

CARTA ECONOMICA

Informe del Progreso Educativo
Guatemala 2002

Desde 1998, la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica, del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), ha publicado varios informes sobre el estado de la educación en la región. Se han indentificado cuatro problemas: 1) la falta de estándares establecidos respecto al aprendizaje de los alumnos y la falta de evaluación del rendimiento, 2) la ausencia de autoridad y responsabilidad por los resultados a nivel de las escuelas, 3) la mala calidad de la enseñanza y 4) la inversión insuficiente en la enseñanza primaria y secundaria. Con el fin de dar seguimiento a las recomendaciones formuladas, PREAL decidió encomendar la preparación de informes nacionales sobre el progreso educativo en algunos países latinoamericanos, entre ellos Guatemala, trabajo encomendado al Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN).

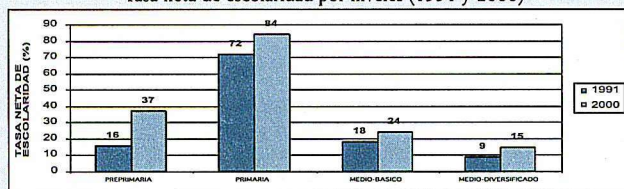
Inspirados en las evaluaciones de las "libretas de calificaciones", se pretende que el Informe de Progreso Educativo Guatemala 2002 sirva como una herramienta de evaluación del sistema educativo y de instrumento de rendición de cuentas. Esta carta económica contiene un resumen del informe. Esperamos que contribuya al debate nacional para mejorar la educación guatemalteca.

Cobertura: no todos los niños asisten a la escuela

En el año 2000 sólo una tercera parte de los niños de entre 4 y 6 años cursaron la preprimaria. Para que la primaria sea universal, hace falta incorporar al sistema a la quinta parte de los niños de entre 7 y 12 años. Solamente uno de cada diez niños que entran a la escuela es promovido del nivel medio al ciclo diversificado (ver gráfica 1). Para el mismo año el sector público ofreció el 88% del servicio de la educación primaria, siendo las escuelas de autogestión la principal estrategia de aumento de cobertura en primaria durante los últimos cinco años. En el nivel medio (básico y diversificado) el sector privado ha sido el mayor proveedor de servicios en más del 50% del total.

En el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, de los acuerdos de paz, el Gobierno se comprometió a facilitar el acceso de toda la población de entre 7 y 12 años de edad a por lo menos tres años de escolaridad, antes del año 2000. Sin embargo, la escolaridad promedio de esta población fue de 2.2 años.

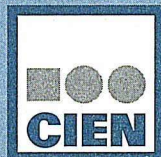
Gráfica 1
Tasa neta de escolaridad por niveles (1991 y 2000)



Fuente: Anuarios Estadísticos de la Educación 1991 y 2000, MINEDUC 2001.

La falta de estándares establecidos respecto al aprendizaje de los alumnos y la falta de evaluación del rendimiento, la ausencia de autoridad y responsabilidad por los resultados a nivel de las escuelas, la mala calidad de la enseñanza y la inversión insuficiente en la enseñanza primaria y secundaria, son los problemas que presenta la educación en la región.

Esta Carta Económica contiene un resumen del Informe de Progreso Educativo Guatemala 2002.





De 1996 al 2000 las tasas de deserción en todos los niveles se incrementaron, especialmente en los ciclos básico y diversificado. En el mismo período la tasa de repitencia se mantuvo alta en la primaria.

La no aprobación, la deserción y la repitencia de alumnos en el sector público del año 2000 representó costos elevados para el Gobierno. En educación primaria esto significó Q.815.4 millones, equivalentes al 58% del presupuesto ejecutado por el Ministerio de Educación respecto al nivel primario.

Un estudio del Proyecto Medir señala que en el año 2000 el promedio de días de clase que los niños de las escuelas públicas recibían en el área rural eran 135 (de los 180 días reglamentarios). Además, se ha determinado que tan sólo el 38% del tiempo en el aula es utilizado en actividades de aprendizaje no tradicional y durante una de cada cinco horas de estudio los estudiantes no hacen nada.

Eficiencia: el desempeño de los alumnos es mediocre y tiene altos costos para el sistema

La deserción (abandono del sistema educativo durante el año lectivo) y la repitencia son factores que influyen directamente en la eficiencia del sistema escolar. De 1996 al 2000 las tasas de deserción en todos los niveles se incrementaron, especialmente en los ciclos básico y diversificado. En el mismo período la tasa de repitencia se mantuvo alta en la primaria. De cada 10 niños y niñas que ingresan a la escuela, menos de tres son promovidos de 6° grado. El problema más grave se encuentra en el área rural, ya que de cada 10 niños y niñas que ingresan a la escuela, sólo tres llegan al tercer grado y apenas dos son promovidos del 6° grado. Para las niñas del área rural la situación es más dramática, ya que 21 de cada 100 niños son promovidos del 6° grado, mientras que sólo 17 niñas de cada 100 lo logran.

La no aprobación, la deserción y la repitencia de alumnos en el sector público del año 2000 representó costos elevados para el Gobierno. En educación primaria esto significó Q.815.4 millones, equivalentes al 58% del presupuesto ejecutado por el Ministerio de Educación respecto al nivel primario.

Calidad: la educación que reciben los niños es de baja calidad

La opinión más generalizada en cualquiera de los ámbitos sociales es que "la educación que imparte el sistema educativo nacional es de baja calidad". Los resultados de las pruebas nacionales que se han aplicado hasta el momento permiten hacer comparaciones entre diferentes departamentos del país y entre distintos programas. Además, Guatemala no participa en pruebas internacionales de evaluación, por lo que no se puede comparar la calidad de nuestra educación con la de otras naciones. En 1997 el Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (PRONERE) aplicó pruebas de rendimiento escolar, en una fase piloto, a una muestra de estudiantes de tercero y sexto grados de primaria, de centros educativos privados, públicos, urbanos y rurales. Desde 1998 se realizan muestras representativas. Los resultados en el año 2000 revelaron una mejora, en términos generales, en lectura y matemáticas, respecto a 1999. En tercer grado los rendimientos más altos se dieron en lectura, mientras que en sexto grado lo fueron en matemáticas. Sin embargo, los resultados siguen siendo ineficientes. En lectura, sólo en cuatro departamentos los estudiantes, en promedio, obtuvieron una nota por encima de 65 puntos. Según la evaluación de matemáticas, ningún departamento muestra resultados por encima de 55 puntos.

Equidad: no todos los niños tienen la misma oportunidad de educarse

Al analizar los datos más recientes de Guatemala (año 2000), se encuentra que el analfabetismo en general fue de un 32%, llegando en el área rural hasta un 78%. Una mujer indígena y pobre del área rural tan sólo tiene 20% de probabilidades de saber leer y escribir.

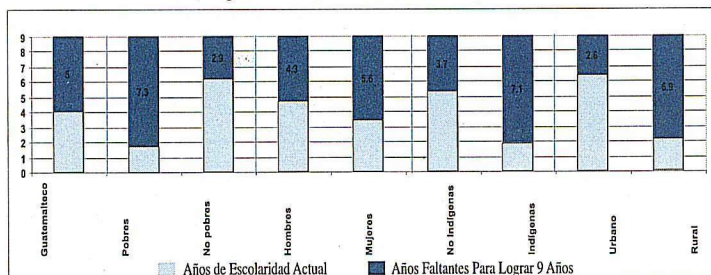
En el 2000 la escolaridad promedio de la fuerza de trabajo (población de entre 25 y 65 años de edad) fue de 4.0 años: en el área rural, de 2.1 y en la urbana de 6.4, con una diferencia de más de cuatro años. La población no indígena ha recibido tres veces más educación que la indígena, y los hombres tienen aproximadamente un año más de educación que las mujeres. La población pobre tiene la escolaridad más baja; no llega ni a los dos años.

En el 2000 la escolaridad promedio de la fuerza de trabajo (población de entre 25 y 65 años de edad) fue de 4.0 años: en el área rural, de 2.1 y en la urbana de 6.4, con una diferencia de más de cuatro años.

En las últimas décadas, la educación bilingüe intercultural ha empezado a cobrar más fuerza, principalmente en el nivel preprimario y primario. Sin embargo, en 1999 sólo un 22% de la niñez mayahablante, de entre 7 y 12 años, recibió "educación bilingüe intercultural". Aun así, si se toma en cuenta que el 39% de la población guatemalteca es indígena, la cobertura ha sido mínima.

Partiendo de que los habitantes tienen el derecho y la obligación de cursar nueve años de escolaridad, los resultados son muy inferiores al esperado. La gráfica 2 muestra el número de años requerido por cada categoría de población para alcanzar los nueve años de escolaridad.

Gráfica 2
Escolaridad promedio y número de años requeridos para que la población de entre 25 y 65 años llegue a los nueve de escolaridad (año 2000)



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de la ENCOVI, INE, 2000.

En las últimas décadas, la educación bilingüe intercultural ha empezado a cobrar más fuerza, principalmente en el nivel preprimario y primario. Sin embargo, en 1999 sólo un 22% de la niñez mayahablante, de entre 7 y 12 años, recibió "educación bilingüe intercultural". Aun así, si se toma en cuenta que el 39% de la población guatemalteca es indígena, la cobertura ha sido mínima.

Estándares y evaluaciones: es urgente implementar estándares de desempeño

Es necesario que se establezcan estándares de desempeño (en todo nivel), para poder medir dónde se encuentra el proceso de reforma y hacia dónde se dirige. Aún no se han implementado criterios mínimos que nos indiquen qué debe saber un alumno al final de cada grado y cómo lo debió aprender, ni se ha sistematizado ni universalizado una prueba nacional del rendimiento escolar. Tampoco se han especificado los recursos necesarios para asegurar que los niños puedan cumplir con estos estándares. En 1999 se elaboraron los estándares educativos de primaria, como parte de un proyecto centroamericano. Sin embargo, no se han implementado. La experiencia más reciente de pruebas nacionales es PRONERE, vigente desde 1997 y ejecutado por la Universidad del Valle de Guatemala. Debido a que el apoyo financiero por parte del Ministerio de Educación ha sido cada vez más limitado, dicho programa ha subsistido con los recursos financieros proporcionados por el Banco Mundial. Consecuencia de ello es que en el 2001 sólo se aplicaron pruebas en el área rural.

Los resultados aún no tienen una difusión masiva y sistemática por los medios de comunicación social y, por lo tanto, el público en general no dispone de esta información. Se puede tener acceso a los datos, pero con autorización previa del MINEDUC. Otro factor importante es que los resultados obtenidos en las pruebas de PRONERE no influyen en la promoción educativa de los alumnos, ni son usados generalmente en la planificación para mejorar la enseñanza y el aprendizaje. Sin embargo, en años anteriores se había logrado utilizar estos resultados para mejorar el desempeño de algunos establecimientos.

Gestión y rendición de cuentas: las escuelas tienen muy poco autonomía y faltan mecanismos de rendición de cuentas

En 1990 y 2000 el Ministerio de Educación impulsó políticas orientadas a la desconcentración y descentralización del sistema educativo. Con la creación de 22 Direcciones Departamentales se pretendía desconcentrar las funciones del MINEDUC. No obstante, la mayoría de las decisiones en relación con la contratación y despido de docentes y directores, la promoción de los maestros y sus salarios, así como la utilización de los recursos educativos y el mantenimiento de la estructura, etc., son tomadas a nivel nacional por el MINEDUC. Se estima que el 14% del presupuesto se administra centralizadamente. Además, la Ley de Contrataciones del Estado y la Ley de Servicio Civil, (Estatuto Docente, Decreto Legislativo 1485 del Congreso) dificultan avanzar con mayor rapidez en el proceso de descentralización, aunque el Sistema Integrado de Administración Financiera ha permitido avances importantes en el proceso de desconcentración financiera. Tampoco se logró concretar un nuevo modelo de supervisión educativa.

El respaldo legal a las organizaciones comunitarias, mediante el reconocimiento de su personalidad jurídica a las Juntas Escolares (JE), ha permitido la participación de los padres de familia "ad honorem" en la toma de decisiones y en la administración de los recursos destinados al mantenimiento de la escuela (Q.5,000 anuales). En diciembre del 2000 el 75% de establecimientos públicos que operan para impartir la educación primaria contaban con una JE. Un nuevo modelo de gestión participativo de la educación ha sido la creación e implementación del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE). Los Comités Educativos (COEDUCAS) son integrados por miembros de la comunidad donde se ubica la escuela, y su responsabilidad es administrar las escuelas de autogestión comunitaria. Los maestros son contratados por ellos. En el 2000 el PRONADE contaba con más de 3,400 COEDUCAS y empleaba alrededor de 9,300 docentes, atendiendo el 9% de los niños de primaria y el 17% de la preprimaria. Creados por iniciativa comunitaria (en 1972), los Institutos por Cooperativa son escuelas que ofrecen educación media a los jóvenes, especialmente en el interior del país, y propician la participación de padres de familia, docentes y autoridades municipales.

Sin embargo, entre las recomendaciones del Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa, celebrado en el 2001, se hizo alusión directa a las escuelas del PRONADE y por Cooperativa, sugiriendo que fueran oficializadas y/o eliminadas, por considerar que orientan a la privatización y atentan contra los servicios de la educación pública. Esto es lamentable, ya que los resultados de tales modelos de gestión han sido positivos.

Perfeccionamiento docente: los docentes necesitan mejor formación e incentivos

Actualmente, la formación inicial de los docentes consiste en tres (3) años de estudios en escuelas normales o colegios privados del nivel medio, donde se gradúan de maestros de educación preprimaria o primaria, urbana o rural, culminando así más o menos 13 años de formación primaria y secundaria, mientras que en otros países son 16 años.

Es necesario que se establezcan estándares de desempeño (en todo nivel), para poder medir dónde se encuentra el proceso de reforma y hacia dónde se dirige. Aún no se han implementado criterios mínimos que nos indiquen qué debe saber un alumno al final de cada grado y cómo lo debió aprender, ni se ha sistematizado ni universalizado una prueba nacional del rendimiento escolar.

Se estima que el 14% del presupuesto se administra centralizadamente. Además, la Ley de Contrataciones del Estado y la Ley de Servicio Civil, (Estatuto Docente, Decreto Legislativo 1485 del Congreso) dificultan avanzar con mayor rapidez en el proceso de descentralización. No se cuenta con un sistema moderno de supervisión educativa.

A partir de junio del 2002 se inició un programa para la profesionalización de los docentes. Según el MINEDUC, en julio del 2002 se contaba con aproximadamente 63,000 docentes inscritos (75%), en 360 sedes de todo el país. La formación dura dos años, divididos en cuatro semestres. No se tiene claro cuál será la estrategia del sector privado para perfeccionar su recurso humano. Tampoco se cuenta con un mecanismo o incentivo, ni siquiera del director de la escuela, para exigir responsabilidad a los docentes sobre su desempeño profesional.

Hacemos un llamado urgente a los funcionarios del gobierno, a los líderes políticos, a los padres de familia y a la comunidad en general para que se reorienten las políticas educativas del Ministerio de Educación, principalmente las que se refieren a la gestión y a la calidad de la misma

A partir de junio del 2002 se inició un programa para la profesionalización de los docentes. Según el MINEDUC, en julio del 2002 se contaba con aproximadamente 63,000 docentes inscritos (75%), en 360 sedes de todo el país. La formación dura dos años, divididos en cuatro semestres. El sistema es de tipo semipresencial, asistiendo un día a la semana (20 por semestre) y haciendo trabajos a distancia. Aún no se tiene claridad sobre cómo se evaluará al docente alumno. Tampoco se contempla ligarlo al resultado del PRONERE para conocer si el alumno ha mejorado en su rendimiento. Un inconveniente es que los niños no pueden contar con el maestro durante 40 días de clase al año. El programa contempla formación para maestros de preprimaria, primaria y directores. Al final de los dos años aprobados, los docentes obtendrán el título de un profesorado técnico. No se tiene claro cuál será la estrategia del sector privado para perfeccionar su recurso humano. Tampoco se cuenta con un mecanismo o incentivo, ni siquiera del director de la escuela, para exigir responsabilidad a los docentes sobre su desempeño profesional.

Financiamiento: es necesario aumentar y priorizar los gastos en educación

En la década de los 90, el gasto público en el sector educación respecto a la producción aumentó levemente hasta llegar al 2.5% en el 2000, cumpliendo la meta de los acuerdos de paz. Sin embargo, si lo comparamos con el del resto de los países de Centroamérica en 1997, sigue siendo el más bajo de la región. Durante el período 1997-2000 el Ministerio de Educación siempre destinó, en la mayoría de años, entre un 50% y un 60% de su presupuesto a primaria, de un 6% a un 8% al ciclo básico, y entre un 4% y un 8% a preprimaria. Entre los años 1997 y 1999 a preprimaria y primaria se les asignó, además, entre el 10% y el 12% correspondiente a actividades comunes en ambos programas. Por lo tanto, es importante resaltar el compromiso del sector en invertir en los primeros años de la educación, lo cual se considera positivo, aunque aún se destina más del 10% al sector universitario.

Recomendaciones para lograr más educación y de mejor calidad

Hacemos un llamado urgente a los funcionarios del gobierno, a los líderes políticos, a los padres de familia y a la comunidad en general para que se tomen las siguientes medidas: 1) reorientar las políticas educativas del Ministerio de Educación, principalmente las que se refieren a la gestión y a la calidad de la misma; 2) establecer con todos los sectores de la sociedad civil una estrategia de largo plazo (por lo menos 20 años), cuya meta sea lograr el acceso de todos los niños y jóvenes a tercero básico, tal como lo señala la Constitución; 3) formalizar un marco educativo moderno, descentralizado, permitiendo una mayor participación de la sociedad en la fiscalización del uso y administración de los recursos; 4) implementar estándares de desempeño en todos los niveles del sistema y publicar los resultados; 5) consolidar el Programa de Desarrollo Profesional de los maestros y diseñar un sistema de evaluación del desempeño de los docentes, para complementar una política de remuneraciones, basada en los incentivos y el reconocimiento al mérito; y 6) priorizar el gasto público en educación, asignando más recursos a los niveles de preprimaria y primaria, y principalmente a la educación en todos los niveles de población en condiciones de pobreza.

Nota: el informe completo lo puede encontrar en nuestro sitio de internet: <http://www.cien.org.gt>

LIBRETA DE CALIFICACIONES

Así como los estudiantes son evaluados periódicamente en las escuelas, deseamos poner en marcha un proceso similar con los resultados del sistema educativo. Nuestro objeto es señalar dónde estamos y el avance alcanzado en los últimos años. La calificación analiza el grado de cumplimiento de metas previamente establecidas para el año 2000, y se mide con una escala de cien puntos, donde 100 es excelente y 0 es pésimo. La tendencia evalúa el avance durante diez años (1990-2000) y su comportamiento en los últimos dos años. Las flechas señalan el progreso, el retroceso o el estancamiento de tales indicadores, ya que, a pesar de que algunas calificaciones son desalentadoras, se están haciendo esfuerzos por mejorar. Estas evaluaciones se han elaborado de la forma más objetivamente posible, y se pretende que reflejen la mejor aproximación evaluativa posible.

| Informe de Progreso Educativo: Guatemala 2002 | | | |
|---|--|---------------|--|
| Indicador | Calificación | Tendencia | Comentarios |
| Cobertura | 67 | ↑ | En el año 2000 sólo una tercera parte de los niños de entre 4 y 6 años cursaron la preprima. Un 20% de los niños de entre 7 y 12 años no asiste a la escuela primaria. Solamente uno de cada diez niños que entran a la escuela es promovido del nivel medio al ciclo diversificado. |
| Eficiencia | 49 | ↓ | El abandono escolar en todos los niveles se ha incrementado, especialmente en los ciclos básico y diversificado. Muchos niños repiten el grado, especialmente en la primaria. De cada 10 niños y niñas que ingresan a la escuela, menos de 3 son promovidos de 6º grado. |
| Calidad | 55 | ↔ | Las pruebas de rendimiento para tercero y sexto años de primaria en matemáticas y lectura muestran un resultado mediocre. |
| Equidad | 42 | ↑ | Una tercera parte de los guatemaltecos no saben leer ni escribir. Este problema afecta especialmente a los más vulnerables, ya que de cada diez mujeres indígenas pobres, que viven en el área rural, apenas tres son alfabetas. |
| Estándares y evaluaciones | 40 | ↑ | Se cuenta con estándares educativos del nivel primario, pero, no se han implementado. Desde 1997 se iniciaron pruebas de rendimiento para tercero y sexto grado; sin embargo, sólo es una muestra y los resultados aún no tienen una difusión masiva y sistemática. No se participa en pruebas internacionales. |
| Gestión y rendición de cuentas | 15 | ↑ | La desconcentración hacia las direcciones departamentales, la creación de las gerencias y el nuevo modelo de autogestión educativa han mejorado la parte operativa del MINEDUC. Pero tan sólo el 14% de los recursos se administran descentralizadamente y se relaciona con un sistema de rendición de cuentas. |
| Perfeccionamiento docente | 33 | ↑ | La formación inicial y la capacitación de los docentes no es suficientemente cualificada, y los incrementos salariales no están ligados al desempeño profesional. No se han reformado los contenidos académicos de las escuelas en que se forman los maestros. |
| Financiamiento | 74 | ↑ | Aun cuando se ha aumentado el presupuesto del sector educación, logrando la meta de elevarlo a 2.5% respecto a la producción nacional, se invierte mucho menos que el promedio en la región latinoamericana. Además, tan sólo la mitad se invierte en la primaria y casi una quinta parte se asigna a la educación superior. |
| Escalas | ↑ Progreso ↔ Estancado ↓ Retroceso | Calificación: | Excelente (90-100) Bueno (75-89) Regular (60-74) Malo (30-59) Pésimo (0-29) |

Se aprueba con 60 puntos o más; se reprueba con menos de 60 puntos.



Carta Económica es una publicación mensual del CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS NACIONALES -CIEN-. El CIEN es una entidad privada, apolítica y no lucrativa con personalidad jurídica reconocida el 12 de octubre de 1984.

Carta Económica está registrada como correspondencia de 2a. clase en la Dirección General de Correos, bajo el número 2728, folio 79 con fecha 14 de junio de 1989.

Tiraje: 2,500 Ejemplares • Suscripción: 12 meses Q. 125.00

• Suscripción 12 meses fuera de Centroamérica Q. 150.00