

DesarrollApps

Una propuesta para el desarrollo de Guatemala



Educación

DesarrollApps

#DesarrollAppsGt
www.desarrollappsgt.org





Sistema Educativo Guatemalteco:

incrementando la escolaridad de la población

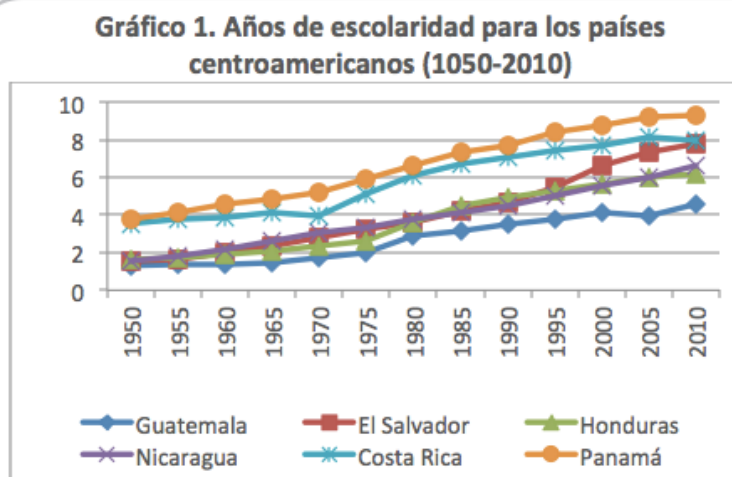
Introducción

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 breve diagnóstico de la educación en Guatemala, puntualizando específicamente en tres temas: educación preprimaria, eficiencia interna educativa y educación secundaria. Posteriormente el documento finaliza con conclusiones y las recomendaciones que creemos deben estar contenidas en los planes de gobierno.

Diagnóstico

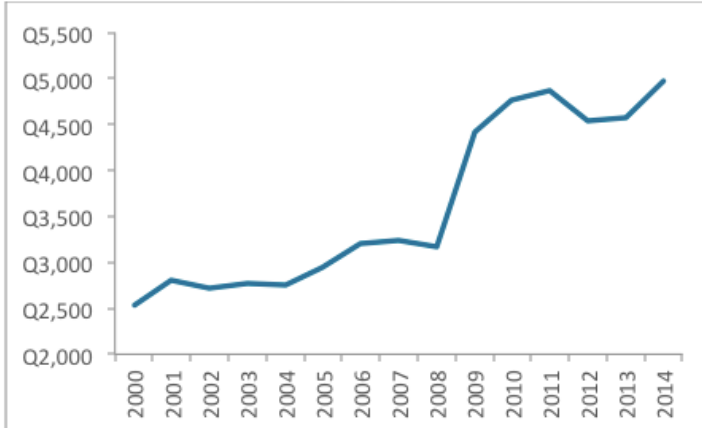
Guatemala, a pesar que ha experimentado avances en los últimos años, aún se enfrenta a desafíos importantes para aumentar la escolaridad de su población y poder brindarles educación de calidad. Si bien la escolaridad se ha incrementado, lo ha hecho a un ritmo menor al de otros países del istmo. La calidad también es un tema que Guatemala se compara de forma negativa con sus vecinos. En las pruebas regionales como TERCE, ocupa las últimas posiciones en las pruebas de matemática y lectura, por debajo del promedio de Latinoamérica y el Caribe.



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

La educación es el sector que más peso tiene dentro del presupuesto nacional, representando el 21.4% del presupuesto total. Es interesante notar que Guatemala destina una mayor parte del presupuesto público en educación que otros países que poseen 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. Debe mencionarse además que el gasto en educación ha crecido, en términos reales, a una tasa superior al promedio de crecimiento del presupuesto total. Sin embargo, las críticas

Gráfico 2. Gasto Real (devengado)¹ del MINEDUC (2000-2014)



Fuente: elaboración propia a partir de MINFIN.

relacionados al poco gasto en educación se fundamentan al comparar 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, países como Suecia y Noruega gastan 6.0% y

¹ Expresado en millones de quetzales.

5.5% respectivamente. Por supuesto lo anterior no debe ser visto como un llamado para aumentar el gasto público educativo solo por aumentarlo. El aumento debe ir destinado a intervenciones de calidad a la vez que se trabaja en mejorar su eficiencia.

Recurso Humano

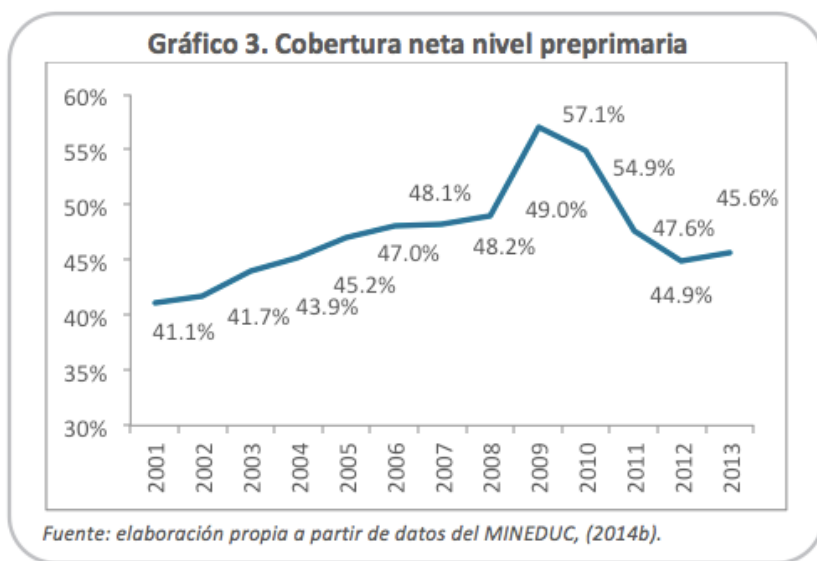
El gasto en recurso humano es el que más representa del presupuesto total (81% del total de gasto devengado en 2014) y se ha incrementado como proporción del presupuesto total del MINEDUC. Este aumento se debe en parte al aumento en la contratación de nuevo personal docente, pero también a aumentos salariales, especialmente derivados de la suscripción de pactos colectivos. Debe tomarse en cuenta que el MINEDUC ha firmado dos pactos colectivos en los últimos 7 años. El primero de ellos en 2008, en el que concedió un ajuste salarial equivalente al 8% del salario mensual. El segundo de ellos, firmado en 2013, otorga un aumento salarial del 8% del salario base en 2013, en 2014 un 10% de aumento y en 2015 un 12% de aumento del salario base para todos sus trabajadores de 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 total².

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. 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 datos del MINEDUC, en el año 2013 la cobertura neta de preprimaria a nivel de país 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 años³.

² 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.

³ 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 el cual puede estar subestimado. 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. 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.



Las barreras para el aumento de cobertura pueden venir del lado de la demanda como de la oferta. Por el lado de la demanda existen barreras de acceso derivadas de que los padres no perciben la importancia de la educación temprana o no envían a sus hijos por barreras económicas. Por el lado de la oferta la expansión

requiere una importante asignación de recursos: se estima que se requiere Q2.3 mil millones para expandir la cobertura de preprimaria a niveles similares a los de primaria.

Eficiencia Interna

A pesar que se ha incrementado la cobertura educativa, los años de escolaridad en Guatemala han crecido a un ritmo muy lento. Esto se debe, entre otros factores, a la elevada ineficiencia interna. En la Tabla 1 se puede notar que la tasa de no promoción y de abandono escolar son elevadas, especialmente en el primer grado de primaria, en el primero básico (grado 7) y en cuarto bachillerato (grado 10). La ineficiencia interna también es alta en los otros grados.

Tabla 1. 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.

Las consecuencias de la eficiencia interna son muy negativas. Para el estudiante significa atrasar su trayectoria escolar lo cual puede tener un efecto negativo para que logre terminar la primaria y más aún, la secundaria. Para el sistema educativo la ineficiencia interna es costosa puesto que se invierte dinero en estudiantes que no lograron aprender y por lo tanto aprobar el grado, por lo que al siguiente año esa misma inversión se debe repetir, lo cual constriñe recursos para la ampliación de cobertura en los diferentes niveles o para generar intervenciones de calidad. Una aproximación a ese costo sería multiplicar la inversión anual por alumno realizada por el MINEDUC 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 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. Sin embargo, el monto aun es muy elevado.

Educación Secundaria

La educación secundaria debe formar a los estudiantes en competencias que enriquezcan su vida y le abran el camino al campo productivo, académico y/o a la formación superior. Para muchos guatemaltecos que ingresan al nivel medio⁴ 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.

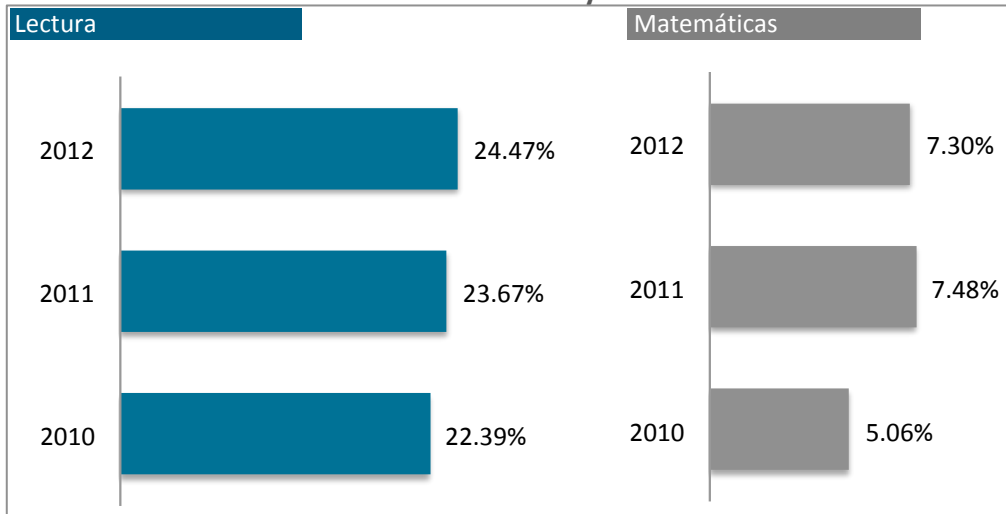
A pesar que el MINEDUC ha realizado esfuerzos por ampliar la cobertura en el nivel de educación primaria, aún existen problemas de eficiencia del sistema y muchos estudiantes aún deben enfrentar condiciones que les impiden de tener acceso al servicio de educación secundaria. La tasa de cobertura neta 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 ingresaran al ciclo básico del nivel medio con base a la promoción alcanzada de estudiantes del sexto grado del nivel de educación primaria. Estas condiciones de

⁴ Para propósitos de este documento se utilizan los términos “nivel secundario”, “nivel medio” y “secundaria” como sinónimos.

cobertura dejan a un segmento importante de jóvenes fuera del sistema educativo. Lograr ampliar la cobertura de ese segmento significaría una inversión de Q140 millones aproximadamente. Sin embargo, la baja cobertura educativa de secundaria se debe principalmente a que existe una elevada cantidad de estudiantes que, estando en edad de estar inscritos en secundaria, aun están inscritos en primaria (300,319). La reducción de la ineficiencia interna educativa requerirá de una mayor ampliación de la oferta educativa de secundaria.

Los desafíos de la educación secundaria no solo se encuentra en incrementar la cobertura. También es un problema de calidad. Desde el año 2004 el MINEDUC evalúa anualmente a los estudiantes que egresan del ciclo diversificado del nivel medio. De acuerdo a MINEDUC, 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 matemáticas⁵. 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 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 matemática⁶.

Gráfica 4. 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

⁵ Ver http://www.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/informes/Ficha_GRAD12.jpg

⁶ Ver http://www.mineduc.gob.gt/digeduca/images/fichasTecnicas/Ficha_IIB2009.jpg

Conclusiones

a) Preprimaria:

- 1) La evidencia empírica señala que el nivel de preprimaria es tan importante como el resto de niveles, sin embargo no recibe la misma prioridad que el nivel de primaria.
- 2) El aumento de cobertura de preprimaria 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 misma pertinencia de la educación.
- 3) No existen evaluaciones sobre la calidad de la educación preprimaria. Es importante evidenciar si la educación que se brinda en preprimaria está cumpliendo con el propósito que los estudiantes lleguen mejor capacitados a la educación primaria y con ello reducir el fracaso escolar.

b) Eficiencia interna:

- 4) 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.
- 5) 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.
- 6) Mejorar la calidad educativa es fundamental en todos los niveles. Se requiere que exista una estrategia dedicada a mejorar la calidad educativa desde la preprimaria hasta la secundaria. Mejorando la calidad educativa se reduce el fracaso escolar.

c) Secundaria

- 7) 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. 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).

- 8) 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.
- 9) La calidad educativa del sistema formal escolarizado es baja y existe poca información sobre la calidad de las modalidades alternativas. Además, la formación de nivel medio es ineficiente por la gran dispersión de tipos de formación ofrecidos y su tenue relación con el mercado laboral. La relación entre la formación del nivel medio, las demandas del nivel superior y las exigencias del sector productivos son débiles e inconsistentes.

Propuestas para el sector educación 2016-2020

Preprimaria

1. Diseñar una estrategia de ampliación de cobertura de preprimaria que debe contar con lo siguiente:
 - Una estrategia para comunicar la importancia de la educación temprana, dirigida a padres de familia.
 - Diseñar programas de becas para estudiantes de preprimaria o re orientar el programa de transferencias condicionadas en efectivo.
 - Diseñar un programa de formación de padres en materia de estimulación temprana, higiene y nutrición.
 - Estimar los recursos necesarios para lograr ampliar la cobertura de preprimaria según las metas que sean definidas. 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 Q2,613 millones adicionales.
 - Si la intención es tener un aumento rápido en la cobertura, lo que conviene es concentrar los esfuerzos en los municipios con mayor brecha.
 - Focalizarse bajo criterios de pobreza. La ampliación de cobertura de preprimaria se puede realizar en los municipios con mayores niveles de pobreza.
 - Focalizarse en las escuelas que tienen mayor fracaso escolar.
2. Evaluar la calidad de la educación preprimaria, relacionada con el nivel de preparación que brinda a las niñas y niños para la escuela primaria.

Eficiencia interna

3. 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.
4. Diseño de un sistema de alerta temprana para detectar estudiantes con rezago. Este sistema debe permitir 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 emocionales⁷.
5. Promover el fortalecimiento de la carrera docente a través del diseño e implementación del Sistema Nacional de Formación del Recurso Humano Educativo –SINAFORHE- y brindar acompañamiento pedagógico al docente mediante la implementación del Sistema Nacional de Acompañamiento Pedagógico –SINAE-.
 6. 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.
 7. Estructurar un sistema de gestión de la calidad educativa el cual tenga como objetivo la reducción del fracaso escolar y mejorar la calidad educativa. El sistema debe ser utilizando los diferentes niveles: central, departamental, municipal y local, a partir de una batería de indicadores relacionados con:
 - 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.
 - v. Proveer de becas y otras ayudas económicas a estudiantes en extrema pobreza para reducir el abandono y diseñar programas de educación acelerada para estudiantes con sobre edad y que permitan la reinserción al sistema regular.

Secundaria

8. Diseñar una estrategia de ampliación de 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:

⁷ Ver Comisión Europea, (2013).

- i. Crear las condiciones jurídicas para que el ciclo básico del nivel diversificado cuente con las mismas condiciones de obligatoriedad del nivel de educación primaria.
 - ii. Las escuelas del área rural gradualmente deberán incrementar los grados que atienden hasta cubrir los del ciclo básico.
 - iii. Ensayar estrategias novedosas como Telesecundaria para expandir la atención.
 - iv. 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.
 - v. Desarrollar una propuesta de formación de docentes especializados para el ciclo básico del nivel medio.
9. Incrementar la cobertura del ciclo diversificado para estudiantes altamente motivados y capaces:
- i. 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.
 - ii. 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.
 - iii. Ofrecer becas anualmente a los estudiantes identificados para ingresar a programas de diversificado en las instituciones más efectivas. De 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.
10. 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.
11. 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.

#DesarrollAppsGt
www.desarrollappsgt.org

