



¡Marcando el rumbo!

Educación Eficiencia Interna

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

Guatemala, abril de 2015

DOCUMENTO PARA DISCUSIÓN

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. El mismo servirá como base de discusión para ser retroalimentado y mejorado por expertos y miembros de distintos partidos políticos. 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. Investigador responsable: Bismarck Pineda.

CONTENIDO

1. Introducción.....	3
2. Diagnóstico	4
2.1. Marco legal e institucional	4
2.2. Presupuesto	6
2.3. Recurso Humano	10
2.4. Calidad educativa	12
2.5. Análisis de indicadores de eficiencia interna	¡Error! Marcador no definido.
2.6. Causas del abandono y la no promoción.....	20
2.7. Avances y desafíos.....	24
3. Conclusiones	31
4. Recomendaciones	33
Anexo	39
BIBLIOGRAFÍA	44

1. Introducción

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 logren aprobar (lo cual no necesariamente se cumple).

Lo anterior, por muy serio que es (especialmente debido a que en ausencia de recursos ilimitados se hace necesaria la búsqueda de un gasto más eficiente), 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 en secundaria se explica debido a que la sobreedad (cuando los estudiantes tienen una edad mayor a la edad teórica correspondiente a cada grado) es elevada, por lo que hace que ya muchos jóvenes decidan trabajar o dedicarse a otras actividades, en vez de terminar sus estudios de básico y menos aún, diversificado. Esto tiene un efecto importante en la vida de los estudiantes debido a que tiene, 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 poder dar educación de calidad y poder dar respuesta temprana en los casos que se requiera. Esto es evidente en el fracaso escolar en los primeros grados de primaria, en los que se requiere realizar esfuerzos especiales para reducir el abandono y la no promoción.

Este documento hace un análisis situacional del fracaso escolar en Guatemala a fin de poder realizar una serie de propuestas que ayude a disminuirlo. Se divide en dos secciones importantes. La primera es un diagnóstico en donde se evidenciará el problema de la ineficiencia interna y sus causas y la segunda es la sección de propuestas de corto, mediano y largo plazo, pensadas para reducir las principales causas de la ineficiencia interna educativa.

2. Diagnóstico

2.1. Marco legal e institucional

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 establece los escalafones¹ (categorías de asenso horizontal) de los docentes, los requisitos para los asensos, los requisitos para ser contratado, entre otros.

Es la Constitución Política de la República de Guatemala la Ley que de mayor orden que toca 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 en 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 predominantemente indígenas.
- c) El artículo 78 señala que los derechos adquiridos por el magisterio nacional tienen un carácter de mínimos 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 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 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 cada categoría existe un aumento del 25% respecto del salario base lo que equivale un aumento total de 125% durante toda la carrera.

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 de los Ministerios de Educación, 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 Ministerio de Educación, 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), donde se rige el proceso para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, y en los que especialmente 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) que establece 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. Por ejemplo el MINEDUC únicamente es el ente rector del sector educativo preuniversitario y educación extra escolar, la alfabetización de adultos está a cargo del Comité Nacional de Alfabetización –CONALFA-, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad –INETCAP- está a cargo de la capacitación técnica, las Municipalidades y Consejos Desarrollo también 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, que se encargan de construcción de infraestructura escolar y 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 integralidad 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 desempeñaran 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 desempeñara 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 (para los maestros de preprimaria la formación se continúa dando en las escuelas normales), por lo que ahora los estudiantes de magisterio de ese nivel deben de cursar dos años de diversificado (bachillerato en educación) y luego un profesorado universitario de 3 años. La formación de los maestros de nivel medio es a nivel universitario, para lo cual deben de estudiar un profesorado de enseñanza media, también con una duración de tres años.

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 y El Petén 2, para un total de 26). 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.

2.2. Presupuesto

Guatemala prioriza su presupuesto público en educación. La función educación⁴ es la que mayor peso tiene en el presupuesto nacional del Estado, representando el 21.4% del presupuesto total (ver Tabla 1). 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. 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

⁴ Incluye el presupuesto del Ministerio de Educación, la Universidad de San Carlos, el INTECAP y otras actividades destinadas a educación dentro del presupuesto nacional.

Guatemala respecto de otros países. Mientras que Guatemala destina alrededor del 2.9% del PIB en educación pública, esos dos países gastan 6.0% y 5.5% respectivamente.

Tabla 1. 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%
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 desmesuradamente. Como se podrá ver más adelante, existen restricciones importantes que llama a la necesidad de mejorar la eficiencia en la gestión para poder obtener mejores resultados educativos⁵.

Debe mencionarse además que el gasto en educación ha crecido, en términos reales, a una tasa superior al promedio de crecimiento del presupuesto total. En la Tabla 2 se puede ver que, en los últimos años (exceptuando en el 2011 y en 2015⁶) el crecimiento real para el sector educación ha sido superior al del presupuesto total.

⁵ 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 atacados también por las instituciones públicas y que requieren atención.

⁶ El 2015 se refiere al presupuesto vigente, mientras que el resto es el presupuesto devengado.

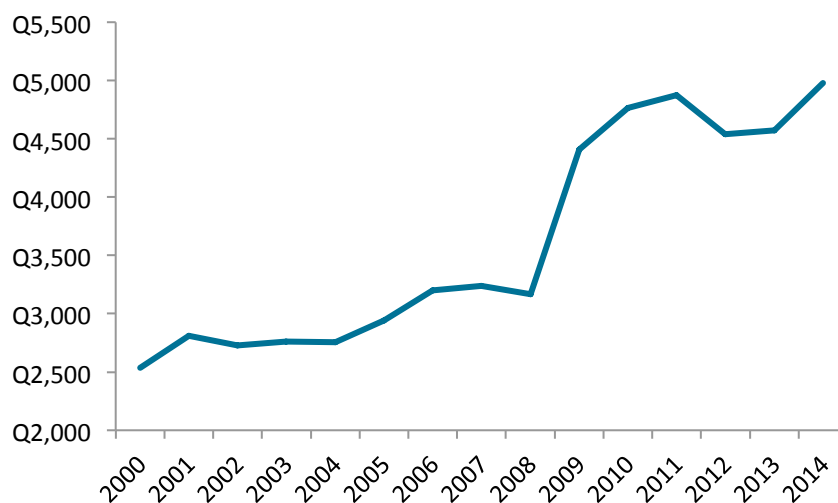
Tabla 2. Tasa de crecimiento real anual del presupuesto de educación y el presupuesto total

Años	% 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 hecho que el crecimiento real del gasto del Ministerio de Educación, el cual en los últimos 15 años se ha duplicado (ver Gráfico 1). 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 períodos de gobierno.

Gráfico 1. Gasto Real (Devengado)⁷ del MINEDUC (2000-2014)

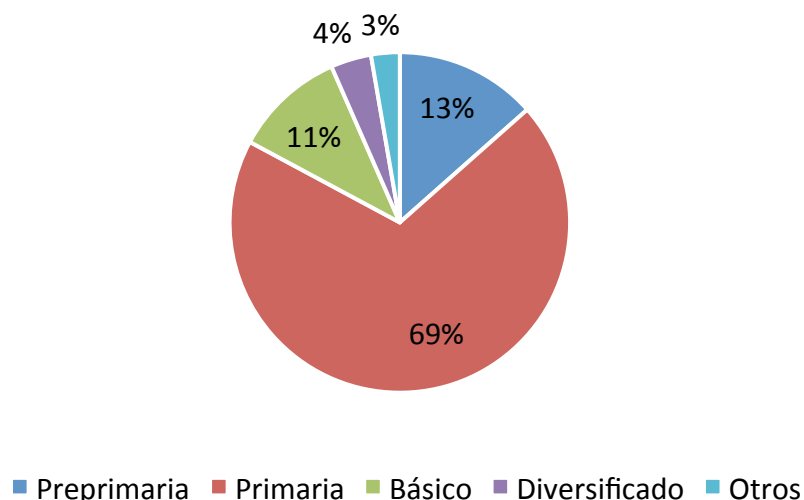


Fuente: elaboración propia a partir de MINFIN.

⁷ Expresado en millones de quetzales.

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 otros⁸ el 3% (ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Proporción del gasto del MINEDUC según nivel (2013)⁹



Fuente: elaboración propia a partir de MINEDUC y SICOIN.

No sorprende el hecho de que sea el nivel primaria el que más recursos requiere, debido a que es también 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 3 (ver la siguiente página).

Es interesante tomar en cuenta que, según datos de UNESCO, en Guatemala el gasto público por alumno en el nivel universitario es de Q5,035.92¹⁰, siendo en este nivel donde más se gasta por alumno¹¹.

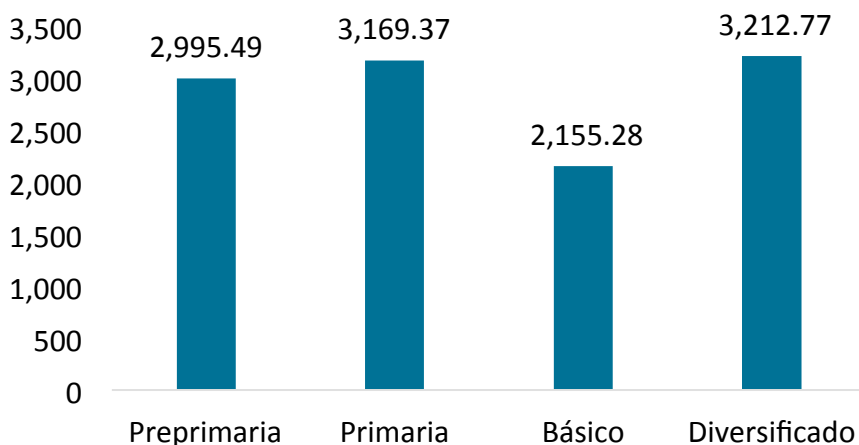
⁸ Otros se refiere a educación extraescolar, alfabetización, entre otros.

⁹ 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.

¹⁰ US\$640.8 multiplicado por un tipo de cambio promedio de Q7.86.

¹¹ Se debe recordar que el MINEDUC no tiene vinculación con el nivel universitario (terciario) por lo que ese presupuesto pertenece a la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Gráfico 3. Gasto por alumno según nivel/ciclo¹²
(en Quetzales por año, 2013)

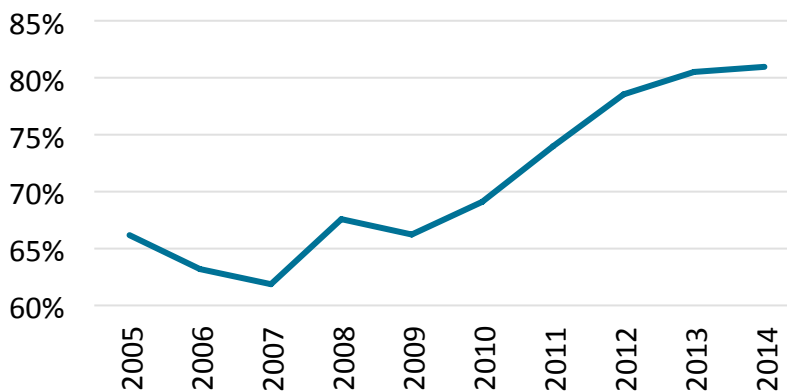


Fuente: elaboración propia a partir de MINEDUC y SICOIN.

2.3. 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. En efecto, en el Gráfico 4 se puede notar que el gasto en recurso humano como porcentaje del total ha ido en aumento.

Gráfico 4. Porcentaje del gasto en personal respecto al gasto total del MINEDUC (2005-2014)

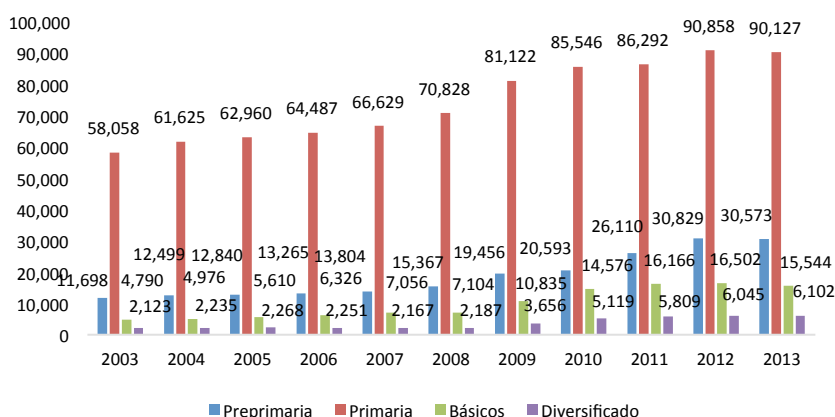


Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN.

¹² 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.

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 mayor¹³

Gráfico 5. 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 total¹⁴). Se explica también por el aumento en los salarios 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 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

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, por lo que ello explica el aumento de docentes contratados para ese nivel en ese año.

¹⁴ 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.

alrededor de un aumento de 7% del presupuesto total¹⁵. 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 años¹⁶.

El problema de los aumentos otorgados de forma masiva y sin ningún tipo de vinculación al desempeño, 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 no se está incentivando el mejor desempeño de los trabajadores del MINEDUC¹⁷; 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, y atados al desempeño.

2.4. Calidad educativa

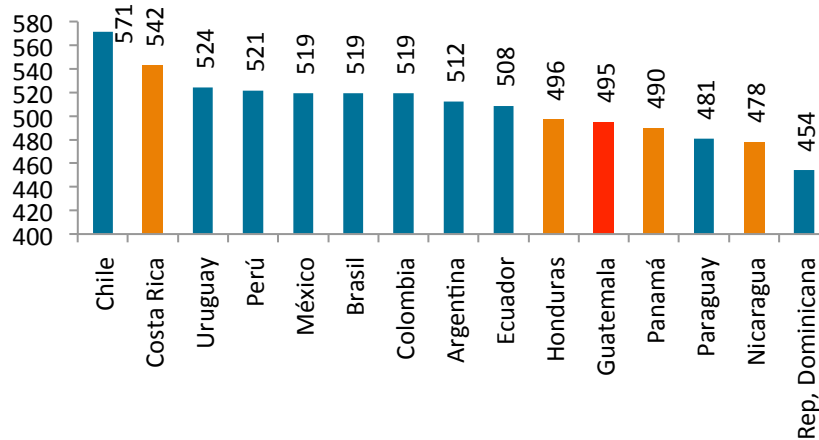
Uno de los desafíos más importantes para el sistema educativo guatemalteco es mejorar la calidad educativa. Por ejemplo, en la prueba regional a nivel Latinoamericano Tercer Estudio Comparativo y Explicativo –TERCE- realizada en el año 2013, Guatemala se encuentra entre las últimas posiciones en las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

¹⁵ 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.

¹⁶ 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 4, que incluso es superior para varios años.

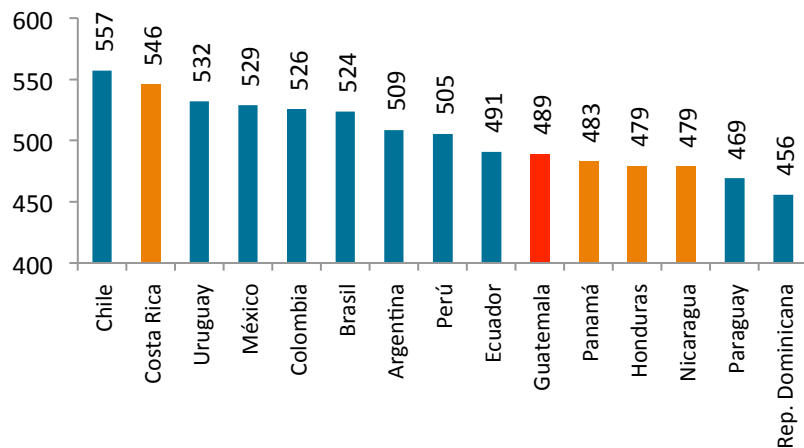
¹⁷ No se quiere decir con esto que los aumentos salariales no deban existir. Al contrario, el buen desempeño debe ser recompensado con un sistema de promoción horizontal (mejoras salariales) y promoción vertical (asensos). Sin embargo, para que ello funcione, debe existir un sistema adecuado para evaluar el desempeño de los trabajadores, que premie al que se lo merece y que toma las medidas correctivas en los casos que se amerite.

**Gráfico 6. Nota Promedio de los países en TERCE
Prueba de Lenguaje de 3º. Grado**



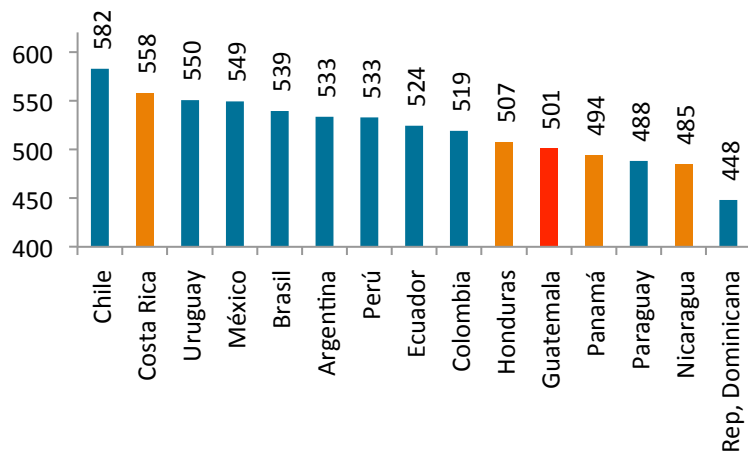
Fuente: Elaboración propias con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO–.

**Gráfico 7. Nota Promedio de los países en TERCE
Prueba de Lenguaje de 6º. Grado**



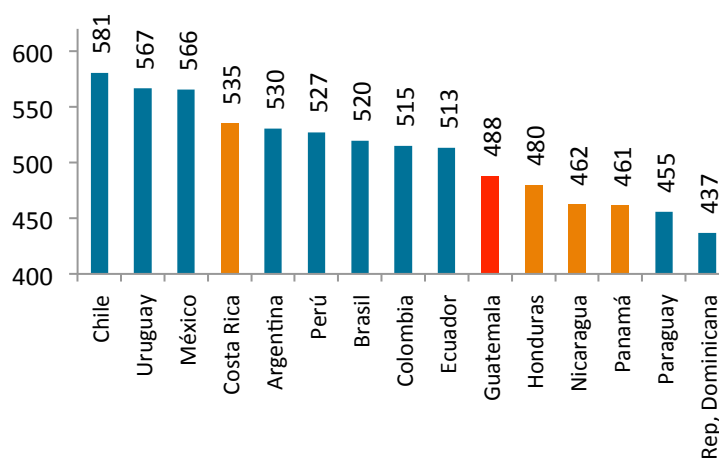
Fuente: Elaboración propias con datos de la UNESCO.

**Gráfico 8. Nota Promedio de los países en TERCE
Prueba de Matemática de 3º. Grado**



Fuente: Elaboración propias con datos de la UNESCO.

**Gráfico 9. Nota Promedio de los países en TERCE
Prueba de Matemática de 6º. Grado.**



Fuente: Elaboración propias 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 3 y 4, 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 3: Ranking con resultados promedios de Lenguaje por país de TERCE y PISA de todos los países latinoamericanos que participan en PISA y Guatemala

#	País	TERCE				PISA	
		L3o. (TERCE)	Puesto en ranking*	L6o. (TERCE)	Puesto en ranking*	PL (PISA)	Puesto en ranking**
1	Chile	571.28	1	557.01	1	441	48
2	Costa Rica	542.83	2	528.77	2	441	49
3	México	519.39	5	523.93	4	424	52
4	Uruguay	524.17	3	531.79	3	411	54
5	Brasil	519.33	6	508.58	6	410	55
6	Colombia	519.1	7	525.57	5	403	57
7	Argentina	512.48	8	505.44	7	396	60
8	Perú	521.39	4	545.5	8	384	65
9	Guatemala	494.86	11	489.03	10	NN	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 4: 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 en	TERCE	Puesto en	PISA	Puesto en
#	País	M3	ranking*	M6	ranking*	PM	ranking**
1	Chile	582.44	1	580.51	1	423	51
2	México	549.26	4	565.77	3	413	53
3	Uruguay	550.55	3	566.57	2	409	55
4	Costa Rica	557.52	2	535.19	4	407	56
5	Brasil	539.54	5	519.63	7	391	58
6	Argentina	533.26	6	530.23	5	388	59
7	Colombia	518.88	9	514.69	8	376	62
8	Perú	473.94	7	527.25	6	368	65
9	Guatemala	500.69	11	487.98	10	NN	NR

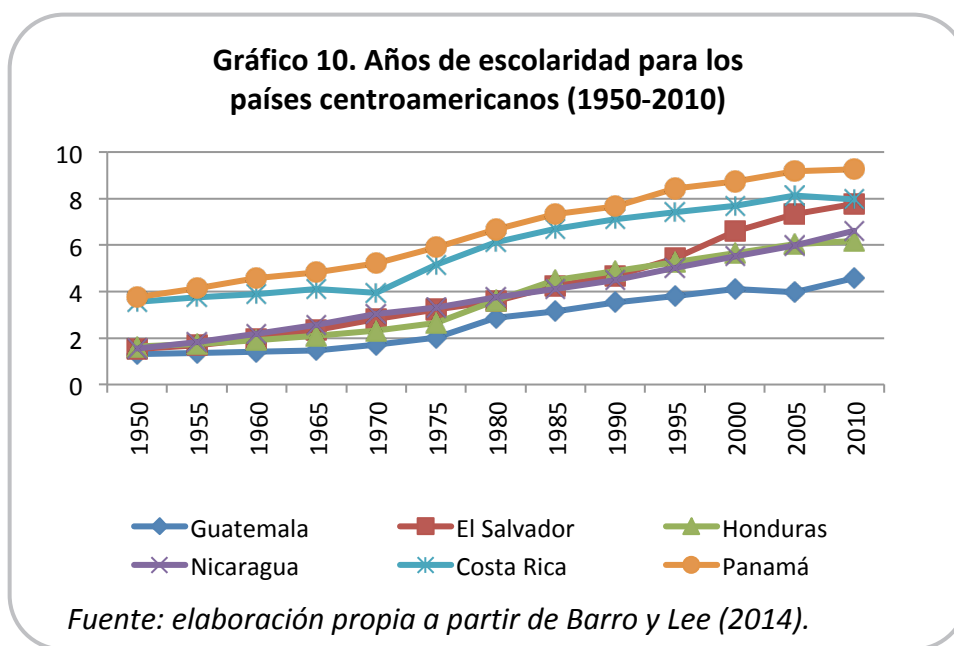
*Las pruebas de TERCE solo incluyen a Latinoamérica y los grados de 3o. Y 6o. primaria, este ranking es de 15 países.

**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 cual se realizó por última vez en 2013. También realizan evaluaciones en primaria¹⁸ (la de tercero y sexto primaria se elaboraron también en 2013) entre otras más. Los resultados de las evaluaciones internas son también poco alentadores. Por ejemplo, en tercer grado solo el 46.6% alcanzó el criterio de logro en lenguaje y 44.69% en matemática. Para sexto primaria los resultados son de 35.7% y 45.8% respectivamente. Tanto las pruebas nacionales como las regionales señalan los desafíos en calidad educativa que Guatemala debe superar.

2.5. 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 de la población guatemalteca con 15 años o más es de alrededor de 5 años, 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.



A pesar que se ha incrementado la cobertura educativa, los años de escolaridad en Guatemala han crecido muy lento. Esto se debe, entre otros factores, a la elevada ineficiencia interna. En la Tabla 5 se puede notar que la tasa de no promoción y abandono es elevada, 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.

¹⁸ Se han realizado pruebas en primaria en los años 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2013.

Tabla 5. 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 6. 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 según nivel. En la Tabla 7 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. 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 7. 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 Maria Cahabón	26.6%	3.6%	30.3%
6	Huehuetenango	San Rafael La Independencia	26.7%	2.8%	29.5%
7	Petén	San Andres	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 Union	19.7%	7.7%	27.5%
Básico					
1	Sacatepéquez	Santa Catarina Barahona	65.1%	11.3%	76.5%
2	Sacatepéquez	Santa Maria De Jesus	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 Jose	45.2%	7.1%	52.4%
3	Sacatepéquez	Santa Maria De Jesus	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 Jose El Ídolo	42.1%	5.3%	47.4%
7	Chimaltenango	Santa Cruz Balanyá	43.8%	3.3%	47.1%
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.

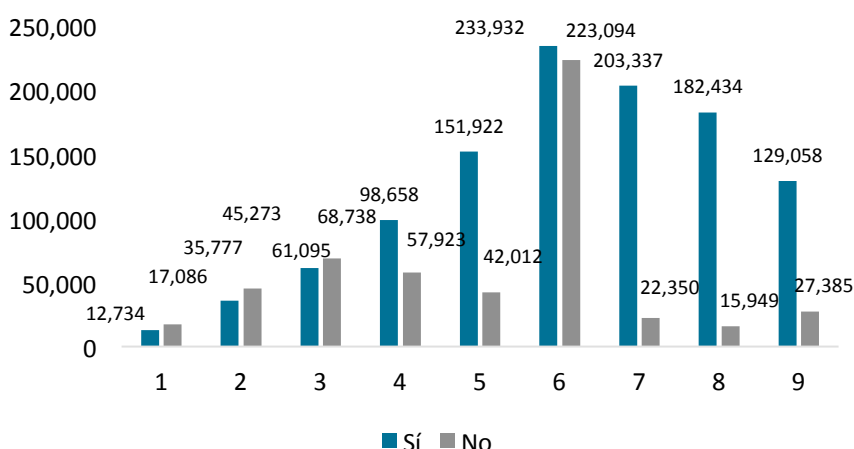
Las consecuencias de la eficiencia interna son muy negativas. Para el sistema educativo la ineficiencia interna es costosa puesto que se invierte dinero en estudiantes que no lograron aprobar el grado, por lo que al siguiente año esa misma inversión se debe repetir, lo cual constriñe recursos para la 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 Q1,400 millones.

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 11, 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 sí 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 no¹⁹.

¹⁹ Nótese que 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.

Gráfico 11. Inscripción escolar para personas entre 13 y 17 años según años de escolaridad



Fuente: elaboración propia a partir de INE, 2012.

2.6. Causas del abandono y la no promoción

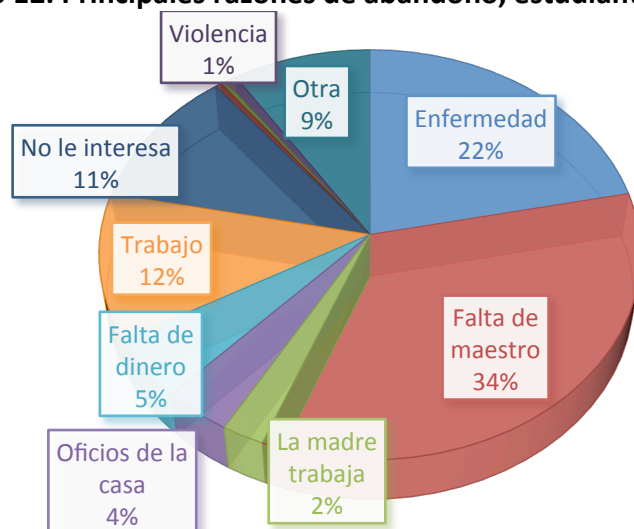
Para poder tomar medidas para la reducción del fracaso escolar, primero se debe analizar cuáles son los factores que están ocasionando que los estudiantes abandonen la escuela durante el año escolar o que no sean promovidos al siguiente año. La primera pregunta se puede contestar analizando los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida ENCOVI -2011-. Se puede notar que, a nivel de primaria, la principal razón de abandono es la falta de maestro²⁰ (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 12.

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 categorías cuesta interpretarlas para este grupo de estudiantes²¹, 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 13).

²⁰ No se tiene claridad pero no es muy desatinado suponer que en ésta categoría se puede incluir también inasistencia docente.

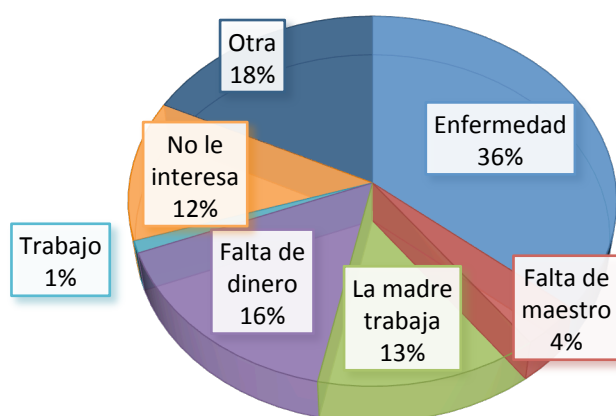
²¹ El trabajo de la madre por ejemplo no es directa su interpretación, quizás se deba a que el estudiante tuvo que realizar las tareas del hogar derivado a ello.

Gráfico 12. Principales razones de abandono, estudiantes en primaria



Fuente: elaboración propia a partir de INE, 2012.

Gráfico 13. Principales razones de abandono, estudiantes en básico



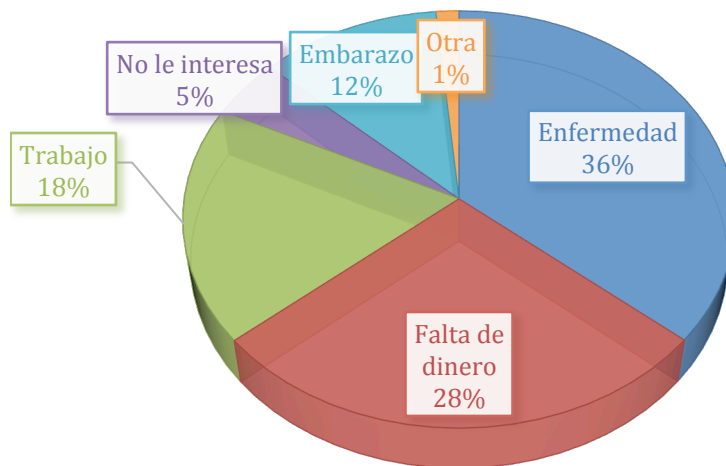
Fuente: elaboración propia a partir de INE, 2012.

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%), ver Gráfico 14.

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.

Gráfico 14. Principales razones de abandono, estudiantes en diversificado



Fuente: elaboración propia a partir de INE, 2012.

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 exclusivas. 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 para la escuela 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 cuyos 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 recibe 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 chicos 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 desconocido²².
- c) Las relacionadas con la oferta educativa²³. La no promoción se relaciona, al menos en teoría, con la idea de que un estudiante que no alcanza ciertos estándares

²² Enfermedades que no se conocen sus causas.

²³ Ver Torres (2009).

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, dificulta el aprendizaje del niño.

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 ganan primer grado tienen de 2.5 a 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 calidad de la educación preprimaria, especialmente en lectura emergente y conceptos básicos de matemática.

2.7. Avances y desafíos

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 en 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 escogieron indicadores, y se analizaron y escogieron estrategias de intervención, entre las cuales se encuentran:

- a) Fortalecimiento de los docentes: especialmente 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 –DIGESP- 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). Posteriormente las Direcciones Departamentales realizaron la capacitación a los facilitadores y a docentes, que posteriormente capacitaron a otros docentes con el método de cascada.

Un aspecto interesante de esta estrategia es que busca coordinar los diferentes programas de calidad a fin de orientarlos a los objetivos de la estrategia. Por ello, dentro de la estrategia de intervención para el fortalecimiento a los docentes se contabiliza la entrega de material didáctico como el libro Aprendizajes de la Lectoescritura y la entrega de cuadernillos pedagógicos a los docentes.

También se debe tomar en cuenta la reforma de la formación inicial docente. Anteriormente los docentes de primaria se formaban en escuelas normales, lo que implicaba una formación a nivel de medio ciclo diversificado que tenía una duración de tres años. Sin duda la formación de los docentes es un desafío que ha tenido Guatemala durante décadas. Se realizaron 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), pero a pesar de ello se logró reformar la formación inicial docente para primaria, de tal modo que para nuevos estudiantes se puedan tener el título de maestro de primaria, debe 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.

Además, debe mencionarse que desde el período de gobierno pasado se implementó el programa de profesionalización docente –PADEP-, el cual 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, de la tercera cohorte 6,100 que en 2013 atendió a 7,797 docentes. 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 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– se compone de cinco subsistemas: Formación Inicial, Formación Continua, Acreditación e Incentivos, Supervisión y Evaluación y la Administración. De ellos el que más ha avanzado es el primero. Una carrera docente se compone tanto de su formación inicial, como de los procesos de selección para el ingreso²⁴, formación durante el trabajo (continua), evaluación del desempeño para otorgamiento de incentivos (aumentos salariales y asensos) y condiciones para el despido o retiro. Un desafío imperante para el próximo gobierno será consolidar el SINAFORHE (trabajando todos los subcomponentes) y lograr establecer una carrera docente que premie el buen desempeño de los docentes.

- b) Sensibilización de padres de familia, sobre la importancia de la educación a fin de reducir el abandono escolar y sobre la importancia de que sus hijos finalicen cada nivel. Estas acciones están a cargo de las Direcciones Departamentales de Educación.
- c) Sistema de monitoreo de resultados y el monitoreo local, en el que 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.

²⁴ Lo cual es de suma importancia que sean criterios técnicos de selección y no políticos.

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 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 como las mencionadas anteriormente en esos grados, estos no formaron parte del sistema de monitoreo para el año 2014. Según MINEDUC (2015) la ineficiencia interna en primer grado se reduce de 31.66% en 2013 a 29.63% en 2014. Se debe buscar que el sistema de monitoreo funcione para todos los grados.

Para el 2015 se tiene planificado que la estrategia abarque a cuarto, quinto y sexto 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.

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).

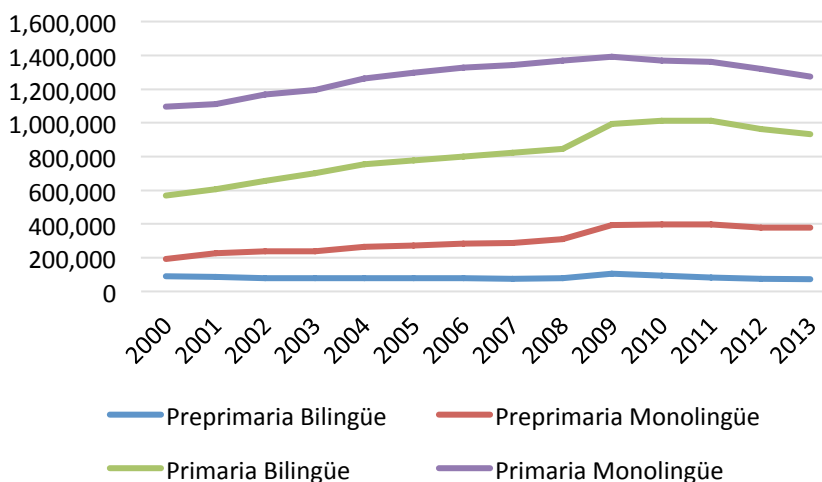
Se tenía planificado implementar el SINAE en tres fases, orientándose a los docentes graduados del programa PADEP. Sin embargo, el SINAE no ha logrado despegar, por lo que es un desafío para la siguiente administración ponerlo en marcha puesto que es un programa que apoyará a mejorar la calidad educativa y disminuir la ineficiencia interna.

La Educación Bilingüe Intercultural –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 15 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.

Debido a lo anterior, la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural realizó una caracterización sociolingüística y cultural de las escuelas, con el fin de que no existan diferentes enfoques de EBI y que se puedan tomar acciones cuando la EBI que se imparte no esté de acuerdo con los perfiles sociolingüísticos y culturales de las comunidades en donde se encuentra la escuela. Las escuelas se catalogan de acuerdo a 4 tipologías: Tipo A, comunidades monolingües en su idioma materno; Tipo B, comunidades bilingües, uso fluido y equilibrado de los idiomas; Tipo C, comunidades indígenas con tendencia al monolingüismo Español y tendencia de pérdida del idioma de sus orígenes culturales; y, Tipo D, Comunidades Pluriétnicas y Multilingües, coexistencia de varias culturas e idiomas. La caracterización es importante para poder planificar acciones que permitan mejorar la educación con pertinencia cultural y lingüística (MINEDUC, 2013), y que servirá de insumo importante para la próxima administración.

Gráfico 15. Crecimiento inscripción de estudiantes según nivel y modalidad (2000-2013)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de MINEDUC.

Otros programas como el Programa Nacional de Lectura “Leamos Juntos” el cual promueve 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 a 11,758 aulas de preprimaria y 52,712 de primaria en 2013 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). Estos Programas forman parte de la estrategia de Programa de Éxito Escolar y por lo tanto su desempeño también es monitoreado. Dado que la cobertura no es aún universal de estos programas, se debe pensar en su focalización quizás bajo criterios de atender las escuelas con mayor ineficiencia interna.

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 educativos²⁵ (comprende gastos de inscripción, mensualidades, materiales educativos y uniformes entre

²⁵ Aún 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.

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 también 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 – OPF²⁶. 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 estudiantes²⁷.

La entrega descentralizada de los servicios de apoyo ha dado experiencias exitosas. 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 juega un rol para que los padres vean la importancia de enviar a sus hijos a la escuela y reducir el ausentismo y, además, los padres deben de tener el rol de auditoría 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. Además, el MINEDUC tiene un 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

²⁶ El programa de reparación y mantenimiento de edificios escolares también se ejecuta por medio de las OPF. En 2014 se repararon 1,140 establecimientos.

²⁷ 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.

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, para que funcione en la reducción del 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.

3. Conclusiones

- 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 nacional²⁸ e internacional²⁹ ha demostrado

²⁸ Ver por ejemplo DIGEDUCA 2006.

²⁹ Ver UNICEF, 2007.

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 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.

4. Recomendaciones

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 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) 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)³⁰. Los criterios de promoción deben estar muy claros, para que la decisión de aprobar a un estudiante no se vuelva una decisión subjetiva por cada docente. Los docentes y alumnos también deben de contar guías y materiales que permitan dar ese apoyo individualizado.
- b) 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 emocionales³¹.

³⁰ OCDE (2010) citando a Harlen, (2016).

³¹ Ver Comisión Europea, (2013).

- c) 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 reducción del fracaso escolar.
- d) 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).
- e) Diseño/implementación de una campaña de sensibilización docente (enmarcado dentro de un programa de formación continua mencionado en el inciso c) destinados a dar a entender que un buen docente no es aquel que reprueba a una gran cantidad de estudiantes, sino aquel que logra que la gran mayoría de ellos adquieran las competencias deseadas para el grado.
- 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) para elaborar el plan de implementación el cual debe utilizar como insumo la caracterización de las escuelas bilingües que ha realizado la DIGEBI.
- 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 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 a 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 encuentran³²:
 - 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 involucrárseles 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:
 - 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.

³² Ver Comisión Europea, (2013).

- 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 se pueda 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. Respecto de la estrategia de expansión de cobertura se toca 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 si 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 terminar 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, a un monto que no supere un techo especificado por el Ministerio de Finanzas y además, se sugiere que los aumentos salariales estén atados a evaluaciones de desempeño, para que se pueda reconocer el esfuerzo de los docentes.

Mediano Plazo

- a) 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:³³
 - 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. El ente coordinador debe tener una Secretaría, es decir una (o un grupo de personas) encargadas 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). Se sugiere se continúe la figura de apadrinaje por cada Director General.
 - ii. Entes ejecutores: los cuales el nivel departamental: Director Departamental, técnicos departamentales y Director General padrino en cada departamento y a nivel municipal: supervisores y técnicos de las Direcciones Departamentales. El sistema de gestión de la calidad

³³ Ver Comisión Europea, (2013).

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. 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.
- b) Evaluar la calidad de la formación inicial docente. Dado que recientemente se ha reformado la formación inicial docente y se ha desarrollado del 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.
- c) 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 diseño³⁴ y con un plan de implementación definido, incluyendo presupuesto) y también iniciado a implementarse. La correcta implementación del SINAFORHE significa tener una carrera docente estructurada y ello brindará mayor orden del recurso humano educativo para orientarlo a logro de resultados.
- d) 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.
- e) 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 asistida³⁵, la cual ha sido implementada en otros países.

³⁴ El cual ya ha sido trabajado con apoyo del proyecto USAID/Reforma Educativa en el Aula.

³⁵ 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).

Anexo

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

Funciones Sustantivas

Despacho Ministerial: El Despacho Ministerial integrada 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 de 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, por medio de monitorear a los diferentes actores educativos y estableciendo 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 tamaño³⁶. 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.

³⁶ Acuerdo Ministerial 1291-2008.

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 su ordinario funcionamiento, 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.

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: Tiene como función específica la clasificación de los docentes, de conformidad con el procedimiento establecido en el Decreto número 1485 del Congreso de la República, Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional.

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

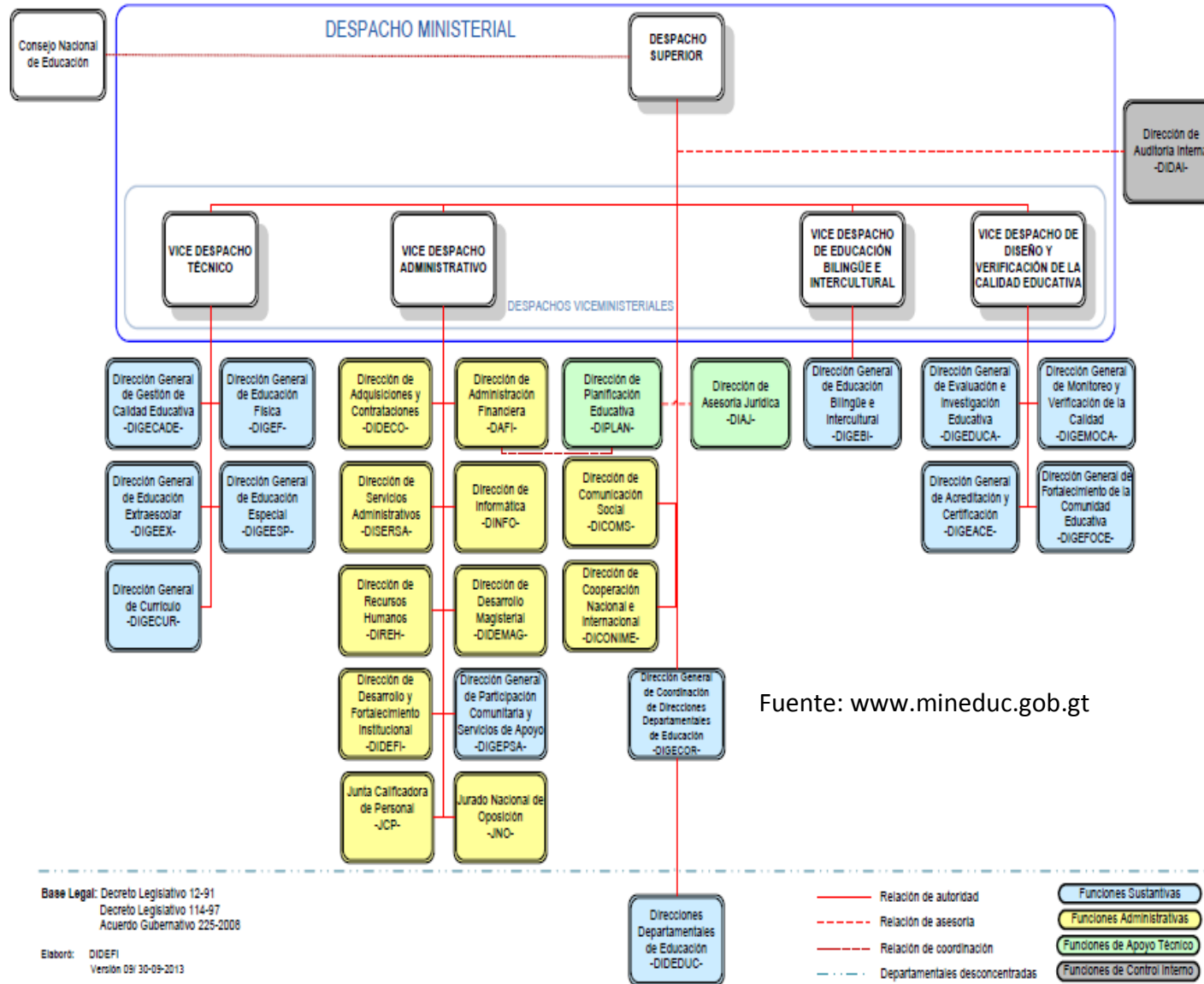
Dirección de Planificación Educativa: Es la encargada de asesorar y apoyar en la formulación de políticas, planes, programas, proyectos y objetivos de desarrollo para el sector de la educación.

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

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

Documentos

1. 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
2. Choque Larrauri, Raúl. (2009). ***“Ecosistema educativo y fracaso escolar”***. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú, Revista Iberoamericana de Educación, Perú,
3. Comisión Europea (2013). ***“Reducing early school leaving: Key messages and policy support”***
4. Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa (2006). ***“Informe de Evaluación de estudiantes de primer grado”***. Guatemala.
5. Faubert, Brenton (2012). ***“A literature Review of Shool Practices to Overcome School Failure”***. OECD Education Working Papers, No. 68, OECD Publishing.
6. Instituto Nacional de Estadística –INE- (2012). Base de datos Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –ENCOVI 2011-.
7. Ministerio de Educación (2012). ***“Plan de Implementación Estratégica de Educación 2012-2016”***. Guatemala.
8. Ministerio de Educación (2013). Protocolo número cero. ***“La Educación Bilingüe Intercultural en el Sistema Educativo Nacional”***. Guatemala.
9. Ministerio de Educación
 - (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.
10. Ministerio de Finanzas Públicas (consultas varias). Portal de transparencia fiscal. <http://transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/>
11. OECD (2010). ***“Overcoming School Failure: Policies that Work”***

12. Perassi, Zulma (2009). ***“¿Es la evaluación causa del fracaso escolar?”***. Universidad Nacional de San Luis, Revista Iberoamericana de Educación, Argentina
13. Patrinos, Harry A. y George Psacharopoulos (1992). ***“Socioeconomic and ethnic determinants of grade repetition in Bolivia and Guatemala”***. The World Bank, Washington.
14. 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.
15. 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.
16. 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.
17. UNICEF (2007). ***“Propuestas para superar el fracaso escolar”***. Argentina

Legislación y otros documentos legales

1. Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional (Decreto 1485)
2. Ley de Educación Nacional (Decreto 12-91)
3. Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97 y sus reformas)
4. Ley Marco de los Acuerdos de Paz (Decreto 52-2005)
5. Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002)
6. Código Municipal (Decreto 12-2002)