



¡Marcando el rumbo!

El Sistema Educativo en Guatemala

Documento final

Guatemala, abril de 2019

Este documento forma parte de una serie de investigaciones en distintos campos en el marco del Proyecto Ruta para el Desarrollo de Guatemala 2020-2024. El mismo servirá como base de discusión para ser retroalimentado y mejorado por expertos. Investigadores responsables: Maria del Carmen Aceña y Walter Menchú, con el apoyo de Verónica Spross y Miriam Castañeda. Se agradece el apoyo financiero del Centro para la Empresa Privada Internacional -CIPE- y de la Fundación ATLAS.

Tabla de contenido

| | | |
|---------|--|----|
| 1. | Resumen Ejecutivo | 3 |
| 1.1. | Desafíos a superar..... | 4 |
| 1.2. | Prioridades..... | 5 |
| 2. | Introducción | 7 |
| 3. | Marco legal e institucional | 8 |
| 3.1. | Marco legal..... | 8 |
| 3.2. | Marco institucional | 10 |
| 4. | Diagnóstico | 13 |
| 4.1. | Cobertura | 13 |
| 4.2. | Eficiencia..... | 18 |
| 4.2.1. | Tasa de promoción | 18 |
| 4.2.2. | Tasa de repitencia..... | 18 |
| 4.3. | Calidad..... | 20 |
| 4.3.1. | Primaria..... | 20 |
| 4.3.2. | Tercero Básico | 21 |
| 4.3.3. | Graduandos..... | 22 |
| 4.3.4. | Evaluaciones internacionales de lectura y matemática | 23 |
| 4.4. | Recursos humanos | 27 |
| 4.5. | Políticas docentes | 29 |
| 4.5.1. | El Sistema Nacional de Formación del Recurso Humano Educativo, SINAFORHE | 30 |
| 4.5.2. | La formación inicial docente, FID..... | 31 |
| 4.5.3. | Formación continua | 32 |
| 4.5.4. | Reclutamiento y selección..... | 36 |
| 4.5.5. | Políticas de remuneración..... | 38 |
| 4.5.6. | Evaluación docente en servicio | 39 |
| 4.5.7. | Normativa magisterial..... | 39 |
| 4.5.8. | Carrera del director..... | 40 |
| 4.6. | Recursos físicos..... | 40 |
| 4.7. | Programas de apoyo | 42 |
| 4.8. | Becas y otras ayudas | 45 |
| 4.9. | Presupuesto..... | 46 |
| 4.10. | Tecnología | 47 |
| 4.11. | Contenidos curriculares..... | 49 |
| 4.11.1. | Diseño..... | 49 |
| 4.11.2. | Sistema de supervisión..... | 50 |
| 5. | Propuestas..... | 51 |
| 5.1. | Sistema actual..... | 53 |
| 5.2. | Propuesta complementaria | 58 |
| 5.2.1. | En busca de una nueva escuela para el siglo XXI | 59 |
| 6. | Anexos..... | 66 |
| 7. | Bibliografía y fuentes de información..... | 70 |

1. Resumen Ejecutivo

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 están 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.

1.1. Desafíos a superar

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.

1.2. Prioridades

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



¡Marcando el rumbo!

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.

2. Introducción

La presentación reciente de los resultados de las pruebas de graduandos de 2018 en matemática y lectura dice que solo el 11% en matemática y 35% en lectura alcanzan los niveles de logro. A pesar de que los mismos han mejorado en los últimos años, aún se encuentran a niveles muy bajos, en particular en matemática.

Ante los resultados obtenidos hacia el final del cuarto nivel de educación, queda preguntarse cómo y por qué los estudiantes están egresando del sistema educativo con competencias bastante bajas para enfrentarse a la vida y al mundo laboral.

En el presente documento se presentan propuestas de corto, mediano y largo plazo para mejorar las condiciones del sistema actual, tal como está diseñado. Adicionalmente se presenta un nuevo modelo de gestión educativa pensado para que las escuelas en el siglo XXI sean gestionadas de manera descentralizada, el cual puede iniciar a ser implementado e ir sustituyendo gradualmente al sistema actual.

Para llegar a estas propuestas, inicialmente se hace una revisión del marco legal e institucional y un diagnóstico general de indicadores de cobertura, calidad, recursos humanos, recursos físicos, presupuesto e inversión en ciertos programas específicos como los programas de apoyo, becas y tecnología. También se hace una descripción del estado actual de las políticas docentes y del contenido curricular.

El presente documento pretende ser una guía para los tomadores de decisiones, formadores de opinión y la ciudadanía general acerca de la situación actual del sistema educativo y hacia donde debemos ir. Todo, en un contexto electoral, en el que los distintos candidatos y partidos políticos presentarán sus propias propuestas, las cuales deben cuestionarse a partir de la información y el análisis aquí presentados.

3. Marco legal e institucional

3.1. Marco legal

En los artículos del 71 al 81 de la Constitución Política de la República de Guatemala se establece el derecho a la educación, sus fines, la libertad que tienen los padres para escoger la educación que recibirán sus hijos, su obligatoriedad en los niveles inicial, preprimaria, primaria y básica, la alfabetización, la promoción de la ciencia y tecnología, entre otros temas relacionados.

En la Ley Nacional de Educación, Decreto Legislativo No. 12-91 se desarrolla con mayor profundidad los temas educativos abordados en la Constitución en cuanto a sus principios y fines. Asimismo, se describe el sistema educativo nacional y su estructura. El artículo 5 establece que el sistema educativo nacional se integra por:

- a) el Ministerio de Educación -MINEDUC-,
- b) la comunidad educativa, integrada por educandos, padres de familia, educadores y organizaciones con fines educativos, y
- c) los centros educativos que pueden ser públicos, privados o por cooperativa.

En el artículo 6 de la Ley se señala que el sistema educativo se conforma de dos subsistemas:

1. Subsistema de educación escolar
2. Subsistema de educación extra escolar o paralela

El subsistema de educación escolar está organizado en niveles, ciclos, grados y etapas en educación acelerada para adultos. Estos son:

- a) Primer nivel: educación inicial, hasta los cuatro años de edad.
- b) Segundo nivel: Educación pre primaria: párvulos 1, 2 y 3.
- c) Tercer nivel: Educación primaria: grados del 1 al 6 y en educación acelerada para adultos de las etapas 1 a la 4.
- d) Cuarto nivel: Educación media: ciclo de educación básica y ciclo de educación diversificada.

El subsistema de educación extra escolar o paralela atiende a la población que ha sido excluida o no ha tenido acceso a la educación escolar. Su principal característica es que no está sujeta a un orden rígido de grados, edades ni a un currículum como sí lo está la educación escolar. Las modalidades de enseñanza desescolarizada son: de alternancia, de enseñanza libre y educación a distancia. Los programas actualmente vigentes en este subsistema de educación son: Programa de Educación para Adultos por Correspondencia -PEAC- (atiende educación primaria), Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana -CEMUCAF- (cursos libres de formación técnico laboral y emprendimiento), Modalidades Flexibles para la Educación Media (atiende ciclo básico y diversificado)¹ y a partir de 2018 el Programa Nacional de Educación Alternativa -PRONEA-. Este último se

¹ Creado mediante el Acuerdo Ministerial número 785-2011. Bajo esta figura operan 6 bachilleratos industriales extraescolares impartidos por el INTECAP.

describe más adelante. Anteriormente, dentro del subsistema de educación extraescolar se contabilizaban los Núcleos Familiares para el Desarrollo -NUFED-, sin embargo, a partir de 2018, mediante el Acuerdo Ministerial 3851-2017, los NUFED pasan de ser coordinados de la Dirección General de Educación Extraescolar a la Dirección General de la Calidad Educativa y su matrícula se empieza a contabilizar dentro del ciclo básico oficial.²

Las modalidades de educación son:

- a) Educación inicial, que es el primer nivel del subsistema de educación escolar.
- b) Educación experimental, la cual es una modalidad sometida a un proceso continuo de verificación y experimentación para conocer su funcionalidad.
- c) Educación especial, que se aplica a personas con deficiencias en el desarrollo del lenguaje, intelectual, físico y sensorial y/o que den evidencia de capacidad superior a la normal.
- d) Educación estética, que tiene como fin desarrollar las capacidades expresivas y creadoras de los educandos.
- e) Educación a distancia, para facilitar los medios de enseñanza de la educación.
- f) Educación bilingüe, que según el artículo 76 de la Constitución debe aplicarse preferentemente en las escuelas establecidas en zonas de predominante población indígena.
- g) Educación física, que tiene como fin preservar y mejorar la salud.
- h) Educación acelerada para adultos, para iniciar o complementar la educación primaria de personas que no la cursaron o no la concluyeron.
- i) Educación por madurez, para complementar la educación de las personas que no cursaron el nivel medio.

El marco legal del Sistema Educativo de Guatemala aparte de la Constitución y la Ley Nacional de Educación también incluye diversos acuerdos gubernativos y ministeriales. Los más importantes son:

1. Decreto número 1485³ del Congreso de la República “Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, Capítulo Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional”, en donde se establecen las condiciones que regirán la prestación de los servicios educativos de los educadores del sector público.
2. Acuerdo Gubernativo número 225-2008 “Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Educación”, en donde se establece la estructura orgánica interna del ministerio.

² SEGEPLAN, 2019. “Tercer Informe de Gobierno 2018-2019”, pág. 81.

³ El decreto data del año 1961 y se basa en hace dos Constituciones (la actual es del año 1985, anteriormente hubo una vigente desde 1965 y la anterior estuvo vigente desde 1956) y en el Decreto 558 del Presidente de la República, Ley Orgánica de Educación Nacional de fecha 25 de febrero de 1956 (derogada en 1965, 1976 y 1991). El “Estatuto de los Trabajadores del Estado” era la forma en que la Constitución de 1956 regulaba las relaciones entre el Estado y sus trabajadores. El decreto número 1485 complementaba al “Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado”, decreto presidencial número 584 de 1956. A partir de la Constitución de 1965 se manda la emisión de la Ley del Servicio Civil que fue emitida en 1968 mediante el Decreto No. 1748 del Congreso de la República, sin embargo, el Decreto 1485 aún sigue vigente y se aplica de forma complementaria a la Ley del Servicio Civil.

3.2. Marco institucional

Según el artículo 9 de la Ley Nacional de Educación, el MINEDUC se estructura en cuatro niveles:

1. Nivel de Dirección Superior: integrado por: a) el despacho ministerial, b) los despachos viceministeriales y c) el Consejo Nacional de Educación.
2. Nivel de Alta Coordinación y Ejecución: integrado por las direcciones generales y las direcciones regionales.
3. Nivel de Asesoría y Planeamiento.
4. Nivel de Apoyo.

El Consejo Nacional de Educación -CNE- aconseja sobre la formulación de políticas públicas.⁴ Aunque se reconoce desde 1991 cuando se decretó la Ley Nacional de Educación, no fue sino hasta 2008 cuando se instaló estructural y funcionalmente mediante el Acuerdo Gubernativo 304-2008. En el año 2010 el CNE presentó ocho políticas educativas y sus objetivos estratégicos, las cuales fueron aprobadas por el MINEDUC por medio del Acuerdo Ministerial número 3409-2011.

El CNE está integrado por 15 instituciones:

- 1) Ministerio de Educación,
- 2) Universidad de San Carlos de Guatemala,
- 3) Universidades Privadas,
- 4) Academia de Lenguas Mayas de Guatemala,
- 5) Comisión Nacional Permanente de Reforma Educativa,
- 6) Consejo Nacional de Educación Maya,
- 7) Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad,
- 8) Alianza Evangélica de Guatemala,
- 9) Conferencia Episcopal de Guatemala,
- 10) Asamblea Nacional del Magisterio,
- 11) Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras,
- 12) Sector de Mujeres Organizadas,
- 13) Organizaciones del Pueblo Xinka,
- 14) Organizaciones del Pueblo Garífuna, y
- 15) Asociación de Colegios Privados.

La estructura interna del MINEDUC está dividida en funciones sustantivas, de gestión administrativa, de apoyo técnico y control interno.

Las funciones sustantivas están a cargo de:

- a) Despacho Ministerial:

⁴ En el artículo 12 de la Ley Nacional de Educación se establece que el CNE “conoce, analiza y aprueba en conjunto con el despacho ministerial las principales políticas, estrategias y acciones de la administración educativa”. Sin embargo, en mayo de 2014 la Corte de Constitucionalidad según expediente 3595-2013, declaró inconstitucional dichas atribuciones del CNE y le dejó únicamente la función de ente asesor.

- a. Ministro
- b. Viceministros (administrativo, técnico, de educación bilingüe e intercultural, y de diseño y verificación de la calidad)
- b) Direcciones Generales (12):
 - a. Gestión de calidad educativa
 - b. Evaluación e investigación educativa
 - c. Acreditación y certificación
 - d. Currículo
 - e. Educación bilingüe intercultural
 - f. Educación extraescolar
 - g. Educación especial
 - h. Educación física
 - i. Participación comunitaria y servicios de apoyo
 - j. Monitoreo y verificación de la calidad
 - k. Fortalecimiento de la comunidad educativa
 - l. De coordinación de direcciones departamentales de educación
- c) Direcciones Departamentales de Educación (25 distribuidas en los 22 departamentos del país -4 en el departamento de Guatemala-).

Las funciones administrativas están a cargo de:

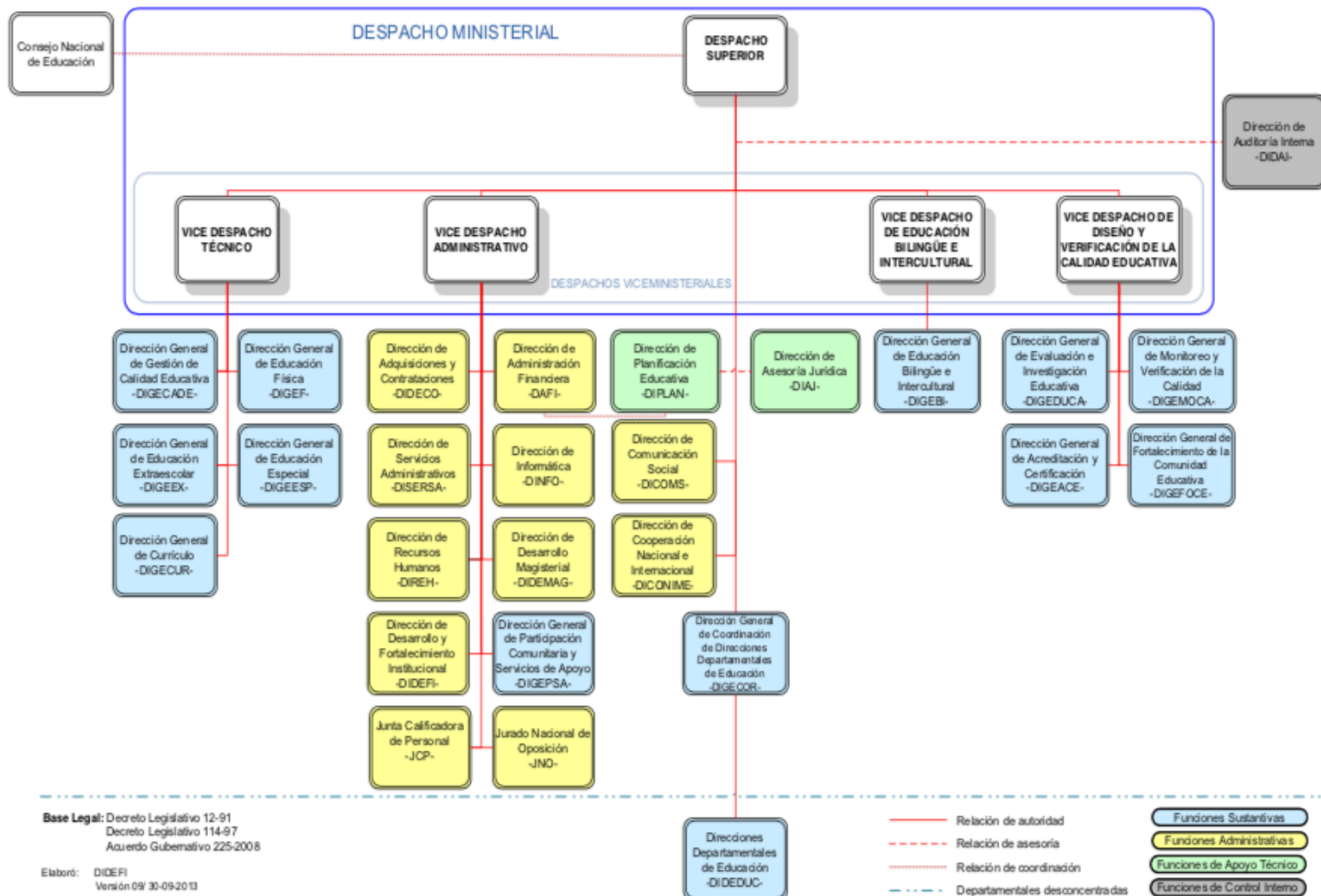
- a) Direcciones (9):
 - a. Servicios administrativos
 - b. Administración financiera
 - c. Desarrollo y fortalecimiento institucional
 - d. Recursos humanos
 - e. Desarrollo magisterial
 - f. Adquisiciones y contrataciones
 - g. Informática
 - h. Comunicación social
 - i. Cooperación nacional e internacional
- b) Junta Calificadora de Personal
- c) Jurado Nacional de Oposición.

Las funciones de apoyo técnico están a cargo de:

- a) Dirección de Planificación Educativa
- b) Dirección de Asesoría Jurídica

Por último, la función de control interno está a cargo de la Dirección de Auditoría Interna. Cada una de estas direcciones y unidades se muestran en la Ilustración 1, en donde se observa a cargo de qué viceministerio está cada una.

Ilustración 1. Organigrama del Ministerio de Educación



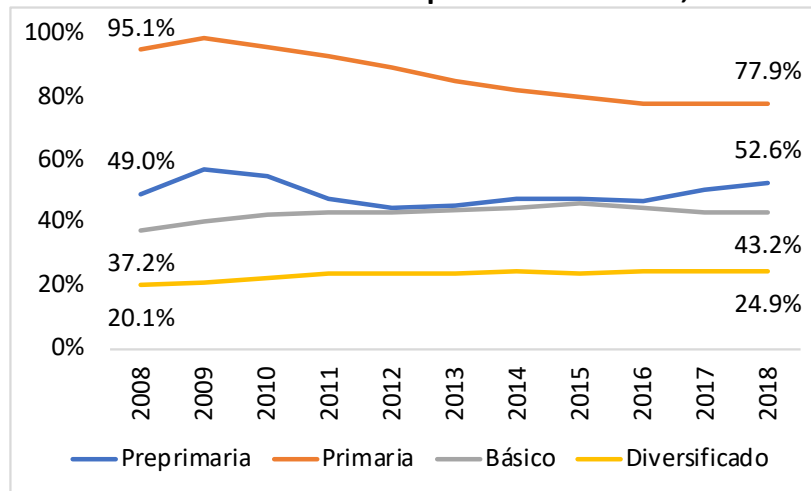
Fuente: página web del MINEDUC.

4. Diagnóstico

4.1. Cobertura

En los últimos once años, las Tasas Netas de Escolarización -TNE- aumentaron en preprimaria (+3.6%), en básico (+6%) y en diversificado (+4.8%); no así en primaria, que entre 2008 y 2018 bajó 17 puntos porcentuales. La TNE en el año 2018 en preprimaria fue 52.6%, en primaria 77.9%, en ciclo básico 43.2% y en diversificado 24.9%.

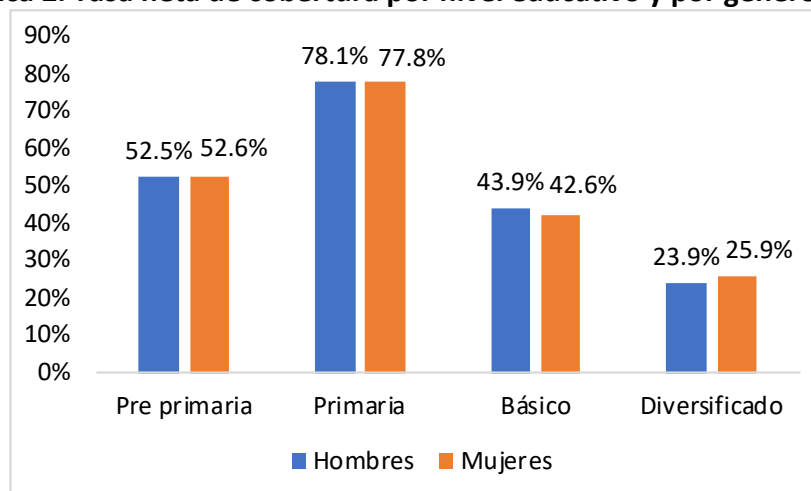
Gráfica 1. Tasa neta de cobertura por nivel educativo, 2008 a 2018



Fuente: CIEN, con base en datos del MINEDUC.

La TNE en los distintos niveles es muy similar para hombres y mujeres. La diferencia más grande se encuentra en el ciclo diversificado, en donde las mujeres tienen una TNE 2% mayor que los hombres.

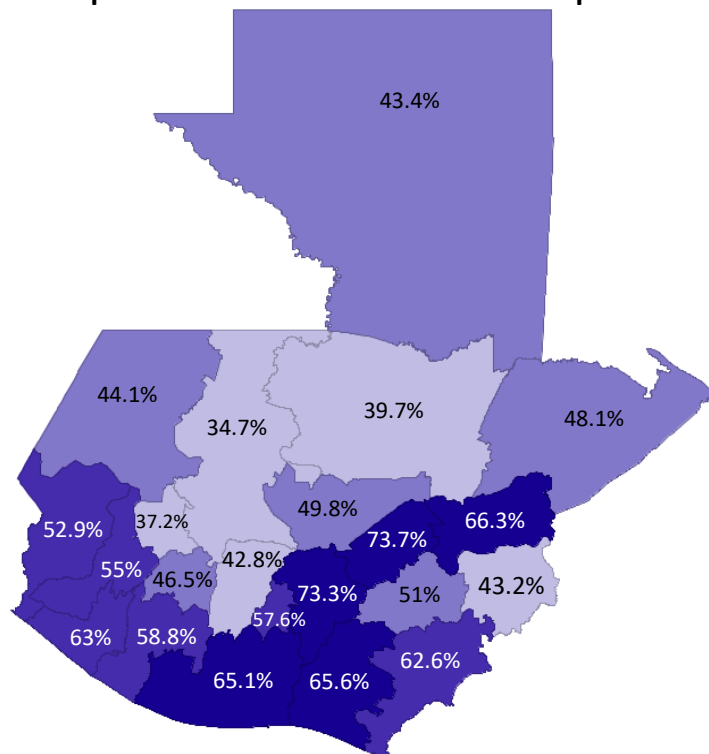
Gráfica 2. Tasa neta de cobertura por nivel educativo y por género, 2018



Fuente: CIEN, con base en datos del MINEDUC.

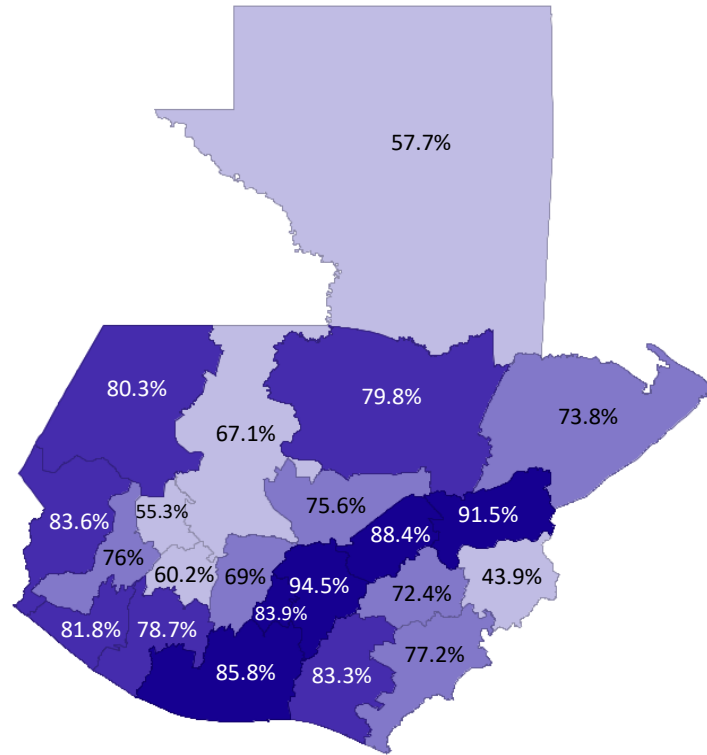
La TNE de los distintos niveles educativos varía por departamento según se muestra en los Mapas del 1 al 4. En los mapas, los departamentos se muestran divididos en cuatro grupos según la TNE. El color más oscuro representa departamentos con las tasas más altas. En preprimaria la TNE va de 73.7% en El Progreso a 34.7% en Quiché; en primaria de 94.5% en Guatemala a 43.9% en Chiquimula; en básico de 75% en Guatemala a 23.1% en Quiché; y en diversificado de 46% en Guatemala a 8.6% en Totonicapán. El patrón que se observa en todos los niveles es que los departamentos con las tasas más altas están en el área centro-sur del país, mientras que los departamentos con las tasas más bajas están en el altiplano.

Mapa 1. Tasa Neta de Cobertura en Pre primaria



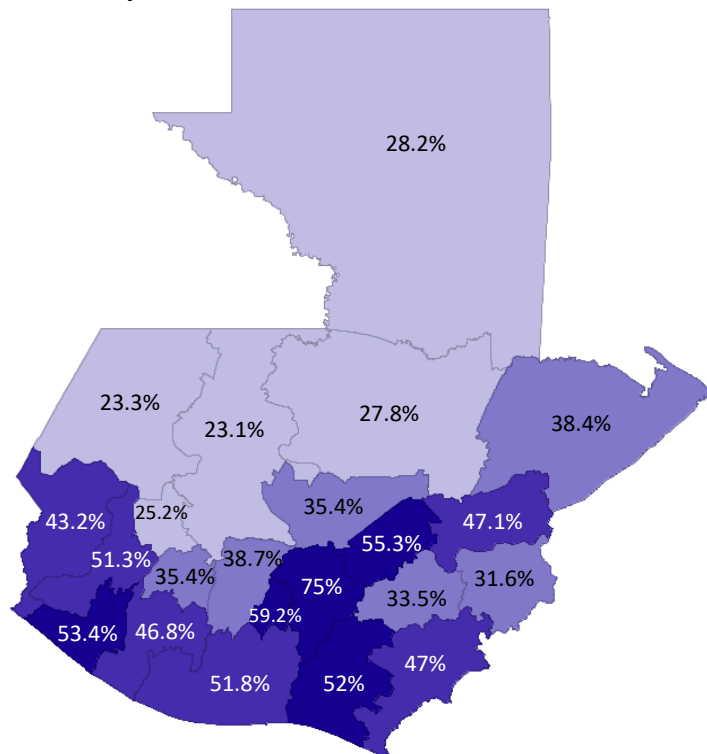
Fuente: CIEN, con base en datos del MINEDUC.

Mapa 2. Tasa Neta de Cobertura en Primaria



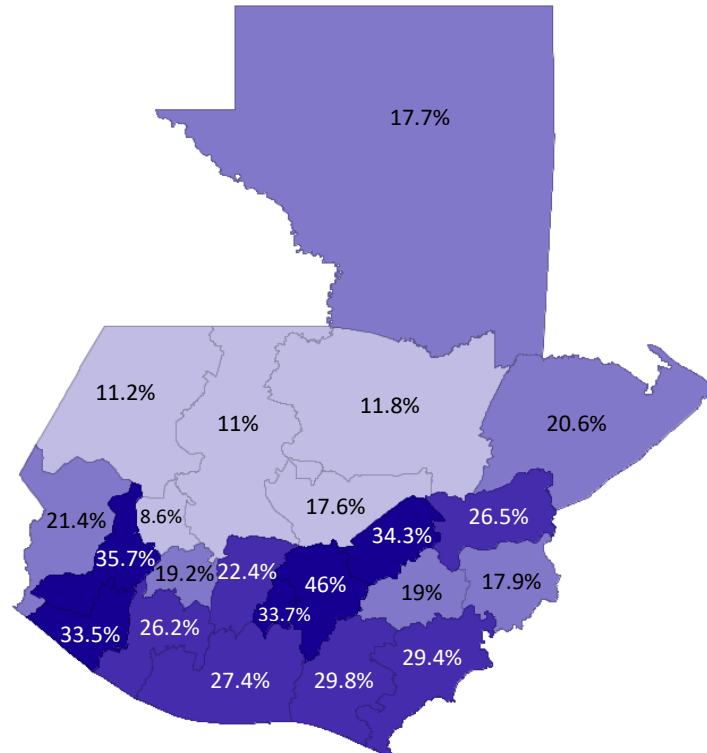
Fuente: CIEN, con base en datos del MINEDUC.

Mapa 3. Tasa Neta de Cobertura en Básico



Fuente: CIEN, con base en datos del MINEDUC.

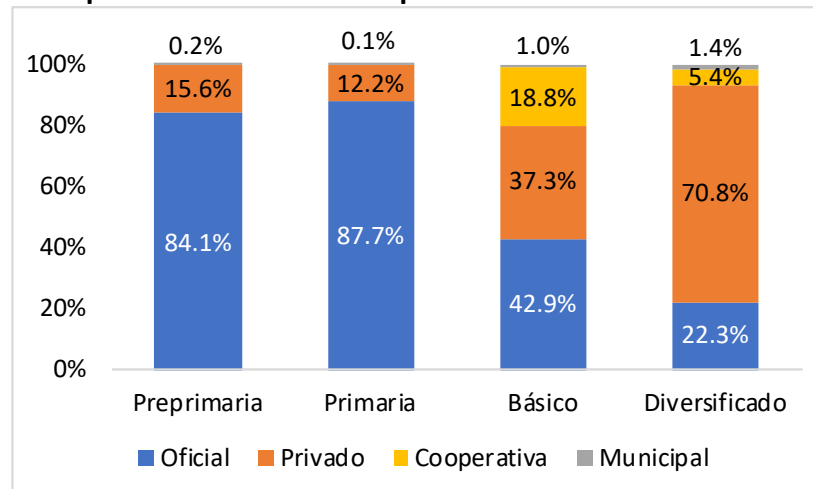
Mapa 4. Tasa Neta de Cobertura en Diversificado



Fuente: CIEN, con base en datos del MINEDUC.

La proporción de la matrícula total que está en el sector público es 84% en preprimaria, 88% en primaria, 43% en básico y 22% en diversificado. En este último ciclo, la proporción de la matrícula total en el sector privado es mayor que en los demás sectores: 71%. Es de resaltar que la matrícula del ciclo básico es cubierta en 19% por el sector cooperativa.

Gráfica 3. Proporción de la matrícula por sector en cada nivel educativo, 2018



Fuente: CIEN, con base en datos del MINEDUC.

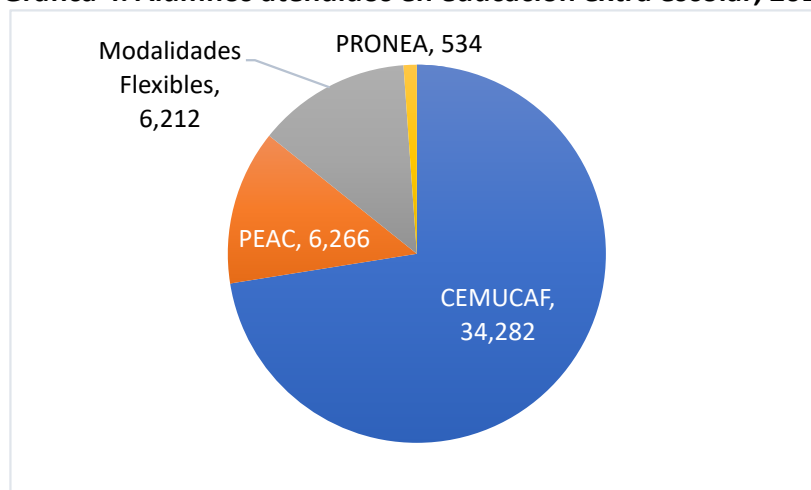
A pesar de que el Plan Estratégico de Educación 2016-2020 tiene como eje prioritario la cobertura y en específico existe una estrategia para la ampliación de la cobertura en preprimaria y primaria para el periodo 2017-2020, aún no se han desarrollado programas ambiciosos de ampliación de cobertura (entre 2016 y 2018 la cobertura de preprimaria aumentó 6% y la de primaria se redujo 0.3%, estando en niveles inferiores a los del año 2010).

En el primer nivel del subsistema de educación escolar, educación inicial, recientemente se lanzó el programa de educación inicial denominado “Acompáñame a Crecer”, el cual fue aprobado mediante el Acuerdo Ministerial número 3512-2018 del 30 de noviembre de 2018. El ente rector de dicho programa es la Dirección General de Gestión de Calidad Educativa -DIGECADE-.

En el subsistema de educación extra escolar, el 28 de diciembre de 2017 se creó mediante Acuerdo Ministerial número 3852-2017 el Programa Nacional de Educación Alternativa. -PRONEA- coordinado por la Dirección General de Educación Extraescolar -DIGEEX-. El objetivo del PRONEA es facilitar oportunidades de estudio a personas de 13 años en adelante y que se encuentran fuera del sistema educativo nacional sin haber completado la educación primaria, secundaria o bachillerato por medio de modalidades semipresenciales y a distancia⁵. Para el año 2019 el MINEDUC tiene como meta atender a cinco mil estudiantes, para lo cual dispuso un presupuesto de entre Q8.4 y Q12.5 millones.⁶

La cobertura de la educación extra escolar en el año 2018 fue de 47,294 alumnos, atendidos principalmente en los CEMUCAF.

Gráfica 4. Alumnos atendidos en educación extra escolar, 2018



Fuente: MINEDUC.

⁵ <http://www.pronea.edu.gt>

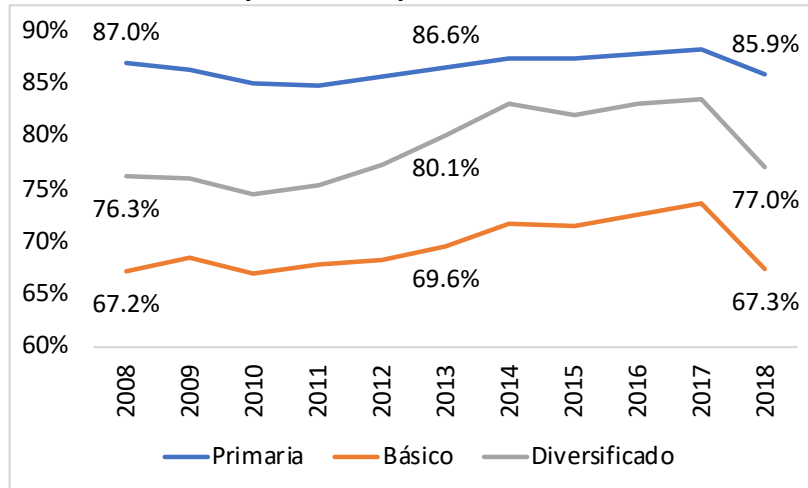
⁶ MINEDUC, 2019b. “Presupuesto por Resultados 2019”. MINFIN, 2019. “Presupuesto Abierto 2019 MINEDUC”.

4.2. Eficiencia

4.2.1. Tasa de promoción

Las tasas de promoción habían mejorado entre 2008 y 2017 pero para 2018 se registra un retroceso. En la primaria, la tasa de promoción es 86%, en básico bajó a 77% después de permanecer arriba de 80% durante cinco años y en el ciclo diversificado es 67%, habiendo caído diez puntos respecto al último año, regresando a niveles de hace diez años.

Gráfica 5. Tasa de promoción por nivel educativo, 2008 a 2018



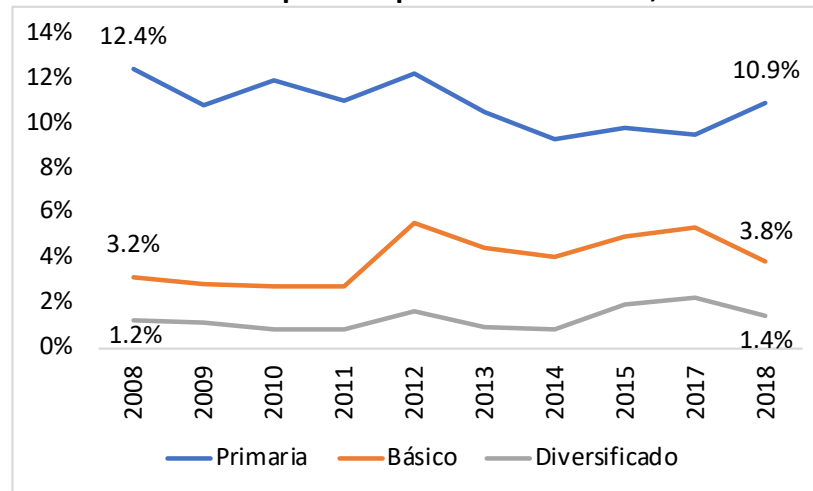
Fuente: CIEN, con base en datos del MINEDUC.⁷

4.2.2. Tasa de repitencia

La tasa de repitencia más baja es la del ciclo diversificado. Aunque en años recientes había superado el 2%, en 2018 volvió a bajar a niveles de hace diez años. Un comportamiento similar se observa para la tasa de repitencia del ciclo básico que en 2018 es 3.8%. La tasa de repitencia más alta es la de primaria, y aunque se había reducido del 12% al 9% en años recientes, en 2018 aumentó nuevamente a 11%. Ver Gráfica 6.

⁷ Todos los datos estadísticos de los últimos tres años fueron revisados de nuevo en abril de 2019 debido a que la plataforma con la información de los anuarios estadísticos del MINEDUC (estadistica.mineduc.gob.gt) fue actualizada a finales de febrero, cuando ya se había publicado el primer borrador de este documento.

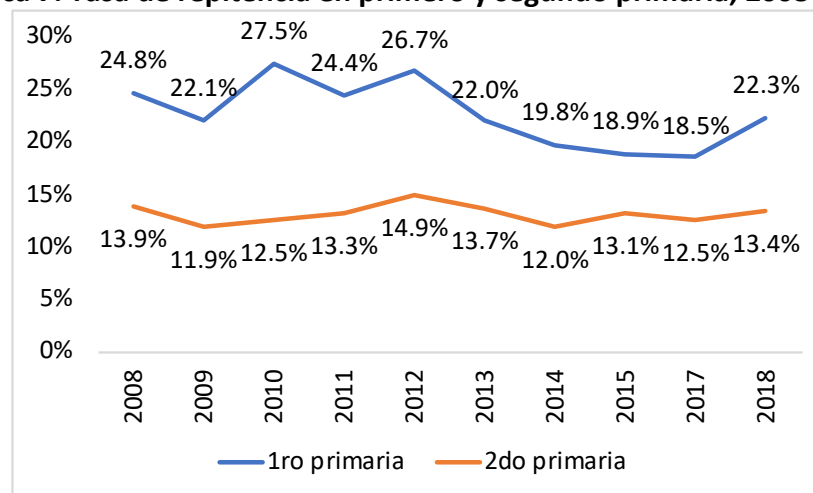
Gráfica 6. Tasa de repitencia por nivel educativo, 2008 a 2018



Fuente: CIEN, con base en datos del MINEDUC.

En la primaria, la tasa de repitencia más alta se da en primer y segundo grados. Entre 2008 y 2018 la tasa de repitencia de primer grado promedió 23%. Es decir, casi 1 de cada cuatro alumnos repitió el primer grado en esos años. En segundo grado la tasa de repitencia promedio entre 2008 y 2018 fue 13%.

Gráfica 7. Tasa de repitencia en primero y segundo primaria, 2008 a 2018



Fuente: CIEN, con base en datos del MINEDUC.

A nivel departamental, en el año 2018 las tasas de repitencia más altas se registraron en Alta Verapaz (17.45%), Chiquimula (13.82%), Jalapa (12.67%) y Quiché (12.51%); por lo que no se observa un patrón de repitencia que corresponda a tasas más altas en los departamentos con mas proporción de población indígena, pues Totonicapán registró una de las tasas de repitencia más bajas (8.37%).

El Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes para el Desarrollo -PISA-D- que evalúa el rendimiento de los jóvenes de 15 años en Lectura, Matemática y Ciencias, señaló que la repitencia es un factor que incide en el logro educativo. “En Guatemala, más del 36% de los estudiantes evaluados señaló que había repetido un grado al menos una vez en primaria o secundaria, lo que representa un porcentaje superior a la media (12%) de los países de la OCDE y de los países que participaron en PISA-D (32%)”. La repitencia en hombres fue 42% y en mujeres 30%. Asistir a la preprimaria puede influir en que los estudiantes repitan menos. La repitencia de estudiantes que no asistieron a preprimaria fue del 44% y en quienes sí asistieron fue 35%.⁸

Un estudio de DIGEDUCA del año 2010 concluía que los “los estudiantes hombres que asisten a un establecimiento del área rural, que estudian en un aula multigrado, quienes tienen bajas expectativas de su propio progreso, son mayores de siete años y no fueron a preprimaria tienen mayor probabilidad de repetir el (primer) grado”. Asimismo se encontró que el rendimiento de un estudiante repitente disminuye en los siguientes grados, pero disminuye aún más si el grado que repitió fue primero primaria.⁹

4.3. Calidad

El artículo 66 de la Ley Nacional de Educación establece que es responsabilidad del MINEDUC garantizar la calidad de educación que se imparte en todos los centros educativos del país, tanto públicos, privados y por cooperativa.

La calidad de la educación se relaciona con diversas variables, pero puede ser entendida como el logro de que los estudiantes aprendan lo que se supone deben aprender al cabo de determinados ciclos o niveles y grados.

Los desafíos en lograr los aprendizajes esperados persisten según los resultados de las pruebas nacionales que se aplican a los estudiantes. El porcentaje de estudiantes que alcanzan los niveles de desempeño satisfactorio y excelente (nivel de logro) en las pruebas nacionales de lectura y matemática muestran que la calidad educativa ha empeorado y es baja. Los niveles de logro se han reducido para matemática en tercer y sexto grado de primaria y para matemática y lectura en tercero básico. Los niveles de logro en matemática y lectura para los alumnos graduandos del ciclo diversificado han mejorado, pero aún se encuentran a niveles muy bajos, en particular en matemática.

4.3.1. Primaria

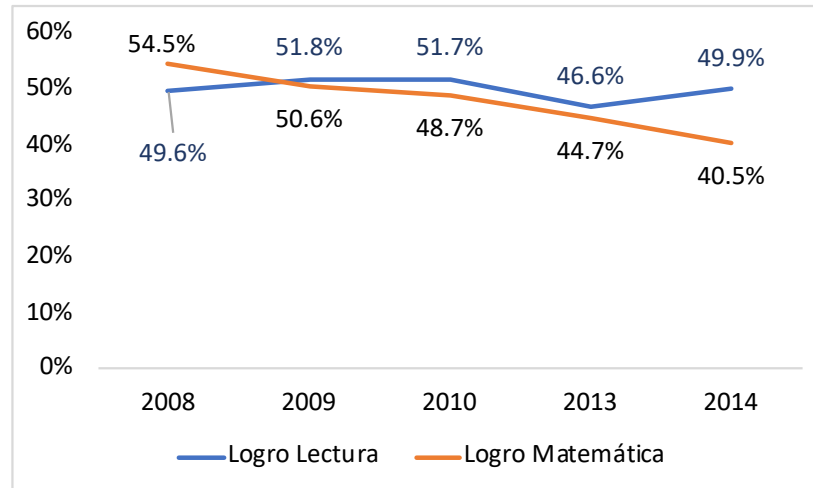
Las evaluaciones de primaria realizadas por el MINEDUC se hicieron todos los años entre 2006 y 2014. Se evaluó tercero y sexto grado en lectura y matemática. Los resultados muestran que entre 2008 y 2014 en tercero primaria el nivel de logro en lectura se mantuvo alrededor del 50% y en matemática bajó 14 puntos porcentuales de 55% en 2008 a 41% en

⁸ Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa -DIGEDUCA-, Ministerio de Educación, “Guatemala en PISA-D”, Guatemala, 2018, págs. 41, 43 y 45.

⁹ Del Valle, M., 2010, págs. 6 y 7; 26 y 39.

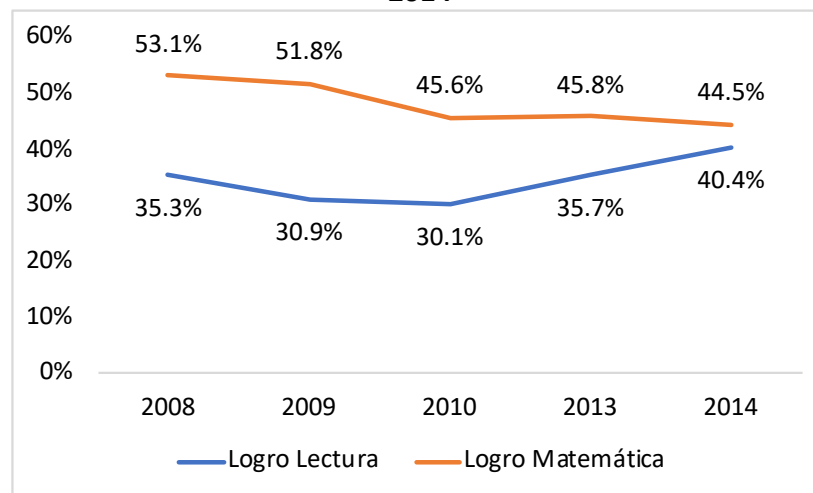
2014. En sexto primaria el nivel de logro en lectura aumentó 5 puntos porcentuales de 35% en 2008 a 40% en 2014 y en matemática bajó 9 puntos, de 53% en 2008 a 44% en 2014.

Gráfica 8. Niveles de logro en lectura y matemática, alumnos de tercero primaria, 2008 a 2014



Fuente: CIEN, con base en datos de DIGEDUCA, MINEDUC.

Gráfica 9. Niveles de logro en lectura y matemática, alumnos de sexto primaria, 2008 a 2014



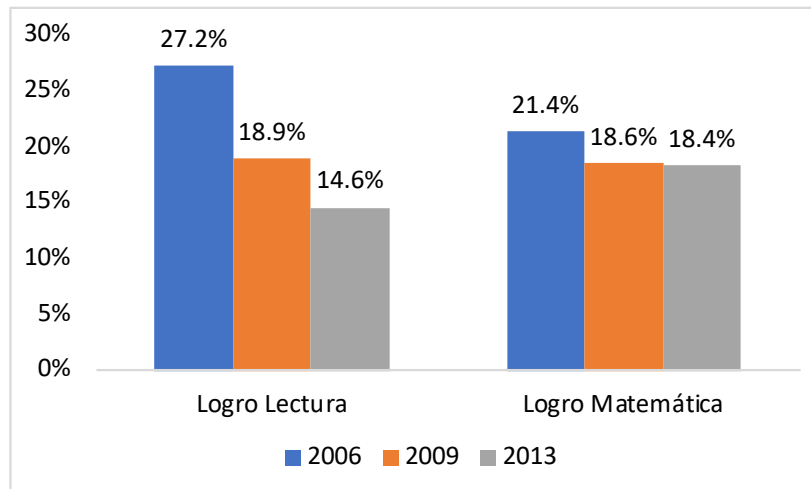
Fuente: CIEN, con base en datos de DIGEDUCA, MINEDUC.

4.3.2. Tercero Básico

Las evaluaciones en tercer grado del ciclo básico se realizaron en los años 2006, 2009 y 2013¹⁰. El logro en lectura se redujo 12 puntos porcentuales, pasando de 27% en 2006 a 15% en 2013 y el logro en matemática se redujo 3 puntos de 21% en 2006 a 18% en 2013.

¹⁰ En el año 2018 se diseñaron las pruebas y se efectuó una prueba piloto en 3,322 estudiantes de 162 establecimientos. En 2019 se evaluará a aproximadamente 200 mil estudiantes de tercero básico. SEGEPLAN, 2019. "Tercer Informe de Gobierno 2018-2019", pág. 89.

Gráfica 10. Niveles de logro en lectura y matemática, alumnos de tercero básico, 2006 a 2013

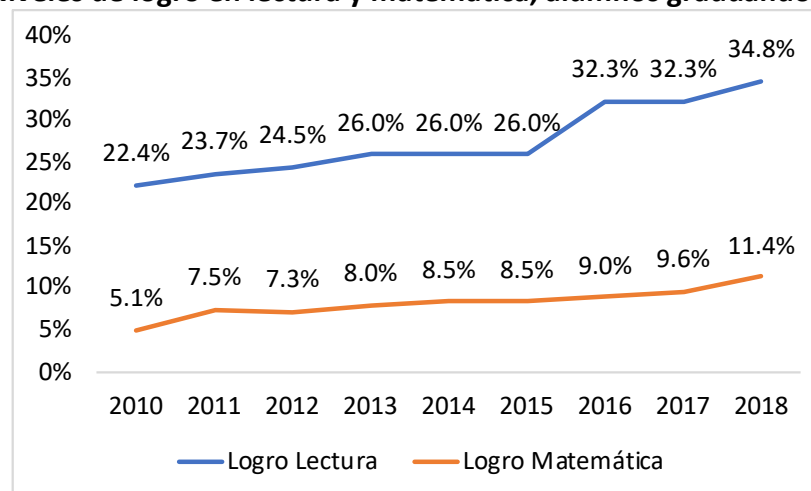


Fuente: CIEN, con base en datos de DIGEDUCA, MINEDUC.

4.3.3. Graduandos

Las evaluaciones a graduandos muestran que el logro en lectura mejoró 12 puntos porcentuales, de 22.4% en 2010 a 34.8% en 2018 y el logro en matemática mejoró 6 puntos pasando de 5% en 2010 a 11% en 2018. Aunque hubo mejoras, el porcentaje de graduandos que alcanzan el nivel de logro en ambas pruebas es bastante bajo, especialmente en matemática.

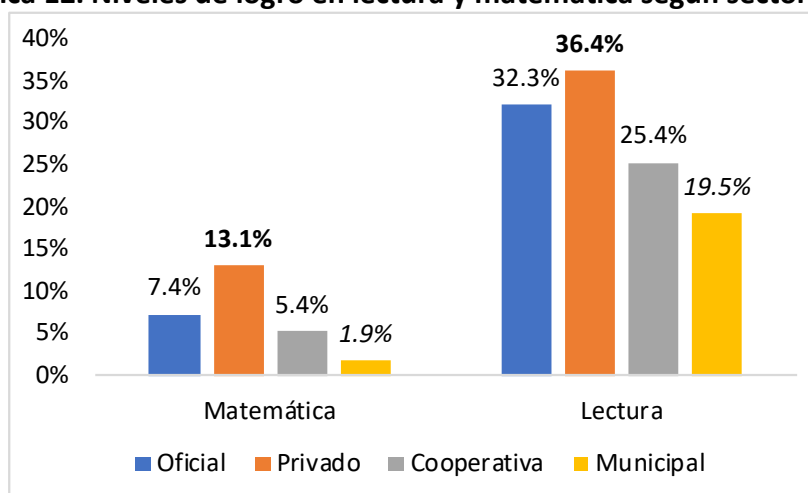
Gráfica 11. Niveles de logro en lectura y matemática, alumnos graduandos, 2010 a 2018



Fuente: CIEN, con base en datos de DIGEDUCA, MINEDUC.

El nivel de logro varía según sector. Aunque en el año 2018 el nivel de logro es superior en el sector privado (13.1% en matemática y 36.4% en lectura) comparado con el sector municipal (1.9% en matemática y 19.5% en lectura), aún estos niveles son bastante bajos y se tienen grandes desafíos en la calidad educativa incluso en el sector privado. Ver Gráfica 12.

Gráfica 12. Niveles de logro en lectura y matemática según sector, 2018



Fuente: CIEN, con base en datos de DIGEDUCA, MINEDUC.

4.3.4. Evaluaciones internacionales de lectura y matemática

La participación de Guatemala en evaluaciones internacionales también confirma que, aunque los puntajes han mejorado y el país ha salido de las últimas posiciones, aún se tienen desafíos importantes respecto a los conocimientos que los estudiantes están adquiriendo.

Las pruebas internacionales en donde se ha evaluado los conocimientos en lectura y matemática y en las que Guatemala ha participado son:

- Para el nivel de educación primaria:
 - Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo -SERCE- (2006).
 - Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo -TERCE- (2013)¹¹
- Para el nivel de educación básica:
 - Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes para el Desarrollo -PISA-D- (2018).

4.3.4.1. SERCE Y TERCE

Estas pruebas se realizaron para una muestra de estudiantes de tercero y cuarto primaria. La muestra del SERCE y TERCE para cada grado fue de aproximadamente 4,060 estudiantes en 180 escuelas. En el SERCE participaron 16 países latinoamericanos y en el TERCE, 15.

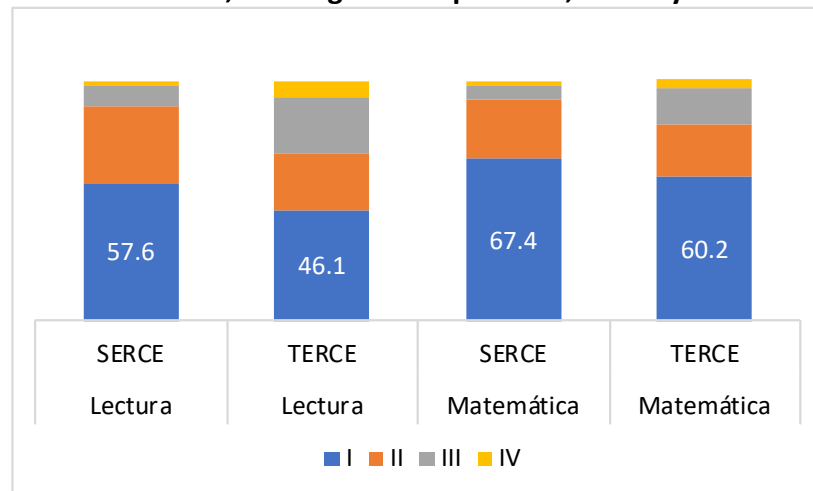
Las pruebas SERCE y TERCE se dividen en cuatro niveles de desempeño (I, II, III, IV), donde el nivel IV corresponde al desempeño más alto y el nivel I al más bajo. En estas pruebas en el nivel I se evalúan capacidades de menor nivel cognitivo y tareas simples.

¹¹ En 2019 se tiene planificado iniciar a realizar el “ERCE 2019”, Estudio Regional Comparativo y Explicativo, 2019. DIGEDUCA, MINEDUC. En 2018 se hizo una prueba piloto en la que participaron 2,429 estudiantes, 142 docentes y 71 directores. SEGEPLAN, 2019. “Tercer Informe de Gobierno 2018-2019”, pág. 89.

En Guatemala la cantidad de estudiantes que se ubicó en el nivel más bajo (nivel I) fue:

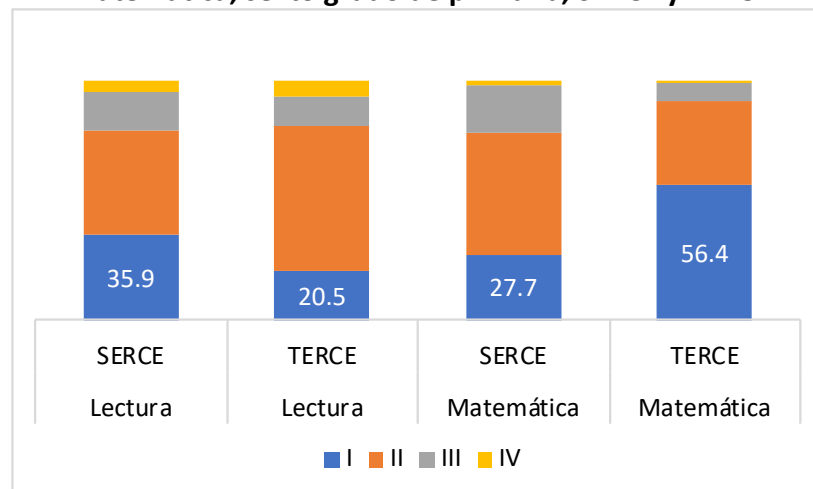
- Tercero primaria:
 - Lectura: 58% en SERCE y 46% en TERCE.
 - Matemática: 67% en SERCE y 60% en TERCE.
- Sexto primaria:
 - Lectura: 36% en SERCE y 21% en TERCE.
 - Matemática: 28% en SERCE y 56% en TERCE.

Gráfica 13. Proporción de alumnos según niveles de desempeño en lectura y matemática, tercer grado de primaria, SERCE y TERCE



Fuente: CIEN, con base en datos de OREALC/UNESCO.

Gráfica 14. Proporción de alumnos según niveles de desempeño en lectura y matemática, sexto grado de primaria, SERCE y TERCE



Fuente: CIEN, con base en datos de OREALC/UNESCO.

Por lo tanto, si se comparan las proporciones de estudiantes que lograron alcanzar el nivel II o más, se puede observar que hubo mejoras en lectura y matemática en tercero primaria, pero en sexto primaria mejoró la lectura y empeoró matemática.

En tercero primaria se observa una mejora de 11 puntos porcentuales en lectura y de 7 puntos en matemática. En sexto primaria hubo una mejora de 15 puntos porcentuales en lectura y una reducción de 28 puntos en matemática.

En la comparación internacional, en el SERCE, para el tercer grado de primaria Guatemala ocupó el penúltimo lugar de 16 países evaluados en lectura y matemática, solo por arriba de República Dominicana. En sexto grado de primaria ocupó el ante penúltimo lugar tanto en lectura como en matemática. En el TERCE, realizado siete años después del SERCE, las puntuaciones de lectura y matemática mejoraron y con ello la posición relativa de Guatemala respecto a los demás países.¹² En tercer grado de primaria, Guatemala ocupó el onceavo lugar de 15 países evaluados, tanto en lectura como en matemática. En sexto grado de primaria ocupó el décimo lugar en matemática y noveno en lectura. Ver Tablas A1 y A2 en Anexos.

4.3.4.2. PISA-D

Más recientemente, en el año 2018, Guatemala participó en el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes en su versión para países en Desarrollo -PISA-D-, la cual es comparable con la evaluación PISA que se realiza cada tres años a nivel internacional desde el año 2000 y en la cual han participado más de 80 países. Este programa evalúa a estudiantes de 15 años del ciclo básico en las áreas de lectura, matemática y ciencias. La evaluación PISA-D se realizó por primera vez en 2018, en ella participaron nueve países en vías de desarrollo:

1. Guatemala
2. Honduras
3. Panamá
4. Ecuador
5. Paraguay
6. Zambia
7. Senegal
8. Camboya
9. Bután

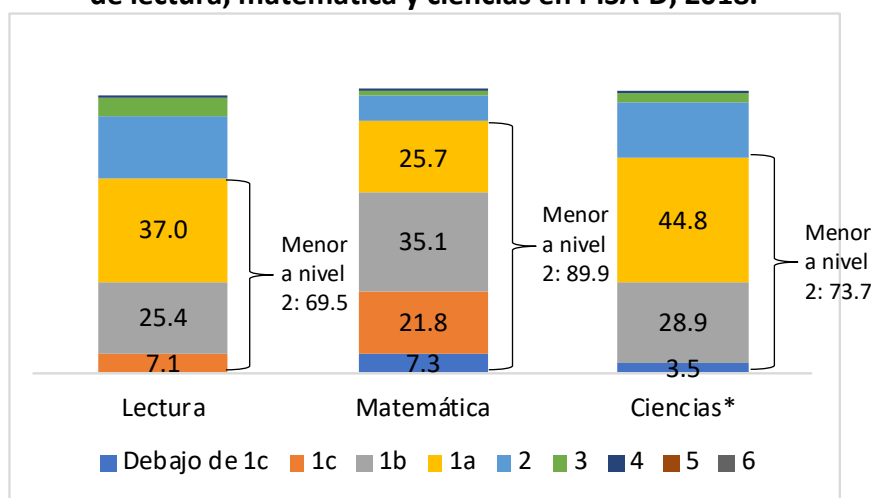
La muestra en Guatemala fue de 6,040 estudiantes en 204 establecimientos.

¹² En la primera entrega de resultados del TERCE se compararon las puntuaciones con las del SERCE. En la segunda entrega de resultados se aclaró que por la mayor complejidad del TERCE, en éste en realidad se usó una escala distinta. En el SERCE la media de la escala fue fijada en 500 puntos con una desviación estándar de 100 puntos, en tanto que, en el TERCE, la media fue 700 puntos y una desviación estándar de 100 puntos. En la primera entrega de resultados del TERCE se utilizó la escala comparable con el SERCE, pero en la segunda entrega de resultados se usó la nueva escala, la cual se usará en futuros estudios, de tal forma que la comparabilidad se mantiene entre el SERCE y el TERCE y entre el TERCE y los futuros estudios.

La prueba se divide en distintos niveles de desempeño, donde el nivel 6 corresponde al desempeño más alto y el nivel 1 al más bajo (el nivel 1 se descompone en 1a, 1b, 1c). El nivel 2 es considerado el nivel básico de competencia en donde los estudiantes empiezan a demostrar habilidades y destrezas, que les permitirán participar de manera efectiva y productiva en su vida¹³. Es decir, el nivel 2 es el nivel de aptitud mínimo que se espera de un estudiante al finalizar el ciclo básico. En la prueba PISA-D, a partir del nivel 3 se considera ya un nivel alto de desempeño.

En Guatemala la cantidad de estudiantes que se encuentra por debajo del nivel 2 es: 70% en lectura, 90% en matemática, el 74% en la prueba de ciencias.

Gráfica 15. Proporción de alumnos guatemaltecos según nivel alcanzado en las pruebas de lectura, matemática y ciencias en PISA-D, 2018.



Fuente: CIEN, con base en datos de DIGEDUCA, 2018a, páginas 53 a 55.

*en el caso de ciencias en nivel “debajo de 1c” en realidad corresponde a “debajo de 1b”, en esa categoría están agrupados los niveles “debajo de 1c” y “1c”. Para lectura y matemática sí están divididos los dos niveles.

Los resultados de PISA-D se compararon con los resultados obtenidos por otros países latinoamericanos en la última evaluación PISA (2015).¹⁴ Los resultados muestran que, de los siete países para los que se tienen resultados de la evaluación, Guatemala se ubica en el cuarto lugar en lectura y en el tercer lugar en matemática y ciencias. Si se toman en cuenta los 13 países latinoamericanos, tanto los de PISA, como los de PISA-D, Guatemala se ubica en el décimo segundo lugar en lectura (solo por arriba de República Dominicana) y en el décimo primer lugar en matemática y ciencias (solo por arriba de República Dominicana y Paraguay). En Guatemala, de las tres áreas evaluadas, en matemática se tienen los resultados más bajos. Ver Tabla A3 en Anexos.

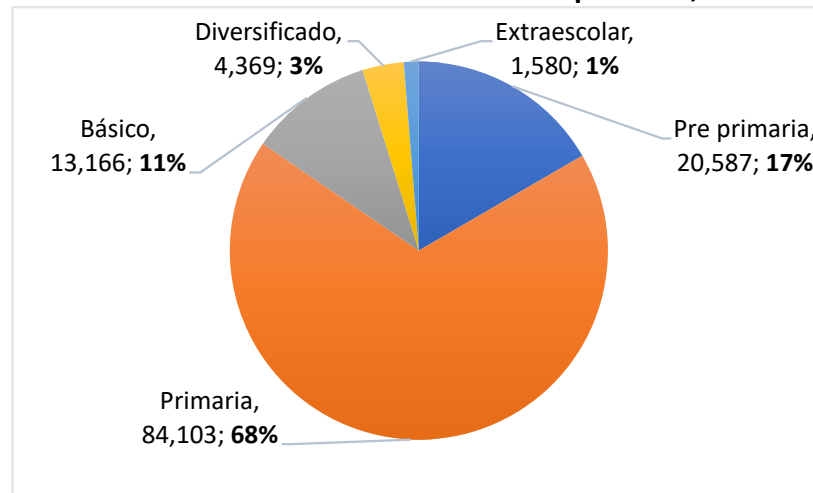
¹³ DIGEDUCA, 2018a, pág. 33.

¹⁴ Al momento de realizar el informe de PISA-D, ya se habían recopilado los datos del informe de PISA para 2018 pero aún se encontraban en fase de análisis. La muestra en Guatemala fue de 6,040 estudiantes en 204 establecimientos.

4.4. Recursos humanos

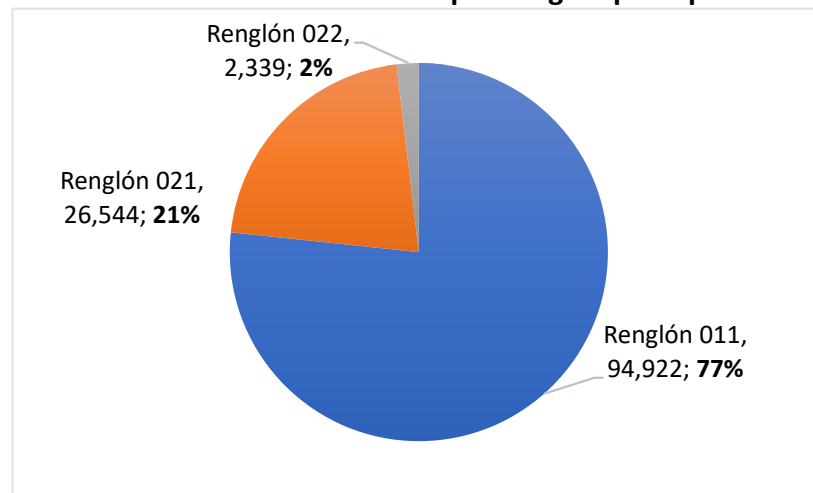
Al 31 de enero de 2019, según información proporcionada por el MINEDUC, había 123,805 puestos docentes¹⁵, de los cuales, 68% corresponden a docentes de primaria, 77% son puestos del renglón presupuestario 011 “Personal Permanente”¹⁶ y la mayor cantidad de los docentes se encuentra en los renglones C (24%) y D (23%). Ver Gráficas de la 16 a la 18. Además del personal docente, el MINEDUC cuenta con 11,344 empleados administrativos.¹⁷

Gráfica 16. Docentes del sector oficial por nivel, 2019



Fuente: CIEN, con base en datos de MINEDUC.

Gráfica 17. Docentes del sector oficial por renglón presupuestario, 2019



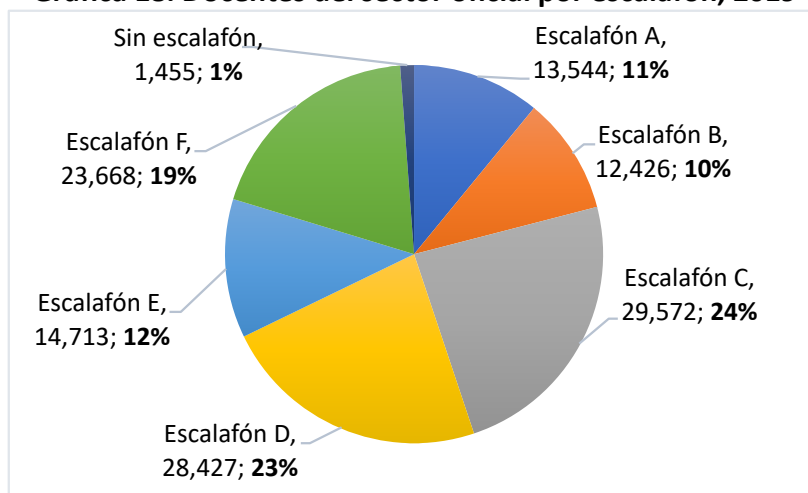
Fuente: CIEN, con base en datos de MINEDUC.

¹⁵ Datos proporcionados por el MINEDUC a través de una solicitud de Información Pública.

¹⁶ El renglón 021 es personal supernumerario y el 022 es personal por contrato.

¹⁷ Este dato resulta de restar al total de empleados reportados para enero de 2019 en la página de información pública del MINEDUC (135,149), la cantidad de docentes anteriormente expuesta (123,805).

Gráfica 18. Docentes del sector oficial por escalafón, 2019

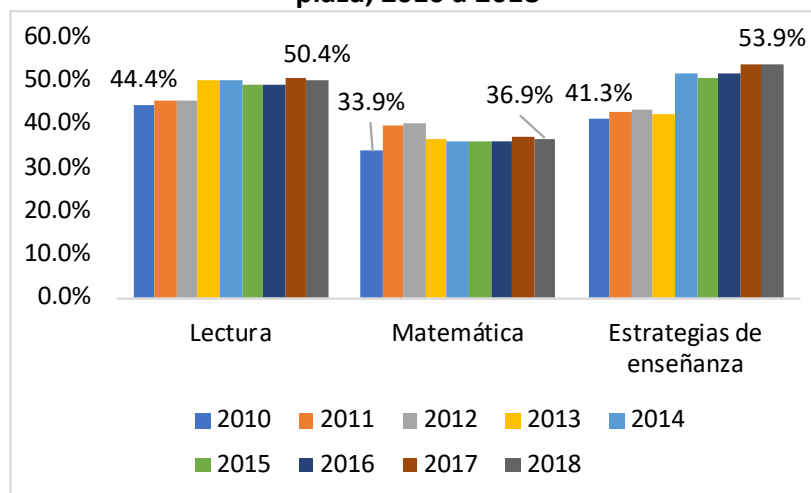


Fuente: CIEN, con base en datos de MINEDUC.

La calidad de la formación inicial docente aún presenta desafíos. El resultado de las evaluaciones de lectura y matemática de los graduados de la carrera de magisterio señala deficiencias en la formación a nivel de diversificado, ya que, en 2017 solamente 2.8% de los graduados de magisterio alcanzaron el nivel esperado en matemática y el 28.7% alcanzó el nivel de logro en lectura. El logro de bachillerato fue 10.8% en matemática y 32.3% en lectura.

Estas deficiencias en la formación se vuelven a observar en los resultados de la evaluación diagnóstica que se realiza a los docentes optantes a plaza. De los 28,913 docentes que realizaron la evaluación en 2018, los resultados indican que tuvieron el 50% de respuestas correctas en lectura, 37% de respuestas correctas en matemática y el 54% fueron correctas en el área de estrategias de enseñanza.

Gráfica 19. Porcentaje de respuestas correctas en las pruebas de docentes optantes a plaza, 2010 a 2018



Fuente: CIEN, con base en datos de DIGEDUCA, MINEDUC.

Los resultados de la evaluación diagnóstica realizada a los docentes optantes a plaza han variado muy poco desde el año 2010. En las estrategias de enseñanza la cantidad de respuestas correctas aumentó 12.6 puntos de 41.3% en 2010 a 53.9% en 2018, en lectura la cantidad de respuestas correctas aumentó 6 puntos de 44.4% en 2010 a 50.4% en 2018 y en matemática 3 puntos de 33.9% en 2010 a 36.9% en 2018. La Formación Inicial Docente se trasladó a nivel universitario desde el año 2012, y quedó en firme a partir del año 2017, por lo cual, es probable que este cambio aún no se vea reflejado en las pruebas de docentes. Habría que evaluar si en el futuro tiene algún impacto en estas pruebas.

Si los docentes no están formados y capacitados en habilidades de lectura y matemática, no se puede esperar que logren que sus estudiantes desarrollen esas destrezas y capacidades durante su proceso de formación. Carecer de una preparación para el trabajo en el aula dificulta que el proceso de enseñanza-aprendizaje se realice con éxito para los estudiantes, quienes no logran desarrollar las competencias y destrezas para el nivel y grado en el que se encuentran.

En la planificación estratégica del MINEDUC en 2017 se resaltan dos deficiencias fundamentales en el proceso formativo de los docentes: 1) deficiencias en la enseñanza del uso de la tecnología como herramienta docente y para el aprendizaje en el aula; y 2) insuficiente práctica supervisada a lo largo del proceso formativo del docente, que les impide formar en condiciones reales que deberán enfrentar en el contexto escolar¹⁸.

En el Informe de PISA-D se señala que “el conocimiento de los docentes del área que imparten y la calidad de la instrucción, tienen efectos tangibles en el desempeño de los estudiantes, más aún que su nivel de educación, experiencia, cualificaciones, situación laboral o salario”.¹⁹ Asimismo se afirma que el tipo y la calidad de formación que reciben los docentes, así como los requisitos para acceder y progresar en la profesión docente, definen la calidad del profesorado, por lo que atraer, desarrollar y mantener a los buenos docentes deberían ser las prioridades de las políticas públicas docentes.

4.5. Políticas docentes

Como lo ha señalado el Diálogo Interamericano y su programa PREAL en diversos documentos, pero en especial en el estudio regional “El estado de las políticas docentes” hay una creciente preocupación en Centroamérica y República Dominicana con respecto a la calidad de la educación porque los centros educativos públicos no están logrando que los niños y jóvenes desarrollen las habilidades y competencias para la vida y para la inserción laboral de manera exitosa, lo cual es especialmente preocupante para los estudiantes en situación de vulnerabilidad. Los expertos coinciden en que la calidad docente es el factor más importante, por el lado de la escuela, para lograr los aprendizajes esperados por parte de los estudiantes.

¹⁸ MINEDUC, 2016. Plan Operativo Anual, pág. 23.

¹⁹ DIGEDUCA, 2018a, pág. 127.

A pesar de reconocer la importancia de los docentes para mejorar la educación en nuestros países, las políticas públicas no parecen reflejar esto. En la mayoría de países del istmo centroamericano las políticas docentes, que rigen y norman los sistemas de reclutamiento, formación, retención y apoyo a los maestros son todavía inadecuadas. Los informes de seguimiento a las políticas docentes han resultado valiosos para dar seguimiento al tema e impulsar reformas, pero los procesos son lentos en relación a la necesidad de modernizar los sistemas educativos para que respondan de mejor forma a los requerimientos de los estudiantes.

4.5.1. El Sistema Nacional de Formación del Recurso Humano Educativo, SINAFORHE

Como parte del Plan de Educación 2008-2012, y en consonancia con la política de Formación del Recurso Humano acordada en el Consejo Nacional de Educación en 2009, en ese mismo año, el MINEDUC presentó la propuesta inicial del SINAFORHE. Su fin principal era la formación integral de los recursos humanos para desarrollar un proceso educativo público de excelencia y calidad. Según su diseño preliminar, involucraba a docentes, directivos y personal técnico en todos los niveles del sistema educativo.

El SINAFORHE estaba integrado por cinco subsistemas:

1. Formación inicial docente,
2. Formación continua,
3. Acreditación y certificación,
4. Innovación e investigación
5. Dignificación del Recurso Humano Educativo.

En el año 2011 se instaló una comisión técnica para el desarrollo del SINAFORHE, propuesta que fue concluida en el 2012 con una estrategia y con una ruta crítica para su implementación. En 2013 se elaboró una estrategia de operativización del SINAFORHE y en 2016 se trabajó en el diseño de una Dirección encargada de su desarrollo. Sin embargo, a partir del año 2017, ya no se le dio seguimiento a este esfuerzo, quedando desarticulada su integración e impulsando individualmente los programas de Formación Inicial Docente -FID- y la formación continua a través del Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente, PADEP/D.

Entre los objetivos específicos del SINAFORHE y que se perdieron al ya no darle continuidad están:

- Establecer una coordinación efectiva con las universidades del país para incidir en los procesos de formación inicial docente.
- Procesos de acreditación y certificación de entidades y programas que realicen procesos de formación, profesionalización y actualización del recurso humano educativo.

- Procesos de investigación e innovación educativa para mejorar la formación del recurso humano educativo.

La formación continua abarcaba más que el PADEP/D, pues este es considerado únicamente como un programa de profesionalización, pero en el componente de formación continua se incluía:

- Inducción al servicio
- Actualización permanente
- Profesionalización y
- Acompañamiento

El componente de acompañamiento quedó incluido dentro del SINAIE, como se explica más adelante, aunque habrá que revisar cómo avanza la implementación de éste, pues aún se encuentra en su fase inicial (ver sección 4.11.2 de este documento). Los componentes de inducción al servicio y de actualización permanente desaparecieron cuando desapareció el SINAFORHE.

4.5.2. La formación inicial docente, FID

Debido a las deficiencias detectadas en la preparación de los maestros, desde 2012 se realizó una reforma a la formación inicial docente, llevándola al nivel de educación superior (universitario). Se institucionalizó por medio de Acuerdo Gubernativo 247-2017 y el Acuerdo Ministerial 3452-2017 del 17 y del 24 de noviembre de 2017, respectivamente.

El fortalecimiento de la formación, evaluación y gestión del recurso humano del sistema educativo nacional está contemplado en las ocho políticas definidas por el Consejo Nacional de Educación –CNE–.

La formación inicial de docentes de nivel primario -FID- se lleva a cabo en dos etapas²⁰: la etapa preparatoria se cursa en el ciclo diversificado del nivel medio autorizada por el MINEDUC -Bachillerato en Ciencias y Letras con Orientación en Educación- y la etapa de especialización se lleva a cabo a nivel universitario (profesorado).

En los Informes de Gobierno de los años 2016, 2017 y 2018 se reporta que en dichos años se atendieron 6,267; 6,034 y 7,505 estudiantes en la etapa preparatoria de Bachillerato en Ciencias y Letras con orientación en Educación y sus especialidades²¹. Asimismo se menciona que en dichos años se beneficiaron a 3,366; 4,500 y 3,530 estudiantes a través de becas universitarias en el marco del Profesorado en Educación Primaria y sus especialidades, impartido por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC).

²⁰ Artículo 1 del Acuerdo Gubernativo número 247-2017 y artículo 3 del Acuerdo Ministerial número 3452-2017.

²¹ El Anuario estadístico de evaluaciones de DIGEDUCA reporta que se evaluaron 12,965 estudiantes de magisterio de todos los sectores en el año 2016, 12,623 en el año 2017 y 12,078 en el año 2018.

Según información proporcionada por el MINEDUC, la primera cohorte de la FID inició en 2015, año en el que se invirtieron Q7 millones. En 2018 inició la cuarta cohorte. Entre 2015 y 2018 se había invertido Q50 millones en la FID, de los cuales, más de la mitad se habían invertido en la primera cohorte (Q25.8 millones). Ver Tabla 1.

Tabla 1. Inversión por año y cohorte, Formación Inicial Docente.

| Año/Cohorte | Primera | Segunda | Tercera | Cuarta | Total |
|--------------|--------------------|--------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| 2015 | Q7,097,200 | | | | Q7,097,200 |
| 2016 | Q11,045,903 | Q8,188,117 | | | Q19,234,020 |
| 2017 | Q5,068,800 | Q4,040,960 | Q2,421,760 | | Q11,531,520 |
| 2018 | Q2,610,960 | Q4,124,560 | Q2,933,920 | Q2,483,360 | Q12,152,800 |
| Total | Q25,822,863 | Q16,353,637 | Q5,355,680 | Q2,483,360 | Q50,015,540 |

Fuente: CIEN, con base en datos de MINEDUC.

4.5.3. Formación continua

En cuanto a la formación continua, el MINEDUC ha implementado el Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente, PADEP/D. Este es un programa universitario de formación a nivel superior organizado con el objetivo de mejorar las competencias profesionales de los docentes de los niveles preprimaria y primaria. El mismo fue institucionalizado por medio del Acuerdo Ministerial número 1176-2010 y se le delegó a la Dirección General de Gestión de Calidad Educativa -DIGECADE- y a la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural -DIGEBI-.

El PADEP/D tiene acreditación universitaria de Profesorado y una duración de dos años. Según el artículo 8 del acuerdo de su creación, el programa fue diseñado para que participaran las universidades interesadas, sin embargo, hasta la fecha solo ha sido implementado en la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media -EFPEM- de la Universidad de San Carlos de Guatemala -USAC-.²² El PADEP/D ha tenido un costo de Q464.3 millones, como se muestra en la Tabla 2, por lo que es necesario preguntarse, si el PADEP/D es impartido en la universidad pública ¿por qué se trasladan recursos propios del MINEDUC para su financiamiento?

Hasta el 2018, el PADEP/D había formado a cinco cohortes. Los estudiantes de la quinta cohorte se graduaron el 13 de febrero de 2019. De acuerdo al MINEDUC, hasta la quinta cohorte del PADEP/D, egresaron del programa 20,782 docentes²³, con lo cual, el costo promedio de cada graduado fue Q19,467; como se muestra en la Tabla 2.

²² La primera cohorte del PADEP/D inició en el año 2009, aún cuando no se había institucionalizado el programa, mediante un convenio marco de cooperación entre el MINEDUC y la USAC y una carta de entendimiento entre el MINEDUC y la EFPEM para la ejecución de las actividades de la primera cohorte en mayo de 2009. Las cartas de entendimiento para la ejecución de las actividades de la segunda, tercera, cuarta y quinta cohortes del PADEP/D fueron firmadas con fechas de junio de 2010, agosto de 2012, octubre de 2013 y enero de 2015.

²³ Declaraciones del Ministro de Educación durante la graduación de la quinta cohorte, febrero de 2019.

Tabla 2. Inversión por año y cohorte, PADEP/D.

| Año/Cohorte | Primera | Segunda | Tercera | Cuarta | Quinta | Sexta | Total |
|-------------------------------|--------------------|--------------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------------------|---------------------|
| 2009 | Q16,565,695 | Q0 | Q0 | Q0 | Q0 | Q0 | Q16,565,695 |
| 2010 | Q8,904,000 | Q0 | Q0 | Q0 | Q0 | Q0 | Q8,904,000 |
| 2011 | Q3,346,000 | Q24,061,882 | Q0 | Q0 | Q0 | Q0 | Q27,407,882 |
| 2012 | Q4,743,000 | Q11,563,968 | Q0 | Q0 | Q0 | Q0 | Q16,306,968 |
| 2013 | Q0 | Q1,806,358 | Q21,762,600 | Q0 | Q0 | Q0 | Q23,568,958 |
| 2014 | Q0 | Q0 | Q39,683,096 | Q0 | Q0 | Q0 | Q39,683,096 |
| 2015 | Q0 | Q0 | Q44,479,608 | Q40,292,184 | Q10,371,088 | Q0 | Q95,142,880 |
| 2016 | Q0 | Q0 | Q1,578,444 | Q16,394,944 | Q55,303,808 | Q0 | Q73,277,196 |
| 2017 | Q11,565,675 | Q0 | Q0 | Q51,832,648 | Q0 | Q33,798,160 | Q97,196,483 |
| 2018 | Q29,580,210 | Q0 | Q0 | Q0 | Q10,734,075 | Q25,893,120 | Q66,207,405 |
| Total | Q74,704,580 | Q37,432,208 | Q107,503,748 | Q108,519,776 | Q76,408,971 | Q59,691,280 | Q464,260,563 |
| Graduados²⁴ | 2,543 | 3,155 | 6,142 | 5,029 | 3,913 | n/a | 20,782 |
| Costo por graduado | Q29,376.56 | Q11,864.41 | Q17,503.05 | Q21,578.80 | Q19,526.95 | n/a | n/a |
| Costo promedio | | | | Q19,467.29 | | | |

Fuente: CIEN, con base en datos de MINEDUC.

²⁴ La cantidad de graduados por cohorte fue obtenida de diversas fuentes públicas. Los graduados de la primera y segunda cohortes fueron obtenidos de los documentos de evaluación (MINEDUC 2012b y 2014b). Los de la cuarta cohorte, de la página del EFPEM y los de la quinta cohorte, de la página web de la Presidencia de la República. No hubo dato público de los graduados de la tercera cohorte, por lo que la cantidad de graduados se obtuvo de la diferencia entre la cifra total de graduados que el Ministro de Educación mencionó en la graduación de la quinta cohorte y la suma de las cohortes 1, 2, 4 y 5.

En 2018 había inscritos 4,823 estudiantes en la sexta cohorte.²⁵ El PADEP/D se amplió desde el Profesorado hacia la Licenciatura. En el año 2017 se inició el proceso de inscripción de docentes graduados en las primeras cohortes del Profesorado para iniciar estudios de Licenciatura²⁶. En 2018 había 6,443 docentes cursando estudios de Licenciatura en la USAC en la primera cohorte de Licenciatura del PADEP/D.²⁷

Hasta inicios de 2019, se han publicado tres informes con evaluaciones realizadas por la DIGEDUCA a las cohortes de la primera a la quinta²⁸:

- La primera cohorte fue evaluada entre mayo y julio de 2011 y el informe publicado en febrero de 2012.
- La segunda cohorte fue evaluada en julio de 2012 y el informe publicado en el año 2014.
- Las cohortes tercera, cuarta y quinta fueron evaluadas en los años 2014 y 2015 y el informe publicado en el año 2016.²⁹

Asimismo en 2016 se publicó una investigación sobre la formación del PADEP/D, otros factores asociados y el rendimiento escolar.

Estas evaluaciones fueron resumidas por DIGEDUCA en el documento “La formación continua y el Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente PADEP/D”³⁰, en donde se destacan una serie de conclusiones y recomendaciones³¹:

1. Hubo un cambio de actitud de los docentes respecto de su profesión. Su práctica docente se vio modificada a través de las transformaciones curriculares.
2. Se requiere fortalecer permanentemente la calidad de los catedráticos universitarios.
3. Es necesario fortalecer el programa en bilingüismo.
4. Hay un requerimiento de otros niveles de especialidad para directores y aulas multigrado³².

²⁵ SEGEPLAN, 2019. “Tercer Informe de Gobierno 2018-2019”, pág. 87.

²⁶ MINEDUC Informativo. Boletín no. 29, 24 de agosto de 2017.

²⁷ SEGEPLAN, 2019. “Tercer Informe de Gobierno 2018-2019”, pág. 87.

²⁸ Sobre esta primera cohorte, USAID publicó una sistematización de la experiencia, Espinoza & Garcés, 2011. También en 2013, el Ministerio de Educación publicó un compendio de experiencias exitosas de participantes y egresados del PADEP/D, MINEDUC, 2013.

²⁹ En realidad, la evaluación se hizo a la cuarta y quinta cohortes y parcialmente a la tercera, dado que cuando se realizó, la tercera cohorte ya había egresado y no se pudo establecer contacto con los estudiantes. Además, contrario a las evaluaciones de la primera y segunda cohortes que lograron recoger información de todos los estudiantes inscritos al momento de la evaluación, esta evaluación solo tuvo acceso a una muestra de 374 estudiantes de la cuarta y quinta cohortes (para referencia, hay que tomar en cuenta que de la cuarta cohorte se graduaron 5,029 docentes y en la quinta 3,913, es decir, una muestra de 374 de 8,942 equivale al 4%).

³⁰ DIGEDUCA, 2018b. “Líneas de Investigaciones Educativas”, págs. 49-52.

³¹ Además de estos ocho listados aquí, Ureta, 2017, señala algo que no se puede obviar: a pesar que en la evaluación de la tercera, cuarta y quinta cohortes se señaló que una de las principales fortalezas del PADEP/D era la figura del asesor pedagógico, el número de estos ha sido bajo y por lo tanto hubo una cantidad elevada de estudiantes por asesor pedagógico. En la primera cohorte hubo 2,543 estudiantes graduados y 46 asesores pedagógicos (55 estudiantes por asesor), en la segunda hubo 3,155 graduados y 65 asesores (49 estudiantes por asesor).

³² El 23.4% de los alumnos de la primera cohorte y el 31.8% de los alumnos de la segunda cohorte trabajaba en aulas multigrado.

5. Es necesario el monitoreo y evaluación de los formadores de formadores.
6. La ausencia de incentivos a los maestros los lleva a abandonar los estudios.
7. El programa ha permitido a los estudiantes conocer y aplicar nuevas herramientas didácticas con sus estudiantes.
8. Los estudiantes de tercero y sexto primaria que tenía profesores participando en el PADEP/D no presentaron diferentes resultados que los docentes no PADEP/D³³.

Es decir, hasta la fecha, el PAEP/D no ha logrado una mejora en el rendimiento de los estudiantes atendidos por los docentes que han participado en el mismo.

En cuanto a otros programas de formación en servicio, hasta el momento se han realizado algunos programas de capacitación ejecutados por el MINEDUC, universidades, fundaciones y organizaciones internacionales y locales, con el fin de mejorar las destrezas y competencias de los maestros.

Por ejemplo, en 2014 el MINEDUC inició el programa de Formación y Actualización en la implementación del Currículo Nacional Base en el aula, para que los docentes formadores de escuelas e institutos normales oficiales fueran actualizados en la aplicación de enfoques, estrategias de enseñanza, aprendizajes actualizados, prácticas pedagógicas innovadoras, uso de tecnología para el aprendizaje, manuales físicos, digitales y otros recursos pedagógicos.³⁴ Este programa para formadores fue resultado de una alianza entre el Ministerio y tres universidades privadas (Del Valle de Guatemala, Internaciones y Panamericana), pero ya no continuó.

Con el apoyo del Programa Umbral de la Millenium Challenge Corporation -MCC- se ha iniciado la profesionalización de docentes del nivel medio mediante la implementación del Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente para el Ciclo Básico -PADEP/CB-, acción urgente para elevar la preparación de docentes especializados, especialmente en el área científica incluyendo matemática, física, química, entre otros. Se está llevando a cabo con la participación de tres universidades privadas, las cuales son responsables de la implementación del programa de formación. En el año 2018 este programa se atendió a 1,907 docentes y está focalizado en Alta Verapaz, Chiquimula, Jalapa, Sacatepéquez, y Sololá.³⁵

Si bien hay estrategias y programas que se han iniciado y que pueden parecer alentadores, cuando se comparan las políticas de formación docente a nivel internacional se revela el

³³ Esta última conclusión surgió del informe “La relación entre la formación PADEP/D, otros factores asociados y el rendimiento escolar”, Burho, J., 2016; que aplicó metodología cuantitativa con estadística inferencial y comparativa usando como variables dependientes los resultados de pruebas de lenguaje y matemática y como variables independientes los factores asociados. Las otras evaluaciones del PADEP/D se hicieron con base a encuestas, entrevistas y observación de los involucrados en su ejecución aplicando metodología cualitativa, cuantitativa descriptiva, y sistematización de experiencias docentes.

³⁴ MINEDUC, 2014a. “Avances y retos. Ruta crítica. Prioridades del plan de implementación estratégica de educación 2012-2016”, pág. 37.

³⁵ SEGEPLAN, 2019. “Tercer Informe de Gobierno 2018-2019”, pág. 88.

gran reto en materia de profesionalización docente que enfrenta Guatemala. Según el informe TERCE, Guatemala contaba con el cuerpo docente menos formado de la región latinoamericana:

- En tercero primaria, solo el 20% de los estudiantes guatemaltecos era atendido por profesores con título de profesor del nivel post-secundario o más. Guatemala junto a Honduras y Nicaragua se encontraban entre los porcentajes más bajos. El promedio Latinoamericano fue 79% y en Chile el 99% de los estudiantes de tercero primaria era atendido por profesores con título de profesor del nivel post-secundario o más. En Costa Rica, Paraguay, Argentina y Uruguay el porcentaje era 90% o más.³⁶
- En sexto primaria, solo el 40% de los estudiantes guatemaltecos era atendido por docentes que poseen un título de profesor de nivel post-secundario o más. Guatemala junto a Honduras y Nicaragua se encontraban entre los porcentajes más bajos. El promedio Latinoamericano fue 80% y en Uruguay el 99% de los estudiantes de sexto primaria era atendido por profesores con título de profesor del nivel post-secundario o más. En Costa Rica, Chile, Paraguay y Argentina el porcentaje era superior al 95%³⁷

En conclusión, se están haciendo esfuerzos por mejorar la formación docente, inicial y en servicio, pero aún son insuficientes y con pocos resultados para garantizar una preparación que lleve a tener docentes competentes para enfrentar los desafíos de las escuelas en el siglo XXI.

4.5.4. Reclutamiento y selección

El proceso de reclutamiento y selección para el nombramiento del personal docente permanente (renglón presupuestario 011), en los niveles de educación preprimaria y primaria fue reformado en el año 2013, se basa en cinco criterios y se hace por medio de un concurso de oposición.

Tabla 2. Criterios a considerar para docentes optantes a plaza

| Criterio | Valor |
|--|---------------|
| Tiempo de servicio | 0 a 20 puntos |
| Residencia | 0 a 20 puntos |
| Méritos académicos, actualización docente y capacitación | 0 a 20 puntos |
| Méritos en el servicio docente y proyección social | 0 a 25 puntos |
| Calidad en el servicio* | 0 a 15 puntos |

Fuente: elaborado con datos del Acuerdo Ministerial 2575-2013.

*los 15 puntos son asignados según el punteo obtenido en la prueba diagnóstica.

³⁶ OREALC/UNESCO, 2016, págs. 12 y 13.

³⁷ *Ibíd.*, págs. 34 y 35.

Para que un docente quedara en la nómina de elegibles, debía obtener una calificación mínima de 60 puntos en la prueba diagnóstica. De lo contrario debía someterse nuevamente a la prueba (previa capacitación por parte del MINEDUC) y si obtenía nuevamente una calificación menor a 60 puntos, se le descartaba (artículo 6 del Acuerdo Ministerial 2575-2013). Sin embargo, dicho requisito fue derogado mediante el Acuerdo Ministerial 2941 del 14 de diciembre de 2016, dado que el MINEDUC debía contratar personal para puestos vacantes para el ciclo 2017 y no contaba con recursos para la capacitación de los docentes que la requirieran. Por lo que la prueba se realiza, pero no es necesario cumplir con el requisito de 60 puntos para entrar a la nómina de elegibles. Con esto se aleja de un objetivo de contar con un proceso de reclutamiento y selección en el nombramiento de los docentes más riguroso en cuanto a las capacidades de los docentes a contratar.

Como se mencionó en el diagnóstico, y se mostró en la Gráfica 19 (en la página 28), los resultados de la prueba diagnóstica a los docentes optantes a las plazas disponibles en primaria y preprimaria, que evalúa las áreas de lenguaje, matemática y habilidades de enseñanza denotan los serios problemas en formación, lo que hace más importante seleccionar a los mejores candidatos para los puestos disponibles cuando se realiza el proceso de convocatoria y selección docente, dado que como también se señaló anteriormente, los conocimientos del docente tienen efectos directos en el desempeño de los estudiantes, más que cualquier otra cosa, incluido su nivel de educación, experiencia o salario.

Los criterios de oposición vigentes para preprimaria y primaria son insuficientes para garantizar la contratación de los mejores candidatos a la docencia. La ponderación de los puntajes asignados a cada criterio no permite identificar plenamente las capacidades y destrezas con que cuenta el docente para su trabajo en el aula. El peso de la prueba diagnóstica es el menor en la ponderación de los criterios de selección, lo cual contradice el interés de mejorar la calidad de la educación. El requisito de un puntaje mínimo era en sí mismo un primer filtro para la selección de docentes. Pero al derogarse este requisito, la prueba diagnóstica se reduce aún más en importancia.

La normativa vigente no contempla realizar entrevistas a los optantes a plaza, ni se verifica su desempeño en el aula a través de una clase modelo, ni en el sistema de oposición para plazas 011 ni en el proceso de contratación a los maestros bajo rubro 021. El país está rezagado en la implementación de procesos más modernos de selección y contratación, esquemas que ya se utilizan en países de la región latinoamericana como República Dominicana, Perú y Ecuador.

La institucionalización de la prueba diagnóstica a los docentes que quieren optar a una plaza en el MINEDUC incide en que la misma forme parte de la cultura en el sector magisterial, y es un proceso aceptado de manera multisectorial. Sin embargo, el MINEDUC no cuenta con procesos sistemáticos para detectar a los maestros con un desempeño débil, para ayudarles a mejorar o enfrentar de manera clara y transparente casos de desempeño débil persistente, incluyendo opciones de salida.

Actualmente se cuenta con un sistema de selección basado en oposición que se aplica solamente para la contratación en primaria y preprimaria, bajo el renglón presupuestario 011. Dicho sistema es descentralizado y desde 1996 ha venido apoyando al aumento de la cobertura de servicios educativos. Sin embargo, no ha podido aplicarse para puestos en la secundaria debido a la falta de un reglamento que norme el proceso. Dicho reglamento se está trabajando a nivel ministerial con apoyo de la cooperación de MCC. Ante la falta de la norma correspondiente se sigue el procedimiento de selección vigente, que consiste en que cada director selecciona docentes con base a las solicitudes y expedientes que se conforman.

En el informe de la evaluación PISA-D se reporta que los docentes en servicio del ciclo básico no tomaron un examen competitivo para ingresar a la profesión docente. A partir de 2013, se reglamentó el proceso de selección para el nombramiento del personal docente en el nivel medio (primaria y preprimaria) de los centros educativos públicos por medio del Acuerdo Gubernativo 188-2013, aunque no se han contratado nuevos docentes bajo esta nueva reglamentación. Otros países participantes en PISA-D como Camboya, Ecuador, Honduras, Paraguay y Senegal, sí obligaban a los docentes del nivel medio a tomar un examen competitivo para ingresar a la profesión docente.

4.5.5. Políticas de remuneración

La actual estructura de políticas docentes no atrae ni busca retener a los más talentosos. Un incentivo para atraer y retener a los buenos docentes es la remuneración. El Gobierno de Guatemala ha acordado con el gremio magisterial incrementos generales negociados vía pactos colectivos. Los aumentos salariales negociados para todos los maestros fueron de 8%, 10%, 12% respectivamente en el período 2013 a 2015³⁸. En diciembre del año 2018 se negoció un nuevo pacto colectivo que otorga un incremento del 10% a los salarios en el año 2019 y 5% en el año 2020, entre otros beneficios³⁹. Para analizar si éstos incrementos pueden clasificarse como salarios competitivos o no, es importante considerar que al inicio de labores un docente tiene un sueldo de Q. 4,011⁴⁰, es decir gana aproximadamente 34% más que el salario mínimo del sector agrícola y no agrícola vigente (Q2,992.37)⁴¹, mientras que, a los 20 años de servicio, ubicándose en la categoría F del escalafón y según su especialidad, un maestro puede ganar Q.9,024.75, un 302% más que el salario mínimo. Es importante destacar que los incrementos concedidos vía negociaciones políticas de pactos colectivos de condiciones de trabajo se otorgan a todos los maestros independientemente de su desempeño y logros de aprendizaje de sus alumnos.

³⁸ Al final, los incrementos fueron del 8% en el 2014 pasando el salario inicial de Q.2,740 a Q.2,959; y del 23% en 2015 llegando el salario inicial a Q.3,646 que estuvo vigente hasta finales de 2018. Acuerdos Gubernativos 549-2013 y 493-2014.

³⁹ La propuesta inicial era de incrementos del 5% en los años 2018, 2019 y 2020. Otros beneficios monetarios directos son: 1) bono de profesionalización para los docentes egresados de PADEP y FID por un monto de Q.600 en 2019 y Q.700 en 2020; 2) bonificación anual única de Q.2,500 en diciembre de cada año, entre otros.

⁴⁰ Acuerdo Gubernativo 31-2019. El salario docente es solamente por cinco horas laborales.

⁴¹ Acuerdo Gubernativo 242-2018.

4.5.6. Evaluación docente en servicio

No existen mecanismos de gestión que coadyuven a mejorar el nivel y calidad de la educación que se imparte a los niños y niñas de Guatemala. Si bien existe normativa para realizar evaluaciones anuales al maestro, ésta no se gestiona de manera sistemática, ordenada y coherente. No se evalúa regularmente a los docentes⁴²; se utilizan criterios de desempeño muy generales y ambiguos, mal definidos; no son pruebas técnicamente sólidas (basados en evidencia) e independientes, que tomen en cuenta el aprendizaje de los alumnos y no existen mecanismos para vincular los resultados de las evaluaciones con incentivos a los docentes.⁴³

La evaluación de los docentes es un tema pendiente aún para el MINEDUC, aunque se ha mencionado por parte de las autoridades educativas en diversos foros que el tema debe abordarse y se ha incluido en un inciso del pacto colectivo recién firmado.⁴⁴ La falta de acuerdos entre autoridades educativas y gremios docentes está mediada por negociaciones que no siempre atienden criterios técnicos de buen desempeño.⁴⁵

Un elemento importante que ha surgido en la discusión nacional en torno a la aprobación del nuevo pacto colectivo es la supervisión y la evaluación docente, aspectos de índole estructural a los cuales se asocia particularmente con la débil capacidad institucional del Ministerio de verificar el desempeño y el cumplimiento docente.

Tampoco se evalúa el efecto que los programas de Formación Inicial Docente -FID- o los de formación en servicio como el PADEP tienen sobre las capacidades del docente y el aprendizaje de los niños. Para cada cohorte graduada de estos programas debería diseñarse un instrumento de evaluación para el docente en servicio después de haber egresado de los mismos. También debería hacerse a los docentes una evaluación de base al inicio y al final de estos programas de formación para ver su impacto o proponer mejoras.

El nuevo pacto colectivo firmado a finales de diciembre de 2018 otorga un bono solo por el hecho de haber participado en los programas de formación. En el caso del PADEP no se evalúa la mejora en el aprendizaje de los estudiantes.

4.5.7. Normativa magisterial

Como se señaló en la parte introductoria de este documento (ver pie de página número 3), la normativa que regula la carrera de los maestros es inadecuada, debido a que aún rige el Decreto 1485 del Congreso de la República “Estatuto Provisional de los Trabajadores del

⁴² El docente únicamente es evaluado al momento de su selección (contratación) para optar a una plaza por medio de la prueba diagnóstica, pero no existe un periodo de prueba al inicio que permita confirmar un buen desempeño en el aula para transmitir conocimientos a los alumnos.

⁴³ CIEN, 2015. “El estado de las políticas públicas docentes”.

⁴⁴ MINEDUC, 2019c. “Pacto Colectivo...”, Artículo 24.

⁴⁵ MINEDUC, 2016b. “Plan Operativo Anual 2017”, pág. 24.

Estado, Capítulo Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional”, conocido como Estatuto Docente, el cual avala la carrera magisterial y establece un escalafón basado en la antigüedad para sustentar los aumentos salariales a los maestros, quienes pueden subir de escalafón cada 4 años. Ingresan en la Escala como Maestro Clase A, y van avanzando hasta llegar a la Clase F. Este marco legal es inadecuado para promover un esquema de meritocracia y condiciones para contar con docentes preparados que logren implementar la educación de calidad en las aulas.

En los artículos 28, 35 y 38 de este Decreto se establece que para cada ascenso de una clase a otra en la catalogación, será indispensable acumular un mínimo de 60 puntos de los evaluados por la Junta Calificadora de Personal, evaluación que deberá hacerse en noviembre de cada año y los ascensos de los docentes deben publicarse en el Diario Oficial a más tardar el 30 de noviembre. Sin embargo, en la práctica se observa que el ascenso de un escalafón a otro se realiza automáticamente solo tomando en cuenta el tiempo de servicio. Esta costumbre es inadecuada para promover un esquema de meritocracia.

4.5.8. Carrera del director

Se carece del fundamento legal e institucional para regular la carrera de los directores de centro educativo de la primaria. Todo docente tiene puesto de maestro-director. El nombre oficial del puesto de todo docente para fines administrativos es “Director Profesor Titulado”. No existe un proceso de selección ni incentivos para motivar a un docente a aspirar a un puesto de director, pues la remuneración es la misma que para un maestro que imparte clases en el aula. Ello aunado a la ausencia de un programa de desarrollo de liderazgo de los directores denota una carencia importante en nuestro sistema educativo.

Hay programas de capacitación a Directores con un alcance parcial (ejecutados por MINEDUC, por universidades y organizaciones que trabajan con escuelas), pero se carece de una estrategia sistemática de fortalecimiento de las capacidades del Director de centro educativo.

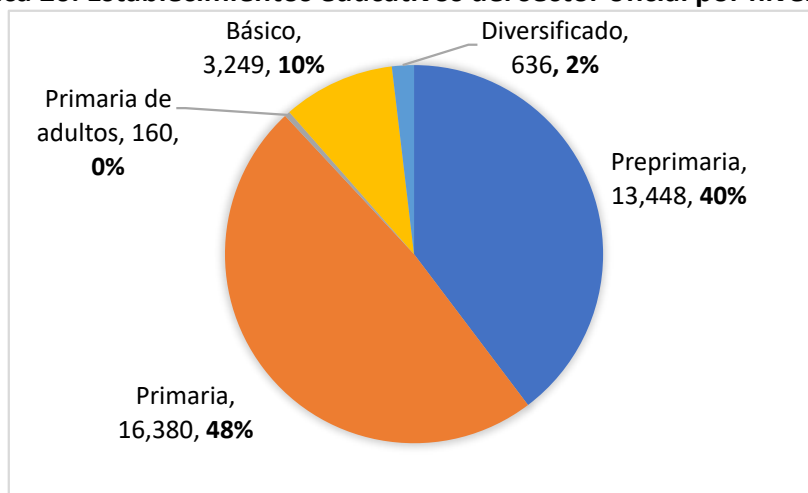
4.6. Recursos físicos

En el año 2018, había 33,873 establecimientos en el sector oficial en los distintos niveles educativos. De estos, el 48% eran de primaria y 40% de preprimaria.⁴⁶ Ver Gráfica 20. Estos 33,873 establecimientos funcionan en 21,059 edificios.⁴⁷

⁴⁶ Anuario estadístico 2018.

⁴⁷ Un edificio puede albergar más de un establecimiento, si en el mismo edificio funciona más de una jornada o más de un nivel. El dato de los 21,059 edificios fue obtenido a través de una solicitud de información pública realizada al MINEDUC.

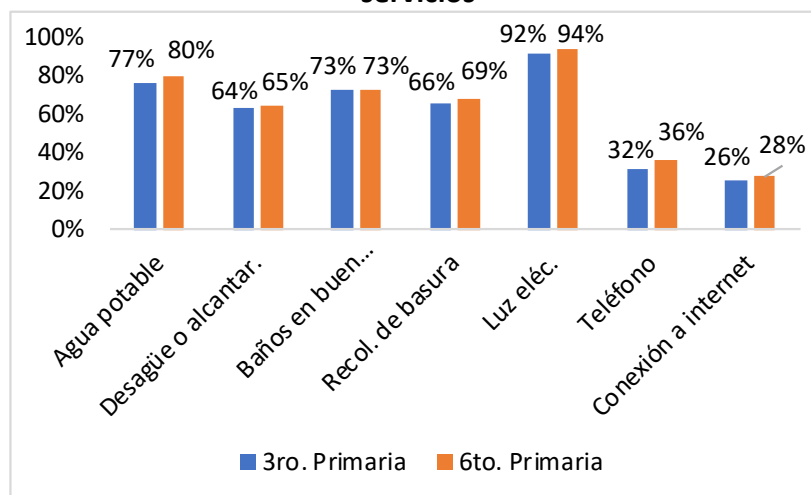
Gráfica 20. Establecimientos educativos del sector oficial por nivel, 2018



Fuente: CIEN, con base en datos de MINEDUC.

Según un estudio elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, con datos recopilados en el TERCE en 2013⁴⁸, existían grandes desafíos de infraestructura en las escuelas de primaria. En cuanto al acceso de servicios, un tercio o menos estudiantes asistía a escuelas con conexión a servicio de internet y a teléfono, y solo dos tercios asistía a escuelas con servicios de desagüe o alcantarillado y servicio de recolección de basura.

Gráfica 21. Porcentaje de estudiantes de primaria que asisten a escuelas con acceso a servicios

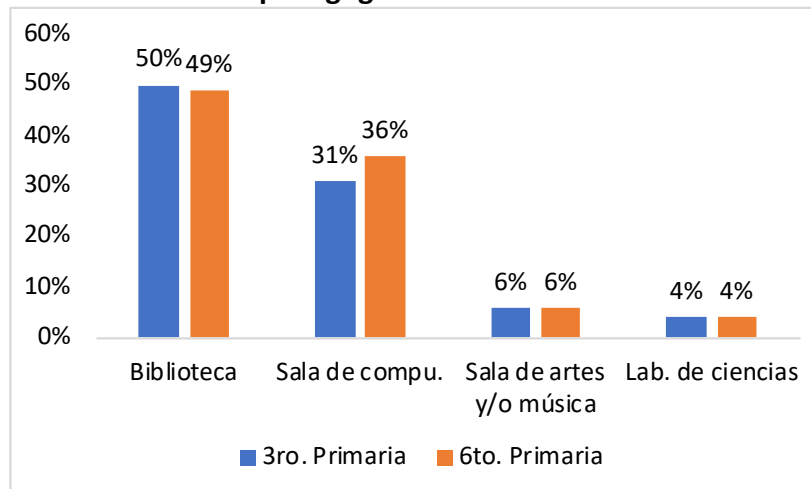


Fuente: CIEN, con base en datos del BID.

Respecto a espacios pedagógico-académicos, solo la mitad de los estudiantes asistía a escuelas con biblioteca, un tercio a escuelas con sala de computación y menos del 10% a escuelas con sala de artes y/o música y laboratorio de ciencias. Ver Gráfica 22.

⁴⁸ La muestra fue de aproximadamente cuatro mil estudiantes que presentaron la prueba, pertenecientes a aproximadamente 180 escuelas (22% público-urbano, 62% público rural y 15% privadas).

Gráfica 22. Porcentaje de estudiantes de primaria que asisten a escuelas con espacios pedagógico-académicos



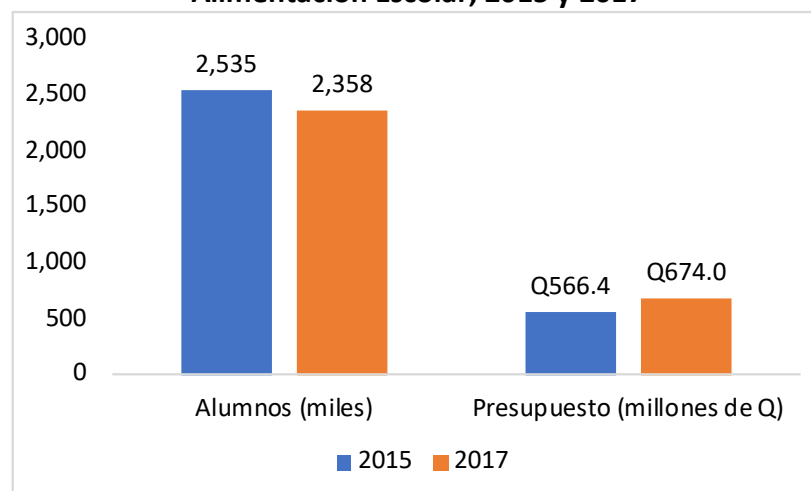
Fuente: CIEN, con base en datos del BID.

4.7. Programas de apoyo

Los programas de apoyo son aportes económicos que el MINEDUC otorga a las Organizaciones de Padres de Familia -OPF-. Los programas de apoyo actualmente son cinco:

1. Programa de alimentación escolar. En el año 2018 se asignaron Q3 diarios por alumno inscrito para los niveles de preprimaria y primaria (equivalente a Q540 anuales). Con la aprobación de la “Ley de Alimentación Escolar”, Decreto número 16-2017, en el año 2019 esta asignación aumentará a Q4 (equivalente a Q720 anuales). En 2015 y 2017 se atendieron a 2.53 y 2.35 millones de alumnos y se gastaron Q566.4 y Q674 millones.

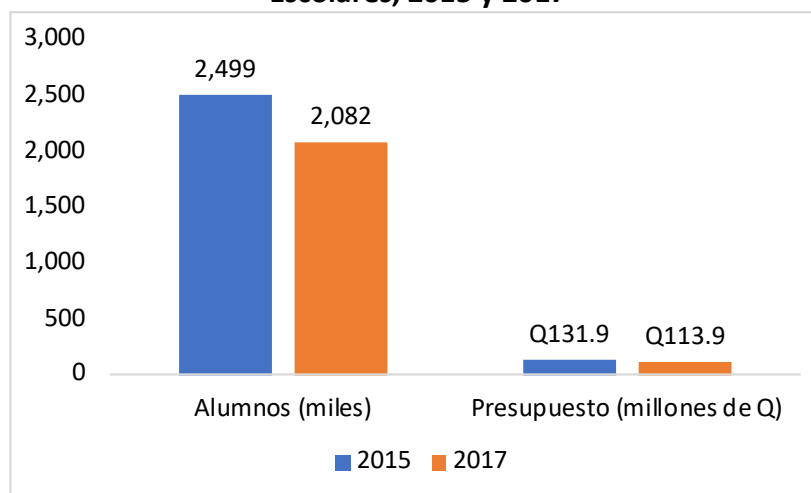
Gráfica 23. Alumnos beneficiados y presupuesto gastado en el Programa de Alimentación Escolar, 2015 y 2017



Fuente: CIEN, con base en datos de SEGEPLAN, Informes de Gobierno y MINEDUC, Memorias de Labores.

2. Útiles escolares. Se asigna un monto anual de Q50 por alumno en el área urbana y Q55 en el área rural para los alumnos de preprimaria y primaria. La base legal de este programa es el Acuerdo Ministerial 3667-2012. En 2015 y 2017 se atendieron a 2.5 y 2.08 millones de alumnos y se gastaron Q132 y Q114 millones.

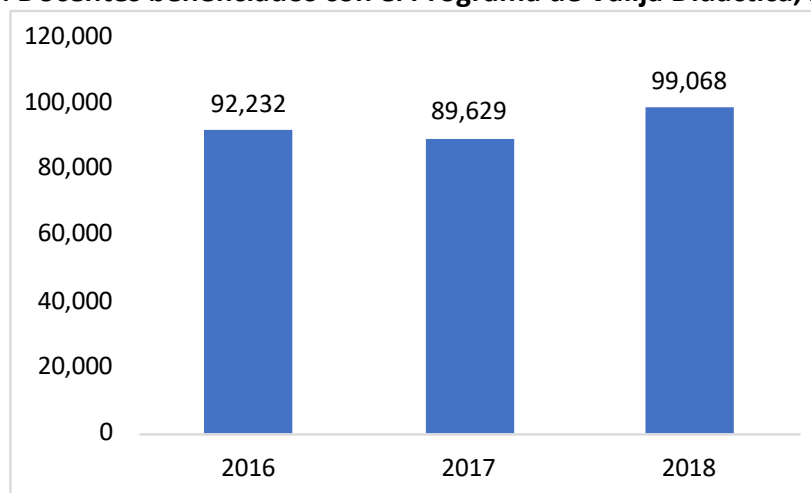
Gráfica 24. Alumnos beneficiados y presupuesto gastado en el Programa de Útiles Escolares, 2015 y 2017



Fuente: CIEN, con base en datos de SEGEPLAN, Informes de Gobierno y MINEDUC, Memorias de Labores.

3. Valija didáctica o materiales y recursos de enseñanza para docentes. Se asigna un monto anual de Q220 por cada docente. En los años 2016 a 2018 se han entregado materiales a entre 90 mil y 100 mil docentes de los niveles preprimaria y primaria.

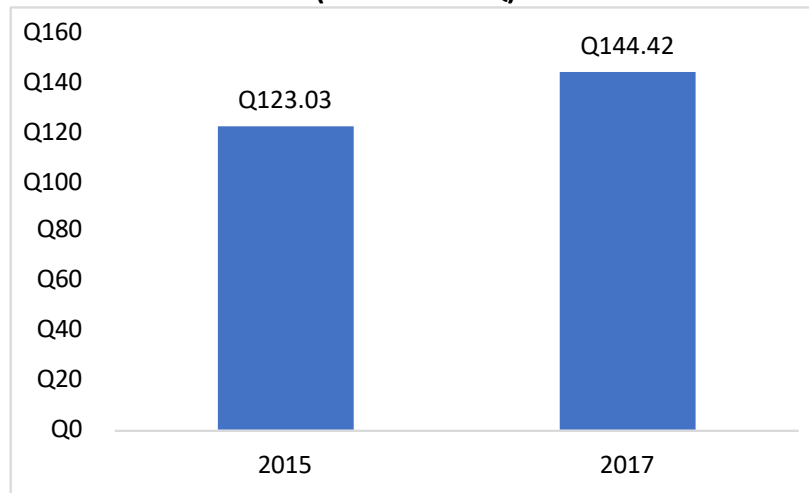
Gráfica 25. Docentes beneficiados con el Programa de Valija Didáctica, 2016 a 2018



Fuente: CIEN, con base en datos de SEGEPLAN, Informes de Gobierno.

4. Programa de Gratuidad. Se hace una asignación por centro educativo de Q40 anuales por alumno inscrito en los niveles de preprimaria y primaria, y Q100 por alumno inscrito en el nivel medio. El programa surgió con el Acuerdo Gubernativo 226-2008 y fue reglamentado en el Acuerdo Ministerial 73-2011, que posteriormente fue derogado por el Acuerdo Ministerial 3211-2018 del 2 de noviembre de 2018. Los recursos del programa de gratuidad están destinados a conserjería, compra de materiales y suministros, servicios básicos, entre otros. En el año 2015 se invirtieron Q123 millones, mientras que en 2017 fueron Q144.4 millones.

Gráfica 26. Presupuesto invertido en el Programa de Gratuidad, 2015 y 2017 (millones de Q)



Fuente: CIEN, con base en datos de SEGEPLAN, Informes de Gobierno y MINEDUC, Memorias de Labores.

5. Remozamiento escolar. El programa se ha venido ejecutando desde hace muchos años. Aunque su base legal más reciente es el Acuerdo Ministerial número 1059-2018 y otorga recursos para mejorar o prevenir el deterioro de la infraestructura escolar. En el año 2018 se les dio mantenimiento preventivo y correctivo a 2,941 edificios escolares en los diferentes niveles educativos, un aumento considerable respecto a los 55 y 325 que habían sido en 2016 y 2017.⁴⁹

La asignación, administración, ejecución y dotación de recursos financieros a los centros educativos para implementar los programas de apoyo fueron desconcentrados a las Direcciones Departamentales en el año 2012 mediante el Acuerdo Ministerial número 3667-2012.

⁴⁹ En el año 2018 el Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda también invirtió en la reposición de 165 establecimientos educativos.

El MINEDUC reportó que en el año 2017 se legalizaron 22,513 OPFs que funcionaban en 29,413 establecimientos públicos a nivel nacional.⁵⁰ Según datos del MINEDUC, en 2017 había 28,890 centros educativos que contaban con OPF, aproximadamente el 85% del total.

Según el artículo 15 del Acuerdo Gubernativo 233-2017, los centros educativos en los que no exista OPF legalmente constituida, para concretar los beneficios de los programas de apoyo podrán ser anexados a una OPF de otro centro educativo.

4.8. Becas y otras ayudas

El MINEDUC históricamente ha otorgado becas para apoyar a estudiantes que lo necesitan. En años recientes los tipos de becas y subsidios otorgados por el MINEDUC son: 1) “Bolsas de estudio” que se otorgan a estudiantes de básico y diversificado por un monto anual de Q1,350 por alumno. 2) “Becas discapacidad” que se otorgan a estudiantes que posean alguna discapacidad. Se otorgan para todos los niveles educativos por un monto anual de Q1,000 por alumno. 3) “Becas alojamiento y alimentación” que se otorgan a estudiantes de diversificado por un monto de Q5,850 anuales por alumno. 4) “Subsidio de transporte” que se otorga principalmente a estudiantes de básico y diversificado de la ciudad de Guatemala. El monto del subsidio de transporte es de Q2.2 diarios para la jornada diurna y Q4.4 para la jornada nocturna.

Además, el Ministerio de Desarrollo -MIDES- otorga “Mi Beca Segura educación media” para estudiantes del ciclo básico y diversificado por un monto de Q2,500 anuales por alumno.⁵¹ En la Tabla 3 se detalla la cantidad de cada uno de este tipo de becas y apoyos otorgados en los años 2016 a 2018.

Tabla 3. Estudiantes beneficiados con becas y subsidios por el MINEDUC y el MIDES, años 2016 a 2018

| | A | B | C | D | E |
|-------------|--------|-------|-------|-------|--------|
| 2016 | 13,912 | 4,271 | 1,468 | 6,475 | 33,121 |
| 2017 | 22,983 | 4,530 | 1,435 | 5,500 | 26,338 |
| 2018 | 29,263 | 5,087 | 1,445 | 5,500 | 28,962 |

Fuente: CIEN, con base en datos de SEGEPLAN, Informes de Gobierno.

A: Bolsas de estudio, B: Becas discapacidad, C: Becas alojamiento y alimentación, D: Mi beca segura educación media (MIDES), y E: Subsidio transporte.

⁵⁰ MINEDUC, 2018. “Segundo año de gobierno. Memoria de Labores 2017-2018”, pág. 22.

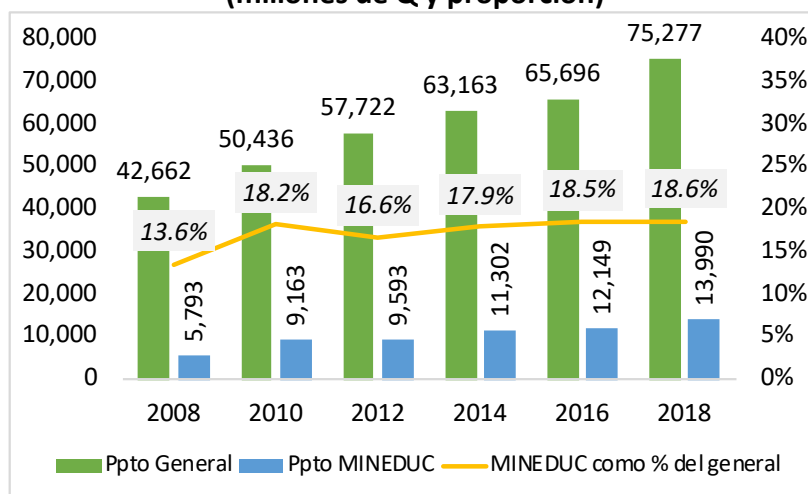
⁵¹ El MIDES también otorga la beca “educación superior” para estudios universitarios. El monto anual por alumno es de Q2,500. En los últimos años se han entregado alrededor de 600 de estas becas al año. También SEGEPLAN otorga becas para estudios superiores, por lo general, en el exterior. En los últimos años SEGEPLAN ha otorgado alrededor de 200 becas anuales.

4.9. Presupuesto

El presupuesto devengado por el MINEDUC en el año 2008 fue Q5,793 millones, mientras que en 2018 fue Q13,990 millones. Esto significa un crecimiento de 142% en diez años.

El presupuesto devengado por todo el Estado entre 2008 y 2018 aumentó 76%, de tal manera que el presupuesto devengado por el MINEDUC pasó del 13.6% del presupuesto total en 2008 al 18.6% en 2018, habiendo alcanzado el 19.3% en 2015. Ver Tabla A4 en Anexos.

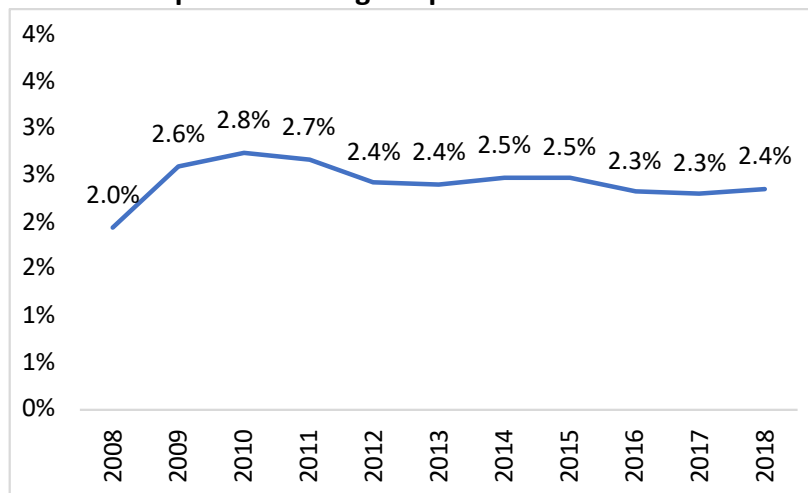
Gráfica 27. Presupuesto general de egresos y presupuesto devengado por el MINEDUC (millones de Q y proporción)



Fuente: CIEN, con base en datos de SICOIN y BANGUAT.

Al compararlo con el Producto Interno Bruto, el gasto del MINEDUC representó el 2.0% del PIB en 2008 y el 2.4% en 2018, habiendo llegado al 2.8% del PIB en 2010.

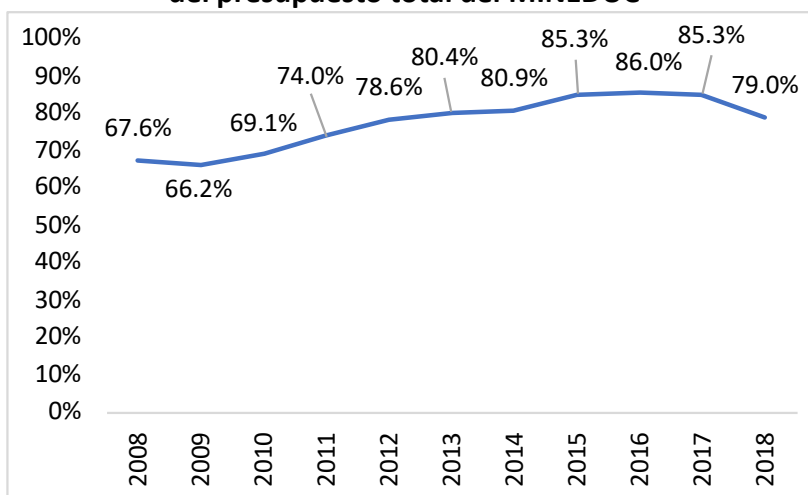
Gráfica 28. Presupuesto devengado por el MINEDUC en relación al PIB



Fuente: CIEN, con base en datos de SICOIN y BANGUAT.

En la Gráfica 29 se observa que entre 2008 y 2018 la proporción del gasto en salarios ha aumentado del 67.6% en 2008 al 79% en 2018, dejando poco espacio para la inversión en otros rubros. En el año 2016 la proporción de recursos destinados a salarios fue incluso del 86% del presupuesto total del MINEDUC.

Gráfica 29. Presupuesto gastado en salarios como proporción del presupuesto total del MINEDUC⁵²



Fuente: CIEN, con base en datos de SICOIN.

4.10. Tecnología

Una de las dos prioridades presidenciales de la Política General de Gobierno 2016-2029 es la Tecnología en el Aula⁵³. Por eso mismo, una de las líneas estratégicas del Plan de Educación 2016-2020 es la tecnología educativa, para lo cual se estableció una meta para finales de 2019 de 7,781 nuevos centros educativos con acceso a la tecnología informática con el fin de mejorar los aprendizajes y reducir la brecha digital.⁵⁴

A través del “Programa 360º Tecnología en el Aula”, en el año 2018 se dotó a 1,014 centros educativos de primaria del sector oficial de igual número de computadoras portátiles para uso docente, así como 16,224 netbooks para estudiantes. En los años 2016 y 2017 se habían entregado 3,264 y 514 equipos respectivamente.⁵⁵

Sin embargo, como se mencionó anteriormente (en la página 29), es indispensable que además del equipo físico se prepare a los docentes para el uso de las tecnologías como recurso de aprendizaje en el aula. Se observa la ausencia de una política y visión de largo plazo para la entrega y utilización de tecnología en las aulas.

⁵² La proporción corresponde al presupuesto devengado en cada año en el grupo de gasto “Servicios Personales”.

⁵³ SEGEPLAN, 2016. “Política General de Gobierno 2016-2020”, pág. 21.

⁵⁴ MINEDUC, 2016a. “Plan Estratégico de Educación 2016-2020”, pág. 12.

⁵⁵ Información recopilada de los informes de gobierno de cada año.

Un estudio publicado en el año 2018⁵⁶ usaba como base la metodología elaborada en el año 2011 en el documento “Integración de las TIC en la escuela: indicadores cualitativos y metodología de investigación”, para evaluar el proyecto “Aulas Fundación Telefónica”. La metodología consta de cuatro dimensiones que pueden resultar muy útiles de tomar en cuenta al momento de implementar tecnología en el aula, con miras a su evaluación de impacto. En forma resumida, las cuatro dimensiones son:

1. Disponibilidad de TIC: en esta dimensión se contabilizan los entornos de uso de las TIC, los dispositivos que se emplean, la ratio de computadores por alumnos, la conectividad y el uso del software.
2. Organización para el uso de las TIC: se hace un análisis de la gestión del cambio hacia las TIC, en los trabajos administrativos y de organización del centro, y en el proyecto educativo.
3. Formación de docentes en el uso de las TIC: se mide la formación digital de los docentes y el acceso a materiales educativos digitales.
4. Presencia de las TIC en las prácticas pedagógicas: se indaga en los objetivos pedagógicos que se plantean los docentes, las estrategias que desarrollan para conseguirlos y los resultados que consiguen en el aula.

Los indicadores evaluados en cada una de las dimensiones se muestran en la Tabla 4.

Tabla 4. Indicadores para la evaluación de la integración de las TIC en las aulas

| DISPONIBILIDAD DE LAS TIC | ORGANIZACIÓN PARA EL USO DE LAS TIC |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Razón n.º de alumnos por computadora para uso pedagógico por turno. • Cantidad de computadoras para uso pedagógico por tipo de conexión a internet. • Existencia y cantidad de computadoras portátiles para uso pedagógico y administrativo. • Porcentaje de computadoras rotas u obsoletas. • Tiempo de existencia de las computadoras en la escuela. • Tiempo promedio de reparación de las computadoras. • Apreciación de los profesores en cuanto a la disponibilidad de computadoras. • Apreciación de los profesores en cuanto a la relación entre el tiempo de reparación de las computadoras y la realización de las actividades pedagógicas planificadas. • Existencia y cantidad de otros equipamientos tecnológicos disponibles para uso pedagógico. • Apreciación de los profesores en cuanto a la disponibilidad de software. • Existencia y variedad de software educativo. • Relación entre la velocidad de conexión a internet y las formas de uso de la computadora. • Existencia de actividades pedagógicas utilizando las TIC en el contra turno escolar. | <ul style="list-style-type: none"> • Existencia y naturaleza de la presencia de las TIC en el proyecto pedagógico de la escuela. • Existencia y grado de importancia de los temas relacionados con las TIC en la planificación escolar colectiva. • Existencia de evaluación colectiva sobre el uso pedagógico de las TIC y su relación con la planificación escolar. • Existencia y tipos de cambio en la gestión pedagógica en función del uso de las TIC. • Existencia y tipos de cambio en las rutinas administrativas en función del uso de las TIC. • Distribución de las computadoras en los ambientes de la escuela. • Existencia y tipo de apoyo a los profesores para el uso pedagógico de las TIC. • Existencia y naturaleza del acceso de la comunidad a las TIC en la escuela. |

⁵⁶ OEI, 2018. “Estudio sobre la inclusión de las TIC...”.

| FORMACIÓN DE DOCENTES EN EL USO DE LAS TIC | PRESENCIA DE LAS TIC EN LAS PRÁCTICAS PEDAGÓGICAS |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Tipo de cursos de formación realizados por los profesores para el uso pedagógico de computadoras e internet. • Contenido de los cursos de formación realizados por los profesores para el uso pedagógico de computadoras e internet. • Actualización de la formación de los profesores para el uso pedagógico de computadoras e internet. • Tipo de cursos de formación realizados por el equipo gestor para el uso pedagógico de computadoras e internet. • Tipos de enfoque de los cursos de formación realizados por el equipo gestor para el uso pedagógico de computadoras e internet. • Pertinencia de la formación recibida en relación con las necesidades de la práctica docente. • Experiencia y familiaridad de los profesores en ambientes virtuales para el mejoramiento profesional. | <ul style="list-style-type: none"> • Naturaleza del uso de computadoras e internet en la planificación pedagógica docente. • Objetivos de los profesores con relación al uso pedagógico de las computadoras e internet. • Estrategias de los profesores con relación al uso pedagógico de las computadoras e internet. • Frecuencia de uso pedagógico de equipamientos de TIC por los profesores. • Existencia y aspectos de la evaluación sobre el uso pedagógico de las TIC en la práctica docente. • Fuentes de acceso a materiales educativos digitales. |

Fuente: OEI, 2011, pág. 43 y 2018, págs. 37 y 38.

En el documento sobre la evaluación del proyecto “Aulas Fundación Telefónica” se hace hincapié en los datos reportados en las evaluaciones de PISA 2012, en donde se observaba que algunos países con altos puntajes en las pruebas reportaban un bajo uso de la tecnología en el aula (Finlandia, Corea del Sur y Japón), pero también había países en donde el uso de las TIC es mayor y tenían buenos resultados en PISA (Singapur, Países Bajos y Estonia), por lo tanto se concluía que no importaba el uso y frecuencia de las TIC, sino para qué se utilizan. Importa el tipo de práctica pedagógica que se logra con los recursos tecnológicos y las condiciones en los que se utilizan más que su disponibilidad.⁵⁷

4.11. Contenidos curriculares

4.11.1. Diseño

Mejorar la calidad de la educación que reciben los niños, niñas y jóvenes guatemaltecos requiere de una visión clara de qué se espera que los alumnos aprendan y qué se espera que los docentes les enseñen. El Currículo Nacional Base se ha derivado del diseño de reforma curricular que se originó desde la Comisión Paritaria para la Reforma Educativa, conformada como seguimiento a los Acuerdos de Paz. Está elaborado en función del desarrollo de competencias. La implementación del Currículo Nacional Base -CNB-⁵⁸ en el

⁵⁷ OEI, 2018, pág. 23.

⁵⁸ Currículum Nacional Base –CNB– existente para todos los grados de los distintos niveles educativos, se exceptúan las carreras de secretariado y perito del nivel diversificado (grados 10-12), que sólo cuentan con *pensum*.

aula aún no se ha generalizado en todos los niveles educativos, aun cuando forma parte de la planificación estratégica 2016 – 2020 del MINEDUC.⁵⁹

Es preocupante que en la última semana del mes de diciembre 2018 se aprobó una reforma al CNB de 2º. y 3º. Básico para reducir de 15 a 10 el número de cursos, lo que en principio tiene lógica, pero no se dio un adecuado proceso de discusión con las instituciones educativas y pedagogos.

4.11.1.1. Tiempo para desarrollar las competencias curriculares

Expertos han señalado que el CNB es ambicioso y se requiere más tiempo del que cumplen las escuelas para lograr el desarrollo de las destrezas y competencias por parte de los estudiantes.

La auditoría social realizada por entidades independientes señala deficiencias en el cumplimiento de los días de clase. El artículo 58 del Reglamento de la Ley de Educación Nacional establece que las centros educativos deben dar clase por lo menos 180 días al año, tanto los públicos, privados y por cooperativa. Existen varias verificaciones, tanto del sector público como del sector privado, para comprobar el cumplimiento de los 180 días de clase y, en términos generales, el cumplimiento efectivo de esta disposición no se logra a nivel nacional. Según reporta Empresarios por la Educación⁶⁰, desde el año base (2010) ha mejorado la cantidad de días en que los establecimientos han permanecido abiertos. En 2017 se reportó un promedio de 170 días de clase, y en 2018 el promedio fue de 176 días. Sin embargo, la cifra dista de lo reportado por el Gobierno que afirma que en 2017 se cumplieron 183 días de clase y que en 2018 fueron 188. Se considera que en realidad aún no se cumple con los 180 días de clase a nivel general, pues existe variabilidad en el cumplimiento a nivel departamental, por lo que se debe hacer énfasis en mejorar el tiempo de clases en la escuela, pero sobre todo que el tiempo en que los estudiantes pasan en el aula sea usado de manera efectiva para impactar en el aprendizaje y las competencias que adquieren los estudiantes a lo largo de su vida escolar.

4.11.2. Sistema de supervisión

El sistema de supervisión del MINEDUC no ha logrado cumplir con su misión de manera efectiva. Según datos reportados por UNESCO, el antiguo sistema de supervisión cuenta con 645 supervisores escolares distribuidos en 25 direcciones departamentales; solamente 104 poseen un cargo por nombramiento; 327 (casi el 50%) son docentes a cargo de la supervisión educativa y el resto (214) son personal de categoría profesional 1 (Capacitador Técnico Pedagógico). La evidencia cualitativa levantada a través de entrevistas a estos supervisores señala que los problemas para liderar la implementación del CNB son la sobrecarga administrativa, que les impide realizar visitas a escuelas con cierta frecuencia y

⁵⁹ MINEDUC, 2016a. “Plan Estratégico de Educación 2016-2020”, pág. 11.

⁶⁰ Empresarios por la Educación, “Informe de resultados”, pág. 7.

llevar a cabo tareas de asesoramiento pedagógico; así como falta de recursos para la movilidad cuando se trata de regiones lejanas y de difícil acceso.⁶¹

4.11.2.1. Sistema Nacional de Acompañamiento Escolar -SINAE-

El nuevo Sistema Nacional de Acompañamiento Escolar -SINAE-, sustituirá al actual sistema de supervisión, y tiene como propósito básico mejorar la gestión educativa, aplicar metodologías innovadoras de aprendizaje y formación teórica-pedagógica para directores (asesoría de gestión) y docentes (asesoría pedagógica) en servicio. Se creó oficialmente por medio de Acuerdo Ministerial No. 1334-2017 del 8 de mayo de 2017.

Se ha planificado que sean los asesores pedagógicos del Escolar -SINAE- quienes deben verificar la puesta en práctica del Currículum Nacional Base.

El SINAE está en fase inicial de implementación. En 2018 se realizó la primera fase de contratación de profesionales para asumir los puestos de asesor pedagógico y asesor de gestión. En la primera fase se priorizan nueve departamentos: Chiquimula, Alta Verapaz, Totonicapán, Quetzaltenango, Quiché, San Marcos, Petén, Sololá y Huehuetenango. En el año 2018 se contrató a 74 coordinadores de distrito, 73 asesores pedagógicos y 23 asesores administrativos.⁶²

Se asignaron fondos del presupuesto 2018 para avanzar, aunque eran recursos limitados para lograr la puesta en marcha del proyecto en mayor escala la cual se ha previsto que se realice de manera progresiva. En el proyecto de presupuesto para 2019 se estableció como meta llegar con SINAE a 122 distritos implementados⁶³, lo que permitiría acompañar a 28,560 directores en los procesos administrativos y a 14,320 docentes en procesos pedagógicos, para lo cual se proyectaba asignar Q75 millones del presupuesto del MINEDUC.⁶⁴

5. Propuestas

Previo a formular las propuestas es de suma importancia señalar que en los últimos años el MINEDUC ha perdido su capacidad rectora. El manejo del recurso humano, especialmente del magisterio, ha sido prácticamente debilitado por el poder financiero que se le ha otorgado en la negociación colectiva. Lamentablemente, el Ministerio de Educación sigue abierto a presiones políticas, principalmente de los partidos políticos que no permiten que

⁶¹ UNESCO, 2017.

⁶² SEGEPLAN, 2019. "Tercer informe de gobierno", pág. 88.

⁶³ En 2017, el MINEDUC tenía 740 distritos escolares a nivel nacional, los cuales iban a pasar un proceso de redistribución a fin de que la cantidad de centros escolares por distrito fueran iguales. MINEDUC, 2018d. "Segundo Año de Gobierno. Memoria de Labores 2017-2018", pág. 31.

⁶⁴ MINEDUC, 2019b. "Presupuesto por Resultados 2019".

esta institución se base en un plan, se profesionalice y esté al servicio de los niños y jóvenes del país.

Adicionalmente desde hace muchos años no tiene coordinación, ni planificación de la infraestructura (construcción de nuevas escuelas). Fondos sociales, municipalidades, consejos de desarrollo y la unidad del Ministerio de Comunicaciones están a cargo de construir la infraestructura, sin embargo, no siempre se atiende un plan, ni las necesidades y prioridades del MINEDUC. Es imperante definir el rol de cada institución en la infraestructura escolar como reparaciones mayores, construcción de nuevas escuelas y la ampliación de nuevas aulas en escuelas existentes. Adicionalmente, debe contemplarse la dotación de mobiliario y equipo.

La producción y entrega de libros de texto ha sido un problema debido a los procesos de licitación y a la logística que conlleva entregarlos. Se han destinado fondos de infraestructura para libros de texto por medio de organismos internacionales. Debe definirse un nuevo sistema o dar un paso a la tecnología para llevar a las escuelas contenidos para la lectura.

Por último, los programas de apoyo están a cargo de las OPFs, sin embargo, varias de éstas tienen dificultades administrativas y de rendición de cuentas, lo que desmotiva a los padres de familia a participar. El acompañamiento, capacitación y colaboración a éstas traerá muchos beneficios para los estudiantes.

Mejores resultados en educación que al final se traduce en el aprendizaje de los alumnos, depende no solo del funcionario de turno, sino de una decisión política de país de concederle al MINEDUC su rol rector, basado en principios de mérito, eficiencia y eficacia, dirigido por los mejores profesionales del país.

Es muy importante que el sistema funcione, que las políticas sean realistas, respetadas y se destinen con recursos financieros para su implementación, que los proyectos e intervenciones sean evaluados sistémicamente, que se tomen decisiones con base en evidencia y que se busque la excelencia en el actuar y en el desempeño. Debe imperar la filosofía de mejora continua, aprendizaje constante e innovación en cada una de sus actividades, donde el alumno debe ser el centro de todo lo que se realice.

Los recursos económicos deben responder a planes de corto, mediano y largo plazo. Los mismos deben contar con metas específicas de cobertura y calidad educativa. Más recursos a esta cartera debieran estar atados a resultados y desempeño. Para mayor detalle consultar documento del proyecto “Ruta para el Desarrollo”, Tema: Gestión Pública – Presupuesto.

Preocupa que en una década no se haya avanzado casi nada en calidad y cobertura educativa, a pesar de haber contado con los recursos económicos. Es muy importante realizar estudios y análisis para conocer lo que está sucediendo en las distintas

comunidades, en especial en aquellas comunidades del área rural donde se presenta la mayor deserción y repitencia escolar. Los resultados de estos estudios demandarán intervenciones específicas, focalizadas e innovadoras para mejorar, lo que demandará formas distintas de resolver los desafíos.

La educación debe abordarse de forma integral. Hay que recordar que el niño cuando ingresa a la escuela debiera haber recibido estimulación temprana y nutrición oportuna para el éxito en el aula. El tema de la desnutrición crónica debe abordarse de forma inmediata porque influye en el desempeño del niño. Este tema es abordado con amplitud en el documento de Salud y Nutrición del proyecto “Ruta para el Desarrollo de Guatemala”.

A continuación, se presentan dos propuestas. La primera corresponde cómo mejorar al actual sistema. La segunda es una invitación a la creación de un sistema complementario totalmente adaptado a las necesidades del Siglo XXI.

5.1. Sistema actual

Corto Plazo (1 año)

1) Definir los sistemas de formación, reclutamiento y selección de docentes:

Se ha identificado que el cambio de formación de los futuros maestros no cuenta con un sistema de mérito y no es competitivo. El MINEDUC paga a la universidad de San Carlos una cantidad importante de recursos al FID, sin embargo, no se tienen los resultados esperados. Por un lado, es cuestionable el pago por ser ambas instituciones estatales; por otro lado, es importante que los jóvenes que se benefician de estos programas sean previamente evaluados para conocer sus capacidades, competencias y vocación con el fin de garantizar que al graduarse serán buenos docentes. Adicionalmente los que se gradúen deben de obtener una certificación del MINEDUC y debieran tener prioridad en el reclutamiento.

Debe mejorarse el proceso de formación fortaleciendo el pénsum de estudios, estableciendo programas y procesos para elevar el nivel de los formadores de formadores, así como vincular de mejor forma la práctica docente a la parte teórica, pues aún no hay una evidencia de mejora en el aprendizaje de los estudiantes de primaria y preprimaria derivada de la reforma realizada.

Si el MINEDUC va a destinar recursos para formar a los futuros maestros, debiera de incluir otras universidades y coordinar con las mismas los contenidos y resultados que se desean. Se podría diseñar un sistema de becas para los jóvenes que tienen talento y capacidad y otorgar la beca al estudiante y que el escoja la universidad previamente certificada.

En el reclutamiento y selección de docentes se debe volver a establecer el requisito de la nota mínima de 60 puntos para estar en la nómina de elegibles, así como otorgar mayor ponderación al resultado de la prueba diagnóstica que actualmente solo tiene valor de 15 de los 100 puntos.

Se deben implementar prácticas de reclutamiento y selección que tomen en cuenta los mejores sistemas de recursos humanos (entrevista, clase modelo, etc.). Se recomienda implementar un sistema digital para apoyar los procesos de oposición y generar un mecanismo más eficiente y transparente de reclutamiento y selección.

Es necesario sistematizar el proceso de selección por oposición para docentes de secundaria a partir de la reglamentación del mismo con base en el Acuerdo Gubernativo 188-2013. El esfuerzo que está haciendo MCC para apoyar en dicha implementación debe volverse una política generalizada.

- 2) **Implementar la carrera del Director de centro educativo:** Es necesario formular una propuesta formal para institucionalizar la figura del director de centro educativo en primaria, secundaria (básicos: telesecundarias y NUFED), con un perfil que le dé relevancia como líder del equipo docente que busca alinear esfuerzos y actores para alcanzar los objetivos de aprendizaje y potenciar las oportunidades de los estudiantes y de los docentes a su cargo.

Los directores tienen una influencia enorme sobre la efectividad de las escuelas y de los docentes, y para fortalecer su liderazgo dentro de las escuelas se necesita profesionalizar la carrera directiva. Un primer paso positivo es el apoyo que se recibirá desde los asesores administrativos del SINAIE, pero esto es insuficiente. Se debe seguir hacia la implementación de una carrera directiva profesional para desempeñarse en el cargo de director de escuela, con evaluaciones periódicas, incentivos y buenas condiciones laborales. Se necesita avanzar hacia mecanismos de selección para los directores, plazos definidos de administración escolar y formación en liderazgo.

- 3) **Fortalecer la política de los programas de apoyo:** Con el fin de que los programas de apoyo lleguen a todos los estudiantes del sector público, se deben implementar acciones al respecto, con base en la normativa vigente y buscando que los recursos sean ejecutados de forma transparente, que no se presten a corrupción y que no queden centralizados en las Direcciones Departamentales.

El acompañamiento y la orientación de las OPFs en materia de inversión de los recursos para el logro de resultados, es muy importante, especialmente en el tema de alimentación escolar. Debe avanzarse en que todas las escuelas tengan su OPF.

Adicionalmente se sugiere fortalecer y mejorar el sistema de monitoreo en las escuelas que realiza la Dirección General de Monitoreo de la Calidad -DIGEMOCA-, e implementar un sistema de monitoreo externo a las escuelas con el fin de verificar que los programas de apoyo se están llevando y desempeñando efectivamente.

Es pertinente hacer un censo de infraestructura escolar que sea dinámico y se actualice en el tiempo. Esto permitirá definir prioridades, recursos y estrategias para la mejora (remozamiento), ampliación y construcción de nuevos establecimientos. Estos debieran obedecer a un modelo basado en la escuela que demanda el siglo XXI.

Mediano Plazo (4 años)

1. **Fortalecer el acompañamiento pedagógico:** Para un adecuado funcionamiento del SINAIE es importante que se vele por los siguientes componentes en el plan estratégico de educación: a) que exista una clara vinculación con el modelo de calidad y orientación hacia mejorar aprendizajes de los estudiantes y lograr reducir la repitencia, b) seleccionar y contratar a técnicos y profesionales del mejor nivel conforme a procesos de oposición, c) implementar un programa de retiro voluntario para supervisores del sistema antiguo, y d) asignar recursos que permitan su adecuado funcionamiento.

Es importante encontrar las mejores prácticas en las aulas e identificar cuáles son las variables claves para compartir con otras escuelas y ponerlas en práctica. Se recomienda estudiar los resultados de la educación bilingüe intercultural y constantemente hacer propuestas de mejora, tanto en la formación del maestro, metodologías, así como en los contenidos curriculares.

2. **Implementar una política de tecnología en las aulas:** Además de dotar de equipos tecnológicos a las aulas, es importante que los mismos sean entregados con una visión de ser herramientas para el proceso de enseñanza-aprendizaje, por lo mismo, los programas de entrega de equipos deben incluir un componente de capacitación docente. Asimismo, se debe fortalecer la formación inicial docente y la formación en servicio en el uso de tecnologías de la información y comunicación como herramientas pedagógicas y para el desarrollo de competencias de los estudiantes.

Se sugiere estudiar las mejores prácticas a nivel mundial, conocer cómo evolucionará la tecnología y diseñar un plan que se pueda implementar en los próximos años en las escuelas públicas y en todo el sistema educativo. La visión es que cada maestro y cada estudiante tenga un dispositivo personal que gradualmente se pueda dotar a los docentes, luego con los jóvenes en secundaria e inmediatamente con alumnos de primaria. Estos programas deben ser acompañados de un equipo técnico que genere contenidos, asesore a los maestros

de cómo utilizarlos y equipos de apoyo para mejoras de hardware y mantenimiento del mismo.

3. **Mantener las evaluaciones periódicas y utilizarlas para la mejora continua:** Se debe mantener los sistemas de evaluación tanto de los estudiantes como de los maestros, con el objeto de conocer las mejores prácticas y los desafíos más grandes a nivel de comunidad y en el caso de la evaluación de graduandos, a nivel de establecimiento.

Los resultados debieran ser discutidos en las instituciones educativas y deben establecerse metas de mejora anuales y de mediano plazo. El MINEDUC podría apoyar a las instituciones tanto del sector público como privado y a los maestros en capacitaciones para la mejora del maestro. En conjunto con el Programa Educativo Escolar y los padres de familia y los alumnos, se debe lograr un compromiso para la mejora continua.

También se recomienda que de forma gradual se vincule el resultado de la prueba de graduandos a la obtención del título del MINEDUC.

Se sugiere crear un sistema de acreditación de centros que certifique un estándar previamente establecido. Estos podrán hacer una prueba inicial, establecer la brecha y diseñar un plan para mejorar su nivel. Esta información permitirá a los padres de familia tener el conocimiento del nivel de los distintos centros educativos.

Largo Plazo (Más de 4 años)

- 1) **Aumentar la cobertura de la educación media por medio de programas de becas:**

La ampliación de la cobertura del ciclo básico y diversificado puede lograrse asignando recursos a becas para estudiantes talentosos pero de escasos recursos para que cursen programas de estudios en diversas instituciones educativas de todos los sectores.

Estos programas deben diseñarse de tal forma que financien todos los gastos escolares, más allá de la matrícula, útiles escolares o materiales, incluso alimentación y hospedaje, tal como ya se hace actualmente a pequeña escala. En algunos casos deben incluirse becas de transporte, pues diversos estudios han demostrado que para los estudiantes del sector público uno de los mayores gastos es el transporte y podría ser un factor de deserción, principalmente en el nivel medio de educación, en donde no existe cobertura en áreas rurales y los estudiantes tienen la necesidad de viajar.

Es importante que se realicen las siguientes acciones: a) acreditar los centros escolares que pueden participar en el programa de becas, b) crear un manual que contenga cómo opera el sistema de becas -reglas claras que premien la excelencia-, c) definir en qué departamentos se otorgarán estas becas, d) un plan de expansión,

e) presupuesto anual, f) sistema de monitoreo y seguimiento y f) asignación de recursos.

Se puede iniciar un plan piloto con el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad -INTECAP-, institución que tiene el diseño de un proyecto que no se ha podido llevar a cabo. Si se tiene éxito, esta institución podría ser decisiva en el aumento de la cobertura de la educación diversificada y técnica del país.

- 2) **Tomar decisiones con base a evidencia para mejorar la calidad educativa:** La calidad educativa depende principalmente de los conocimientos y habilidades del docente, por lo tanto, la mejora en la calidad educativa pasa por lograr que los mejores docentes sean contratados y promovidos a través de una carrera docente basada en el mérito.

Estudios demuestran que los docentes sujetos a mecanismos que fomentan la meritocracia tienen un mayor impacto sobre los aprendizajes de sus estudiantes. La carrera docente debe incluir un correcto proceso de selección, evaluación del desempeño, y un periodo de prueba al inicio del servicio docente, entre otros. Los ascensos en el escalafón deben cumplir con la normativa vigente que establece el cumplimiento de requisitos más allá del tiempo en servicio y los aumentos del salario deben estar vinculados al desempeño y no negociarse a través de pactos colectivos que otorgan aumentos generalizados.

Una carrera docente también debe ser capaz de ofrecer nuevas oportunidades profesionales, con distintos roles en la escuela: docentes mentores, asesores educativos, directores, etc., y con requisitos tales como encontrarse en los escalafones superiores de la carrera magisterial. Para garantizar la calidad docente una herramienta valiosa es la certificación de docentes, pero ésta aún no se ha convertido en una política pública. La DIGEACE ha certificado docentes en áreas específicas, como matemática, pero aún no es un procedimiento que llegue a un número significativo de maestros.

La coordinación con las universidades que forman maestros es sumamente importante. El MINEDUC debiera trabajar en conjunto los contenidos, perfiles de ingreso y egreso de los docentes, competencias y capacidades.

Es necesario realizar una evaluación de las escuelas y los docentes bilingües interculturales para evaluar los avances y desafíos luego de varias décadas de su puesta en marcha.

Muy importante lograr una coordinación entre los colegios y escuelas con el sector productivo con el fin de que se trabaje en el diseño de la escuela del siglo XXI. Debe explorarse modelos de otros países y programas dirigidos a jóvenes que fomenten la empresarialidad y el emprendedurismo.

El MINEDUC debe coordinar con el Ministerio de Economía y otras instituciones los contenidos curriculares y la preparación de jóvenes que están fuera de la escuela para lograr por un lado crear programas masivos de capacitación y por el otro insertarlos en el campo laboral, empatando la oferta y la demanda.

- 3) Implementar un modelo de educación descentralizado:** Se debe aprovechar lo establecido en la Constitución de la República, en la Ley General de Descentralización y en la Política de Descentralización para transferir capacidades al nivel municipal. Debe tomarse en cuenta cómo lo han llevado a cabo otros países, donde previo a transferir las capacidades, se hace un estudio del costo por alumno atendido y se exigen ciertas competencias de parte de la municipalidad, para su transferencia. Es necesario realizar un estudio de esas competencias, análisis legal e ir certificando municipios que tengan las capacidades y la voluntad de administrar el servicio. Se podría iniciar con unos municipios piloto y luego llevarlo a escala.

Un país tan diverso, con una geografía tan compleja y distintas regiones con necesidades tan distintas demandan diversidad para obtener resultados.

En este documento no se abordan todos los sistemas de gestión pública ya que estos son similares para otras instituciones. El MINEDUC no puede seguir con una gestión centralizada y obsoleta. La modernización del sistema de contrataciones y de contraloría, como la del presupuesto y el servicio civil son impostergables. Para mayor información sobre los distintos temas de gestión, consultar los documentos relacionados con Gestión Pública de la “Ruta para el Desarrollo de Guatemala”.

5.2. Propuesta complementaria

La tecnología ha penetrado la vida diaria de las personas más allá de lo que muchos perciben. Con la consolidación del Internet de las Cosas (Internet of Things), en muchos países ya es algo cotidiano que las personas le hablen a su teléfono inteligente y le pidan que instruya a la lámpara de su casa que encienda la luz, previo a su llegada al hogar. La realidad para la gran mayoría de guatemaltecos, sin embargo, dista mucho de estas circunstancias.

Las investigaciones aún no han permitido confirmar que la tecnología mejore la calidad de la educación. Sin embargo, es evidente que la tecnología sí es un diferenciador en el éxito de los países que han logrado cambiar su realidad. Países como Corea del Sur y los Emiratos Árabes Unidos -EAU- evidencian el impacto de la tecnología para apuntalar los esfuerzos por un crecimiento económico que les han permitido convertirse en líderes mundiales. Seúl es considerada una ciudad líder en inmersión digital y de las más avanzadas tecnológicamente en el mundo. Sin embargo, en la década de los 1960, Corea del Sur era

un país dependiente en la producción agraria. En los EAU, Dubai ha atraído más de US\$21 billones en inversión extranjera en tecnología en tres años. Los planes de la nación incluyen desarrollar el primer asentamiento en el planeta Marte en los próximos 100 años e invertir US\$2 billones en investigación y desarrollo. De ser una nación nómada en el desierto, Dubai es ahora considerada una de las diez mejores ciudades del mundo para vivir.

En estos países los avances tecnológicos y la integración de la tecnología en la educación han ido de la mano. En el plan estratégico del Ministerio de Educación de los EAU, Ciencia, tecnología e innovación es uno de los cinco pilares fundamentales alrededor de los cuales se estructura su visión a futuro. A través de este pilar, el Ministerio busca desarrollar una sociedad que es impulsada a su vez por la ciencia, la tecnología y la innovación.

La tecnología no trae bajo los brazos la solución a los problemas educativos. Sin embargo, su ausencia del aula aumenta la brecha en el desarrollo entre los países que no aprovechan sus beneficios y aquellos para quienes la tecnología es parte del día a día en el aula, así como lo son los pupitres, la pizarra o los libros de texto.

Siendo un elemento más de la educación moderna, la tecnología debe ser vista desde un enfoque holístico, definiendo cómo se relaciona e integra con educadores comprometidos, programas y modelos pedagógicos que se benefician del acceso a recursos que permite al estudiante y para quienes la interactividad se convierte cada día más en un factor imprescindible para el aprendizaje. Así pues, la tecnología no puede ser vista como una pantalla que sustituye al docente y los libros de texto, sino como un recurso que se modela al uso que los docentes le dan en el aula, estructurando actividades de investigación, colaboración y aprendizaje independiente alternativamente.

Así como en la actualidad los libros de texto se distribuyen bajo un modelo de uno por estudiante, dispositivos de bajo costo, pero alta capacidad como las tabletas deben encontrar el mecanismo para convertirse en una herramienta fundamental en el aprendizaje de los niños y adolescentes de Guatemala. La amplia gama de recursos educativos, libros digitales, software interactivo para aprendizaje de materias fundamentales y más aún, el acceso a la amplia biblioteca en el Internet y a foros y grupos de discusión, pasarán a formar parte vital del sistema educativo en Guatemala y le abrirán las puertas a su población a mayores y mejores oportunidades de desarrollo personal, profesional y comercial.

5.2.1. En busca de una nueva escuela para el siglo XXI

Guatemala debe alcanzar cobertura en todos los niveles educativos, principalmente en aquellos en donde se reportan índices bajos y que inciden en los deficientes indicadores de rendimiento académico. Se debe proponer una modalidad educativa que tenga impacto directo en la satisfacción de las necesidades de los estudiantes y en donde todos los miembros de la comunidad educativa participen en la priorización de sus propios intereses.

Uno de los niveles que requieren especial y urgente atención es el nivel preprimaria, prioritariamente en el área rural. La incorporación de todos los niños y niñas en edad preescolar al sistema educativo sigue constituyendo un desafío para el sistema escolar guatemalteco. Este nivel representa un predictor del éxito escolar en el nivel primario, el reto es lograr que la mayoría de los niños en la edad correspondiente puedan acceder a la escuela y con ello prevenir las tasas de fracaso y deserción en el nivel primario. En las áreas rurales con predominante población indígena hablante de un idioma maya, se debe de dar prioridad a la contratación de docentes bilingües y capacitarlos para la aplicación de metodología bilingüe, principalmente en los primeros grados del nivel primario y preprimario.

Para ampliar la cobertura en el nivel pre primario, se debe de enfrentar al patrón cultural de las familias y desarrollar una estrategia de sensibilización para que los padres de familia envíen a sus hijos a la escuela entre los 5 y 6 años de edad.

Otro factor que requiere atención especial para la cobertura de este nivel educativo es la cantidad y preparación de docentes especializados, principalmente en modalidad bilingüe.

Para lograr que más niños ingresen al nivel preprimario en áreas lejanas en donde se carece de cobertura en este nivel y por ende también en los otros niveles, es necesario innovar las actuales prácticas de gestión y administración de la escuela, para ello no se puede pretender realizar innovaciones en el modelo educativo actual. Se propone la creación de una nueva escuela para el siglo XXI, con un modelo en donde la escuela se gestiona de manera descentralizada, con participación de socios estratégicos que pueden o no ser del sector privado. En la propuesta de este modelo la escuela puede ser administrada por los integrantes de la comunidad, sean o no padres de familia, debe de ser un requisito su calidad y la aceptación de la comunidad en donde funcione el centro escolar.

Objetivos:

- a. Mejorar sustantivamente la cobertura.
- b. Lograr calidad educativa.
- c. Promover la participación de padres y madres de familia como responsables de la educación de sus hijos.
- d. Lograr la participación activa de las autoridades locales.
- e. Fortalecer la organización comunitaria para lograr el desarrollo integral de las comunidades.
- f. Lograr la efectiva descentralización de la gestión educativa.
- g. Identificar, calificar y certificar a socios estratégicos con experiencia en gestión escolar.
- h. Distribuir las funciones y compartir responsabilidades con padres de familia, autoridades locales, dependencias del MINEDUC y otros socios estratégicos.

La nueva escuela del siglo XXI, propone para su funcionamiento desarrollar varios ejes o componentes indispensables para lograr el impacto deseado. La clave del éxito es el

compromiso y la decisión de todos los protagonistas para imaginar el cambio y ponerlo en marcha. También, es importante que sus actores, desde las escuelas, hasta las autoridades y los ministerios, ayuden a sentar las bases para un proyecto educativo innovador y flexible en donde el centro de atención sea el alumno tomando en cuenta aspectos arraigados de la cultura escolar, que no han cambiado sino más bien han permanecido por años en la historia y por eso mismo, difíciles de cambiar. Por estas razones es importante plantear un proyecto de innovación donde se piense de manera global en nuevas formas para una escuela que ni resiste, ni se adapta: crea, renueva, gesta una pedagogía donde los estudiantes y sus aprendizajes son protagonistas principales.

Estos componentes se puede identificar de la siguiente manera sin necesariamente priorizar su importancia.

1. Organización y participación de padres de familia y otros miembros de la comunidad.
2. Sistema de evaluación y contratación de directores y docentes.
3. Sistema de seguimiento, acompañamiento y evaluación para los directores y docentes de centros escolares.
4. Sistema de capacitación y acompañamiento para asegurar el buen funcionamiento de la organización de padres de familia.
5. Actualización curricular.
6. Redefinición de los espacios y arquitectura.
7. Rol del alumno.
8. Recursos financieros para la implementación del modelo (Gobierno central y municipal).
9. Sistema para la entrega de los servicios de apoyo.
10. Sistema de rendición de cuentas.

1. Organización y participación de padres de familia

La relación entre la participación comunitaria en la gestión de la escuela y la eficiencia y eficacia en el logro de la equidad educativa no es de inmediato evidente. Sin embargo, desde hace años se sabe que los programas destinados a mejorar el funcionamiento y lograr una mejor calidad educativa tienen un mejor impacto si se logra que los beneficiarios participen en la toma de decisiones. Es por ello que se propone retomar lecciones aprendidas de proyectos exitosos en donde la participación organizada de los padres de familia ha logrado mejorar en general el funcionamiento de la escuela y nuevamente incentivar para que los beneficiarios comprendan la importancia de su participación para lograr una buena educación que dé respuestas a sus necesidades emergentes.

La participación de los padres de familia y otros miembros de la comunidad deberá de ser legalmente organizada de manera voluntaria, con personería jurídica para que le permita de acuerdo con mecanismos ya establecidos, la administración de los fondos que recibirán para la contratación de directores y docentes, así como la de los fondos

para la provisión de los servicios de apoyo y otros fondos que pueda recibir para el buen funcionamiento de la escuela.

2. Sistema de evaluación y contratación de directores y docentes

El modelo propone que se incorpore desde el inicio la figura del director del establecimiento o centro escolar. Se hace indispensable separar la gestión de los aspectos pedagógicos. Es por ello que se deberá de definir el rol del director del centro y de los docentes. Tener presente que la responsabilidad pedagógica es del docente dejando al director las actividades relacionadas a la gestión de la escuela y a las diferentes actividades técnico-administrativas que se realicen dentro y fuera del centro escolar.

Tanto los docentes como los directores habrán realizado un proceso de capacitación y perfeccionamiento durante dos años, que los certificará para poder optar a trabajar en alguna de estas escuelas. Cada cuatro años los maestros y directores se tendrán que volver a certificar.

La contratación y remoción del docente y del director de la escuela será responsabilidad de un comité donde participen padres de familia, la institución ejecutora (en los casos que haya) y el Ministerio de Educación. En la selección de los docentes el director debe tener una participación activa.

Para el efecto se deberá desarrollar un sistema que incluya los perfiles de los directores y docentes, los criterios de selección y los estándares de evaluación en cada uno de los perfiles. Esto significa un cambio organizativo que tiene implicaciones legales y administrativas, las cuales deberán ser consideradas al momento de su planificación.

3. Sistema de seguimiento, acompañamiento y evaluación para directores y docentes de centros escolares

El MINEDUC ha iniciado la implementación del SINAIE, se esperaría que dentro de este sistema se puedan incorporar a los docentes y directores de las nuevas escuelas del siglo XXI, tomando en cuenta los perfiles desarrollados que serán aplicados a los docentes y directores seleccionados para laborar en estas escuelas. Deberá de realizarse una revisión del SINAIE para incorporar los requisitos que se requieran para la implementación del sistema de seguimiento de docentes y directores que laboren en las nuevas escuelas.

4. Sistema de capacitación y acompañamiento para asegurar el buen funcionamiento de la organización de padres de familia

Luego de identificar calificar y certificar a posibles socios estratégicos con experiencia en gestión escolar, los cuales pueden o no pertenecer al sector privado o no gubernamental, se deberá desarrollar un sistema independiente que permita en primera instancia capacitar a los socios de cómo se espera que funcionen las diferentes organizaciones de padres y madres de familia, cómo, cuándo y para qué se deberá

realizar el acompañamiento, cuál será su límite de competencia y la responsabilidad que asumen al momento de establecer un convenio de colaboración y cooperación.

5. Actualización curricular

El modelo pedagógico a ser implementado en cada una de estas escuelas requiere de una revisión del currículum, no para desarrollar otro diferente sino para poder implementar actividades que permitan al docente innovar la forma de impartir clases y lograr los objetivos que el CNB exige. Se espera que los docentes logren que los alumnos sean creativos, innovadores, que eduquen para incidir, decidir y transformar sus vidas y las de sus comunidades. Cada docente con la orientación del director del centro podrá desarrollar su metodología apegado a la norma, respetando la cultura de la comunidad, pero incentivando a los alumnos y a los padres de familia la oportunidad de una mejora continua, de cómo ser mejores ciudadanos. Los resultados serán evaluados.

Los recursos pedagógicos como materiales educativos, guías de aprendizajes y textos escolares también deben de ser desarrollados y adquiridos para implementar de manera efectiva el currículum adaptado a la metodología que se desarrollará.

El sistema de evaluación para medir los aprendizajes de los alumnos debe ser flexible en donde cada alumno aprende a su ritmo siempre con la orientación y el monitoreo del docente. Se debe de considerar que la medición de los aprendizajes siempre estará bajo la dirección y responsabilidad del MINEDUC a través de la Dirección correspondiente.

6. Redefinición de los espacios y arquitectura

Para la implementación del modelo innovador de la nueva escuela del siglo XXI, se propone desarrollar un plan de infraestructura que puede ser en alianza con los Consejos de Desarrollo y/o los Alcaldes Municipales. Se requiere desarrollar un prototipo de construcción escolar aprobado por el MINEDUC para ser implementado por el MIDES para lo cual se debe crear un fondo de infraestructura; para su ejecución deberá de definirse su financiamiento, origen de los fondos y responsables directos de la construcción de las escuelas y considerar siempre las condiciones climáticas del lugar en donde se construya la escuela. El prototipo de construcción de la nueva escuela del siglo XXI deberá tener presente la implementación de un modelo pedagógico diferente al tradicional, se espera que se cuente con espacios abiertos, en donde los docentes puedan organizar el aula en una forma que les permita que los alumnos trabajen de manera colaborativa, con uno o dos grupos de alumnos a la vez, espacio para materiales, laboratorios y áreas de investigación. También deben de ser consideradas las necesidades de servicios de baños para niños y niñas, con servicios de electricidad y facilitar en su diseño la adaptación para el uso de la tecnología.

7. Rol del alumno

En el desarrollo de la metodología de la nueva escuela del siglo XXI, el rol del alumno es importante. Él se convierte en el centro del quehacer educativo, el enfoque de la

enseñanza es que los alumnos sean personas creativas, líderes positivos, capaces de solucionar problemas, recibir una educación que les permita tomar decisiones y poder incidir en el desarrollo de sus familias y sus comunidades. El entorno social en el que se ubica la comunidad es de vital importancia en el desarrollo de la metodología a desarrollar por el docente. Se espera que el alumno de esta escuela apoye la labor educativa del docente y que cada una de las actividades que desarrolle lo haga en forma colaborativa con sus compañeros. La educación cívica y ciudadana serán clave para que los alumnos vivan y practiquen la democracia, mediante la organización estudiantil.

8. Recursos financieros para la implementación del modelo (Gobierno central y municipal)

La implementación de un modelo como el propuesto incluyendo todos los elementos requiere de fondos los cuales deben ser aportados por el Gobierno como una responsabilidad ante los guatemaltecos de proveer educación de calidad a todos los ciudadanos, priorizando los servicios educativos a la población más necesitada que presenta bajos índices de cobertura educativa, por la dificultad de acceso, por distancia y por pobreza extrema. Puede también considerarse la posibilidad de buscar algunos tipos de alianza con las Municipalidades en el financiamiento de algunos elementos como la infraestructura o pagos de mantenimiento. La estimación de los fondos se hará en el momento en que se desarrolle un plan de implementación del modelo, que puede ser para 10 años, en donde se debe de considerar, criterios de ubicación, cantidad de alumnos a atender, recursos humanos, recursos didácticos, infraestructura y equipamiento.

9. Sistema para la entrega de los servicios de apoyo

El MINEDUC es el ente responsable de proveer la entrega de los servicios de apoyo, este sistema está funcionando adecuadamente con la participación de padres de familia. Se transfieren los recursos financieros y los padres administran los mismos. Se deberá de establecer los mecanismos que deben aplicarse en las nuevas escuelas, los cuales no pueden ser muy diferentes a los ya establecidos en las escuelas regulares del sistema. La recepción y liquidación de fondos también se debe de hacer con la participación de la organización de los padres de familia responsables de la gestión de la administración de la escuela. En la medida que los recursos lo permitan y atendiendo a las necesidades de capacitación en tecnología, se puede incluir la entrega de computadoras portátiles en lugar de libros de texto y como una herramienta de trabajo del maestro. Se deberá de capacitar en el uso y mantenimiento de la tecnología.

10. Sistema de rendición de cuentas

Los padres y madres de familia organizados jurídicamente para la administración y funcionamiento de las nuevas escuelas deberán de rendir cuentas, ante el ente designado, de todos los fondos que reciba para la contratación de directores y docentes, para la provisión de los diferentes servicios de apoyo para los alumnos y docentes y otros fondos que pueda recibir en apoyo al funcionamiento de la escuela. Los mecanismos de rendición de cuentas deben de ser establecidos por el ente rector y para



¡Marcando el rumbo!

su realización la organización de padres de familia recibirá la capacitación e inducción correspondiente. Esta actividad deberá de ser incluida para su seguimiento en el sistema de acompañamiento y evaluación del funcionamiento de las diferentes organizaciones comunitarias.

Para la implementación del modelo se propone elaborar un plan dividido en fases, que incluya un cronograma, propuesta de una estructura organizativa para la ejecución del programa y un presupuesto estimado para iniciar con una prueba piloto. Todos los criterios técnicos y administrativos para la ubicación de la prueba piloto deben de desarrollarse por un equipo multidisciplinario, conocedor de la realidad educativa del país. En la propuesta del plan se debe de considerar que a medida que se atiende a alumnos en los primeros niveles, se deberá gradualmente considerar el incremento de los siguientes grados para asegurar que los alumnos tengan la oportunidad de continuar su educación en todos los niveles educativos, siempre y cuando se den las condiciones necesarias en cantidad de alumnos y disponibilidad de recursos para su implementación.

6. Anexos

Tabla A1. Resultados en lectura y matemática, en tercero primaria SERCE y TERCE
(en orden de mayor a menor puntaje en SERCE)

| País | Matemática 3ro. Primaria | | Cambio | País | Lectura 3ro. Primaria | | Cambio |
|------------------|--------------------------|------------|-----------|------------------|-----------------------|------------|-----------|
| | SERCE | TERCE | | | SERCE | TERCE | |
| Cuba | 648 | | n/a | Cuba | 627 | | n/a |
| Uruguay | 539 | 551 | 12 | Costa Rica | 563 | 543 | -20 |
| Costa Rica | 538 | 558 | 19 | Chile | 562 | 561 | -1 |
| México | 532 | 549 | 17 | México | 530 | 519 | -11 |
| Chile | 529 | 582 | 53 | Uruguay | 523 | 524 | 2 |
| Argentina | 505 | 533 | 28 | Colombia | 511 | 519 | 9 |
| Brasil | 505 | 540 | 35 | Argentina | 510 | 512 | 2 |
| Colombia | 499 | 519 | 20 | Brasil | 504 | 519 | 16 |
| Paraguay | 486 | 488 | 2 | El Salvador | 496 | | n/a |
| El Salvador | 483 | | n/a | Perú | 474 | 521 | 47 |
| Perú | 474 | 533 | 59 | Nicaragua | 470 | 478 | 8 |
| Ecuador | 473 | 524 | 51 | Paraguay | 469 | 481 | 12 |
| Nicaragua | 473 | 485 | 12 | Panamá | 467 | 490 | 23 |
| Panamá | 463 | 494 | 31 | Ecuador | 452 | 508 | 56 |
| Guatemala | 457 | 501 | 44 | Guatemala | 447 | 495 | 48 |
| Rep. Dominicana | 396 | 448 | 52 | Rep. Dominicana | 395 | 454 | 59 |
| Honduras | | 508 | n/a | Honduras | | 497 | n/a |

Fuente: CIEN, con base en datos de OREALC/UNESCO.

Tabla A2. Resultados en lectura y matemática, en sexto primaria SERCE y TERCE
(en orden de mayor a menor puntaje en SERCE)

| País | Matemática 6to. Primaria | | Cambio | País | Lectura 6to. Primaria | | Cambio |
|------------------|--------------------------|------------|-----------|------------------|-----------------------|------------|-----------|
| | SERCE | TERCE | | | SERCE | TERCE | |
| Cuba | 637 | | n/a | Cuba | 596 | | n/a |
| Uruguay | 578 | 567 | -12 | Costa Rica | 563 | 546 | -18 |
| Costa Rica | 549 | 535 | -14 | Chile | 546 | 557 | 11 |
| México | 542 | 566 | 24 | Uruguay | 542 | 532 | -10 |
| Chile | 517 | 581 | 63 | México | 530 | 429 | -101 |
| Argentina | 513 | 530 | 17 | Brasil | 520 | 524 | 4 |
| Brasil | 499 | 520 | 20 | Colombia | 515 | 526 | 11 |
| Colombia | 493 | 515 | 22 | Argentina | 506 | 509 | 2 |
| Perú | 490 | 527 | 37 | El Salvador | 484 | | n/a |
| El Salvador | 472 | | n/a | Perú | 476 | 505 | 29 |
| Paraguay | 468 | 456 | -13 | Nicaragua | 473 | 479 | 6 |
| Ecuador | 460 | 513 | 54 | Panamá | 472 | 483 | 11 |
| Nicaragua | 458 | 462 | 4 | Paraguay | 455 | 469 | 14 |
| Guatemala | 456 | 488 | 32 | Guatemala | 451 | 489 | 38 |
| Panamá | 452 | 461 | 10 | Ecuador | 447 | 491 | 43 |
| Rep. Dominicana | 416 | 437 | 21 | Rep. Dominicana | 421 | 456 | 34 |
| Honduras | | 480 | n/a | Honduras | | 479 | n/a |

Fuente: CIEN, con base en datos de OREALC/UNESCO.

Tabla A3. Punteo de países en PISA (2015) y PISA-D (2018)
(en orden de mayor a menor puntaje en cada una de las áreas)

| No. | Lectura | | Matemática | | Ciencias | |
|---------------------|---------------------------|-----|-------------------|-----|-------------------|-----|
| | PISA-D | | | | | |
| 1 | Ecuador | 409 | Ecuador | 377 | Ecuador | 399 |
| 2 | Honduras | 371 | Honduras | 343 | Honduras | 370 |
| 3 | Paraguay | 370 | Guatemala | 334 | Guatemala | 365 |
| 4 | Guatemala | 369 | Paraguay | 326 | Paraguay | 358 |
| 5 | Camboya | 321 | Camboya | 325 | Camboya | 330 |
| 6 | Senegal | 306 | Senegal | 304 | Senegal | 309 |
| 7 | Zambia | 275 | Zambia | 258 | Zambia | 309 |
| | Países de Latinoamérica | | | | | |
| 1 | Chile | 459 | Chile | 423 | Chile | 447 |
| 2 | Uruguay | 437 | Uruguay | 418 | Uruguay | 435 |
| 3 | Costa Rica | 427 | Trinidad y Tobago | 417 | Trinidad y Tobago | 425 |
| 4 | Trinidad y Tobago | 427 | México | 408 | Costa Rica | 420 |
| 5 | Colombia | 425 | Costa Rica | 400 | México | 416 |
| 6 | México | 423 | Colombia | 390 | Colombia | 416 |
| 7 | Brasil | 407 | Perú | 387 | Brasil | 401 |
| 8 | Perú | 398 | Brasil | 377 | Perú | 397 |
| 9 | Rep. Dominicana | 358 | Rep. Dominicana | 328 | Rep. Dominicana | 332 |
| | Promedios internacionales | | | | | |
| Prom. países OCDE | | 493 | 490 | | 493 | |
| Prom. países LATAM | | 406 | 379 | | 398 | |
| Prom. países PISA-D | | 346 | 324 | | 349 | |

Fuente: CIEN, con base en datos de DIGEDUCA, Bases de datos de PISA 2015 y PISA para el Desarrollo 2018.

Tabla A4. Presupuesto general de egresos, presupuesto devengado por el MINEDUC y PIB, 2008 a 2018
(millones de Q y proporción)

| Año | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Ppto General | 42,661.50 | 45,864.28 | 50,436.21 | 55,617.21 | 57,721.98 | 60,533.87 | 63,162.60 | 62,500.31 | 65,696.00 | 71,217.59 | 75,277.02 |
| Ppto MINEDUC | 5,792.57 | 8,043.67 | 9,162.56 | 9,959.04 | 9,593.29 | 10,217.07 | 11,302.08 | 12,084.37 | 12,148.75 | 12,818.91 | 13,990.27 |
| PIB | 295,871.46 | 307,966.63 | 333,093.41 | 371,011.55 | 394,723.05 | 423,097.74 | 454,052.75 | 488,128.20 | 521,836.87 | 555,648.83 | 589,887.55 |
| MINEDUC como % del general | 13.6% | 17.5% | 18.2% | 17.9% | 16.6% | 16.9% | 17.9% | 19.3% | 18.5% | 18.0% | 18.6% |
| MINEDUC como % del PIB | 2.0% | 2.6% | 2.8% | 2.7% | 2.4% | 2.4% | 2.5% | 2.5% | 2.3% | 2.3% | 2.4% |

Fuente: CIEN, con base en datos de SICOIN y BANGUAT.

7. Bibliografía y fuentes de información

1. Burho, J. (2016). “La relación entre la formación PADEP/D, otros Factores Asociados y el rendimiento escolar”. Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa, noviembre de 2016. Disponible en:
http://www.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/investigaciones/2016/PADEP_FA_RendimientoAcademico.pdf
2. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN- & Inter-American Dialogue.

--- (2015). “El estado de las políticas públicas docentes”. Guatemala, 2015. Disponible en:
<http://1m1nttzpbhl3wbhghgahbu4ix.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/06/FINALPolíticasDocentesGuatemala.pdf>

--- (2018). “Actualización del estudio políticas docentes en Guatemala”. Guatemala, 2018. Disponible en:
<https://cien.org.gt/index.php/actualizacion-de-estudio-de-politicas-docentes/>
3. Corte Suprema de Justicia (2001). “Digesto Constitucional”. Guatemala, marzo del 2001. Disponible en: <http://biblioteca.oj.gob.gt/digitales/42728.pdf>
4. Del Valle, Maria José (2010). “La repitencia en primer grado. Factores que influyen e impacto en los grados siguientes”. Disponible en:
http://www.empresariosporlaeducacion.org/sites/default/files/19n_repitencia_primer_grado_mineduc_marzo2010.pdf
5. Diálogo Interamericano (2016). “Construyendo una educación de calidad: un pacto con el futuro de América Latina”. Fundación Santillana. Comisión para la Educación de Calidad para Todos. Disponible en:
<http://1m1nttzpbhl3wbhghgahbu4ix.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2016/08/Construyendo-una-educación-de-calidad-WEB.pdf>
6. Duarte, J.; Jaureguiberry, F. & Racimo M., (2017). “Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina según el TERCE”. Banco Interamericano de Desarrollo. Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, OREALC/UNESCO. Santiago de Chile, 2017. Disponible en:
<https://publications.iadb.org/es/publicacion/17225/suficiencia-equidad-y-efectividad-de-la-infraestructura-escolar-en-america-latina>

7. Elacqua, G.; Hincapie, D. & Alfonso. M. (2018). "Profesión: profesor en América Latina. ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo? Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C., julio de 2018. Disponible en:
<https://publications.iadb.org/en/publication/profesion-profesor-en-america-latina-por-que-se-perdio-el-prestigio-docente-y-como>
8. Empresarios por la Educación (2018). "Informe de resultados. Sistema de monitoreo de días de clases". Guatemala, 27 de noviembre de 2018. Disponible en:
<http://educacion.paranuestracomunidad.com/files/20181122%20-%20Informe%20de%20resultados.pdf>
9. Espinoza, E. & Garcés, I. (2011). "Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente. Sistematización de la experiencia, primera cohorte 2009-2011". Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Misión Guatemala -USAID/G-, Juárez y Asociados. Proyecto USAID/Reforma Educativa en el Aula. Guatemala, septiembre de 2011. Disponible en:
https://www.academia.edu/9394040/REFORMA_EDUCATIVA_EN_EL_AULA
10. Ministerio de Educación -MINEDUC-.
 - "Anuarios Estadísticos. Disponibles en:
<http://estadistica.mineduc.gob.gt/anuario/home.html#>
 - "Anuario. Resultados generales de la evaluación educativa". Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa -DIGEDUCA-. Disponible en:
<http://www.mineduc.gob.gt/digeduca/>
 - "Estrategias 2016-2020". Disponibles en:
http://www.mineduc.gob.gt/estrategias_mineduc/
 - "Inventario de establecimientos con y sin OPF". Disponible en:
http://www.mineduc.gob.gt/compromisos/?p=avances_compromiso_22.asp
 - (2012a). "Estrategia para una Educación de Calidad para la Niñez y Juventud Guatemalteca". Gobierno de Guatemala, septiembre de 2012. Disponible en:
<https://www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/anuncios/estrategiaCalidadEducativa/index.html>
 - (2012b). "La formación continua y el Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente: evaluación de la primera cohorte de estudiantes 2009-2011", febrero de 2012. Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa. Disponible en:

<http://www.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/investigaciones/PADEP-D.pdf>

- (2013). “Una oportunidad de cambio en mi labor docente, una oportunidad de cambio para la educación en Guatemala. Compendio de experiencias exitosas de participantes y egresados del PADEP/D 2013”. Disponible en: https://issuu.com/digeduca/docs/buenas_practicas_padep
- (2014a). “Avances y retos. Ruta crítica. Prioridades del Plan de Implementación Estratégica de Educación 2012-2016”. Guatemala, julio de 2014. Disponible en: http://www.mineduc.gob.gt/dicoms/documents/Ruta_Critica.pdf
- (2014b). “La formación continua y el Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente: evaluación de la segunda cohorte de estudiantes 2010-2012”. Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa. Disponible en: http://www.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/2014/investigaciones/P_ADEP_2.pdf
- (2015). “Informe de los resultados de la evaluación de docentes optantes a plaza 2009-2014”. Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa -DIGEDUCA-. Guatemala, mayo de 2015. Disponible en: http://www.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/informes/docentes/Informe_Doc_Optantes_Plaza_2009_2014.pdf
- (2016a). “Plan Estratégico de Educación 2016-2020”. Disponible en: https://www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/menu_lateral/quienes_somos/politicas_educativas/pdf/PLAN-EDUCACION.pdf
- (2016b). “Plan Operativo Anual 2017”. Dirección de Planificación Educativa -DIPLAN, Guatemala, julio de 2016. Disponible en: http://infopublica.mineduc.gob.gt/mineduc/images/4/4d/DIPLAN_DIPLAN_INCISO5_2017_VERSION1_PLAN_OPERATIVO_ANUAL_2017-2019.pdf
- (2017a). “Estrategia para la ampliación de cobertura en preprimaria y primaria 2017-2020”. Guatemala, enero de 2017. Disponible en: http://www.mineduc.gob.gt/portal/documents/estrategias/PRESENTACIÓN_COBERTURA.pdf
- (2017b). “MINEDUC Informativo. Boletín no. 29”. Guatemala, 24 de agosto de 2017. Disponible en: http://www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/anuncios/boletin_mineduc_info/documents/2017/MINEDUC_INFORMA-29.pdf

- (2018a). “Guatemala en PISA-D. Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes”. Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa. Disponible en:
<http://www.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/pisa/InformePISADGuatemala.pdf>
- (2018b). “Líneas de investigaciones educativas”. Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa. Guatemala, noviembre de 2018. Disponible en:
<http://www.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/investigaciones/2018/Líneas de investigaciones 2018.pdf>
- (2018c). “Manual operativo de los consejos educativos y otras organizaciones de padres de familia para la administración de los programas de apoyo a la educación”. Disponible en:
[http://www.mineduc.gob.gt/DIGEPSA/documents/manuales/Manual OPF \(04092018\).pdf](http://www.mineduc.gob.gt/DIGEPSA/documents/manuales/Manual OPF (04092018).pdf)
- (2018d). “Segundo Año de Gobierno. Memoria de Labores 2017-2018”. Enero de 2018. Disponible en:
<http://www.mineduc.gob.gt/PORTAL/documents/memoriaLabores/Memoria de Labores 2017.pdf>
- (2019a). “Puestos y Salarios MINEDUC enero 2019”. Dirección de Recursos Humanos -DIREH-. Disponible en:
[http://infopublica.mineduc.gob.gt/mineduc/images/0/05/DIREH_Detalle_Puestos y Salarios Mineduc Enero 2019.pdf](http://infopublica.mineduc.gob.gt/mineduc/images/0/05/DIREH_Detalle_Puestos_y_Salarios_Mineduc_Enero_2019.pdf)
- (2019b). “Presupuesto por Resultados 2019”. Presentación realizada por el MINEDUC en el Consejo Nacional de Educación.
- (2019c). “Pacto Colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el MINEDUC y los sindicatos: proponente, firmantes y adherentes de trabajadoras y trabajadores de dicho Ministerio”. Disponible en:
[http://www.mineduc.gob.gt/PORTAL/documents/PACTO COLECTIVO DE CONDICIONES DE TRABAJO SUSCRITO ENTRE EL MINEDUC Y EL STEG RESOLUCIÓN 1-2019.pdf](http://www.mineduc.gob.gt/PORTAL/documents/PACTO_COLECTIVO_DE_CONDICIONES_DE_TRABAJO_SUSCRITO_ENTRE_EL_MINEDUC_Y_EL_STEG_RESOLUCIÓN_1-2019.pdf)

11. Ministerio de Finanzas Públicas. “Presupuesto Abierto”. 2017 y 2018 disponible en:
<http://www.minfin.gob.gt/index.php/acuerdos-ministeriales/2-uncategorised/3012-presupuesto-abierto> 2019 disponible en:
<https://es.slideshare.net/JulioHerrera1/presupuesto-abierto-2019-mineduc>

12. Nye, B., Konstantopoulos, S, & Hedges, L. (2004). How Large are Teacher Effects? Educational Evaluation and Policy Analysis. Vol. 26, pp. 237-257. Disponible en: [https://steinhardt.nyu.edu/scmsAdmin/uploads/002/834/127%20-%20Nye%20B%20%20Hedges%20L%20%20V%20%20%20Konstantopoulos%20S%20%20\(2004\).pdf](https://steinhardt.nyu.edu/scmsAdmin/uploads/002/834/127%20-%20Nye%20B%20%20Hedges%20L%20%20V%20%20%20Konstantopoulos%20S%20%20(2004).pdf)
13. Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, OREALC/UNESCO.
 - (2008). “Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo”. Santiago de Chile, junio de 2008. Disponible en: http://www.mineduc.gob.gt/DIGEDUCA/documents/serce/serce_Primer_Reporte.pdf
 - (2014). “Comparación de Resultados del Segundo y Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo. SERCE y TERCE 2006-2013”. Primera entrega de resultados del TERCE. Disponible en: http://www.mineduc.gob.gt/DIGEDUCA/documents/terce/Resultados_SERCE_TERCE.pdf
 - (2016). “Los docentes de tercer y sexto grado en América Latina y El Caribe: Características, percepciones y relación con el aprendizaje de los estudiantes”. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/docentes-tercer-sexto-grado-LAC.pdf>
14. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura -OEI-.
 - (2011). “La integración de las TIC en la escuela. Indicadores cualitativos y metodología de investigación”. Fundación Telefónica. Disponible en: https://www.oei.es/historico/publicaciones/detalle_publicacion.php?id=130
 - (2018). “Estudio sobre la inclusión de las TIC en los centros educativos de aulas Fundación Telefónica”. Instituto de Evaluación -IESME- de la OEI. Madrid, febrero de 2018. Disponible en: <http://eduteka.icesi.edu.co/pdfdir/telefonica-estudio-inclusion-tic.PDF>
15. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-. Gobierno de la República de Guatemala.
 - (2016). “Política General de Gobierno 2016-2020”. Disponible en: <https://www.segeplan.gob.gt/downloads/2016/PGG2016-2020.pdf>

- (2017). “Primer Informe de Gobierno 2016-2017”. Enero de 2017. Disponible en:
<https://www.presidencia.gob.gt/primer-informe-de-gobierno-2016-2017/>
 - (2018). “Segundo Informe de Gobierno 2017-2018”. Enero de 2018. Disponible en:
<http://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/sala-de-prensa/1104-presidente-jimmy-morales-presenta-ante-el-congreso-de-la-republica-logros-de-segundo-ano-de-gobierno>
 - (2019). “Tercer Informe de Gobierno 2018-2019”. Enero de 2019. Disponible en:
<http://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/tercer-informe-presidencial>
16. Ureta F. & Espinoza E. (2016). “Evaluación de la tercera, cuarta y quinta cohortes del PADEP/D”. Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa, noviembre de 2016. Disponible en:
http://www.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/investigaciones/2016/PADEP-3_4_5cohortes.pdf
17. Ureta Morales, Francisco (2017). “Evaluaciones del Programa Académico de Profesionalización Docente PADEP/D-, USAC, Guatemala”. Debates en Evaluación y Currículum. Congreso Internacional de Educación Currículum 2017. Año 3, No. 3, septiembre de 2017 a agosto de 2018. Disponible en:
https://www.researchgate.net/publication/323470594_Evaluaciones_del_Programa_Academico_de_Profesionalizacion_Docente_-PADEPD-_USAC_Guatemala
18. Veliz, E. & Chi, J., (2018). “La enseñanza para el éxito. Estudio Políticas docentes en Shangái y lecciones para América Central.” Mayo de 2018. Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Interamericano. Disponible en:
<http://www.empresariosporlaeducacion.org/sites/default/files/ensenanza-para-el-exito.pdf>

Leyes, acuerdos y decretos

1. Constitución Política de la República de Guatemala.
2. Decreto Legislativo No. 12-91, “Ley Nacional de Educación”.
3. Decreto número 1485, “Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, Capítulo Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional”.
4. Decreto número 14-2002, “Ley General de Descentralización”.
5. Acuerdo Gubernativo 13-77, “Reglamento de la Ley de Educación Nacional”.
6. Acuerdo Gubernativo 225-2008, “Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Educación”.
7. Acuerdo Gubernativo 226-2008, “Gratuidad educativa”.
8. Acuerdo Gubernativo 304-2008, “Reglamento para la integración y funcionamiento del Consejo Nacional de Educación”.
9. Acuerdo Ministerial 1176-2010, “Creación del Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente -PADEP/D”.
10. Acuerdo Ministerial 785-2011, “Creación del Programa Modalidades Flexibles para la Educación Media”.
11. Acuerdo Ministerial 3409-2011, “Aprobación de las Políticas Educativas del País”.
12. Acuerdo Ministerial 3667-2012, “Desconcentración en las Direcciones Departamentales de Educación la asignación, administración, ejecución y dotación de recursos financieros a los centros educativos públicos para implementar los servicios de apoyo”.
13. Acuerdo Gubernativo 188-2013, “Reglamento que rige el proceso de selección para el nombramiento del personal docente en los niveles de educación preprimaria, primaria y media de centros educativos públicos”.
14. Acuerdo Gubernativo 549-2013, “Aprobación y vigencia de los sueldos básicos para el magisterio nacional”.
15. Acuerdo Ministerial 2575-2013, “Normas para el proceso de oposición para la selección y nombramiento del personal docente en los niveles de educación preprimaria y primaria de centros educativos públicos”.
16. Acuerdo Gubernativo 493-2014, “sueldos básicos para los puestos del magisterio nacional que desarrollan labores docentes para el ejercicio fiscal 2015”.
17. Acuerdo Ministerial 2941, “DerogaR el artículo 6 del Acuerdo Ministerial número 2575-2013”.
18. Decreto número 16-2017, “Ley de Alimentación Escolar”.
19. Acuerdo Gubernativo 233-2017, “Reglamento de las Organizaciones de Padres de Familia -OPF-”.
20. Acuerdo Gubernativo 247-2017, “Formación Inicial Docente”.
21. Acuerdo Ministerial 1334-2017, “Sistema Nacional de Acompañamiento Educativo -SINAE-”.
22. Acuerdo Ministerial 3452-2017, “Creación del Programa de Formación Inicial Docente”.
23. Acuerdo Ministerial 3851-2017, “Reformas al Acuerdo Ministerial número 3596-2011 que contiene el Currículum Nacional Base para el Nivel de Educación Media, Ciclo de Educación Básica, con la modalidad de alternancia del Programa Nacional de los Núcleos Familiares para el Desarrollo -NUFED-”.



¡Marcando el rumbo!

24. Acuerdo Ministerial 3852-2017, “Programa Nacional de Educación Alternativa”.
25. Acuerdo Gubernativo 242-2018, “Salarios mínimos para actividades agrícolas, no agrícolas y de la actividad exportadora y de maquila”.
26. Acuerdo Ministerial 1059-2018, “Programa de Apoyo Mantenimiento de Edificios Escolares Públicos”.
27. Acuerdo Ministerial 3211-2018, “Reglamento para la entrega de recursos al Programa de Gratuidad de la Educación”
28. Acuerdo Ministerial 3512-2018, “Programa de educación onicial Acompáñame a Crecer”.
29. Acuerdo Gubernativo 31-2019, “Reformas al Acuerdo Gubernativo 246-2018, que aprobó los sueldos básicos para los puestos de magisterio nacional que desarrollan labores docentes, técnicas y técnico-administrativas”.