



El sistema educativo de Guatemala presenta bajos indicadores de cobertura, de eficiencia y de calidad, a pesar de que los recursos públicos al Ministerio de Educación -MINEDUC- han ido en aumento.

La tasa neta de cobertura -TNE-, que mide la cantidad de alumnos en las edades correspondientes a cada nivel educativo, aumentó en los últimos once años entre 4% y 6% en preprimaria, básico y diversificado; pero se redujo 17% en primaria. Actualmente solo uno de cada dos niños asiste a preprimaria (TNE: 53%), ocho de cada diez está en primaria (TNE: 78%), menos de la mitad asiste al ciclo básico (TNE: 43%) y apenas uno de cada cuatro está en diversificado (TNE: 25%).

La eficiencia, medida como las tasas de promoción y de repitencia (cuántos alumnos se promueven de un año a otro o repiten respecto al total de inscritos), muestran aún desafíos pendientes de resolver. Las tasas de promoción han mejorado; en primaria son del 89%, en diversificado 84%, pero en básico solo alcanzan el 76%. La tasa de repitencia es alta en la primaria (9%), principalmente en el primer grado (arriba del 20% en años recientes).

Los indicadores de calidad educativa medidos a través de pruebas realizadas a los estudiantes en los distintos grados y niveles educativos muestran que los alumnos no están aprendiendo lo que deben aprender. Solo uno de cada diez graduados (11%) alcanzan el nivel de logro en matemática y un tercio (35%) alcanzan el nivel de logro en lectura. En la prueba internacional PISA-D realizada a estudiantes del ciclo básico, solo uno de cada diez alumnos (10%) alcanzan la aptitud mínima en matemáticas, y tres de cada diez en lectura (30%) y en ciencias (26%).

Uno de los factores que más impacta en la calidad educativa son los conocimientos que poseen los docentes. Las pruebas realizadas a docentes optantes a plaza en los niveles de preprimaria y primaria muestran que tuvieron la mitad de respuestas correctas en lectura (50%) y estrategias de enseñanza (54%), y solo un tercio de respuestas buenas en matemática (37%). Si a esto se suma que no existe un sistema de reclutamiento que garantice la contratación de buenos docentes, la calidad educativa se ve comprometida. En el año 2016 se eliminó la obligatoriedad de que los docentes de preprimaria y primaria que obtuvieran menos de 60 puntos en la prueba diagnóstica no entraran a la nómina de elegibles para ocupar las plazas vacantes. Además, de los cinco criterios que se toman en cuenta, el de la prueba diagnóstica solo tiene un peso de 15 de los 100 puntos, con lo cual no se garantiza la contratación de los mejores candidatos. Para el nivel medio, aún no se ha podido aplicar el sistema de oposición por falta de un reglamento que norme el proceso.

Existe un serio problema de gestión, debido a la falta de la figura del director en las escuelas. Los directores de las escuelas primarias son electos por sus mismos compañeros, no existe una formación específica, ni carrera y mucho menos una remuneración diferenciada.

Adicionalmente, los recursos financieros destinados al MINEDUC han aumentado en los últimos años. El presupuesto devengado se multiplicó por 2.4 entre 2008 y 2018, pasando de Q5,793 millones en 2008 a Q13,990 millones en 2018. Asimismo, en relación al presupuesto de todo el Estado, creció del 13.6% en 2008 al 18.6% en 2018. En el mismo periodo pasó del 2% al 2.4% del Producto Interno Bruto -PIB-. Cada vez el gasto en salarios ocupa una mayor proporción del presupuesto, dejando poco espacio para la inversión en otros rubros. El gasto en salarios en relación al presupuesto del MINEDUC pasó del 68% al 79% entre 2008 y 2018, habiendo alcanzado el 86% en 2016. Este crecimiento está relacionado con aumentos salariales que se han otorgado a través de pactos colectivos que aumentan de manera general los salarios sin tomar en cuenta el mérito.





¿Cuáles son los principales desafíos que debe superar el sistema educativo?

El sistema educativo de Guatemala afronta los desafíos de una baja calidad, poca cobertura, ausencia de una carrera diferenciada para los docentes y directores, falta de una cultura de mejora continua, ausencia de una política de tecnología en el aula como factor para facilitar el proceso de enseñanza-aprendizaje y falta de una política concreta de mejora de la infraestructura educativa con recursos financieros suficientes.

El principal desafío a superar está relacionado a la calidad educativa y es la implementación de un sistema eficiente de formación, reclutamiento y evaluación docente, de tal manera que en el futuro se pueda hablar de una adecuada carrera docente que inicie con elevados estándares de formación, que tenga filtros adecuados en el proceso de reclutamiento, un sistema de evaluación permanente, programas de formación en servicio vinculados al logro del aprendizaje en los estudiantes y sistemas de ascenso y remuneración cuya esencia sea el mérito. Se debe abandonar la práctica recurrente en los últimos años de aumentos generalizados de los salarios por medio de pactos colectivos, pues estas negociaciones impiden la implementación de una carrera docente. Asimismo, se deben cumplir los demás requisitos que están normados para el cambio de escalafón, y no únicamente el tiempo en servicio. La prueba diagnóstica debe aumentar en importancia como requisito de contratación y volver al requisito del puntaje mínimo para estar entre la nómina de elegibles.

El segundo desafío es la implementación de un modelo para la mejora continua. Esto implica que las evaluaciones de los docentes y de los estudiantes en los distintos niveles y grados se vuelvan a retomar. Hasta la fecha, solo la prueba de graduandos es la que se ha mantenido y se ha realizado todos los años, no así las evaluaciones de tercer grado del ciclo básico (que se hicieron por última vez en 2013) y las pruebas de primero, tercero y sexto primaria (que se realizaron por última vez en 2010 y 2014). Las evaluaciones de los docentes optantes a plaza han perdido relevancia y es probable que en el futuro se descarten de una vez por todas, perdiéndose la oportunidad de ser un instrumento para la mejora de la calidad. Es necesario que los resultados de las evaluaciones de los estudiantes regresen a los establecimientos y que éstos se tracen metas anuales de mejora que incluyan programas de capacitación docente, infraestructura educativa y uso de tecnología en el aula, entre otros. Se debe prestar atención al cumplimiento de los 180 días de clase, y aún más, al cumplimiento de las horas efectivas de clase.

Respecto a la cobertura educativa, es necesario recuperar la cobertura perdida en primaria y aumentar la cobertura de los demás niveles a través de estrategias diferenciadas. Es de resaltar que en la primaria se perdieron 17 puntos de cobertura a pesar que cada año se han dedicado más recursos a este nivel.

En cuanto a los servicios de apoyo, es necesaria una política de fortalecimiento a las comunidades educativas para mejorar el desempeño de las Organizaciones de Padres de Familia, en particular en lo relacionado a la provisión de alimentación escolar y a la inversión de recursos en remozamiento de la infraestructura. Es necesario diseñar proyectos de mejora de la infraestructura con base a un nuevo censo de infraestructura escolar, así como proveer recursos tecnológicos en el aula con la adecuada capacitación docente para que estos recursos sean usados como herramienta pedagógica.



RECOMENDACIONES PRIORIZADAS

Corto plazo:

1. Definir los sistemas de formación, reclutamiento y selección de docentes. En la formación, fortalecer el pensum de estudios. En el reclutamiento, volver a establecer el requisito de la nota mínima para estar en la nómina de elegibles. Seleccionar por oposición a docentes de secundaria.
2. Implementar la carrera del director de centro educativo. Lograr una carrera directiva profesional con espacio de tiempo definido, evaluaciones periódicas, incentivos y buenas condiciones laborales. Diseñar mecanismos de selección directiva y formación en liderazgo.
3. Establecer una política para la entrega de los programas de apoyo. Acompañar y orientar a las Organizaciones de Padres de Familia -OPF- para la inversión de los recursos, especialmente en el tema de alimentación escolar. Debe avanzarse en que todas las escuelas tengan su OPF.

Mediano plazo:

1. Fortalecer el acompañamiento pedagógico. Lograr que el Sistema de Acompañamiento Escolar esté vinculado a mejorar los aprendizajes de los estudiantes. Contratar a técnicos y profesionales conforme a procesos de oposición y asignar recursos que permitan su adecuado funcionamiento.
2. Implementar una política de tecnología en las aulas. Dotar de equipos tecnológicos a las aulas junto a capacitación docente para su uso como herramienta pedagógica. Fortalecer el componente del uso de tecnologías de la información y comunicación en los programas de formación docente.
3. Poner en práctica un sistema de mejoramiento continuo de la calidad. Es necesario continuar con los procesos de evaluación de los estudiantes y docentes, que se retroalimente a los establecimientos educativos y que se pongan metas anuales de mejora.

Largo plazo:

1. Aumentar la cobertura de la educación media por medio de programas de becas. Otorgar becas a jóvenes talentosos de escasos recursos para cursar el ciclo de educación media. Fortalecer el programa de becas de transporte escolar para estudiantes del sector público que lo necesiten.
2. Tomar decisiones con base a evidencia para mejorar la calidad educativa. Contratar a los mejores docentes y promoverlos en una carrera docente basada en el mérito. Los aumentos salariales deben estar vinculados al desempeño y no negociarse a través de pactos colectivos.
3. Implementar un modelo de educación descentralizado. Generar capacidades a nivel municipal para alcanzar ciertas competencias con el fin de descentralizar los servicios educativos a las municipalidades que tengan la voluntad de hacerlo y se certifiquen.

Nuevo modelo

Las nueve recomendaciones anteriormente descritas están pensadas para ser implementadas en el modelo educativo actual. En el largo plazo hay que pensar en un nuevo modelo que responda a las necesidades educativas del siglo XXI, innovando las prácticas de gestión y administración de la escuela. Una escuela donde los estudiantes y sus aprendizajes sean los protagonistas principales.

Este nuevo modelo requiere una mayor participación de padres de familia y otros miembros de la comunidad, un sistema de capacitación y acompañamiento de éstos, y un sistema de rendición de cuentas. Asimismo, un sistema de evaluación, contratación, acompañamiento y evaluación de directores y docentes, y un plan de infraestructura acorde a un nuevo modelo pedagógico.

