimaria.

Otros	2.4%
-------	------

Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN.

Es al departamento de Guatemala al que más se le destina del presupuesto de preprimaria, y el departamento de El Progreso al que menos. En la Tabla 3 se puede notar que existe una relación directa entre la matrícula por departamento y el gasto por departamento.

Tabla 3. Porcentaje del gasto y de matrícula en preprimaria en cada Departamento (2013)

Concepto	% del gasto	% de la matrícula
Guatemala	16.1%	15.2%
San Marcos	8.5%	7.4%
Quetzaltenango	6.1%	5.6%
Huehuetenango	6.1%	6.4%
Alta Verapaz	5.7%	6.4%
Petén	5.1%	5.2%
Quiché	5.1%	5.4%
Escuintla	4.7%	5.3%
Suchitepéquez	3.9%	4.9%
Jutiapa	3.8%	4.4%
Sololá	3.7%	3.5%
Chiquimula	3.6%	3.0%
Totonicapán	3.4%	2.9%
Retalhuleu	3.3%	3.1%
Baja Verapaz	3.1%	2.6%
Santa Rosa	3.1%	3.5%
Chimaltenango	3.0%	3.4%
Izabal	3.0%	3.0%
Jalapa	2.5%	2.8%
Zacapa	2.5%	2.3%
Sacatepéquez	2.0%	2.2%
El Progreso	1.7%	1.6%

Fuente: elaboración propia a partir de MINFIN.

El nivel de ejecución financiera de este programa no fue una dificultad para el MINEDUC, ya que en 2014 se logró ejecutar el 98% del total.

El programa Apoyo para el consumo adecuado de alimentos destina un total de Q86,625,074, lo cual implica un gasto anual por alumno de Q191. Si se asumen 180 días de clase (lo cual es deseable pero difícilmente se alcanzó) sería un gasto al día de Q1.06 por alumno. Las asignaciones para alimentación escolar son de Q1.11 diario para el área

urbana, Q1.58 para el área rural, Q1.61 para el área urbana de los municipios priorizados en el Pacto Hambre cero y Q2.08 en el área rural de esos municipios. Lo anterior implica que el gasto diario por alumno ha sido inferior a la asignación programada.

1.3. Cobertura educativa en preprimaria

El MINEDUC no recopila datos de cobertura de educación inicial, por lo cual no se tienen estadísticas oficiales de su cobertura. Sin embargo, según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –ENCOVI- 2011, la cobertura neta de educación inicial es muy limitada, siendo de apenas de 2.9% para los niños de 3 años y de 21.7% para los de cuatro.

Tabla 4. Cobertura educativa para niños en edad del nivel de educación inicial

Edad (Años)	Cobertura
0	0.1%
1	0.1%
2	1.7%
3	2.9%
4	21.7%

Fuente: cálculos propios en base a INE, 2012.

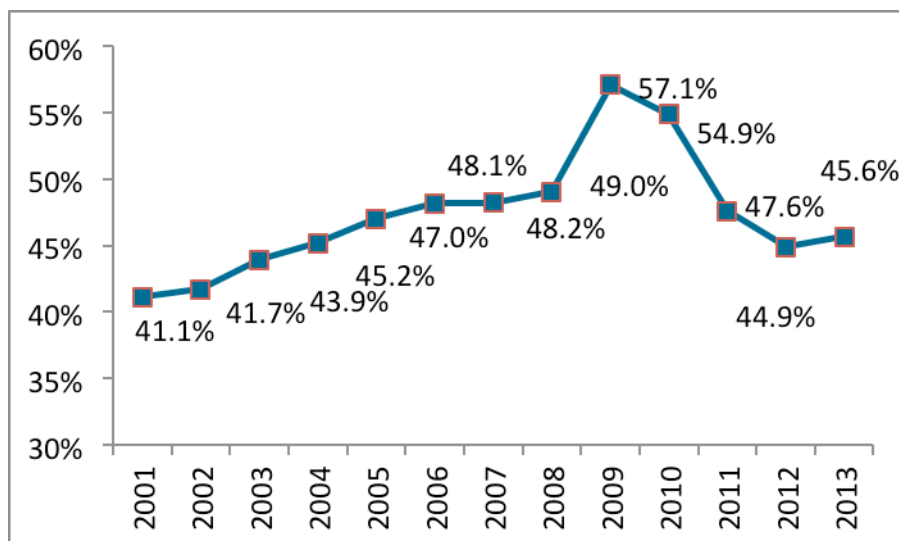
Según datos del MINEDUC, en el año 2013 la cobertura neta de preprimaria era de 45.6%, siendo Guatemala el departamento con mayor cobertura (64.6%) y El Quiché con menor cobertura (29.1%).

Del total de estudiantes inscritos, el 83.5% se encuentra en el sector público y 16.5% en el sector privado. La evolución de la cobertura de preprimaria se ha mantenido prácticamente estancada en los últimos 10 años. Eso se puede ver en el Gráfico 1, donde, si se deja a un lado los datos de 2009 y 2010⁶, no ha habido aumentos importantes en la cobertura educativa en este nivel⁷.

Gráfico 1. Cobertura neta nivel preprimaria

⁶ El aumento podría venir por las transferencias condicionadas y la gratuidad aunque también es muy probable que exista un efecto estadístico relacionado con la antigüedad de las proyecciones de población (lo cual ya las hace bastante inexactas) y el cambio en la metodología de recolección de información del MINEDUC.

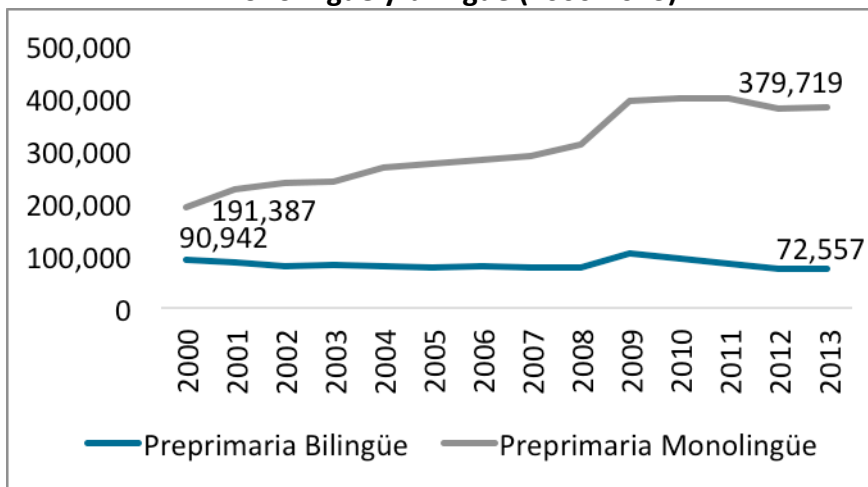
⁷ Debido a que las proyecciones de población, que se elaboraron a partir del censo 2002, son antiguas, existe un error de cálculo que puede tener un efecto importante en el indicador. La tasa neta de cobertura de preprimaria se calcula dividiendo el total de estudiantes inscritos en preprimaria entre 5 y 6 años de edad, entre la población total que tiene 5 y 6 años de edad. Esto significa que si el denominador se sobre estima, el indicador baja, lo cual es consecuencia de no tener un censo actualizado. Otro factor interesante de analizar es que existe un porcentaje importante de población entre 5 y 6 años que se encuentra inscrita en primero primaria, por lo tanto el indicador de tasa neta de cobertura no contaría la historia completa. Si se contabilizan los estudiantes de 5 y 6 años inscritos en primaria, la tasa neta de escolarización para la población de esa edad es de 57.7%, es decir, más de 11 puntos porcentuales superior a la tasa neta.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MINEDUC, (2014b).

Al descomponer el crecimiento de la educación preprimaria entre sus componentes monolingüe y bilingüe se puede notar que la primaria monolingüe ha ido incrementando cobertura, mientras que la bilingüe la ha disminuido.

Gráfico 2. Evolución de la matrícula preprimaria monolingüe y bilingüe (2000-2013)



Fuente: elaboración propia a partir de MINEDUC.

Debe notarse que a partir de 2011 la matrícula descendió. Lo anterior contrasta con el aumento en el número de docentes contratados por el gobierno a partir de 2012, el cual aumentó considerablemente respecto de 2011 (10,053 docentes adicionales). Este aumento si bien no se vio reflejado en un aumento de cobertura, sí permitió una mejora en el

indicador alumnos por docente que pasó de 25.5 en 2009 a 14.8 en 2013, acercándose al promedio del sector privado.

Tabla 5. Docentes Contratados en Preprimaria y Número de Alumnos por Docente

Año	Personal Docente Contratado		Ratio alumno docente	
	Público	Privado	Público	Privado
2009	19,513	4,999	25.5	17.3
2010	20,505	5,077	24.1	16.6
2011	20,776	5,334	23.2	16.1
2012	30,829	7,828	14.7	11.2
2013	30,573	10,479	14.8	8.6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINEDUC 2014.

A nivel municipal, la cobertura educativa de preprimaria presenta una gran variabilidad. Los municipios con mayor cobertura educativa en preprimaria se encuentran en los departamentos de Zacapa, Santa Rosa y Guatemala, mientras que los municipios con menor cobertura se encuentran especialmente en el área del altiplano guatemalteco, siendo la diferencia bastante grande entre los municipios con mayor cobertura con los de menor (ver Tabla 6).

No existen diferencias importantes en la cobertura de preprimaria según sexo: en 2013 la cobertura neta para las niñas fue de 45.6% mientras que para los niños fue de 45.7%. Según datos del MINEDUC, el sector público atiende al 83.5% de los estudiantes de preprimaria y el sector privado al 16.5%. El sector público en 2013 atendió a 453,570, de ellos 125,712 se encontraban en el área urbana⁸ (el 27.7% del total) y 327,858 en el área rural (72.3%). El sector privado concentra su atención especialmente en el área urbana (87.3%).

Tabla 6. Municipios con mayor y menor cobertura de preprimaria⁹ (2013)

Municipios con mayor cobertura			Municipios con menor cobertura		
Departamento	Municipio	Cobertura	Departamento	Municipio	Cobertura
Zacapa	Huité	85%	Quiché	Joyabaj	15%
Zacapa	Cabañas	80%	Huehuetenango	Todos Santos Cuchumatán	15%
Suchitepéquez	San Miguel Panam	79%	Quiche	Zacualpa	17%

⁸ Debe de notarse que los criterios de urbanidad-ruralidad del MINEDUC no coinciden necesariamente con los del Instituto Nacional de Estadística, ya que responde a la clasificación de ruralidad en el momento en el que fueron creadas las escuelas (por ejemplo una escuela puede haber sido catalogada como rural, pero que posteriormente la zona en la que fue creada la escuela se urbanizó).

⁹ Debido a que las proyecciones de población se elaboraron en 2002, no existen proyecciones de población para los municipios que fueron creados a partir de esa fecha. Estos municipios son: Raxruhá (antes parte de Chisec), Unión Cantinil (antes parte de Chiantla), el Chal (antes parte de Dolores), Las Cruces (antes parte de La Libertad), La Blanca (antes parte de Ocosingo), San José la Máquina (antes parte de Cuyotenango), y San Jorge (antes parte de Zacapa).

Santa Rosa	Taxisco	79%	Huehuetenango	Santa Cruz Barillas	19%
Santa Rosa	San Juan Tecuaco	78%	Quiché	Canillá	19%
Guatemala	Guatemala	77%	Alta Verapaz	Chahal	20%
Guatemala	Amatitlán	76%	San Marcos	Tajumulco	21%
Guatemala	San Pedro Sacatepéquez	76%	Chiquimula	Concepción Las Minas	22%
Zacapa	Usumatlán	76%	Alta Verapaz	Lanquín	23%
Retalhuleu	San Andrés Villa Seca	75%	Sololá	San Marcos La Laguna	23%
Zacapa	San Diego	74%	Alta Verapaz	Santa María Cahabón	23%
Zacapa	Teculután	73%	Quiché	San Pedro Jocopilas	24%
Guatemala	Chinautla	73%	Quiché	Santo Tomas Chichicastenango	24%
Guatemala	Fraijanes	72%	Huehuetenango	Cuilco	24%
Sacatepéquez	Antigua Guatemala	72%	Quiché	San Bartolomé Jocotenango	24%
Guatemala	Santa Catarina Pinula	71%	Alta Verapaz	Chisec	25%
Suchitepéquez	Zunilito	69%	Huehuetenango	San Sebastián Coatán	25%
San Marcos	San Lorenzo	69%	Alta Verapaz	Senahú	26%
Sacatepéquez	San Lucas Sacatepéquez	68%	Totonicapán	San Bartolo Aguas Calientes	26%
Retalhuleu	Nuevo San Carlos	68%	Quiché	San Andrés Sajcabajá	26%

Fuente: elaboración propia a partir de MINEDUC, 2015.

1.4. Eficiencia interna en preprimaria

En el nivel de preprimaria no existe la no promoción (no se requiere aprobar un grado para progresar al siguiente, de hecho no se requiere haber asistido a la preprimaria para ingresar a primer grado primaria). Sin embargo, si se puede evaluar el abandono interanual, el cual no parece ser muy elevado, especialmente si se compara con el resto de niveles educativos (ver sección de eficiencia interna). En la Tabla 7 se puede observar que el sector privado es el que logra retener a la mayoría de estudiantes durante todo el año (98.9% de los matriculados al inicio del año), el sector oficial (MINEDUC) al 95.9% y el municipal al 92.5%. La tasa de retención es muy similar para la preprimaria monolingüe y la bilingüe (96.5% y 95.7% respectivamente)

Tabla 7. Retención en preprimaria según sector (2013)

Sector	Matrícula inicial	Matrícula final	Retención
--------	-------------------	-----------------	-----------

Municipal	1,261	1,167	92.5%
Oficial	452,276	433,675	95.9%
Privado	89689	88699	98.9%

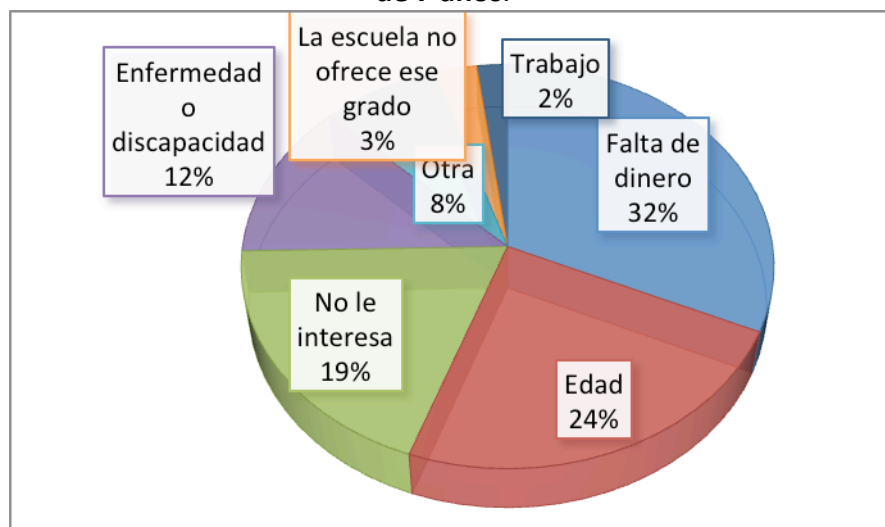
Fuente: elaboración propia a partir de datos del MINEDUC, 2015.

1.5. Causas de la baja cobertura de preprimaria

La cobertura tiene dos dimensiones. Una es por el lado de la demanda. Esto se refiere a los niños y niñas en edad escolar de este nivel (5 y 6 años). Pueden existir diversas razones por las cuales, incluso habiendo escuelas, decidan no asistir. La otra dimensión es la oferta. Ella se refiere a la disponibilidad de escuelas, docentes, materiales educativos, entre otros, para poder brindar el servicio educativo con calidad. Ante ello el MINEDUC debe de realizar acciones con el fin de lograr incrementar la cobertura en este nivel.

Por el lado de la demanda, ¿Cuáles son las principales razones por las cuales los padres no envían a sus hijos a la preprimaria? Lamentablemente la ENCOVI -2011- no captura información respecto de motivos de no asistencia para los menores de 7 años, por lo que es difícil responder esa pregunta. Sin embargo, si se utiliza a la población de 7 años como un aproximado, se pueden dar ciertas luces de los motivos¹⁰.

Gráfico 3. Motivos para no inscribir a la escuela a los niños y niñas de 7 años.



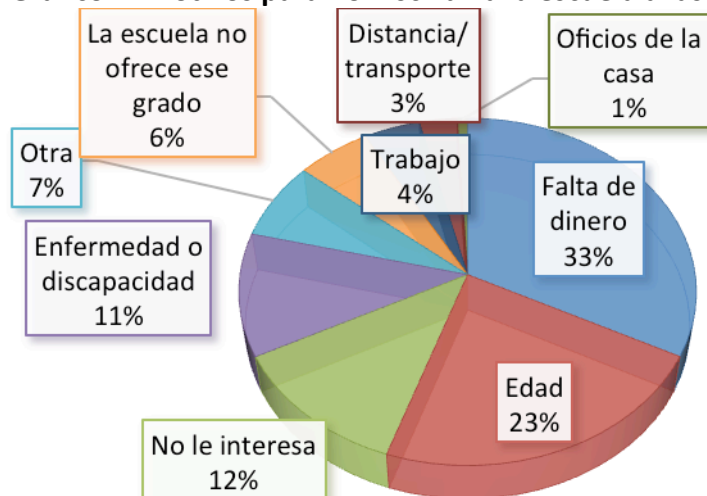
Fuente: elaboración propia a partir de INE, 2012.

En el Gráfico 3 se puede observar que la principal razón para no enviar a sus hijos de 7 años a la escuela es la falta de dinero (32%), seguido por la edad (24%), la falta de interés (19%) y

¹⁰ Nótese que esto es una aproximación que no necesariamente capta la realidad exacta de los niños en edad de preprimaria. Además que los causales podrían ser diferentes si hablamos de niños entre 5 y 6 años en el área rural y en el área urbana, y si la madre trabaja.

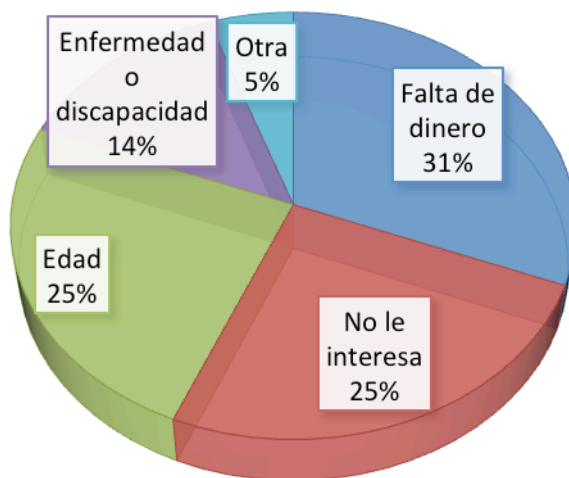
enfermedad o discapacidad (12%). Si se suma la edad (la percepción de que son muy pequeños para ir a estudiar) y la falta de interés, equivaldría a un total de 43% de las respuestas lo cual implica una elevada proporción de personas que no reconocen la importancia de la educación temprana para sus hijos. Si estos resultados se dan para los hijos de 7 años, es de suponerse que ambas respuestas tendrán un peso mayor conforme menor es la edad de los hijos.

Gráfico 4. Motivos para no inscribir a la escuela a las niñas de 7 años.



Fuente: elaboración propia a partir de -INE- (2012).

Gráfico 5. Motivos para no inscribir a la escuela a los niños de 7 años.



Fuente: elaboración propia a partir de -INE- (2012).

No existen mayores diferencias si se compara las razones de no inscripción de las niñas respecto de los niños de 7 años. Quizás un factor importante a ver es que para las niñas es más importante el factor distancia-transporte que para los niños y el tema del trabajo también.

Si se utiliza las proyecciones de población se puede estimar la brecha existente para lograr una cobertura del 100% en preprimaria. Nótese que la antigüedad de las proyecciones de población (más de 10 años) la hace bastante imprecisa por lo que puede existir un riesgo de sobreestimación. Sin embargo, nos permite dar una idea de los recursos que se deben destinar para lograr incrementar la cobertura de preprimaria para los niños y niñas entre 5 y 6 años.

Para el año 2013 existían 470,665 niños sin cobertura. En la Tabla A1 del Anexo se puede notar la brecha de cobertura por municipio y también la brecha para lograr el 100% de cobertura neta, la cual por supuesto tiene bastante variabilidad, pero tiene una elevada concentración en 30 municipios que representan casi el 36% del total de la brecha.

¿Cómo lograr atender la brecha para expandir la cobertura? Para lograr atender la brecha es necesario que el MINEDUC planifique los recursos que necesita, tanto para la construcción de escuelas/aulas, como la contratación de docentes de preprimaria, los materiales educativos, servicios de apoyo, entre otros. Sin embargo utilizar los totales y dividirlo dentro de un estándar no toma en cuenta las necesidades territoriales (comunidades pequeñas y separadas) por lo cual una aproximación de ese tipo subestimaría las necesidades de construcción y de contratación docente.

Lo anterior se solucionaría (o al menos se lograría una estimación más exacta) ante la existencia de un censo de población reciente, pero no pareciera que esto se vaya a realizar en el corto plazo. Para lograr intentar solucionar lo anterior, en este documento se hicieron varios supuestos: 1) Que la meta cercana a alcanzar sería proveer preprimaria en los establecimientos públicos de primaria¹¹. Lo anterior tiene sentido debido a que, si bien existen municipios con menor cobertura neta en primaria que otros, la estrategia de expansión de cobertura de primaria debiera ir de la mano a la expansión de la preprimaria, y por lo tanto, eventualmente ambas coberturas debieran tender a 100%. Ello significa que la extensión de cobertura sería, en la mayoría de los casos, construir una escuela anexa a la escuela primaria¹², en el caso donde no existan escuelas anexas. 2) Se tomó el tamaño promedio de las escuelas de primaria para determinar el número de aulas a construir en preprimaria por escuela.

Los supuestos anteriores nos llevan al siguiente resultado: siguiendo la estrategia anterior se deben construir 5,129 escuelas anexas a escuelas de primaria, de las cuales 4,881 son de

¹¹ Que es alrededor del 90%.

¹² Dado que la cobertura de primaria es mucho más amplia, ello exige que existan escuelas primarias en comunidades aisladas. Por ello tener una escuela preprimaria anexa solventa, de cierta forma, la dificultad de determinar a priori la dispersión y el aislamiento.

un aula, 192 son de dos aulas, 42 de 3 aulas, 10 de cuatro aulas, 3 de 5 aulas y 1 de 6 aulas. Se podría reducir la cantidad de construcción si se abre más de una jornada aunque, al ser educación destinada para niños pequeños, la jornada vespertina no es lo más adecuado y además, debe tomarse en cuenta el criterio de disparidad geográfica. Lo anterior implica la contratación de 5,452 docentes adicionales (un docente por aula).

Para realizar una aproximación respecto de los costos para expandir la educación preprimaria se utilizó datos de SEGEPLAN (2013)¹³ y MINEDUC (2014). La inversión aproximada de la estrategia anterior es de alrededor de Q2,613 millones, lo que equivale a 26% del total del presupuesto del MINEDUC.

Tabla 8. Estimación de la inversión para la ampliación de cobertura de preprimaria

	Costo unitario	Cantidad	Costo total
Escuela 1 aula	370,656	4,881	1,809,171,936
Escuela 2 aula	633,768	192	121,683,456
Escuela 3 aulas	730,044	42	30,661,848
Escuela 4 aulas	840,945	10	8,409,450
Escuela 5 aulas	968,693	3	2,906,079
Escuela 6 aulas	1,115,848	1	1,115,848
Total infraestructura			<u>2,199,387,124</u>
Pizarrón	3,058	5,452	16,672,216
Escritorio	167.5	163,560	27,396,300
Total equipamiento			<u>44,068,516</u>
Total Docentes	56,546.52	5,452	<u>308,291,627</u>
Valija Didáctica	220	5,452	1,199,440
Alimentación escolar	237	163,560	38,763,720
Textos escolares	77.1	163,560	12,610,476
Útiles escolares	55	163,560	8,995,800
Total servicios de apoyo			<u>61,569,436.00</u>
Gratuidad	40	163,560	6,542,400.00
Total			2,613,316,703.04

Fuente: elaboración propia a partir de SEGEPLAN (2013) y MINEDUC (2014).

Lo anterior elevaría la cobertura neta de 45.6% a aproximadamente 65.0% y la tasa de neta de escolarización de la población de 5 a 6 años a 76.6%, aunque debe notarse que solo con tener oferta disponible no implica que necesariamente los niños asistirán. De hecho, al tener una infraestructura disponible similar a la de primaria debería de poderse llegar a

¹³ La Guía de SEGEPLAN solo incluía el costo de edificios escolares de preprimaria de hasta dos aulas por lo cual se aplicó un aumento de 15% del costo por cada aula adicional.

tasas de cobertura de alrededor del 85%, lo cual implica que existe un componente importante por el lado de la demanda, por lo que se deben de realizar una serie de estrategias con la demanda, para poder aumentar la cobertura.

Ahora bien, para atender esa brecha de cobertura, ¿existen suficientes maestros formados en educación preprimaria? Es una pregunta compleja de responder, pero en base a la Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos -2014- se pueden hacer aproximados. Existen alrededor de 45,000 personas con título de Maestro de Preprimaria¹⁴ (nótese que el universo es mayor a este debido a que existirán personas que tienen el título de Maestro de Preprimaria y que además continuaron estudiando en la educación superior, por la información que recopilaría la Encuesta sería su título universitario). Aproximadamente el 95% del total son mujeres. De todos ellos 4,097 manifestaron estar buscando trabajo y 8,653 manifestaron estar estudiando. El resto está ocupado. Por lo tanto se podría decir que alrededor de 12,750 posibles candidatos existirían actualmente para llenar plazas (por supuesto sería una fracción de ese total los que realmente estarían dispuestos a trabajar para el MINEDUC), por lo que en un principio, al menos en teoría, no debería de existir una limitante por este lado. Sin embargo, debe notarse que, dependiendo de la ubicación de la plaza de preprimaria, no muchas personas estarían dispuestas a aceptarlas (sobre todo en áreas rurales y apartadas) por lo que la restricción no sería necesariamente por la cantidad de docentes, sino por la disponibilidad a trasladarse a las áreas donde la plaza se encuentre vacante.

A lo anterior debe sumarse que el MINEDUC realiza pruebas diagnósticas para los docentes que optan a plaza de preprimaria. Solo optan a plaza aquellos que superan los 60 puntos (Acuerdo Ministerial No. 2575-2013). En 2014 el promedio de respuestas correctas de los maestros optantes a plazas (5,449 maestros) fueron de 32.6% en Matemáticas, 48.1% en Comunicación y Lenguaje y 50.2% en Estrategias y Enseñanza. El promedio de las tres áreas fue de 43.6%, lo que implica que muchos de los maestros que tienen un título de preprimaria no podrán optar a una plaza debido a que no alcanzan los 60 puntos. Lo anterior también implica una necesidad de reevaluar la calidad de la formación inicial docente de los maestros de preprimaria.

1.6. Avances y desafíos en educación preprimaria

Incrementar la cobertura del nivel de preprimaria fue declarado como una prioridad nacional en el marco de la Estrategia de Calidad para la Niñez y Juventud. Sin embargo como se pudo ver anteriormente, la cobertura no se ha logrado incrementar de forma importante, ello a pesar que el MINEDUC ha realizado contrataciones docentes en los últimos años. Si bien, con ello no se logró incrementar la cobertura neta de preprimaria, sí han logrado reducir el ratio alumno docente (ver Tabla 5). La ampliación de la cobertura de preprimaria con calidad debe ser una prioridad para la próxima administración y debe

¹⁴ La ENEI no cataloga el título de Maestro de Preprimaria Bilingüe, por lo que no está claro si ellos entran en esta categoría o en otra.

reflejarse en aumentos importantes de la matrícula atendida. Ese es sin duda, uno de sus principales desafíos, no solo para la siguiente administración sino las que le seguirán.

Entre las estrategias que el MINEDUC ha implementado para aumentar la cobertura se encuentra el Proyecto de Atención Integral al Niño y la Niña –PAIN-, el cual atiende a la niñez entre 0 a 6 años en comunidades urbano marginales y áreas rurales con el cual se promueve la participación comunitaria y de las familias para mejorar la calidad educativa. El programa atiende a aproximadamente 19,100 niños entre 0 a 4 años y 4,700 de 5 a 6 años (MINEDUC, 2013). La población de 5 a 6 años es atendida de forma colectiva por un docente coordinador o voluntario, y se trabajan las siguientes áreas: destrezas de aprendizaje, comunicación y lenguaje, medio social y natural, expresión artística y educación física (fuente: MINEDUC). La participación de PAIN respecto de la matrícula total de estudiantes en preprimaria es del 1%. Sin embargo sería interesante conocer si existen diferencias en la calidad educativa recibida por los niños beneficiarios de este programa o de la preprimaria regular.

El Ministerio de Desarrollo Social ejecuta el programa de transferencias condicionadas en efectivo, conocido como “Bono Seguro”. Este programa tiene dos componentes, uno de salud y uno de educación. El bono de educación está destinado a las familias en las que existen hijos entre 6 y 15 años y está condicionado a la permanencia en la escuela (en teoría se debería cumplir con la asistencia escolar de hasta un 90% de los estudiantes durante el año escolar). El énfasis en este programa no está en la preprimaria, ya que solo se toma en cuenta un año de preprimaria (los hijos que tienen 6 años). Su énfasis principal está en el nivel de primaria y básicos. No existen evaluaciones recientes respecto de este programa de cómo ha contribuido a la reducción del abandono escolar o al aumento de cobertura, por lo que es necesario realizarlas a fin de evitar que se conviertan en programas de clientelismo político.

La dotación oportuna de materiales educativos a preprimaria (y a otros niveles educativos) continúa siendo un desafío. Según MINEDUC (2015) en el año 2014 se imprimieron 151,218 libros de texto para alumnos de preprimaria bilingüe, pero no para preprimaria monolingüe (que representan la mayor parte de los alumnos inscritos en este nivel). Para los docentes de preprimaria también se entregan valijas didácticas como servicio de apoyo a la docencia. En 2014 se entregaron 17,765 valijas didácticas para los docentes de ese nivel. Esto implica entrega de este servicio a alrededor del 58% de los docentes.

Entre las acciones que se desarrollan para el fortalecimiento de las capacidades de los docentes se encuentra el Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente PADEP/D. Este es un programa que busca mejorar la formación de los docentes (que en términos prácticos implica elevar la formación docente a nivel universitario) a fin de mejorar su capacidad para desempeñarse en el aula y es impartido por la Universidad de San Carlos. Desde su creación se han graduado 2,039 docentes de preprimaria, lo cual representa 6.7% del total de docentes en ese nivel. En la actualidad se encuentra estudiando la cuarta cohorte del PADEP. Es importante que se evalúe los resultados que este programa está

teniendo en la calidad educativa, no solo en el nivel preprimaria, sino que en primaria también, a fin de decidir si es pertinente elevar el ritmo de crecimiento de la cobertura o determinarse los ajustes que deban hacerse al programa para tener resultados positivos.

Otra de las medidas que el MINEDUC ha tomado para el nivel preprimaria (y otros niveles) es el Programa Nacional de Lectura “Leamos Juntos”, mediante el cual se otorgan libros de lectura y bibliotecas a las escuelas de preprimaria. Los libros propician la lectura en imágenes, y los maestros leen cuentos a voz alta, lo que fomenta la comprensión auditiva y además se busca trabajar en la lectura emergente (ver MINEDUC, 2012). Adicionalmente se establecieron 30 minutos de lectura diaria en cada establecimiento educativo y se realizan actividades de promoción de la lectura.

Según MINEDUC, 2012, las actividades a realizarse en preprimaria son las siguientes:

- Lectura diaria de imágenes durante al menos 30 minutos.
- Lectura diaria a los estudiantes por parte del docente.
- Actividad mensual de iniciación a la expresión/creación escrita (imágenes, dramatizaciones, etc.)
- Aplicación de metodologías apropiadas de la lectoescritura, emergente.

En 2013 se entregó libros del programa a 11,758 aulas de preprimaria, cada una recibió en promedio 49 libros. En 2015 el programa realizará una nueva entrega.

La implementación de este programa se ve como una medida que debe continuarse y para la próxima administración, el reto será que el Programa llegue a todas las escuelas oficiales de preprimaria.

El MINEDUC también está elaborando un proceso de homologación de maestros de primaria para trabajar en preprimaria. Para poder homologarse los maestros de primaria deben de recibir cursos complementarios a su formación, que para ser maestro de preprimaria monolingüe significa 152 horas presenciales en cinco cursos¹⁵. Para el caso de maestro de preprimaria bilingüe, a las 152 horas se le adicionan 76 horas presenciales divididas en cuatro cursos de la rama bilingüe¹⁶. En 2014 se homologó a 369 docentes que ya laboraban en el nivel de preprimaria, por lo cual esto es visto como una medida de mejora de la calidad educativa y no como una medida de extensión de cobertura. Debe evaluarse también si esta medida logra incrementar la calidad educativa y si existen diferencias entre la educación que reciben los estudiantes que tienen un maestro graduado de preprimaria en una Escuela Normal en comparación con los docentes homologados.

No existen evaluaciones nacionales recientes respecto de la calidad de la educación preprimaria y como esta contribuye a mejorar los aprendizajes de los estudiantes en el

¹⁵ Educación nacional y gestión educativa, Desarrollo Humano, Psicopedagogía infantil, Didáctica e innovación educativa, CNB de preprimaria.

¹⁶ Educación Nacional Bilingüe Intercultural, Desarrollo Humano II, Psicopedagogía Infantil II y Didáctica e Innovación Educativa II.

resto de su trayectoria escolar. El estudio de Rubio, Rego y Chesterfield (2005) no encontró un vínculo entre la educación preprimaria y el éxito escolar en primer grado. A partir de esa fecha han existido varios cambios, como la implementación de un nuevo Currículo Nacional Base. Por ello, es importante realizar una evaluación que permita realizar ajustes, en los casos que sea necesario, para poder incrementar la calidad educativa en ese nivel.

2. Conclusiones sobre la educación preprimaria

- 1) **La evidencia empírica señala que el nivel de preprimaria es tan importante como el resto de niveles.** El nivel de educación primaria es el que mayor prioridad recibe para el Ministerio de Educación. Ello se denota en la cantidad de recursos que se destina a cada nivel. No sorprende, puesto que, siendo un sector que ha estado rezagado durante mucho tiempo, se dio prioridad a incrementar la cobertura educativa de primaria, lo cual, no ha sido igual para la preprimaria. Sin embargo, la evidencia empírica señala la importancia de la educación inicial y la preprimaria, debido a sus efectos positivos en el desarrollo de las niñas y niños y la mejora en su trayectoria escolar. Es decir, a mayor y mejor cobertura de preprimaria, menor ineficiencia interna educativa en el resto de niveles y mejores aprendizajes. Esto se resume mejor en una frase: “invertir en educación inicial y preprimaria paga, y paga bien”.

Estudios internacionales como el de Reynolds, Temple y White (fecha de publicación desconocida) resumen evidencia de costo efectividad de programas de desarrollo infantil temprano. La participación en programas preescolares tuvo un retorno promedio de US\$6 por cada dólar invertido. Los programas que integraron la participación de los padres con la educación preescolar¹⁷ (incluso durante el primer ciclo de primaria e incluyendo componentes de salud y nutrición) tuvieron un retorno entre US\$6 y US\$9 por cada dólar invertido. La reducción del tamaño de la clase (ratio alumno docente) en preprimaria y entrenamiento en competencias sociales mostraron retornos económicos entre US\$ 2 y US\$3 para cada dólar invertido. La reducción de tamaño de clase en niveles superiores mostró no ser tan costo efectivo como en preprimaria.

Por lo tanto, la inversión en educación preprimaria no debe verse como un lujo. Es una necesidad para mejorar la calidad educativa del país y reducir el fracaso escolar. Ello se debe trasladar a las prioridades del MINEDUC, materializándose en asignaciones presupuestarias basadas en una estrategia de expansión de cobertura con calidad para los próximos 10 años.

- 2) **El aumento de cobertura tiene dos dimensiones, una de oferta y una de demanda.** Es importante tomar en cuenta que para extender cobertura en preprimaria no basta con crear las escuelas y contratar a los maestros. Existen otras razones, como el valor que le otorgan los padres a la educación temprana de sus hijos, barreras económicas y la

¹⁷ Denominados Child-Parent Centers.

misma pertinencia de la educación que pueden hacer que, incluso teniendo una escuela cerca, los padres no envíen a sus hijos. Por ello se requiere que la estrategia de extensión de cobertura incluya intervenciones relacionadas a reducir esas barreras.

- 3) **El MINEDUC ha hecho esfuerzos que deben continuarse pero hay que acelerar el paso.** Existen esfuerzos que el MINEDUC ha realizado como lo es el Programa Nacional de Lectura, la reducción del ratio alumno docente y la entrega de servicios de apoyo, pero la cobertura neta no ha subido al ritmo deseado. Si bien, existen limitantes en los recursos disponibles, el plan de educación del MINEDUC debe otorgar prioridades, dentro de las que debe estar la expansión de preprimaria y con ello hacer las reasignaciones presupuestarias necesarias. En ese sentido, se debe poner un límite a las negociaciones de aumentos salariales en los pactos colectivos puesto que ello le resta capacidad para invertir en programas prioritarios como la preprimaria (sobre los pactos colectivos se habla más detalladamente en la sección de eficiencia interna).
- 4) **No existen evaluaciones sobre la calidad de la educación preprimaria.** Es importante evidenciar que la educación que se brinda en preprimaria esté cumpliendo con el propósito que los estudiantes lleguen mejor capacitados a la educación primaria y con ello reducir el fracaso escolar. Por lo tanto, es importante evaluar de forma continua la calidad de la educación preprimaria para poder hacer los ajustes que sean necesarios. Esto es más importante en la medida que existen diferentes entregas del servicio de preprimaria (PAIN versus preprimaria regular por ejemplo), a fin de no generar diferencias mayores entre la preparación de unos con otros dependiendo del programa al que asistan.

3. Recomendaciones para la educación preprimaria

Las recomendaciones están encaminadas a incrementar la cobertura de la educación preprimaria atacando las dos ramas de las causas de la baja asistencia: las causas por el lado de la demanda y las causas por el lado de la oferta. También se recomienda realizar evaluaciones para determinar los ajustes requeridos para mejorar la calidad de ese nivel a fin de que prepare a los estudiantes para la primaria. Las recomendaciones que se hacen en esta sección debieran formar parte de una estrategia de largo plazo del MINEDUC para el incremento de la cobertura de la educación inicial y preprimaria. Las recomendaciones son las siguientes:

Corto Plazo

Por el lado de la demanda

- a) Diseñar e implementar una estrategia dirigida a padres de familia, para comunicar la importancia de la educación temprana. Esta campaña debe estar dirigida tanto a padres que residen en zonas urbanas y especialmente, a aquellos que residen en áreas rurales (y probablemente debiera ser diferenciada dependiendo el grupo

objetivo: padres urbanos, padres rurales, padres indígenas, padres no indígenas). El objetivo principal es reducir la proporción de padres que creen que sus hijos “son muy pequeños para ir a la escuela”, ya que es una creencia no solo errónea, sino perjudicial para su desarrollo. La campaña no solo debe estar orientada a señalar los beneficios de la educación temprana. También debe visibilizar la importancia de la participación de los padres en la educación de sus hijos. Una buena experiencia para encontrar lecciones aprendidas que puedan ser aplicables a Guatemala son los denominados Child-Parent Centers, que es un programa ejecutado en Chicago, destinado a la niñez con menores recursos y a sus padres. El programa requiere que los padres participen activamente en un marco orientado en el estudiante con un abordaje personalizado. El programa PAIN ejecutado por el MINEDUC también requiere de la participación de los padres por lo que se recomienda analizarlo y fortalecerlo (es posible que convenga tomar las mejores prácticas de PAIN, especialmente en lo relacionado con la formación a padres y aplicarlo en las escuelas regulares de preprimaria y preprimaria bilingüe).

- b) Diseñar programas de becas para estudiantes de preprimaria o reorientar el programa de transferencias condicionadas en efectivo. Como se pudo ver anteriormente en el documento, existen razones monetarias relacionadas a no enviar a sus hijos pequeños a la escuela. Tradicionalmente los programas de becas implementados en Guatemala están priorizados para los niveles de primaria y medio (ciclo básico). Sin embargo, es importante que se vea a la preprimaria con la misma importancia y se incrementen los programas de apoyo financiero para atraer a más estudiantes a las escuelas. También se recomienda la revisión del programa de transferencias condicionadas en efectivo “Bono Seguro” que ejecuta el Ministerio de Desarrollo Rural. Si la prioridad está en incrementar la preprimaria, esta prioridad se debe ver reflejada en el presupuesto de los programas, algo que no se ve en el Programa Bono Seguro. Ello implica necesariamente incluir al menos a la población de 5 años para que asista a la preprimaria, bajo criterios técnicos de focalización. Los criterios de selección de beneficiarios deben ser establecidos en conjunto con el MINEDUC, debido a que este programa debiera apoyar los esfuerzos de ampliación de cobertura del MINEDUC.
- c) Diseñar un programa de formación de padres en materia de estimulación temprana, higiene y nutrición. El MINEDUC tiene experiencia en el diseño de este programa, especialmente con el programa PAIN. Sin embargo, como se vio anteriormente, tiene una cobertura limitada. Este esfuerzo debe ir acompañado de las acciones destinadas a reducir la desnutrición crónica que se abordan en el documento de salud. La idea es que los padres, especialmente de los hogares con menores recursos, puedan participar activamente en la educación inicial de sus hijos desde su nacimiento. Los padres educados en este programa estarán sensibilizados con la importancia de enviar a sus hijos a preprimaria.

Por el lado de la oferta

- d) Estimar los recursos necesarios para lograr ampliar la cobertura de preprimaria según las metas que sean definidas. Ampliar la cobertura en preprimaria, es un tema de asignación de recursos. A diferencia de la cobertura del nivel medio, que requiere que existan estudiantes graduados de primaria, el único requisito para recibir preprimaria es tener entre 4 a 6 años de edad. Lo anterior significa que la cobertura se ampliará en la medida que se amplíen los recursos y se destinen de forma correcta. En este documento se estimó que se requieren 5,129 escuelas y 5,482 docentes para incrementar la cobertura a niveles similares a primaria. Ello con un costo estimado de Q2,337 millones adicionales. Nótese que la constricción de infraestructura no suele estar a cargo del Ministerio de Educación sino de las municipalidades, los Consejos de Desarrollo y Fondos Sociales. El MINEDUC debe establecer cuáles son sus metas de cobertura en el periodo 2016-2020, idear una estrategia para sumar a los diferentes actores para la construcción de aulas de preprimaria, comunicando los beneficios de esa inversión y en base a eso determinar si es factible destinar los recursos que se requerirán. Algunas observaciones para el aumento de cobertura:
- a. Si la intención es tener un aumento rápido en la cobertura, lo que conviene es concentrar los esfuerzos en los municipios con mayor brecha (ver Tabla A1 del Anexo). Esto es lo que tradicionalmente se conoce como “*quick win*”. Sin embargo, la crítica a esta estrategia sería que los lugares con menor población y que se encuentran aislados, continuarían sin acceso a este servicio, por lo que, de adoptarse esta estrategia, se debe tener muy claro los momentos en los cuales se planea atender a esas comunidades.
 - b. Focalizarse bajo criterios de pobreza. La ampliación de cobertura de preprimaria se puede realizar en los municipios con mayores niveles de pobreza. La estrategia podría especificar que la construcción de escuelas y contratación de docentes se hará en las comunidades más pobres y las actividades de sensibilización de padres se hará a nivel nacional. Esta estrategia no tendría tantos críticos, pero debiera considerarse que la cobertura se incrementará a un ritmo menor por lo cual las metas debieran ser más modestas.
 - c. Focalizarse en las escuelas que tienen mayor fracaso escolar. Dado que la educación preprimaria tiene efectos positivos en la reducción del fracaso escolar y en la mejora de los aprendizajes, tendría sentido enfocarse en las regiones que presentan un mayor fracaso escolar. La ventaja de esto sería que la estrategia de ampliación de la educación preprimaria respondería a una estrategia mayor: la de la reducción del fracaso escolar.

El diseño de la estrategia necesariamente debe hacer un diagnóstico de la disponibilidad de maestros de preprimaria graduados (especialmente de la modalidad bilingüe). Si bien, los datos de la ENEL podrían sugerir que sí existe suficiente oferta, es necesario evaluar su disponibilidad para cubrir áreas rurales y alejadas. Y no solo ello, dado que en las áreas rurales existen más desafíos

(condiciones de infraestructura, acceso a materiales educativos, entre otros) se requiere que los mejores docentes estén interesados en trabajar allí y que lo hagan durante un tiempo prolongado para poder tener efectos positivos en la educación de los estudiantes (ver Reed and Busby, 1985). Para hacer más atractiva la plaza rural, se puede buscar: formar docentes de preprimaria en áreas rurales, los cuales no tengan que desplazarse (siempre y cuando ganen los procesos de selección en base a oposición); mejorar la infraestructura educativa en el área rural para que las condiciones de trabajo sean apetecibles y garantizar acceso a materiales educativos; y, compensaciones monetarias como lo pueden ser complementos salariales¹⁸, gastos para viaje (por ejemplo para que puedan visitar a sus familias con cierta frecuencia al año), gastos de mudanza entre otras. Se debe evaluar la viabilidad financiera de la opción que se elija.

- e) Evaluar la calidad de la educación preprimaria, relacionada con el nivel de preparación que brinda a las niñas y niños para la escuela primaria. Una de los principales fortalezas del MINEDUC es que cuenta con un sistema de evaluación que se ha consolidado durante los años. Este sistema está a cargo de la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa –DIGEDUCA-. Es importante que dentro de las investigaciones que la DIGEDUCA realice se incluya una evaluación de la calidad de la educación preprimaria. La mejora de la calidad educativa es una tarea del lado de la oferta, pero también tendrá un efecto por el lado de la demanda: ante la falta de interés de muchos padres en la educación temprana, la mejora de la calidad de la educación preprimaria tendrá efectos positivos en el éxito escolar de los estudiantes lo cual creará interés en ellos.
- f) Discutir si la preparatoria debiera convertirse en el primer grado de primaria. Esto es algo que ya es estándar en otros países y que en Guatemala se debiera analizar. Además, va de la mano con una de las recomendaciones desarrolladas en la sección de eficiencia interna en el cual se recomienda analizar una posible restructuración del sistema educativo actual, para que una misma escuela pueda ofrecer desde preprimaria hasta noveno grado.
- g) Discutir una reforma de la educación inicial docente de preprimaria. Es importante que la formación esté orientada para que los estudiantes de preprimaria lleguen mejor preparados a la primaria. En ese sentido es importante que existan lineamientos claros para la enseñanza de la lectura por parte del MINEDUC.

Mediano Plazo

- a) Diseño e implementación de la estrategia de mejora de la calidad de la educación en preprimaria. La estrategia debe basarse en las lecciones aprendidas derivadas de la evaluación que deberá ser realizada en el primer año de gobierno. En esta estrategia debe incluirse acciones necesarias relacionadas con:

¹⁸ En Guatemala se quiso implementar un bono por ruralidad pero por diversos motivos no se logró hacerlo.

- a. Perfil y formación inicial y continua de docentes de preprimaria
 - b. El acompañamiento pedagógico a los docentes de preprimaria
 - c. La disponibilidad, pertinencia y calidad de los materiales educativos en las escuelas de preprimaria
 - d. Ratio alumno docente
 - e. Calidad del proceso educativo (interacción entre los niños y el docente, el soporte emocional, logro de aprendizaje, aplicación del CNB, entre otras).
 - f. La gestión escolar y el logro de al menos 180 días de clase
 - g. Participación de los padres.
- b) Implementación de la estrategia de ampliación de cobertura definida en el primer año. El presupuesto de 2016 debe de reflejar las actividades que se programaron en la estrategia de ampliación de cobertura que necesariamente debe de contar con: las actividades para promoción de la educación preprimaria por el lado de la demanda (campañas de capacitación, comunicación y entrenamiento a padres que deben haber sido diseñadas en el corto plazo). También debe incluir la cantidad y ubicación de escuelas a construirse y los docentes a contratar, distribuidas en metas anuales. Además se deben programar los recursos educativos (programas de apoyo, textos, programa nacional de lectura, entre otros) que se van a destinar a las nuevas escuelas. Si se toma en cuenta los plazos de construcción es realista pensar que la mayoría de escuelas nuevas de esta estrategia estarían listas para iniciar funciones en 2017 (aunque la construcción de escuelas prefabricadas puede ser una solución para que estén listas con mayor prontitud).
- c) Diseñar una estrategia para la ampliación de cobertura de educación inicial. Si bien este documento se enfoca en la preprimaria, se pensó conveniente visibilizar la importancia que el próximo gobierno diseñe una estrategia de ampliación de cobertura de educación inicial en el país, para que se ejecute en el largo plazo. Esta estrategia debiera ser incluyente (participación de los diferentes actores que proveen servicios en este nivel). Se pueden incluir programas que puedan ser desarrollados en centros de la comunidad, a cargo de personal local capacitado. Diferentes países han adoptado esta modalidad a fin de expandir la cobertura de educación inicial. La clave está en lograr programas de capacitación adecuados y estándares de calidad para que la educación brindada sea de calidad. Estos programas deben ir acompañados de intervenciones nutricionales.
- d) A largo plazo se debe buscar lograr la cobertura universal de al menos dos años de preprimaria con calidad. Se debe poner como meta de país una cobertura universal de al menos dos años de preprimaria y como plazo máximo 10 años para lograrlo. La cobertura universal debe responder a criterios culturales y lingüísticos. La educación preprimaria debe lograr que los estudiantes mejoren sus posibilidades de tener una trayectoria escolar exitosa en los siguientes niveles. Ello significaría que la estrategia de calidad de la educación de preprimaria se ha diseñado e implementado con éxito.

- e) Implementación de la estrategia para ampliar la cobertura de la educación inicial. En el largo plazo ya debiera existir la implementación de programas de educación inicial, especialmente orientados para niños en riesgo que incluyan visitas periódicas a los hogares. Este es un tipo de programas mixtos los cuales requiere de intervenciones en centros (escuelas, guarderías, centros comunitarios, entre otras.) e intervenciones en el hogar. Estos programas han demostrado ser eficaces en reducir las brechas de aprendizaje en primaria de los niños vulnerables a la pobreza y aquellos que no. También se deben implementar las estrategias identificadas que se ejecutarán en las comunidades rurales con personal de la localidad.

Eficiencia Interna

La ineficiencia interna educativa, también conocida como fracaso escolar, se define como la suma de la no aprobación de un grado y el abandono escolar en un año determinado. El fracaso escolar es un serio problema, tanto para las autoridades educativas como para los estudiantes de Guatemala. En el primer caso, la ineficiencia interna causa que el gasto sea ineficiente puesto que se destinan recursos financieros (materiales educativos, servicios de apoyo, gastos de operación, salario docente, etc.) en estudiantes que no aprobaron el grado en el que estaban inscritos y por lo tanto estos recursos se deben de destinar nuevamente con la premisa de que, al repetir el grado, lograrán esos aprendizajes y lograrán aprobar (lo cual no necesariamente se cumple).

El mayor de los problemas surge debido a que los estudiantes, que no aprueban o desertan, van atrasándose en su trayectoria escolar, y eso dificulta la finalización de la primaria y más aún, que continúen estudiando la secundaria. De hecho, gran parte de la baja cobertura educativa neta en secundaria es explicada por la no aprobación, lo que causa a su vez que la sobreedad (cuando los estudiantes tienen una edad mayor a la edad teórica correspondiente a cada grado) sea elevada, lo que hace que muchos jóvenes decidan trabajar o dedicarse a otras actividades, en vez de terminar sus estudios de básico o diversificado. Esto tiene un efecto importante en la vida de los estudiantes debido a que, muy probablemente, observarán una reducción en sus ingresos a futuro en comparación a si hubieran seguido estudiando.

El fracaso escolar es multidimensional. Ya no es visto únicamente derivado de problemas endógenos del estudiante, sino como la incapacidad del sistema educativo para dar educación de calidad y respuesta temprana en los casos que se requiera. Esto es evidente en el fracaso escolar de los primeros grados de primaria, en los que se requiere realizar esfuerzos especiales para reducir el abandono y la no promoción.

Esta sección hace un análisis situacional del fracaso escolar en Guatemala a fin de poder realizar una serie de propuestas que ayuden a disminuirlo. Al final se hace una serie de propuestas de corto, mediano y largo plazo, pensadas para reducir las principales causas de la ineficiencia interna educativa.

4. Diagnóstico

4.1. Organización del MINEDUC

El MINEDUC está integrado en diferentes niveles para la entrega del servicio educativo. El nivel central que está conformado por el Despacho Superior (Despacho Ministerial y cuatro viceministerios: Administrativo, Técnico, de Diseño y Verificación de la Calidad y el Bilingüe Intercultural). Debajo de los Ministerios se encuentran las Direcciones Generales, las cuales se dividen en las que tienen funciones sustantivas, las administrativas y las de apoyo técnico (ver descripción en el Anexo). El nivel central es el encargado de generar lineamientos generales y políticas las cuales deben de ser implementadas por las Direcciones Departamentales de Educación. Estas Direcciones representan al MINEDUC en cada Departamento o zona (el Departamento de Guatemala cuenta con cuatro Direcciones Departamentales, para un total de 25). Las Direcciones Departamentales se encargan de operativizar las políticas educativas, además de que pueden elaborar políticas educativas para su respectivo Departamento. También tienen a cargo la supervisión educativa, la cual está organizada por distritos (en algunos casos los distritos corresponden a municipios, en otros hay más de un distrito en cada municipio). Es la supervisión educativa la que tiene relación directa con las escuelas que pertenecen a su distrito.

4.2. Presupuesto de Educación

Guatemala prioriza su presupuesto público en educación. La función educación¹⁹ es la que mayor peso tiene en el presupuesto nacional del Estado, representando el 21.4% del presupuesto total (ver Tabla 9). Es interesante notar que Guatemala destina una mayor parte del presupuesto público en educación que otros países con mejores resultados educativos. Por ejemplo Argentina destina el 14.7% de su presupuesto público a educación, Chile 19.2%, Colombia 16.9%, El Salvador 15.9%, e incluso países como Suecia y Noruega gastan 13.2% y 15.0% respectivamente, pero esto está directamente relacionado al tamaño del presupuesto del Estado. Por lo tanto, no se puede decir que en Guatemala no existe una prioridad en educación, pero sí las críticas se han referido a la diferencia entre la proporción del gasto público educativo respecto de la producción nacional que destina Guatemala respecto de otros países. Mientras que Guatemala destina alrededor del 2.9% del PIB en educación pública, Suecia y Noruega gastan 6.0% y 5.5% respectivamente.

Tabla 9. Porcentaje del gasto público según función (2014)

Función	2014
Educación	21.41%
Transacciones de la Deuda Pública	14.13%
Urbanización y Servicios Comunitarios	11.39%
Asuntos Económicos	12.71%

¹⁹ Incluye el presupuesto del Ministerio de Educación, la Universidad de San Carlos, el INTECAP y otras actividades destinadas a educación dentro del presupuesto nacional.

Protección Social	10.82%
Orden Público y Seguridad Ciudadana	10.81%
Salud	7.94%
Servicios Públicos Generales	5.53%
Defensa	2.36%
Actividades deportivas, recreativas, cultura y religión	1.50%
Protección Ambiental	1.04%
Atención a Desastres y Gestión de Riesgos	0.36%

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Finanzas –MINFIN–.

Por supuesto, lo anterior no debe ser visto como un llamado para aumentar el gasto público educativo sin medida. Como se podrá ver más adelante, existen restricciones importantes que llaman a la necesidad de mejorar la eficiencia en la gestión para poder obtener mejores resultados educativos, lo cual, por supuesto, requiere de aumentos presupuestarios orientados a resultados²⁰.

Debe mencionarse además que el gasto en educación ha crecido, en términos reales²¹, a una tasa superior al promedio de crecimiento del presupuesto total. En la Tabla 10 se puede ver que, en los últimos años (exceptuando 2011 y 2015²²) el crecimiento real para el sector educación ha sido superior al del presupuesto total.

Tabla 10. Tasa de crecimiento real anual del presupuesto vigente de educación y el presupuesto total

Año	% crecimiento presupuesto educación	% crecimiento presupuesto total
2011	2.50%	3.78%
2012	5.09%	0.36%
2013	3.42%	-0.84%
2014	5.71%	2.71%
2015	3.76%	9.25%

Fuente: elaboración propia a partir de MINFIN.

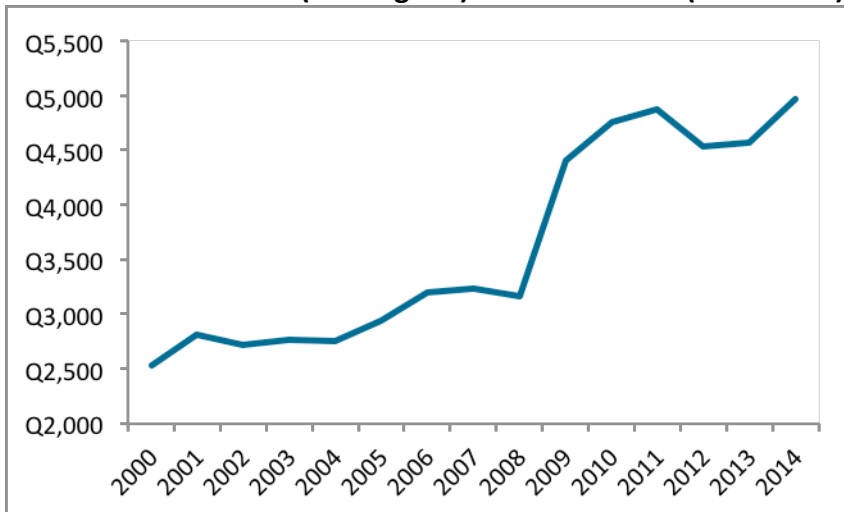
El crecimiento real del gasto educativo se refleja en el crecimiento real del gasto del Ministerio de Educación –MINEDUC–, el cual en los últimos 15 años se ha duplicado (ver Gráfico 6). En ese gráfico también puede notarse que, en la mayoría de los años, el gasto ha tenido una tendencia positiva de crecimiento, exceptuando en el 2002, 2008 y en 2012, los dos últimos años coincidentes con el primer año de los últimos dos periodos de gobierno.

²⁰ Además que se debe tener claro que la educación no es el único desafío al que se enfrenta Guatemala. La inseguridad, la salud, infraestructura, entre otras, son temas que deben ser abordados también por las instituciones públicas.

²¹ Es decir en quetzales constantes, tomando como base un año y quitándole la inflación en los años posteriores.

²² El 2015 se refiere al presupuesto vigente, mientras que el resto es el presupuesto devengado.

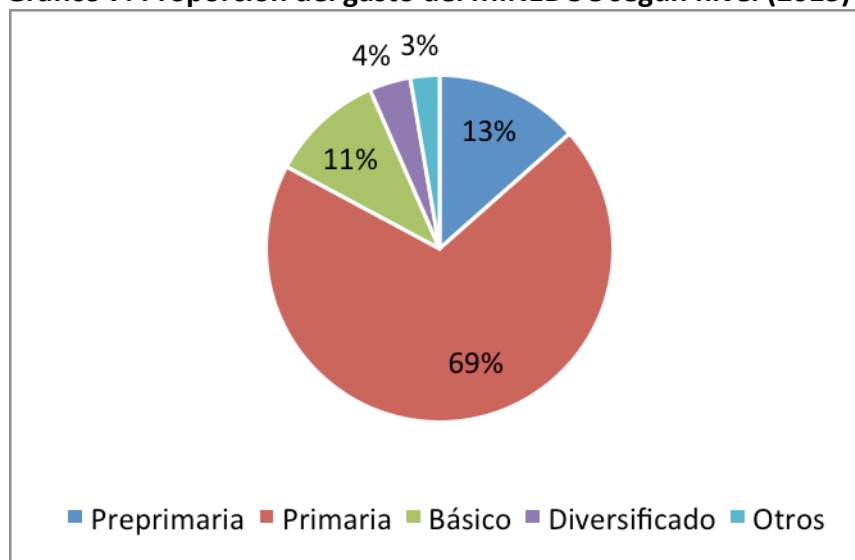
Gráfico 6. Gasto Real (Devengado)²³ del MINEDUC (2000-2014)



Fuente: elaboración propia a partir de MINFIN.

El presupuesto del MINEDUC es gastado mayoritariamente en el nivel de primaria, que representa el 69% del gasto total del Ministerio. El nivel de preprimaria ocupa el 13% del gasto, mientras que el ciclo básico el 11%, el diversificado el 4% y otros²⁴ el 3%.

Gráfico 7. Proporción del gasto del MINEDUC según nivel (2013)²⁵



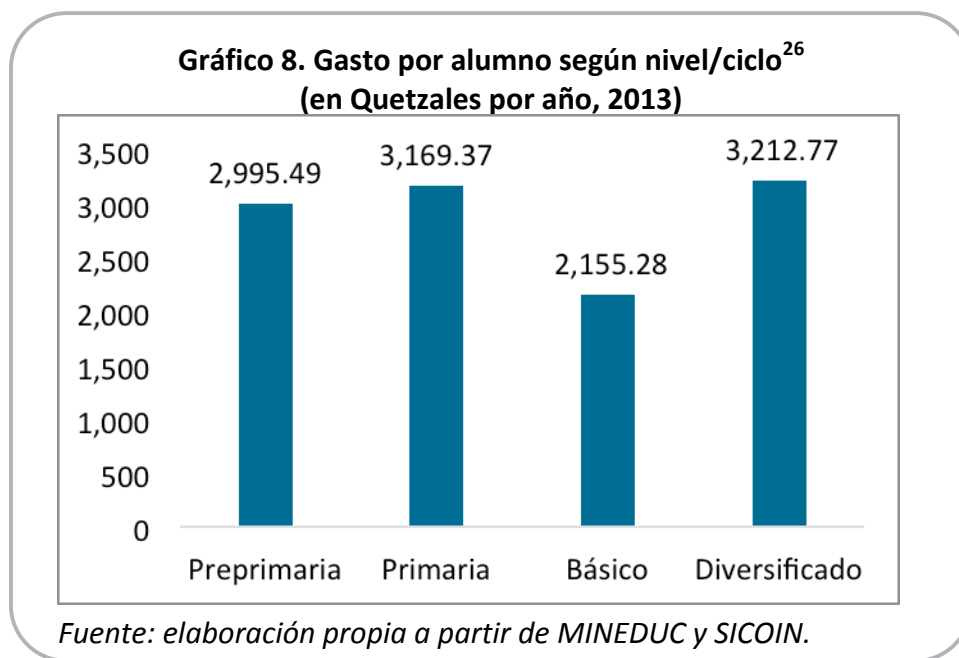
Fuente: elaboración propia a partir de MINEDUC y SICOIN.

²³ Expresado en millones de quetzales. El presupuesto devengado que se muestra en la gráfica es en quetzales constantes del año 2000, es decir, se usó el año 2000 como año base y se quitó la inflación anual de los años posteriores.

²⁴ Otros se refiere a educación extraescolar, alfabetización, entre otros.

²⁵ Se utilizó el año 2013 debido a que se hizo una ponderación de la matrícula escolar para estimar el gasto por nivel, siendo este el último año en el que el MINEDUC ha publicado estadísticas oficiales hasta la fecha de elaboración de este informe.

No sorprende el hecho de que sea el nivel primaria el que más recursos requiere, debido a que es también el nivel en el que más alumnos están inscritos. Para el 2013, la inscripción en el sector oficial, según nivel y ciclo es la siguiente: en preprimaria 453,570, lo que representa el 15% del total; en primaria 2,208,410 alumnos, que representa el 71%; en básicos 338,860, equivalente al 11% y en diversificado 998,463 lo que representa el 3% del total inscrito. El gasto por alumno se presenta en el Gráfico 8.



4.3. Recurso Humano

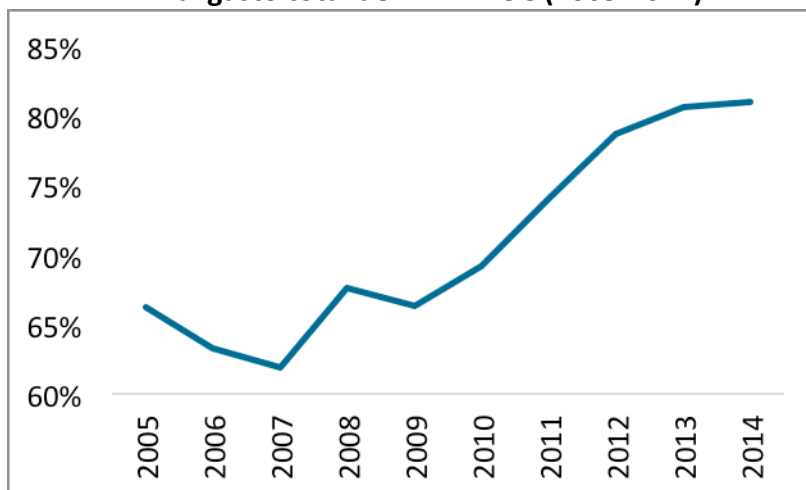
Como se mencionó anteriormente, el gasto en recurso humano es el que más representa del presupuesto total (81% del total de gasto devengado en 2014). Es interesante observar que el gasto en personal se ha incrementado a lo largo de los años, no solo en monto total, sino que como porcentaje del presupuesto total (ver Gráfico 9).

Ahora bien, ¿a qué se debe el aumento? ¿A un incremento en la contratación de docentes, a un aumento en los salarios, o ambos? Según las estadísticas de la Dirección de Planificación Educativa del MINEDUC, efectivamente ha existido un aumento en la cantidad de docentes contratados por el Ministerio de Educación, siendo el año 2009 el año en que se observó un aumento mayor²⁷ (ver Gráfico 10).

²⁶ En el ciclo básico y en el diversificado se incluye las transferencias que hace el MINEDUC a los Institutos por Cooperativa, y también se contabiliza su matrícula, lo cual baja el promedio por alumno. Sin hacer esa contabilización el costo por alumno en básico sería de Q2,789.36 y para diversificado Q3,769.54 por año.

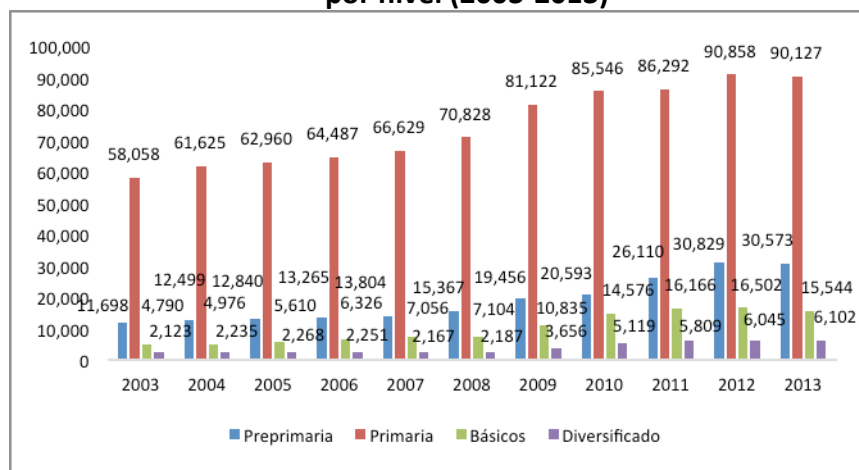
²⁷ Ese año fue el año en que los docentes del ya extinto Programa de Autogestión Educativa –PRONADE– fueron contratados por el MINEDUC para ser docentes en escuelas regulares. También en ese año se expandió la cobertura de básicos, creando Institutos Nacionales de Educación Básica –INEB– y Telesecundarias, ello explica el aumento de docentes contratados para ese nivel en ese año.

Gráfico 9. Porcentaje del gasto en personal respecto al gasto total del MINEDUC (2005-2014)



Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN.

Gráfico 10. Docentes que ejercen en el sector oficial, por nivel (2003-2013)



Fuente: elaboración propia a partir de MINEDUC.

Esto implica que ha existido un aumento en la cantidad de docentes contratados, pero el incremento en la porción de servicios personales no solo se explica por mayor contratación de docentes (de hecho en el año 2013 hubo una reducción de 1.3% de los docentes totales respecto de 2012, pero sí hubo un aumento en la proporción que representa los servicios personales respecto del gasto total²⁸). Se explica también por el aumento en los salarios

²⁸ Las estadísticas provienen del anuario estadístico del MINEDUC. Debe notarse que suelen existir diferencias entre las estadísticas presentadas en el anuario y las de la Dirección de Recursos Humanos del MINEDUC, a las cuales no se tuvo acceso a la fecha de elaboración del documento.

docentes. Debe tomarse en cuenta que el MINEDUC ha firmado dos pactos colectivos en los últimos 7 años. El primero de ellos firmado en 2008, concedió un ajuste salarial equivalente al 8% del salario mensual. El segundo de ellos, firmado en 2013, otorga para ese año un aumento salarial del 8%, un aumento de 10% en 2014 y de 12% en 2015. Estos aumentos son sobre el salario base de todos los trabajadores en los renglones presupuestarios 011 (personal permanente), 021 (personal supernumerario), 022 (personal por contrato) y 031 (Jornales). Se estima que el aumento del 12% en los salarios base del personal fijo representa alrededor de un aumento de 7% del presupuesto del MINEDUC.²⁹ Esto implica que el aumento derivado por el pacto colectivo representa la mayor parte del aumento promedio del presupuesto anual del MINEDUC observado en los últimos años.³⁰

El problema de los aumentos otorgados de forma masiva y sin ningún tipo de vinculación al desempeño, (incluyendo criterios de puntualidad, asistencia entre otros), es que no necesariamente responden a una estrategia de mejora de la calidad educativa y reducción del fracaso escolar. Por lo tanto, se tienen dos efectos: el primero derivado que no existen evaluaciones de desempeño que permitan promover el mejor desempeño de los trabajadores del MINEDUC³¹; el segundo se relaciona a un costo de oportunidad: quizás ese aumento del 7% del presupuesto total se pudo haber otorgado a otros programas y proyectos que pudieron haber tenido un mayor impacto en la mejora de la calidad educativa y reducción de la ineficiencia interna. En ese sentido es de suma importancia que el Gobierno adopte una estrategia en relación a los pactos colectivos puesto que de seguir el rumbo actual, el aumento presupuestario “posible” para cada Ministerio será absorbido, en su mayoría, por los incrementos salariales. Los pactos colectivos deben estar vinculados a la carrera de servicio civil, aunque en la actualidad son un instrumento político.

4.4. Calidad educativa

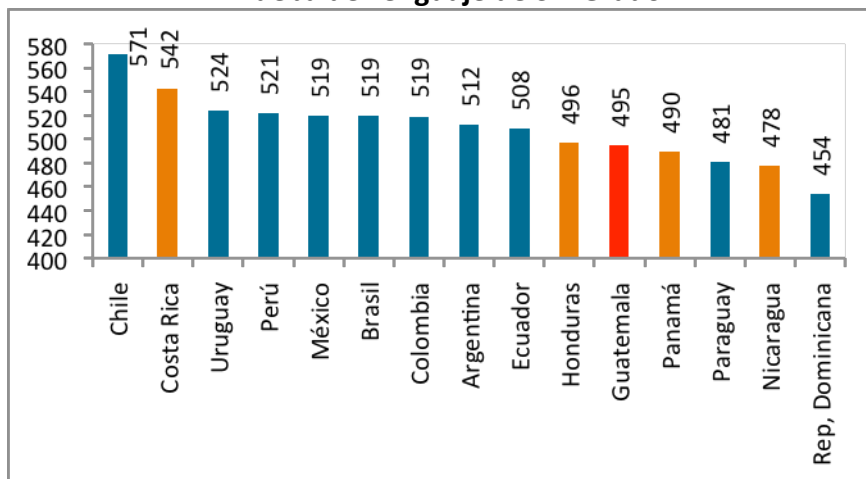
Uno de los desafíos más importantes para el sistema educativo guatemalteco es mejorar la calidad educativa. Por ejemplo, en la prueba regional a nivel Latinoamericano Tercer Estudio Comparativo y Explicativo –TERCE- realizada en el año 2013, Guatemala se encuentra entre las últimas posiciones en las pruebas de lectura y matemáticas (aunque debe mencionarse que mostró una mejora relativa respecto del segundo Estudio Comparativo y Explicativo –SERCE-, realizado en 2006).

²⁹ Se calculó en base a lo presupuestado en los renglones 011, 021, 022, 031, 071, 072 y 073, asumiendo que el personal se quedaría constante entre 2014 y 2015, por lo debe tomarse como una estimación, y si bien no es una cifra exacta, permite observar la sensibilidad del presupuesto derivado de este tipo de aumentos. No se tomó en cuenta el aumento que debe programarse a las clases pasivas derivado del aumento salarial.

³⁰ En 2014 la tasa de inflación fue de 2.95%, esto implica un aumento real de 4% derivado del pacto colectivo, lo cual se puede contrastar con los datos de la Tabla 10, que incluso es superior para varios años.

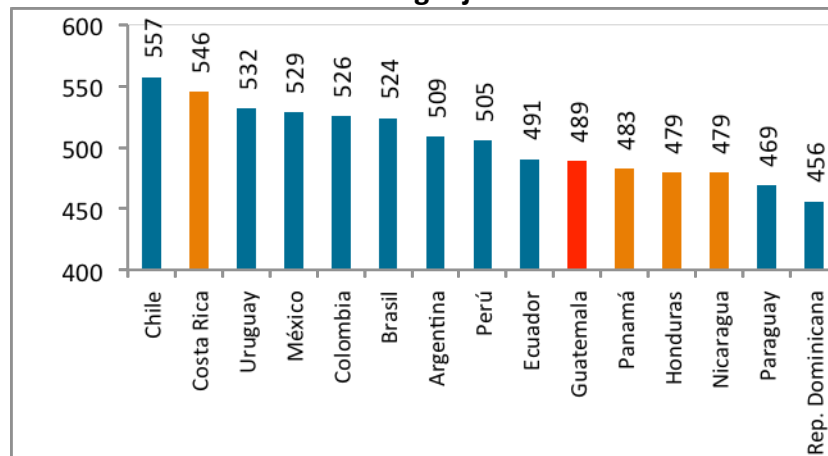
³¹ Las evaluaciones de desempeño que promueven el buen desempeño docente se caracterizan porque los resultados son utilizados para retroalimentar su labor, y se crean vías de desarrollo profesional. Además, no se quiere decir que los aumentos salariales no deban existir. Al contrario, el buen desempeño debe ser recompensado con un sistema de promoción horizontal (mejoras salariales) y promoción vertical (asensos).

**Gráfico 11. Nota promedio de los países en TERCE
Prueba de Lenguaje de 3º. Grado**



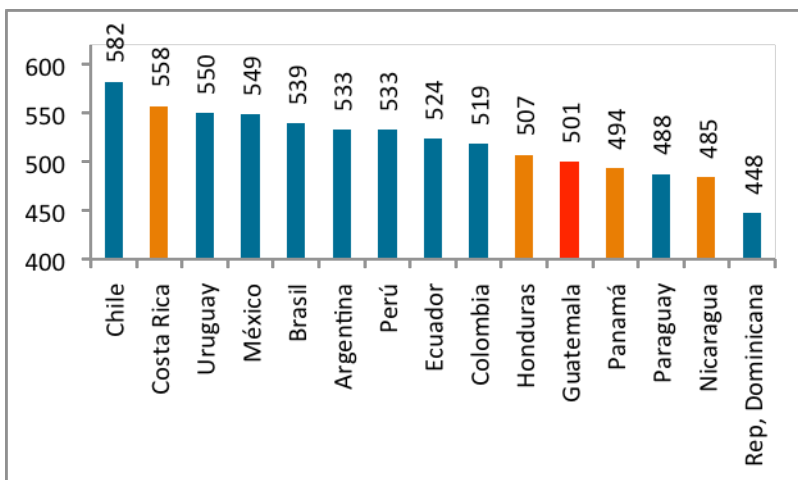
Fuente: elaboración propia con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO–.

**Gráfico 12. Nota promedio de los países en TERCE
Prueba de Lenguaje de 6º. Grado**



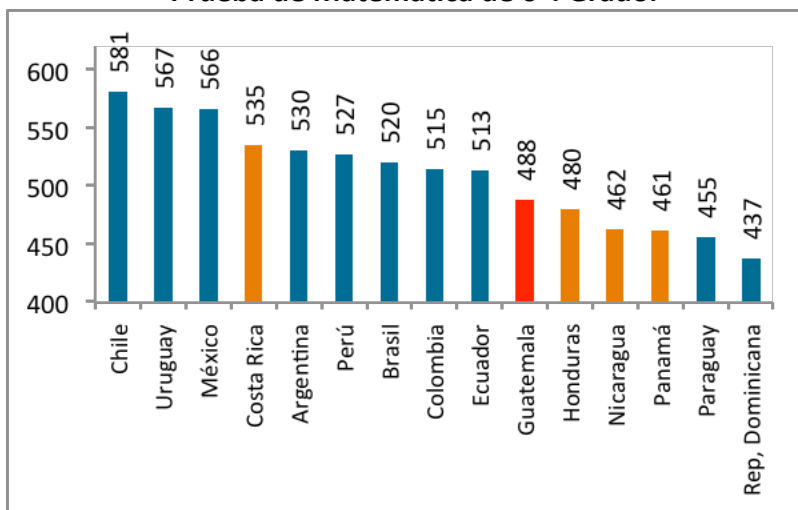
Fuente: elaboración propia con datos de la UNESCO.

**Gráfico 13. Nota promedio de los países en TERCE
Prueba de Matemática de 3º. Grado**



Fuente: elaboración propia con datos de la UNESCO.

**Gráfico 14. Nota Promedio de los países en TERCE
Prueba de Matemática de 6º. Grado.**



Fuente: elaboración propia con datos de la UNESCO.

El estar en los últimos puestos en la prueba regional latinoamericana es una señal de la urgente necesidad de mejorar la calidad educativa en el país. Esto se evidencia más aún si se da cuenta que, a nivel mundial, Latinoamérica es una región que se encuentra rezagada respecto de los países desarrollados. En las Tablas 11 y 12, se puede observar la comparación de los países participantes en TERCE y los países participantes en la prueba mundial PISA (Programme for International Student Assessment por sus siglas en inglés). Se puede notar que, los países que salen mejor posicionados en TERCE se encuentran ubicados en la mitad inferior de los países que participaron en PISA.

Tabla 11: Ranking con resultados promedios de Lenguaje por país de TERCE y PISA de todos los países latinoamericanos que participan en PISA y Guatemala

		TERCE				PISA
#	País	L3o. (TERCE)	Puesto en ranking*	L6o. (TERCE)	Puesto en ranking*	Puesto en ranking**
1	Chile	571.28	1	557.01	1	48
2	Costa Rica	542.83	2	528.77	2	49
3	México	519.39	5	523.93	4	52
4	Uruguay	524.17	3	531.79	3	54
5	Brasil	519.33	6	508.58	6	55
6	Colombia	519.1	7	525.57	5	57
7	Argentina	512.48	8	505.44	7	60
8	Perú	521.39	4	545.5	8	65
9	Guatemala	494.86	11	489.03	10	NR

*Las pruebas de TERCE solo incluyen a Latinoamérica y los grados de 3o. Y 6o. primaria, este ranking es de 15 países.

**Las pruebas de PISA (prueba realizada a jóvenes de 15 años de edad) incluyen una muestra de 65 países.

Tabla 12: Ranking con resultados promedios de Matemática por país de TERCE y PISA de todos los países latinoamericanos que participan en PISA y Guatemala

		TERCE	Puesto	TERCE	Puesto	PISA
#	País	M3o.	en ranking*	M6o.	en ranking*	Secundaria Puesto en ranking**
1	Chile	582.44	1	580.51	1	51
2	México	549.26	4	565.77	3	53
3	Uruguay	550.55	3	566.57	2	55
4	Costa Rica	557.52	2	535.19	4	56
5	Brasil	539.54	5	519.63	7	58
6	Argentina	533.26	6	530.23	5	59
7	Colombia	518.88	9	514.69	8	62
8	Perú	473.94	7	527.25	6	65
9	Guatemala	500.69	11	487.98	10	NR

*Las pruebas de TERCE solo incluyen a Latinoamérica y los grados de 3o. Y 6o. primaria, este ranking es de 15 países.

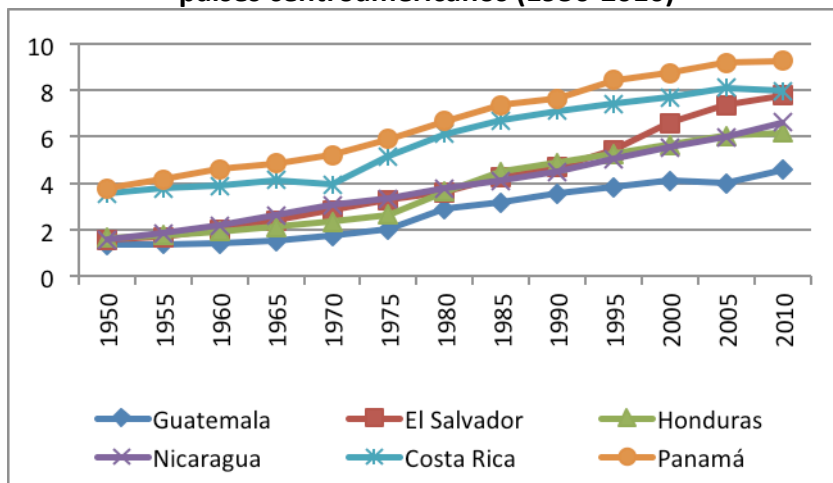
**Las pruebas de PISA (prueba realizada a jóvenes de 15 años de edad) incluyen una muestra de 65 países.

La Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa es la entidad del MINEDUC encargada de realizar las pruebas nacionales (y las internacionales para el caso de Guatemala). Las evaluaciones que realiza son las siguientes: evaluación a graduandos de diversificado las cuales se realizan de forma anual. Evaluación a estudiantes de tercero básico, las cuales realizó por última vez en 2013. También realizan evaluaciones en primaria³² (la de tercero y sexto primaria se elaboraron también por última vez en 2013) entre otras más. Los resultados de las evaluaciones internas son también poco alentadores. Por ejemplo, en tercer grado solo el 46.6% de los estudiantes alcanzó el criterio de logro en lectura y 44.7% en matemática. Para sexto primaria los resultados son de 35.7% y 45.8% respectivamente. Los datos son más alarmantes en las áreas rurales. Tanto las pruebas nacionales como las regionales señalan los desafíos en calidad educativa que Guatemala debe superar.

4.5. Análisis de indicadores de eficiencia interna

Uno de los principales desafíos de Guatemala es incrementar el capital humano de su población. El promedio de años de escolaridad es de 5 años para la población guatemalteca con 15 años de edad o más, mientras que países como Panamá y Costa Rica rondan los 9 y 8 años respectivamente. Además, no solo Guatemala tiene menos años de escolaridad en la región, sino que en los últimos 60 años países como El Salvador y Honduras han logrado incrementar su escolaridad a un ritmo muy superior que Guatemala.

Gráfico 15. Años de escolaridad para los países centroamericanos (1950-2010)



Fuente: elaboración propia a partir de Barro y Lee (2014).

A pesar que se ha incrementado la cobertura educativa, los años de escolaridad en Guatemala han crecido de forma muy lenta. Esto se debe, entre otros factores, a la elevada ineficiencia interna. En la Tabla 13 se puede notar que la tasa de no promoción y abandono es elevada, especialmente en el primer grado de primaria, en el primer grado de básico

³² Se han realizado pruebas en primaria en los años 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2013.

(grado 7) y en cuarto grado de bachillerato (grado 10). La ineficiencia interna también es alta en los otros grados.

Tabla 13. Ineficiencia interna por grado (Año 2013)

Grado	Tasa de no aprobación	Tasa de abandono	Ineficiencia interna
1	23.3%	6.0%	29.3%
2	15.9%	3.0%	18.9%
3	12.4%	2.9%	15.4%
4	10.4%	3.0%	13.5%
5	7.7%	3.0%	10.7%
6	3.0%	2.0%	5.0%
7	31.1%	13.3%	44.4%
8	31.9%	0.5%	32.4%
9	21.4%	0.7%	22.0%
10	27.3%	6.9%	34.2%
11	18.1%	-2.4%	15.7%
12	7.3%	0.4%	7.7%

Fuente: elaboración propia a partir de MINEDUC, 2014b.

Al hacer un análisis de la ineficiencia interna por sector, se puede observar que existen amplias diferencias entre el sector público y el privado en el nivel de primaria. Por ejemplo, en primer grado la tasa de promoción es de 68.3% en el sector oficial, mientras que en el sector privado es de 93.5%. En secundaria las tasas de promoción suelen ser más similares, aunque siempre más favorables en el sector privado, excepto en primero básico.

Tabla 14. Tasa de promoción según grado y sector (2013)

	Grado	OFICIAL	PRIVADO	Municipal	Cooperativa
Primaria	1	68.3%	93.5%	72.8%	
	2	79.3%	96.7%	82.3%	
	3	83.1%	97.2%	89.6%	
	4	85.5%	94.5%	87.4%	
	5	88.8%	92.7%	95.1%	
	6	95.0%	94.6%	94.8%	
Medio/Básicos	1	57.3%	53.1%	65.3%	55.9%
	2	64.6%	76.4%	74.7%	60.3%
	3	76.3%	82.7%	80.8%	72.9%
Medio/ Diversificado	4	60.6%	67.1%	70.6%	70.4%
	5	78.5%	86.9%	91.3%	72.9%
	6	91.0%	93.1%	92.8%	90.3%

Fuente: elaboración propia a partir de MINEDUC, 2014b.

La ineficiencia interna varía según región y nivel. En la Tabla 15 se puede observar los 10 municipios con mayor tasa de fracaso escolar por nivel. La mayoría se encuentran en zonas del occidente del país o que se caracterizan por tener una mayor proporción de población indígena. Causa alarma la elevada ineficiencia interna que existe en el ciclo básico. Por ejemplo, Santa Catarina Barahona, del departamento de Sacatepéquez tiene una tasa de ineficiencia interna de 76.5%, es decir que más de $\frac{3}{4}$ partes de los estudiantes en básicos pierden el grado o abandonan. Esto contrasta con Municipios como San Juan Tecuaco, en Santa Rosa, que tiene una tasa de ineficiencia interna de sólo 3.1% en básico.

Tabla 15. Municipios con mayor fracaso escolar, según nivel (2013)

No.	Departamento	Municipio	No promoción	Abandono	Fracaso Escolar
Primaria					
1	Chiquimula	Jocotán	31.3%	1.9%	33.2%
2	Alta Verapaz	Chisec	21.8%	9.4%	31.2%
3	Alta Verapaz	Panzós	25.4%	5.7%	31.0%
4	Quetzaltenango	Palestina de los Altos	24.8%	5.8%	30.6%
5	Alta Verapaz	Santa María Cahabón	26.6%	3.6%	30.3%
6	Huehuetenango	San Rafael La Independencia	26.7%	2.8%	29.5%
7	Petén	San Andrés	19.3%	10.0%	29.3%
8	Alta Verapaz	Fray Bartolomé De Las Casas	29.0%	0.0%	29.1%
9	Huehuetenango	San Miguel Acatán	23.6%	4.6%	28.2%
10	Zacapa	La Unión	19.7%	7.7%	27.5%
Básico					
1	Sacatepéquez	Santa Catarina Barahona	65.1%	11.3%	76.5%
2	Sacatepéquez	Santa María De Jesús	56.0%	9.4%	65.3%
3	Escuintla	Iztapa	50.0%	10.8%	60.8%
4	Quetzaltenango	Cantel	49.9%	6.1%	56.1%
5	Sacatepéquez	San Antonio Aguas Calientes	44.7%	9.5%	54.2%
6	Chimaltenango	El Tejar	45.5%	8.2%	53.7%
7	Quetzaltenango	La Esperanza	45.6%	6.9%	52.5%
8	Baja Verapaz	San Jerónimo	40.6%	9.6%	50.2%
9	Quetzaltenango	Salcajá	44.3%	5.4%	49.7%
10	Alta Verapaz	Chahal	31.4%	18.3%	49.7%
Diversificado					
1	Alta Verapaz	Senahú	51.0%	1.9%	52.9%
2	Petén	San José	45.2%	7.1%	52.4%
3	Sacatepéquez	Santa María De Jesús	37.5%	12.5%	50.0%
4	Petén	San Francisco	36.0%	12.8%	48.8%
5	San Marcos	Tajumulco	41.3%	6.5%	47.8%
6	Suchitepéquez	San José El Ídolo	42.1%	5.3%	47.4%
7	Chimaltenango	Santa Cruz Balanyá	43.8%	3.3%	47.1%

No.	Departamento	Municipio	No promoción	Abandono	Fracaso Escolar
8	San Marcos	San Miguel Ixtahuacán	36.0%	9.1%	45.1%
9	Alta Verapaz	Lanquín	37.0%	6.2%	43.2%
10	Alta Verapaz	La Tinta	43.0%	0.0%	43.0%

Fuente: Elaboración propia a partir de MINEDUC, 2015c.

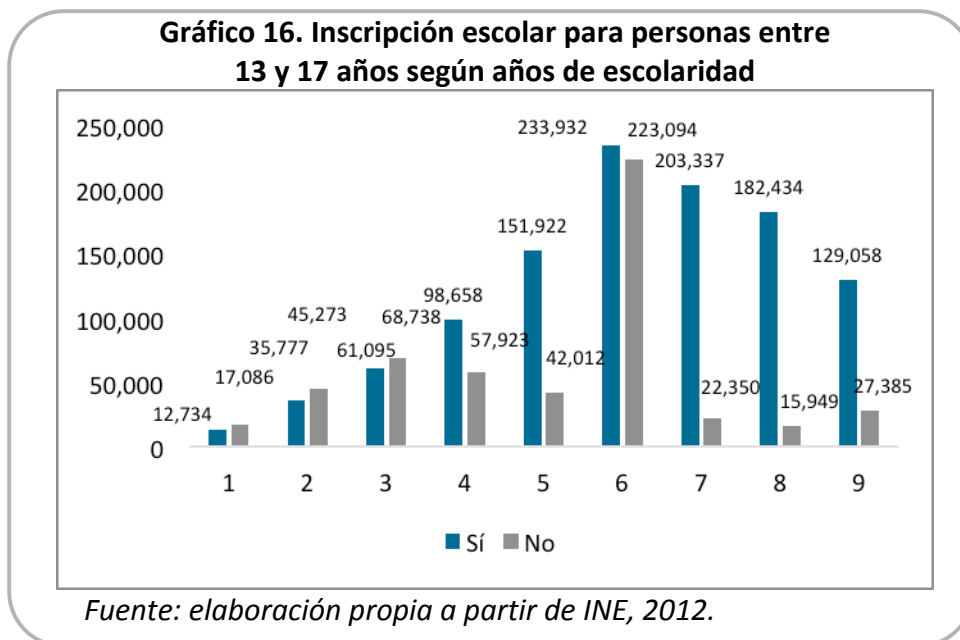
Al hacer un análisis de flujos se puede observar que los datos son alarmantes. El análisis de flujo toma en cuenta los datos de no promoción, abandono y reingreso (estudiantes que no se promocionan y que regresan al año siguiente inscritos como repitentes). La idea es determinar el porcentaje de estudiantes que terminan cada nivel en tiempo (es decir, sin perder ningún grado). Para los estudiantes del sector oficial, solo el 32.5% de ellos terminan la primaria en tiempo. Solo el 8.96% finaliza en tiempo los básicos (en 9 años) y diversificado solo el 3.7%. Lo anterior explica, entre otros factores, el por qué existen bajos niveles de escolaridad en la población.

Las consecuencias de la ineficiencia interna son muy negativas. Para el sistema educativo la ineficiencia interna es costosa puesto que se invierte dinero en estudiantes que no lograron aprobar el grado, por lo que al siguiente año esa misma inversión se debe repetir, lo cual reduce recursos para la ampliación de cobertura en los diferentes niveles. Una aproximación a ese costo sería multiplicar la inversión anual por alumno realizada por el MINEDUC y multiplicarla por la cantidad de estudiantes que no aprobaron o abandonaron la escuela en un año determinado. Al hacer eso se estima que el costo para el Ministerio de Educación de la ineficiencia interna ronda los Q1,581 millones. Debe mencionarse que el gasto en ineficiencia interna se ha reducido con el tiempo debido a que la ineficiencia interna se ha venido reduciendo. Por ejemplo en el año 2000 la ineficiencia interna en primaria en el sector oficial era de 24% y en la actualidad del 17%. Lo mismo pasó para básicos y diversificado que la tasa de ineficiencia interna se redujo en el mismo período de 61% a 32% y 44% a 23% respectivamente.

Peor aún, la elevada ineficiencia interna hace que exista una elevada proporción de estudiantes que tienen más edad que la edad teórica para cada grado. Según datos del MINEDUC, en 2013, en primaria el 20.8% tenían sobreedad, el básicos 28.2% y en diversificado 28.4%. Mientras mayor edad tengan los estudiantes respecto de la edad teórica según el grado correspondiente, menos probabilidad existe de que continúen sus estudios en años posteriores (nótese que una persona de escasos recursos de 15 años que termina la primaria tiene más presión por generar recursos que seguir estudiando, ya que de terminar la secundaria lo haría con al menos 20 años).

Lo anterior se puede observar en el Gráfico 16, en el que se presenta la cantidad de estudiantes inscritos entre 13 y 17 años según los años de escolaridad. Se puede ver que mientras los años de escolaridad son pocos (de 1 a 3 años) la proporción de estudiantes que no se inscriben es mayor que los que si se inscriben en algún centro educativo. A partir de

los 4 años de escolaridad esa relación se invierte y en la medida que va aumentando la proporción de los que sí se inscriben es mucho mayor que los que no³³.



4.6. Causas del abandono y la no promoción

Para poder tomar medidas para la reducción del fracaso escolar, primero se debe analizar cuáles son los factores que están ocasionando que los estudiantes abandonen la escuela durante el año escolar o que no sean promovidos al siguiente año. Lamentablemente no existe información sistemática para determinar las causas de abandono. Una forma de aproximarlas es por medio de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida ENCOVI -2011-, aunque es un instrumento limitado debido a que solo toma la fotografía del abandono durante el año 2011.

Según datos de la ENCOVI se puede notar que, a nivel de primaria, la principal razón de abandono es la falta de maestro³⁴ (el 34% de los casos), casos de enfermedad (22%), por trabajo (12%) y falta de interés (11%). El resto de categorías se pueden observar en el Gráfico 17.

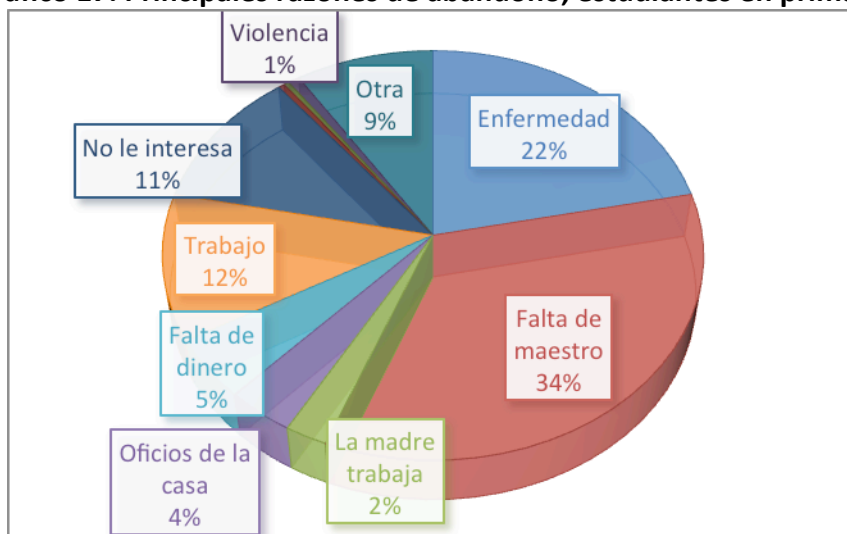
Para el caso de básicos, la principal causa de abandono es enfermedad (36%), falta de dinero (16%), el trabajo de la madre (13%), y falta de interés (12%). Si bien algunas

³³ Esa diferencia es menor a los 6 años de escolaridad. Sin embargo pareciera que ese dato está captando los estudiantes que no se inscribieron en secundaria y que tienen más edad.

³⁴ No se tiene claridad pero no es muy desatinado suponer que en ésta categoría se puede incluir también inasistencia docente.

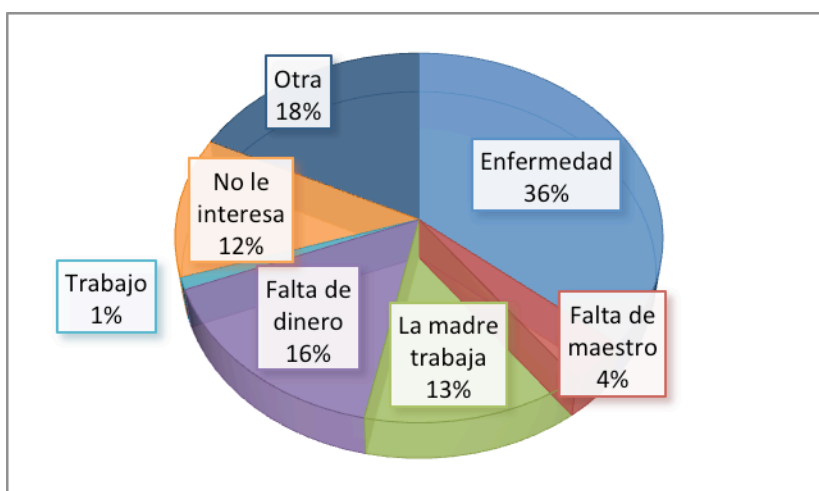
categorías cuesta interpretarlas para este grupo de estudiantes³⁵, es importante notar que las necesidades económicas y la falta de interés crecen en comparación con los estudiantes que abandonan estando inscritos en primaria (ver Gráfico 18).

Gráfico 17. Principales razones de abandono, estudiantes en primaria



Fuente: elaboración propia a partir de INE, 2012.

Gráfico 18. Principales razones de abandono, estudiantes en básico

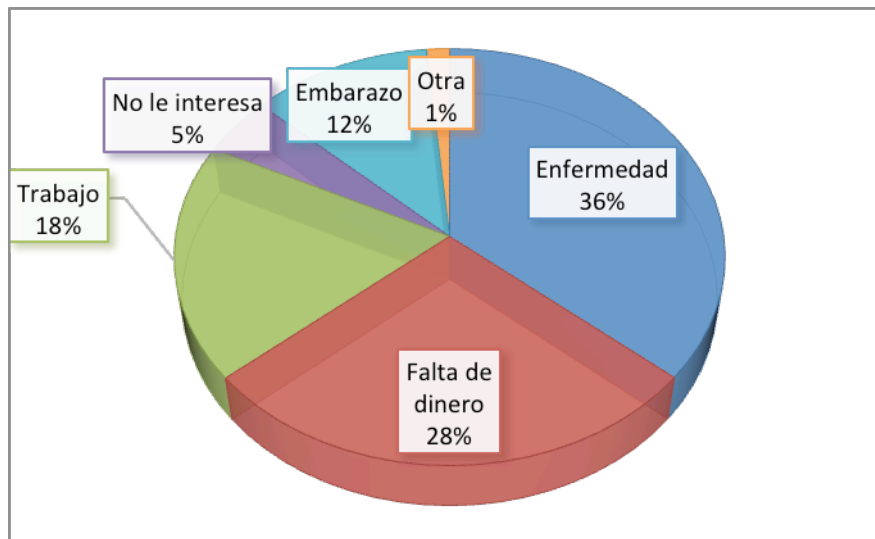


Fuente: elaboración propia a partir de INE, 2012.

³⁵ El trabajo de la madre por ejemplo no es directa su interpretación, quizás se deba a que el estudiante tuvo que realizar las tareas del hogar derivado a ello.

Para el caso de diversificado, la mayoría de razones de abandono se debe a la enfermedad (36%), falta de dinero (28%), el trabajo (18%) y el embarazo (12%).

Gráfico 19. Principales razones de abandono, estudiantes en diversificado



Fuente: elaboración propia a partir de INE, 2012.

Resulta interesante que la enfermedad sea la razón de abandono más mencionada en los tres diferentes grupos analizados. En todo caso debe de analizarse a profundidad el porqué de esto y coordinar la entrega de servicios de salud por parte del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Por supuesto, se hacen necesarios de estudios específicos sobre abandono escolar, debido a que la ENCOVI es un instrumento muy limitado para poder entender este fenómeno.

Otro factor interesante de analizar son los motivos de no inscripción por grupos de edad. Para el grupo de edad entre 7 y 12 años (edad escolar para primaria), las principales razones de no inscripción, según la ENCOVI 2011 son: la falta de dinero 37.9% y la falta de interés 23.3%, las mismas causas son las más mencionadas para no inscribirse para la población entre 13 y 15 años de edad (edad escolar para básico), pero con mayor peso: 48.7% por falta de dinero y 23.8% por falta de interés. Para la población entre 16 y 18 años (edad para diversificado) es 44.1% por falta de dinero, 21.2% por falta de interés y 14.6% por trabajo.

Principales razones de la no promoción

Las razones para que exista una elevada tasa de reprobación son diversas y no son mutuamente excluyentes. Dado que el problema es multicausal, las posibles causas se pueden dividir en las siguientes categorías:

- a) Condiciones del contexto del estudiante. Estas condiciones están relacionadas con el ambiente familiar, el ambiente comunitario, la geografía y la pobreza, entre otras (Schiefelbein y Wolff, 1992). Estas condiciones pueden afectar a que los estudiantes no lleguen preparados a la escuela primaria, por lo que se ve un elevado índice de fracaso escolar, especialmente en primer grado.

Lo anterior tiene un efecto en que no exista estimulación temprana y preparación previa del estudiante. Como se menciona en el informe sobre educación preprimaria, recibir educación temprana (inicial y preprimaria) genera más oportunidades a los estudiantes para estar mejor preparados y así tener más posibilidades de tener una trayectoria exitosa lo largo de la escuela. Sin embargo, en Guatemala el acceso a la educación inicial y preprimaria es muy limitado (ver el informe correspondiente para detalle de las estadísticas). Este acceso limitado suele ser más prevalente en la población que vive en áreas rurales y en situación de pobreza.

Las familias tienen un efecto importante en la preparación temprana de sus hijos (ver Patrinos y Psacharopoulos, 1992). En hogares donde los padres tienen una elevada educación y no viven en pobreza, tienden a dar a sus hijos educación temprana, tanto en el hogar como en centros educativos. Lo contrario sucede en familias donde los padres no poseen educación y viven en situación de pobreza. La violencia en el hogar y en la comunidad también afecta el rendimiento de los estudiantes.

El peor de los casos está en aquellos que no reciben educación preprimaria y que entran de forma tardía a la escuela primaria (después de los 7 años). Alrededor del 18% de los estudiantes inscritos por primera vez ingresan después de los 7 años. Es el peor de los casos porque reciben educación más tarde en su vida, y además, esos estudiantes ya se encuentran en sobreedad, incluso antes de haber iniciado su trayectoria escolar. En el estudio de preprimaria se denota que es frecuente que los padres envíen de forma tardía a sus hijos, debido a que no están sensibilizados sobre la importancia de la educación temprana, o en casos de acceso, no pueden enviar a sus hijos pequeños a la escuela, puesto que les queda muy lejos.

La desnutrición crónica infantil también es prevalente y está relacionada al contexto de los niños. Está comprobado que los niños que sufren de desnutrición crónica, tienen menos posibilidades de tener una trayectoria escolar exitosa que aquellos que no sufrieron de desnutrición en su infancia. El no acceso a educación previa a la primaria y la prevalencia de desnutrición crónica infantil ocasiona que los estudiantes no lleguen preparados a primero primaria.

- b) Otras causas endógenas al estudiante. Esto se refiere a problemas de aprendizaje, enfermedades crónicas, discapacidades sensoriales y otras que pueda tener el estudiante y para lo que requiere de educación especial (ver Choque, 2009 y Perassi,

2009). Algunas enfermedades pueden ser prevenibles y por lo tanto estarían relacionadas con el apartado anterior (condiciones de contexto) y otras que se derivan de situaciones fortuitas o por origen desconocido³⁶.

- c) Las relacionadas con la oferta educativa³⁷. La no promoción se relaciona, al menos en teoría, con la idea de que un estudiante que no alcanza ciertos estándares educativos no debe progresar al grado siguiente, sino que debe repetir para poder alcanzar esos estándares al siguiente año. Esto asume dos cosas: a) existen dichos estándares y b) que la decisión de aprobar o no aprobar a un estudiante se basa en esos estándares. Guatemala ya cuenta con estándares educativos por materia y grado por lo cual se puede decir que esos estándares sí existen. El segundo tema es más delicado, debido que, las decisiones de aprobación o reprobación pueden ser subjetivas por parte de los docentes, o en el caso que no lo fueran, en ausencia de herramientas de evaluación en el aula, no existen alertas tempranas que permitan a los docentes efectuar acciones correctivas con antelación y así prevenir que el estudiante deba repetir el grado.

Asimismo, otras condiciones de la oferta como deficiencias en la infraestructura, la ausencia de materiales educativos, el incumplimiento de al menos 180 días de clase al año, la preparación de los docentes y en su desempeño, calendarios que no se ajustan a la realidad local, entre otras, dificultan el proceso de enseñanza aprendizaje (ver DINIECE-UNICEF, 2004).

Otro aspecto importante a considerar es el del bilingüismo. Cuando la educación se da, especialmente en los primeros años, en un idioma que no es el idioma materno, el aprendizaje del niño se dificulta.

El estudio de Rubio, Rego y Chesterfield (2005), realizado en Guatemala, es muy útil para entender el fenómeno de la no promoción en primer grado. Entre sus hallazgos principales se encuentra que al completar de forma exitosa el primer grado aumenta la probabilidad de permanecer en la escuela en grados posteriores. Los que no aprueban primer grado tienen entre 2.5 y 3 veces menor probabilidad de permanecer en la escuela.

Además, encontraron que existe una asociación entre pobreza y la dificultad de terminar el primer grado y la percepción del docente sobre las habilidades de los estudiantes es un factor importante para determinar la promoción de primer grado. Otro factor que identificaron fue el efecto positivo que tiene la asistencia escolar regular y la puntualidad en la completación del primer grado. La formación académica y el involucramiento de los padres en las tareas de sus hijos también resultó ser importante para el éxito escolar. Un factor interesante fue que no encontraron relación con haber recibido educación preescolar, lo que sugiere (al menos a la fecha del estudio) la necesidad de mejorar la

³⁶ Enfermedades que no se conocen sus causas.

³⁷ Ver Torres (2009).

calidad de la educación preprimaria, especialmente en lectura emergente y conceptos básicos de matemática.

4.7. Avances y desafíos

Cómo se vio anteriormente en el documento han existido algunos avances relacionados a la reducción de la ineficiencia interna, especialmente en primaria, pero que aún continúan siendo alarmantes, especialmente en el primer grado de primaria y en secundaria. Como se verá más adelante los esfuerzos se han concentrado en primaria, más no en secundaria. Sin duda alguna el desafío más importante para la próxima administración será lograr incrementar la calidad educativa y lograr incrementar la escolaridad de la población. A continuación se resumen las acciones que han existido en los últimos años en materia educativa:

- Programas para mejorar la calidad educativa
- a) Fortalecimiento de los docentes: El fortalecimiento docente debe estar relacionado con el establecimiento de una carrera docente que busque incentivar el mejor desempeño de cada uno de ellos. Una carrera docente se compone desde su formación inicial, la selección y contratación de los docentes³⁸, la formación continua, evaluación de desempeño, incentivos y criterios de salida (despido o jubilación).

A pesar de lo anterior, solo dos temáticas han tenido avance en los últimos años, y son la formación inicial y la formación continua. En cuanto a la formación inicial, se debe mencionar la reciente reforma de la formación inicial docente de primaria. Anteriormente los docentes de primaria se formaban en escuelas normales, lo que implicaba una formación a nivel de medio en el ciclo diversificado, por lo que la formación tenía una duración de tres años. La formación de los docentes es un desafío que ha tenido Guatemala durante décadas. Hasta la actual reforma existieron varios esfuerzos de reforma de la formación inicial docente, todos teniendo una amplia resistencia del sector sindical y de los estudiantes de magisterio. Esto no fue diferente con la reforma actual (aunque con menor resistencia sindical y más estudiantil), aunque a pesar de ello se logró reformar la formación inicial docente para primaria, de tal modo que para que nuevos estudiantes puedan obtener el título de maestro de primaria, deben de estudiar en la universidad durante 3 años la carrera de profesorado en enseñanza primaria. Las escuelas normales de primaria fueron transformadas en bachillerato en ciencias y letras con orientación en educación.

El éxito de la reforma está por verse³⁹, primero porque una formación de calidad no depende únicamente de si se imparte a nivel universitario o no, sino de la calidad de esa

³⁸ Lo cual es de suma importancia que sean criterios técnicos de selección y no políticos.

³⁹ Especialmente debido a que existen comentarios emanados de los partidos políticos con intención de revertir la reforma actual.

formación, por lo que el desafío consiste en desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación de forma continua para poder determinar los cambios que se requieran.

El programa de profesionalización docente –PADEP-, implementado desde la pasada administración, busca mejorar la formación de los docentes (que en términos prácticos implica elevar la formación docente a nivel universitario) a fin de mejorar su capacidad para desempeñarse en el aula. Este programa tiene una duración de dos años, con cursos que requieren de asistencia para formación presencial y aplicaciones en las aulas. En total la profesionalización se compone de 20 cursos, (de los cuales 10 pertenecen al área común y 10 son de especialidades) y es impartido por la Universidad de San Carlos. Los títulos que se otorgan son: Profesorado en Educación Primaria Intercultural; Profesorado en Educación Pre-Primaria Intercultural; Profesorado en Educación Primaria Bilingüe Intercultural y Profesorado en Educación Preprimaria Bilingüe Intercultural. Desde su creación el PADEP ha graduado (profesionalizado) 11,798 docentes: en la primera cohorte se graduaron 2,543 docentes, de la segunda cohorte fueron 3,155 docentes, 6,100 de la tercera cohorte. Con ello se busca fortalecer su formación inicial, elevándola al nivel universitario.

Si se toma en cuenta que son más de 120,000 los docentes que actualmente ejercen en preprimaria y primaria en el sector oficial, esto implica que en 6 años de existencia del programa se ha profesionalizado al 9.7% del total, por lo que la profesionalización ha ido creciendo, pero a un ritmo lento y aún hace falta contar evaluaciones de como la intervención ha logrado mejorar la calidad educativa y reducción del fracaso escolar en primaria. Si se estima que una beca del PADEP puede costar alrededor de Q18,000 en total⁴⁰, para profesionalizar la totalidad de docentes se requeriría de alrededor de Q2,000,000,000. Dada la escasez de recursos es necesario que se haga una evaluación del efecto que ha tenido el PADEP en el aumento de la calidad educativa y crear un plan de implementación para poder profesionalizar a más docentes tomando en cuenta criterios de capacidad de la oferta (pública y privada) y la disposición de recursos.

En relación a la capacitación continua, se han desarrollado capacitaciones en el uso de herramientas para el fortalecimiento de la lectoescritura, relacionados a métodos de enseñanza dinámicos en lectura emergente. Esa capacitación se acompaña de la entrega de la Guía de Estrategias Metodológicas, para estudiantes de primer grado de primaria en escuelas monolingües y bilingües. La capacitación fue impartida por técnicos de las direcciones generales del MINEDUC, especialmente la Dirección General de Calidad Educativa –DIGECADE-, la Dirección de Educación Bilingüe Intercultural –DIGEBI- y la Dirección General de Educación Especial –DIGEESP- capacitaron a técnicos de las Direcciones Departamentales de Educación, los cuales a su vez, capacitaron a los supervisores y coordinadores técnicos pedagógicos en el uso de la guía y la metodología de intervención (ver MINEDUC, 2014d).

⁴⁰ Dos años de formación.

Si bien los procesos de capacitación son positivos, es necesario que se acompañen de evaluación, lo cual en la actualidad no existe. Tampoco existe un proceso sistematizado y estructurado de capacitación continua, el cual responda a las necesidades de los docentes y estudiantes.

Los avances mencionados anteriormente se enfocan exclusivamente en el nivel de primaria, dejando a la preprimaria y secundaria rezagados. Es importante que estos dos niveles tengan el mismo nivel de prioridad que primaria, incluso debido a que el fracaso escolar es más prevalente en la secundaria.

Nuevamente se debe recalcar que si bien la formación es un elemento importante para el buen desempeño docente, no lo es todo. El denominado Sistema Nacional de Formación del Recurso Humano Educativo –SINAFORHE– (el sistema que estructuraría la carrera docente) se compone de cinco subsistemas: Formación Inicial, Formación Continua, Acreditación e Incentivos, Supervisión y Evaluación y la Administración. De ellos el que ha avanzado es el primero (aunque solo en primaria). Un desafío imperante para el próximo gobierno será consolidar el SINAFORHE (trabajando todos los subcomponentes) y lograr establecer una carrera docente.

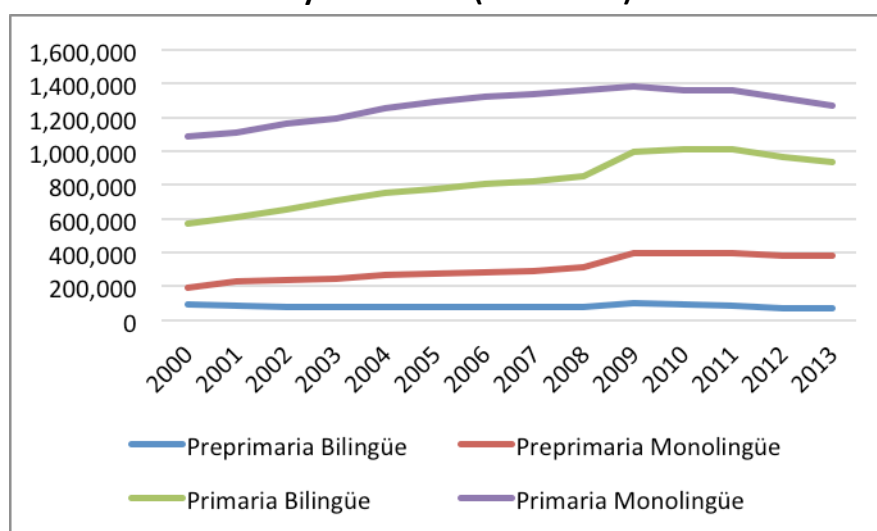
- b) Involucramiento de padres de familia en la educación de los hijos. La participación de los padres en el aprendizaje de sus hijos es de suma importancia para la calidad educativa. Sin embargo, a pesar de lo anterior, no existe una prioridad para fomentarla, excepto algunas acciones encaminadas para el fomento de la lectura en casa y las acciones que se han realizado por medio de las Direcciones Departamentales de Educación para sensibilizar a padres sobre la importancia de la educación. Es importante que el MINEDUC realice programas para incentivar la participación de los padres en la escuela y en apoyo a sus hijos en el hogar.
- c) Acompañamiento pedagógico. Una iniciativa esencial para mejorar la calidad educativa es el Sistema Nacional de Acompañamiento Escolar –SINAE–, el cual busca dar acompañamiento escolar de carácter técnico y administrativo, a fin de contribuir con la calidad educativa. Las áreas de acompañamiento están orientadas a la asesoría pedagógica, entendida como el acompañamiento a las prácticas educativas en los centros escolares para la mejora de la enseñanza; la asesoría de gestión, encaminada a mejorar la gestión escolar; y, a la coordinación de distrito, cuya finalidad es acompañar la implementación de las políticas educativas en lo local y fortalecer el acompañamiento escolar (ver MINEDUC, 2012).

Desde su conceptualización, se tenía planificado implementar el SINAE en tres fases, orientándose a los docentes graduados del programa PADEP. Sin embargo, el SINAE no ha logrado despegar, lo que equivale a que en la actualidad no existe un sistema de acompañamiento pedagógico para el docente ni de apoyo a la gestión escolar.

- d) **Educación Bilingüe Intercultural –EBI–**. La EBI es impartida en Guatemala en diferentes regiones del país, aunque su cobertura aún es limitada. Según datos de la Dirección de Planificación Educativa –DIPLAN–, en 2013 de los estudiantes atendidos en preprimaria, solo el 17.1% atendieron a una escuela de modalidad bilingüe. Para el caso de primaria el porcentaje aumenta, siendo el 42.2% de los estudiantes los que atendieron a escuelas bilingües.

En el Gráfico 20 se puede notar que la atención en las escuelas de preprimaria bilingüe se ha mantenido estancada, mientras que las de primaria bilingüe se ha incrementado a lo largo de los años. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que la catalogación de las escuelas según modalidad, especialmente en primaria, no permite conocer los grados en los que se imparte educación bilingüe y si el idioma materno del docente (o en el que imparte clases) es el mismo que el idioma materno de los estudiantes.

Gráfico 20. Inscripción de estudiantes según nivel y modalidad (2000-2013)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de MINEDUC.

- e) **Programas para la mejora de la lectura y matemáticas**. El Programa Nacional de Lectura “Leamos Juntos” busca promover la lectura mediante la entrega de libros de lectura y biblioteca y la realización de actividades de promoción de la lectura en las escuelas de los niveles de preprimaria, primaria y básicos. El programa entregó libros de lectura en el año 2013 a 11,758 aulas de preprimaria y 52,712 de primaria y en 2014 entregó bibliotecas a 3,075 establecimientos del nivel medio. Además, el Programa Nacional de Matemática “Contemos Juntos”, desarrolla actividades para facilitar el aprendizaje de la matemática. Se beneficiaron en 2014 a 74,325 alumnos de primer grado con el programa (ver MINEDUC, 2015). Dado que la cobertura aún no es universal se debe pensar en su focalización quizás bajo criterios de atender las escuelas con mayor ineficiencia interna y también tener cobertura más allá del nivel de primaria.

- Programas para mejorar asistencia escolar y reducir el abandono

En el año 2009 entró en vigencia la prohibición a las escuelas públicas del país para hacer cualquier tipo de cobro, incluso donaciones voluntarias, a los padres de familia. Para compensar la disminución de los ingresos en las escuelas se creó el programa gratuidad, el otorga una transferencia económica a las escuelas de Q40 por alumno en preprimaria y Q100 por alumno en primaria y en el nivel medio. Estos fondos deben ser utilizados por las escuelas para pagar sus servicios básicos (agua, luz, telefonía, entre otros). A pesar de la prohibición, si se analizan los datos de la ENCOVI 2011, las familias que inscribieron a sus hijos en escuelas del MINEDUC pagan en promedio Q2,882.49 al año de gastos educativos⁴¹ (comprende gastos de inscripción, mensualidades, materiales educativos y uniformes entre otros). Es de esperar a que estén disponibles los datos de la ENCOVI 2014 para ver si esa situación se mantiene en la actualidad.

La entrega de programas de apoyo puede tener un efecto positivo en la reducción del fracaso escolar (programa de alimentación escolar y el de útiles escolares). Estos son ejecutados de forma descentralizada, por medio de Organizaciones de Padres de Familia – OPF⁴²-. En el año 2014 operaban 22,604 OPF en preprimaria y primaria lo que equivale a aproximadamente el 75% de los establecimientos educativos. El programa de alimentación escolar otorga la cantidad diaria de Q1.11 por alumno en el área urbana y Q1.58 por alumno en el área rural por estudiante y en los municipios priorizados del Programa Hambre Cero es de Q1.61 en el área urbana y Q2.08 en el área rural. Según datos del MINEDUC (2015) se benefició al 98% de los estudiantes a un monto promedio de Q237 anuales por alumno (Q1.31 diarios si fuesen 180 días de clase). El programa de útiles escolares otorga Q50 por alumno en el área urbana y Q55 en el aula rural que también alcanzó al 98% de los estudiantes⁴³.

Un tema que es indispensable abordar es la disponibilidad de los servicios de apoyo de forma oportuna en las escuelas y si los montos asignados por alumnos son suficientes. El desafío para la próxima administración será establecer un sistema de monitoreo que permita identificar la disponibilidad de los servicios de apoyo y su impacto en la atracción/retención de los alumnos.

La entrega descentralizada de los servicios de apoyo ha permitido llevar estos servicios a las escuelas. El desafío para la siguiente administración es cómo involucrar más a los padres de familia como actores clave en el logro de la calidad educativa en la escuela. Ello implica que la escuela juegue un rol para que los padres vean la importancia de enviar a sus hijos a la misma y reducir el ausentismo y, además, los padres deben de tener el rol de auditoría

⁴¹ Aun así el gasto es menor que los que acuden al sector privado que en promedio gastan Q8,155 al año, pero si superior al municipal y cooperativa en los que las familias gastan en promedio Q2,135 y Q1,384 al año.

⁴² El programa de reparación y mantenimiento de edificios escolares también se ejecuta por medio de las OPF. En 2014 se repararon 1,140 establecimientos.

⁴³ En los casos en los que no existe una OPF en las escuelas los fondos son transferidos por medio de las Direcciones Departamentales de Educación.

social y especialmente poder tener un canal de comunicación en el que se pueda reportar anomalías como cierres injustificados y recurrentes de la escuela, la ausencia docente, entre otras. De hecho, un tema pendiente es el cumplimiento del calendario escolar. Las herramientas de gestión actuales no permiten identificar los días efectivos de clase al año. A menor cantidad de días de clase, mayor será el fracaso escolar. Esfuerzos como el de Empresarios por la Educación, que desarrolló una herramienta a base de teléfonos celulares permitirá conocer mejor este fenómeno e involucrar a los padres de familia, pero además, se requiere que el MINEDUC incluya, como parte de su monitoreo, indicadores de días efectivos de clase.

Otro servicio de apoyo destinado a lograr que los estudiantes asistan a la escuela es el programa de subsidio al transporte escolar, el cual está orientado específicamente a los estudiantes de la ciudad de Guatemala. Un tema que debe discutirse es si este programa está focalizado acorde a las mayores necesidades, ya que es en el área rural donde menor cobertura existe y algunas razones se derivan de la gran distancia existente hacia la escuela, especialmente en secundaria.

El MINEDUC ejecuta un limitado programa de becas el cual está enfocado principalmente en el nivel medio. Según MINEDUC (2015) en el año 2014 se benefició a 29,040 estudiantes con becas a nivel nacional. Eso representa alrededor del 6.6% de los estudiantes del nivel medio del sector oficial.

Por último, el programa Bono Seguro, implementado por el Ministerio de Desarrollo Social – MIDES-, otorga un bono de educación destinado a las familias que tienen hijos entre 6 a 15 años y está condicionado a la permanencia en la escuela (en teoría se debería cumplir con la asistencia escolar de hasta un 90% de los estudiantes durante el año escolar). Este programa, que también fue implementado por la administración pasada bajo el nombre Mi Familia Progresá con el fin de reducir el abandono escolar, requiere que funcionen los mecanismos de selección de beneficiarios y las corresponsabilidades (monitoreo de asistencia a la escuela). No se cuentan con evaluaciones recientes de como el programa ha contribuido a la reducción del abandono, ni tampoco este programa está entre los que se monitorean en el Programa Éxito Escolar en Primer Grado, por lo que se puede inferir que no está orientado en base a una estrategia de reducción del fracaso escolar.

Es indispensable que se evalúe cada una de estas intervenciones de apoyo para determinar el éxito en lograr la reducción del fracaso escolar.

- Sistema de monitoreo de calidad

El principal programa implementado para la reducción de la ineficiencia interna es el Programa de Éxito Escolar en Primer Grado. Este programa, cuenta con el apoyo de UNICEF, y consta de la integración de un equipo de trabajo conformado por diferentes funcionarios del MINEDUC, los cuales hacen un monitoreo denominado Monitoreo por Resultados, en el

cual se da seguimiento a las estrategias de intervención para reducir el fracaso escolar y mejorar la calidad educativa.

En el sistema de monitoreo de resultados y el monitoreo local se involucra a la comunidad educativa. El sistema de Monitoreo de Resultados en el Sistema Educativo fue institucionalizado por medio del Acuerdo Ministerial No. 2620-2014, en el cual se establece como objetivo propiciar a la priorización de estrategias de intervención por medio del monitoreo y análisis de información de indicadores educativos, que permite identificar las barreras a la efectividad de las acciones administrativas y de calidad educativa.

Para la integración del sistema de monitoreo, se construyó una red de monitoreo y apadrinamiento a nivel central, municipal y local. A nivel central la red se integra por la Ministra de Educación, quién lo preside, los Viceministros de Educación y los Directores Generales de planta central. Se designa a un padrino por cada Departamento del país el cual trabaja con el resto de redes para el monitoreo y seguimiento de acciones. La red central se encarga de establecer los lineamientos del sistema, escoger y analizar los indicadores a ser monitoreados, analizar las barreras identificadas para el logro de calidad y reducción de ineficiencia interna, evaluar y establecer estrategias a implementar a nivel nacional, coordinar las intervenciones que realizan las diferentes direcciones generales de planta central, evaluar las acciones para el logro de resultados y establecer las prioridades de las reuniones correspondientes.

El siguiente nivel de la red es el departamental, el cual está conformado por el Director Departamental de Educación, profesionales y técnicos de la Dirección quienes apadrinarán cada municipio de cada Departamento. Las funciones de este nivel son similares que las del nivel central, solo que enfocado en la realidad de su Departamento y deben elaborar el reporte de avance del Departamento y sus municipios y sistematizar experiencias exitosas. El tercer nivel es el nivel municipal, el cual está integrado por los padrinos y por los supervisores y directores de establecimientos educativos. Sus funciones son las mismas que las del nivel departamental, enfocadas en cada municipio. Las reuniones de la red son de carácter bimensual, y pueden existir convocatorias específicas por parte de la Ministra de Educación.

El Programa de Éxito Escolar en Primer Grado priorizó el primer grado por ser el grado de entrada a primaria y por tener el nivel más alto de fracaso escolar en ese nivel y además que es clave para la trayectoria escolar futura de los estudiantes. El proyecto inició como piloto en Totonicapán, posteriormente se abarcaron los departamentos de Jutiapa y Jalapa. El Ministerio de Educación y El Ministerio de Desarrollo Social contrataron a 5 mil facilitadores para apoyar a los alumnos de primer grado en riesgo de no lograr la promoción. Los facilitadores se encargaron de apoyar a alumnos de primer grado del sector público para la mejora de la lectoescritura, utilizando la guía de estrategias metodológicas.

La ineficiencia interna en primer grado se redujo en un 4.6% a raíz de los dos años de intervención a nivel nacional, y los departamentos incluidos en la intervención aumentaron

su tasa de aprobación en 7% (ver MINEDUC, 2014a). En 2014 la estrategia continuó, buscando como meta reducir aún más el fracaso escolar en el primer grado y ampliar la estrategia a segundo y tercer grado. Si bien, se elaboraron acciones relacionadas a calidad educativa estos no formaron parte del sistema de monitoreo para el año 2014. Según MINEDUC (2015) la ineficiencia interna en primer grado se redujo de 31.66% en 2013 a 29.63% en 2014. Cabe recalcar que como se mencionó anteriormente el fracaso escolar se ha ido reduciendo desde los últimos 10 años por lo que se debe ser cautelosos a la hora de adjudicarle el total de la reducción a la estrategia de monitoreo (sin con ello restarle su mérito).

Para el 2015 se tiene planificado que la estrategia abarque a cuarto, quinto y sexto grado de primaria, además de continuar con las actividades para los grados ya incluidos y adoptar un sistema de acompañamiento pedagógico. El MINEDUC ha planificado que en 2016 se pueda incorporar los tres grados del ciclo básico del nivel medio. La ruta crítica del MINEDUC plantea una reducción del fracaso escolar en primer grado hasta 25% en el año 2015.

Un factor que debe ser tomado en cuenta es que el MINEDUC ya cuenta con un sistema de monitoreo a cargo de la Dirección General de Monitoreo de la Calidad –DIGEMOCA-. Esta dirección ha avanzado en la creación de un sistema de monitoreo de gestión de la calidad basado en indicadores relacionados con las oportunidades de aprendizaje. Debe de buscarse que ambos sistemas se conviertan en uno solo (un sistema de gestión de calidad) y evitar las posibles redundancias que existan en la actualidad derivado de la implementación de ambos sistemas. El desafío existente es en la consolidación de un sistema de monitoreo que permita, en base a indicadores de actividad, producto y resultado (aprendizajes) relacionar las acciones del Ministerio con los logros alcanzados, monitorear su avance y proponer caminos de mejora.

5. Conclusiones sobre eficiencia interna

- 1) **Guatemala tiene un elevado fracaso escolar.** El fracaso escolar es elevado, especialmente en el primer grado de primaria, el primer grado de básicos y el primer grado de diversificado. El más negativo de los efectos se encuentra en primer grado de primaria, debido que perder ese grado significa atrasarse durante toda la trayectoria escolar del estudiante y aumenta la probabilidad de deserción escolar. Son los estudiantes del sector oficial los que tienen una mayor tasa fracaso escolar en primer grado. Ello tiene serias consecuencias en relación a la equidad de la calidad educativa, ya que los estudiantes del sector público tienen menos posibilidades de terminar sus estudios que los estudiantes del sector privado.

Es evidente que si no se corrige la ineficiencia interna, no se logrará aumentar los años de escolaridad de la población, cifra que se encuentra por debajo de la escolaridad de los países del área. Comúnmente se habla en Guatemala sobre la necesidad de ampliar la cobertura de secundaria sin darse cuenta que esa estrategia

debe incluir necesariamente la reducción de la ineficiencia interna en primaria. Ello porque si el fracaso escolar es muy elevado, muy pocos podrán continuar con los estudios de secundaria y ante la ausencia de población con primaria aprobada no existe estrategia de ampliación que funcione.

- 2) **El fracaso escolar es multidimensional.** Tradicionalmente se ve al fracaso escolar como culpa exclusiva de los estudiantes. Sin embargo, el sistema educativo tiene gran parte de la responsabilidad al no lograr que los docentes apoyen a aquellos que requieren de especial atención o incluso a evitar que los estigmaticen por diferentes razones y que por ello no sean promovidos a los siguientes grados. Asimismo, el concepto detrás de la repitencia aduce que, si un estudiante no adquirió cierto nivel de competencias durante un año, debe repetir el grado para que el otro año pueda adquirirlas. Sin embargo, la evidencia nacional⁴⁴ e internacional⁴⁵ ha demostrado que los estudiantes repitentes tienen un menor nivel de aprendizaje que los no repitentes. Por lo que la repitencia no sólo aumenta el gasto ineficiente, sino que tampoco soluciona los problemas de aprendizaje. Lo anterior requiere de medidas específicas para reducir el fracaso escolar en todos los niveles.
- 3) **Las causas de abandono varían según el nivel educativo por lo que se requiere implementar diferentes estrategias.** Las principales causas de abandono identificadas según la ENCOVI para los estudiantes de primaria señalan la necesidad de que se implementen acciones de gestión para que existan docentes donde se demanden y que se reduzca el ausentismo escolar (al menos 180 días de clase). Para secundaria pesan otras variables como la falta de dinero o la falta de interés lo cual conlleva a la necesidad de implementar acciones de apoyo financiero (becas y otras ayudas) y la necesidad de mejorar la calidad educativa para que los jóvenes vean su utilidad, para sus vidas y para su futuro laboral.
- 4) **La no promoción puede ser reducida por acciones directas del MINEDUC y el involucramiento de los padres.** La reducción de la no promoción está relacionada directamente con acciones que puede efectuar el MINEDUC dentro de las aulas para mejorar la calidad educativa. Debe mencionarse que el Ministerio ha logrado avances importantes que deben continuar, tal como el caso de la implementación del Programa de Éxito Escolar en Primer grado, pero se requieren de mayores esfuerzos para reducir de forma sustancial la ineficiencia interna. Entre ellas se encuentra que los docentes cuenten con una buena formación/capacitación continua, específicamente relacionada para la reducción del fracaso escolar, la disponibilidad de materiales educativos de forma oportuna, impulso a la educación bilingüe intercultural, y programas de apoyo y la participación activa de los padres. Nótese que la reducción de la ineficiencia interna liberaría recursos para la

⁴⁴ Ver por ejemplo DIGEDUCA 2006.

⁴⁵ Ver UNICEF, 2007.

implementación de otros programas educativos. La calidad educativa necesariamente pasa por la reducción del fracaso escolar.

- 5) **Las rigideces en la composición del gasto público en educación hace vulnerable la inversión en proyectos de mejora en la calidad educativa.** El gasto en personal es el gasto más importante para el MINEDUC. Aumentos salariales de 12% tienen un impacto en el presupuesto total del 7%. Ello implica que, de continuarse con los aumentos establecidos en el último pacto colectivo, será muy difícil de agenciarse con más recursos que permitan aumentar la cobertura de preprimaria y otras acciones encaminadas a reducir el fracaso escolar. Esto es un tema que deben tener presentes las próximas autoridades y que debe de discutirse de forma técnica y no política.

6. Recomendaciones para mejorar la eficiencia interna

Las recomendaciones que se plantean están relacionadas con las causas identificadas del fracaso escolar, a fin de poder disminuirlo. Por lo tanto se deben de ejecutar acciones que reduzcan el abandono, acciones que reduzcan la no promoción y acciones que las reduzcan simultáneamente. En el estudio se identificaron varios esfuerzos que deben de ser continuados/fortalecidos. De hecho, se pensó que es importante recomendar que se continúe y fortalezca el programa Éxito Escolar en Primer Grado. Este programa tiene un potencial importante como un elemento coordinador de intervenciones de calidad educativa. Se propone que funcione como sombrilla del Plan Estratégico 2016-2020 ya que incluye los proyectos estratégicos para la mejora de la calidad educativa (fortalecimiento de la calidad docente, disponibilidad de materiales educativos y procesos de gestión). Por ello se recomienda que el próximo plan estratégico se enfoque en la reducción del fracaso escolar en todos los grados/niveles para el período 2016-2020, pero que se siga teniendo una priorización, al menos al inicio, en el primer grado de primaria hasta lograr reducir de forma sustancial el fracaso escolar en ese grado. Las recomendaciones puntuales se detallan a continuación:

Corto Plazo

- a) Debe existir una discusión seria respecto de la estructuración del sistema de promoción y no promoción de grado en primaria, especialmente para tomar en cuenta a los estudiantes más avanzados y los más rezagados. Se requiere de una revisión profunda del concepto de aprendizaje y su evaluación.
- b) Diseño y pilotaje de herramientas de evaluación que permita a los docentes evaluar la comprensión factual y profunda por parte de los estudiantes de los conceptos y que incluya retroalimentación regular, clara y orientada en tareas específicas para que cada estudiante pueda progresar (ver OCDE, 2010). Las prácticas de evaluación deben combinar el uso de evaluaciones sumativas (aquellas que indican el progreso del estudiante en un momento del tiempo) y las formativas (aquellas que evalúan el

progreso en el aprendizaje del estudiante relativo a las metas de aprendizaje para el grado)⁴⁶. Los criterios de promoción deben estar muy claros, para que la decisión de aprobar a un estudiante no se vuelva una decisión subjetiva de cada docente. Los docentes y alumnos también deben de contar guías y materiales que permitan dar ese apoyo individualizado.

- c) Diseño de un sistema de alerta temprana para detectar estudiantes con rezago. Aunado a lo anterior, se debe diseñar un sistema de alerta que permita a los docentes identificar a los estudiantes en riesgo de no aprobar de forma oportuna para ofrecer apoyo individualizado. Algunos sistemas de este tipo monitorean el ausentismo estudiantil y reciben información de las evaluaciones sumativas y formativas. Los sistemas de alerta temprana más completos toman en cuenta además factores sociales, familiares y emocionales⁴⁷.
- d) Diseñar el subsistema de capacitación continua de docentes del Sistema Nacional de Formación del Recurso Humano Educativo -SINAFORHE,- que debe estar enfocado de forma específica en la mejora de los aprendizajes con calidad lo que tendrá un reflejo en la reducción del fracaso escolar.
- e) Capacitar docentes en las herramientas de evaluación en el aula, materiales educativos para el trato individualizado y el sistema de alerta temprana. Esto debe formar parte de programas estructurados de formación continua docente mencionado en el inciso c).
- f) Elaborar un plan de implementación del Sistema Nacional de Acompañamiento Escolar –SINAE-. El acompañamiento pedagógico es una herramienta clave para la calidad educativa y la reducción de la ineficiencia interna. Es importante que en el primer año de gobierno se elabore un plan de implementación para que inicie a operar lo más pronto posible. El plan debe contemplar los recursos existentes para que sea operable. Por ejemplo, se podría iniciar focalizando en las escuelas más necesitadas (mayor fracaso escolar).
- g) Fortalecer la educación bilingüe intercultural en los primeros grados de primaria. Este tema es complejo y requiere de un análisis específico que debe aterrizar en una estrategia de implementación de EBI para los próximos cuatro años. En el primer año de gobierno se deberá hacer un análisis de recursos (humanos, físicos y financieros).
- h) Buscar la pertinencia y calidad educativa. Una causa importante para el abandono escolar es la falta de interés. Es importante que en el primer año de gobierno se evalúe como la educación está diseñada para la vida y el trabajo, especialmente en

⁴⁶ OCDE (2010) citando a Harlen, (2006).

⁴⁷ Ver Comisión Europea, (2013).

el nivel medio. De ello se habla con mayor detenimiento en el documento de educación de secundaria y formación técnica.

- i) Diseñar estrategias de mejora del clima escolar. Se entiende el clima escolar como la percepción de los integrantes de la escuela sobre las relaciones interpersonales que se dan en la escuela y el marco en el que se dan esas interacciones (ver Cornejo y Redondo, 2011). El clima escolar incluye las dinámicas entre docentes, docentes y alumnos y alumnos y alumnos. A medida que se mejora el clima escolar, se mejora la eficiencia del sistema.
- j) Facilitar la transición entre niveles y ciclos para que los estudiantes continúen sus estudios. Se deben diseñar medidas para facilitar el proceso de adaptación, iniciando desde la transición hogar-escuela, primaria-básicos y básicos-diversificado. Entre las medidas se encuentran⁴⁸:
 - i. Fomento a la cooperación entre escuelas
 - ii. Programas de inducción
 - iii. Programas focalizados a estudiantes con dificultades

En relación al componente de formación de padres:

- k) Diseñar programas estructurados de capacitación para padres de familia. Los padres son un elemento importante para la reducción de la ineficiencia interna, especialmente el abandono. Es importante sensibilizar sobre la importancia de la educación de sus hijos para reducir el abandono. Es importante que estos programas permitan capacitar a padres de familia para que también, aquellos que tienen menor educación, puedan ayudar a sus hijos en su aprendizaje, apoyándoles con las tareas. Esto se puede construir a partir de lo que ya está haciendo el Programa Éxito Escolar en Primer Grado.
- l) Promover la participación de los padres de familia en las acciones de calidad de la escuela orientadas a reducir el fracaso escolar. Deben de poder tener voz en las decisiones que toma la escuela y además deben existir mecanismos de comunicación con MINEDUC para manifestar casos de cierres injustificados de la escuela o ausentismo laboral docente. Debe involucrarse en el logro de la meta de que se impartan al menos 180 días de clase.

En relación con el sistema de monitoreo de resultados:

- m) Se sugiere que el sistema de monitoreo de resultados se convierta en un sistema de gestión de la calidad educativa. Aprovechando la estructura con la que ya se cuenta, se puede estructurar un sistema de gestión de la calidad educativa el cual tenga como objetivo la reducción del fracaso escolar. Utilizando los diferentes niveles que ya han estructurado (central, departamental y municipal) se puede diseñar un sistema de monitoreo a partir de una batería de indicadores relacionados con:

⁴⁸ Ver Comisión Europea, (2013).

- i. Indicadores de insumos: Esta categoría abarca aquellos elementos que son necesarios para tener calidad educativa: disponibilidad de servicios de apoyo, incluyendo becas, materiales educativos, docentes, estado de la infraestructura, días de clase efectivos, entre otros.
- ii. Indicadores de proceso: Esta categoría capta cómo los insumos son utilizados para la enseñanza. Por ejemplo: uso de libros de texto en el aula, temas relacionados con la práctica docente y clima escolar entre otros.
- iii. Indicadores de resultado: se busca medir el cambio en los indicadores de promoción, abandono, cobertura educativa, aprendizajes, entre otros.
- iv. Resultados de impacto: esta parte normalmente se deja afuera pero es importante conocer como lo estudiantes que ya egresaron del nivel medio están desempeñándose, para vincular la educación con el ámbito laboral y terciario y el efecto en los ingresos.

Las investigaciones del proyecto USAID/Reforma Educativa en el Aula respecto de las oportunidades de aprendizaje son una buena base para el diseño de ese sistema de indicadores. En base al sistema de indicadores el sistema de gestión de calidad se reuniría periódicamente para conocer avances y tomar decisiones para corregir el rumbo. Se sugiere que se adopte un sistema basado en web para que se pueda alimentar la información en tiempo real y así tomar decisiones con mayor prontitud. La Dirección de Monitoreo de la Calidad Educativa –DIGEMOCA- ha desarrollado un sistema similar del que se puede tomar ideas.

En relación a los estudiantes:

- n) Desarrollo de una estrategia de expansión de la cobertura de preprimaria con calidad. Los estudiantes que reciben una educación preprimaria con calidad tienen mayor probabilidad de tener una trayectoria escolar exitosa respecto de los que no la recibieron. La estrategia de expansión de cobertura se aborda en el documento de Educación Preprimaria.
- o) Evaluación e implementación de una estrategia para la desnutrición crónica infantil. Sobre este tema no se habla en este documento pero sí en el documento específico de salud. Es importante la reducción de la desnutrición crónica ya que se ha evidenciado que tiene efectos negativos en el desarrollo cognitivo de la niñez y por lo tanto, menor posibilidad para tener éxito escolar respecto de los que no padecieron de desnutrición crónica.
- p) Proveer de becas y otras ayudas económicas a estudiantes en extrema pobreza para reducir el abandono. Pueden ser también transferencias condicionadas en efectivo, y ambos programas deben de tener criterios muy claros de selección y monitoreo de corresponsabilidades para que no se conviertan en un instrumento político. El criterio de focalización podría ser en las áreas donde existe mayor abandono escolar y pobreza extrema.

- q) Diseñar programas de educación acelerada para estudiantes con sobreedad y que permitan la reinserción al sistema regular. Es muy difícil que los estudiantes que tienen sobreedad en primaria continúen estudiando en secundaria (o incluso que terminen sexto grado). Para estos estudiantes es necesario crear programas de educación acelerada y capacitación para el trabajo, a fin que la educación se adecúe a sus necesidades. Adicionalmente, la dinámica de aprendizaje en el aula se dificulta cuando existe una alta disparidad entre la edad de los estudiantes, puesto que tienen necesidades diferentes, por lo que este tipo de programas pueden ayudar a aliviar los desafíos de la sobreedad en el sistema educativo. Estos programas deben de brindar la posibilidad de que los estudiantes puedan posteriormente reinsertarse a la educación formal si así lo desean.
- r) Dado que la enfermedad fue señalada como una causa importante de abandono escolar, es importante que exista una coordinación estrecha con el Ministerio de Salud a fin de poder llevar cobertura de salud primaria, especialmente en las áreas más rurales donde es más difícil el acceso a estos servicios.

En relación a los pactos colectivos:

- s) Si bien los pactos colectivos no serán una causa directa del fracaso escolar, como se pudo ver anteriormente, el presupuesto del MINEDUC es muy sensible ante aumentos salariales y por lo tanto, restringe su capacidad para realizar intervenciones específicas para la reducción del fracaso escolar (por ejemplo la expansión de preprimaria). Por ello se sugiere limitar la negociación de pactos colectivos, especialmente a los relacionados con los aumentos salariales, a un monto que no supere un techo especificado por el Ministerio de Finanzas. Se sugiere que la política salarial esté enmarcada en una carrera docente y para los empleados no docentes, en el marco de una carrera de servicio civil.

Mediano Plazo

- a) Discutir reformar la actual estructura por niveles y grados bajo el concepto de educación básica en la que las escuelas ofrecerán desde preprimaria a noveno grado. Esta reforma es de largo plazo y se debe tomar en cuenta la necesidad de especialización de recursos humanos que se requiere para poder contar con esta estructura que vendría a remediar las dificultades actuales de la transición entre niveles educativos.
- b) Consolidación del Sistema de Gestión de la Calidad Educativa para la ejecución coordinada de políticas educativas e implementación de las acciones definidas en el apartado anterior para los docentes, padres y estudiantes a nivel nacional. Este sistema debe ser parte de una estrategia nacional de reducción del fracaso escolar (que se sugiere sea el marco del plan estratégico de educación 2016-2020). Para ello se requiere de una estrecha relación entre todos los actores, especialmente de los

diferentes niveles desconcentrados del MINEDUC pero también con otras instituciones. Este sistema debe contar con:⁴⁹

- i. Un ente coordinador: En este caso se sugiere sea el primer nivel de la red del sistema de monitoreo por resultados, compuesto por el Ministro, Viceministros y Directores Generales, incluyendo a DIGEMOCA. El ente coordinador debe tener una Secretaría, es decir una persona (o un grupo de personas) encargada de dar seguimiento a la coordinación institucional o interinstitucional para la reducción del fracaso escolar. También podría estar a cargo del sistema de monitoreo (los indicadores diseñados en el corto plazo).
 - ii. Entes ejecutores a nivel departamental: Director Departamental, técnicos departamentales y un enlace del nivel central en cada departamento. A nivel municipal: supervisores y técnicos de las Direcciones Departamentales. El sistema de gestión de la calidad educativa que evolucionará del sistema de monitoreo de resultados debe consolidarse ya no solo para primer grado de primaria sino para el resto de grados y niveles. Es importante que a nivel local la estrategia pueda ser adaptativa a las realidades de cada lugar, por lo que se debe incluir dentro de este sistema también a las escuelas y a las organizaciones de padres de familia en la identificación de desafíos y soluciones.
 - iii. Al sistema de monitoreo se le debe incluir la evaluación. Se deben evaluar si las políticas implementadas están teniendo el impacto adecuado. El sistema de monitoreo y evaluación también debe de ser capaz de identificar cuáles fueron los mejores prácticas entre las diferentes regiones para aplicar esas lecciones aprendidas en los lugares donde existen rezagos.
- c) Evaluar la calidad de la formación inicial docente. Dado que recientemente se ha reformado la formación inicial docente y se ha desarrollado el PADEP, es importante que para los próximos cuatro años se realice una evaluación de los efectos que esta reforma ha tenido en la calidad educativa y en la reducción del fracaso escolar. Ello para poder hacer ajustes en los casos que sea necesario.
- d) Diseño e implementación del resto de SINAFORHE. Debe ser una meta para el próximo gobierno dejar establecido el SINAFORHE con todos sus componentes (lo que implica tener un diseño⁵⁰ y con un plan de implementación definido, incluyendo presupuesto) y también el inicio de su implementación. La correcta implementación del SINAFORHE significa tener una carrera docente estructurada y ello brindará mayor orden del recurso humano educativo para orientarlo al logro de resultados.

⁴⁹ Ver Comisión Europea, (2013).

⁵⁰ El cual ya ha sido trabajado con apoyo del proyecto USAID/Reforma Educativa en el Aula.

- e) Implementación del SINAIE, en base al plan que debe ser diseñado en el primer año de gobierno. Debe existir acompañamiento pedagógico y de gestión en escuelas del país, especialmente en las regiones donde existe mayor fracaso escolar.
- f) Evaluar la estructura actual del primer ciclo de primaria (primero, segundo y tercer grado) específicamente los criterios de promoción. Este es un debate que debe realizarse en Guatemala para ver si conviene más continuar con la estructura actual o si bien se pueden implementar otros mecanismos como lo podría ser la promoción asistida⁵¹, la cual ha sido implementada en otros países.

Educación Secundaria para la Vida y el Trabajo

La educación secundaria debe formar a los estudiantes en competencias que enriquezcan su vida y le abran el camino al campo académico y/o a la formación superior. Para muchos guatemaltecos que ingresan al nivel medio⁵² es también crucial que la formación les ofrezca las competencias necesarias para integrarse al mundo laboral. El reto para el estado es crear y financiar los sistemas que le permitan cumplir con calidad con esta tarea para todos los guatemaltecos.

El Ministerio de Educación de Guatemala ha priorizado durante los últimos treinta años la cobertura del nivel primario. Este esfuerzo es esencial y los logros han sido significativos, pero estos mismos han creado nuevas exigencias sobre el sistema. La eficiencia (lograr que los estudiantes que ingresan al sistema progresen al ritmo de un grado por año escolar y permanezcan hasta concluir los ciclos establecidos por ley) ha cobrado mayor relevancia por su relación con la optimización de la inversión en educación. De manera aún más trascendental ha surgido la discusión sobre cómo asegurar la calidad educativa. La inversión en educación sólo tendrá un efecto positivo sobre el desarrollo del país cuando los estudiantes que ingresan al sistema adquieren competencias relevantes. La mera inversión en cobertura, si no está acompañada de los procesos que aseguren el aprendizaje, será infructuosa. Asimismo, el incremento de cobertura del nivel primario acompañado de un mayor número de estudiantes que egresan del nivel crea una mayor demanda por educación secundaria. Esta presión sólo puede incrementar con las mejoras en la calidad y eficiencia del nivel primario. Esto es positivo pues el impacto de la educación en el desarrollo del país suele hacerse evidente solo cuando un porcentaje significativo de la población alcanza el nivel medio (PNUD, 2010), pero aumenta la urgencia por incrementar la cobertura con calidad de dicho nivel.

⁵¹ La promoción asistida consiste en la promoción directa de los estudiantes dentro del primer ciclo de la escuela primaria, lo cual implica identificar y dar asistencia adicional a los estudiantes que alcanzan menores resultados y la implementación de medidas de gestión institucional, didácticas y de seguimiento que dan continuidad a los aprendizajes (ver UNICEF, 2007).

⁵² Para propósitos de este documento se utilizan los términos “nivel secundario”, “nivel medio” y “secundaria” como sinónimos.

De manera general, los tipos de oferta del nivel medio pueden clasificarse en: 1) El sistema comprensivo o exhaustivo y 2) el diferenciado (USAID / Reforma Educativa en el Aula, 2013). El primero es el modelo dominante en Estados Unidos y se caracteriza por enfatizar la formación académica en todas las áreas disciplinarias que el sistema considera relevantes. En ese caso la educación secundaria está encaminada a proseguir estudios en el nivel superior (o universitario). El segundo modelo es el dominante en los países europeos en los cuales en secundaria existen programas diferentes para especializarse en áreas técnicas e ingresar al campo laboral de inmediato o para continuar la formación académica y eventualmente ingresar a la educación superior. Ambos modelos deben enfrentar la heterogeneidad de la población estudiantil. El primero de los modelos amplía la oferta de cursos dentro de programas abiertos. Como resultado, estudiantes de una misma institución pueden egresar con el mismo grado académico de secundaria pero con competencias muy diferentes en cada área de la escolarización. El segundo modelo enfrenta la heterogeneidad cuando los estudiantes egresan del nivel primario. En ese momento el sistema los encamina en un programa que enfatiza las competencias académicas que les conducirán a la formación superior o a programas vocacionales y les permitirán adquirir competencias inmediatamente aplicables en el ámbito laboral.

En el sistema guatemalteco actual los estudiantes egresan del nivel primario y pueden ingresar a programas de formación general que les prepara para seguir cursos al nivel universitario (i.e., Bachillerato en Ciencias y Letras) o a programas especializados que les capacita para el desempeño de un ejercicio laboral / profesional de manera inmediata (e.g., formación en Perito Contador y la formación en institutos vocacionales). Todos los programas son cerrados pues los estudiantes no seleccionan los cursos que desean tomar. Si bien el modelo parece lógicamente consistente, existen ciertas condiciones en su implementación que restringen la calidad y la eficiencia de la entrega. El acceso no es universal y hay exclusión aún entre los jóvenes que desean ingresar. Debido que se desea contar con una formación que abra el acceso al mundo laboral, se han creado múltiples programas en un marco originalmente diseñado para una formación exhaustiva. Esto ha generado una oferta excesiva e ineficiente. Los costos del servicio son altos y existen pocos mecanismos para asegurar su calidad.

En última instancia, el nivel medio debe preparar a los estudiantes para enfrentar el mundo y sus retos. En todos los casos debe contarse con una formación que permita a los individuos responder de manera flexible a desafíos cotidianos y desarrollarse de manera plena, al tiempo que los prepara para ser productivos. Para los que desean seguir estudios en el nivel superior, esto también significa contar con una formación general y académica. En el caso de los estudiantes que planean insertarse al mundo laboral de inmediato, la formación del nivel medio debe proveerles con competencias vocacionales o profesionales que correspondan a la demanda del mercado y del sector productivo. Cumplir con todas estas condiciones es una tarea compleja. Esta sección ofrece algunos lineamientos orientados a ello.

7. Diagnóstico y contexto

7.1. Compromisos internacionales y marco normativo nacional

Existen diferentes instrumentos legales con los cuales Guatemala ha establecido el compromiso de ofrecer educación del nivel medio de calidad. Varios de estos son acuerdos internacionales a los cuales el país se ha adherido y otros son instrumentos normativos nacionales. En su conjunto, crean un marco que estipula las obligaciones que la sociedad guatemalteca ha adquirido.

Guatemala es signataria del compromiso de Educación Para Todos –EPT- establecido en el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar en el año 2000. En dicho compromiso se establecieron seis objetivos que debían cumplirse para el año 2015. El objetivo número tres propone dar respuestas a las necesidades de aprendizaje de jóvenes y adultos; el objetivo cinco propone conseguir paridad entre géneros en el acceso a la educación, incluyendo la educación secundaria; el objetivo seis propone que la educación ofrecida sea de calidad en todos los niveles. Guatemala también aceptó las metas para el año 2021 establecidas por la Organización de Estados Iberoamericanos. La meta nueve propone incrementar el número de egresados de la educación secundaria para que entre 60% y 90% de jóvenes de la edad correspondiente se gradúen en el año 2021 (OEI, 2010).

En la XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) del año 2007 se aprobó un *Decálogo Educativo 2021 para Centroamérica, Panamá y la República Dominicana*, como una agenda educativa regional de largo plazo (SICA, 2007). El decálogo establece la meta de universalizar el acceso al ciclo básico del nivel medio (III Curso) para 2015 y el acceso al ciclo diversificado para 2021⁵³. En diciembre de 2013 el Consejo de Ministros de Educación de Centroamérica, Panamá, Belice y República Dominicana también aprobó una iniciativa para avalar una política regional educativa que abarque el período 2013-2021 y que tome en cuenta el nivel medio (CECC/SICA, 2013).

A nivel nacional y más allá de los compromisos políticos, existen instrumentos jurídicos que establecen obligaciones sobre la oferta educativa. La Constitución Política de la República establece el derecho a la educación. La Ley del Organismo Ejecutivo (artículo 33) establece que es al MINEDUC a quien le corresponde administrar los servicios escolares y extraescolares y quien tiene la responsabilidad por formular y administrar la política educativa y velar por la cobertura del servicio, así como asegurar su calidad en los sectores público y privado (USAID / Reforma Educativa en el Aula, 2012). Sin embargo, existen algunos vacíos concretos con respecto a la educación media. Por ejemplo, hasta el 2012 no existían normativas claras sobre cómo autorizar centros educativos del nivel medio (USAID /

⁵³ Aunque Guatemala participa de dicho acuerdo, es importante notar que no existe un instrumento legal nacional que obligue al estado a ofrecer el servicio al nivel diversificado para todos los guatemaltecos.

Reforma Educativa en el Aula, 2012). Si bien en el 2012 se publicaron lineamientos para la ampliación de carreras, en ese documento se indica, “Tomando en cuenta que los centros educativos ya cuentan con autorización para su funcionamiento, por lo tanto con infraestructura instalada, equipamiento y recurso humano idóneo, se estima conveniente que únicamente implemente lo que la nueva carrera demande” (MINEDUC, 2012b; pág. 7), lo cual concierne solamente a la ampliación de carreras en establecimientos que ya están autorizados para ofrecer otros programas. Por tanto, ha sido práctica común recurrir al reglamento de la Ley Nacional de Educación, el cual es genérico, para la apertura de nuevos centros (USAID / Reforma Educativa en el Aula, 2012). A partir del 2005 se evidenciaron esfuerzos por organizar de mejor manera los servicios y la diversidad de programas del nivel medio. Por ejemplo, el artículo uno del Acuerdo Ministerial número 1050-2010 del Ministerio de Educación establece que los centros educativos que cuentan con respaldo legal podrán seguir funcionando hasta que se realice la transformación curricular de las carreras que dichos establecimientos ofrecen. Existe ya Currículo Nacional Base –CNB- para diez de estas formaciones (ver www.cnbguatemala.org), pero no pareciera haber en este momento un esfuerzo sistemático por revisar y reformar el resto de programas legalmente autorizados.

En el ciclo diversificado del nivel medio ofrece varias especializaciones, varias de las cuales acreditan a los egresados para realizar ciertos tipos de trabajos especializados (e.g., contador, docente de educación física o preprimaria, etc.). Además, la Dirección General de Educación Extraescolar –DIGEEX- ofrece formación para personas que han estado excluidas o no han tenido acceso a la educación escolar y por lo tanto tienen rezago, por medio de modalidades flexibles como, por ejemplo, los Núcleos Familiares para el Desarrollo –NUFED- y los Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana –CEMUCAF-.

La formación para el trabajo en general, sin embargo, es compartida por varias instituciones. Por ejemplo, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el Ministerio de Gobernación y el Ministerio de Salud son responsables por aprobar la formación en ciertas áreas de relevancia particular para dichos Ministerios. Sin embargo, el principal acompañante del Ministerio de Educación para ofrecer formación para la vida y el trabajo es el Instituto de Capacitación y Productividad –INTECAP-, el cual ofrece capacitación a personas que desean integrarse al mercado laboral con el aval de una formación ocupacional o laboral. El Decreto 17-72 contiene la Ley Orgánica de INTECAP y cita que en colaboración con el sector privado ejecutará programas de capacitación con énfasis en la formación profesional acelerada para “capacitar fundamentalmente a los trabajadores del nivel primario y en especial a aquellos que carezcan de ocupación” y programas de actualización y perfeccionamiento (Artículo 6 acápites 1b y 1c).

7.2. Tendencias y modelos

Existen diferentes tipos de formación que se ofrecen en el nivel medio. De manera muy general, estos se pueden clasificar en: 1) El sistema comprensivo o exhaustivo y 2) el diferenciado (USAID / Reforma Educativa en el Aula, 2013). El primero es el modelo dominante en Estados Unidos y se caracteriza por enfatizar la formación académica en

todas las áreas disciplinarias que el sistema considera relevantes. En ese caso la educación secundaria está encaminada a proseguir estudios al nivel universitario. El segundo modelo es el dominante en los países europeos en los cuales existen programas diferentes al nivel de secundaria para especializarse en áreas técnicas e ingresar al campo laboral de inmediato o para continuar la formación académica y eventualmente ingresar a la educación superior. Ambos modelos deben enfrentar la heterogeneidad de la población estudiantil. El primero de los modelos amplía la oferta de cursos dentro de programas abiertos. Como resultado, estudiantes de una misma institución pueden egresar con el mismo grado académico de secundaria pero con competencias muy diferentes en cada área de la escolarización⁵⁴. El segundo modelo enfrenta la heterogeneidad cuando los estudiantes egresan del nivel primario. En ese momento el sistema los encamina en un programa que enfatiza las competencias académicas que les conducirán a la formación superior o a programas vocacionales que les permitirán adquirir competencias inmediatamente aplicables en el ámbito laboral⁵⁵.

Cada uno de estos modelos tiene sus propias ventajas y desventajas. La formación comprensiva / exhaustiva tiende a poner énfasis en la formación académica. Este tipo de formación suele ser menos costosa que la formación vocacional que requiere talleres y una dosificación cuidadosa entre los contenidos académicos (por ejemplo, matemática, gramática, idiomas extranjeros, etc.) y los contenidos técnicos que permitan a los estudiantes aprender competencias que puedan aplicar de manera inmediata y directa en el mundo del trabajo. La formación académica tiene una relación menos directa con el mundo laboral, pero proporciona un mayor número de competencias básicas y flexibles que pueden adaptarse a los cambios sociales y económicos. La formación vocacional y para el trabajo ofrece una vinculación más directa al mundo laboral, pero es menos flexible y es susceptible de tornarse obsoleta con los cambios en la industria (los cuales son cada vez más acelerados).

En Guatemala los estudiantes egresan del nivel primario y pueden ingresar a programas de formación general que les prepara para seguir cursos al nivel universitario (i.e., Bachillerato en Ciencias y Letras) o a programas especializados que les capacita para el desempeño de un ejercicio laboral / profesional de manera inmediata (e.g., formación en Perito Contador y la formación en institutos vocacionales). Todos los programas son cerrados pues los estudiantes no seleccionan los cursos que desean tomar. Sin embargo, la relación de los programas de formación en el ciclo diversificado del nivel medio muestra una tenue relación con el mundo laboral real y muy limitada flexibilidad para adaptarse a los cambios en el mismo. Esto es evidente en el gran número de especializaciones que existen, muchas de las cuales no cuentan con suficientes nichos laborales en el país para facilitar la inserción de los estudiantes.

⁵⁴ Es por ello que en países en donde predomina este modelo en el nivel medio, las instituciones de educación superior enfatizan los resultados de evaluaciones estandarizadas como requisito de ingreso a las mismas y se da mayor relevancia a las descripciones de cursos que a los diplomas o títulos.

⁵⁵ En este caso el diploma es muy relevante pues es un indicador de las competencias adquiridas ya que todos los que han obtenido dicho diploma han cursado cursos similares y demostrado ciertas competencias mínimas.

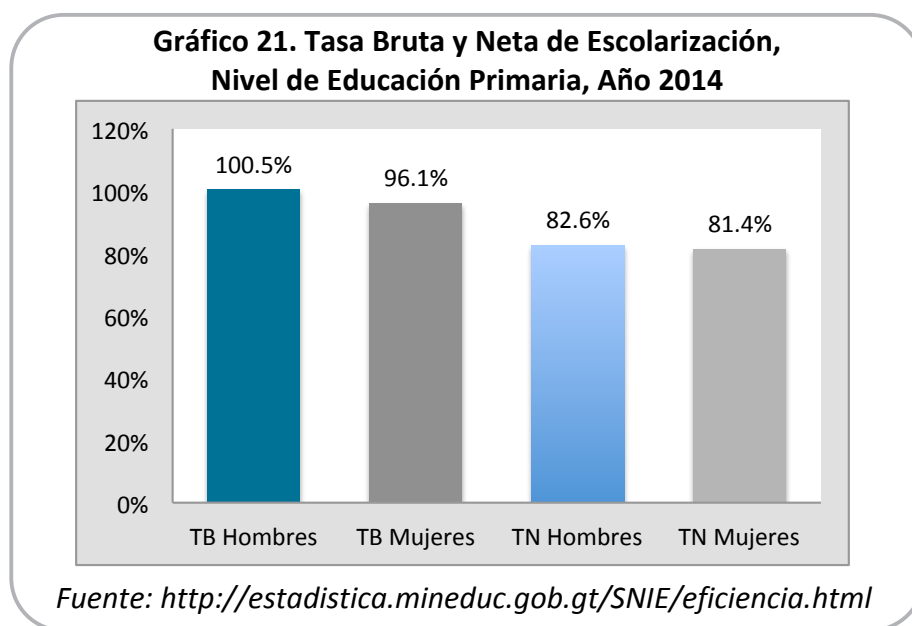
Existen sistemas diferenciados que combinan contenidos académicos y vocacionales de diferente manera. Por ejemplo, el sistema dual, común en países germánicos y nórdicos se caracteriza por la combinación de la formación académica escolarizada y la formación vocacional por medio de sistemas de aprendices; el modelo de “introducción de formación vocacional en medios académicos” se originó en los países de la antigua Unión Soviética y Europa del Este en el período comunista y se caracteriza por integrar la formación vocacional al currículo general, resultando con frecuencias en su desplazamiento (USAID / Reforma Educativa en el Aula, 2013). El problema con ambos sistemas es que su éxito depende en buena medida de las condiciones contextuales. Por ejemplo, el sistema dual es exitoso en países que históricamente han tenido tradición de “aprendices” y en donde las cámaras y el sector privado tiene costumbre de acoger a dichos aprendices (por ejemplo, en Alemania y Austria hay evidencia de aproximaciones al sistema dual desde el medievo y actualmente existe una tradición de establecer relaciones entre las instituciones educativas y las cámaras de comercio). Por tanto, para asegurar el éxito de un sistema dual es necesario establecer primero la red de relaciones necesarias entre sector privado e instituciones educativas, la cual no es evidente en Guatemala en el presente en el sector público, aunque se han tenido experiencias de entidades no lucrativas en las que se ha procurado generar ese vínculo.

Los modelos de educación para el trabajo que han mostrado un mayor grado de éxito son los centros de formación (USAID / Reforma Educativa en el Aula, 2013). En la actualidad la tendencia es que estos programas no forman parte del sistema escolarizado formal, pero ofrecen certificaciones por competencias específicas que se han adquirido. Generalmente son muy valorados debido a que son altamente especializados, a que su dinámica es responder con rapidez a las señales del mercado laboral, a que sus programas tienden a ser más cortos que los de la formación escolarizada formal y a que logran ofrecer opciones inmediatas. Sin embargo, no proveen una respuesta global a las demandas de la formación del nivel medio, particularmente en lo relacionado a las competencias generales y las competencias para la vida. En Guatemala el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad -INTECAP- es el ejemplo más claro de este tipo de formación.

En la región latinoamericana la tendencia actual busca ofrecer una formación general y flexible. Cuando se considera apropiado o necesario asegurar la formación vocacional de los estudiantes, esta se ofrece sin sacrificar las competencias que permitirán a los estudiantes reflexionar de manera crítica y adaptarse de manera flexible. En este caso, aun cuando la formación vocacional complementa la formación académica en el mismo programa, el modelo es cualitativamente diferente al del “introducir la formación vocacional en contextos académicos”. En este último los programas orientados a lo académico se erosionaban para abrir lugar a los contenidos vocacionales. Lo que la nueva tendencia propone es complementar la formación exhaustiva con competencias que puedan transportarse de manera inmediata al mundo laboral. (Por ejemplo, ver casos en <http://www.redetis.iipe.unesco.org/>).

7.3. Oferta disponible y demanda existente

El MINEDUC viene realizando un gran esfuerzo por ampliar la cobertura en el nivel de educación primaria desde hace cerca de treinta años. Ha conseguido importantes avances, sobre todo en hacer disponibles escuelas a las cuales los estudiantes puedan asistir. Sin embargo, aún existen problemas de eficiencia del sistema y muchos estudiantes aún deben enfrentar condiciones que les impiden tener acceso al servicio. En el año 2014 la tasa bruta de escolarización de hombres en el nivel de la primaria fue de 100.5% y la tasa neta fue de 82.6%; la tasa bruta de mujeres fue de 96.1% y la tasa neta fue de 81.4%.



Estos datos indican que aunque el sistema ofrece ya un número adecuado de plazas para estudiantes de la edad correspondiente a primaria, el 8% de los estudiantes masculinos y el 15% de estudiantes femeninos se encuentran arriba de la edad esperada en el nivel primario. Además, se hace evidente que aún persiste inequidad basada en el género, siendo una mayor proporción de hombres los que se encuentran en el grado que se espera.

En 2013 el 11% de los estudiantes del nivel de primaria asistió a instituciones del sector privado⁵⁶. Esto contrasta con el nivel medio básico en donde el 35% de los estudiantes asistió a instituciones del sector oficial y 44% a instituciones del sector privado⁵⁷. En el nivel medio diversificado el 25% asistió a instituciones del sector oficial y 69% a instituciones del sector privado (ver Gráfico 22). El descenso en el nivel diversificado se explica dado a que el estado no contrajo obligación jurídica para atender este nivel y tradicionalmente solo ofrece las especializaciones que responden a las necesidades del estado (por ejemplo,

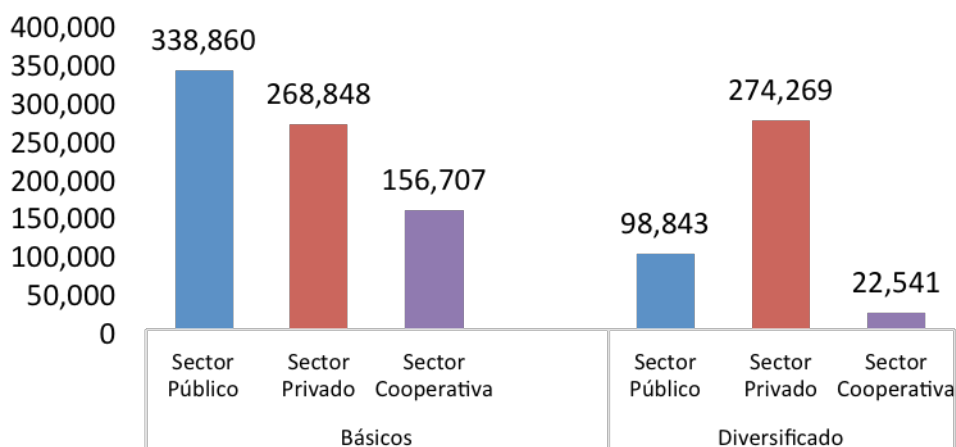
⁵⁶ Ver <http://www.mineduc.gob.gt/estadistica/2013/main.html>

⁵⁷ En el sistema educativo guatemalteco las instituciones se clasifican por sector en: públicas (u oficiales), privadas y por cooperativa.

formación en magisterio cuando los docentes se graduaban de dicho nivel y peritos contadores para satisfacer las exigencias del sistema tributario).

El nivel medio básico, sin embargo, muestra un descenso de cobertura con respecto a la primaria que excede lo esperado de un sistema saludable. La tasa de cobertura neta en básicos es de 44.9% (la tasa bruta es 68.2%). Para diversificado la cobertura decae, siendo la tasa neta equivalente a 23.8% (la tasa bruta es 37.1%). En el 2013 lograron aprobar sexto grado de primaria 315,617 estudiantes. Sin embargo, en el 2014 solamente hubo 298,034 inscritos en el primer año del ciclo básico. Esto es, 17,583 estudiantes menos que los que se hubiera esperado ingresar al ciclo básico del nivel medio con base a la promoción alcanzada de estudiantes del sexto grado del nivel de educación primaria.

Gráfico 22. Matrícula de los Ciclo Básico y Diversificado, Nivel Medio, por Sector, Año 2013

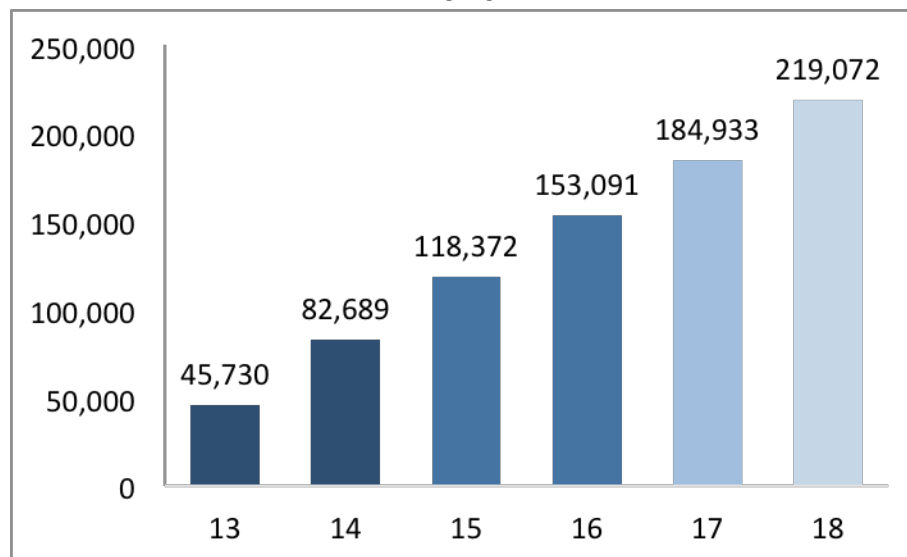


Fuente: elaboración propia con base en

<http://www.mineduc.gob.gt/estadistica/2013/main.html>

Estas condiciones de cobertura dejan a un segmento importante de jóvenes fuera del sistema educativo. Como es natural, el segmento fuera del sistema incrementa con la edad de las personas. Sin embargo, lo que preocupa es que se estima que existe un segmento significativo fuera del sistema desde los 13 años de edad (ver Gráfico 23).

Gráfico 23. Número de jóvenes fuera del sistema educativo, Año 2011



Fuente: tomado de USAID / Reforma Educativa en el Aula, 2014; basado en CECC / SICA, 2013.

Desde el 2008 el Ministerio de Educación estima un Índice de Avance Educativo Municipal (IAEM) con indicadores que cubren el período que inicia en el 2002 (USAID / Diálogo para la Inversión Social en Guatemala, 2008). El IAEM promedia las tasas de cobertura neta de la preprimaria, la primaria y el ciclo básico del nivel medio con las tasas de finalización de la primaria y el ciclo básico. Dicho indicador evidencia las disparidad en el sistema por ubicación geográfica (municipio, departamento), área de residencia (urbana, rural) y género (siendo las personas que provienen de departamentos con mayor pobreza, que residen en área rural y de género femenino quienes tienen mayor riesgo de encontrarse fuera del sistema) (MINEDUC, 2012a; USAID / Reforma Educativa en el Aula, 2014). La oferta disponible para la formación en el ciclo diversificado se concentra en la región central y suroccidente del país con una representación mayor en el área metropolitana⁵⁸. Al tomarse en cuenta factores de etnicidad se evidencian aún más las inequidades del sistema. En el año 2012 solamente el 25% de los estudiantes del ciclo básico eran de etnia indígena y sólo el 17% en el ciclo diversificado eran indígenas, cuando se estima que cerca de la mitad de la población guatemalteca es indígena (MINEDUC, 2012; USAID / Reforma Educativa en el Aula, 2014). De acuerdo a la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) del 2011, las principales razones por las cuales los individuos no asisten a la escolarización son la falta de dinero (47% hombres, 45% mujeres), porque deben realizar trabajo remunerado (20%, 7%), porque deben realizar oficios domésticos (1%, 13%) y falta de interés (21%, 23%) (PNUD, 2012 en USAID / Reforma Educativa en el Aula, 2014).

⁵⁸ Basado en <http://estadistica.mineduc.gob.gt/reporte/>

Lo anterior pone en evidencia la necesidad de implementar diferentes tipos de estrategias para incrementar la cobertura en el nivel medio. Esto ya es evidente en el ciclo básico, el cual aún recae bajo la responsabilidad del estado, y se acentúa en el ciclo diversificado. Al aumentar los factores de riesgo (pobreza, ruralidad, área geográfica alejada de las áreas central y suroccidente, etnicidad indígena y género femenino) se hace menos probable que el individuo tenga acceso al servicio educativo (ver Álvarez & Schiefelbein, 2007; Esquivel Villegas, 2006; Porta & Laguna, 2007) y esto se acentúa en los niveles superiores.

Según ENCOVI del 2011 solamente 4.6% de los jóvenes entre 15 y 29 años de edad recibieron capacitación para el trabajo y la mayoría (39%) lo hizo en las instituciones en donde laboran, 16% lo hizo en empresas privadas y 16% en INTECAP. Si bien esto muestra que hay necesidad de incrementar la cobertura, es claro que existe la demanda para formación para el trabajo directamente relacionada con el ámbito laboral (es decir, una formación especializada en oposición a una formación exhaustiva). En el 2012 se finalizaron las construcciones de nuevos centros de INTECAP en Huehuetenango y Petén y en el 2013 se inició la construcción del centro de capacitación en San Marcos, lo cual incrementará la oferta del servicio. Sin embargo, esta formación es menos flexible que programas más exhaustivos. La mayoría de estudiantes de INTECAP (60%) (ver Tabla 16), por ejemplo, tomaron cursos de capacitación técnica de hasta 250 horas dedicados a disminuir la brecha entre el nivel de competencia del trabajador y el requerido para el desempeño del puesto.

**Tabla 16. Personas capacitadas en INTECAP por tipo de formación,
Años 2012 y 2013**

	Año 2012	Porcentaje	Año 2013	Porcentaje	Cambio
Formación Inicial	11,584	4%	17,029	5%	5,445
Formación Integral de Jóvenes	1,494	1%	2,239	1%	745
Formación de Jóvenes y Adultos	7,596	3%	12,038	4%	4,442
Carrera Técnica	2494	1%	2752	1%	258
Formación Complementaria	265,535	96%	293,105	95%	27,570
Carrera Técnica Corta	214	0%	724	0%	510
Diplomados	18	0%	387	0%	369
Acciones de Capacitación Técnica Administrativa	165,425	60%	186,468	60%	21,043
Seminarios	95,073	34%	100,174	32%	5,101
Formación en Idiomas	4,805	2%	5,352	2%	547
TOTAL	277,119	100%	310,134	100%	33,015

Fuente: Memorias de labores 2012 y 2013, INTECAP.

Por su parte, el MINEDUC también ofrece formación extra-escolar a un grupo significativo de estudiantes. Alrededor de 70,000 personas recibieron formación extraescolar a través de CEMUCAF, NUFED o el Programa de Educación de Adultos por Correspondencia (PEAC).

Además, existe la modalidad de entrega del servicio educativo por medio de Telesecundaria, particularmente en áreas rurales, que puede ser aprovechado por cualquiera de los programas anteriores para incrementar la cobertura en áreas en donde no se cuenta con un cuerpo docente calificado⁵⁹. Sin embargo, no está claro el grado de calidad de estos programas, como se comparan en términos de la adquisición de competencias o el potencial de los mismos para ubicar a sus egresados en el campo laboral.

Tabla 17. Cobertura de la educación extraescolar

Programa	2012	2013
Participantes CEMUCAF formados en áreas técnico laborales	33,224	31,291
Alumnos atendidos en el Programa Núcleos Familiares para el Desarrollo -NUFED-	31,945	31,119
Alumnos atendidos en el Programa de Educación de Adultos por Correspondencia -PEAC-	7,750	7,367
TOTAL	72,919	69,777

Fuente: Memoria de labores MINEDUC.

7.4. Calidad de la oferta

El MINEDUC evalúa anualmente a los estudiantes que egresan del ciclo diversificado del nivel medio desde el año 2004 a través de la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa –DIGEDUCA-. De acuerdo a DIGEDUCA, de los 137,466 estudiantes que fueron evaluados en el año 2012, sólo 24 de 100 alcanzaron el criterio de logro en lectura y siete de 100 lo alcanzaron en matemáticas⁶⁰. El seguimiento inter-anual de estos resultados muestra una ligera mejora en los resultados a partir del año 2010. Esto es un cambio positivo. Sin embargo, dicha tendencia debe cultivarse pues el incremento es leve, lo cual acentúa su fragilidad. Es importante tomar en cuenta que el rendimiento de los estudiantes del ciclo diversificado refleja lo que ha acontecido en los 12 a 15 años anteriores y no las circunstancias del último año. Esto recalca la necesidad de elaborar planes a largo plazo.

La situación en el ciclo básico es ligeramente diferente, aunque en este caso no se cuenta con datos para todos los años de manera consecutiva puesto que esta evaluación no es aplicada anualmente. En el año 2009, de los 169,439 estudiantes evaluados, 19% alcanzó el criterio de logro en lectura y 19% lo alcanzó en matemática. La evaluación previa inmediata fue en el año 2006 en la cual el 27% de estudiantes alcanzó el criterio de logro en lectura y el 21% lo alcanzó en matemática⁶¹. Es difícil interpretar estos cambios pues en el mismo lapso de tiempo hubo un incremento en la cobertura del ciclo de 5% sobre la tasa bruta y 4.2% sobre la tasa neta⁶² lo cual pudo incrementar la proporción de jóvenes en condiciones

⁵⁹ Ver http://www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/menu_lateral/programas/Telesecundaria/

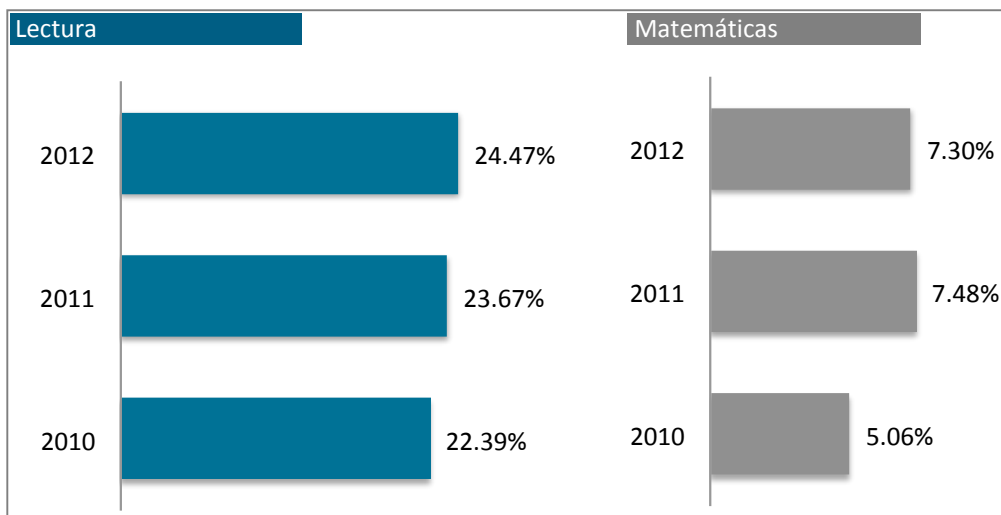
⁶⁰ Ver http://www.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/informes/Ficha_GRAD12.jpg

⁶¹ Ver http://www.mineduc.gob.gt/digeduca/images/fichasTecnicas/Ficha_IIIB2009.jpg

⁶² ver <http://estadistica.mineduc.gob.gt/reporte/>

desfavorables (pobreza y otras) que se incorporaron al sistema. Sin embargo, aun tomando esto en consideración, es evidente que existe una necesidad urgente de fortalecer la calidad del nivel en su totalidad.

Gráfico 24. Logro de estudiantes del ciclo diversificado del nivel medio en evaluaciones de lectura y matemática



Fuente: http://www.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/informes/Ficha_GRAD12.jpg

7.5. Diversidad de la oferta del ciclo diversificado y su relación con el mundo laboral y la formación superior

El ciclo diversificado guatemalteco ofrece diferentes alternativas de formación. La formación exhaustiva y general es el Bachillerato en Ciencias y Letras. Sin embargo, existe un gran número de Bachilleratos especializados y formaciones vocacionales / laborales con las cuales se espera que los estudiantes puedan insertarse en el mundo laboral sin necesidad de matricularse en el nivel superior. De acuerdo a los catálogos de la Dirección General de Certificación y Acreditación -DIGEACE-, al año 2012 existían cerca de 239 códigos diferentes de carreras autorizadas. Esto contrasta con la pequeña proporción de la población guatemalteca que logra formarse al nivel diversificado (ver sección 2.3: Oferta disponible y demanda existente). Esto refleja una condición ya observada en otros contextos en los cuales se adscribe un valor muy alto al título o diploma, el cual no necesariamente refleja el aprendizaje de las competencias que serán necesarias para insertarse al mundo profesional o laboral (Dore, 1976). En el contexto guatemalteco esto parece indicar que se valoran los títulos y diplomas de diversificado por la promesa que implícitamente comunican (e.g., llegar a conseguir empleo como aviador al egresar de Bachillerato en Aviación), lo cual con frecuencia no responde a las condiciones reales del mercado o el

desarrollo de la profesión específica. Esto no difiere de manera significativa de lo indicado por el MINEDUC en el 2007 (MINEDUC, 2007).

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos –ENEI- del 2013 (referido en USAID / Reforma Educativa en el Aula, 2014) el segmento de la población que devenga ingresos mensuales promedio más altos es aquel que tiene mayor escolarización, pero 6.9 años de educación (i.e., primaria completa e inicio del nivel medio) aún es insuficiente para asegurar el ingreso al sector laboral formal (USAID / Reforma Educativa en el Aula, 2014).

Además, la variedad en la formación del nivel diversificado, las limitadas competencias adquiridas al egresar del nivel y la poca relación de la oferta con las exigencias del mundo laboral y las universidades crean una grave desarticulación entre la formación del nivel medio y las posibilidades futuras de los estudiantes. El MINEDUC tiene rectoría en el ciclo básico del nivel medio, pero sólo competencia parcial sobre el ciclo diversificado⁶³ y no cuenta con autoridad sobre la educación superior por lo cual la articulación entre el nivel medio y el superior requiere necesariamente de la coordinación entre más actores. Si bien se realizan esfuerzos por coordinar los diferentes sistemas de formación, no existe aún un mecanismo sistemático y permanente que asegure que todas estas instituciones implementarán acciones que converjan.

El Programa Nacional de Competitividad –PRONACOM- promueve actualmente la Agenda Nacional de Competitividad 2012-2021, la cual propone seis ejes estratégicos en los cuales clasifica sus principales acciones para generar un proceso sostenido de crecimiento inclusivo: 1) Sociedad sana, educada, capacitada e incluyente; 2) Modernización y fortalecimiento institucional; 3) Sostenibilidad social y ambiental; 4) Descentralización y desarrollo local; 5) Fortalecimiento de infraestructura productiva y tecnología; 6) Fortalecimiento del aparato productivo (PRONACOM, 2012). Los ejes 1, 5 y 6 requieren que se estimule una formación del recurso humano asociada a las demandas del contexto productivo y las metas que se han establecido en el tema de productividad. El sector privado también demanda personas que tengan competencias socio laborales blandas desarrolladas. Por ello, la convergencia mencionada en el párrafo anterior se hace cada vez más necesaria para asegurar la integridad de los esfuerzos.

Una iniciativa en este sentido es la conformación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, promovido por el Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para Jóvenes en Guatemala (Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud en Guatemala, 2012). Dicha iniciativa, o una similar, permitiría una mejor interacción entre las instituciones encargadas de la formación vocacional y para el trabajo, al mismo tiempo que provee de una plataforma en la cual se puede actuar de manera flexible y en conjunto para adaptarse a los cambios del contexto. La propuesta antes mencionada se presenta de manera gráfica en la Figura 1.

⁶³ El Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Cultura y Deportes y el Ministerio de Gobernación son responsables por carreras en agricultura, salud, formación artística y seguridad, respectivamente.

Figura 1. Propuesta del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo



Fuente: Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud en Guatemala, 2012.

7.6. Consideraciones financieras

El presupuesto del MINEDUC para el año 2013 dedicó 10.58% del total para la formación del ciclo básico del nivel medio y 3.85% para el ciclo diversificado. Esto contrasta con el porcentaje dedicado al nivel de primaria (69.37%).

Este patrón de gasto no es inesperado dada la obligatoriedad del sistema de atender al nivel de educación primaria y el ciclo básico. Al ver el perfil de gasto por estudiante se nota una perspectiva diferente (ver Gráfico 8 en la sección de eficiencia interna –página 32 de este documento-). Se puede notar cómo el gasto por estudiante dedicado al ciclo diversificado del nivel medio es superior al dedicado al ciclo básico y al nivel primario. El gasto para el nivel de educación primaria, sin embargo, es superior al dedicado para el ciclo básico. Este tipo de distribución del gasto muestra el costo potencial de incrementar la cobertura del ciclo diversificado. El costo del nivel primario puede estar relacionado con la ineficiencia del sistema, pero aun tomando en cuenta lo anterior es necesario considerar que el ciclo básico requerirá un incremento de inversión para asegurar su calidad. El incremento en inversión por alumno aunado al incremento de costos al ampliar la cobertura tendrá un impacto significativo sobre la inversión que deberá hacerse disponible para el sector.

Tómese en cuenta que hay 803,887 niños entre 13 y 18 años de edad fuera del sistema educativo (ver Gráfico 23). Si bien no es posible determinar el grado en el cual debieran incorporarse estos niños/jóvenes, es posible suponer que el monto por estudiante por año se encontrará entre Q. 2,155.28 (costo mínimo el cual corresponde a la inversión en un

estudiantes del ciclo básico) y Q. 3,212.77 (costo máximo correspondiente a un estudiante del nivel diversificado).

Asumiendo que ningún estudiante está más avanzado que el grado que corresponde a su nivel, pero que cada estudiante puede encontrarse en el nivel inmediato inferior, el costo de incorporar a todos estos estudiantes correspondería a un monto que oscila entre Q. 1,982,869,858.55 y Q. 2,321,725,022.40. Estos montos son una estimación burda que no toma en cuenta el número de estudiantes de 18 años que ya egresaron del sistema, la mortalidad natural de la población por migraciones y otros eventos y los errores de muestreo y estimación. Sin embargo, provee una idea general que claramente indica que la brecha no podrá ser solventada a corto plazo incorporando los estudiantes fuera del sistema al sistema regular formal. Es necesario, por tanto, establecer estrategias novedosas que permitan optimizar la inversión.

8. Conclusiones sobre educación secundaria

El diagnóstico presentado en las secciones anteriores conduce a las siguientes conclusiones:

- 1) Existe una brecha importante en la cobertura del ciclo básico del nivel medio que es indispensable cerrar para optimizar el impacto de la inversión en el sector educativo.
- 2) Las brechas de cobertura se adhieren a patrones de exclusión y dichos patrones no pueden ser solucionados de la misma manera (por ejemplo, la exclusión del área rural responde a consideraciones de acceso mientras que la exclusión de género también se relaciona con otros aspectos sociales).
- 3) La formación de nivel diversificado es ineficiente por la gran dispersión de tipos de formación ofrecidos y su tenue relación con el mercado laboral.
- 4) El costo de universalizar la formación del nivel medio a través de modalidades escolarizadas formales tradicionales es demasiado alto para formar parte de las metas de corto plazo.
- 5) Existe un riesgo permanente de sacrificar la formación en competencias generales y flexibles cuando se introduce la formación para el trabajo. Un modelo exitoso para la formación para el trabajo es por medio de institutos de capacitación (como el INTECAP), los cuales pueden ser complementados por modelos innovadores de formación básica.
- 6) La calidad educativa del sistema formal escolarizado es bajo y existe poca información sobre la calidad de las modalidades alternativas.

- 7) La relación entre la formación del nivel medio, las demandas del nivel superior y las exigencias del sector productivos son débiles e inconsistentes.

Con base a lo anterior, se proponen los siguientes lineamientos para el periodo 2016 – 2020.

9. Recomendaciones para educación secundaria

1) Aumentar la cobertura de la formación del nivel medio y la formación para el trabajo asegurando la calidad y reduciendo la exclusión

- Incrementar la cobertura de la formación del ciclo básico del nivel medio y la formación para el trabajo por medio de estrategias asociadas a la infraestructura ya existente:
 - a) Crear las condiciones jurídicas para que el ciclo básico del nivel medio cuente con las mismas condiciones de obligatoriedad del nivel de educación primaria. Si fuese posible, transformar el ciclo básico para que sea parte formal del nivel de educación básica, en la cual se incluye la enseñanza primaria (primera etapa de la educación básica) y el primer ciclo de la enseñanza secundaria (segunda etapa de la educación básica).
 - b) Las escuelas del área rural gradualmente incrementarán los grados que atienden hasta cubrir los del ciclo básico. Esto requerirá adaptar los horarios (por ejemplo, la escuela funcionará en jornada matutina para los grados 1 a 5 y en jornada vespertina para los grados 6 a 9) y contratar nuevos facilitadores (si se opta por modelos como Telesecundaria) o docentes (si se opta por el modelo regular). De esta manera se evitarán otros costos asociados al establecimiento de nuevas instituciones. En áreas urbanas marginales o en donde aún no hay servicio del nivel básico, incrementar la atención con la misma modalidad del área rural descrita arriba.

El número de escuelas oficiales que funcionó en el año 2013 fue de 16,274, de las cuales 14,849 se encontraban en el área rural. Estas últimas son la prioridad debido al limitado acceso al ciclo básico en el área rural. Asumiendo un esfuerzo inicial de expansión del servicio a diez estudiantes en cada uno de estos establecimientos y suponiendo que el costo por alumno con esta modalidad de expansión se reduce al 25% del costo actual (tomando en cuenta que se requerirá un menor número de facilitadores/docentes y que la infraestructura será la misma que hospeda al grupo de estudiantes de primaria) la inversión para la expansión inicial del servicio a todos estos establecimientos será de Q. 80,009,381.80 para cada año de funcionamiento.

- c) Ensayar estrategias novedosas como Telesecundaria para expandir la atención. Sin embargo, solo implementar dichas estrategias cuando se ha establecido un sistema de aseguramiento de la calidad para las mismas. Ello requiere evaluar la calidad en la implementación actual de ese programa para realizar los ajustes correspondientes.
 - d) Establecer un período transitorio durante el cual existan mecanismos que permitan personas que cuenta con las competencias de las áreas académicas o vocacionales que se capaciten de forma acelerada en los procesos pedagógicos. Dicha estrategia transitoria se implementará en el marco de un plan de mediano plazo para formalizar el proceso de contratación de nuevos docentes que cumplan con las competencias y perfiles establecidos por ley. Esto requerirá desarrollar una propuesta de formación docente para el nivel medio (tanto el ciclo básico como el diversificado).
 - e) Desarrollar una propuesta de formación de docentes especializados para el ciclo básico del nivel medio.
- Incrementar la cobertura del ciclo diversificado para estudiantes altamente motivados y capaces:
 - a) Crear un proceso de evaluación que combine datos cualitativos y datos cuantitativos estandarizados para seleccionar a los estudiantes más destacados que no cuentan con acceso al ciclo diversificado.
 - b) Desarrollar un proceso para identificar a las instituciones que ofrecen formación del nivel diversificado y que sean particularmente efectivas en atender a poblaciones de estudiantes heterogéneos.
 - c) Ofrecer becas anualmente a los estudiantes identificados para ingresar a programas de diversificado en las instituciones más efectivas. 20,000 a 30,000 becas anuales cerrarán la brecha que existe actualmente en la transición de estudiantes que egresan de sexto grado de primaria y progresan al ciclo básico. Asignando a cada becado un monto equivalente al costo anual de la formación del nivel básico, se requerirá de Q. 43,105,600 a Q. 64,658,400 anuales por generación beneficiada durante la vida del programa de becas.
- Establecer acuerdos con instituciones de formación vocacional, como INTECAP, para ofrecer formación vocacional a estudiantes en las regiones del país aún no atendidas. Dicha formación debe estar disponible en el marco de un modelo en el cual la formación vocacional complementa la formación general que se entrega aprovechando modelos formales tradicionales o modelos innovadores (como Telesecundaria y otras formas de educación a distancia).

2) Reformar las carreras del ciclo diversificado del nivel medio

- Reducir el número de programas del ciclo diversificado de acuerdo a criterios claramente establecidos. Asistir a las instituciones que ofrecen programas cancelados a transicionar a programas autorizados.
- Establecer lineamientos que guíen a aquellos establecimientos de diversificado que desean ofrecer programas en los que se realiza formación exhaustiva general y formación vocacional. Dichos lineamientos buscarán asegurar que ambos tipos de contenidos sean complementarios y que se respete el contenido básico y general⁶⁴.
- Establecer criterios y mecanismos de verificación de la calidad de los currículos aprobados para el nivel diversificado. Esta condición es aplicable a los currículos propuestos (la descripción curricular contenida en documentos) y al currículo administrado (la implementación del currículo en las instituciones y las aulas).

3) Investigar, monitorear y evaluar los logros de la implementación de las reformas en el marco de un sistema de aseguramiento de la calidad

- Evaluar el rendimiento de estudiantes egresados y establecer la relación de su rendimiento con los programas a los que asisten, las condiciones de sus establecimientos y las innovaciones implementadas. Las decisiones de política y de continuidad de las reformas deben basarse en dichos resultados.
- Establecer criterios y mecanismos para la certificación de establecimientos privados e institutos técnicos.

4) Conformar el sistema nacional de formación para el trabajo

- Apoyar la creación de un sistema de formación para el trabajo. Dicho sistema debe propiciar la coordinación óptima entre el nivel medio (incluyendo la educación privada, las instituciones del MINEDUC y las instituciones avaladas por otros Ministerios), el nivel superior (i.e., Universidades) y los representantes del sector productivo.

⁶⁴ Los establecimientos que opten por ofrecer solamente formación técnica o vocacional o sacrificar contenidos de la formación general para fortalecer la formación vocacional deberán ser considerados institutos técnicos y no establecimientos de formación diversificada.

ANEXOS

Tabla A1. Cobertura neta de preprimaria por municipio y brecha por cubrir⁶⁵

Departamento	Municipio	Cobertura Neta	Brecha (cantidad de personas)
ALTA VERAPAZ	CHAHAL	20.0%	1,334
ALTA VERAPAZ	CHISEC	25.1%	4,778
ALTA VERAPAZ	COBAN	34.0%	9,786
ALTA VERAPAZ	FRAY BARTOLOME DE LAS CASAS	26.6%	2,977
ALTA VERAPAZ	LA TINTA	34.8%	1,581
ALTA VERAPAZ	LANQUIN	22.9%	1,200
ALTA VERAPAZ	PANZOS	47.6%	1,956
ALTA VERAPAZ	SAN CRISTOBAL VERAPAZ	47.1%	2,027
ALTA VERAPAZ	SAN JUAN CHAMELCO	36.8%	2,309
ALTA VERAPAZ	SAN MIGUEL TUCURU	39.1%	1,591
ALTA VERAPAZ	SAN PEDRO CARCHA	41.0%	8,251
ALTA VERAPAZ	SANTA CRUZ VERAPAZ	35.7%	1,532
ALTA VERAPAZ	SANTA MARIA CAHABON	23.3%	2,890
ALTA VERAPAZ	SENAHU	25.5%	3,117
ALTA VERAPAZ	TACTIC	42.8%	1,270
ALTA VERAPAZ	TAMAHU	40.8%	752
BAJA VERAPAZ	CUBULCO	31.1%	2,598
BAJA VERAPAZ	GRANADOS	51.8%	321
BAJA VERAPAZ	PURULHA	51.7%	1,510
BAJA VERAPAZ	RABINAL	56.9%	936
BAJA VERAPAZ	SALAMA	51.7%	1,633
BAJA VERAPAZ	SAN JERONIMO	58.7%	570
BAJA VERAPAZ	SAN MIGUEL CHICAJ	57.5%	720
BAJA VERAPAZ	SANTA CRUZ EL CHOL	45.3%	298
CHIMALTENANGO	ACATENANGO	30.1%	1,007
CHIMALTENANGO	CHIMALTENANGO	33.2%	5,465
CHIMALTENANGO	EL TEJAR	35.6%	1,017
CHIMALTENANGO	PARRAMOS	36.2%	660
CHIMALTENANGO	PATZICIA	33.2%	1,476
CHIMALTENANGO	PATZUN	42.3%	1,970
CHIMALTENANGO	SAN ANDRES ITZAPA	33.2%	1,419
CHIMALTENANGO	SAN JOSE POAQUIL	37.1%	979
CHIMALTENANGO	SAN JUAN COMALAPA	37.4%	1,744
CHIMALTENANGO	SAN MARTIN JILOTEPEQUE	30.5%	3,391
CHIMALTENANGO	SAN MIGUEL POCHUTA	38.0%	454
CHIMALTENANGO	SAN PEDRO YEPOCAPA	44.3%	1,152
CHIMALTENANGO	SANTA APOLONIA	36.5%	667

⁶⁵ Se debe notar que parte de la brecha por cumplir significa que los niños de 6 años o menos que están inscritos en primaria se inscriban en preprimaria.

CHIMALTENANGO	SANTA CRUZ BALANYA	53.1%	241
CHIMALTENANGO	TECPAN GUATEMALA	37.1%	3,504
CHIMALTENANGO	ZARAGOZA	32.2%	1,110
CHIQUIMULA	CAMOTAN	53.6%	1,471
CHIQUIMULA	CHIQUIMULA	58.0%	2,411
CHIQUIMULA	CONCEPCION LAS MINAS	22.2%	610
CHIQUIMULA	ESQUIPULAS	34.5%	2,236
CHIQUIMULA	IPALA	43.8%	667
CHIQUIMULA	JOCOTAN	36.4%	2,230
CHIQUIMULA	OLOPA	46.2%	799
CHIQUIMULA	QUEZALTEPEQUE	42.1%	931
CHIQUIMULA	SAN JACINTO	40.6%	447
CHIQUIMULA	SAN JOSE LA ARADA	39.2%	298
CHIQUIMULA	SAN JUAN ERMITA	63.5%	295
EL PROGRESO	EL JICARO	58.0%	239
EL PROGRESO	GUASTATOYA	56.5%	518
EL PROGRESO	MORAZAN	47.1%	333
EL PROGRESO	SAN AGUSTIN ACASAGUASTLAN	64.6%	744
EL PROGRESO	SAN ANTONIO LA PAZ	63.7%	338
EL PROGRESO	SAN CRISTOBAL ACASAGUASTLAN	55.3%	163
EL PROGRESO	SANARATE	60.6%	789
EL PROGRESO	SANSARE	57.9%	257
ESCUINTLA	ESCUINTLA	63.2%	2,742
ESCUINTLA	GUANAGAZAPA	60.6%	337
ESCUINTLA	IZTAPA	60.0%	227
ESCUINTLA	LA DEMOCRACIA	51.4%	607
ESCUINTLA	LA GOMERA	47.6%	1,536
ESCUINTLA	MASAGUA	59.5%	892
ESCUINTLA	NUEVA CONCEPCION	61.4%	1,175
ESCUINTLA	PALIN	61.0%	1,174
ESCUINTLA	SAN JOSE	56.2%	1,105
ESCUINTLA	SAN VICENTE PACAYA	67.3%	273
ESCUINTLA	SANTA LUCIA COTZUMALGUAPA	50.1%	3,180
ESCUINTLA	SIQUINALA	64.2%	409
ESCUINTLA	TIQUISATE	60.0%	1,121
GUATEMALA	AMATITLAN	76.2%	1,149
GUATEMALA	CHINAUTLA	72.5%	1,520
GUATEMALA	CHUARRANCHO	50.0%	282
GUATEMALA	FRAIJANES	72.0%	557
GUATEMALA	GUATEMALA	76.8%	9,826
GUATEMALA	MIXCO	61.6%	8,007
GUATEMALA	PALENCIA	55.1%	1,176
GUATEMALA	SAN JOSE DEL GOLFO	62.7%	93
GUATEMALA	SAN JOSE PINULA	51.0%	1,557
GUATEMALA	SAN JUAN SACATEPEQUEZ	63.5%	3,525
GUATEMALA	SAN MIGUEL PETAPA	50.2%	3,733

GUATEMALA	SAN PEDRO AYAMPUC	46.1%	1,731
GUATEMALA	SAN PEDRO SACATEPEQUEZ	75.8%	443
GUATEMALA	SAN RAYMUNDO	61.7%	501
GUATEMALA	SANTA CATARINA PINULA	71.3%	1,131
GUATEMALA	VILLA CANALES	55.5%	2,873
GUATEMALA	VILLA NUEVA	51.4%	11,212
HUEHUETENANGO	AGUACATAN	32.0%	2,249
HUEHUETENANGO	CHIANTLA	35.3%	4,531
HUEHUETENANGO	COLOTENANGO	44.4%	912
HUEHUETENANGO	CONCEPCION HUISTA	51.5%	564
HUEHUETENANGO	CUILCO	23.8%	2,783
HUEHUETENANGO	HUEHUETENANGO	45.5%	3,767
HUEHUETENANGO	JACALTENANGO	42.3%	1,588
HUEHUETENANGO	LA DEMOCRACIA	52.5%	1,305
HUEHUETENANGO	LA LIBERTAD	32.1%	1,612
HUEHUETENANGO	MALACATANCITO	33.2%	878
HUEHUETENANGO	NENTON	32.7%	1,881
HUEHUETENANGO	SAN ANTONIO HUISTA	33.7%	750
HUEHUETENANGO	SAN GASPAR IXCHIL	46.9%	225
HUEHUETENANGO	SAN ILDEFONSO IXTAHUACAN	39.4%	1,653
HUEHUETENANGO	SAN JUAN ATITAN	43.9%	536
HUEHUETENANGO	SAN JUAN IXCOY	26.3%	1,264
HUEHUETENANGO	SAN MATEO IXTATAN	29.1%	1,751
HUEHUETENANGO	SAN MIGUEL ACATAN	33.8%	1,036
HUEHUETENANGO	SAN PEDRO NECTA	41.3%	1,229
HUEHUETENANGO	SAN PEDRO SOLOMA	40.1%	1,871
HUEHUETENANGO	SAN RAFAEL LA INDEPENDENCIA	44.4%	409
HUEHUETENANGO	SAN RAFAEL PETZAL	49.2%	270
HUEHUETENANGO	SAN SEBASTIAN COATAN	25.5%	1,145
HUEHUETENANGO	SAN SEBASTIAN HUEHUETENANGO	44.0%	1,018
HUEHUETENANGO	SANTA ANA HUISTA	49.3%	289
HUEHUETENANGO	SANTA BARBARA	41.8%	617
HUEHUETENANGO	SANTA CRUZ BARILLAS	19.3%	7,251
HUEHUETENANGO	SANTA EULALIA	29.0%	2,094
HUEHUETENANGO	SANTIAGO CHIMALTENANGO	38.9%	270
HUEHUETENANGO	TECTITAN	40.3%	296
HUEHUETENANGO	TODOS SANTOS CUCHUMATAN	15.1%	1,851
IZABAL	EL ESTOR	50.7%	2,155
IZABAL	LIVINGSTON	43.7%	2,044
IZABAL	LOS AMATES	46.7%	1,883
IZABAL	MORALES	37.5%	4,059
IZABAL	PUERTO BARRIOS	46.3%	3,157
JALAPA	JALAPA	49.7%	4,934
JALAPA	MATAQUESCUINTLA	32.6%	1,926
JALAPA	MONJAS	40.8%	959

JALAPA	SAN CARLOS ALZATATE	41.5%	705
JALAPA	SAN LUIS JILOTEPEQUE	33.1%	1,112
JALAPA	SAN MANUEL CHAPARRON	38.8%	349
JALAPA	SAN PEDRO PINULA	37.2%	2,514
JUTIAPA	AGUA BLANCA	41.8%	520
JUTIAPA	ASUNCION MITA	46.7%	1,336
JUTIAPA	ATESCATEMPA	58.5%	393
JUTIAPA	COMAPA	60.4%	671
JUTIAPA	CONGUACO	64.5%	425
JUTIAPA	EL ADELANTO	63.6%	123
JUTIAPA	EL PROGRESO	51.7%	547
JUTIAPA	JALPATAGUA	53.5%	727
JUTIAPA	JEREZ	53.9%	148
JUTIAPA	JUTIAPA	51.9%	4,157
JUTIAPA	MOYUTA	51.4%	1,165
JUTIAPA	PASACO	43.4%	324
JUTIAPA	QUESADA	48.5%	657
JUTIAPA	SAN JOSE ACATEMPA	42.9%	478
JUTIAPA	SANTA CATARINA MITA	47.0%	775
JUTIAPA	YUPILTEPEQUE	53.4%	450
JUTIAPA	ZAPOTITLAN	52.6%	289
PETEN	DOLORES	39.8%	2,000
PETEN	FLORES	32.2%	2,688
PETEN	LA LIBERTAD	40.7%	4,725
PETEN	MELCHOR DE MENCOS	39.3%	868
PETEN	POPTUN	35.9%	2,816
PETEN	SAN ANDRES	33.3%	1,951
PETEN	SAN BENITO	33.7%	2,677
PETEN	SAN FRANCISCO	42.5%	667
PETEN	SAN JOSE	61.5%	142
PETEN	SAN LUIS	40.6%	3,071
PETEN	SANTA ANA	27.9%	1,594
PETEN	SAYAXCHE	31.7%	5,338
QUETZALTENANGO	ALMOLONGA	27.7%	746
QUETZALTENANGO	CABRICAN	42.2%	855
QUETZALTENANGO	CAJOLA	63.2%	212
QUETZALTENANGO	CANTEL	38.3%	1,525
QUETZALTENANGO	COATEPEQUE	44.2%	4,271
QUETZALTENANGO	COLOMBA COSTA CUCA	59.9%	929
QUETZALTENANGO	CONCEPCION CHIQUIRICHAPA	37.4%	648
QUETZALTENANGO	EL PALMAR	59.7%	669
QUETZALTENANGO	FLORES COSTA CUCA	36.3%	1,028
QUETZALTENANGO	GENOVA COSTA CUCA	48.7%	1,216
QUETZALTENANGO	HUITAN	42.6%	483
QUETZALTENANGO	LA ESPERANZA	36.2%	1,028
QUETZALTENANGO	OLINTEPEQUE	31.5%	1,351

QUETZALTENANGO	PALESTINA DE LOS ALTOS	61.5%	282
QUETZALTENANGO	QUETZALTENANGO	56.5%	3,803
QUETZALTENANGO	SALCAJA	52.2%	509
QUETZALTENANGO	SAN CARLOS SIJA	28.5%	1,461
QUETZALTENANGO	SAN FRANCISCO LA UNION	46.3%	232
QUETZALTENANGO	SAN JUAN OSTUNCALCO	45.3%	1,647
QUETZALTENANGO	SAN MARTIN SACATEPEQUEZ	52.9%	709
QUETZALTENANGO	SAN MATEO	27.9%	446
QUETZALTENANGO	SAN MIGUEL SIGUILA	49.2%	290
QUETZALTENANGO	SIBILIA	54.1%	211
QUETZALTENANGO	ZUNIL	37.5%	454
QUICHE	CANILLA	19.4%	706
QUICHE	CHAJUL	31.3%	2,635
QUICHE	CHICAMAN	33.7%	1,703
QUICHE	CHICHE	31.5%	1,338
QUICHE	CHINIQUE	46.2%	409
QUICHE	CUNEN	40.4%	1,537
QUICHE	IXCAN	36.5%	4,510
QUICHE	JOYABAJ	14.5%	4,832
QUICHE	NEBAJ	27.6%	4,432
QUICHE	PACHALUN	36.8%	380
QUICHE	PATZITE	45.8%	228
QUICHE	SACAPULAS	27.3%	2,428
QUICHE	SAN ANDRES SAJCABAJA	26.0%	1,343
QUICHE	SAN ANTONIO ILOTENANGO	41.6%	860
QUICHE	SAN BARTOLOME JOCOTENANGO	24.1%	838
QUICHE	SAN JUAN COTZAL	46.3%	1,065
QUICHE	SAN MIGUEL USPANTAN	36.5%	3,054
QUICHE	SAN PEDRO JOCOPILAS	23.7%	1,561
QUICHE	SANTA CRUZ DEL QUICHE	30.0%	5,184
QUICHE	SANTO TOMAS CHICHICASTENANGO	23.8%	8,052
QUICHE	ZACUALPA	16.7%	2,829
RETALHULEU	CHAMPERICO	54.7%	875
RETALHULEU	EL ASINTAL	44.4%	1,221
RETALHULEU	NUEVO SAN CARLOS	67.7%	556
RETALHULEU	RETALHULEU	63.3%	1,716
RETALHULEU	SAN ANDRES VILLA SECA	75.5%	509
RETALHULEU	SAN FELIPE	45.2%	754
RETALHULEU	SAN MARTIN ZAPOTITLAN	56.9%	271
RETALHULEU	SAN SEBASTIAN	51.0%	758
RETALHULEU	SANTA CRUZ MULUA	66.3%	241
SACATEPEQUEZ	ALOTENANGO	33.0%	968
SACATEPEQUEZ	ANTIGUA GUATEMALA	71.6%	655
SACATEPEQUEZ	CIUDAD VIEJA	49.9%	932
SACATEPEQUEZ	JOCOTENANGO	49.3%	530

SACATEPEQUEZ	MAGDALENA MILPAS ALTAS	60.9%	219
SACATEPEQUEZ	PASTORES	55.8%	341
SACATEPEQUEZ	SAN ANTONIO AGUAS CALIENTES	63.7%	190
SACATEPEQUEZ	SAN BARTOLOME MILPAS ALTAS	42.5%	254
SACATEPEQUEZ	SAN LUCAS SACATEPEQUEZ	67.8%	419
SACATEPEQUEZ	SAN MIGUEL DUENAS	45.8%	313
SACATEPEQUEZ	SANTA CATARINA BARAHONA	55.4%	78
SACATEPEQUEZ	SANTA LUCIA MILPAS ALTAS	52.7%	368
SACATEPEQUEZ	SANTA MARIA DE JESUS	55.6%	375
SACATEPEQUEZ	SANTIAGO SACATEPEQUEZ	47.6%	797
SACATEPEQUEZ	SANTO DOMINGO XENACUJ	53.0%	250
SACATEPEQUEZ	SUMPANGO	50.4%	964
SAN MARCOS	AYUTLA (TECUN UMAN)	52.5%	1,052
SAN MARCOS	CATARINA	44.4%	1,131
SAN MARCOS	COMITANCILLO	49.3%	1,842
SAN MARCOS	CONCEPCION TUTUAPA	36.5%	2,140
SAN MARCOS	EL QUETZAL	38.3%	833
SAN MARCOS	EL TUMBADOR	42.8%	1,366
SAN MARCOS	ESQUIPULAS PALO GORDO	59.8%	276
SAN MARCOS	IXCHIGUAN	40.4%	1,004
SAN MARCOS	LA REFORMA	61.1%	344
SAN MARCOS	MALACATAN	45.1%	3,387
SAN MARCOS	NUEVO PROGRESO	39.9%	1,293
SAN MARCOS	OCOS	29.0%	1,804
SAN MARCOS	PAJAPITA	37.5%	894
SAN MARCOS	RIO BLANCO	60.6%	127
SAN MARCOS	SAN ANTONIO SACATEPEQUEZ	53.9%	541
SAN MARCOS	SAN CRISTOBAL CUCHO	50.1%	478
SAN MARCOS	SAN JOSE EL RODEO	48.3%	505
SAN MARCOS	SAN JOSE OJETENAM	50.4%	563
SAN MARCOS	SAN LORENZO	68.6%	216
SAN MARCOS	SAN MARCOS	52.3%	1,451
SAN MARCOS	SAN MIGUEL IXTAHUACAN	52.4%	1,002
SAN MARCOS	SAN PABLO	40.3%	1,852
SAN MARCOS	SAN PEDRO SACATEPEQUEZ	57.5%	1,684
SAN MARCOS	SAN RAFAEL PIE DE LA CUESTA	60.6%	358
SAN MARCOS	SIBINAL	58.9%	385
SAN MARCOS	SIPACAPA	43.6%	602
SAN MARCOS	TACANA	38.9%	2,704
SAN MARCOS	TAJUMULCO	21.3%	2,607
SAN MARCOS	TEJUTLA	50.2%	948
SANTA ROSA	BARBERENA	55.5%	1,121
SANTA ROSA	CASILLAS	51.0%	647
SANTA ROSA	CHIUQUIMULILLA	60.7%	1,030
SANTA ROSA	CUILAPA	59.4%	935
SANTA ROSA	GUAZACAPAN	65.2%	289

SANTA ROSA	NUEVA SANTA ROSA	54.7%	792
SANTA ROSA	ORATORIO	51.3%	652
SANTA ROSA	PUEBLO NUEVO VIÑAS	51.1%	666
SANTA ROSA	SAN JUAN TECUACO	77.8%	121
SANTA ROSA	SAN RAFAEL LAS FLORES	45.1%	403
SANTA ROSA	SANTA CRUZ NARANJO	49.7%	375
SANTA ROSA	SANTA MARIA IXHUATAN	62.7%	428
SANTA ROSA	SANTA ROSA DE LIMA	49.9%	500
SANTA ROSA	TAXISCO	78.9%	266
SOLOLA	CONCEPCION	53.0%	217
SOLOLA	NAHUALA	49.7%	2,306
SOLOLA	PANAJACHEL	47.7%	635
SOLOLA	SAN ANDRES SEMETABAJ	45.2%	495
SOLOLA	SAN ANTONIO PALOPO	46.9%	485
SOLOLA	SAN JOSE CHACAYA	42.1%	191
SOLOLA	SAN JUAN LA LAGUNA	58.1%	319
SOLOLA	SAN LUCAS TOLIMAN	46.3%	1,129
SOLOLA	SAN MARCOS LA LAGUNA	23.2%	229
SOLOLA	SAN PABLO LA LAGUNA	43.3%	297
SOLOLA	SAN PEDRO LA LAGUNA	38.7%	477
SOLOLA	SANTA CATARINA IXTAHUACAN	42.2%	1,998
SOLOLA	SANTA CATARINA PALOPO	35.2%	260
SOLOLA	SANTA CLARA LA LAGUNA	44.4%	382
SOLOLA	SANTA CRUZ LA LAGUNA	43.5%	295
SOLOLA	SANTA LUCIA UTATLAN	28.0%	1,217
SOLOLA	SANTA MARIA VISITACION	34.5%	116
SOLOLA	SANTIAGO ATITLAN	26.7%	2,350
SOLOLA	SOLOLA	33.6%	5,610
SUCHITEPEQUEZ	CHICACAO	63.7%	1,059
SUCHITEPEQUEZ	CUYOTENANGO	48.9%	1,546
SUCHITEPEQUEZ	MAZATENANGO	46.1%	2,906
SUCHITEPEQUEZ	PATULUL	48.2%	1,234
SUCHITEPEQUEZ	PUEBLO NUEVO	52.3%	305
SUCHITEPEQUEZ	RIO BRAVO	63.1%	433
SUCHITEPEQUEZ	SAMAYAC	53.2%	575
SUCHITEPEQUEZ	SAN ANTONIO SUCHITEPEQUEZ	58.4%	1,193
SUCHITEPEQUEZ	SAN BERNARDINO	41.7%	646
SUCHITEPEQUEZ	SAN FRANCISCO ZAPOTITLAN	58.1%	462
SUCHITEPEQUEZ	SAN GABRIEL	67.1%	112
SUCHITEPEQUEZ	SAN JOSE EL IDOLO	53.1%	246
SUCHITEPEQUEZ	SAN JUAN BAUTISTA	32.7%	398
SUCHITEPEQUEZ	SAN LORENZO	64.1%	253
SUCHITEPEQUEZ	SAN MIGUEL PANAM	79.3%	100
SUCHITEPEQUEZ	SAN PABLO JOCOPILAS	52.5%	539
SUCHITEPEQUEZ	SANTA BARBARA	49.6%	686

SUCHITEPEQUEZ	SANTO DOMINGO SUCHITEPEQUEZ	61.2%	786
SUCHITEPEQUEZ	SANTO TOMAS LA UNION	56.6%	300
SUCHITEPEQUEZ	ZUNILITO	69.3%	135
TOTONICAPAN	MOMOSTENANGO	31.6%	6,473
TOTONICAPAN	SAN ANDRES XECUL	33.1%	1,730
TOTONICAPAN	SAN BARTOLO AGUAS CALIENTES	25.9%	1,036
TOTONICAPAN	SAN CRISTOBAL TOTONICAPAN	33.6%	1,820
TOTONICAPAN	SAN FRANCISCO EL ALTO	33.0%	3,217
TOTONICAPAN	SANTA LUCIA LA REFORMA	34.1%	1,083
TOTONICAPAN	SANTA MARIA CHIQUIMULA	35.7%	2,274
TOTONICAPAN	TOTONICAPAN	26.5%	7,202
ZACAPA	CABAÑAS	80.0%	110
ZACAPA	ESTANZUELA	55.8%	253
ZACAPA	GUALAN	50.4%	985
ZACAPA	HUITE	85.3%	72
ZACAPA	LA UNION	48.2%	780
ZACAPA	RIO HONDO	60.7%	345
ZACAPA	SAN DIEGO	73.8%	77
ZACAPA	TECULUTAN	73.0%	232
ZACAPA	USUMATLAN	75.6%	134
ZACAPA	ZACAPA	61.0%	1,346

Fuente: MINEDUC, 2014.

Tabla A2. Escuelas a construir por Municipio

Municipio	Cantidad
San Pedro Carchá	164
Cobán	141
Santa María Cahabón	117
Senahú	112
Livingston	103
Joyabaj	90
Guatemala	78
Jocotán	78
Cuilco	73
Fray Bartolome de las Casas	71
Chahal	70
San Luis	70
Santa Cruz Barillas	70
Tajumulco	69
Sayaxché	68
Chisec	66
Camotán	64
Esquipulas	64
La Libertad	64
Cubulco	63
Sacapulas	62
San Martin Jilotepeque	62
Tacaná	62
Ixcán	60
Morales	57
Purulhá	55
San Miguel Uspantán	55
Poptún	47
Nebaj	45
Todos Santos Cuchumatán	45
Chiantla	43
Dolores	43
Gualán	43
El Estor	40
San Andres Sajcabaja	40
Los Amates	39
Puerto Barrios	39
San Andrés	37
Chicamán	36

Cunen	36
Zacapa	36
Jutiapa	35
Jalapa	34
Mataquescuintla	34
Salamá	34
San Mateo Ixtatán	34
San Pedro Jocopilas	34
Lanquín	31
Morazán	31
Chajul	30
San Miguel Tucurú	30
Santa Cruz del Quiché	30
La Unión	29
Olopa	29
La Tinta	28
Panzós	28
Raxruhá	28
San Cristobal Verapaz	28
San Juan Ixcoy	28
Zacualpa	28
Malacatancito	27
Palencia	27
Mixco	26
Quezaltepeque	26
Asunción Mita	25
Granados	25
Melchor de Mencos	25
San Agustin Acasaguastlán	25
San Miguel Ixtahuacán	25
San Pablo	25
Canillá	24
Concepcion las Minas	24
Moyuta	24
Aguacatán	23
San Pedro Pinula	23
San Pedro Sacatepequez	23
Chiquimula	21
Chiquimulilla	21
Concepcion Tutuapa	21
Ipala	21
San Jose Pinula	21

Sanarate	21
Huehuetenango	20
Pachalún	20
San Sebastian Coatán	20
Comapa	19
Conguaco	19
La Democracia Huehuetenango	19
San Carlos Sija	19
Sipacapa	19
Santa Catarina Mita	18
Flores	17
Momostenango	17
Oratorio	17
San Antonio Huista	17
Tectitán	17
Casillas	16
Cuilapa	16
La Libertad Huehuetenango	16
Nueva Santa Rosa	16
San Bartolome Jocotenango	16
San Juan Ermita	16
Santa Lucia la Reforma	16
Nentón	15
San Juan Chamelco	15
San Miguel Acatán	15
Agua Blanca	14
Chiché	14
Malacatán	14
Santa Ana	14
Monjas	13
Nuevo Progreso	13
San Jeronimo	13
San Jose La Arada	13
Union Cantinil	13
Chinique	12
Ixchiguan	12
Retalhuleu	12
Santo Tomás Chichicastenango	12
El Tumbador	11
Pueblo Nuevo Viñas	11

Santa Barbara Huehuetenango	11
Santa Cruz El Chol	11
Santa Maria Ixhuatán	11
Tamahú	11
Tejutla	11
Villa Nueva	11
Ocos	10
Pasaco	10
Rabinal	10
San Antonio Ilotepeque	10
San Jacinto	10
Santa Maria Chiquimula	10
Chinautla	9
Chuarrancho	9
Cuyotenango	9
Guanagazapa	9
Jalpatagua	9
Nueva Concepción	9
Patulul	9
Quesada	9
Quetzaltenango	9
San José Escuintla	9
San Juan Cotzal	9
San Pedro Yepoca	9
San Rafael las Flores	9
Santa Cruz Verapaz	9
Chicacao	8
Concepcion Huista	8
Estanzuela	8
Guazacapan	8
Mazatenango	8
San Antonio la Paz	8
San Cristobal Acasaguastlán	8
San Francisco	8
San Jose del Golfo	8
Santa Eulalia	8
Santa Rosa de Lima	8
Santiago Chimaltenango	8
Sibinal	8
Coatepeque	7
El Asintal	7
El Progreso	7

El Quetzal	7
Palín	7
Rio Hondo	7
San Luis Jilotepeque	7
San Miguel Chica	7
San Pedro Necta	7
San Pedro Soloma	7
Sansare	7
Barberena	6
Cabañas	6
Catarina	6
Chimaltenango	6
Colomba Costa Cuca	6
El Jícaro	6
Guastatoya	6
Iztapa	6
Nuevo San Carlos	6
San Benito	6
San Jose el Ídolo	6
San Juan Sacatepequez	6
Santa Barbara Suchitepequez	6
Santo Domingo Suchitepequez	6
Taxisco	6
La Gomera	5
Pajapita	5
San Miguel Petapa	5
San Pedro Ayampú	5
Santa Cruz Naranjo	5
Sibilia	5
Teculután	5
Villa Canales	5
Zapotitlán	5
Zaragoza	5
Amatitlán	4
Atescatempa	4
El Adelanto	4
Escuintla	4
Esquipulas Palo	4
Fraijanes	4
Genova Costa Cuca	4
Huite	4
La Democracia Escuintla	4

San Carlos Alzatate	4
San Juan Bautista	4
San Manuel Chaparrón	4
San Marcos	4
San Martín Sacatepequez	4
San Rafael Pie de la Cuesta	4
San Raymundo	4
Tecpán Guatemala	4
Usulután	4
Yupiltepeque	4
Acatenango	3
Ayutla	3
Cabricán	3
Champerico	3
Colotenango	3
Jacaltenango	3
Masagua	3
San Andrés Villa	3
San Antonio Saca	3
San Felipe	3
San Francisco Zapotitlán	3
San José	3
San José Acatempa	3
San José Ojetenam	3
San Pablo Jocopilas	3
San Sebastián	3
San Vicente Pacaya	3
Santa Lucía Cotzumalguapa	3
Concepción Chiquirichapa	2
El Tejar	2
Jocotenango	2
La Esperanza	2
La Reforma	2
Parramos	2
Pueblo Nuevo	2
Rio Bravo	2
Salcaja	2
San Cristóbal Cucho	2
San Diego	2
San Gabriel	2
San José Poaquil	2
San Juan Comalapa	2

San Juan Tecuaco	2
San Lorenzo Suchitepequez	2
San Mateo	2
San Miguel Dueñas	2
San Miguel Panam	2
San Miguel Pochuta	2
Santa Ana Huista	2
Santa Cruz Mulua	2
Santa Lucia Milpas Altas	2
Santo Tomas la Unión	2
Siquinalá	2
Tactic	2
Tiquisate	2
Jerez	1
Magdalena Milpas Altas	1
Palestina de los Altos	1
Pastores	1
Patzicia	1
Rio Blanco	1
San Antonio Aguas Calientes	1
San Jose El Rodeo	1
San Juan Atitán	1
San Rafael Petzal	1
Santa Catarina Palopó	1
Santa Catarina Pinula	1

Fuente: elaboración propia.

Estructura organizacional Ministerio de Educación

(En base al Reglamento orgánico interno del Ministerio de Educación)

Funciones Sustantivas

Despacho Ministerial: El Despacho Ministerial integrado por el Despacho Superior, Vice Despacho Técnico, Vice Despacho Administrativo, Vice Despacho de Educación Bilingüe e Intercultural, Vice Despacho de Diseño y Verificación de la Calidad Educativa. Las funciones de este despacho, en coordinación con el Consejo Nacional de Educación, son de establecer las políticas educativas del país y de garantizar la operatividad de la misma y del sistema educativo en todos los niveles e instancia que lo conforman. Además de las funciones sustantivas, al Despacho Ministerial le compete ejercer también las funciones administrativas que por disposición de la ley y reglamentos le sean asignadas.

Dirección General de Gestión de Calidad Educativa: Esta dirección tiene como función velar por la implementación del currículo nacional base, en cada uno de los niveles educativos del sistema escolar, a través del monitoreo de los diferentes actores educativos y estableciendo la modalidades de entrega pedagógica.

Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa: Es la responsable de evaluar el desempeño de la población estudiantil de los sistemas escolar y extraescolar, y publicar tal información.

Dirección General de Acreditación y Certificación: Es la encargada de acreditar y certificar oficialmente los procesos educativos institucionales e individuales para asegurar la calidad educativa.

Dirección General de Currículo: Es la encargada de coordinar el diseño y desarrollo del currículo en todos los niveles del Sistema Educativo Nacional, con pertinencia a la diversidad lingüística y cultural.

Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural: Es la Dirección facultada para proveer lineamientos para el diseño y desarrollo del currículo bilingüe intercultural en los sistemas escolar y extraescolar en consulta con el nivel local, además de establecer estrategias para hacer operativo el proceso de la educación bilingüe e intercultural.

Dirección General de Educación Extraescolar: Es la encargada de proveer el proceso educativo a los niños y jóvenes en sobre edad, con modalidades diferentes a las del subsistema escolar formal.

Dirección General de Educación Especial: Es la responsable de la correcta aplicación de la Ley de Educación Especial para las Personas con Capacidades Especiales, decreto número 58-2007 del Congreso de la República, y todas aquellas políticas públicas tendentes al desarrollo y evolución de las personas con capacidades especiales.

Dirección General de Educación Física: Es la delegada para coordinar y cumplir la filosofía y la política, así como de seguir las directrices, de la educación física nacional, conforme lo establecido en el decreto número 76-97 del Congreso de la República, Ley Nacional para el Desarrollo de la Cultura Física y del Deporte.

Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo: Es la encargada de la prestación en forma descentralizada, de recursos económicos para obtener servicios de apoyo educativo en las escuelas oficiales públicas, y de promover y organizar la autogestión educativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 inciso f) del Decreto Número 114-97.

Dirección General de Monitoreo y Verificación de la Calidad: Tiene como función la de verificar la calidad en el proceso educativo de manera sistemática y permanente.

Dirección General de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa: Es la encargada de definir los lineamientos y programas de formación y participación de los padres, madres y grupos familiares, como integrantes de la comunidad educativa.

Dirección General de Coordinación de Direcciones Departamentales de Educación: Tiene como función la de coordinar con el Despacho Ministerial y las unidades centrales del Ministerio de Educación, las actividades que deben ejecutarse en las Direcciones Departamentales de Educación.

Direcciones Departamentales de Educación: Son los responsables de proponer e implementar las políticas, planes, programas, proyectos y actividades del Ministerio de Educación.

Las Direcciones Departamentales también son clasificadas en tipo A, B y C de acuerdo a su tamaño⁶⁶. Tipo A: son las pequeñas, que se identifican por el menor porcentaje de atención del sistema educativo nacional. Tipo B: son medianas, son las que tienen el mediano porcentaje de atención del sistema educativo nacional. Tipo C: las grandes, son las que tienen un alto porcentaje de atención del sistema educativo nacional.

Las Direcciones Tipo A y B se organizan en: Despacho de la Dirección, Áreas de Control, Planificación Educativa, Asesoría Jurídica y al menos tres departamentos: Departamento Administrativo Financiero, Departamento de Fortalecimiento a la Comunidad Educativa y Departamento Técnico Pedagógico.

Las Direcciones Tipo C se organizan en: Despacho de la Dirección, Área de Control, Planificación Educativa, Asesoría Jurídica, así como tres Subdirecciones: Subdirección Administrativa Financiera, Subdirección de Fortalecimiento a la Comunidad Educativa y Subdirección Técnico Pedagógica.

Funciones Administrativas

Dirección de Servicios Administrativos: Es la encargada de suministrar los bienes y servicios que requieran para el funcionamiento ordinario las dependencias centrales del Ministerio de Educación.

Dirección de Administración Financiera: Tiene como función la administración financiera del Ministerio de Educación, incluyendo dentro de su organización interna la Unidad de Administración Financiera.

⁶⁶ Acuerdo Ministerial 1291-2008.

Dirección de Desarrollo y Fortalecimiento Institucional: Es la delega de asegurar dentro del Ministerio de Educación, una gestión enfocada a procesos, a través del Sistema de Gestión de Calidad e Integrar e implementar políticas de modernización.

Dirección de Recursos Humanos: Es la responsable de formular e implementar políticas y estrategias para desarrollar y administrar el recurso humano que labora en la institución.

Dirección de Desarrollo Magisterial: Es la encargada de proponer, el desarrollo de procesos, programas, proyectos y acciones que promuevan la superación económica, social, cultural y el desarrollo profesional docente. Facilitará además, la interlocución con el magisterio nacional.

Dirección de Adquisiciones y Contrataciones: Es la responsable de programas y efectuar las adquisiciones y contrataciones del Ministerio de Educación, mediante los procesos de cotización y licitación establecidos por la Ley de Contrataciones del Estado.

Dirección de Informática: Responsable de definir y aplicar las normas relativas a los servicios de infraestructura tecnológica de información del Ministerio de Educación.

Dirección de Comunicación Social: Es la encargada de fortalecer los niveles institucionales de comunicación, tanto a nivel interno, como con los distintos actores de la comunidad educativa nacional y la opinión pública.

Dirección de Cooperación Nacional e Internacional: Es el enlace entre el MINEDUC y la Cooperación Nacional e Internacional y se encarga de identificar fuentes cooperantes y gestionar cooperación técnica y financiera.

Junta Calificadora de Personal: Tiene como función específica coordinar el proceso de oposición a cargos docentes, de conformidad con lo establecido el Acuerdo Gubernativo 193-96, de fecha 6 de junio de 1996, Procedimiento para el Nombramiento de Personal Docente.

Funciones de Apoyo Técnico

Dirección de Planificación Educativa: Es la encargada de asesorar y apoyar en la formulación de políticas, planes, programas, proyectos y objetivos de desarrollo para el sector de la educación.

Dirección de Asesoría Jurídica: Es el órgano técnico consultor y asesor del Ministerio de Educación en materia legal.

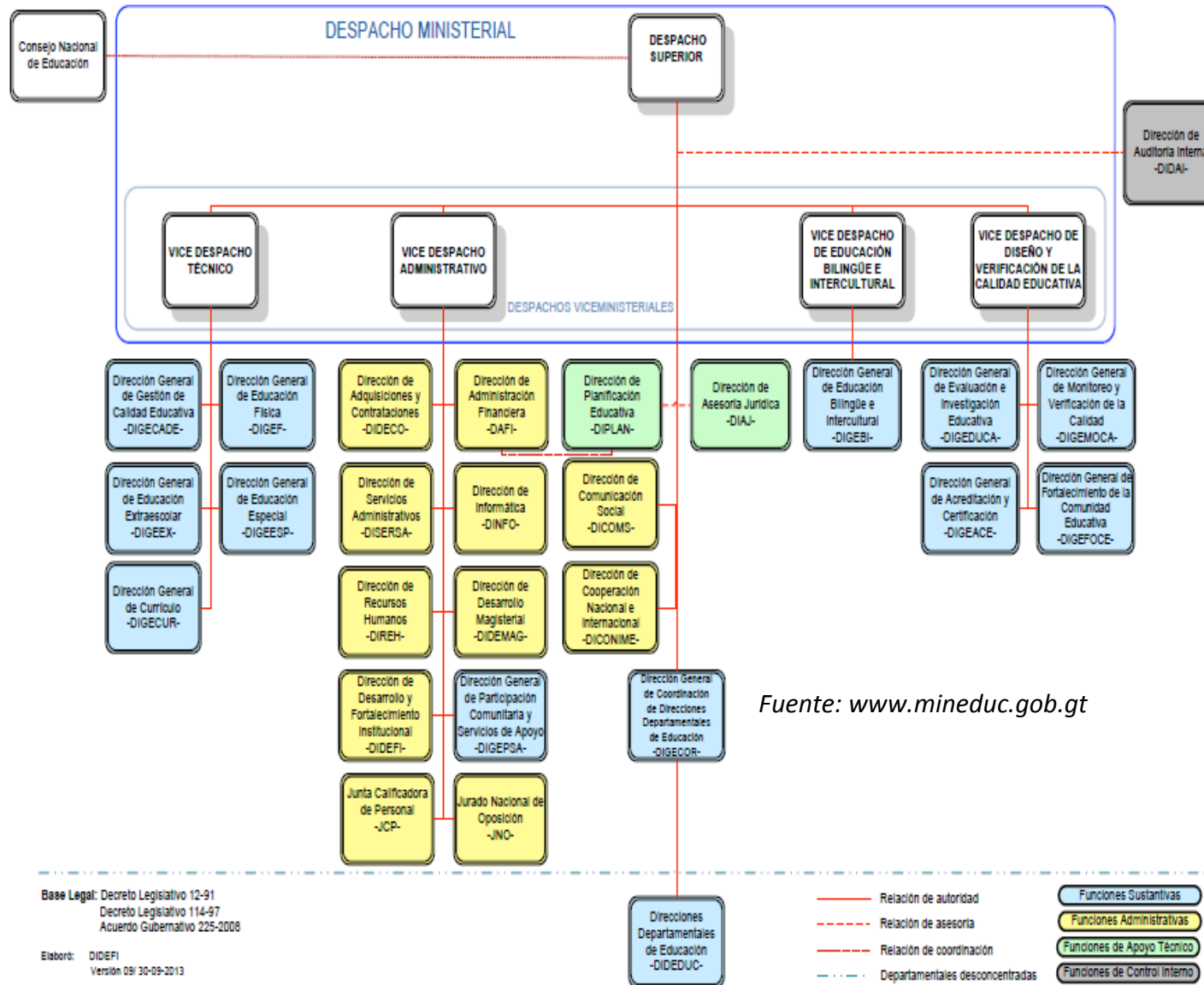


¡Marcando el rumbo!

Funciones de Control Interno

Dirección de Auditoría Interna: Es la que tiene como función ejercer el control interno Institucional, y mantener actualizados los procesos y sistemas operativos del Ministerio de Educación, conforme a los lineamientos de auditoría gubernamental.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL



BIBLIOGRAFÍA

1. Álvarez, H. & Schiefelbein, E. (2007). ***"Informe integrado del sector educación: Informe final"***. (Reporte financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional como insumos para la estrategia en Armonización y Alineación de Políticas). Guatemala: Ministerio de Educación (BID / MINEDUC / ASDI).
2. Artiles, Alfredo (2011). ***"Educación Inicial y Pre-Primaria. Síntesis de la Evidencia Internacional"***. USAID/Reforma Educativa en el Aula. Guatemala.
3. Barnard, W.M. (2001). ***"Early Intervention, Parent Involvement in Early Schooling and Long-term School Success"***. Universidad de Wisconsin, Madison.
4. Barnett, Steven (2012). ***"Handbook of early childhood education"***. New York, NY: Guilford Publications.
5. Choque Larrauri, Raúl. (2009). ***"Ecosistema educativo y fracaso escolar"***. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú, Revista Iberoamericana de Educación, Perú,
6. Comisión Europea (2013). ***"Reducing early school leaving: Key messages and policy support"***.
7. Cornejo, Rodrigo y Jesús Redondo (2001). ***"El clima escolar percibido por los alumnos de enseñanza media. Una investigación en algunos liceos de la Región Metropolitana"***. Viña del Mar, Chile
8. Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa (2006). ***"Informe de Evaluación de estudiantes de primer grado"***. Guatemala.
9. Dore, R. (1976). ***"The diploma disease"***. Berkeley: University of California Press.
10. Elliot, Alyson (2006) ***"Early childhood education. Pathways to quality and equity for all children"***. Australian Council for Educational Research.
11. Esquivel Villegas, F. (2006). ***"Situación del sistema educativo guatemalteco"***. (Reporte de consultoría desarrollado para el Ministerio de Educación y el Banco Mundial en preparación para la negociación de un préstamo al gobierno de Guatemala). Guatemala: Ministerio de Educación de Guatemala y Oficina Nacional para el Banco Mundial.
12. Faubert, Brenton (2012). ***"A literature Review of Shool Practices to Overcome School Failure"***. OECD Education Working Papers, No. 68, OECD Publishing.

13. Instituto Nacional de Estadística –INE- (2012). Base de datos Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –ENCOVI 2011-.
14. Lynch, R. G. (2005). ***“Early childhood investment yields big payoff”***. Policy Perspectives. San Francisco, CA: WestED.
15. Magnuson, Katherine y Waldfogel, Jane. (2005). ***“Early childhood care and education: Effects on ethnic and racial gaps in school readiness”***. Future of Children, 15(1), 169-196.
16. Ministerio de Educación.
 - (2007). ***“Propuesta de lineamientos para la transformación de la formación del ciclo diversificado del nivel medio”***.
 - (2012a). ***“Plan de implementación estratégica de educación 2012-2016”***. Guatemala.
 - (2012b). ***“Lineamiento para la ampliación de carreras: Bachillerato en Ciencias y Letras con Orientación Técnica y Humanística y Magisterio de Educación Preprimaria y Preprimaria Bilingüe Intercultural”***. Guatemala.
 - (2013). Protocolo número cero. ***“La Educación Bilingüe Intercultural en el Sistema Educativo Nacional”***. Guatemala.
 - (2014). ***“Memoria de labores 2012”***. Guatemala.
 - (2014a), ***“Memoria de Labores 2013”***. Guatemala.
 - (2014b), ***“Anuario Estadístico”***. Guatemala.
 - (2014c). ***“Avances y Retos. Ruta Crítica Prioridades del Plan de Implementación Estratégica de Educación 2012-2016”***. Guatemala.
 - (2014d). ***“Informe de Revisión Nacional de la Educación para Todos Guatemala 2000-2013”***.
 - (2015). ***“Memoria de Labores 2014”***. Guatemala.
17. Ministerio de Finanzas públicas (consultas varias). Portal de transparencia fiscal. <http://transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/>
18. OECD (2010). ***“Overcoming School Failure: Policies that Work”***.
19. OEI (2010). ***“Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios”***. Madrid: Organización Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
20. Oskawe, R.N. (2009). ***“The Effect of Early Childhood Education Experience on the Academic Performances of Primary School Children”***. Department of Educational Administration and Policy Studies, Faculty of Education, Delta State University. NIGERIA.

21. Patrinos, Harry A. y George Psacharopoulos (1992). ***"Socioeconomic and ethnic determinants of grade repetition in Bolivia and Guatemala"***. The World Bank, Washington.
22. Perassi, Zulma (2009). ***"¿Es la evaluación causa del fracaso escolar?"***. Universidad Nacional de San Luis, Revista Iberoamericana de Educación, Argentina
23. PNUD (2010). ***"Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: Romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad"***. Nueva York: PNUD.
24. PNUD (2012). ***"Guatemala: ¿Un país de oportunidades para la juventud? INDH 2011/2012"***. Guatemala: PNUD.
25. Porta, E. & Laguna, J. R. (2007). ***"Guatemala, country case study"*** (Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2008, Education for All by 2015: will we make it?). Retrieved April 9, 2008, from <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001555/155575e.pdf>
26. Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud en Guatemala. (2012). ***"La formación para el trabajo, puerta de oportunidades para la juventud en Guatemala. Propuesta para establecer el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo"***. Resumen del estudio. Guatemala.
27. PRONACOM (2012). ***"Agenda Nacional de Competitividad 2012-2021"***. Guatemala.
28. Proyecto DINIECE-UNICEF (2004). ***"Las dificultades en las trayectorias escolares de los alumnos"***. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Argentina.
29. Reedm Daysy y Busby, Doris (1985). ***"Teacher incentives in rural school"***. Research in Rural Education, Volume 3.
30. Reynolds, Arthur. (Fecha de publicación desconocida). ***"Cost-Effectiveness of Early Childhood Development Programs"***.
31. Reynolds Arthur, Temple, Judy y Barry White. (Fecha de publicación desconocida). ***"Cost-Effective Early Childhood Development Programs: A Synthesis of Evidence in the First Decade of Life"***.
32. Rubio, Fernando, Rego, Otto y Ray Chesterfield (2005). ***"El éxito escolar en medio de condiciones difíciles: finalización del primer grado en el área rural de Guatemala"***. USAID/Guatemala.

33. SEGEPLAN (2013). ***“Guía sobre costos de construcción”***. Actualización 2013.
34. Schiefelbein, Ernesto y Wolff, Laurence (1992). ***“Repetition and inadequate achievement in Latin America’s Primary schools: A review of magnitudes, causes, relationships and strategies”***. The World Bank, UNESCO/OREALC.
35. SICA (2007). ***“Decálogo educativo 2021 para Centroamérica, Panamá y República Dominicana aprobado en XXXI Reunión de Jefes de Estado”***.
36. Sistema de Contabilidad Integrada –SICOIN- (consultas varias).
<https://sico.in.minfin.gob.gt/>
37. UNESCO (2000). ***“Educación Para Todos”***. Dakar: UNESCO.
38. UNICEF (2007). ***“Propuestas para superar el fracaso escolar”***. Argentina.
39. USAID / Reforma Educativa en el Aula
 - (2012). ***“Análisis legal de la regulación de la Educación Secundaria en Guatemala, y de las Propuestas de Cambio”***. Guatemala.
 - (2013). ***“Educación secundaria en el mundo desarrollado: Lecciones para Guatemala”***. Guatemala.
 - (2014). ***“Propuesta de transformación del nivel medio: Versión revisada y validada”***. Guatemala.
40. USAID / Diálogo para la Inversión Social en Guatemala (2008). ***“Índice del Avance Educativo Municipal 2002-2006”***. Guatemala.
41. Williams, Doris Terry y Mann, Tammy. (2011). ***“Early Childhood Education in Rural Communities: Access and Quality Issues”***. Frederick D. Patterson Research Institute