

INFORME ANALITICO DEL SECTOR DE EDUCACION BASICA

- GUATEMALA -

AGOSTO 2012

**AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL JAPÓN (JICA)
INTERNATIONAL DEVELOPMENT CENTER OF JAPAN INC. (IDCJ)**

HM
JR
12-084

INFORME ANALITICO DEL SECTOR DE EDUCACION BASICA

- GUATEMALA -

AGOSTO 2012

**AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL JAPÓN (JICA)
INTERNATIONAL DEVELOPMENT CENTER OF JAPAN INC. (IDCJ)**



Mapa Nacional de Guatemala

(Fuente: United Nations, Department of Peacekeeping Operations, Cartografic Section, May 2004)

Siglas y Abreviaturas

AECID:	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
CCRE:	Comisión Consultiva para la Reforma Educativa
CENPRE:	Centro Nacional de Pruebas
CNCN:	Coordinadora Nacional de Comunidades Normalistas
COEDUCA:	Comité Educativo de Autogestión Educativa
CONALFA:	Comité Nacional de Alfabetización
COPARE:	Comisión Paritaria para la Reforma Educativa
CTA:	Coordinador Técnico Administrativo
DAFI:	Dirección de Administración Financiera
DIDEDUC:	Dirección Departamental de Educación
DIGEBI:	Dirección General de Educación Bilingüe
DIGECADE:	Dirección General de Gestión de Calidad Educativa
DIGECOR:	Dirección General de Coordinación
DIGECUR:	Dirección General de Currículo
DIGEDUCA:	Dirección General de Evaluación, Investigación y Estándares Educativos
DIGEESP:	Dirección General de Educación Especial
DIGEEX:	Dirección General de Educación Extraescolar
DIGEPSA:	Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo
DIPLAN:	Dirección de Planificación Educativa
ENCOVI:	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
EPT:	Educación para Todos
FAO:	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI:	Fondo Monetario Internacional
GCC:	Grupo de Coordinación de la Cooperación
GdD:	Grupo de Diálogo
GIZ:	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IBM:	Instituto del Banco Mundial
IDCJ:	International Development Center of Japan Inc.
IDH:	Índice de Desarrollo Humano
INB:	Ingreso Nacional Bruto
INE:	Instituto Nacional de Estadística
INTECAP:	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
JICA:	Agencia de Cooperación Internacional del Japón (Japan International Cooperation Agency)
KFW:	Banco Alemán de Cooperación
LLECE:	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación

MINEDUC:	Ministerio de Educación
MINFIN:	Ministerio de Finanzas Públicas
ODMs:	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA:	Organización de los Estados Americanos
OEI:	Organización de Estados Iberoamericanos
OIE:	Oficina Internacional de Educación
ONG:	Organización No Gubernamental
PADEP-D:	Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente
PEMEM:	Proyecto de Extensión y Mejoramiento de la Enseñanza Media
PIB:	Producto Interno Bruto
PMA:	Programa Mundial de Alimentos
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONADE:	Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo
PRONERE:	Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar
SEGEPLAN:	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SERCE:	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SICA:	Sistema de la Integración Centroamericana
SICOIN:	Sistema de Contabilidad Integrada
SWAps:	Enfoques Sectoriales (Sector Wide Approaches)
TERCE:	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
UDAF:	Unidad de Administración Financiera
UE:	Unión Europea
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (United Nations Children's Fund)
URNG:	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
USAID:	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development and Technical Assistance)

Resumen

Capítulo 1 Generalidades

Estando a un paso del 2015, el año en que se pretende lograr la Educación para Todos (EPT) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs), y a vista de la evolución de los enfoques sectoriales (SWAps, por sus siglas en inglés), así como de la modalidad de ayuda presupuestaria, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) lanzó el presente estudio con la convicción de que, para promover programas más estratégicos y efectivos, es necesario recolectar la información amplia del sector, conocer su panorama completo en los países en vías de desarrollo y realizar un análisis exhaustivo del mismo.

El presente estudio, el cual consiste en realizar el análisis por país y el análisis integral, se llevó a cabo en 13 países de África Subsahariana¹ y América Central con los siguientes objetivos: 1) ordenar los datos relacionados al sector de educación básica del país objeto y definir las tareas prioritarias de desarrollo; 2) plantear sugerencias orientadas a mejorar el análisis del sector de educación básica de JICA en el adelante.

Capítulo 2 Situación Política y Socioeconómica de Guatemala

La guerra civil en Guatemala continuó aún después de la transición del régimen militar al gobierno civil en 1985, hasta que en 1996 se firmó el Acuerdo de Paz Firme y Duradera entre el gobierno y los grupos guerrilleros. Durante los años posteriores, los candidatos de diferentes partidos salieron ganadores en las elecciones presidenciales que se celebran cada cuatro años. Los indicadores básicos son: INB per cápita de US\$2,740; crecimiento del PIB de 2.8%; tasa de pobreza de 53.71%; esperanza de vida de 70.8 años; tasa de alfabetismo de la población adulta de 74.5%. La alta tasa de la población indígena (38.4%) incide profundamente en la de educación, ya que muchos de los pueblos residen en áreas rurales de bajo nivel económico y su lengua materna no es el español, sino las lenguas mayas.

Capítulo 3 Tendencias de las Políticas y Reformas en el Sector Educativo

Los principales textos legales relativos a la educación son la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, la Ley de Educación Nacional de 1991 y el Acuerdo de Paz de 1996. La situación política definida por el constate cambio de partidos gobernantes cada cuatro años, sin que ningún partido sea capaz de permanecer en poder más de dos períodos presidenciales consecutivos, no ha permitido la elaboración de políticas y planes concretos a largo plazo que trascienda los gobiernos. El Gobierno del Presidente Colom establecido en 2008 puso en marcha las políticas enfocadas en la promoción del desarrollo social fundamentado en las necesidades de los pueblos indígenas y la población de escasos recursos.

¹ El presente estudio se realizó en Kenya, Etiopía, Uganda, Ruanda, Malawi, Zambia, Camerún, Senegal, Malí, Níger, Burkina Faso, Guatemala y Nicaragua.

Por otro lado, el Gobierno del Presidente Pérez (desde 2012), se compromete a tomar medidas para la seguridad ciudadana.

Independientemente de quién esté en la presidencia, no hay un gran cambio en las tareas pendientes de la educación. El Consejo Nacional de Educación establecido en 2008 está constituido por representantes de diversos sectores, lo que permite desarrollar una visión a largo plazo. Los ejes de las políticas propuestas por el Consejo son: 1) mejoramiento de la cobertura; 2) mejoramiento de la calidad; 3) mejoramiento del modelo de gestión; 4) mejoramiento de la calidad del recurso humano; 5) promoción de la educación bilingüe multicultural e intercultural; 6) aumento de la inversión educativa; 7) aseguramiento de la equidad; 8) fortalecimiento institucional y promoción de la descentración.

Capítulo 4 Situación Actual y Problemas en el Desarrollo del Sector de Educación Básica

[Población en edad escolar] Los resultados del Censo 2002 sirven de base para la proyección poblacional. Según la misma, la estructura poblacional tiene la forma piramidal con la población joven en ascenso. No obstante, una encuesta de condiciones de vida ejecutada en el 2011 demuestra lo contrario. El número de escuelas o de docentes que se necesita en el futuro varía dependiendo de cuál de las dos posiciones se pretenda adoptar. Hay que esperar los resultados del próximo censo planificado para el 2013 para llegar a una conclusión definitiva.

[Acceso] Las tasas de escolarización, bruta y neta, así como el número de alumnos se han aumentado a paso firme en los tres niveles del sector de educación básica, preprimaria, primaria y secundaria (ciclo básico). Especialmente en la educación primaria, ya se está alcanzando el 100% de escolarización: la tasa neta para el 2010 fue de 95.81%, con un poco de disminución del 98.68% logrado en el 2009. Debido probablemente a las medidas que el gobierno promovió para aumentar la escolarización, los indicadores correspondientes al 2009 son particularmente altos. En cuanto a la educación preprimaria y secundaria (ciclo básico), todavía falta bastante para lograr la escolarización del 100%, siendo las tasas brutas de escolarización para el 2010 de 70.06% y 70.90% respectivamente.

[Eficiencia interna] En la educación primaria, la tasa de deserción durante el año escolar ha estado en descenso, permaneciendo recientemente por el 6%. La misma estaba también decreciendo en la educación secundaria (ciclo básico) hasta tocar el fondo en el 2005 y comenzar a subir nuevamente. La tasa de aprobación aumentó durante un período, pero se encuentra constante todos estos años. Si se observa según grado, dicha tasa es baja en el 1er grado tanto en primaria como en secundaria, y se mejora un poco a medida que avanzan los grados. La tasa de repitencia está decreciendo en ambos niveles. Sin embargo, es todavía alta (11.90% en primaria y 2.96% en secundaria, 2010), especialmente en el 1er y 2do grado de primaria y 1er grado de secundaria. El ingreso a la escuela en edades mayores y el alto número de repetidores resultan en el incremento de alumnos en extraedad. Esto es uno de los factores

que producen la repitencia y el abandono escolar.

[Equidad] La brecha entre los sexos en las tasas de escolarización se está cerrando, aunque aún las de los niños son más altas que las de las niñas; los niños presentan más altas tasas de deserción y de repitencia; casi no hay diferencia en cuanto a la tasa de retención. Más bien la disparidad entre las áreas tiene mayor peso en los indicadores relativos a la eficiencia interna, así como en la estructura etaria de los alumnos. En Guatemala esta disparidad no se debe solamente al nivel económico, sino también tiene mucho que ver con la proporción de la población indígena, producto del trasfondo histórico y cultural, por lo que no es fácil resolverla.

[Logros de aprendizaje] En las evaluaciones nacionales de los resultados de aprendizaje que se realizan periódicamente, el porcentaje de los niños que alcanzan las respuestas correctas es bajo y hay una diferencia considerable entre las áreas. En el SERCE que se realizó con la participación de 17 países latinoamericanos, Guatemala obtuvo los resultados más bajos ubicándose en la 15ta o 16ta posición, según grado y asignatura.

[Ambiente de aprendizaje] Todas las escuelas públicas atienden en turnos. La hora académica es de 40 minutos; el horario semanal está compuesto de 25 horas en la primaria y 36 horas en secundaria (ciclo básico); el año escolar comprende 180 días de clase. En realidad, las escuelas imparten menos horas de clase durante menos días del año. Para elevar la tasa de escolarización, se construyeron muchas escuelas pequeñas en las áreas remotas donde un docente enseña varios grados al mismo tiempo, a veces hasta 6 grados, en la modalidad multigrado.

[Sistema de adquisición y distribución de materiales didácticos] El gobierno elabora solamente los libros de texto de español y matemática, los cuales son distribuidos junto con los materiales didácticos para los docentes. Sin embargo, no hay suficiente número de libros para todos los alumnos.

[Currículo] Actualmente se aplican los currículos diseñados en base al concepto de competencia. La reforma curricular se llevó a cabo en el 2008 para la primaria y 2009 para la secundaria. Con respecto a la primaria, se finalizó la concreción curricular a nivel regional y se está realizando la concreción a nivel local. El idioma de instrucción es el español. En las áreas con mayor población indígena se ofrece la educación bilingüe hasta el 3er grado de primaria. El nivel de uso de las lenguas indígenas depende de la situación en que se encuentra cada una de las áreas.

[Docentes] La formación de docentes del nivel preprimario y primario se realiza en el ciclo básico de la educación secundaria, mientras que la formación de docentes del nivel secundario está cargo de las instituciones de educación superior. El número de docentes ha aumentado constantemente en función del aumento en el número de los alumnos, de manera que se ha venido mejorando el número de alumnos por docente. A nivel social, el salario de los docentes no es alto, pero no hay déficit de docentes por el fácil y económico proceso de la formación

docente, de manera que la oferta sobrepasa la demanda. Existen opiniones a favor de elevar la carrera docente de primaria a la categoría universitaria de dos años.

Capítulo 5 Administración y Finanzas Públicas de la Educación

El Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) que se ejecutó previo al Gobierno del Presidente Colom fue suspendido ante las críticas de que el programa promueve la privatización de la educación. El Ministerio de Educación, por su parte, impulsó la descentralización relegando las facultades a las Direcciones Departamentales de Educación. La capacidad de gestión del ministerio es cuestionable: cambio frecuente de los responsables que acompaña al cambio de gobierno; procedimientos que requieren demasiado tiempo; atraso en la ejecución del presupuesto. Se estima que la capacidad es “generalmente bajo”, según el análisis que se realizó tomando como referencia los conceptos presentados en el Marco de Resultados para el Desarrollo de Capacidades (CDRF, por sus siglas en inglés) propuesto por el Instituto del Banco Mundial.

La Ley Nacional de Educación estipula que se debe asignar a la educación más del 35% del presupuesto nacional y el 7% del PIB. De hecho, el presupuesto educativo está en aumento en los años recientes, pero para el 2010 fue de apenas 18.94% del presupuesto nacional y 2.76% del PIB. Además, la mayoría del presupuesto es destinado al costo del personal. El ministerio depende del apoyo de los donantes en cuanto a los diversos proyectos de desarrollo. Lamentablemente, el tener que proporcionar una contrapartida nacional a los fondos proveniente de la cooperación externa es una de las causas que retiene la ejecución del presupuesto.

En la educación primaria, los alumnos que estudian en los centros privados representaban aproximadamente el 17% hasta a mediados de los años 90. El porcentaje disminuyó al 10.17% en el 2010 por las políticas enfocadas en la promoción de la escolarización, aunque sigue siendo alto en las áreas urbanas (31.02%). Como muchos de los preescolares están anexados a las primarias, el mismo para la educación preprimaria es del 14.57% a nivel nacional y del 37.02% en las áreas urbanas. En la educación secundaria (ciclo básico), el porcentaje es bastante alto: 35.75% a nivel nacional y 50.21% en las áreas urbanas.

Capítulo 6 Tendencias de la Cooperación Internacional

El G13 es el mecanismo de coordinación de la cooperación, bajo el cual se encuentra establecida la mesa sectorial de educación. Actualmente muchos de los donantes están desanimados de los SWAPs (enfoques sectoriales, por sus siglas en inglés) por diversas razones: las políticas cambian frecuentemente con el cambio de gobierno; los proyectos, especialmente de préstamo, tienden a ser utilizados como motivo en los enfrentamientos políticos, por lo que la deliberación en la Asamblea se atrasa extremadamente y no se puede obtener la aprobación, aunque exista un acuerdo con el gobierno; todos los fondos incluyendo las donaciones son depositados en una cuenta única del gobierno, lo que dificulta su ejecución.

Capítulo 7 Resultados del Análisis

Los problemas de acceso y eficiencia interna están correlacionados. En Guatemala, la población indígena reside en las áreas rurales en su propia comunidad y es generalmente pobre. Hay una gran discrepancia entre las áreas en los indicadores relativos a la eficiencia interna como la tasa de deserción. Los resultados de las pruebas nacionales de rendimiento académico demuestran que las puntuaciones son bajas en las áreas rurales que en las áreas urbanas. Los materiales didácticos distribuidos por el estado no llegan a su destino final de manera pareja. En el área rural es típico que la escuela esté dotada de unas cuantas aulas y atienda solamente en la mañana en la modalidad multigrado. La falta de materiales didácticos afecta de manera irremediable el nivel de logros de aprendizaje. Además, no todas las escuelas ofrecen los seis grados. Esto es una de las causas de la baja tasa de retención en las áreas rurales. La repitencia aumenta los alumnos en extraedad. En el 2010 los alumnos en extraedad correspondieron al 49% en la primaria y al 51% en la secundaria (ciclo básico). La alta tasa de repitencia conduce a la generación del costo de oportunidad de aprendizaje y, por ende, al abandono sin terminar el nivel educativo.

El nivel académico de los docentes es bajo. Sus puntuaciones en las pruebas son muy bajas. Una de las causas es la formación de docentes de primaria en la educación secundaria. Otra es el bajo salario que hace que la docencia no sea una profesión atractiva. La enseñanza por parte de los docentes que no están motivados ni tienen conocimientos correctos de lo que enseñan resulta en la baja calidad de las clases y el bajo nivel de aprendizaje de los alumnos, y, por ende, produce las altas tasas de repitencia y de deserción.

La ineficiencia en las escuelas primarias impide la ampliación de la cobertura de la educación secundaria. La baja tasa de terminación del 6to grado limita la demanda por la educación secundaria, al igual que la falta de los espacios físicos. Los problemas de la educación básica son diversos y correlacionados. Será indispensable ingeniar mecanismos y métodos que permitan un desarrollo efectivo, a la vista del panorama comprensivo de los problemas, la coordinación entre los donantes inclusive.

En primer lugar, la tarea urgente para ampliar la cobertura de la educación secundaria es mejorar la eficiencia en la educación primaria. Se debe brindar apoyo a los niños en extraedad en las escuelas y prevenir que ellos caigan en el círculo vicioso de repitencia en los grados superiores empeorando su situación de extraedad.

Para mejorar el nivel de aprendizaje, es necesario desarrollar y distribuir los materiales didácticos. El desarrollar los materiales didácticos de autoaprendizaje de alta calidad es una tarea urgente, dada la baja calidad de los docentes y la necesidad de depender de la modalidad multigrado. El fortalecimiento de la educación bilingüe es efectivo para el mejoramiento del nivel de aprendizaje, así como para resolver el problema de equidad. La promoción de programas de educación compensatoria dirigidos a los alumnos en situaciones vulnerables

(niños con desventaja) resultará en el mejoramiento del nivel general de los alumnos.

Es importante que los niños comiencen a ir a la escuela en la edad adecuada. Por ello, surge la importancia de la educación preprimaria. La educación en la infancia no solamente motiva la inserción de los niños en la primaria en la edad adecuada, sino también los prepara para el aprendizaje académico, de manera que contribuirá en la reducción de las tasas de deserción y de repetición en el 1er grado.

La elevación de la tasa de terminación de la educación primaria resultará en el aumento de la demanda por la educación secundaria, la cual sufre del problema de acceso y la baja eficiencia interna. La ampliación de la educación secundaria requerirá una fuerte aportación de recursos en adelante.

Para mejorar la capacidad docente, se debe cambiar el sistema educativo y hacer que el ingreso a las escuelas normales sea posterior al bachillerato. Por el momento, la capacitación de los docentes es una medida realística.

Para terminar, se enumeran los problemas y los puntos de consideración que se identificaron mediante el presente estudio: 1) los resultados del censo en Guatemala obtenidos a través del estudio de campo son en general cifras subestimadas; 2) las proyecciones poblacionales difieren en gran medida dependiendo de la hipótesis en que se basan las mismas, de manera que esto debe ser tomado en cuenta al interpretar los resultados del análisis.

**INFORME ANALITICO DEL SECTOR DE EDUCACION BASICA
- GUATEMALA -**

Tabla de Contenidos

Mapa Nacional de Guatemala

Siglas y Abreviaturas

Resumen

CAPÍTULO 1 GENERALIDADES.....	1
1.1 Antecedentes.....	1
1.2 Objetivos.....	1
1.3 Lineamientos del Estudio	1
1.4 Países Objeto del Estudio	2
1.5 Metodología, Procedimientos y Programa Global de Trabajo.....	2
1.6 Mecanismo de Ejecución.....	3
CAPÍTULO 2 SITUACIÓN POLÍTICA Y SOCIOECONÓMICA DE GUATEMALA.....	5
2.1 Situación Política.....	5
2.2 Situación Socioeconómica.....	5
CAPÍTULO 3 TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS Y REFORMAS EN EL SECTOR EDUCATIVO.....	8
3.1 Plan Nacional de Desarrollo	8
3.1.1 Plan Nacional	8
3.1.2 Plan de Recuperación y Reconstrucción con Transformación.....	8
3.2 Leyes Relativas a la Educación	8
3.3 Políticas Educativas y Plan Sectorial.....	10
3.3.1 Políticas Educativas 1986-2008.....	10
3.3.2 Políticas Educativas Después del 2008	11
3.4 Sistema Educativo	14
3.5 Autoridades Competentes.....	15
CAPÍTULO 4 SITUACIÓN ACTUAL Y PROBLEMAS EN EL DESARROLLO DEL SECTOR DE EDUCACIÓN BÁSICA.....	17
4.1 Acceso	17
4.1.1 Estadísticas de la Población en Edad Escolar.....	17
4.1.2 Número de Alumnos	18
4.1.3 Tendencias de la Matrícula en la Educación Básica.....	20
4.1.4 Alfabetización	22

4.2	Eficiencia Interna.....	23
4.2.1	Situación Actual de la Eficiencia Interna Cuantitativa.....	23
4.2.2	Alumnos Mayores y Menores que la Edad Normativa.....	27
4.3	Equidad.....	29
4.3.1	Análisis Comparativo de Acceso según Grupo.....	29
4.3.2	Educación de Niños con Discapacidad	31
4.4	Calidad de Aprendizaje.....	32
4.4.1	Nivel de Logros de Aprendizaje	32
4.4.2	Ambiente de Aprendizaje	36
4.4.3	Análisis del Sistema de Adquisición y Distribución de Materiales Didácticos.....	37
4.4.4	Definición del Rendimiento Académico	38
4.4.5	Análisis del Sistema para Garantizar la Calidad Educativa.....	39
4.4.6	Currículo	41
4.4.7	Idioma de instrucción.....	43
4.5	Personal Docente	45
4.5.1	Requisitos para la Carrera Docente y Sistema de Formación.....	45
4.5.2	Número de Docentes.....	46
4.5.3	Condiciones Laborales de los Docentes.....	46
4.5.4	Contratación y Administración de Docentes	47
4.5.5	Problemas Relacionados al Personal Docente y Avance de la Reforma.....	47
CAPÍTULO 5 ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS DE LA EDUCACIÓN.....		49
5.1	Administración Pública de la Educación.....	49
5.1.1	Descentralización del Sector Educativo	49
5.1.2	Capacidad Administrativa del Ministerio de Educación	52
5.2	Finanzas Públicas de la Educación	56
5.2.1	Presupuesto del Sector Educativo.....	56
5.2.2	Flujo Presupuestario y Administración de la Ayuda de los Donantes	58
5.2.3	Gastos Educativos de la Familia.....	58
5.2.4	Análisis del Costo Unitario	60
5.2.5	Proyección a Mediano Plazo de la Demanda y el Costo del Personal Docente	61
CAPÍTULO 6 TENDENCIAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL		62
6.1	Mecanismo de Coordinación entre los Donantes	62
6.2	Tendencias de la Cooperación Internacional	63
CAPÍTULO 7 RESULTADOS DEL ANÁLISIS DEL ESTUDIO		64
7.1	Problemas Prioritarios del Sector de Educación Básica	64
7.2	Análisis de Factores de los Problemas Prioritarios.....	64
7.3	Prioridades de las Políticas en Guatemala	66
7.4	Problemas y Puntos de Consideración en el Análisis del Sector de Educación Básica	67

Anexos :

- I. Indicadores Investigados mediante el Estudio
- II. Programa de Estudio de Campo (Ejecutado)
- III. Datos Estadísticos
- IV. Bibliografía de Referencia

Capítulo 1 Generalidades

1.1 Antecedentes

Estando a un paso del 2015, el año en que se espera lograr la Educación para Todos (EPT) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs), los países en vías de desarrollo y las organizaciones de cooperación han venido fortaleciendo los esfuerzos destinados al mejoramiento cuantitativo y cualitativo del sector de educación básica. En los últimos años, en lo que concierne al desarrollo del sector de educación básica de muchos de estos países, se han promovido los enfoques sectoriales (SWAps). Por lo tanto, la ayuda financiera a los programas sectoriales está convirtiéndose en la modalidad principal de la cooperación proporcionada por los donantes. Por otro lado, diversos problemas han sido señalados en relación a dicho enfoque, productos de la limitada capacidad de planificación y ejecución presupuestaria, entre otros, de los gobiernos receptores.

La Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) realiza la cooperación acorde a los programas sectoriales de los países en vías de desarrollo, así como de tipo programa. De aquí en adelante, será necesario brindar sugerencias y asesoría a los gobiernos receptores sobre las políticas y facilitar las reformas, institucionales y sistemáticas, como en la asignación presupuestaria necesaria, la reforma de las políticas y el fortalecimiento de las capacidades administrativas, además de apoyar a través de los proyectos y programas específicos. Por ello JICA lanzó el presente estudio con la convicción de que, para promover programas más estratégicos y efectivos, es preciso recolectar ampliamente la información sobre el sector, conocer el panorama completo del mismo en los países en vías de desarrollo y realizar un análisis exhaustivo.

1.2 Objetivos

El presente estudio, el cual consiste en realizar el análisis por país y el análisis integral, se llevó a cabo en 13 países de África Subsahariana y América Central con los siguientes objetivos: 1) ordenar los datos relacionados al sector de educación básica del país objeto y definir las tareas prioritarias de desarrollo; 2) proponer sugerencias orientadas a mejorar el análisis del sector de educación básica de JICA a realizarse en el futuro.

1.3 Lineamientos del Estudio

El presente estudio se basa en los siguientes lineamientos básicos:

- (1) Realizar el estudio desde el punto de vista de “equidad”, “capacidad administrativa y financiera”, y “eficiencia interna”, además de “calidad” y “acceso”; y aclarar los temas centrales del estudio para cada uno de los países antes de iniciar la recopilación y el análisis de la información.
- (2) Tratar de identificar los problemas y las deficiencias estructurales del sector de educación básica, así como definir las tareas prioritarias de desarrollo en cada uno de los países y los métodos de asistencia, en base a los datos recopilados según lo mencionado en el inciso (1).

- (3) Proponer recomendaciones para mejorar el análisis del sector de educación básica de JICA a través de los análisis, integral y comparativo, realizados en base a los resultados del análisis del sector de educación básica para cada uno de los 13 países.

1.4 Países Objeto del Estudio

Se seleccionaron los siguientes 13 países dado que: 1) existen varios proyectos o programas en ejecución por parte de JICA; 2) se contempla implementar un proyecto o programa en un futuro cercano.

África Subsahariana (11 países)	Kenya, Etiopía, Uganda, Ruanda, Malawi, Zambia, Camerún, Senegal, Malí, Níger y Burkina Faso
América Central (2 países)	Guatemala y Nicaragua

El estudio de campo en Malí fue suspendido, ya que el viaje fue imposibilitado por el golpe de estado que ocurrió en marzo del 2012. Por lo tanto, se realizó solamente el estudio en Japón.

1.5 Metodología, Procedimientos y Programa Global de Trabajo

En el presente estudio, se realizó la recopilación y el análisis de la información a través de los documentos existentes y el estudio de campo, tomando en cuenta los indicadores estándares que se deben incluir, por regla general, en un análisis del sector de educación básica según lo establecido en “Indicadores Estándares y Metodología para el Análisis del Sector Educativo (borrador a fecha de octubre del 2011)” de JICA; se aclaró las tareas prioritarias del sector de educación básica del país; se analizaron el nexo causal entre las tareas y los factores, así como las deficiencias estructurales. A continuación se muestra la metodología, los procedimientos y el programa de trabajo.

Febrero - abril del 2012: Elaboración del Informe Inicial (por país)

- Análisis de los documentos existentes elaborados por el gobierno del país, otros donantes, organizaciones internacionales, etc.
- Recopilación de información en Japón y consulta con los funcionarios responsables de JICA

Febrero - mayo del 2012: Preparación para el estudio de campo

- Elaboración del plan de estudio de campo y obtención de citas
- Confirmación del método de ejecución del estudio de campo
- Elaboración de la lista de los datos a recopilar y los cuestionarios

Marzo - junio del 2012: Ejecución del estudio de campo

- Recopilación de información de las instituciones educativas gubernamentales a nivel central y local
- Recopilación de información de otros donantes y organizaciones internacionales
- Recopilación de información de la oficina local de JICA y los proyectos financiados por el Gobierno de Japón
- Visita a escuelas, proyectos, etc.

Mayo - junio del 2012: Elaboración del “Informe sobre el Análisis del Sector de Educación Básica por País”

- Análisis sobre la calidad educativa, los aspectos administrativos y financieros de la educación, etc.
- Revisión de las tareas prioritarias de desarrollo y formulación de recomendaciones

Julio de 2012: Elaboración del Informe Final

- Análisis integral y comparativo de los “Informes sobre el Análisis del Sector de Educación Básica por País”
- Consolidación de las recomendaciones a partir del análisis del sector de educación básica

1.6 Mecanismo de Ejecución

El equipo de estudio conformado por 9 consultores efectuó la recopilación y el análisis de los datos, así como la elaboración de los informes. El responsable del estudio del sector de educación básica de Nicaragua es el Dr. Hiromitsu Muta de IDCJ.

En la Tabla 1-1 se indican los nombres de los miembros del equipo de estudio y los países a su cargo.

Tabla 1-1 Miembros del Equipo de Estudio y los Países a su Cargo

Área	Nombre del Miembro (Institución)	País
Jefa/Análisis Integral del Sector de Educación Básica	Yoko Ishida (IDCJ)	Zambia, Malawi y Uganda
Análisis de Administración y Finanzas Educativas	Hiromitsu Muta (IDCJ)	Guatemala y Nicaragua
Análisis del Sector de Educación Básica del País 1	Naomi Takasawa (IDCJ)	Níger y Camerún
Análisis del Sector de Educación Básica del País 2	Emi Ogata (IDCJ)	Senegal
Análisis del Sector de Educación Básica del País 3	Yoko Takimoto (Recycle One, S.A.)	Kenya y Etiopía
Análisis del Sector de Educación Básica del País 4	Miko Maekawa (IDCJ)	Ruanda
Análisis del Sector de Educación Básica del País 5	Chie Tsubone (Global Link Management, S.A.)	Burkina Faso y Malí
Coordinación/Asistencia al Análisis Sectorial 1	Michiru Yabuta (IDCJ)	
Coordinación/Asistencia al Análisis Sectorial 2	Mana Takasugi (IDCJ)	

Capítulo 2 Situación Política y Socioeconómica de Guatemala

2.1 Situación Política

La República de Guatemala experimentó un largo período de gobiernos militares hasta lograr, en 1986, la transición al gobierno civil después de 16 años con la toma de posesión del Presidente Cerezo elegido el año anterior mediante un proceso democrático. Al mismo tiempo, entró en vigor una nueva constitución. En enero de 1996, tras los gobiernos de los Presidentes Serrano y De León, el Presidente Arzú asumió el poder. En diciembre del mismo año, se firmó el “Acuerdo de Paz Firme y Duradera” entre el gobierno y los grupos guerrilleros (Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca), el cual puso fin a la guerra civil más larga en América Central que duró por 36 años. Posteriormente, se establecieron los Gobiernos de los Presidentes Portillo, Berger y Colom, un período de constante cambio en los partidos gobernantes como resultado de las elecciones presidenciales cada 4 años (Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón, 2012).

El Presidente Colom quien asumió el cargo en enero del 2008 priorizó las políticas destinadas particularmente a los sectores desposeídos como la población pobre e indígena. Su gobierno promovió programas sociales con énfasis en los pobres y las zonas rurales a fin de erradicar la pobreza y minimizar la brecha económica. Dichos programas incluyen: “Mi Familia Progresá”, ayuda monetaria condicionada que tuvo como misión mejorar el acceso a los servicios de educación y salud de los niños en situación de pobreza extrema; “Escuelas Abiertas” que pretendió prevenir la delincuencia juvenil, abriendo los centros escolares los fines de semana para las actividades culturales, artísticas y deportivas; “Bolsa Solidaria” que consistió en la entrega de productos alimenticios básicos; “Comedores Solidarios” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón, 2012).

El 2011 fue el último año para el Gobierno de Presidente Colom. En septiembre, se realizaron las elecciones presidenciales y en la segunda ronda electoral de noviembre el candidato del partido opositor Partido Patriota, Pérez Molina, quien había quedado en el segundo lugar en las elecciones anteriores, resultó ganador. El Gral. Pérez Molina, quien prometió tomar medidas para mejorar la seguridad ciudadana, asumió como Presidente en enero del 2012.

2.2 Situación Socioeconómica

Con respecto al aspecto socioeconómico, además de la extremadamente baja proporción de los ingresos provenientes de los impuestos (en relación al PIB) entre los países centroamericanos, un problema de largos años, las exportaciones hacia el mayor país importador, los Estados Unidos, se han mantenido bajas después de la crisis financiera mundial del 2008. Los ingresos turísticos y las inversiones extranjeras tampoco han crecido debido a la severa inseguridad ciudadana (Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón, 2012).

A continuación se muestran los indicadores socioeconómicos de Guatemala.

1) Nombre del país:	República de Guatemala
2) Extensión:	108,889 km ² *1
3) Población:	14.39 millones de habitantes *2, crecimiento anual 2.8%*2, densidad poblacional 134.3 habitantes/ km ² *2, población urbana 49.5% *2 (2010)
4) Grupos étnicos:	Indígena 38.4%, no indígena (ladinos y descendientes europeos) 61.6% *1
5) Idioma:	Español y 22 idiomas maya *1
6) Religión:	Catolicismo, protestantismo, etc. (Libertad de religión garantizada en la Constitución) *1
7) Industrias principales:	Agricultura (café, banano, azúcar, cardamomo), industria textil *1
8) Producto interno bruto (PIB):	US\$46,910 millones (2011) *1
9) Ingreso nacional bruto (INB) per cápita:	INB per cápita US\$2,740 (US\$ actual) (2010) *2 US\$4,650 (a valor de PPA)
10) Crecimiento del PIB:	2.8% (2010) *2
11) Índice de precios (2005=100) :	134.1 (2010) *2
12) Moneda:	Quetzal (Q)
13) Tipo de cambio:	1 dólar estadounidense=27.79 quetzales (promedio 2011, Banco Central) *1
14) Esperanza de vida:	70.8 años (2010) *1
15) Tasa de alfabetismo de la población adulta:	74.5% (2009) *2
16) Tasa de infección por VIH/SIDA de la población adulta:	0.8% (2009) *2

(Fuentes: *1 Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón, 2012b; *2 BM: Banco Mundial, 2012b)

Según un estudio de empleo e ingresos (INE: Instituto Nacional de Estadística, 2011d), el promedio de escolaridad de las personas ocupadas de 15 años y más es de 5.98 años. El 38% de dicha población se dedica a la agricultura (3.53 años de escolaridad), el 26% a servicios (9.03 años de escolaridad), el 18% a comercio (6.96 años de escolaridad) y el 14% a industria (6.00 años de escolaridad).

En cuanto al índice de desarrollo humano (IDH), Guatemala ocupó la posición 116 entre 169 países en el 2010. El índice fue el más bajo en América Latina después de Haití. Si se sustrae la cifra de la posición del IDH (116) a la del INB per cápita se obtiene -13, lo que señala que la posición de los elementos no económicos es baja comparada con la del elemento económico. No obstante, si se observa el índice de salud, uno de los elementos no económicos, Guatemala está mejor ubicada que, por ejemplo, Trinidad y Tobago, otro país latinoamericano que ocupa la posición 59 en la escala del IDH. Después de todo, lo que mantiene bajo el IDH de Guatemala es el elemento de educación cuyo valor es el más bajo en América Latina después de Haití (PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010).

Asimismo, según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida ejecutada en el 2011 por el INE (ENCOVI 2011), la tasa de pobreza (menor a Q.9,030.93 por año) es de 53.71% (por departamento, la tasa más alta de 78.24% le corresponde al Departamento de Alta Verapaz y la más baja de 18.64% al Departamento de Guatemala) y la tasa de extrema pobreza (menor a Q.4,380.00 por año) es de 13.33% (por departamento, tasa más alta: 37.72%, Departamento de Alta Verapaz; tasa más baja: 0.69%, Departamento de Guatemala) . En particular, la brecha entre regiones es aún alta, siendo la tasa de pobreza de las áreas rurales de 71.35% (por departamento, tasa más alta: 89.58%, Departamento de Alta Verapaz; tasa más baja: 31.35%, Departamento de Guatemala) y la de extrema pobreza 21.12% (por departamento, tasa más alta: 46.65%, Departamento de Alta Verapaz; tasa más baja: 1.73%, Departamento de Guatemala). Las tasas medias nacionales de pobreza y extrema pobreza de la población indígena, la cual se concentra en las áreas rurales de las determinadas regiones del país, es de 73.41% y 22.26% respectivamente. Si se las compara con las tasas correspondientes de 40.58% y 7.38% de la población no indígena, se puede ver que la disparidad entre los grupos étnicos es también grande (INE, 2011c). En términos cronológicos, el porcentaje de la población en extrema pobreza disminuyó del 15.70% en el 2000 al 15.20% en el 2006, pero no existe una tendencia descendente en la proporción de los pobres en general (INE, 2011b).

El Anexo 2-1 muestra la población y la densidad poblacional de los 22 departamentos del país. El Departamento de Guatemala, donde se ubica la capital, sobresale tanto en el número de habitantes como en su densidad. Existe una disparidad regional en cuanto a la densidad. Hay departamentos como el Departamento de Petén cuya densidad poblacional es aproximadamente 1% del Departamento de Guatemala. La tasa de alfabetización para el 2009 fue de 92.7% en el Departamento de Guatemala, mientras que en el Departamento de Quiché fue de 62.4%, lo que demuestra la brecha cultural.

Capítulo 3 Tendencias de las Políticas y Reformas en el Sector Educativo

3.1 Plan Nacional de Desarrollo

3.1.1 Plan Nacional

El Plan de Gobierno del Presidente Colom enfatizó la necesidad de construir el país a través del diálogo con la población, priorizando la promoción del desarrollo social en base a las necesidades de los pueblos indígenas y los empobrecidos. Los 4 ejes de la línea básica fueron: 1) “solidaridad”- reducción de pobreza y la brecha económica, rehabilitación de la infraestructura social, etc.; 2) “gobernabilidad” – mejoramiento de la seguridad social tomando medidas contra las organizaciones criminales y las maras (pandilleros) y establecimiento de estado de derecho mediante el fortalecimiento de la justicia; 3) “productividad” – atracción de inversiones extranjera y fomento a la exportación; 4) “regionalidad” – fortalecimiento de la colaboración con los Estados Unidos y los países vecinos (Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón, 2012).

El Gobierno del Presidente Pérez presentó los cinco ejes de trabajo en el Plan de Gobierno 2012-2016: 1) seguridad democrática y justicia, 2) desarrollo económico competitivo, 3) infraestructura productiva y social para el desarrollo, 4) inclusión social, y 5) desarrollo rural sostenible.

3.1.2 Plan de Recuperación y Reconstrucción con Transformación

La Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centro América organizada por SICA (Sistema de la Integración Centroamericana) se celebró en junio del 2011 en la Ciudad de Guatemala. En el evento, que contó con la participación de aproximadamente 60 países y 40 organizaciones internacionales, se presentó el Plan de Recuperación y Reconstrucción con Transformación y se adoptó la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, así como el portafolio de 22 proyectos, sustentados en cuatro ejes: 1) “combate al delito”, 2) “prevención”, 3) “rehabilitación y reinserción (sistema carcelario)”, y 4) fortalecimiento institucional (Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón, 2012a).

3.2 Leyes Relativas a la Educación

Los dos principales textos legales relativos a la educación en Guatemala son la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 (Capítulo 2, Sección 4 “Educación”), y la Ley de Educación Nacional (Decreto Legislativo No. 12-91 de 1991. La Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada en 1985, establece como fin primordial de la educación “el desarrollo integral de la persona humana, el conocimiento de la realidad y cultura nacional y universal”. Los principios que desarrolla en el articulado son los siguientes: el derecho a la educación y la obligatoriedad de la educación básica; la obligatoriedad del Estado de

proporcionar el servicio educativo sin discriminación y la gratuidad de la educación pública; la libertad de enseñanza y criterio docente, así como la libertad de la familia para elegir el tipo de educación de sus hijos; el carácter optativo de la enseñanza religiosa; la prioridad del Estado en otorgar los créditos educativos y la obligatoriedad de los propietarios de empresas de proporcionar educación; la educación bilingüe en zonas indígenas y la urgencia nacional de la alfabetización; la administración descentralizada y regionalizada del sistema educativo; la superación económica, social y cultural del magisterio; y la promoción de la enseñanza agropecuaria, la ciencia y la tecnología. La Ley de Educación Nacional, vigente desde 1991, amplía y ratifica estos principios. Se muestra en el Anexo 3-1 los fines de la educación en Guatemala estipulados en el Artículo 2 de la misma (UNESCO/OIE: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Oficina Internacional de Educación, 2010).

Según lo establecido en la Constitución, la enseñanza es obligatoria y gratuita, abarca el grupo de edad de los 6 a los 15 años y en principio incluye la educación preprimaria, primaria y el ciclo básico del nivel medio. En el Anexo 3-2 se muestra el esquema del sistema educativo. Acuerdo Gubernativo No. 226-2008 del 12 de septiembre 2008 en su Artículo 1 reitera que, en conformidad con los principios constitucionales, el servicio público de educación es gratuito, por lo que el ingreso, inscripción y permanencia en los centros educativos oficiales de preprimaria, primaria y media, no están sujetos, condicionados ni relacionados con ningún pago obligatorio ni voluntario.

Los Acuerdos de Paz de 1996 que establecen la reforma educativa constituyen el marco en que se realizan las transformaciones. Dentro del cumplimiento de los Acuerdos, especial relevancia tiene la constitución de la Comisión Paritaria de Reforma Educativa por Acuerdo Gubernativo 262-97 de fecha 20 de marzo 1997, cuya finalidad fue el diseño de una reforma del sistema educativo congruente con los Acuerdos de Paz, particularmente el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. La Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (CCRE) fue creada mediante Acuerdo Gubernativo 748-97 del 29 de octubre 1997, y ampliada por cuatro años más mediante el Acuerdo Gubernativo 145-2001. Los Acuerdos de Paz Firme y Duradera quedaron a legalmente institucionalizados en 2005 mediante la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, Decreto No. 52-2005. Esta Ley reconoce los acuerdos como compromisos de Estado, en el marco de la Constitución Política de la República y de la legislación vigente. Los Acuerdos fueron suscritos por el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) entre 1994 y 1996.

Los Acuerdos de Paz, firmados en 1996 entre el gobierno de la República de Guatemala, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y las Naciones Unidas, incluyen los siguientes principios, además de los ya citados:

- Conceptualización de la educación como medio para la transmisión y el desarrollo de valores y conocimientos culturales en una sociedad plurilingüe y multicultural

- Equidad en el acceso a los servicios educativos
- Inclusión de conceptos, valores, idiomas, etc., de las culturas indígenas en el currículo para favorecer la interculturalidad
- Participación de los padres de familia y las comunidades en la toma de decisiones educativas
- Establecimiento de los siguientes ejes curriculares: valores morales y culturales; convivencia democrática; derechos humanos; diversidad cultural; trabajo; protección del medio ambiente; participación y concertación; y cultura de paz.

Se muestra en el Anexo 3-3 los demás principales leyes y reglamentos relativos a la educación.

3.3 Políticas Educativas y Plan Sectorial

3.3.1 Políticas Educativas 1986-2008

Las políticas educativas han transcurrido de la siguiente manera entre 1986 y 2008 (JICA, 2008). El proceso de la reforma educativa se inició en 1986 con la democratización. En 1988 se dividió el país en 8 zonas y se crearon 8 Direcciones Regionales de Educación para descentralizar las áreas administrativas y técnicas. Debido a la prolongada guerra civil, sin embargo, el esfuerzo no produjo un efecto significativo hasta después del Acuerdo de Paz de 1996, cuando se reorganizó todo el proceso. En el mismo año se establecieron las Direcciones Departamentales de Educación y se reinició la reforma educativa a gran escala. La reforma y las políticas han sido enfocadas en la ampliación cuantitativa y el mejoramiento de la calidad educativa. Como demuestran los indicadores, se han obtenido logros significativos en la ampliación cuantitativa. El mejoramiento de la calidad sigue siendo un desafío.

Hasta el 2003, todos los Ministros incluyeron políticas concretas de educación con sus presupuestos en los planes del gobierno. Entre 2004 y 2008 (período del Presidente Berger), el Ministerio de Educación (MINEDUC) propuso 5 objetivos concretos cuyas características principales se detallan en el Anexo 3-3.

Según un informe sobre los objetivos educativos a alcanzar, el MINEDUC había planeado aumentar, para el 2006, la tasa neta de escolarización hasta el 53% en el caso de la educación preprimaria, el 95.5% en la primaria, así como el 34.9% en el ciclo básico y el 20.2% en el ciclo diversificado de la educación media, además de disminuir la tasa de analfabetismo al 24%. En el nivel de educación media, se realizó una reforma en la enseñanza concediendo importancia al proceso de pensamiento, en vez de la memoria o los resultados. Las técnicas para lograr dicho fin fueron transmitidas a más de 160 escuelas primarias y secundarias. Asimismo, se elaboraron los criterios estandarizados de evaluación y se promovió la participación de los padres de familia en el proceso educativo como la base para la reforma curricular que esté de acuerdo con las características étnicas, lingüísticas y culturales de las diferentes zonas del país.

3.3.2 Políticas Educativas Después del 2008

El Gobierno del Presidente Colom que asumió el poder en el 2008 adoptó políticas educativas destinadas a la población pobre. En los años anteriores, existieron las escuelas de autogestión comunitaria creadas a través del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE). El programa, iniciado de manera experimental en 1993 e impulsado a partir de 1996 con el financiamiento del KfW (Banco Alemán de Cooperación) y el Banco Mundial, consistió en establecer un sistema de autogestión local, transfiriendo el 100% de los fondos directamente a las comunidades para que éstas se responsabilicen de la administración de las escuelas, y de esta manera garantizar la educación primaria de 6 años en las áreas rurales, especialmente en las comunidades de difícil acceso. Los docentes fueron empleados por contratos temporales. El PRONADE fue suspendido durante el Gobierno del Presidente Colom debido a: 1) las críticas de que el programa acelera la privatización de la educación; 2) el riesgo de ser fácilmente afectado por el gobierno en poder; 3) el problema de sostenibilidad a largo plazo por la diferencia en las condiciones laborales de los docentes entre las escuelas de autogestión comunitaria y las regulares; 4) el problema postprimaria (no se ha concebido el acceso a la educación media o vocacional); 5) el problema de sostenibilidad de la calidad educativa (Ezure, 2008). Cabe mencionar que habían 2,092 preescolares (47,807 alumnos y 2,259 docentes) y 4,642 escuelas primarias (377,555 alumnos y 11,563 docentes) en el 2006. Después de la suspensión del programa, las escuelas de PRONADE fueron incorporadas en el sistema educativo público y los docentes obtuvieron las plazas en las escuelas públicas tras un proceso competitivo (BM, 2009).

El Consejo Nacional de Educación fue constituido al amparo del Artículo 12 de la Ley Nacional de Educación, Decreto No. 12-91 del Congreso de la República de Guatemala, e instalado mediante el Acuerdo Gubernativo 304-2008 de fecha 20 de noviembre del 2008. Sus políticas son trascendentales, independientemente del cambio de gobierno cada 4 años. Una de las razones es la composición de sus miembros. Además del MINEDUC, el Consejo está integrado por diferentes instituciones relativas a la educación como instituciones académicas, gremios educativos, organizaciones étnicas, etc.

El Gobierno del Presidente Colom planteó ocho ejes en sus políticas educativas (2008-2012) (MINEDUC, 2008), el contenido de las cuales es casi igual al de las Políticas Educativas (Consejo Nacional de Educación, 2010) presentadas por el Consejo. Las políticas del Consejo son aplicables tanto para el sector público como el privado y “tienen como fin principal orientar las líneas de trabajo presentes y futuras, para la consecución de los objetivos que tiendan al desarrollo integral de la persona a través de un Sistema Nacional de Educación de calidad, incluyente, efectivo, respetuoso de la diversidad del país y que coadyuve al fortalecimiento de la formación de la ciudadanía guatemalteca”. La gestión descentralizada, el uso efectivo y probo de los recursos públicos y la rendición de cuentas a la sociedad son fundamentales para el logro de estas políticas.

El problema de la calidad está inmersa en todo el Sistema Educativo y abarca desde el desarrollo de las competencias básicas de la lecto-escritura y matemática hasta la infraestructura. La calidad educativa es la columna vertebral del proceso educativo, un desafío permanente en el aula que tiene en cuenta las particularidades nacionales y evita la exclusión. No hay calidad sin equidad. Todas políticas están ligadas estrechamente con la calidad.

Los ocho ejes de las políticas educativas del Consejo Nacional de Educación son los siguientes.

Política 1. Cobertura: Garantizar el acceso, permanencia y egreso efectivo de la niñez y la juventud sin discriminación, a todos los niveles educativos y subsistemas escolar y extraescolar. Para ello, 1) incrementar la cobertura en todos los niveles educativos; 2) garantizar las condiciones que permitan la permanencia y egreso de los estudiantes en los diferentes niveles educativos; y 3) ampliar programas extraescolares para quienes no han tenido acceso al sistema escolarizado y puedan completar el nivel primario y secundario.

Política 2. Calidad: Mejorar la calidad del proceso educativo para asegurar que todas las personas sean sujetos de una educación pertinente y relevante. Para ello, 1) contar con diseños e instrumentos curriculares que respondan a las características y necesidades de la población y a los avances de la ciencia y la tecnología; 2) proveer instrumentos de desarrollo y ejecución curricular; y 3) fortalecer el sistema de evaluación para garantizar la calidad educativa.

Política 3. Modelo de gestión: Fortalecer sistemáticamente los mecanismos de efectividad y transparencia en el sistema educativo nacional. Para ello, 1) sistematizar el proceso de información educativa; 2) fortalecer el modelo de gestión para alcanzar la efectividad del proceso educativo; 3) garantizar la transparencia en el proceso de gestión; 4) fortalecer criterios de calidad en la administración de las instituciones educativas; y 5) establecer un sistema de remozamiento, mantenimiento y construcción de la planta física de los centros educativos.

Política 4. Recurso humano: Fortalecer la formación, evaluación y gestión del recurso humano del Sistema Educativo Nacional. Para ello, 1) garantizar la formación y actualización idónea del recurso humano para alcanzar un desempeño efectivo; 2) evaluar el desempeño del recurso humano para fines de mejora de la calidad; e 3) implementar un sistema de incentivos y prestaciones para el recurso humano, vinculados al desempeño, la formación y las condiciones.

Política 5. Educación bilingüe multicultural e intercultural: Fortalecer la educación bilingüe multicultural e intercultural. Para ello, 1) fortalecer programas bilingües multiculturales e interculturales para la convivencia armónica entre los pueblos y sus culturas; 2) implementar diseños curriculares, conforme a las características socioculturales de cada pueblo; 3) garantizar la generalización de la educación bilingüe multicultural e intercultural; y 4) establecer el sistema de acompañamiento técnico de aula específico de la educación bilingüe

multicultural e intercultural.

Política 6. Aumento de la inversión educativa: Incrementar la asignación presupuestaria a la educación hasta alcanzar lo que establece el Artículo 102 de la Ley de Educación Nacional (7% del PIB). Para ello, 1) garantizar el crecimiento sostenido del presupuesto de educación en correspondencia al aumento de la población escolar y al mejoramiento permanente del sistema educativo; 2) promover criterios de equidad en la asignación de los recursos con el fin de reducir las brechas; y 3) asignar recursos para implementar de manera regular la dotación de material y equipo.

Política 7. Equidad: Garantizar la educación con calidad que demandan las personas que conforman los cuatro pueblos, especialmente los grupos más vulnerables, reconociendo su contexto y el mundo actual. Para ello, 1) asegurar que el Sistema Nacional de Educación permita el acceso a la educación integral con equidad y en igualdad de oportunidades; 2) asegurar las condiciones esenciales que garanticen la equidad e igualdad de oportunidades; 3) reducir el fracaso escolar en los grupos más vulnerables; y 4) implementar programas educativos que favorezcan la calidad educativa para grupos vulnerables.

Política 8. Fortalecimiento institucional y descentralización: Fortalecer la institucionalidad del sistema educativo nacional y la participación desde el ámbito local para garantizar la calidad, cobertura y pertinencia social, cultural y lingüística en todos los niveles con equidad, transparencia y visión de largo plazo. Para ello, 1) fortalecer a las instancias locales para que desarrollen el proceso de descentralización y participación en las decisiones administrativas y técnicas; 2) promover y fortalecer la participación de diferentes sectores sociales a nivel comunitario, municipal y regional en la educación; y 3) fortalecer programas de investigación y evaluación del Sistema Nacional de Educación.

En febrero del 2011, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) presentó las “Orientaciones Estratégicas de Política 2012-2014” con el propósito de armonizar el plan nacional y la asignatura presupuestaria. Dicho documento plantea las siguientes acciones prioritarias para el sector educativo (JICA, 2011a).

- Mejorar la cobertura en todos los niveles educativos
- Mejorar la calidad educativa en todos los niveles educativos
- Estimular la paridad en acceso a la educación, particularmente en áreas con brechas significativas entre mujeres y hombres
- Promover los programas de alfabetización
- Fortalecer la educación bilingüe intercultural

En base a las orientaciones arriba mencionadas, el MINEDUC está actualmente promoviendo varios programas destinados al mejoramiento de la calidad educativa como:

- Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente (PADEP-D)

- Programa nacional de educación de matemática (“Me Gusta Matemática”)
- Programa Nacional de Lectura

Las políticas educativas del Gobierno del Presidente Pérez se basan en el Plan de Gobierno 2012-2016 y las Políticas Educativas del Consejo Nacional de Educación (entrevista en MINEDUC).

3.4 Sistema Educativo

La educación básica abarca desde la educación preescolar hasta el ciclo básico de la educación media, con prioridad en la educación primaria. Generalmente, el año escolar comienza en enero y termina en octubre. A continuación se describe brevemente el sistema de educación básica (UNESCO/OIE, 2010).

(1) Educación preprimaria

La educación preprimaria atiende a los niños de 4 a 6 años. Legalmente es obligatoria, pero de hecho no lo es debido a la escasez de establecimientos. La educación preprimaria se ofrece en tres modalidades: párvulos, preprimaria bilingüe (lenguas maya y español) y preprimaria acelerada. Los dos primeros programas constan de un promedio de dos horas diarias de atención. La preprimaria acelerada consiste en un programa de aprestamiento para niños de 6 años que se imparte durante 35 días durante las vacaciones escolares.

(2) Educación primaria

La educación primaria es obligatoria para los niños de 7 a 14 años. La educación primaria comprende seis años de estudio divididos en dos ciclos de tres años cada uno. Al finalizar con éxito los dos ciclos de educación primaria, se otorga un diploma.

(3) Educación secundaria

La educación secundaria (educación de nivel medio) comprende un ciclo básico o de formación general, de tres años de duración, y un ciclo diversificado o de formación profesional, cuya duración es de dos o tres años según la carrera elegida. Al finalizar con éxito el primer ciclo se otorga un diploma de estudios y al finalizar el segundo, se otorga un título que permite practicar la profesión e ingresar a la universidad. Entre las opciones que se ofrecen a los estudiantes en el ciclo diversificado están el bachillerato de ciencias y letras, de dos años de duración, y las formaciones que conducen al título de perito comercial, industrial, agrícola, técnico, así como la formación docente, todas de tres años de duración. El ciclo básico de la educación media es legalmente obligatorio, aunque la falta de establecimientos a este nivel constituye una limitación sensible. El ciclo diversificado es optativo. Existe además un sistema paralelo extraescolar que permite a los adultos cursar los grados correspondientes al nivel primario y medio por etapas aceleradas.

(4) Órgano administrativo de los centros escolares

Las escuelas pueden clasificarse en 3 categorías según el órgano administrativo: centros estatales (públicas) financiados por el estado que cubren los niveles de educación preprimaria, primaria y secundaria; centros privados financiados por los propios padres quienes pagan las matrículas mensuales, concentrados más en el nivel secundario comparado con los estatales, y ubicados en las áreas urbanas y en algunas áreas rurales; y centros fundados por las cooperativas, organizados con el aporte del MINEDUC, las municipalidades y los padres, concentrados principalmente en el nivel secundario (ciclo básico), y ubicados en las áreas urbanas y algunas en las rurales (JICA, 2008).

3.5 Autoridades Competentes

El MINEDUC se organiza en cuatro grandes áreas funcionales: sustantivas, administrativas, de apoyo técnico y de control interno (Anexo 5-1). El ministerio está a cargo del Ministro de Educación y de cuatro Viceministros (incluyendo al Viceministro de Educación Bilingüe Intercultural), y comprende varias Direcciones Generales (DG) con funciones sustantivas. Al nivel de los organismos técnicos centrales del MINEDUC se deciden las políticas nacionales, el planeamiento del sistema, el financiamiento y el nombramiento de personal. El Consejo Nacional de Educación es un órgano multisectorial educativo y representativo, perteneciente al nivel de Dirección Superior del Ministerio de Educación, que actúa en coordinación con el Despacho Ministerial.

La DG de Gestión de Calidad Educativa (DIGECADE) se responsabiliza por la implementación del Currículo Nacional Base en cada uno de los niveles educativos del subsistema escolar.

La DG de Evaluación e Investigación Educativa (DIGEDUCA), se responsabiliza de evaluar el desempeño de la población estudiantil de los subsistemas escolar y extraescolar.

La DG de Currículo (DIGECUR), coordina el diseño y el desarrollo del currículo en todos los niveles educativos, con pertinencia a la diversidad lingüística y cultural.

La DG de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI) se responsabiliza de proveer lineamientos para el diseño y desarrollo del currículo bilingüe intercultural en los subsistemas escolar y extraescolar, en consulta con el nivel local, además de establecer estrategias para hacer operativo el proceso de educación bilingüe intercultural.

La DG de Educación Extraescolar (DIGEEX) tiene la responsabilidad de proveer el proceso educativo a los niños y jóvenes en sobre-edad con modalidades diferentes a las del subsistema escolar formal.

La Dirección de Planificación Educativa tiene funciones de apoyo técnico en la formulación de políticas, planes, programas, proyectos y objetivos de desarrollo para el sector de la educación.

Las Direcciones Departamentales de Educación tienen la responsabilidad de proponer e

implementar en cada uno de los 22 departamentos del país las políticas, planes, programas, proyectos y actividades del MINEDUC. Su capacidad para tomar decisiones es aún limitada aunque se han desconcentrado tareas y decisiones operativas. Cuentan con organismos técnicos que apoyan sus tareas pero no tienen atribuciones en lo relativo a personal y financiamiento. El nivel distrital generalmente coincide con el municipal, salvo en los casos de imposibilidad geográfica. En los 331 municipios del país, existe una Supervisión Distrital que, como su nombre lo indica, se limita a supervisar la ejecución de las tareas educativas en los centros a su cargo.

Como parte del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, se convocó a una Comisión Paritaria para la Reforma Educativa (COPARE), que tuvo a su cargo la redacción del *Diseño de Reforma Educativa* (1998). A su vez, se estableció una Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (CCRE), cuyo principal objetivo es dar acompañamiento al proceso de reforma diseñado por la COPARE.

El Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA) es un ente autónomo a cargo de los procesos de alfabetización de adultos en el país.

El Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), es un ente autónomo a cargo de la formación técnica de jóvenes y adultos. La Escuela Nacional Central de Agricultura, es un ente autónomo a cargo de la enseñanza media agrícola y forestal

Capítulo 4 Situación Actual y Problemas en el Desarrollo del Sector de Educación Básica

4.1 Acceso

4.1.1 Estadísticas de la Población en Edad Escolar

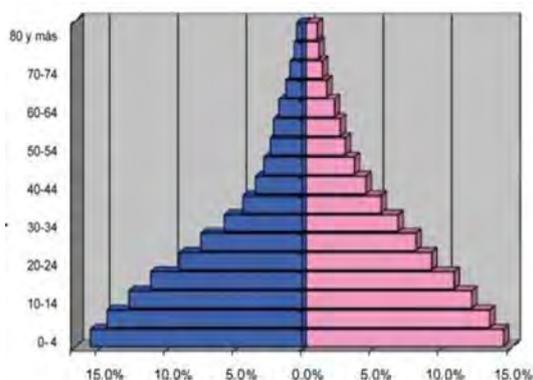
El censo más reciente de Guatemala es el de 2002. El próximo está programado para el 2013. Por lo tanto, la población del 2003 en adelante es básicamente un estimado en base a las cifras del Censo 2002. La Tabla 4-1 demuestra la evolución de la población en edad escolar.

Según la tabla, la tasa de aumento de la población en edad escolar primaria estaba en descenso desde el 2000, tocó fondo en el 2006 con un aumento del 1.82%, volvió a subir, y llegó al 2.07% en el 2010. El aumento durante el 2010 fue de 46,288 niños, cifra que corresponde a más de 1000 clases si todos ingresaran a la escuela, de manera que el aseguramiento de la capacidad de las escuelas sigue siendo una gran tarea.

Tabla 4-1 Evolución de la Población en Edad Escolar

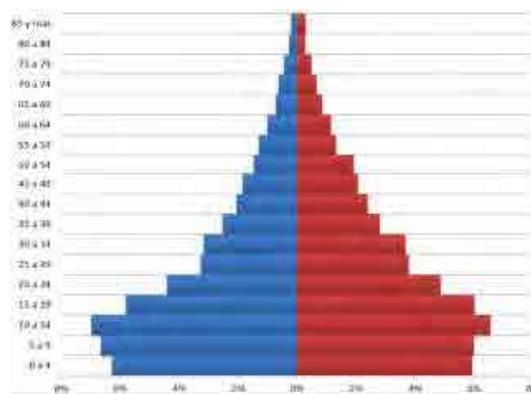
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Población total en edad escolar normativa, primaria (7-12 años)	1,843,397	1,892,680	1,941,595	1,987,682	2,031,122	2,071,610	2,109,358	2,149,188	2,192,069	2,237,002	2,283,290
Población femenina en edad escolar normativa, primaria (7-12 años)	914,530	939,315	963,719	986,537	1,007,829	1,027,440	1,045,985	1,065,252	1,085,735	1,107,000	1,128,750
Población masculina en edad escolar oficial, primaria (7-12 años)	928,867	953,365	977,876	1,001,145	1,023,293	1,044,170	1,063,373	1,083,936	1,106,334	1,130,002	1,154,540
Población total en edad escolar normativa, secundaria, ciclo básico (13-15 años)	812,992	823,973	840,143	862,342	888,462	916,514	941,921	966,924	989,679	1,010,549	1,030,589
Población femenina en edad escolar normativa, secundaria, ciclo básico (13-15 años)	405,828	412,080	420,352	431,291	444,056	457,720	470,353	482,466	493,328	503,243	512,758
Población masculina en edad escolar normativa, secundaria, ciclo básico (13-15 años)	407,164	411,893	419,791	431,051	444,406	458,794	471,568	484,458	496,351	507,306	517,831
Ratio sobre el año anterior											
Población total en edad escolar normativa, primaria (7-12 años)		1.0267	1.0258	1.0237	1.0219	1.0199	1.0182	1.0189	1.0200	1.0205	1.0207
Población femenina en edad escolar normativa, primaria (7-12 años)		1.0271	1.0260	1.0237	1.0216	1.0195	1.0180	1.0184	1.0192	1.0196	1.0196
Población masculina en edad escolar normativa, primaria (7-12 años)		1.0264	1.0257	1.0238	1.0221	1.0204	1.0184	1.0193	1.0207	1.0214	1.0217
Población total en edad escolar normativa, secundaria, ciclo básico (13-15 años)		1.0135	1.0196	1.0264	1.0303	1.0316	1.0277	1.0265	1.0235	1.0211	1.0198
Población femenina en edad escolar normativa, secundaria, ciclo básico (13-15 años)		1.0154	1.0201	1.0260	1.0296	1.0308	1.0276	1.0258	1.0225	1.0201	1.0189
Población masculina en edad escolar normativa, secundaria, ciclo básico (13-15 años)		1.0116	1.0192	1.0268	1.0310	1.0324	1.0278	1.0273	1.0245	1.0221	1.0207

(Fuentes: MINEDUC, 2012a y las ediciones anuales)



(Fuente: MINEDUC, 2012a)

**Gráfico 4-1 Población en 2010
según el Censo 2002**



(Fuente: INE, 2011e)

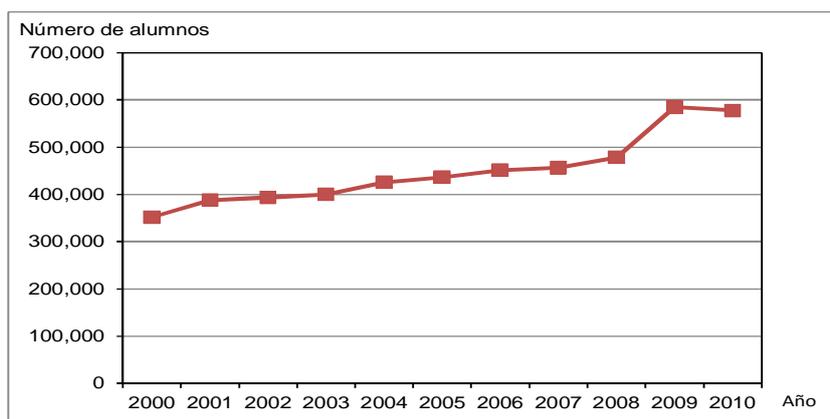
**Gráfico 4-2 Población en 2011
según ENCOVI**

El Gráfico 4-1 demuestra la estructura de la población proyectada para el 2010. La población proyectada se calcula en base a la estructura etaria de la población del año base, tomando en cuenta las tasas anuales de mortalidad y natalidad, de manera que la misma varía según la hipótesis que se adopta para estimar los posibles cambios en dichas tasas. Como ya ha pasado bastante tiempo desde el año base utilizado en Guatemala para la proyección poblacional (2002), no se sabe si el comportamiento todavía sigue siendo el mismo.

La encuesta de mayor envergadura más reciente es la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida y Población Joven (ENCOVI 2011). Como se observa en el Gráfico 4-2, según las estimaciones presentadas en su versión preliminar, no solamente la población total es 0.53% (77,000 habitantes) menor que la proyección anterior, sino la población joven presenta un descenso neto (INE, 2011e). Se estima que la estructura poblacional está en transición, de forma piramidal a forma de campana con una base menos ancha, lo que significa que si la tasa de escolarización se mantiene fija, va a haber una reducción en el número de alumnos en adelante y, por ende, el problema de la capacidad de las escuelas se alivia. La veracidad de la transición es un asunto muy importante para los planes educativos. Hay que esperar hasta la publicación programada para el 2015 de los resultados del Censo 2013 para confirmarla.

4.1.2 Número de Alumnos

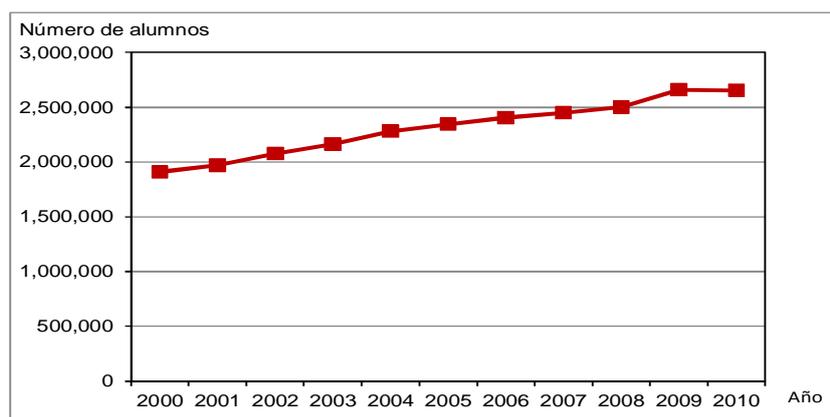
En el Anexo 4-1 se detallan las estadísticas básicas recientes de la educación. El Gráfico 4-3 muestra la evolución del número de alumnos en la educación preprimaria, una suma de los alumnos en la educación bilingüe y en los preescolares. Se observa una tendencia de ascenso constante durante este período, con una pequeña disminución en el 2010. Como se indica en el Anexo 4-2, la tasa bruta de escolarización correspondiente a dicho año es de 70.06% y la tasa neta de escolarización es de 54.87%, por lo que se estima que la disminución es más bien un movimiento en reacción al aumento repentino de alumnos en el 2009 en relación al año anterior, y no un resultado de la reducción de la población joven.



(Fuente: MINEDUC, 2012a)

Gráfico 4-3 Evolución del Número de Alumnos en la Educación Preprimaria

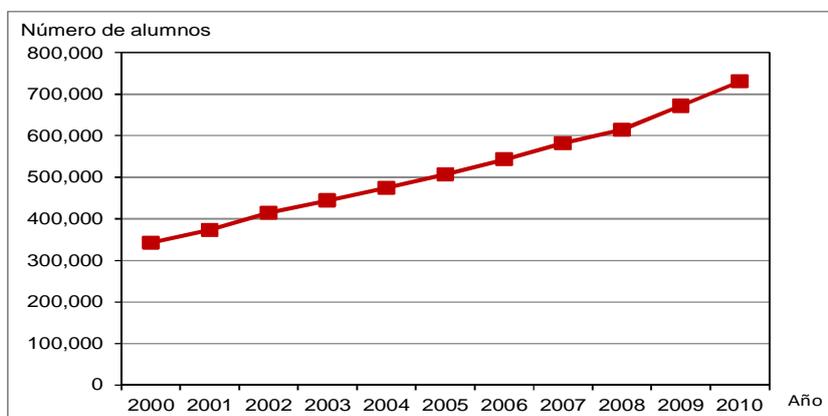
El Gráfico 4-4 exhibe la evolución del número de alumnos en la educación primaria. Hay un ascenso constante en el número de alumnos entre 2000 y 2009. Por lo general, la tasa de aumento en relación al año anterior sobrepasa la de la población en la edad normativa, de manera que se puede ver que la tasa bruta de escolarización está en aumento. En el 2010, el número total disminuyó por 6,293 alumnos comparado con el año anterior. Si se observan las tasas de escolarización de dicho año, la tasa bruta es de 116.21% y la tasa neta de 95.81%. Tomando en cuenta que ambas tasas están acercándose casi al máximo, se puede interpretar la disminución como un impacto del achicamiento de la población joven y estimar que ya casi no va a haber incremento en el número de alumnos. Se debe continuar observando la evolución para llegar a una conclusión, aunque el incremento o la disminución de alumnos en el futuro es un factor muy importante para determinar si existe la necesidad de aumentar el número de escuelas y docentes.



(Fuente: MINEDUC, 2012a)

Gráfico 4-4 Evolución del Número de Alumnos en la Educación Primaria

El Gráfico 4-5 muestra la evolución del número de alumnos en la educación secundaria (ciclo básico). Hay un ascenso constante en el número de alumnos entre 2000 y 2010. La tasa de aumento en relación al año anterior sobrepasa la de la población en la edad normativa, de manera que se puede obviamente ver que la tasa bruta de escolarización está en aumento.

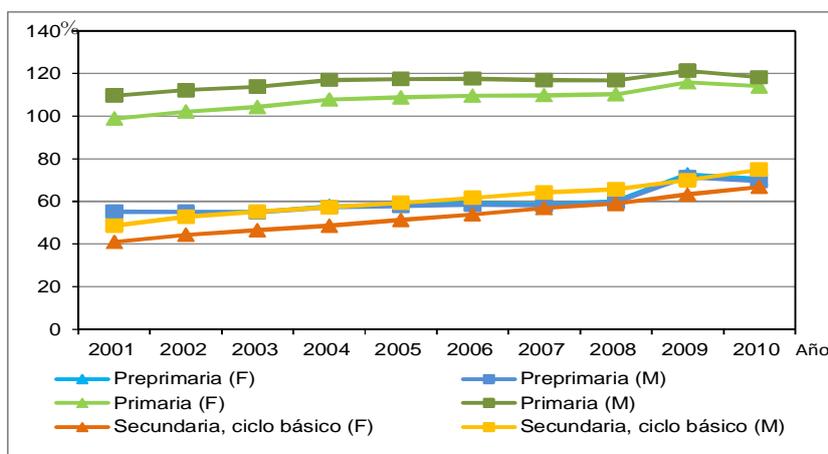


(Fuente: MINEDUC, 2012a)

Gráfico 4-5 Evolución del Número de Alumnos en la Educación Secundaria (Ciclo Básico)

4.1.3 Tendencias de la Matrícula en la Educación Básica

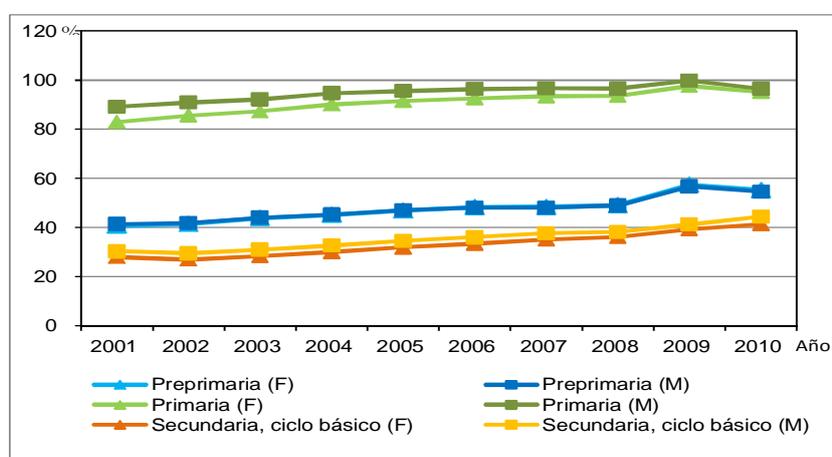
En el Gráfico 4-6 se presentan las tasas brutas de escolarización correspondientes a la educación preprimaria, primaria y secundaria (ciclo básico). En todos los niveles, las tasas están incrementando debidamente, a excepción del 2010 que experimenta un descenso en la educación preprimaria y primaria relativo al año anterior. En el 2010, las tasas alcanzaron el 70.06% en preprimaria, el 116.21% en primaria y el 70.90% en secundaria. En todos los niveles, la tasa de las niñas es menor que la de los niños, pero el incremento es mayor en las niñas. La brecha entre los sexos se está disminuyendo. En la educación preprimaria, la brecha era pequeña desde el inicio y a partir del 2003 la tasa de las niñas es un poco más alta que la de los niños (Anexo 4-2).



(Fuente: MINEDUC, 2012a)

Gráfico 4-6 Evolución de la Tasa Bruta de Escolarización

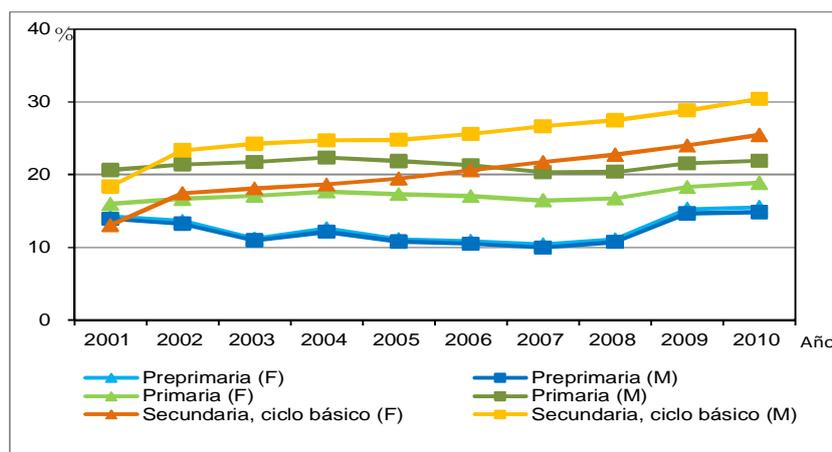
Lo mismo sucede con las tasas netas de escolarización presentadas en el Gráfico 4-7. En la educación primaria, la tasa en el 2010 fue de 95.81%, casi alcanzando la escolarización completa. En el nivel secundario (ciclo básico), la tasa incrementó a 42.94% pero falta todavía bastante para lograr el 100%. En la educación preprimaria y primaria, las cifras para el 2010 son menores que las del 2009, tanto en la tasa bruta como en la tasa neta de escolarización. Observando las tendencias a largo plazo, se podrá también decir que las tasas para el 2009 eran excepcionalmente altas. Será adecuado interpretar que se estabilizó en el 2010 la alza repentina que resultó de las políticas activas de apoyo a la escolarización del Gobierno del Presidente Colom (por ejemplo, según la entrevista al funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores, el gobierno entregaba Q. 200 mensuales por niño a las familias, si las familias con hijos fuera del sistema escolar los matriculaban en las escuelas) (Anexo 4-3).



(Fuente: MINEDUC, 2012a)

Gráfico 4-7 Evolución de la Tasa Neta de Escolarización

La diferencia entre la tasa bruta y la tasa neta de escolarización corresponde a la tasa de escolarización de los alumnos menores o mayores que la edad normativa. Como se muestra en el Gráfico 4-8, es obvio que el aumento en la tasa de escolarización de estos alumnos ha contribuido al aumento de la tasa bruta de escolarización en los años recientes. La diferencia es mayor cuanto más alto es el nivel de educación, y en primaria y secundaria (ciclo básico), las cifras correspondientes a las niñas son mayores que las de los niños (Anexo 4-4). La gran diferencia entre la tasa bruta y la tasa neta de escolarización demuestra la alta capacidad y la baja eficiencia interna de estos niveles educativos. Guatemala ha tenido éxito en materializar la cobertura universal en el nivel primario. Ahora es tiempo de enfocarse en lograr la terminación universal de la educación primaria (6to grado) y garantizar el ingreso en la educación media (7mo grado-9no grado).

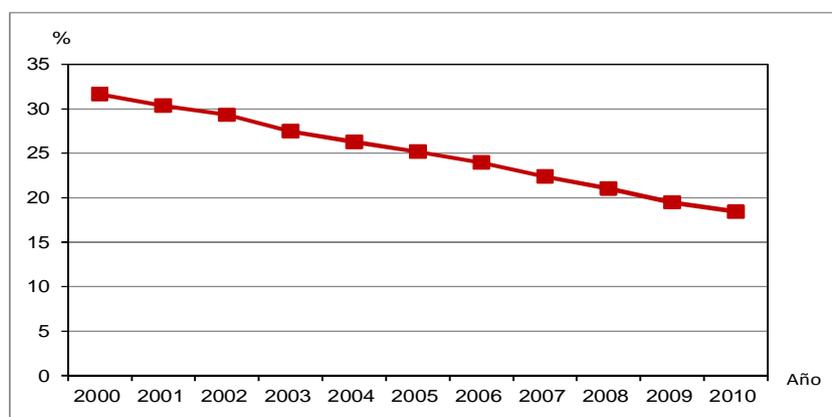


(Fuente: MINEDUC, 2012a)

Gráfico 4-8 Evolución de la Tasa de Escolarización de los Alumnos Menores o Mayores que la Edad Normativa

4.1.4 Alfabetización

La alfabetización es una modalidad educativa de gran importancia, ya que brinda educación básica a las personas analfabetas que no pudieron recibir la educación escolarizada en el momento adecuado. El Gráfico 4-9 muestra la proporción de la población analfabeta de 15 años o más. La población ha disminuido constantemente todos los años, pasando del 31.67% en el 2000 a 18.44% en el 2010 con una reducción de 13.23 puntos porcentuales.



(Fuente: MINEDUC, 2012a)

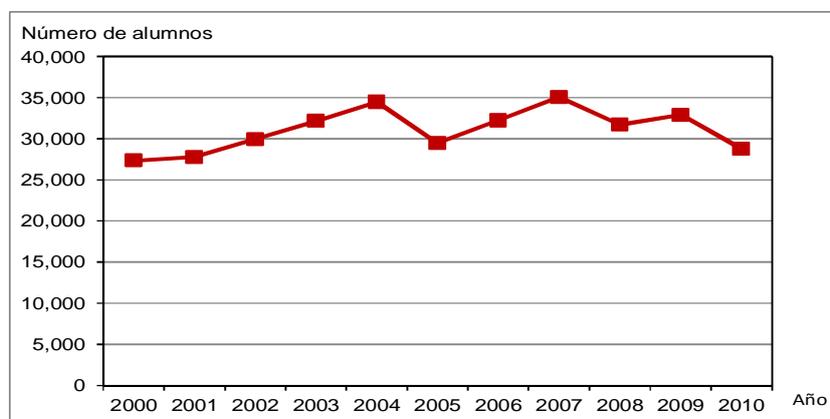
Gráfico 4-9 Evolución de la Tasa de Analfabetismo

Mientras que en el Departamento de Guatemala con baja tasa de pobreza, la tasa de alfabetización es del 91.84% en las áreas urbanas y del 78.81% en las áreas rurales, para el Departamento de Alta Verapaz éstas se mantienen en el 81.30% en las áreas urbanas y en el 52.55% en las áreas rurales, lo que demuestra la estrecha relación entre la tasa de pobreza y los indicadores educativos. En cuanto al promedio nacional, la tasa de alfabetización correspondiente a la población indígena es de 62.6% y la de la población no indígena de 84.76%,

siendo notable la brecha entre los grupos étnicos. Aún entre la población de 15 a 24 años, se observa una gran disparidad en relación al área de residencia y el grupo étnico: en las áreas urbanas y en las áreas rurales son de 95.87% y de 86.09% respectivamente, y de la población indígena y no indígena de 85.67% y de 94.26% respectivamente.

La brecha entre las mujeres y los hombres en la tasa de alfabetización de las personas de 15 años y más es más marcada en el caso de la población indígena, siendo de 74.57% para los hombres y 51.93% para las mujeres indígenas, y de 88.93% para los hombres y 81.10% para las mujeres no indígenas. Las cifras presentan la misma tendencia entre la población de 15 a 24 años: mientras que la tasa es de 90.85% para los hombres y 80.96% para las mujeres indígenas, la de los hombres y las mujeres no indígenas es de 95.31% y 93.28% respectivamente.

Lo anterior demuestra la importancia de la educación de alfabetización. El gobierno está dirigiendo los esfuerzos en los diferentes programas de alfabetización, especialmente en el de los jóvenes y adultos en nivel de la primaria. La modalidad de primaria para jóvenes y adultos ofrece clases nocturnas, sabatinas o dominicales para las personas de 15 años y más que no pudieron terminar la educación primaria. En el 2010, 132 centros públicos y 186 privados ofrecieron esta modalidad. El Gráfico 4-10 muestra el número de personas matriculadas en la primaria para adultos. Aunque se está disminuyendo en los años recientes, el número anual oscila entre 30,000 y 35,000 personas.



(Fuente: MINEDUC, 2012a)

Gráfico 4-10 Evolución del Número de Personas Matriculadas en la Primaria para Jóvenes y Adultos

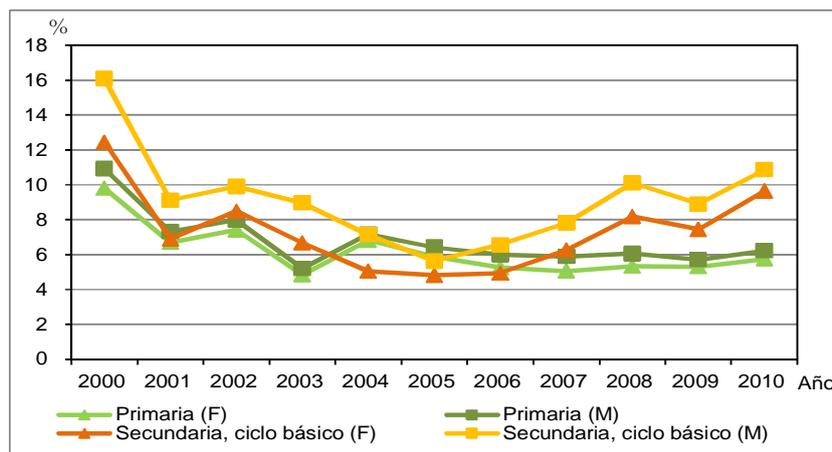
4.2 Eficiencia Interna

4.2.1 Situación Actual de la Eficiencia Interna Cuantitativa

(1) Tasa de deserción escolar

El Gráfico 4-11 muestra la tasa de alumnos que abandonaron la escuela durante el año escolar. De hecho, muchos alumnos se encuentran fuera del sistema escolar al final del año.

Las cifras indican que el mejoramiento en este aspecto ha sido mínimo: en el 2000, la tasa de deserción fue de 10% para la primaria y más de 14% en la secundaria (ciclo básico); con fluctuaciones entre los años, las tasa está aún alta en el 2010, siendo de 5.99% en la primaria y 10.29% en la secundaria. Particularmente en la secundaria, se nota una tendencia ascendente después de haber tocado el fondo en el 2005. Puede ser que se deba al aumento en el número de alumnos que ingresan en la secundaria, pero el fenómeno requiere un análisis a mayor profundidad.



Nota: La tasa de deserción es la proporción de los alumnos de la matrícula inicial (enero) que salieron del sistema escolar en relación con la matrícula final (finales de septiembre).

(Fuente: MINEDUC, 2012a)

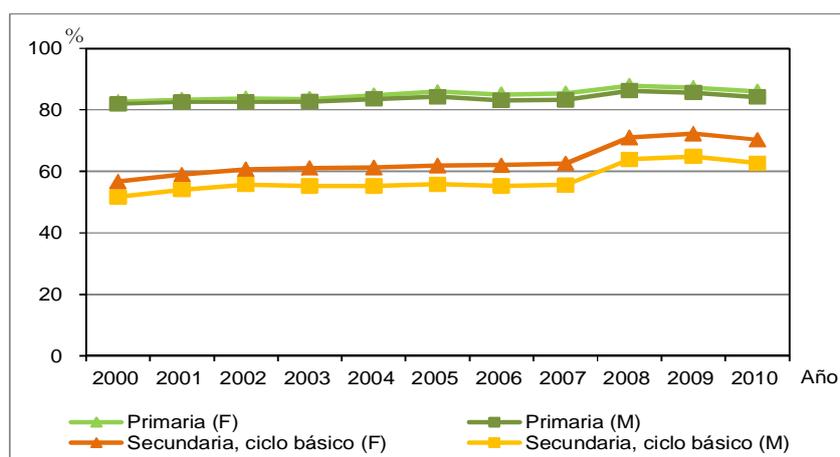
Gráfico 4-11 Evolución de la Tasa de Deserción Escolar

La tasa de deserción correspondiente al 2010 es más alta que la del 2009 y no coincide con el comportamiento a largo plazo. Esto coincide con el aumento repentino de la tasa de escolarización en el 2009 (Gráfico 4-6 y Gráfico 4-7). Se estima que las medidas irrealísticas de apoyo a la escolarización resultaron en el incremento de desertores (Anexo 4-5).

(2) Tasas de aprobación y de ingreso en el nivel inmediato superior

Aunque el alumno quede matriculado en la escuela hasta el fin del año escolar, si su desempeño no es satisfactorio, no puede ni ser promocionado al siguiente grado ni ingresar en el nivel superior. Hay muchos alumnos que terminan sin tener el grado aprobado por el bajo rendimiento en español y matemática. El Gráfico 4-12 muestra la evolución de la tasa de aprobación. Se observan mejoras pero la tasa es aún baja, especialmente en el nivel secundario (85.08% para primaria y 66.23% para secundaria, ciclo básico) (Anexo 4-6). Puede ser que el aumento en la tasa de aprobación en la secundaria a partir del 2008 tenga algo que ver con el aumento en la tasa de deserción, ya que si los alumnos con bajo rendimiento abandonan la escuela antes de las pruebas de aprobación, es probable que suba la tasa de aprobación.

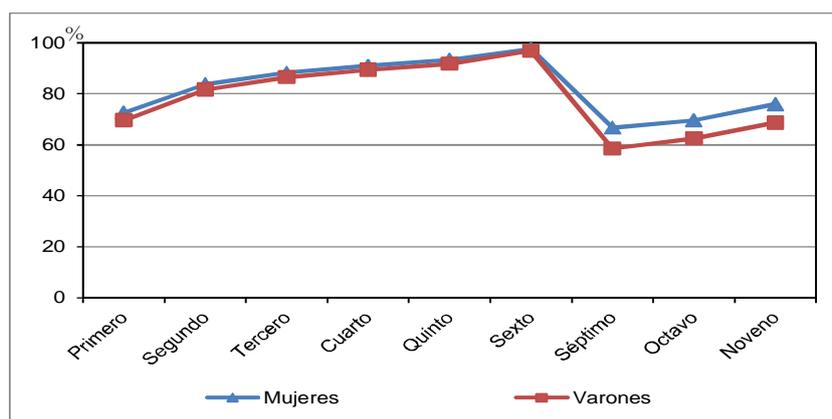
En el Gráfico 4-13 se puede observar la tasa de aprobación según grado. Tanto en la primaria como en la secundaria (ciclo básico), la tasa de aprobación es más baja en los primeros grados. Como la aprobación del examen final depende del desempeño, los alumnos con bajo rendimiento no pueden ser promocionados. Es probable que esto haya resultado en que solamente los alumnos con mejor rendimiento estén en los últimos grados. Con respecto a la secundaria, se estima que las cifras reflejan el hecho de que, a diferencia de la primaria, los alumnos tienen un docente para cada una de las asignaturas y los criterios de aprobación son más estrictos (Anexo 4-7).



Nota: Tasa de aprobación es la proporción de alumnos que pasaron la prueba de aprobación en relación a la matrícula final (finales de septiembre).

(Fuente: MINEDUC, 2012a)

Gráfico 4-12 Evolución de la Tasa de Aprobación

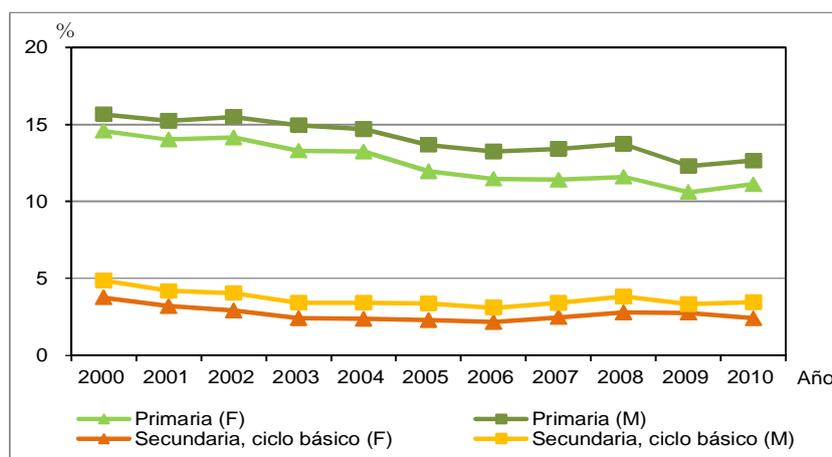


(Fuente: MINEDUC, 2012a)

Gráfico 4-13 Tasa de Aprobación según Grado (2010)

(3) Tasa de repitencia

El Gráfico 4-14 muestra la evolución de la tasa de repitencia. Tanto en las escuelas primarias como en las secundarias (ciclo básico), la tasa está en descenso, pero es aún bastante alto en la primaria, siendo de 11.90% en el 2010. En cuanto a la escuela secundaria, la tasa es considerablemente más baja (2.96%). Dada la baja tasa de aprobación en la secundaria (hay muchos alumnos que no pasan el examen de aprobación), esto se debe probablemente a que muchos de los alumnos dejan la escuela de un solo cuando no salen promocionados (Anexo 4-8).

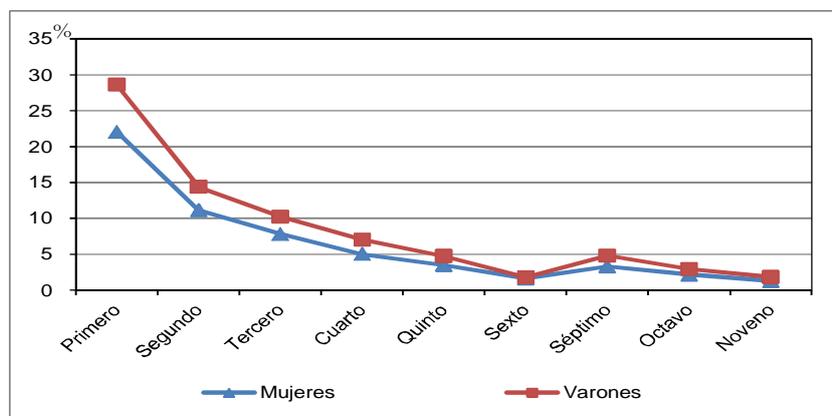


Nota: La tasa de repitencia es la proporción de los alumnos que están repitiendo el grado a principios del año escolar (enero) en relación a la matrícula inicial del año anterior (enero)

(Fuente: MINEDUC, 2012a)

Gráfico 4-14 Evolución de la Tasa de Repitencia

La tasa de repitencia es especialmente alta en los primeros grados de la educación primaria. Como se observa en el Gráfico 4-15, la tasa es extremadamente alta en el 1er grado: 25.19% en 2010 (Anexo 4-9).

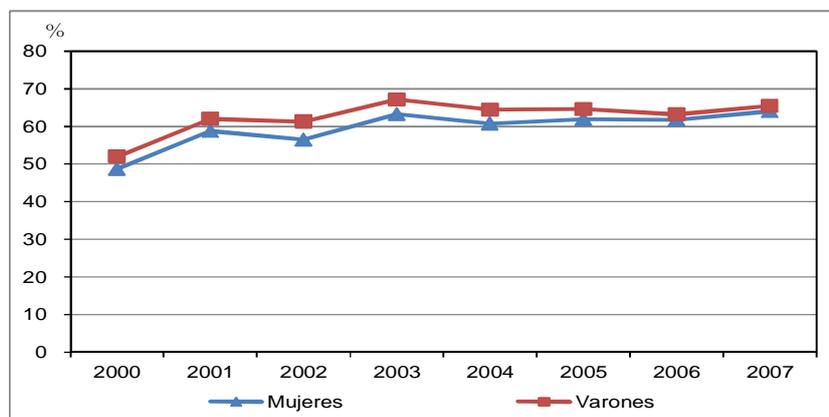


(Fuente: MINEDUC, 2012a)

Gráfico 4-15 Tasa de Repitencia según Grado (2010)

(4) Tasa de sobrevivencia al 6to grado según cohorte

Tal como se describió anteriormente, no es fácil llegar a graduarse aunque ingrese en la escuela. El Gráfico 4-16 muestra la tasa de sobrevivencia al 6to grado según cohorte. En el 2007 la tasa fue de apenas 64.79% (Anexo 4-10).



(Fuente: WB, 2011a)

Gráfico 4-16 Evolución de la Tasa de Sobrevivencia al 6to Grado según Cohorte

El problema más serio que enfrenta el sistema nacional de educación es la inexistencia de estrategias claras para solucionar los obstáculos (ineficiencia interna) y la incapacidad de producir resultados satisfactorios aún a la fecha. Los programas de merienda escolar, becas, “Protejamos hasta el Fin al Primer Grado”, etc. no han logrado mejorar la situación de los niños y niñas, los indicadores y la eficiencia interna (JICA, 2011a).

En las estadísticas guatemaltecas de educación, el denominador para el cálculo de la tasa de deserción es el número de alumnos matriculados al inicio del año escolar de referencia. Para la tasa de aprobación, se utiliza el número de alumnos matriculados al final del año escolar de referencia. En el caso de la tasa de repitencia, se divide el número de alumnos matriculados al inicio del año escolar que está repitiendo el grado entre el número de alumnos matriculados al inicio del año escolar anterior. De esta manera cada uno de los indicadores que demuestran la eficiencia interna está definido por un propio denominador, por lo que no es fácil comparar los tres indicadores. Se muestra en el Anexo 4-11 cómo serían los indicadores si se utiliza un mismo denominador.

4.2.2 Alumnos Mayores y Menores que la Edad Normativa

Los niños ingresan en la escuela primaria a los 7 años, aunque en realidad muchos se matriculan hasta después. En un estudio realizado en el 2000, el 15% de los encuestados respondieron que sus hijos no estaban matriculados porque “no tenían la edad adecuada para ingresar a la escuela”. En las comunidades indígenas, muchos de los padres prefieren enviar a sus hijos a la escuela cuando tengan un poco más de edad, ya que a los 7 años los niños eran pequeños de estatura y no tenían el suficiente desarrollo psicológico (Ezure, 2008). Además, aún cuando el niño ingrese

a los 7 años, sobrepasa la edad normativa si repite el grado. En la Tabla 4-2 se muestra la estructura etaria según grado de los niños matriculados en la escuela primaria en el 2010.

Tabla 4-2 Número de Alumnos en la Educación Primaria según Edad (2010)

	Total	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Sexto
Total	2,653,483	618,821	512,905	453,589	400,351	354,930	312,887
6 años y menos	80,593	78,165	2,245	105	41	21	16
7 años	344,347	281,919	59,982	2,230	108	55	53
8 años	374,548	134,327	185,465	52,027	2,591	88	50
9 años	396,983	63,252	119,790	161,620	49,495	2,742	84
10 años	390,723	29,965	68,478	104,323	139,463	45,815	2,679
11 años	364,934	14,739	36,390	61,389	89,688	121,858	40,870
12 años	316,018	8,117	20,215	36,288	57,678	82,557	111,163
13 años	193,525	4,359	10,824	19,541	32,859	52,081	73,861
14 años y más	191,812	3,978	9,516	16,066	28,428	49,713	84,111
Menor que la edad normativa %	12.79	12.63	12.13	11.98	13.05	13.73	13.98
Edad normativa %	37.74	45.56	36.16	35.63	34.84	34.33	35.53
Extraedad %	49.46	41.81	51.71	52.38	52.12	51.94	50.49

(Fuente: MINEDUC, 2012a)

Según la Tabla 4-2, solamente el 45.56% de los niños en 1er grado tiene 7 años de edad y el 41.81% está en situación de extraedad. Hay hasta adolescentes de más de 14 años, los cuales representan el 12.6%. Por otro lado, se han incorporado niños de 6 años o menos (12.63%). No hay nada excepcional en esta cifra. Es común la matrícula de los niños menores o igual que 6 años en la primaria. En el 2do grado, la proporción de los niños de 8 años, o sea de edad normativa, se disminuye al 36.18% e incrementa la de los niños en extraedad. Del 2do al 3er grado, se observa la misma tendencia, aunque de manera menos marcada. A partir del 3er grado, las proporciones de los niños menores que la edad normativa, los de la edad normativa y los que están en extraedad se mantienen casi fijas. Esta tendencia no es algo particular al 2010, sino se observa un patrón semejante en los demás años. Cabe destacar que lo mencionado concuerda con los resultados indicados en el Gráfico 4-8.

La Tabla 4-3 indica la estructura etaria según grado de los alumnos matriculados en la escuela secundaria (ciclo básico) en el 2010. La comparación con las cifras correspondientes al 6to grado de la Tabla 4-2 muestra claramente la reducción de la proporción de los alumnos en edad normativa (30.04%). Lo que aumenta es la proporción de los alumnos menores que la edad normativa. Se estima que estos niños tienden a ingresar a la secundaria con más frecuencia que los de la edad normativa. Puede ser que los niños que ingresan a la primaria antes de llegar a la edad normativa tienen condiciones favorables para la continuación de la educación como la madurez temprana, la experiencia en el preescolar y los padres comprometidos con la educación de sus hijos. Una vez en la secundaria, debido a la alta tasa de disminución de los alumnos en extraedad, la proporción de los alumnos menores que la edad normativa sigue creciendo hasta el

9no grado. Aunque no se puede calcular exactamente la tasa de deserción de los alumnos en extraedad, si se observa la Tabla 4-3 se ve que la proporción de estos alumnos decrece cuanto más alto es el grado, lo que indica que la tasa de deserción es mayor que la de los demás grupos. Es una tarea importante buscar cómo retener en la escuela los alumnos en extraedad.

Tabla 4-3 Número de Alumnos en la Educación Secundaria (Ciclo Básico) según Edad (2010)

	Total	Primero	Segundo	Tercero
Total	730,923	299,188	234,539	197,196
12 años y menos	54,505	50,150	3,970	385
13 años	132,956	89,871	39,909	3,176
14 años	165,014	57,942	72,579	34,493
15 años	144,774	37,789	45,984	61,001
16 años	87,961	21,911	29,471	36,579
17 años	53,224	12,420	17,699	23,105
18 años	28,840	6,977	9,064	12,799
19 años	17,237	4,412	4,988	7,837
20 años	9,991	3,051	2,736	4,204
21 años y más	36,421	14,665	8,139	13,617
Menor que la edad normativa %	18.07	16.76	18.71	19.30
Edad normativa %	30.57	30.04	30.95	30.93
Extraedad %	51.36	53.20	50.35	49.77

(Fuente: MINEDUC, 2012a)

4.3 Equidad

4.3.1 Análisis Comparativo de Acceso según Grupo

El nivel de logro educativo varía considerablemente según el grupo étnico al que pertenece (si es indígena o no) o al lugar de residencia (si vive en el área urbana o rural). Una gran parte de la población indígena reside en las áreas rurales. En las escuelas primarias un docente puede bien enseñar todas las asignaturas, de manera que, hablando en términos extremos, se pueden construir escuelas de un sólo docente en todo el país y asegurar el acceso. En el caso de las escuelas secundarias, los docentes enseñan la asignatura de su especialidad. Por lo tanto, las escuelas tienden a ser de mayor tamaño, lo que dificulta su construcción en las áreas despobladas con baja densidad demográfica y resulta en su concentración en las áreas urbanas. No hay muchas escuelas secundarias en las áreas rurales o las áreas habitadas por los pueblos indígenas. Además es necesario mejorar la baja calidad de la enseñanza.

En el Anexo 4-12 se presenta la tasa de deserción en la educación primaria según departamento. Existe una elevada discrepancia entre los departamentos, con una diferencia de 7.85 puntos porcentuales entre la tasa máxima y la mínima. Si se examina según sexo y área de residencia, se puede ver que, por lo general, los alumnos presentan una tasa más alta que las alumnas, pero la diferencia de 0.47 puntos porcentuales a nivel nacional no es tan significativa. Tampoco es

grande la diferencia según departamento. En cuanto a la tasa según área de residencia, la tasa nacional para las áreas urbanas es 0.27 puntos porcentuales mayor. Sin embargo, esto es un incidente particular del año 2010. En el 2009, la tasa de las áreas rurales era 1.29 puntos porcentuales más alta. La tasa incrementó en el 2010 de manera poco natural comparado con los años anteriores, pero como se mencionó anteriormente, se estima que, debido al aumento repentino de la tasa de escolarización en las áreas urbanas en el 2009, la tasa de deserción en dichas áreas incrementó al año siguiente de manera anormal. Si se observa la diferencia según el órgano administrador, la tasa de deserción en las escuelas públicas es generalmente más elevada que en las privadas.

El problema de extraedad también está relacionado con las áreas de residencia. La Tabla 4-4 muestra la distribución etaria según área y grado. A nivel de la primaria, la distribución etaria en las áreas urbanas es muy diferente a la de las áreas rurales. En las áreas urbanas, el porcentaje de los alumnos en extraedad en el 1er grado es de 26.69%. Por la repetición de grados de los alumnos de la edad normativa, la tasa aumenta al 34.41% en el 6to grado. Aún así, la proporción de los alumnos en edad normativa es de 45.21%, el más alto de los 3 grupos. Por otro lado, en las áreas rurales, se estima que hay muchos alumnos mayores de 7 años en el momento de ingreso en la escuela primaria. Tan pronto como en el 1er grado, los alumnos en extraedad corresponde al 46.36%. En el 6to grado la tasa es aún mayor debido a la repetición de grados (58.49%). Es probable que una de las razones por la cual hay muchos alumnos en extraedad en las áreas rurales sea el atraso en la ampliación de la cobertura de la educación preprimaria, pero se necesita un análisis detallado de diversos datos para determinar si es así el caso.

A nivel de la secundaria la diferencia en la distribución etaria entre las áreas es mínima. Según el Anexo 4-1, el número de alumnos en las áreas rurales es 2.65 veces el de las áreas urbanas en la educación primaria y 0.58 veces en la educación secundaria. Por otro lado, mientras que en las áreas urbanas el número de alumnos de secundaria (ciclo básico) es 0.64 veces el de la primaria, en las áreas rurales se mantiene en 0.14 veces. Como se muestra en el Anexo 4-11, la tasa de ingreso a la secundaria de los graduados de la primaria es considerablemente alta y no se observa una gran diferencia entre las áreas. Esto indica que muchos de los alumnos se trasladan de las áreas rurales a las áreas urbanas para ingresar a la secundaria debido a la concentración del servicio en las áreas urbanas, lo que a su vez nivela la distribución etaria de los alumnos en la educación secundaria.

Tabla 4-4 Distribución Etaria de los Alumnos según Área (2010)

		Total Primaria	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Sexto	Total Secundaria (Ciclo básico)	Primero	Segundo	Tercero
Urbano	Menor que la edad normativa %	19.68	18.67	19.52	19.15	19.99	20.77	20.38	20.01	18.77	21.24	20.37
	Edad normativa %	48.65	54.64	49.68	48.80	46.90	44.66	45.21	31.30	30.75	32.46	30.80
	Extraedad %	31.67	26.69	30.79	32.05	33.11	34.57	34.41	48.69	50.49	46.30	48.83
Rural	Menor que la edad normativa %	10.20	10.82	9.71	9.32	10.14	10.52	10.80	14.74	13.70	14.67	16.87
	Edad normativa %	33.64	42.83	31.73	30.74	29.79	29.63	30.71	29.33	28.96	28.54	31.24
	Extraedad %	56.16	46.36	58.56	59.94	60.07	59.85	58.49	55.94	57.34	56.79	51.89

(Fuente: MINEDUC, 2012a)

4.3.2 Educación de Niños con Discapacidad

La educación para los niños con discapacidad está a cargo de la Dirección General de Educación Especial (DIGEESP). La Política de Equidad (Acuerdo Ministerial 3409-2011, 30 noviembre del 2011) está dirigida a “garantizar la educación que demandan las personas que conforman los cuatro pueblos, especialmente los grupos vulnerables, reconociendo su contexto y el mundo actual”. La Política de Educación Inclusiva para la Población con Necesidades Educativas Especiales con y sin discapacidad (Acuerdo Ministerial 34-2008, 11 de enero del 2008) tiene como objetivo “asegurar el acceso y la atención educativa con calidad a la niñez y juventud con necesidades educativas especiales con y sin discapacidad en un marco de igualdad de oportunidades y condiciones que las del resto de la población, a efecto de facilitar el desarrollo de sus capacidades físicas, intelectuales, habilidades y destrezas para su plena participación en la sociedad”.

Dentro del cumplimiento de estas políticas, la educación para los niños y jóvenes con discapacidad, se da en el marco de lo que establece la Ley de Educación Especial para la Población con Capacidades Especiales (Decreto 58-2007) que da el mandato a la Dirección General de Educación Especial de la correcta aplicación de las políticas vinculadas al desarrollo de la población con discapacidad y necesidades educativas especiales, dentro de lo que se contempla el cumplimiento de la Ley de Atención a las Personas con Discapacidad (Decreto 135-96) y su reforma (Decreto 5-2011), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Decreto 59-2008) y la Política Nacional en Discapacidad (Decreto 16-2008).

Se cuenta con atención educativa en establecimientos oficiales de los niveles preprimaria,

primaria y media del sistema educativo regular, con apoyo de asesores pedagógicos itinerantes de educación especial, escuelas de educación especial que atienden a población con discapacidad y programa aula recurso para la atención de población con necesidades educativas especiales en establecimientos oficiales de los niveles preprimaria y primaria. El marco legal vigente en el país, establece una tendencia con enfoque de inclusión educativa en todos los programas y servicios de educación especial vinculada al cumplimiento de los derechos humanos.

4.4 Calidad de Aprendizaje

4.4.1 Nivel de Logros de Aprendizaje

(1) Evaluación nacional de rendimiento Académico

En 1997 el MINEDUC trasladó el Centro Nacional de Pruebas (CENPRE) a la Universidad del Valle de Guatemala, entidad que mediante un convenio con el Ministerio creó el Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (PRONERE), el cual fue ejecutado con fondos del MINEDUC y del Banco Mundial. Las evaluaciones nacionales del PRONERE iniciaron en 1997 con una medición de pilotaje y en los años posteriores se evaluaron muestras representativas de niños y niñas del tercer y sexto grado de primaria del área rural y urbana. También se iniciaron esfuerzos por evaluar el rendimiento en lectura y matemática en los idiomas k'iche', kaqchikel, q'eqchi' y mam. El PRONERE también introdujo algunas variaciones en el diseño utilizado para evaluar a los estudiantes y creó formas alternas para las pruebas en idioma español (UNESCO/ OIE, 2010).

El proceso de evaluación se realizó hasta el año 2001, cuando los resultados en el tercer grado (área rural) indicaron que en lectura sólo el 58% de niños y niñas alcanzó en promedio las respuestas correctas, mientras que sólo el 46% obtuvo en promedio las respuestas correctas en matemática. En las escuelas urbanas los datos fueron ligeramente mejores, ya que en promedio 65% de los alumnos obtuvo las respuestas correctas en lectura y un 50% en matemática. Ese mismo año, en sexto grado rural, el rendimiento en lectura y matemática también fue bajo, ya que solamente el 50% de niños y niñas obtuvieron respuestas correctas en lectura y en matemática el porcentaje fue de 57%. En las escuelas urbanas los datos fueron similares, ya que 47% de los alumnos obtuvo las respuestas correctas en lectura y el 63% en matemática. Tanto el CENPRE como el PRONERE utilizaron pruebas normativas, las cuales buscan determinar el logro de los y las estudiantes con respecto a su grupo u otros grupos del mismo grado que han tomado la prueba (UNESCO/OIE, 2010).

Por su parte, la DIGEBI, con recursos nacionales y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), elaboró pruebas con base en criterios, las cuales comparan el rendimiento de los estudiantes con un nivel de desempeño preestablecido. Su construcción se basó en los libros de texto de comunicación y lenguaje y matemática que la DIGEBI introdujo en sus escuelas y en las competencias del nuevo currículo básico para la educación primaria. En el año 2002 se hizo

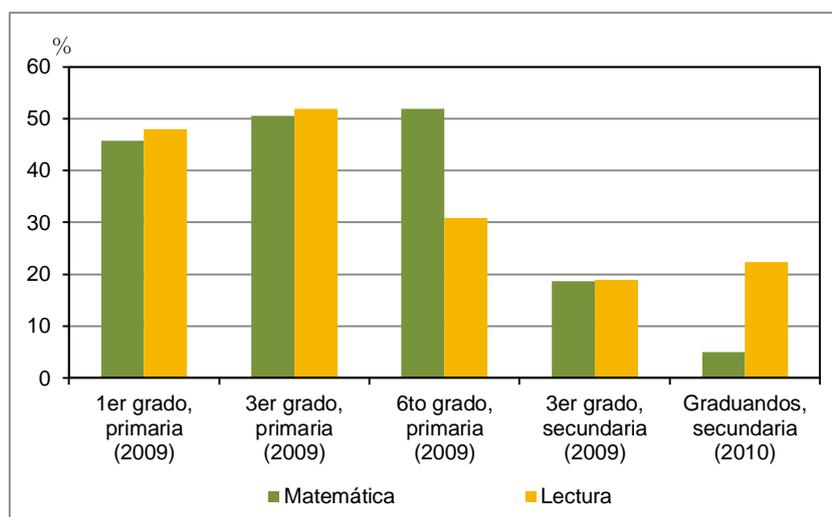
una nueva aplicación piloto de las pruebas y ambas mediciones sirvieron para ajustar la prueba y depurar sus ítems. En el año 2003 las pruebas fueron aplicadas en los cuatro idiomas mayas mayoritarios (kaqchikel, k'iche', mam y q'eqchi'). Los resultados de lectura indican que los alumnos cuyo lenguaje materno es el q'eqchi' alcanzaron un poco más de la mitad de respuestas correctas. En el caso de los otros tres idiomas evaluados, se estableció que en k'iche' los alumnos alcanzaron un poco más de la tercera parte de respuestas correctas; el grupo de alumnos de los idiomas mam y kaqchikel no llegaron a la tercera parte de respuestas correctas. Los resultados de matemática indicaron que los alumnos evaluados cuyo lenguaje materno es el q'eqchi' alcanzaron más de la mitad de respuestas correctas superando lo logrado en lectura. No sucede lo mismo con los otros tres idiomas evaluados, ya que en k'iche' y mam los alumnos alcanzaron un poco más del 40% de respuestas correctas; el grupo de alumnos kaqchikel superó la tercera parte de respuestas correctas (UNESCO/OIE, 2010).

La evaluación del rendimiento en lectura y matemática de estudiantes de 1ro y 3er grado de primaria realizada en el año 2004 retoma los esfuerzos iniciados por el PRONERE. La muestra incluyó escuelas de todo el país y se seleccionaron escuelas de cada departamento y región lingüística, por lo cual es posible elaborar conclusiones a nivel nacional y departamental. El número total de niños y niñas que tomó la evaluación de lectura a nivel nacional fue de 19.548; de éstos, el 48% alcanzó el criterio establecido. El número total de niños y niñas que tomó la evaluación de matemática a nivel nacional fue de 19.525. El criterio se estableció por la ejecución de dos tipos diferentes de tareas y cada criterio se analizó por separado y en conjunto. Del total de estudiantes que tomó la evaluación de matemática, el 45,3% alcanzó el criterio establecido para sumas y el 38,6% alcanzó el criterio establecido para restas. El 27,5% alcanzó los criterios de suma y resta combinados. Existe diferencia estadísticamente significativa entre el desempeño de estudiantes del área urbana y rural la cual indica que el rendimiento es menor en el área rural. La presencia de textos escolares demostró no tener incidencia en el logro de lectura y matemática de los y las estudiantes del primer grado, pero sí la tiene en los resultados de lectura del tercer grado. La experiencia docente es un factor que se relaciona positivamente con el logro de los y las estudiantes y que también diferencia al área urbana del área rural. Esto es cierto tanto para los resultados de primero y tercer grados. Las condiciones de infraestructura demuestran tener incidencia en el logro de alumnos y alumnas; la presencia de agua entubada y electricidad se relaciona con los resultados del primer grado, mientras que los de tercer grado se ven influenciados por la presencia de agua entubada, electricidad y sanitario (UNESCO/OIE, 2010).

En términos generales, la proporción de estudiantes del primer grado que alcanzan el criterio en el área urbana es en general superior a la proporción de estudiantes que lo alcanzan en el área rural. Esto es cierto en lectura (61% vs. 45%) como en matemática (36% vs. 26%). También se observa esta diferencia en tercer grado, tanto en lectura (media de 111,25 vs. 96,80) como en matemática (media de 108,28 vs. 97,64). La población no indígena muestra una ventaja sobre la población indígena. Las diferencias son estadísticamente significativas y se observan en primer

grado en lectura (50% logra el criterio de la población no indígena vs. el 43% de la población indígena) y matemática (28% de la población no indígena logró el criterio vs. 26% de la población indígena). También se observan en tercer grado en lectura (media de 105,86 para la población no indígena vs. 89,89 para la población indígena) y matemática (media de 103,79 para la población no indígena vs. 93,33 para la población indígena). Los resultados para el primer grado muestran que en la población evaluada que efectivamente se encuentra en programas de educación bilingüe, el porcentaje de estudiantes que logra el criterio en la prueba de español es superior que en la población general. La alimentación mostró relacionarse de forma significativa con alcanzar el logro en el primer grado. El porcentaje de estudiantes que alcanzó el criterio y que reportó haber comido antes de asistir a la escuela es superior al porcentaje de estudiantes que reportó no ingerir alimentos. En primer grado se aplica tanto en lectura (50,5% vs. 46,3%) como en matemática (29,4% vs. 27,1%) (UNESCO/OIE, 2010).

El Gráfico 4-17 muestra los resultados de la evaluación nacional de los alumnos realizada por DIGEDUCA (Anexo 4-13).



(Fuente: DIGEDUCA, 2012a)

Gráfico 4-17 Promedio de Respuestas correctas

(2) Estudio Regional Comparativo y Explicativo

DIGEDUCA ha participado en las evaluaciones internacionales como el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), el cual fue realizado en el 2006. Se pretende participar en el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) en el 2012. A continuación se presentan los resultados del SERCE por asignatura y grado (UNESCO/LLECE: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, 2008). Las puntuaciones de las pruebas están estandarizadas, con una escala arbitraria de media regional 500 y 100 de desviación estándar.

Se puede clasificar los países en 4 grupos: 1. países con puntuaciones medias superiores al

promedio regional, con más de una desviación estándar; 2. países con puntuaciones medias superiores al promedio regional, con menos de una desviación estándar; 3. países con puntuaciones medias inferiores al promedio regional, con más de una desviación estándar; y 4. países con puntuaciones medias inferiores al promedio regional, con menos de una desviación estándar.

1) Matemática, 3er grado

Guatemala pertenece al último grupo, ubicándose en la 15ta posición entre los 17 países, con 457.10 puntos (Anexo 4-14).

2) Matemática, 6to grado

Guatemala pertenece al último grupo, ubicándose en la 15ta posición entre los 17 países, con 455.81 puntos (Anexo 4-15).

3) Lectura, 3er grado

Guatemala pertenece al último grupo, ubicándose en la 16ta posición entre los 17 países, con 446.95 puntos (Anexo 4-16).

4) Lectura, 6to grado

Guatemala pertenece al último grupo, ubicándose en la 15ta posición entre los 17 países, con 451.46 puntos (Anexo 4-17).

(3) Otros estudios de rendimiento escolar

DIGEDUCA ha estudiado continuamente el desempeño de los alumnos en matemática y lectura. Actualmente realiza también los diferentes estudios que se presentan en el Anexo 4-18.

(4) Métodos de publicación de los resultados de los estudios de rendimiento escolar

Se publica la información mediante diferentes métodos.

1) Para directores de establecimientos: Se les proporciona un informe de resultados de los estudiantes graduandos. Este contiene resultados de Lectura y Matemáticas y algunos factores asociados. Así también, en algunas ocasiones se proporciona material informativo que resumen algunas investigaciones a los directores de los establecimientos a los que se regresa a evaluar.

2) Para personal del MINEDUC: Se realiza una presentación en donde se invita al personal de varias Direcciones. En estas reuniones se dan a conocer los principales hallazgos y algunas recomendaciones para docentes y el personal presente.

3) Para público general: Se realiza un informe técnico, el cual se publica en la página de internet de DIGEDUCA, en donde se concentran todas las publicaciones que se han realizado hasta la fecha.

4.4.2 Ambiente de Aprendizaje

Para el análisis de los ambiente de aprendizaje, se ordenaron y se examinaron los datos concernientes a la introducción de turnos y las horas de clase.

(1) Sistema de turnos

El centro escolar puede escoger cualquier modalidad: diurno, matutino o nocturno. El Acuerdo Ministerial No.927 establece que el horario de atención sean de 7:30-12:30, 13:00-18:00 y 19:00-23:00 respectivamente.

Por lo tanto, todas las escuelas públicas y de cooperativa atienden en turno. Algunas escuelas privadas también enseñan en turnos; otras tienen un horario largo y brindan una educación más allá de lo establecido en el currículo nacional. En la actualidad será imposible cambiar el sistema de turnos. Tampoco es reconocido como un gran problema.

(2) Horas de clase

La hora académica es de 40 minutos, por lo que, al menos en teoría, se puede asegurar 7 horas al día, 35 horas a la semana si se realizan 2 o 3 horas de clase seguidas y se reduce el tiempo de recreo. Como se menciona posteriormente, el horario mínimo semanal según el nuevo currículo es de 25 horas para primaria y 36 horas para secundaria, por lo que en cuanto al tiempo es posible acomodar las clases de alguna manera u otra. El problema es cuántas horas en realidad se pueden garantizar. Un estudio de USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), aunque no es una publicación tan reciente, indica que las horas de clase no pasaban de 4 horas a pesar de que legalmente deberían de haber sido de 5 horas; más, de 180 días lectivos establecidos, realmente impartieron clases por sólo 133 días (BM, 2005).

Muchos señalan que los docentes faltan al trabajo y no imparten clases por una variedad de razones: capacitación, huelga, traslado a la ciudad para recibir el salario, problemas familiares, etc. Por otro lado, algunos opinan que la situación es inevitable debido al bajo salario. Es algo que se debe solucionar antes de discutir el mejoramiento del método de enseñanza. La gran tarea es buscar cómo disminuir el absentismo.

(3) Modalidad multigrado en las áreas de difícil acceso

El Anexo 4-1 indica que en una escuela primaria trabajan menos de 6 docentes. A simple vista del promedio, se sabe que existen aulas multigrado. El sistema de aulas multigrado permite el establecimiento de pequeñas escuelas, lo que posibilita la construcción de numerosas escuelas, y de esta manera asegurar el acceso. Las escuelas normales imparten clases sobre el método de enseñanza en aulas multigrado. Sin embargo, si se introduce esta modalidad sin suministrar suficientes materiales didácticos, es difícil que los niños mejoren su entendimiento, por lo que el desarrollo de los materiales didácticos y su distribución es una tarea con mayor peso. El Gobierno del Presidente Pérez tiene programado distribuir los libros de texto exhaustivamente en todo el país (entrevista en la

Oficina del Proyecto de JICA).

4.4.3 Análisis del Sistema de Adquisición y Distribución de Materiales Didácticos

(1) Análisis del sistema de adquisición

La Dirección General de Gestión de Calidad Educativa (DIGECADE) entrega los siguiente materiales didácticos según niveles de educación (DIGECADE, 2012).

1) Educación preprimaria

Con el propósito de apoyar la implementación del Currículo Nacional Base en el nivel preprimario y propiciar la calidad educativa, en el 2009 a través del departamento de los niveles de educación inicial y preprimaria, se hizo entrega de 9,103 cajas con materiales educativos para los niños que asisten a escuelas oficiales del nivel preprimario (4, 5 y 6 años) beneficiando con ello a igual cantidad de escuelas monolingües.

2) Educación primaria

Se han entregado hasta la presente fecha los siguientes materiales.

1. Textos de Comunicación y Lenguaje de los 6 grados de primaria
2. Textos de Matemáticas de los 6 grados de primaria
3. Folleto de desarrollo de destrezas y habilidades para el proceso lector con énfasis en comprensión lectora de la lengua materna y la segunda lengua

3) Educación media

Se hizo entrega del Currículo Nacional Base (7 módulos, 1 módulo por área de aprendizaje) para 1ro, 2do y 3er grados.

Asimismo, se hizo entrega de la malla curricular del Proyecto de Extensión y Mejoramiento de la Enseñanza Media (PEMEN) para 1ro y 2do grados, y 4 módulos para la aplicación del Currículo Nacional Base para cada docente.

4) Idioma instrucción por nivel de educación

Todos los documentos que se entregan a los docentes y alumnos de todos los niveles, por parte de la DIGECADE, están en el idioma español.

(2) Eficiencia del sistema de distribución de los materiales didácticos

Los libros de texto son gratuitos, aunque no todos los alumnos los tienen. El MINEDUC imprime los libros en base a los datos enviados de las Direcciones Departamentales de Educación. El problema es que los datos ya están desactualizados en el momento que se realiza la licitación para la impresión. Los libros, distribuidos a través de las Direcciones Departamentales de Educación, nunca son suficientes para cubrir la necesidad, para empezar; a veces los libros entregados a las Direcciones

Municipales no llegan hasta las escuelas ubicadas en el extremo de la cadena de distribución; las escuelas no reciben la cantidad suficiente; y es especialmente difícil que se haga la entrega a las escuelas en áreas remotas.

Actualmente, existen libros de texto de lenguaje y matemática diseñados por el gobierno (una variedad para cada asignatura). El libro de matemática fue desarrollado mediante un proyecto de JICA. Los libros del gobierno no están en venta, pero hay otros libros en el mercado, incluso aquellos que no tienen la aprobación del MINEDUC (las normas de aprobación del MINEDUC no son aplicados con rigurosidad). Los libros en venta están supuestamente de acuerdo con el Currículo Nacional Base. Se usan mucho los libros del Editorial Santillana, aunque estos no están aprobados por el MINEDUC. Las escuelas y los alumnos compran los libros de texto, salvo los del gobierno (entrevista en la Oficina de JICA en Guatemala).

4.4.4 Definición del Rendimiento Académico

Según la DIGECUR, en un currículo organizado por competencias se rompe el paradigma de nivel académico, el cual responde a un enfoque tradicional de la educación. La concepción de nivel académico entonces, es reemplazada por el nivel de logro, el cual está definido por el desarrollo de las competencias, los indicadores de logro y los estándares establecidos en el Curriculum Nacional Base para cada nivel y grado, que permiten al estudiante afrontar y dar solución a problemas de la vida cotidiana y a generar nuevos conocimientos (UNESCO/OIE, 2010).

Bajo este nuevo enfoque la obtención de una nota pasa a segundo y tercer plano, siendo el punto principal el desarrollo de capacidades que permitan al estudiante desempeñarse en la vida cotidiana. Por lo tanto el nivel de logro no está enfocado en un número sino en desempeños comprobables de la aplicación de lo aprendido en diferentes situaciones.

La educación primaria se orienta al desarrollo de las capacidades que, según su nivel de madurez, deben poseer las y los estudiantes al egresar de este nivel. Están expresadas en términos de competencias: indican las capacidades para utilizar sus aprendizajes declarativos o conceptuales, procedimentales y actitudinales ante situaciones determinadas; tanto en la resolución de problemas, como para generar nuevos aprendizajes y para convivir armónicamente con equidad.

Se espera que al egresar del nivel primario, los y las estudiantes sean capaces de comunicarse en dos o más idiomas, utilicen el pensamiento lógico, reflexivo, crítico propositivo y creativo, en la construcción del conocimiento, apliquen la tecnología y los conocimientos de las artes y las ciencias de su cultura y de otras culturas; contribuyan al desarrollo sostenible de la naturaleza, las sociedades y las culturas del país y del mundo; que valoren la higiene y la salud individual y colectiva para promover el mejoramiento de la calidad de vida, que actúen con seguridad, libertad, responsabilidad y honestidad, que practiquen y promuevan los valores, la democracia, la cultura de paz y el respeto a los derechos humanos. Asimismo, que respeten, promuevan y valoren el arte, la cultura y la cosmovisión de los pueblos.

En los primeros años de la educación primaria, el ambiente escolar debe construir los espacios para articularse con la formación del nivel de educación preprimaria. La organización del currículo en ciclos favorece el desarrollo de los y las estudiantes, de manera que cada uno encuentre que sus intereses y necesidades personales son satisfechas. Asimismo, facilita la permanencia en la escuela por períodos más largos y permite trazar metas de largo plazo de acuerdo con la madurez de los y las estudiantes. En el primer ciclo (grados 1ro a 3ro) se pretende que los y las estudiantes encuentren satisfacción en descubrir lo que piensan, establezcan nuevas relaciones, adquieran conocimientos, encuentren nuevas formas de hacer las cosas y en comunicar sus ideas, sentimientos, necesidades y emociones.

En el segundo ciclo (grados 4to a 6to) se enfoca el estudio sistemático del saber, proveniente de distintos campos culturales que se ofrecen como espacios de descubrimiento y de conquista de la autonomía personal y social.

4.4.5 Análisis del Sistema para Garantizar la Calidad Educativa

El currículo propone que la evaluación mantenga una función formativa. Esto lleva a los y las docentes a realizar apreciaciones a lo largo del desarrollo de los procesos de enseñanza y de aprendizaje y a utilizar sus resultados para modificar las deficiencias que se observan. Todo ello conlleva un cambio significativo en la forma de interpretar y aplicar los criterios evaluativos. Para que la actividad escolar refleje esa tendencia, se requiere que los y las docentes posean un conocimiento real de las necesidades y potencialidades de cada uno/a de sus estudiantes, de sus posibilidades de desarrollo en función de circunstancias que pueden llegar a ser especiales y del esfuerzo y voluntad que pone en aprender y en formarse. Además del carácter formativo, a la evaluación se le considera como una actividad sistemática, continua, integral, orientadora e instrumental. La evaluación puede ser: diagnóstica (aquella que se realiza antes del desarrollo del proceso educativo), de proceso o formativa (la que se realiza al mismo tiempo que los procesos de enseñanza y de aprendizaje por lo que se le considera parte integral de los mismos), y de resultados o sumativa (cuyo fin principal consiste en certificar el grado en que las intenciones educativas se han alcanzado; atiende principalmente a los productos del aprendizaje, es por ello que la mayoría de las pruebas de evaluación formal, constituyen recursos útiles para valorar la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes logrados al terminar el ciclo). La evaluación se lleva a cabo mediante la utilización de técnicas con sus respectivos instrumentos o recursos que permiten verificar si las competencias han sido alcanzadas según lo especifican los indicadores de logro propuestos (UNESCO/OIE, 2010).

Mediante el Acuerdo Ministerial 2692-2007 del 14 de diciembre 2007, se ha aprobado el reglamento de evaluación de los aprendizajes para los niveles preprimario, primario y medio en todas sus modalidades. Los docentes serán los responsables primarios del diseño, aplicación y administración de instrumentos y procedimientos de evaluación (interna) nivel del aula y de las acciones a tomar como consecuencia de los resultados. Los referentes para la evaluación interna son las competencias y los indicadores de logro definidos en el currículo para propósitos de evaluación formativa. La

evaluación externa es la realizada por instancias externas al aula y tiene como referente los estándares educativos nacionales establecidos por el MINEDUC. Todo establecimiento educativo del país deberá contar con una comisión de evaluación, como instancia responsable de velar por el cumplimiento del reglamento de evaluación de los aprendizajes.

Cada docente llevará un registro del avance de los aprendizajes de sus estudiantes durante el proceso de enseñanza-aprendizaje. En los niveles primario y medio, en el registro deberán figurar: un mínimo de cuatro actividades de evaluación para cada unidad, por asignatura, área o subárea curricular; el consolidado de resultados de cuatro unidades por ciclo escolar anual, o dos por ciclo semestral, de acuerdo a lo establecido en el Currículo Nacional Base. El registro de actividades de evaluación y consolidado de resultados deben incluir los aspectos de educación bilingüe intercultural y los derivados de cualquier adecuación curricular que fuera necesario aplicar.

(1) Sistema de promoción y graduación

En la primaria los alumnos son promovidos cuando obtengan un mínimo de 70 puntos en matemáticas y comunicación y lenguaje, y un mínimo de 70 puntos al promediar los resultados de las otras áreas; en caso contrario, los alumnos tendrán que recibir un reforzamiento el mes de octubre. Al finalizar cada grado o semestre de estudio la dirección del establecimiento extiende el certificado correspondiente.

Para efectos de aprobación y promoción se establece la siguiente escala para la verificación del logro de competencias: 1) 'excelente', cuando el alumno haya alcanzado entre 90 y 100 puntos en las actividades de evaluación registradas; 2) 'muy bueno', cuando se haya alcanzado entre 80 y 89 puntos; 3) 'satisfactorio', cuando se haya alcanzado entre 70 y 79 puntos; 4) 'debe mejorar', cuando se haya alcanzado menos de 70 puntos.

En cuanto al sistema de evaluación, se aplican los mismos principios generales del nivel de educación primaria y el reglamento de evaluación de los aprendizajes para los niveles preprimario, primario y medio aprobado mediante el Acuerdo Ministerial 2692-2007 del 14 de diciembre 2007. Los estudiantes de todos los grados del nivel medio son promovidos al grado o semestre inmediato superior cuando aprueben todas las áreas, subáreas, asignaturas o su equivalente del plan de estudios respectivo, con un mínimo de 70 puntos como promedio de los puntajes obtenidos en las evaluaciones registradas durante el ciclo escolar. Al finalizar el ciclo básico, el estudiante deberá comprobar que se sometió a la evaluación que realiza el MINEDUC.

(2) Sistema de supervisión

Los trabajos técnicos y administrativos del proceso educativo son llevados a cabo por los coordinadores técnico administrativos (CTAs) o los supervisores educativos que pertenecen a las Direcciones Departamentales de Educación. Actualmente aproximadamente 600 CTAs y supervisores en total desempeñan su cargo.

La Dirección Departamental de Educación de Guatemala Sur cuenta con 24 supervisores, de los

cuales 6 trabajan de tiempo completo, 2 son a la vez CTAs y 16 son docentes. Los supervisores docentes no tienen incentivos. Cada uno de los supervisores tiene bajo su responsabilidad de 50 a 90 escuelas (desde preescolar hasta secundaria), de manera que pueden apenas realizar alrededor de 2 visitas al año por escuela, situación que no les permite ejecutar el trabajo de supervisión al 100% (entrevista en la Dirección Departamental de Educación).

Aunque a los técnicos de las Direcciones Departamentales de Educación les corresponde brindar asistencia técnica a los docentes, no todos realizan las visitas de orientación por la carencia de medios de transporte y gastos de viaje, la sobrecarga de trabajo y la falta de capacidad o experiencia (JICA, 2011a).

4.4.6 Currículo

(1) Reforma curricular

Hasta la fecha el currículo nacional sufrió transformaciones en dos ocasiones. En 1994, se reorganizaron los contenidos de la enseñanza bajo la influencia del aprendizaje activo y en los años 2000 se realizó la reforma dirigida al mejoramiento de las competencias. Las reformas curriculares están de acuerdo con las tendencias internacionales que han sido lideradas por UNESCO y otras organizaciones (UNESCO/IBE, 2010).

El currículo toma como punto de partida los lineamientos establecidos: competencias marco, competencias de área, competencias de grado/etapa, criterios metodológicos y las distintas formas de evaluación. Además establece una relación estrecha con los aprendizajes esperados (estándares educativos). Las áreas fundamentales constituyen la base para otros aprendizajes y están desarrolladas de acuerdo con el conocimiento de las ciencias, artes y tecnologías. Consideran la multiculturalidad e interculturalidad como ejes articuladores. Las áreas fundamentales incluyen: 1) comunicación y lenguaje (L1): propicia el desarrollo de las capacidades lingüísticas y de las destrezas para la organización del pensamiento en el idioma materno con el cual el niño aprende a hablar; 2) comunicación y lenguaje (L2): busca desarrollar el dominio de una segunda lengua, un proceso necesario frente al multilingüismo del país; 3) comunicación y lenguaje (L3): el aprendizaje del inglés, como tercer idioma, desarrolla y afianza habilidades básicas y permite la comunicación entre miembros de diferentes culturas; 4) matemáticas; 5) medio social y natural; 6) ciencias naturales y tecnología; 7) ciencias sociales; 8) expresión artística (subáreas: educación musical, teatro, danza y movimiento creativo, artes plásticas, artes audiovisuales, y culturas guatemaltecas).

Las áreas de formación desarrollan habilidades para la vida, en los campos de formación de valores, participación ciudadana, desarrollo de destrezas para el aprendizaje y formación hacia la laboriosidad y la vida productiva. Se incluye en el desarrollo de las mismas, el fortalecimiento de las habilidades para la comunicación, el desarrollo del pensamiento lógico-matemático, el conocimiento y la interacción con el medio social y natural, la formación artística y la educación física, buscando fortalecer desde su abordaje el aprendizaje de la interculturalidad. Mediante el Acuerdo Ministerial 134-2007 del 22 de enero 2007 se han establecido los estándares educativos nacionales en el nivel

primario, organizados por área curricular y grado. Hacia 2005, el año escolar comprendió por lo menos 180 días de clase o 36 semanas efectivas, y las horas semanales de clase eran 23 horas (Anexo 4-19). Para 2009, las horas de clase eran las mismas, pero en el 1er ciclo se redujeron 2 horas de comunicación y lenguaje, una en L1 y otra en L2, y se introdujeron 2 horas de L3 (Anexo4-20).

Hacia el 2005, las horas semanales de clase del ciclo básico de la educación media (ciclo diurno, enseñanza general) eran 35 horas para los 1ro y 2do grados y 38 horas para el 3er grado (Anexo4-21).

Mediante el Acuerdo Ministerial 178-2009 del 30 de enero 2009 se ha autorizado el Currículo Nacional Base para los tres grados que conforman el ciclo básico del nivel de educación media, el cual es de observancia en todos los establecimientos educativos del país en los que se atiende dicho ciclo (Anexo4-22). El currículo del 1er grado se aplicó en 2009, el del 2do en 2010 y el del 3ro en 2011. Las 3 horas semanales de contabilidad anteriormente enseñada en 3er grado se distribuyeron a todos los grados de manera uniforme (1 hora semanal en cada grado). El año escolar comprende por lo menos 180 días de clase o 36 semanas efectivas, y las horas semanales de clase son 36 horas. Aunque el total de horas quedó igual en el horario del 2009, se redujo 1 hora de idioma extranjero inglés en cada uno de los grados y se estableció la nueva asignatura de tecnologías de la información y comunicación de 2 horas.

(2) Institución elaboradora del currículo y su capacidad

La Dirección General de Currículo tiene como misión coordinar el diseño y desarrollo del currículum en todos los niveles del Sistema Educativo Nacional, con pertinencia a la diversidad lingüística y cultural y proponer estrategias innovadoras acordes con los nuevos campos del conocimiento en ciencia y tecnología que se reflejen en la formación integral de la persona humana y en beneficio de la población en general con la participación de personas con una preparación que responda a las necesidades de su formación. Para ello cuenta con un equipo técnico de profesionales de diversas disciplinas que se especializan y actualizan en los temas de diseño y desarrollo curricular de forma constante. Cada miembro del equipo cuenta con al menos licenciatura en su área de especialización y la mayoría con estudios de maestría (DIGECUR, 2012).

Los diseños curriculares que emanan de DIGECUR son construidos en conjunto con representantes de la comunidad educativa (docentes, directores, alumnos, padres de familia, líderes comunitarios, representantes de las organizaciones locales relacionadas con la escuela, etc.) perteneciente al nivel o modalidad que se está trabajando bajo la orientación y seguimiento del equipo de profesionales. Esto tiene como ventajas que la comunidad se empodera del proceso y facilita los mecanismos para su implementación a nivel local.

La construcción del diseño curricular obedece a una calendarización programada gradualmente que inicia con el currículum nacional base, continúa con la concreción curricular regional (un grupo geográfico, socialmente y lingüísticamente coherente, conformado por departamentos) y finaliza con

la concreción curricular local (comunidad, escuela, etc.). Actualmente para los niveles de preprimaria y primaria ya se cuenta con el Currículo Nacional Base y la concreción curricular a nivel regional. En el nivel medio solamente se cuenta con Currículo Nacional Base y concreción curricular a nivel regional para el ciclo básico.

(3) Calendario de la reforma curricular

La implementación curricular en Guatemala se ha realizado en varias fases que inician con el currículo nacional base, continúa con la concreción curricular a nivel regional y debe finalizar con la concreción curricular a nivel local. Como se muestran en la Tabla 4-5, a partir del año 2012 se debe iniciar con la concreción curricular a nivel local para los niveles de educación preprimaria y primaria, continuar con la concreción curricular regional para el ciclo básico e iniciar con el proceso de transformación en el Ciclo Diversificado.

Se espera que para el año 2014 se haya iniciado con el proceso de transformación en el ciclo diversificado y esté en plena implementación local para los demás niveles.

Tabla4-5 Proceso de Concreción Curricular (Año)

Nivel de concreción curricular	Nivel preprimario	Nivel primario	Nivel medio	
			Ciclo básico	Ciclo diversificado
Nacional	2005	2005-2007	2009-2011	2012-2014
Regional	2012	2012	2012	2014
Local	2012	2012	2012	2014

(Fuente: DIGECUR, 2012)

4.4.7 Idioma de instrucción

De acuerdo a lo establecido en el Currículo Nacional Base del nivel de educación preprimaria, el aprendizaje debe desarrollarse en la lengua materna L1; en el Nivel de Educación Primaria, el aprendizaje debe ser desarrollado en la lengua materna L1, pero además se incluye L2 y una iniciación a L3 como parte del área de comunicación y lenguaje. En el caso del nivel de educación media, ciclo básico y diversificado, el aprendizaje debe desarrollarse en L1, pero a la vez trabajar el desarrollo de las competencias de comunicación y lenguaje en L2 y L3 (UNESCO/OIE, 2010).

En Guatemala se hablan 24 idiomas: 21 idiomas mayas (mam, kaqchikel, k'iche y q'eqchi son los grupos indígenas con el mayor número de hablantes); el español; el xinka; y el garífuna. Se estima que la población indígena representa el 48,6% de la población nacional.

En el año 1990 se inició la atención educativa bilingüe con el lanzamiento del Programa de Educación Bilingüe Intercultural (PRONEBI), el cual se transformó en 1995 en la Dirección General de Educación Bilingüe (DIGEBI). En el año 2003 se creó el Viceministerio de Educación Bilingüe Intercultural. En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos

Indígenas (Ciudad de México, 31 de marzo 1995), el gobierno adquirió el compromiso de impulsar una reforma del sistema educativo para que éste sea descentralizado y desconcentrado, basado en una regionalización lingüístico-cultural. Al igual que en el texto constitucional el gobierno reitera el derecho de los padres a elegir la educación que ha de impartirse a sus hijos menores, otorgando a las comunidades y a las familias un papel protagónico en la gestión educativa, ejemplificando tres grandes áreas relacionadas con el currículo y el calendario escolar, el nombramiento y remoción de docentes, y el establecimiento de sus prioridades de desarrollo en el tema educativo. En el mismo Acuerdo el gobierno se comprometió a promover el uso de todos los idiomas indígenas en el sistema educativo, promover la educación bilingüe e intercultural en instancias como las escuelas mayas e informar a las comunidades indígenas en sus idiomas. En cuanto al proceso de Reforma Educativa, el referido Acuerdo plantea que el sistema educativo debe responder a la diversidad cultural y lingüística del país, reconociendo y fortaleciendo la identidad cultural indígena. Por ello el gobierno se comprometió a ampliar e impulsar la educación bilingüe intercultural, valorizar el estudio de los idiomas en todos los niveles educativos, contratar y capacitar maestros bilingües. El Consejo Nacional de Educación Maya así como diferentes organismos no gubernamentales e instituciones educativas mayas también han realizado una abundante labor de fortalecimiento de la identidad cultural y de la interculturalidad (UNESCO/OIE, 2010).

La DIGEBI tiene a su cargo generar las políticas y definir las estrategias, además de coordinar, planificar, organizar, supervisar y evaluar las acciones de educación bilingüe en Guatemala. Una de las principales actividades desarrolladas en los últimos años fue el diseño y elaboración de textos bilingües. Los materiales están siendo desarrollados en función de la cultura, la lengua y la cosmovisión de los pueblos indígenas. Por ello, se contratan técnicos y escritores especializados, con la condición que sean originarios de las comunidades lingüísticas respectivas. Además, se elaboran los textos en 16 lenguas de origen maya, así como en garífuna y xinka (UNESCO/OIE, 2010).

La modalidad educativa bilingüe preprimaria permite impartir en idioma materno la preparación formal necesaria a niños y niñas mayas y de otros pueblos indígenas, previo a su ingreso a la enseñanza primaria. La pertinencia lingüística en la secundaria requiere que la educación bilingüe intercultural se expanda verticalmente desde el 3° grado de primaria, el cual se cubre a partir de 2004. Sin embargo, ya existen algunas experiencias de educación bilingüe intercultural en el ciclo básico que podrían convertirse en senderos para las poblaciones que en el futuro se gradúen de primaria bilingüe intercultural (UNESCO/OIE, 2010).

En 2009, se atendieron en la modalidad bilingüe intercultural a 104,142 alumnos de 3398 establecimientos de 17 departamentos en el nivel de preprimaria y 415,622 alumnos de 3,769 escuelas de 21 departamentos en el nivel de primaria (PNUD, 2010).

4.5 Personal Docente

4.5.1 Requisitos para la Carrera Docente y Sistema de Formación

La formación de maestros para el nivel preprimario y primario se realiza en el ciclo diversificado del nivel medio (3 años de duración, escuelas normales). La formación de profesores para la enseñanza media tiene nivel superior intermedio y se realiza en las universidades del país como carrera de pregrado con alguna especialidad científica o humanística, con una duración de 3 años.

Mediante el Acuerdo Ministerial No. 713 del 18 agosto 2006 se establece que el MINEDUC hará los cambios necesarios para la transformación de la carrera de formación inicial de docentes de educación primaria, incluidas las especialidades: urbana, rural, bilingüe, bilingüe intercultural, intercultural, multilingüe intercultural y aquellas con orientación para el desarrollo ambiental. Como parte del proceso de descentralización, cada centro educativo donde se imparta la formación inicial de docentes de educación primaria en cualquiera de sus especialidades, presentará un proyecto educativo institucional (PEI) de mediano y largo plazo, según su visión. El PEI debe especificar entre otros aspectos, la modalidad del plan de estudios seleccionado, los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, sistema administrativo, requerimientos de becas o bolsas de estudio, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes, el sistema de gestión, supervisión y monitoreo. El PEI debe responder a situaciones y necesidades de los educandos, de la comunidad local, de la región y del país, ser concreto, factible y evaluable, el cual será aprobado por el MINEDUC. El MINEDUC dará asistencia a los establecimientos oficiales en el proceso de elaboración de su PEI y a su solicitud a los centros privados que lo requieran (UNESCO/OIE, 2010).

Mediante el Acuerdo Ministerial 004-2007 del 4 de enero 2007 se ha aprobado el Currículo Nacional Base de la formación inicial de docentes del nivel de educación primaria, incluyendo las especialidades de magisterio de primaria bilingüe intercultural. Las áreas curriculares obligatorias son las siguientes: pedagogía (subáreas: administración del aula; modalidades del sistema educativo); filosofía (subáreas: educación en valores para la paz; introducción a la ética); comunicación y lenguaje (subáreas: lengua y literatura; comunicación y lenguaje y su aprendizaje; historia lingüística nacional); práctica docente (auxiliatura; docencia); e investigación (UNESCO/OIE, 2010).

La calificación de los docentes para ingresar al servicio es comprobada con el título respectivo en lo que concierne el sector público. La carga de trabajo de los docentes en el sector público es de 5 horas diarias; esto le permite trabajar, generalmente en docencia, en el sector privado durante la otra jornada. No hay ninguna prohibición legal para que los docentes trabajen dos o tres jornadas.

El cuanto al reclutamiento y contratación en el período 2000-2004 se dejó de utilizar

prácticamente el mecanismo de jurados municipales y departamentales de oposición. Se estableció un mecanismo por oposición, tanto para los maestros de plaza como de contrato, que incluyó por primera vez someterse a un examen de conocimientos básicos en las áreas de matemática y lenguaje.

4.5.2 Número de Docentes

La Tabla 4-6 muestra la evolución del número de docentes en las escuelas primarias y secundarias (ciclo básico). La tasa de aumento de los docentes no era tan alta comparada con el aumento en el número de los alumnos matriculados. A partir del 2007 la misma se mantiene por encima de la tasa de aumento de los alumnos matriculados, lo que implica el mejoramiento en las condiciones educativas. La tasa de maestras está aumentando poco a poco, tanto en el nivel primario como en el secundario.

Tabla 4-6 Evolución del Número de Docentes de Primaria y Secundaria (Ciclo Básico)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Número de docentes, primaria	58,641	65,708	68,901	71,368	73,835	75,519	77,701	80,418	84,980	95,194	98,763
Ratio sobre el año anterior		1.12	1.05	1.04	1.03	1.02	1.03	1.03	1.06	1.12	1.04
Docentes (F) (%)							64.49	64.85	65.39	65.28	
Número de docentes, secundaria (ciclo básico)	22,617	24,963	27,324	27,865	28,406	29,828	31,465	34,162	34,532	39,103	47,470
Ratio sobre el año anterior		1.10	1.09	1.02	1.02	1.05	1.05	1.09	1.01	1.13	1.21
Docentes (F) (%)							43.40	44.39	44.52	45.22	

(Fuente: MINEDUC, Anuario Estadístico de la Educación correspondiente a cada año)

4.5.3 Condiciones Laborales de los Docentes

Mediante el Acuerdo Gubernativo No. 388-2409 del 30 de diciembre de 2009, se aprobó con efectos del primero de enero y con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2010, los sueldos básicos para los puestos del magisterio nacional que desarrollan labores docentes, técnicas y técnico-administrativas. Posteriormente, tomando en cuenta el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo y el Convenio del 26 de febrero de 2010, suscrito entre el MINED, representantes del gobierno y organizaciones sindicales, mediante el Acuerdo Gubernativo No. 98-2010 del 19 de marzo de 2010 se decidió otorgar un incremento del 10% a los sueldos básicos y salario inicial de los docentes. Para los docentes de preprimaria y primaria (incluyendo el cargo de director de escuela), en 2010 el sueldo inicial asciende a 2.480 quetzales, más el porcentaje escalafonario que corresponde a su catalogación. El MINEDUC entrega mensualmente el sueldo a los docentes en cheque a través de la Dirección Departamental de Educación.

Según una encuesta de empleo e ingresos (INE, 2011d), el promedio de sueldos de las personas ocupadas a nivel nacional fue de 1,967 quetzales y el de los funcionarios públicos de 3,387 quetzales en el 2011. El sueldo de los docentes no es alto. El 82% de los docentes de la primaria son egresados de las normales. Los docentes con licenciatura representan apenas el 18% (Mesa Técnica de Formación Docente, 2012).

4.5.4 Contratación y Administración de Docentes

Por los problemas de corrupción que se dieron en relación a la contratación de docentes, se establecieron las comisiones evaluadoras municipales y departamentales durante el gobierno anterior con el fin de garantizar la transparencia del proceso. La contratación se realiza a través de una serie de evaluaciones en los diferentes niveles; los resultados son sometidos ante el MINEDUC para su aprobación; y el Ministro emite una notificación de nombramiento. Estos procedimientos han fortalecido la transparencia pero el proceso es dilatado (aproximadamente 6 meses). Por lo tanto, se contratan docentes por contrato (contrato de 1 año) para llenar las plazas hasta que se seleccionen los docentes permanentes. Actualmente existen alrededor de 25,000 docentes por contrato. El traslado de los docentes se realiza en base a la disponibilidad de plazas vacantes y la voluntad del propio docente tras la evaluación por parte de las instancias responsables de recursos humanos a nivel departamental y central, y con la aprobación final del Ministro (entrevista en la Dirección Departamental de Educación Guatemala Sur).

Durante los primeros años del 2000 se impulsó un plan de profesionalización para docentes en servicio. Comenzó en junio del 2002 con 63.000 docentes inscritos (75% de la planta docente en ese año) para participar en un programa de cuatro semestres, dirigido a directores de escuelas y al magisterio de preprimaria y primaria. Al final del programa, los docentes obtendrían título de profesorado técnico, con acreditación universitaria. El programa era semi-presencial, con asistencia a sesiones un día a la semana (20 por semestre) y trabajos a distancia. Uno de los inconvenientes que tuvo la profesionalización fue que implicaba retirar al magisterio de las aulas 40 días al año. Para no afectar la educación de la niñez se contempló el diseño de guías de estudio y la participación de padres de familia y maestros sustitutos (UNESCO/OIE, 2010).

4.5.5 Problemas Relacionados al Personal Docente y Avance de la Reforma

Existe una correlación fuerte entre la calidad y la eficiencia de la educación y la calidad de los docentes. En Guatemala la formación de los docentes de primaria se realiza en el ciclo diversificado (grados 10-12). De hecho, el nivel de rendimiento académico de los docentes es bajo y existe una necesidad de capacitación. También se ha señalado que el sistema de formación docente es problemático (Ezure, 2008; BM, 2007). La Mesa Técnica de Formación Docente creada en base al acuerdo entre la Coordinadora Nacional de Comunidades Normalistas (CNCN) y el MINEDUC recalca los siguientes problemas que se presentan en la formación docente, citando el estudio de Zamora (2012).

- 1) Falta de planeamiento que ha contribuido a la proliferación de escuelas normales sin mayor control, sobre todo en el sector privado. En el 2004, el país contaba con 359 establecimientos educativos que ofrecían una o más carreras de magisterio y el 68% de los mismos correspondía al sector privado.
- 2) Nula atención a la formación de formadores acreditados para trabajar como docentes en las escuelas normales, tanto públicas como privadas.
- 3) Preparación de maestros para el medio urbano, en un país cuya demanda prioritaria es el medio rural
- 4) Utilización de un currículo desactualizado e ineficiente, lo cual provoca consecuentemente una baja calidad docente, falta de calidad del formador de docentes y falta de vinculación de la formación del maestro con la realidad educativa nacional.

A diferencia de otros países, los aspirantes a la escuela normal en Guatemala no tienen que presentar un examen de admisión (BM, 2008). Los docentes de la primaria egresan de la escuela normal insuficientemente preparados para enseñar a los niños de la educación primaria. Además el número de egresados de la carrera docente es excesivo en relación a la demanda. El sector de educación primaria puede absorber anualmente sólo el 5% de los nuevos egresados. A pesar de esto, las escuelas normales carecen del mecanismo de selección o verificación de la capacidad vocacional que permite reclutar y capacitar a los alumnos aptos para la carrera profesional docente (BM, 2007).

En marzo del 2012, la Mesa Técnica de Formación Docente presentó los currículos para la educación preparatoria en 4to y 6to grado de la secundaria, la educación especializada en docencia en 6to y 7mo grado y las prácticas docentes en 8vo grado, considerando que el nivel de formación de la educación docente en Guatemala no es el adecuado (2012). La propuesta plantea lo siguiente: las normales existentes, públicas y privadas, pueden brindar la educación preparatoria sin otorgar el título docente; los docentes en servicio pueden mantener su título; la Universidad de San Carlos de Guatemala colabora en el proceso. Según la propuesta, la formación docente se realiza en los 3 años de la etapa de especialización a nivel de educación superior, posterior a la etapa preparatoria en el ciclo diversificado de educación media. La idea es similar a la del Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente (PADEP-D) que otorga el título equivalente a 2 años de estudio universitario a los docentes en servicio que terminan el curso de la misma duración.

Capítulo 5 Administración y Finanzas Públicas de la Educación

5.1 Administración Pública de la Educación

La organización institucional para la administración pública de la educación en Guatemala se rige por lo establecido en la Ley de Educación Nacional (Ley No. 12-91) en lo que se refiere a las dependencias y sus funciones. A continuación se detalla el mecanismo administrativo (JICA, 2008).

El Ministro de Educación administra las políticas educativas nacionales, las establece y garantiza la ejecución infalible de las mismas.

Los Viceministros de Educación tienen bajo su cargo las áreas técnicas y administrativas del sistema educativo.

Las actividades de asesoría y planificación para el Despacho Ministerial son realizadas por parte de las direcciones correspondientes que conforman el estrato inferior de la sede central.

El sistema de apoyo y ejecución de las actividades administrativas públicas se constituye combinando y coordinando las diferentes direcciones generales.

La coordinación y ejecución de las políticas educativas que establece el Despacho Ministerial está a cargo de las Direcciones Departamentales de Educación ubicadas en cada uno de los departamentos del país (total de 22 Direcciones Departamentales).

En el Anexo 5-1 se muestra el organigrama elaborado el 5 de mayo del 2011.

5.1.1 Descentralización del Sector Educativo

La Constitución Política de la República garantiza la obligación del Estado de Guatemala de proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna, siendo su fin primordial el desarrollo integral de la persona humana, el conocimiento de la realidad y cultural nacional y universal. Estos desafíos nacionales, en consonancia con los Acuerdos de Paz, implican la modernización de la gestión pública, y la profundización de la descentralización y desconcentración de las facultades, responsabilidades y recursos concentrados en el gobierno central, con el objeto de hacer efectiva y ágil dicha administración.

En cumplimiento a lo que establece la Ley General de Descentralización, Decreto No.14-2002 y su reglamento, Acuerdo Gubernativo No. 312-2002, el MINEDUC ha realizado esfuerzos para la formulación del marco político y de acciones que favorezcan los procesos de descentralización en educación. En esa línea, la Política de descentralización en educación busca fortalecer la institucionalidad del sistema educativo nacional y la participación desde el ámbito local para garantizar la calidad, cobertura y pertinencia social, cultural y lingüística en todos los niveles con equidad, transparencia y visión de largo plazo.

Para la ejecución de los asuntos que le competen, el MINEDUC cuenta con direcciones sustantivas, de gestión administrativa, de apoyo técnico y de control interno. El proceso de desconcentración y descentralización de la educación se ha liderado por medio de las siguientes direcciones:

(1) Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo (DIGEPSA)

Actualmente los programas de apoyo son ejecutados por la Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo (DIGEPSA), creada mediante el Acuerdo Gubernativo 225-2008 “Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Educación”.

A continuación se detallan los esfuerzos que el MINEDUC, a través de DIGEPSA, ha realizado a partir del 2008 a nivel nacional para fortalecer el proceso de desconcentración y descentralización:

1. Vigilancia nutricional y asistencia técnica de los Delegados de Seguridad Alimentaria Nutricional Departamentales y técnicos de campo de la DIGEPSA, mediante visitas a las comunidades educativas y organizaciones de padres de familia, para la apropiación de los procesos y la generación de capacidades para la gestión con calidad.
2. Participación comunitaria mediante la identificación, organización, legalización y capacitación, de Organizaciones de Padres de Familia (COEDUCA, Juntas Escolares, Consejos de Padres de Familia y otras organizaciones), para que a través de dichas organizaciones, se pueda realizar la ejecución de los programas de apoyo de alimentación escolar y útiles escolares, para los niños del nivel preprimario y primario, valija didáctica de los docentes, de los establecimientos educativos oficiales.

Los nuevos servicios son los siguientes:

1. Se promueve y orienta la implementación de los huertos escolares con enfoque pedagógico con el propósito que sean una herramienta para el aprendizaje de los escolares, fomentando conocimientos de seguridad alimentaria nutricional, promoviendo buenos hábitos alimentarios e integrando temas de las diferentes áreas del Currículo Nacional Base. Este proyecto está en ejecución desde el 2010, principalmente en los departamentos y municipios con severos problemas de nutrición. El proyecto recibe apoyo de organizaciones como Share of Guatemala.
2. Asimismo, en el marco de la Estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Escolares, el MINEDUC está realizando el proceso de actualización del acuerdo vigente y el Reglamento Normativo de Tiendas Escolares. La tienda escolar es un espacio dentro de la escuela destinado para la venta de alimentos a los escolares y la facilitación de aprendizajes sobre seguridad alimentaria nutricional en los períodos de receso de clases. Los reglamentos son anticuados y se pretende mejorarlos para que estén acordes con la realidad.
3. La tienda escolar conjuntamente con el Currículo Nacional Base debe favorecer la cultura alimentaria y nutricional en los escolares y en sus familias a través de la formación de buenos hábitos, valores y una educación con calidad que incluya conocimientos en seguridad

alimentaria y nutricional. Con la reforma curricular, la tienda escolar se someterá a una reestructuración.

4. El propósito de la vigilancia nutricional de los escolares, es desarrollar un sistema de información con los componentes de antropometría, consumo alimentario, salud, ambiente familiar y escolar, para generar datos y registros que den base a la toma de decisiones para acciones, programas y promoción de la nutrición, que lleven a mejorar la calidad de vida de los escolares y sus familias. En el 2011 se realizó la evaluación antropométrica nacional a los alumnos de primaria y secundaria, la tercera en los últimos 20 años. La próxima está programada para el 2013.

(2) Dirección de Administración Financiera (DAFI)

El MINEDUC, bajo el principio de centralización normativa y descentralización operativa, y por Acuerdo Ministerial No. 06 de fecha 3 de enero de 2005, Artículo 1, autoriza a la Unidad de Administración Financiera (UDAF) desconcentrar el registro de la ejecución del presupuesto en las dependencias que se encuentren constituidas como unidades ejecutoras dentro de la distribución analítica del presupuesto del MINEDUC. El Artículo 2 del citado acuerdo, delega en la autoridad superior de cada dependencia desconcentrada la autorización de egresos, siendo responsables directos del gasto a través de la elaboración y registro en las fases de solicitud y aprobación de los Comprobantes Únicos de Registro dentro del Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), así como las fases de elaboración y solicitud de otros comprobantes relacionados para la formulación y programación de la ejecución presupuestaria y financiera dentro de dicho sistema.

(3) Dirección General de Coordinación de Direcciones Departamentales de Educación (DIGECOR)

Es responsable de dirigir y acompañar el proceso de desconcentración y descentralización de las Direcciones Departamentales de Educación, en coordinación con las dependencias centrales. Las Direcciones Departamentales de Educación se han constituido en una réplica de los principales servicios que brindan en Planta Central del MINEDUC, por lo tanto, brindan los mismos servicios en el área administrativa, técnica y financiera. En el Anexo 5-2 se muestran los esfuerzos de desconcentración y descentralización de educación que el MINEDUC realiza en coordinación con la DIGECOR.

(4) Direcciones Departamentales de Educación (DIDEDUC)

Son las dependencias del MINEDUC que en los departamentos del país tienen la responsabilidad de proponer e implementar las políticas, planes, programas, proyectos y actividades del MINEDUC. El MINEDUC, dentro de la planificación y fortalecimiento del proceso de descentralización y desconcentración de sus servicios, implementó en las Direcciones Departamentales de Educación una reestructuración organizacional la cual agrupa actividades vinculadas al sistema educativo de su jurisdicción, de manera ordenada y eficiente, a fin de permitir una mayor capacidad de gestión y

toma de decisiones a nivel departamental, municipal y comunal.

La reestructuración de las Direcciones Departamentales de Educación, estuvo orientada en primera instancia a crear las condiciones organizacionales mínimas necesarias para convertirla en una instancia desconcentrada que satisfaga la demanda educativa a nivel departamental, de manera eficiente y eficaz, previo a dar inicio al traslado de competencias sustantivas desde la planta central, razón por la que las unidades administrativas que la integran son una réplica de la estructura macro del MINEDUC, adicionalmente, conforma una estructura vertical en la toma de decisiones. Se han potenciado las capacidades del personal técnico y administrativo de las Direcciones Departamentales de Educación, para la apropiación de las competencias que deben desempeñar dentro del proceso de desconcentración y descentralización que lleva a cabo el Ministerio de Educación.

La Dirección Departamental de Educación de Guatemala, antes de la reestructuración en el año 2008, atendía al 43% de la demanda educativa nacional, concentrada en una única departamental, lo que difícilmente le permitía mantener controles efectivos en cuanto a la calidad de los servicios educativos. Por esta razón fue necesario subdividirla en sedes adicionales, dejándola como la Dirección Departamental de Educación de Guatemala Norte y creando las tres nuevas, las Direcciones Departamentales de Educación de Guatemala Sur, Oriente y Occidente. Se muestra el detalle en el Anexo 5-2.

5.1.2 Capacidad Administrativa del Ministerio de Educación

En el presente estudio, se examinó la capacidad administrativa del MINEDUC tomando como referencia el concepto de Marco de Resultados para el Desarrollo de Capacidades (CDRF², por sus siglas en inglés) propuesto por el Instituto del Banco Mundial (IBM).

Concebido desde el punto de vista que el capital humano, el capital financiero, los recursos naturales, etc., así como las capacidades sociopolíticas, institucionales y organizativas de las entidades ejecutoras de los programas y proyectos (gobierno, sector privado, sociedad civil, etc.) pueden ser tanto factores contribuyentes como impedimentos, el CDRF propone ejecutar la evaluación de las capacidades y el proceso de planificación y monitoreo evaluativo para el desarrollo de las capacidades enfocándose en los tres “Factores de Capacidad”:³ 1) adecuación del entorno sociopolítico³; 2) eficiencia de los instrumentos de la política⁴; 3) efectividad de los arreglos

² CDRF = Capacity Development Results Framework: Marco de manejo de proyecto desarrollado por el IBM para el diseño, implementación, monitoreo, manejo y evaluación de los programas y proyectos de desarrollo dirigidos al desarrollo de capacidades.

³ Es el factor relacionado al acondicionamiento del entorno sociopolítico que influye en la decisión de prioridades de los objetivos de desarrollo por parte del gobierno, sector privado y la sociedad civil. Los indicadores para medir el nivel de este factor de capacidad son: compromiso del líder, compatibilidad con las normas sociales, participación de las partes interesadas en la decisión, avance en la rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas, transparencia, etc. (IBM, 2009).

⁴ Factor relacionado al funcionamiento del mecanismo formal utilizado para guiar las actividades de las partes interesadas hacia la realización de los objetivos del desarrollo. En el mecanismo formal se incluyen los documentos de política como leyes, reglamentos gubernamentales y

organizativos⁵ (BM, 2009).

De estos tres Factores de Capacidad, se considera que 1) la “adecuación del entorno sociopolítico” equivale a la “relevancia” ante el entorno sociopolítico que rodea la educación básica, 2) la “eficiencia de los instrumentos de la política” a la “eficiencia” del MINEDUC en la implementación de la reforma de la educación básica, y 3) la “efectividad de los arreglos organizativos” a la “efectividad” en lograr los objetivos del desarrollo en colaboración con las partes interesadas y aprovechando los recursos.

Debido a la dificultad que se presenta en seguir la metodología CDRF al pie de la letra por las limitaciones en información y recursos humanos, se elaboró el “Marco para la Revisión de la Capacidad Administrativa del Ministerio de Educación” (Tabla 5-1). Para ello, se interpretaron los 3 Factores de Capacidad y se establecieron los 3 componentes anteriormente mencionados, “relevancia”, “eficiencia” y “efectividad”, tomando como fundamento las perspectivas de CDRF. En base a la información recolectada mediante el presente estudio, se seleccionaron, de los posibles indicadores de CDRF, aquellos que se pueden examinar, los cuales se muestran en el Marco como puntos de observación (posibles indicadores) de revisión, correspondientes a cada uno de los componentes.

estándares. Los indicadores para medir el nivel de este factor de capacidad son: claridad de los documentos de política, claridad de los derechos y las responsabilidades de las partes interesadas, legitimidad de los documentos de política y su consistencia con los objetivos superiores, posibilidad de implementación conforme a los procedimientos administrativos vigentes, flexibilidad de los documentos de política, resistencia a la corrupción, etc. (IBM, 2009).

⁵ Factor relacionado a la efectividad del sistema de coordinación para la realización de los objetivos del desarrollo entre las partes involucradas como las instituciones gubernamentales y las partes interesadas no gubernamentales. En el sistema de coordinación se incluyen el mecanismo, las normas de conducta, el proceso, los recursos humanos, etc. Los indicadores para medir el nivel de este factor de capacidad son: claridad de la visión y la misión de los objetivos de desarrollo, logro de resultados que conducen directamente a la realización de los objetivos de desarrollo, eficiencia para producir resultados, capacidad de administración financiera y seguridad de los fondos, confianza entre la organización y las partes interesadas, adaptabilidad ante el cambio del ambiente externo, etc. (IBM, 2009).

Tabla 5-1 Marco para la Revisión de la Capacidad Administrativa del Ministerio de Educación

Los 3 componentes de la revisión	Relevancia	Eficiencia	Efectividad
Puntos de observación de revisión (posibles indicadores)	<ul style="list-style-type: none"> • Si el Ministerio de Educación está suficientemente comprometido. • Si las partes interesadas participan en la elaboración de documentos de política como el plan sectorial. • Si el Ministerio de Educación asume la responsabilidad de rendición de cuentas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Si el papel que desempeñan las partes interesadas, dentro y fuera del Ministerio de Educación, están claros. • Si el plan sectorial, entre otros, es consistente con las políticas superiores. • Si se han tomado medidas para prevenir la corrupción, etc. (sistema de monitoreo, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Si se lograron los objetivos del plan sectorial. • Si se implementan los proyectos y se ejecutan los presupuestos de acuerdo al plan sectorial. • Si el Ministerio de Educación tiene la capacidad de hacer la coordinación con las partes interesadas.

(Fuente: Elaboración propia por parte del Equipo de Estudio de acuerdo a CDRF)

A continuación se evalúa la capacidad de gestión del MINEDUC desde el punto de vista de relevancia, eficiencia y efectividad.

<Relevancia>

Con respecto al nivel de compromiso, los problemas del MINEDUC señalados por los donantes son: imposibilidad de elaborar un plan a largo plazo debido al cambio frecuente del ministro y los directores generales; demasiado tiempo para hacer decisiones; dificultad en obtener la aprobación del Congreso (entrevista en la Oficina de JICA en Guatemala).

La baja capacidad administrativa del gobierno y la hipertrofia de la planta central del ministerio impide la administración debida y la elaboración de planes de implementación (entrevista en GIZ: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit).

Es común en Guatemala que el gobierno entrante que llega al poder cada cuatro años no mantenga los proyectos o el personal del gobierno saliente. Usualmente el nuevo gobierno reemplaza hasta los directores y lanza sus propias acciones (JICA, 2011a).

El Banco Mundial, citando el estudio de Galiano y Corrales, ubica a Guatemala en la posición 18 de los 19 países latinoamericanos con respecto a la capacidad de “coherencia y coordinación”, una de las capacidades institucionales requeridas para mejorar el aprendizaje de los alumnos (BM, 2008).

En base a lo anteriormente mencionado, se considera que la relevancia es “un poco baja”.

<Eficiencia>

Se establecieron las comisiones evaluadoras municipales y departamentales durante el gobierno anterior con el fin de garantizar la transparencia del proceso de contratación de los docentes permanentes y temporales (contrato de 1 año). La contratación se realiza a través de una serie de evaluaciones; los resultados son sometidos ante el MINEDUC para su aprobación; y el Ministro emite una notificación de nombramiento. Estos procedimientos han fortalecido la transparencia pero el proceso es dilatado (aproximadamente 6 meses) (entrevista en la Dirección Departamental de Educación Guatemala Sur).

Una vez en las arcas del estado, el apoyo financiero de los donantes, sea en forma de préstamo o donación, no sale de las mismas. Esto no se debe a la corrupción sino por el largo tiempo que toman los procedimientos del gobierno (entrevista en GIZ).

La mayor debilidad de las políticas sociales del gobierno está en la coordinación y el monitoreo de los programas (BM, 2007).

A pesar de que MINEDUC ha priorizado la reproducción y la distribución de los materiales didácticos, en realidad los mismos no llegan a las escuelas debidamente por la falta de presupuesto, la imperfección de las estadísticas educativas y los problemas logísticos (JICA, 2011a).

El enfrentamiento entre el Ministerio y el sindicato de docentes resultan en la reducción de los días lectivos anuales que no son suficientes desde el inicio, frena la reforma educativa y desmotiva a los mismos docentes (Ezure, 2008).

El Banco Mundial, citando el estudio de Galiano y Corrales, ubica a Guatemala en una de las 4 últimas posiciones de los 19 países latinoamericanos con respecto a la capacidad de “calidad de implementación”, una de las capacidades institucionales requeridas para mejorar el aprendizaje de los alumnos (BM, 2008).

En base a lo anteriormente mencionado, se considera que la eficiencia es “baja”.

<Efectividad>

Ha habido un proyecto del Banco Mundial (proyecto de subvención dirigida a la población socialmente vulnerable) que no logró la aprobación del Congreso, a pesar de que existió una buena coordinación entre el MINEDUC y el equipo del banco durante la etapa de formulación (entrevista en el Banco Mundial).

Actualmente los donantes no están entusiasmados con los SWAPs por la baja capacidad administrativa del gobierno y la baja capacidad ejecutora del MINEDUC. En un proyecto del BID, se logró ejecutar solamente el 10% en el período comprendido entre el inicio del proyecto en el 2008 y abril del 2012. El gobierno ya comenzó a pagar los intereses y la multa por retraso cuando ni siquiera hay avance en el proyecto (entrevista en GIZ).

Hasta el 2009, Guatemala era un país con un excelente record con respecto a la observancia de las fechas de pago de préstamos. En el 2009, se aprobó el decreto que establece la creación de una cuenta única para unificar los fondos provenientes de la cooperación externa e incluirlos en el presupuesto nacional. Desde entonces, la tasa de ejecución se mantiene baja (entrevista en la Embajada de Japón en Guatemala).

En el 2011, el presupuesto asignado al MINEDUC fue menos de la mitad de lo planificado, lo que incitó a los docentes a una huelga de 2 meses. Además las elecciones presidenciales y la posterior transferencia de gobierno atrasaron la ejecución del presupuesto. Todo esto afectó considerablemente el avance de los proyectos (BM, 2012).

En base a lo anteriormente mencionado, se considera que hay problemas de efectividad.

5.2 Finanzas Públicas de la Educación

5.2.1 Presupuesto del Sector Educativo

(1) Proporción de los gastos educativos en los gastos públicos del gobierno

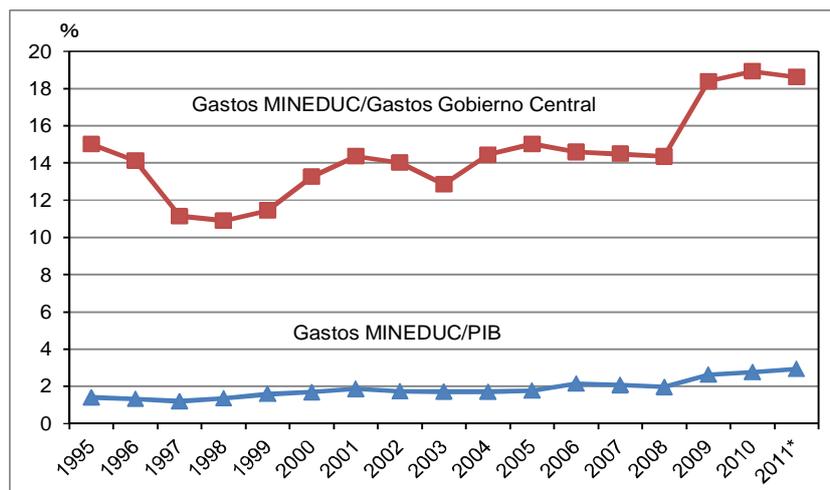
La proporción de los gastos educativos (gastos del MINEDUC) en los gastos públicos del gobierno varía cada año. Según las estadísticas entre 1995-2005, la proporción mínima es el 10.90% (1998) y la máxima el 15.02% (2005). Hay una fluctuación entre los años, de manera que no existe una tendencia claramente definida (JICA, 2008). Sin embargo, como se muestra en el Gráfico 5-1, es obvio que los gastos educativos han venido aumentando en los años recientes, y con ello el porcentaje de los gastos del MINEDUC en gastos públicos, sobrepasando el 18% después del 2009. Si se suman los gastos para la educación pública que no están incluidos en el presupuesto del MINEDUC, el porcentaje sobrepasa el 22% (MINFIN: Ministerio de Finanzas Públicas, 2012a; 2012b). El aumento demuestra los esfuerzos del Gobierno del Presidente Colom de adoptar políticas que benefician a la población pobre y los pueblos indígenas a través de la educación.

No obstante, si se observan los gastos en detalle, se nota que una gran mayoría del presupuesto del MINEDUC corresponde al gasto del personal, el cual representa el 97.93% en el 2009 y 99.46% en el 2010 (MIFIN, 2011). La estructura presupuestaria es tal que no permite ni la rehabilitación de establecimientos o instalaciones ni el desarrollo de los materiales didácticos sin los recursos provenientes de la cooperación externa. Según el presupuesto inicial del 2012, el 54.22% de los gastos educativos es dirigido a la educación preprimaria y primaria, así como a la alfabetización (MINFIN, 2012c).

(2) Proporción de los gastos educativos en relación al PIB

Por mucho tiempo los gastos del MINEDUC se mantuvieron muy debajo del 2% del PIB, situación que ha cambiado drásticamente desde el año de los Acuerdos de Paz (1996), especialmente en lo relativo a la educación básica, dando lugar a las mejoras en la tasa de

escolarización de la educación primaria, la educación bilingüe y la modernización y descentralización de la administración educativa. Como se muestra en el Gráfico 5-1, los gastos educativos para el 2006 sobrepasó el 2% con un monto de 4,921 millones de quetzales. En el 2008 los gastos educativos registraron una disminución relativa (1.96 % del PIB), pero aumentaron nuevamente en el 2009 al 2.62%, y sigue en ascenso. Si se suman los gastos educativos que no están incluidos en el presupuesto del MINEDUC, el porcentaje sobrepasa el 3%. Se detallan las cifras en el Anexo 5-3.



Nota: Presupuesto del MINEDUC/PIB para el 2011 es una cifra estimada.
(Fuentes: MINFIN, 2012 ; MINEDUC, 2012b)

Gráfico 5-1 Porcentaje del Presupuesto del MINEDUC en los Gastos Públicos del Gobierno y el PIB (1995-2011)

La Ley de Educación Nacional establece que el presupuesto necesario a ser ejecutado por el sistema educativo de Guatemala debe ser no menor al 35%⁶ de los ingresos ordinarios del presupuesto general del Estado e incrementado hasta alcanzar el 7% del PIB. Aunque hay mejoras al respecto, todavía falta mucho para lograr la meta. Cabe destacar que la cifra es bastante baja comparada con las de los países vecinos como Honduras, Nicaragua y Panamá, sin mencionar a Costa Rica en donde el mismo ya sobrepasó el 7% del PIB (PNUD, 2010).

⁶ Ley de Educación Nacional, Título XI “Régimen Económico y Financiero”, Capítulo Único, Artículo 89 “Régimen Económico y Financiero” : “El Régimen Económico Financiero para la Educación Nacional está constituido con los siguientes recursos: 1. Recursos financieros no menores del 35% de los ingresos ordinarios del presupuesto general del Estado incluyendo las otras asignaciones constitucionales”; Título XII “Disposiciones Generales”, Capítulo 1, Artículo 102: “El Estado deberá incrementar la asignación presupuestaria a la educación hasta alcanzar el 7% del producto interno bruto en relación al aumento de la población escolar y al mejoramiento del nivel educacional del país. Estas actualizaciones deberán hacerse anualmente”.

5.2.2 Flujo Presupuestario y Administración de la Ayuda de los Donantes

El Gobierno de Guatemala, por iniciativa propia, establece mediante un decreto el aporte obligatorio de la contrapartida nacional del 17% a la cooperación externa, sea préstamo o donación (desglose del 17%: IVA 12% e ISR 5%). Han surgido proyectos inejecutables por la incapacidad por parte del gobierno de asegurar la contrapartida del 17%.

El BM y el BID incluyen en su convenio un inciso sobre la vigencia del mismo, aclarando que el mismo pierde su validez si el proyecto no se aprueba en el Congreso dentro de 15 meses. Los convenios para los préstamos japoneses no establecen un límite de tiempo. El proyecto de rehabilitación de carreteras cuyo convenio fue firmado por el Presidente Colom en el 2010 está todavía en espera de la aprobación.

Hasta el 2009, Guatemala era un país con un excelente record en la observancia de las fechas de pago de préstamos. En el 2009, se aprobó el decreto que establece la creación de una cuenta única para unificar los fondos provenientes de la cooperación externa e incluirlos en el presupuesto nacional. Aunque la cuenta única es una herramienta para mejorar la transparencia de la cooperación, ésta ha contribuido en el deterioro de la eficiencia administrativa (entrevista en la Embajada de Japón en Guatemala).

Del presupuesto del MINEDUC en el 2012 que equivale al 18.80% del presupuesto nacional, el 10.27% proviene de la cooperación internacional. Los préstamos representan el 9.73% y las donaciones el 0.54% de los fondos de ayuda (información proporcionada por MINEDUC).

5.2.3 Gastos Educativos de la Familia

La Tabla 5-2 demuestra la situación actual de la educación preprimaria según la entidad administradora. A nivel nacional, el 85.43% de los niños están matriculados en los preescolares públicos. La tasa de los niños en preescolares públicos para las áreas urbanas es del 62.98% y para las rurales del 97.43%; en otras palabras, la proporción de los niños en los privados es más alta en las áreas urbanas. El departamento con el mayor número de preescolares privados es el Departamento de Guatemala, donde se concentra el 64.87% de los alumnos en preescolares privados de todo el país (21.45% de todos los alumnos). De los preescolares en el Departamento de Guatemala, los privados representan el 44.06%. Estos preescolares son considerablemente pequeños, muchos de ellos anexados a las escuelas primarias.

Tabla 5-2 Educación Preprimaria según Órgano Administrativo (2010)

	Número de centros	Número de alumnos	(Urbano)	(Rural)	Número de docentes	Alumnos/ Centro	Alumnos/ Docente	Docentes/ Centro
Total	15,507	577,766	201,217	376,549	25,582	37.26	22.58	1.65
Público	84.12%	85.43%	62.98%	97.43%	80.15%	37.84	24.07	1.57
Privado	15.88%	14.57%	37.02%	2.57%	19.85%	34.19	16.58	2.06

(Fuente: MINEDUC, 2012a)

La Tabla 5-3 demuestra la situación actual de la educación primaria según la entidad administradora. A nivel nacional, el 89.83% de los niños están matriculados en las primarias públicas. La tasa de los niños en primarias públicas para las áreas urbanas es del 68.98% y para las rurales es del 97.68%; en otras palabras, la proporción de los niños en las privadas es más alta en las áreas urbanas. El departamento con el mayor número de primarias privadas es el Departamento de Guatemala, donde se concentra el 51.48% de los alumnos en primarias privadas de todo el país (17.07% de todos los alumnos). De los niños que viven en el Departamento de Guatemala, el 30.67% está matriculado en los centros privados. Existen un sinnúmero de escuelas primarias pequeñas. En muchas de ellas, un docente atiende varios grados bajo la modalidad multigrado.

La proporción de los alumnos matriculados en primarias privadas se mantuvo en el 17% hasta mediados de los años 90. Posteriormente, con la construcción de las escuelas públicas para lograr el mejoramiento en la tasa de escolarización, dicha tasa se redujo a las cifras citada en la Tabla 5-3 (PNUD, 2010).

Tabla 5-3 Educación Primaria según Órgano Administrativo (2010)

	Número de centros	Número de alumnos	(Urbano)	(Rural)	Número de docentes	Alumnos/ Centro	Alumnos/ Docente	Docentes/ Centro
Total	19,025	2,653,483	725,572	1,927,911	98,763	139.47	26.87	5.19
Público	85.44%	89.83%	68.98%	97.68%	85.82%	146.64	28.12	5.21
Privado	14.56%	10.17%	31.02%	2.32%	14.18%	97.42	19.27	5.06

(Fuente: MINEDUC, 2012a)

La Tabla 5-4 demuestra la situación actual de la educación secundaria (ciclo básico) según sector. A nivel nacional, el 43.47% de los alumnos están matriculados en las secundarias públicas. La tasa de los alumnos en secundarias públicas para las áreas urbanas es del 34.04% y para las rurales del 59.65%. Particularmente en las áreas urbanas la proporción de alumnos en los centros públicos no es alta. El departamento con el mayor número de secundarias privadas es el Departamento de Guatemala, donde se concentra el 54.36% de los alumnos en secundarias privadas de todo el país (30.85% de todos los alumnos). De los alumnos que viven en el Departamento de Guatemala, el 62.98% está matriculado en los centros privados. Las secundarias de cooperativas complementan las secundarias públicas ante el déficit de estas últimas. En muchos de los casos, este tipo de secundaria imparte clases en la tarde aprovechando los establecimientos existentes que la primaria ocupa en la mañana.

Tabla 5-4 Escuelas Secundarias (Ciclo Básico) según Órgano Administrativo (2010)

	Número de centros	Número de alumnos	(Urbano)	(Rural)	Número de docentes	Alumnos/ Centro	Alumnos/ Docente	Docentes/ Centro
Total	7,261	730,923	461,855	269,068	47,470	100.66	15.40	6.54
Público	43.00%	43.47%	34.04%	59.65%	30.91%	101.77	21.65	4.70
De cooperativa	12.34%	20.78%	15.75%	29.43%	17.87%	169.54	17.90	9.47
Privado	44.66%	35.75%	50.21%	10.93%	51.22%	80.57	10.75	7.50

(Fuente: MINEDUC, 2012a)

5.2.4 Análisis del Costo Unitario

Según el informe “Gestión Estratégica y Eficiencia del Presupuesto” del experto en gestión para resultados de desarrollo, Mauricio Alzérreca Medrano, quien trabajó conjuntamente con la Dirección de Planificación Educativa (DIPLAN) y la Dirección de Administración Financiera (DAFI), el costo directo anual por alumno aumentó de 1,864 quetzales a 2,284 quetzales entre 2009 y 2011 (Tabla 5-5). En el plan de ejecución del 2011, mientras que el costo directo para los alumnos en la educación preprimaria y primaria fue de aproximadamente 2,300 quetzales, el de los alumnos del ciclo básico y del ciclo diversificado fueron de 1,720 quetzales y 2,902 quetzales respectivamente (MINEDUC, 2012c).

En las 3 columnas a la derecha de la Tabla 5-5 se analizó el costo en detalle. En los 2 años entre 2009 y 2012 el total de los gastos educativos ha crecido 1.26 veces. Si se observa por nivel educativo, el crecimiento es mayor en la educación preprimaria (1.32 veces), seguido de la educación primaria. Esto demuestra claramente cuál es la prioridad para el gobierno. Cabe destacar que el número de alumnos en los preescolares y en las escuelas primarias ha disminuido un poco, por lo que el aumento en el presupuesto se ha traducido en el aumento del monto destinado a cada uno de los alumnos. Por otro lado, en la educación secundaria, aunque el monto total de los gastos educativos ha incrementado 1.20 veces en el caso del ciclo básico y 1.11 veces en el caso del ciclo diversificado, el monto por alumno más bien experimentó una reducción debido al aumento del número de alumnos.

Por lo general el costo unitario para la educación secundaria es mayor que el de la educación primaria, ya que en las escuelas secundarias se necesita mayor número de docentes por alumno debido a la asignación de docentes por materia de enseñanza, hay clases de grupos pequeños como la práctica de laboratorio, etc., y por su tamaño físico no caben muchos alumnos en un aula. Si se compara la Tabla 5-3 con la Tabla 5-4, se puede ver que la secundaria (ciclo básico) necesita 1.74 veces ($=26.80/15.40$) el número de docentes por alumno que la primaria. Aproximadamente el 70% de los gastos educativos corresponde al costo del personal docente en cualquier país. Considerando el número de alumnos por docente, sería razonable que el costo unitario para la secundaria sea 1.74 veces el de la primaria.

Como se puede ver en las columnas C y D de la Tabla 5-5, el costo unitario para el ciclo básico es menor que el de la primaria; el del ciclo diversificado es apenas un 20% mayor. Esta situación particular de Guatemala se debe probablemente a que el gobierno ha adoptado medidas costosas para ampliar la cobertura de la educación primaria, construyendo escuelas pequeñas en las áreas más remotas en las montañas, asignando docentes y desarrollando la educación bilingüe. Para promover el ingreso a la educación secundaria, se necesita extender el acceso que actualmente se concentra en las áreas urbanas a las áreas rurales. El mejorar la eficiencia interna de la educación primaria no es suficiente, sino que se deben tomar medidas pertinentes como la construcción de las escuelas secundarias junto a las escuelas primarias, lo que implica un aumento en el costo unitario en el futuro.

Tabla 5-5 Costo Directo Anual y Diario por Alumno Matriculado (2009-2011)

	Número de alumnos inscritos ⁽¹⁾		Costo directo (Q) ⁽²⁾				Aumento en número de alumnos	Aumento en costo directo por alumno	Aumento en total de gastos educativos
	2009	2011	Monto por alumno inscrito		Monto diario por alumno inscrito				
			2009	2011	2009	2011			
Nivel educativo	A	B	C	D	E=C/180	F=D/180	B/A	D/C	(B*D)/(A*C)
Preprimario	496,456	480,928	1,713	2,329	9.51	12.94	0.97	1.36	1.32
Primario	2,399,478	2,385,029	1,848	2,362	10.26	13.12	0.99	1.28	1.27
Medio (Ciclo básico)	393,977	488,377	1,773	1,720	9.85	9.56	1.24	0.97	1.20
Medio (Ciclo diversificado)	77,428	111,671	3,783	2,902	21.02	16.12	1.44	0.77	1.11
Total	3,367,339	3,466,005	1,864	2,284	10.35	12.69	1.03	1.23	1.26

(Fuente: MINEDUC, 2012c)

Nota: (1) Número aproximado de alumnos matriculados en los centros públicos y de cooperativa en el 2011 (DIPLAN)

(2) Costo directo por alumno matriculado de los 180 días lectivos

5.2.5 Proyección a Mediano Plazo de la Demanda y el Costo del Personal Docente

La tasa de escolarización de la educación primaria es ya alta y no se prevé un aumento desmesurado en el número de alumnos en el futuro. Por lo tanto, el problema será la ampliación de la cobertura de la educación preprimaria y secundaria. La mayoría del presupuesto del MINEDUC es destinada al costo del personal docente. De hecho, el ministerio depende de los donantes externos como el Banco Mundial para el desarrollo de los proyectos nuevos.

El reemplazo, no solamente del ministro sino también de los directores generales, que se lleva a cabo cada cuatro años con el cambio del gobierno imposibilita la elaboración de un plan de ejecución a largo plazo. Actualmente, el MINEDUC está en el proceso de negociación con el Ministerio de Finanzas Públicas sobre el aumento de 2,000 docentes en la educación secundaria (entrevista en MINEDUC). Uno de los objetivos del proyecto financiado por el Banco Mundial, a través del cual se pretende mejorar la educación básica con una inversión de 80 millones de dólares entre 2007 y 2013, es elevar la tasa bruta de escolarización en la educación secundaria (ciclo básico), del 60% en 2007 al 73% en 2013 (BM, 2007; 2012a). Multiplicando el porcentaje por la población entre 13 y 15 años de edad (Tabla 4-1) se obtiene el número de alumnos. En base al número de alumnos por docente (Anexo 4-1), se puede estimar el número necesario de docentes. Si se utiliza la tasa bruta de escolarización del 2010 (70.90%), se puede ver que hacen falta 1,383 docentes en los centros públicos y privados para atender a todos los alumnos cuando dicha tasa alcance el 73%. En caso de que se logre contratar a los 2,000 docentes en las escuelas públicas, se puede ofrecer el servicio a 43,300 alumnos (cálculo en base al Anexo 4-1), mejorando en un 4.2% la tasa bruta de escolarización.

Capítulo 6 Tendencias de la Cooperación Internacional

6.1 Mecanismo de Coordinación entre los Donantes

Como el marco para la coordinación entre los donantes, se encuentra el G13 conformado por los países que destinan más recursos de cooperación a Guatemala (Canadá, Alemania, Italia, Japón, Países Bajos, Noruega, España, Suecia y Estados Unidos) y las principales organizaciones internacionales (PNUD, BM, FMI: Fondo Monetario Internacional, BID, OEA: Organización de los Estados Americanos y UE: Unión Europea). El G13 se constituye de tres niveles: 1) Grupo de Diálogo (GdD), integrado por los embajadores y representantes residentes de las organizaciones internacionales, que tiene como función principal realizar el intercambio de opiniones entre los miembros del G13 y el diálogo con los funcionarios de alto nivel del Gobierno de Guatemala; 2) Grupo de Coordinación de la Cooperación (GCC), integrado por los encargados de la cooperación económica; 3) Grupos Sectoriales de Trabajo de Coordinación de la Cooperación (sectores prioritarios), integrados por los funcionarios de nivel técnico de los países donantes, organizaciones y ONGs internacionales (la participación no es limitada a los miembros de G13).

El G13 fue creado en el año 1999 como G6 con solamente 6 países miembros y se ha ido cambiando su nombre a medida que se incorporaron los otros países. Actualmente se denomina Grupo de Donantes G13. Desde el inicio la meta ha sido apoyar a Guatemala en su desarrollo por alcanzar una sociedad equitativa, un crecimiento económico sostenible y un Estado de Derecho.

La Presidencia del Grupo G13 es llevada rotativamente por los países miembros, quienes la asumen durante 6 meses según el orden alfabético de sus nombres en inglés. Para mantener la coherencia del grupo, existe la Troika (presidencia previa, actual y futura del G13). Asimismo, en el 2008, se creó la Secretaría Permanente.

Los esfuerzos del G13 hacia la armonización de la cooperación se fundamentan en la Declaración de París (marzo, 2005) y el Plan de Acción de Accra (septiembre, 2008). En las reuniones entre el G13 y los funcionarios de alto nivel del Gobierno de Guatemala, se acordó en promover de manera prioritaria la coordinación de la cooperación en 6 sectores: Salud; Educación; Seguridad y Justicia; Ambiente y Agua; Desarrollo Rural; y Seguridad Alimentaria.

Se establecieron las Mesas Sectoriales de los 6 sectores arriba mencionados con la participación de los funcionarios del Gobierno de Guatemala y los Grupos Sectoriales de Trabajo. Bajo el liderazgo del gobierno, se han puesto en marcha las discusiones técnicas para promover la armonización. Al momento, sin embargo, no ha habido mucho avance en la materia, debido parcialmente a que la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), la instancia que coordina la cooperación, no ejerce satisfactoriamente su protagonismo (entrevista en GIZ).

6.2 Tendencias de la Cooperación Internacional

En el sector educativo la Red Interagencial de Educación ha funcionado como un espacio para los donantes aproximadamente desde 1996. Los países y las organizaciones mencionados en la Tabla 6-1 participan activamente en las reuniones y brindan apoyo al sector. Se detalla en el Anexo 6-1 los principales proyectos de los donantes (JICA, 2011a).

Después de la formación del Gobierno del Presidente Pérez, la Red elaboró un mapa con las áreas necesitadas y la situación actual de la cooperación internacional, así como una propuesta para cada una de las áreas, y se los presentó al nuevo Ministro de Educación. El Anexo 6-2 indica cómo las diferentes acciones estratégicas del gobierno están relacionadas a sus políticas educativas. Desde este punto de vista, los donantes crearon una tabla que indica en qué ámbito de las acciones estratégicas o políticas educativas están interesados, con el fin de ordenar sus actividades de apoyo y utilizarla para las negociaciones con el MINEDUC.

Tabla 6-1 Principales Aportes de los Donantes

País u organización	Principales áreas de cooperación
GIZ	Administración pública educativa; educación bilingüe intercultural; fortalecimiento de la educación media (ciclo básico) en las áreas rurales; educación sobre la seguridad alimentaria nutritiva; apoyo a PADEP-D
KfW	Infraestructura escolar; ayuda para materiales didácticos; capacitación
USAID	Asistencia técnica al comité preparativo para la organización del Consejo Nacional de Educación; capacitación sobre el uso del “Sistema de Información Educativa”; ayuda de equipamiento de escuelas
BID	Fortalecimiento del sistema de información y comunicación
Brasil	Formación de educadores por la alfabetización
AECID	Infraestructura; educación bilingüe; administración escolar
FAO	Apoyo al fortalecimiento de políticas de seguridad alimentaria
OEA	Apoyo a la construcción de escuelas dotadas de energía solar
OEI	Infraestructura; equipamiento escolar; fortalecimiento de la educación bilingüe intercultural; educación infantil; formación y profesionalización docente

(Fuente: JICA, 2011a)

Capítulo 7 Resultados del Análisis del Estudio

7.1 Problemas Prioritarios del Sector de Educación Básica

La tasa de escolarización en la educación primaria ya está bastante alta. La tasa bruta de escolarización para el 2010 fue de 116.21% y la tasa neta de escolarización fue de 95.81%. Por el problema de eficiencia interna, sin embargo, las tasas de deserción y de repitencia correspondiente al mismo año fueron todavía altas: 5.99% y 11.90% respectivamente. Este problema tiene mayor peso en los primeros grados, siendo la tasa de repitencia de 25.19% en el 1er grado y de 12.71% en el 2do grado. Se estima que el alto nivel de repitencia se debe, por una parte al problema de logros de aprendizaje, y por otra al estricto sistema de promoción. La tasa de sobrevivencia al 6to grado del cohorte es apenas del 64.79%. Mientras que la tasa de escolarización de los niños es mayor que la de las niñas, los niños sobrepasan a las niñas en las tasas de deserción y de repitencia. La discrepancia entre las áreas es también significativa.

En la educación secundaria (ciclo básico), el acceso es todavía bajo, aunque para el 2010 la tasa bruta de escolarización aumentó al 70.90% y la tasa neta de escolarización al 42.94%. Además, la eficiencia interna es aún más baja que en la educación primaria. La tasa de deserción de 10.29% (2010) es más alta que la de la primaria. La tasa de repitencia de 2.96% es menor que la de la primaria. Siendo baja la tasa de aprobación (66.23%), se estima que los alumnos que no pasan la prueba de aprobación optan por abandonar la escuela, en vez de repetir el grado. Se observa una tendencia similar a la de la educación primaria en cuanto a la diferencia entre los sexos en las tasas de escolarización, deserción y repitencia. La discrepancia entre las áreas es significativa.

En el caso de la educación preprimaria, tanto la tasa bruta como la tasa neta de escolarización para el 2010 permanecen bajas: 70.06% y 54.87% respectivamente. La buena noticia es que se cerró la brecha entre los niños y las niñas, siendo las tasas de las niñas más altas que las de los niños.

7.2 Análisis de Factores de los Problemas Prioritarios

Los problemas mencionados en el inciso anterior están correlacionados, por lo que no basta tocar un problema para solucionarlo totalmente. A continuación se describe la relación entre los problemas y los principales factores.

(1) Áreas y eficiencia interna

En Guatemala la población indígena reside en las áreas rurales, en comunidades de su propio pueblo, y la gran mayoría sufre de la pobreza. Es cierto que hay una gran diferencia en los indicadores de eficiencia interna como la tasa de deserción según las áreas, pero esto no es simplemente una diferencia entre las áreas geográficas, sino se debe considerar como un problema de la población indígena que tiene sus propias lenguas y cultura, así como de la pobreza.

(2) Acumulación de alumnos en extraedad por repetición de grados y aumento de la deserción escolar

La repetición de grados aumenta el número de alumnos en extraedad. En el 2010, el 49% en la primaria y el 51% en la secundaria (ciclo básico) eran alumnos en extraedad. La alta tasa de repitencia afecta el sistema educativo, primero por no producir egresados a pesar del tiempo y los esfuerzos invertidos en los alumnos; segundo, porque hay que destinar los limitados recursos financieros a los alumnos que podrían haber terminado la primaria y estar en la secundaria, para que ellos repitan el mismo grado; y finalmente, si los alumnos repiten varias veces el mismo grado, esto produce un costo de oportunidad de aprendizaje, lo que conduce al abandono escolar antes de terminar la primaria (BM, 2007).

(3) Nivel de logros de aprendizaje y la discrepancia entre áreas

Los resultados de los diferentes estudios de rendimiento académico indican que las puntuaciones de los alumnos en las áreas rurales son más bajas que las de los alumnos en las áreas urbanas. Por otro lado, los alumnos que reciben la educación bilingüe, obtuvieron buenas notas en las pruebas de español. El mejoramiento del desempeño escolar retienen a los alumnos en la escuela.

(4) Logros de aprendizaje y falta de materiales didácticos

El estado se responsabiliza de la distribución de los libros de texto pero los libros no están disponibles en todas las escuelas.

(5) Problema de pequeñas escuelas multigrado

Una escuela típica en las áreas rurales es aquella que está dotada de unas cuantas aulas e imparte clases solamente en la mañana. La mayoría de las escuelas públicas ofrece la modalidad multigrado, donde un docente enseña varios grados, a veces hasta los 6 grados a la vez, en la misma aula. La falta de materiales didácticos tiene un impacto irremediable en el nivel de logros de aprendizaje.

(6) Escuelas incompletas y tasa de sobrevivencia

No todas las escuelas en las áreas rurales ofrecen los 6 grados y esto es una de las razones por la cual la tasa de sobrevivencia es más baja en las áreas rurales que las urbanas.

(7) Baja calidad de docentes y tasa de sobrevivencia

El nivel académico de los docentes es bajo. Si se realiza una prueba, las puntuaciones que obtienen son muy bajas (entrevista en la Oficina de JICA en Guatemala). Una de las razones es la formación de docentes de primaria en la educación secundaria. También tiene mucho que ver con que la docencia no es una profesión atractiva, dado el bajo salario de los docentes. La enseñanza por parte de docentes con baja motivación y conocimientos inadecuados del

contenido de las asignaturas resulta en la baja calidad de las clases y el bajo nivel de aprendizaje de los alumnos, y por ende, induce la alta tasa de repitencia o de deserción.

- (8) Relación entre la ampliación de la cobertura en la educación secundaria y la ineficiencia de las escuelas primarias

La baja eficiencia en la educación primaria es lo que impide la ampliación de la cobertura en la educación secundaria. La ampliación no se logra simplemente aumentando el número de las escuelas. Por ejemplo, en el 2010, el número de niños que ingresaron en el 7mo grado (299,188 alumnos) es mayor que el número de los egresados de la primaria del 2009 (287,060 alumnos). No es que las secundarias no han podido absorber los egresados de la primaria. La tasa bruta de terminación del 6to grado (tasa obtenida dividiendo el número de egresados entre la población de 12 años) en el 2010 es apenas del 81.01%. Esto demuestra que la baja tasa de terminación del 6to grado, al igual que el factor espacial, es un limitante significativo que restringe la demanda por la educación secundaria.

7.3 Prioridades de las Políticas en Guatemala

- (1) Coordinación de las políticas

Los problemas que se presentan en la educación básica son diversos y correlacionados. Será indispensable ingeniar mecanismos y métodos que permitan un desarrollo efectivo, a la vista del panorama comprensivo de los problemas, la coordinación entre los donantes inclusive.

- (2) Apoyo a los niños en extraedad

La tarea urgente para ampliar el acceso a la educación secundaria es mejorar la baja eficiencia de la educación primaria. Es necesario proporcionar apoyo a los alumnos en extraedad en la escuela para prevenir que ellos caigan en el círculo vicioso de la repitencia en los grados superiores empeorando su situación de extraedad.

- (3) Mejoramiento del nivel de aprendizaje

Para elevar el nivel de aprendizaje se debe desarrollar y distribuir los materiales didácticos. El desarrollar los materiales didácticos de autoaprendizaje de alta calidad es una tarea urgente, dada la baja calidad de los docentes y la necesidad de depender de la modalidad multigrado. El fortalecimiento de la educación bilingüe es efectivo para el mejoramiento del nivel de aprendizaje, así como para resolver el problema de equidad. La promoción de programas de educación compensatoria dirigidos a los alumnos en situaciones vulnerables (niños con desventaja) resultará en el mejoramiento del nivel general de los alumnos.

- (4) Mejoramiento de la educación preprimaria

Es importante que los niños comiencen a ir a la escuela en la edad adecuada. Por ello, surge la importancia de la educación preprimaria. La educación en la infancia no solamente motiva la

inserción de los niños en la primaria en la edad adecuada, sino también los prepara para el aprendizaje académico, de manera que contribuirá en la reducción de las tasas de deserción y de repitencia en el 1er grado.

(5) Ampliación de la educación secundaria

La elevación de la tasa de terminación de la educación primaria resultará en el aumento de la demanda por la educación secundaria, la cual sufre del problema de acceso y la baja eficiencia interna. La ampliación de la educación secundaria requerirá una fuerte aportación de recursos en adelante.

(6) Mejoramiento en la formación y capacitación de los docentes

Para mejorar la capacidad docente, se debe cambiar el sistema educativo y hacer que el ingreso a la escuela normal sea posterior al bachillerato, como en la mayoría de los países. La capacitación de los docentes es una medida realística, aunque temporal. Se necesita fortalecer de alguna manera la capacidad profesional de los docentes, mejorar las habilidades, brindar apoyo a las actividades del aula y bajar la tasa de absentismo. A largo plazo, será necesario mejorar las condiciones laborales de los docentes y tomar medidas para asegurar las personas calificadas. También es indispensable desarrollar los materiales didácticos para las capacitaciones de los docentes en servicio, así como tomar medidas innovadoras para que los resultados de las capacitaciones sirvan para la elevación de la escuela normal a la categoría de universidad en el futuro.

7.4 Problemas y Puntos de Consideración en el Análisis del Sector de Educación Básica

En cualquier país, es siempre preocupante hasta dónde son correctas las proyecciones poblacionales. Uno de los puntos que se pretendió confirmar en la entrevista a los funcionarios del INE es el ajuste que el INE realiza con respecto a la tasa de captación y la preferencia de dígitos. La respuesta: no se realizan ajustes en relación a la tasa de captación suponiendo una captación del 100% de la población. Considerando que, en un país como Japón donde el registro familiar y el registro de residencia son universalizados, la tasa de captación no llega al 100%, los resultados del censo en Guatemala son en general cifras subestimadas. Con respecto al fenómeno de preferencia de dígitos, es decir la concentración anormal de la población en edades divisibles entre 5 por no conocer su edad verdadera, el INE procesa los datos para alisar la discrepancia entre las edades. Cabe mencionar que la diferencia entre la cifra estimada y la real se amplía dependiendo del método de alisado. Además, como el censo se realiza cada 10 años, las cifras estimadas tienden a ser inexactas. Para remediar esta situación, INE modifica las cifras estimadas en los momentos oportunos utilizando los datos de las encuestas por muestreo de gran envergadura como la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. Los datos rectificadas recientes indican que Guatemala ha llegado a la etapa de transición en la estructura demográfica, con la población joven en disminución. Nuevamente, la proyección poblacional varía

considerablemente según cómo se realiza la rectificación, por lo que los indicadores como la tasa de escolarización sufren también un gran cambio al ser calculados en base a las nuevas cifras. Por consiguiente, no tiene mucho sentido discutir los cambios minuciosos de la tasa de escolarización.

Los datos detallados del 2010 se publicaron en la página web en mayo del 2012. Al mismo tiempo, los datos previos al 2008 que estaban en la página fueron removidos y ya no hay manera de confirmarlos. Diversos indicadores subieron en el 2009 y bajaron otra vez en el 2010. El movimiento tanto en el 2009 como en el 2010 es diferente a los años anteriores. Ahora es imposible verificar que estos movimientos son excepcionales, ya que para ello se necesita analizar los datos anteriores. Será necesario hacer un análisis detallado cuando los datos del 2011 estén disponibles.

El problema de la tasa de deserción se discute en el Anexo 4-11. Otro problema estadístico es la interpretación del número de alumnos promocionados y/o aprobados. Los alumnos matriculados al final del año se presentan al examen de aprobación y los que pasan el examen son promocionados al grado superior. Sin embargo, hay demasiados alumnos matriculados al inicio del siguiente año comparado con el número de alumnos promocionados, especialmente en las escuelas secundarias (ciclo básico), aún tomando en cuenta los alumnos repetidores y los que ingresan de otras escuelas. Probablemente los alumnos aplazados aprueban el examen y son posteriormente promocionados, pero es imposible conocer el detalle mediante un simple análisis de las tablas estadísticas.

Anexos

I. Indicadores Investigados mediante el Estudio

1-1 Indicadores Estándares a Considerar al Realizar el Análisis del Sector de la Educación Básica

Categoría		Subcategoría		Estrato Principal/Punto de Vista Analítico
1	Proyección demográfica	1-1	Comportamiento y proyección demográfico	Estado actual de la población en edad escolar
				Proyección de la población en edad escolar
				Distribución de las áreas densamente pobladas
2	Tendencias de la reforma del sector educativo	2-1	Tendencias de las políticas y la reforma del sector educativo	Sistema educativo
				Plan Nacional de Desarrollo
				Políticas de desarrollo educativo
				Plan sectorial de educación
3	Apoyo externo	3-1	Tendencias de la ayuda de los donantes y la aplicación del marco global de asistencia	Leyes básicas de educación
				Monto, contenido y modalidades de la cooperación de los donantes
				Coordinación de la cooperación
4	Acceso	4-1	Análisis de las tendencias de escolarización Tasa de escolarización proyectada	Tendencias de la aplicación del marco de asistencia
				Tasa neta de escolarización (primaria y secundaria)
				Tasa bruta de escolarización (primaria y secundaria)
				Tasa neta de ingreso (primaria y secundaria)
5	Alfabetismo y educación informal	5-1	Tasa de alfabetización	Tasa bruta de ingreso (primaria y secundaria)
				Tasa de alfabetización de la población adulta
6	Eficiencia interna	6-1	Análisis cuantitativo de la eficiencia interna	Tasa de promoción según grado
				Tasas de repitencia según grado
				Tasa de deserción según grado
				Tasa de ingreso a la secundaria
				Tasa de sobrevivencia al 6to grado del cohorte
				Número de años de inversión por graduado
7	Equidad	7-1	Análisis comparativo de acceso por grupo	Número de alumnos para quienes la inversión resultó inefectiva
				Tasa de repitencia según grupo
				Tasa de retención según grupo
		7-2	Tendencias de la educación para los niños con discapacidad y la educación inclusiva	Tasa de promoción según grupo
				Tasa de ingreso a la secundaria según grupo
8	Calidad educativa	8-1	Nivel de logros de aprendizaje	Índice de paridad entre los géneros
				Políticas educativas destinadas a los niños con discapacidad o con necesidades especiales y su situación actual
				Tasa de terminación
		8-2	Análisis del ambiente de aprendizaje	Resultados de pruebas nacionales estandarizadas
				Resultados de los estudios internacionales de rendimiento académico (PISA, SACMEQ, etc.)
				Número de alumnos por aula según área
		8-3	Análisis del sistema de adquisición y distribución de materiales didácticos	Número de alumnos por aula según grupo
				Número de escuelas que han implementado el sistema de turnos
		8-4	Definición del rendimiento académico	Número de horas de clases
				Análisis del sistema de adquisición de los materiales didácticos
8-5	Análisis del sistema para garantizar la calidad educativa	8-5	Análisis del sistema para garantizar la calidad educativa	Eficiencia del sistema de distribución de los materiales didácticos
				Definición del rendimiento académico que se pretende lograr
				Existencia de normas académicas nacionales
				Detalle de las normas académicas nacionales
				Sistema de evaluación del rendimiento académico
				Método de publicación de los resultados del estudio de rendimiento académico
				Sistema de supervisión escolar

Categoría		Subcategoría		Estrato Principal/Punto de Vista Analítico
		8-6	Currículo	Capacidad de la instancia elaboradora del currículo Tendencias de la reforma curricular
		8-7	Idioma de instrucción	Idioma de instrucción
9	Personal docente	9-1	Análisis de los requisitos y la distribución de los docentes	Número de alumnos por docente (distribución según área) Número de alumnos por docente según categoría (distribución según área)
		9-2	Análisis del sistema de formación docente	Análisis del sistema de capacitación docente Relevancia del currículo para la formación docente Relevancia de la distribución porcentual de: conocimientos sobre los materiales didácticos, métodos didácticos, psicología educativa, etc.
		9-3	Análisis salarial de los docentes	Nivel salarial de los docentes
		9-4	Análisis del sistema de contratación y administración de docentes	Instancia responsable de la contratación y el despido de los docentes Normas de contratación y despido de los docentes
10	Sistema de administración pública educativa	10-1	Análisis de la estructura y el funcionamiento de la descentralización del sector educativo	Avances en la transferencia del poder administrativo en el sector educativo Capacidad de cada uno de los niveles Mecanismo de descentralización y distribución de los recursos financieros Funcionamiento del sistema
		10-2	Gestión del Ministerio de Educación	Capacidad administrativa del MINED
11	Análisis de finanzas educativas	11-1	Porcentaje del sector educativo en el presupuesto y los gastos nacionales	Porcentaje del presupuesto y los gastos públicos de educación en relación al PIB Porcentaje de los gastos públicos de educación en las finzas del gobierno
		11-2	Porcentaje de los subsectores educativos en el presupuesto y gastos públicos de educación	Porcentaje del subsector educativo en el presupuesto y los gastos públicos de educación
		11-3	Porcentaje de los gastos ordinarios del sector educativo en el presupuesto ordinario del gobierno	Porcentaje del sector educativo en el presupuesto y los gastos totales públicos ordinarios
		11-4	Análisis del presupuesto y los gastos ordinarios de educación	Porcentaje de los gastos ordinarios de educación asignado al sueldo de los docentes
		11-5	Análisis del porcentaje de los presupuestos, interno y externo, en el presupuesto del Ministerio de Educación	Porcentajes de los recursos provenientes del presupuesto nacional y la ayuda externa en el presupuesto del Ministerio de Educación
		11-6	Análisis del flujo y administración del presupuesto proveniente de la ayuda externa	Flujo de los recursos proveniente de la ayuda externa Método de administración
		11-7	Análisis de los gastos educativos de los padres de familia	Porcentaje de los gastos a cargo de los beneficiarios y porcentaje de dichos gastos en la economía familiar
		11-8	Análisis del costo unitario	Gastos para la educación pública por alumno según nivel educativo
		11-9	Proyección a mediano plazo de la demanda de docentes y los gastos correspondientes	Número necesario de docentes a mediano plazo Gastos proyectados en base al nivel salarial y el número requerido de docentes
		11-10	Análisis del sistema administrativo del presupuesto y los gastos públicos educativos	Mecanismo del sistema de administración financiera pública del sector educativo Relevancia del mecanismo
12	Colaboración público-privado	12-1	División de responsabilidades y colaboración público-privado (paternariado público-privado)	Comparación de la población escolar según tipos de escuela Análisis de factores según grupo sobre el tipo de establecimiento en que el alumno se matricula al iniciar la educación parimaria o la secundaria

(Fuente: JICA, 2011b)

II. Programa de Estudio de Campo (Ejecutado)

	Fecha y Hora		Actividad
1	9/4 (Lun.)	15:50-21:11	Narita→Houston→Ciudad de Guatemala
2	10/4 (Mar.)	10:10-11:40 14:00-15:45 16:00-17:50	Instituto Nacional de Estadística (INE) “Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza de la Matemática”, JICA Oficina de JICA en Guatemala
3	11/4 (Mié.)	8:30-11:40 15:00-16:10	Ministerio de Educación (asesora y funcionarios encargados de la educación primaria, educación media y estadísticas) Oficina del Banco Mundial en Guatemala
4	12/4 (Jue.)	AM 14:00-15:00 15:15-16:30	Ordenamiento de datos y elaboración del informe Oficina de GIZ en Guatemala Oficina de UNESCO en Guatemala
5	13/4 (Vie.)	8:30-14:00	Dirección Departamental de Educación Guatemala Sur, Escuela Oficial Rural Mixta "Colonia Villa Ester" (pública) Colegio Nuestra Señora de los Ángeles (privado, para niñas)
6	14/4 (Sab.)	Todo el día	Ordenamiento de datos y elaboración del informe
7	15/4 (Dom.)	Todo el día	Ordenamiento de datos y elaboración del informe
8	16/4 (Lun.)	9:30-11:30 14:00-16:15 16:30-17:45	Embajada de Japón en Guatemala (funcionario encargado de pequeños proyectos) “Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza de la Matemática”, JICA Oficina de JICA en Guatemala
9	17/4 (Mar.)	AM 12:56-14:11	Ordenamiento de datos y elaboración del informe Traslado: Ciudad de Guatemala→Managua (CM 712)

III. Datos Estadísticos

Capítulo 2

2-1 Población, Extensión, Densidad Poblacional y Tasa de Alfabetización según Departamento

Departamento	Población (2010)		Extensión (km ²)	Densidad (Habitantes/km ²)	Tasa de Alfabetización (2011)	Proporción de población indígena,	
	Unidad: 1000 Habitantes	Proporción de la Población según Departamento				15 años y más (2011)	alumnos de primaria (2010)
Total	14,361.60	100.00%	108,889	132	76.6%	37.0%	38.7%
Guatemala	3,103.70	21.61%	2,126	1,460	90.4%	13.4%	8.8%
El Progreso	155.6	1.08%	1,922	81	81.9%	2.0%	0.0%
Sacatepéquez	310	2.16%	0,465	667	85.6%	34.8%	32.3%
Chimaltenango	595.8	4.15%	1,979	301	79.1%	77.8%	72.5%
Escuintla	685.8	4.78%	4,384	156	80.9%	6.6%	0.9%
Santa Rosa	340.4	2.37%	2,955	115	79.9%	2.7%	0.1%
Sololá	424.1	2.95%	1,061	400	65.4%	97.1%	95.2%
Totonicapán	461.9	3.22%	1,061	435	68.6%	96.5%	99.3%
Quetzaltenango	771.7	5.37%	1,951	396	79.8%	50.8%	39.0%
Suchitepéquez	504.2	3.51%	2,510	201	73.1%	23.2%	8.0%
Retalhuleu	297.4	2.07%	1,856	160	77.1%	15.4%	3.9%
San Marcos	995.7	6.93%	3,791	263	72.6%	27.5%	23.5%
Quetzaltenango	1,114.40	7.76%	7,400	151	64.9%	54.1%	66.4%
Quiché	921.4	6.42%	8,378	110	57.7%	88.3%	89.0%
Baja Verapaz	264	1.84%	3,124	85	68.9%	53.9%	55.3%
Alta Verapaz	1079	7.51%	8,686	124	60.2%	87.1%	89.4%
Petén	613.7	4.27%	35,854	17	74.8%	29.3%	25.3%
Izabal	403.3	2.81%	9,038	45	78.4%	23.6%	28.9%
Zacapa	218.5	1.52%	2,690	81	78.8%	0.5%	0.1%
Chiquimula	362.8	2.53%	2,376	153	71.9%	5.5%	3.8%
Jalapa	309.9	2.16%	2,063	150	76.1%	0.2%	1.2%
Jutiapa	428.5	2.98%	3,219	133	77.4%	3.0%	0.0%

(Fuentes: INE, 2011a; 2011b; MINEDUC, 2012a; PNUD, 2010)

Capítulo 3

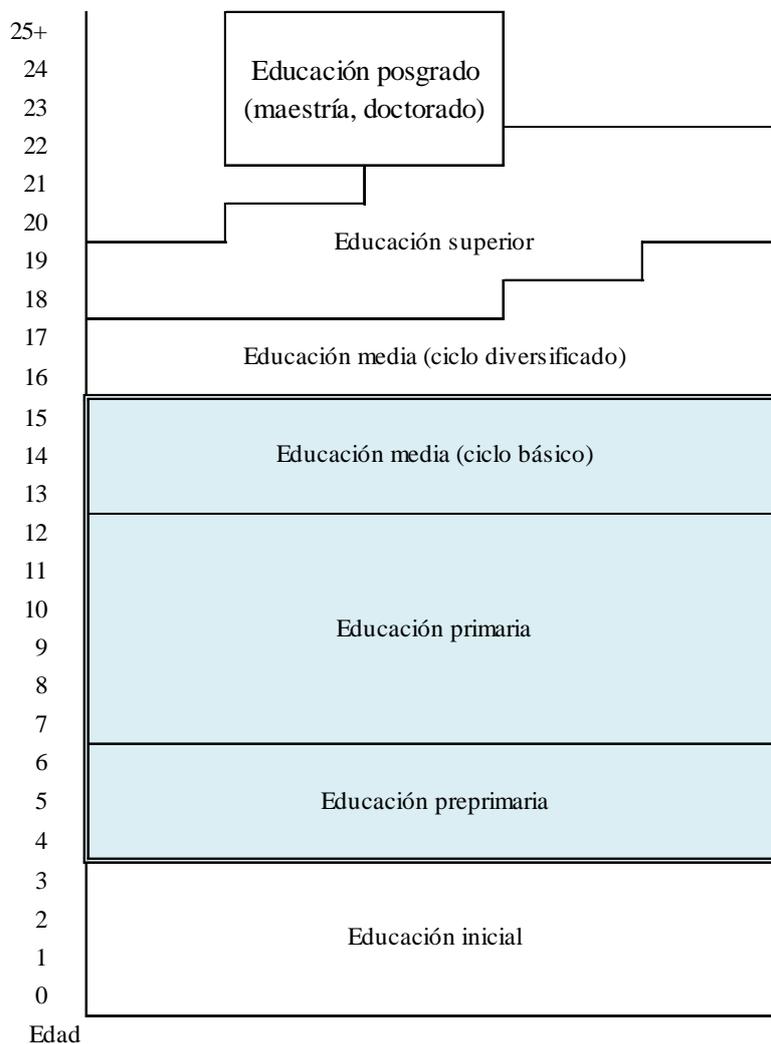
3-1 Fines de la Educación en Guatemala (Artículo 2 de la Ley de Educación Nacional de 1991)

Proporcionar una educación basada en principios humanos, científicos, técnicos, culturales y espirituales que formen integralmente al educando, lo preparen para el trabajo, la convivencia social y le permitan el acceso a otros niveles de vida.

- Cultivar y fomentar las cualidades físicas, intelectuales, morales, espirituales y cívicas de la población, basadas en su proceso histórico y en los valores de respeto a la naturaleza y a la persona humana.
- Fortalecer en el educando la importancia de la familia como núcleo básico social y como primera y permanente instancia educadora.
- Formar ciudadanos con conciencia crítica de la realidad guatemalteca en función de su proceso histórico, para que asumiéndola participen activa y responsablemente en la búsqueda de soluciones económicas, sociales, políticas, humanas y justas.
- Impulsar en el educando el conocimiento de la ciencia y la tecnología moderna como medio para preservar su entorno ecológico o modificarlo planificadamente en favor del hombre y la sociedad.
- Promover la enseñanza sistemática de la Constitución Política de la República, el fortalecimiento de la defensa y respeto a los Derechos Humanos y a la Declaración de los Derechos del Niño.
- Capacitar e inducir al educando para que contribuya al fortalecimiento de la auténtica democracia y la independencia económica, política y cultural de Guatemala dentro de la comunidad internacional.
- Fomentar en el educando un completo sentido de organización, responsabilidad, orden y cooperación, desarrollando su capacidad para superar sus intereses individuales en concordancia con el interés social.
- Desarrollar una actitud crítica e investigativa en el educando para que pueda enfrentar con eficacia los cambios que la sociedad le presenta.
- Desarrollar en el educando aptitudes y actitudes favorables para actividades de carácter físico, deportivo y estético.
- Promover en el educando actitudes responsables y comprometidas con la defensa y desarrollo del patrimonio histórico, económico, social, étnico y cultural de la nación.
- Promover la coeducación en todos los niveles educativos.
- Promover y fomentar la educación sistemática del adulto.

(Fuente: : UNESCO/OIE, 2010)

3-2 Esquema del Sistema Educativo



(Fuente: UNESCO/OIE, 2010)

3-3 Leyes y Normas Fundamentales Relativas a la Educación

(1) Derechos y Obligaciones

- Ley de Alfabetización (Decreto No. 43-86 del Congreso de la República de Guatemala)
Regula las actividades de alfabetización en el país. Fue reformado por el Decreto No. 54-99 del Congreso. Con base en esta Ley, el Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA) se ha dedicado a desarrollar acciones para ir superando progresivamente el problema del analfabetismo; para poder contribuir a que la población adulta que no sabe leer y escribir se incorpore al desarrollo económico, social y político del país; y para garantizar el derecho que tiene la población adulta analfabeta a la educación.
- Ley de Atención a las Personas con Discapacidad (Decreto No. 135-96)
El Estado deberá desarrollar los medios necesarios para que las personas con discapacidad participen en los servicios educativos que favorezcan su condición y desarrollo y que el Ministerio de Educación deberá asegurar que las personas con discapacidad del área rural tengan acceso a la educación, mediante programas adecuados a su realidad geográfica y étnica, garantizando la educación bilingüe, en las zonas de población mayoritariamente indígena. Mediante el Acuerdo Ministerial 34- 2008 del 11 de enero 2008 se ha aprobado la política de educación inclusiva para la población con necesidades educativas especiales con y sin discapacidad, en un marco de igualdad de oportunidades y condiciones que las del resto de la población, a efecto de facilitar el desarrollo de sus capacidades físicas, intelectuales, habilidades y destrezas para su plena participación en la sociedad.

(2) Multietnicidad y Descentralización

- Ley General de Descentralización (Decreto No. 14-2002)
Preceptúa que se debe transferir poder de decisión, competencias, funciones y recursos para la aplicación de políticas públicas, del Organismo Ejecutivo a otras entidades del Estado, en especial los Consejos de Desarrollo (según la Ley de Consejos de Desarrollo, Decreto No 11-2002), las municipalidades, o a las comunidades organizadas con participación municipal; y señala como primera prioridad la descentralización educativa.
- Código Municipal (Decreto No. 12-2002)
Precisa qué se debe descentralizar, al reconocer como competencia propia del municipio, la gestión de la educación preprimaria, primaria y bilingüe, y de los programas de alfabetización.
- Ley de Idiomas Nacionales (Decreto No. 19- 2003)
En el territorio guatemalteco, los idiomas mayas, garífuna y xinka podrán utilizarse en las comunidades lingüísticas que correspondan, en todas sus formas, sin restricciones en el ámbito público y privado, en actividades educativas, académicas, sociales, económicas, políticas y culturales. Esta Ley regula lo relativo al reconocimiento, respeto,

promoción, desarrollo y utilización de los idiomas de los pueblos mayas, garífuna y xinka, y su observancia en irrestricto apego a la Constitución Política de la República y al respeto y ejercicio de los derechos humanos.

- Acuerdo Gubernativo 22-2004

Establece la obligatoriedad del bilingüismo en idiomas nacionales como política lingüística nacional con aplicación para todos los estudiantes de los sectores público y privado. Establece también la obligatoriedad de la enseñanza y práctica de la multiculturalidad e interculturalidad como políticas públicas para el tratamiento de las diferencias étnicas y culturales para todos los estudiantes.

(3) Organización

- Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto No. 114-97)

Con el propósito de fortalecer la participación comunitaria, se instituyeron los Comités Educativos (COEDUCA) y las Juntas Escolares, y se facultó al MINEDUC, como órgano rector del sistema educativo, para que les reconozca personería jurídica. Según la Ley, el MINEDUC debe velar por que el sistema educativo contribuya al desarrollo integral de la persona, con base en el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de Guatemala.

(4) Currículo

- Acuerdo Ministerial 35-2005 del 13 de enero 2005

Autoriza el Currículo Nacional Base para el nivel de educación primaria diseñado en el marco del proceso de transformación curricular.

- Acuerdo Ministerial 1961-2005 del 28 de noviembre 2005

Autoriza el Currículo Nacional Base para el nivel de educación preprimaria.

- Acuerdo Ministerial 004-2007 del 4 de enero 2007

Se ha aprobado el Currículo Nacional Base de formación inicial de docentes del nivel de educación primaria.

- Acuerdo Ministerial 134-2007 del 22 de enero 2007

Se han establecido los estándares educativos nacionales en los niveles preprimario y primario, organizados por área curricular y grado.

- Acuerdo Ministerial 178-2009 del 30 de enero 2009

Autoriza el Currículo Nacional Base para los tres grados que conforman el ciclo básico del nivel de educación media, el cual será de observancia en todos los establecimientos educativos del país en los que se atiende dicho ciclo.

- Acuerdo Ministerial 379-2009 del 26 de febrero 2009

Autoriza el currículo de las carreras de bachillerato en ciencias y letras, y bachillerato en ciencias y letras con orientación técnica del nivel de educación media, ciclo diversificado.

(Fuente: : UNESCO/OIE, 2010)

3-4 Metas Educativas 2004-2008

Metas	Situación Actual (14 de enero de 2004)	Logros Propuestos (14 de enero de 2008)
Primaria completa (Universalización de la educación primaria)	Niveles de cobertura (tasa de escolarización etc.): <ul style="list-style-type: none"> • Preprimaria 44% • Primaria 90% • Ciclo básico 30% • Ciclo diversificado..... 18% • Tasa de analfabetismo..... 29% 	Niveles de cobertura (tasa de escolarización etc.): <ul style="list-style-type: none"> • Preprimaria 75% • Primaria 100% • Ciclo básico 40% • Ciclo diversificado..... 20% • Tasa de analfabetismo..... 22%
Reforma en el aula (Calidad de la educación)	<ul style="list-style-type: none"> • Existe un nuevo currículo pero no ha producido efectos. No está siendo aplicado en las aulas. • No existen políticas ni de formación docente ni de desarrollo de materiales didácticos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Esperar la implementación de la reforma educativa en las escuelas. • Presentar estrategias para la formación y desarrollo docente. <ul style="list-style-type: none"> - Capacitaciones permanentes de los docentes en servicio - Acreditación superior o universitaria de la formación docente
La escuela es de la comunidad (Participación)	<ul style="list-style-type: none"> • Además de ser un modelo centralizado, no está clara la obligación de los actores del sector educativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Administrar las escuelas de acuerdo a un nuevo modelo de gestión que se base en el consenso entre el consejo, los docentes, la sociedad civil y los líderes comunales.
Educación en un mundo competitivo (Competencia)	<ul style="list-style-type: none"> • El currículo de la educación media es irrealístico. • No existen políticas de ciencia y tecnología. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr un sistema educativo reconstruido y funcional dirigido a la productividad y la creatividad. • Crear un sistema nacional de investigación y evaluación de la educación.
Orgulloso de ser guatemalteco (identidad)	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de convivencia en términos prácticos e interétnicos en las aulas. • Falta de participación comunitaria • Poco orgullo de ser guatemalteco 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la educación bilingüe e multicultural. • Promover la identidad nacional, fortaleciendo la unidad en la diversidad • Promover la democracia y la vida basada en la cultura de paz.

(Fuente: MINEDUC (2005), "Lineamientos de Política Educativa 2005-2008", citado de JICA (2008))

Capítulo 4

4-1 Estadísticas Escolares Básicas (2010)

		Número de centros	Número de alumnos	(Urbano)	(Rural)	Número de docentes	Número de alumnos/Centro	Número de alumnos/Docente	Número de docentes/Centro
Preprimaria	Total	15,507	577,766	201,217	376,549	25,582	37.26	22.58	1.65
	Público	84.12%	85.43%	62.98%	97.43%	80.15%	37.84	24.07	1.57
	Privado	15.88%	14.57%	37.02%	2.57%	19.85%	34.19	16.58	2.06
Primaria	Total	19,025	2,653,483	725,572	1,927,911	98,763	139.47	26.87	5.19
	Público	85.44%	89.83%	68.98%	97.68%	85.82%	146.64	28.12	5.21
	Privado	14.56%	10.17%	31.02%	2.32%	14.18%	97.42	19.27	5.06
Secundaria (ciclo básico)	Total	7,261	730,923	461,855	269,068	47,470	100.66	15.40	6.54
	Público	43.00%	43.47%	34.04%	59.65%	30.91%	101.77	21.65	4.70
	De cooperativa	12.34%	20.78%	15.75%	29.43%	17.87%	169.54	17.90	9.47
	Privado	44.66%	35.75%	50.21%	10.93%	51.22%	80.57	10.75	7.50

(Fuente: INEDUC, 12a)

4-2 Evolución de la Tasa Bruta de Escolarización

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa bruta de escolarización, preprimaria (total: %)	55.16	55.11	55.01	57.56	57.92	58.82	58.38	59.95	72.05	70.06
Tasa bruta de escolarización, preprimaria (F: %)	55.00	55.09	55.06	57.75	57.98	59.12	58.71	60.20	72.69	70.73
Tasa bruta de escolarización, preprimaria (M: %)	55.32	55.14	54.96	57.37	57.87	58.53	58.05	59.70	71.42	69.40
Tasa bruta de escolarización, primaria (total: %)	104.34	107.23	109.16	112.45	113.14	113.64	113.44	113.62	118.63	116.21
Tasa bruta de escolarización, primaria (F: %)	98.87	102.17	104.35	107.77	108.82	109.59	109.83	110.32	115.86	114.05
Tasa bruta de escolarización, primaria (M: %)	109.72	112.21	113.88	117.04	117.37	117.61	116.97	116.86	121.33	118.32
Tasa bruta de escolarización, secundaria, ciclo básico (total: %)	44.83	48.59	50.86	53.00	55.35	57.81	60.54	62.32	66.65	70.90
Tasa bruta de escolarización, secundaria, ciclo básico (F: %)	41.00	44.35	46.46	48.66	51.33	53.95	56.84	58.91	63.29	66.87
Tasa bruta de escolarización, secundaria, ciclo básico (M: %)	48.64	52.82	55.23	57.33	59.35	61.65	64.21	65.69	69.99	74.88

(Fuente: MINEDUC, 2012a)

4-3 Evolución de la Tasa Neta de Escolarización

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa neta de escolarización, preprimaria (total: %)	41.09	41.67	43.94	45.20	46.97	48.14	48.21	49.03	57.09	54.87
Tasa neta de escolarización, preprimaria (F: %)	40.77	41.46	43.86	45.16	46.86	48.24	48.32	49.10	57.43	55.20
Tasa neta de escolarización, preprimaria (M: %)	41.41	41.88	44.02	45.23	47.08	48.04	48.10	48.96	56.75	54.54
Tasa neta de escolarización, primaria (total: %)	86.03	88.17	89.71	92.41	93.52	94.46	95.02	95.06	98.68	95.81
Tasa neta de escolarización, primaria (F: %)	82.90	85.49	87.24	90.10	91.50	92.55	93.38	93.59	97.57	95.18
Tasa neta de escolarización, primaria (M: %)	89.10	90.80	92.13	94.69	95.51	96.32	96.63	96.50	99.77	96.42
Tasa neta de escolarización, secundaria, ciclo básico (total: %)	29.12	28.20	29.69	31.33	33.23	34.71	36.36	37.22	40.25	42.94
Tasa neta de escolarización, secundaria, ciclo básico (F: %)	27.95	26.92	28.37	30.02	31.87	33.36	35.13	36.18	39.30	41.41
Tasa neta de escolarización, secundaria, ciclo básico (M: %)	30.29	29.48	31.00	32.64	34.57	36.06	37.58	38.24	41.18	44.46

(Fuente: MINEDUC, 2012a)

4-4 Evolución de la Tasa de Escolarización de Alumnos Mayores o Menores Que la Edad Normativa

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de escolarización de alumnos mayores o menores que la edad normativa, preprimaria (total: %)	14.07	13.44	11.07	12.36	10.95	10.68	10.17	10.92	14.96	15.19
Tasa de escolarización de alumnos mayores o menores que la edad normativa, preprimaria (F: %)	14.23	13.63	11.20	12.59	11.12	10.88	10.39	11.10	15.26	15.53
Tasa de escolarización de alumnos mayores o menores que la edad normativa, preprimaria (M: %)	13.91	13.26	10.94	12.14	10.79	10.49	9.95	10.74	14.67	14.86
Tasa de escolarización de alumnos mayores o menores que la edad normativa, primaria (total: %)	18.31	19.06	19.45	20.04	19.62	19.18	18.42	18.56	19.95	20.40
Tasa de escolarización de alumnos mayores o menores que la edad normativa, primaria (F: %)	15.97	16.68	17.11	17.67	17.32	17.04	16.45	16.73	18.29	18.87
Tasa de escolarización de alumnos mayores o menores que la edad normativa, primaria (M: %)	20.62	21.41	21.75	22.35	21.86	21.29	20.34	20.36	21.56	21.90
Tasa de escolarización de alumnos mayores o menores que la edad normativa, secundaria, ciclo básico (total: %)	15.71	20.39	21.17	21.67	22.12	23.10	24.18	25.10	26.40	27.96
Tasa de escolarización de alumnos mayores o menores que la edad normativa, secundaria, ciclo básico (F: %)	13.05	17.43	18.09	18.64	19.46	20.59	21.71	22.73	23.99	25.46
Tasa de escolarización de alumnos mayores o menores que la edad normativa, secundaria, ciclo básico (M: %)	18.35	23.34	24.23	24.69	24.78	25.59	26.63	27.45	28.81	30.42

(Fuente: MINEDUC, 2012a)

4-5 Evolución de la Tasa de Deserción

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de deserción, primaria (total: %)	10.40	7.02	7.71	5.03	7.01	6.16	5.63	5.49	5.72	5.51	5.99
Tasa de deserción, primaria (F: %)	9.81	6.70	7.41	4.84	6.83	5.88	5.25	5.06	5.34	5.30	5.75
Tasa de deserción, primaria (M: %)	10.92	7.31	7.98	5.20	7.17	6.42	5.99	5.89	6.06	5.70	6.22
Tasa de deserción, secundaria, ciclo básico (total: %)	14.42	8.10	9.26	7.92	6.17	5.26	5.81	7.09	9.20	8.22	10.29
Tasa de deserción, secundaria, ciclo básico (F: %)	12.44	6.90	8.49	6.68	5.05	4.82	4.94	6.26	8.18	7.44	9.65
Tasa de deserción, secundaria, ciclo básico (M: %)	16.08	9.11	9.91	8.96	7.13	5.63	6.57	7.82	10.11	8.91	10.86

(Fuente: MINEDUC, 2012a)

4-6 Evolución de la Tasa de Aprobación

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de aprobación, primaria (total: %)	82.23	82.93	83.07	83.09	84.10	85.01	84.04	84.27	87.02	86.40	85.08
Tasa de aprobación, primaria (F: %)	82.62	83.38	83.67	83.57	84.72	85.86	85.02	85.37	87.88	87.24	86.04
Tasa de aprobación, primaria (M: %)	81.88	82.54	82.53	82.66	83.52	84.24	83.14	83.26	86.21	85.61	84.16
Tasa de aprobación, secundaria, ciclo básico (total: %)	53.97	56.26	57.94	57.93	58.01	58.60	58.34	58.85	67.25	68.37	66.23
Tasa de aprobación, secundaria, ciclo básico (F: %)	56.66	58.89	60.59	61.08	61.26	61.86	61.95	62.55	70.99	72.26	70.27
Tasa de aprobación, secundaria, ciclo básico (M: %)	51.62	54.00	55.69	55.23	55.20	55.77	55.15	55.55	63.85	64.82	62.62

(Fuente: MINEDUC, 2012a)

4-7 Tasas de Aprobación o Ingreso en el Nivel Superior según Grado (2010)

	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Sexto	Séptimo	Octavo	Noveno
Tasa de aprobación según grado (total: %)	71.07	82.67	87.39	90.14	92.54	97.22	62.35	65.84	72.17
Tasa de aprobación según grado (F: %)	72.60	83.75	88.31	90.93	93.34	97.57	66.74	69.54	75.94
Tasa de aprobación según grado (M: %)	69.63	81.63	86.51	89.38	91.79	96.90	58.54	62.49	68.69

(Fuente: MINEDUC, 2012a)

4-8 Evolución de la Tasa de Repitencia

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de repitencia, primaria (total: %)	15.16	14.66	14.86	14.17	14.00	12.86	12.40	12.44	12.71	11.49	11.90
Tasa de repitencia, primaria (F: %)	14.58	14.02	14.15	13.29	13.23	11.96	11.46	11.40	11.60	10.61	11.11
Tasa de repitencia, primaria (M: %)	15.65	15.23	15.49	14.96	14.70	13.67	13.25	13.40	13.73	12.30	12.65
Tasa de repitencia, secundaria, ciclo básico (total: %)	4.37	3.73	3.52	2.96	2.94	2.86	2.66	2.96	3.33	3.06	2.96
Tasa de repitencia, secundaria, ciclo básico (F: %)	3.75	3.18	2.90	2.40	2.37	2.28	2.15	2.47	2.77	2.76	2.41
Tasa de repitencia, secundaria, ciclo básico (M: %)	4.86	4.18	4.04	3.43	3.41	3.35	3.10	3.40	3.82	3.32	3.45

(Fuente: MINEDUC, 2012a)

4-9 Tasa de Repitencia según Grado (2010)

	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Sexto	Séptimo	Octavo	Noveno
Tasa de repitencia según grado (total: %)	25.19	12.71	8.99	6.01	4.09	1.71	4.11	2.58	1.57
Tasa de repitencia según grado (F: %)	22.03	11.14	7.81	5.03	3.48	1.65	3.32	2.17	1.29
Tasa de repitencia según grado (M: %)	28.60	14.37	10.23	7.05	4.75	1.78	4.82	2.95	1.83

(Fuente: MINEDUC, 2012a)

4-10 Evolución de la Tasa de Supervivencia al 6to Grado del Cohorte (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total	50.39	60.49	58.98	65.26	62.65	63.34	62.49	64.79
Mujeres	48.65	58.80	56.51	63.26	60.75	61.96	61.74	64.05
Varones	51.99	62.05	61.30	67.15	64.44	64.65	63.19	65.49

(Fuente: MINEDUC, 2012a)

4-11 Revisión de la Eficiencia Interna en Base a los Nuevos Indicadores

Al calcular la tasa de deserción, MINEDUC no incluye los alumnos que abandonan la escuela después del examen de aprobación. Por ello, el Banco Mundial define como el número total de desertores la cifra que se obtiene restando de la matrícula inicial de un determinado grado de cierto año escolar la matrícula inicial del grado inmediato superior del siguiente año escolar, y calcula la tasa bruta de deserción dividiendo la cifra obtenida entre la matrícula inicial del determinado grado de cierto año escolar. Sin embargo, la reducción de alumnos entre un determinado grado de un año escolar y el grado inmediato superior del siguiente año escolar no se produce solamente por la deserción sino también tiene que ver con la repetición del grado. Por lo tanto, la definición del Banco Mundial es imprecisa.

A continuación se definen los indicadores utilizando como denominador el número de alumnos (n) de un grado determinado (g) al inicio del año escolar (t).

- (1) Tasa de repitencia:
(repetidores en la matrícula inicial del grado (g) del siguiente año escolar (t+1))/n
- (2) Tasa de promoción o ingreso en el nivel siguiente:
(matrícula inicial del grado (g+1) del siguiente año escolar (t+1) - repetidores en dicho grado) /n
- (3) Tasa de deserción o graduación:
1-tasa de repitencia-tasa de promoción o ingreso en el nivel siguiente

Estos indicadores demuestran sin ambigüedad la situación en que se encuentran después de 1 año los alumnos (n) de un grado (g) al inicio del año escolar (t): si están repitiendo el mismo grado, han sido promocionados al siguiente grado o no están en el sistema educativo por abandono o graduación. Por definición, la suma de los 3 indicadores es 1. Las diferencias entre estos indicadores y los del MINEDUC son las siguientes:

- (1) Tasa de repitencia: se calcula de la misma manera, sólo que es del año escolar anterior.
- (2) Tasa de promoción o ingreso en el nivel siguiente: Independientemente de los resultados del examen de aprobación, se considera como alumnos promocionados a todos los alumnos del año siguiente menos los repetidores. En realidad, están incluidos en este grupo los alumnos que ingresan por primera vez, los que se trasladaron de otras escuelas y los que reingresan después de haber abandonado la escuela.
- (3) Tasa de deserción o graduación: Además de los desertores según la definición del MINEDUC que son los alumnos que dejan el sistema educativo durante el año escolar, están incluidos los alumnos que: dejan el sistema educativo, sin ingresar en el nivel siguiente, a pesar de tener el grado aprobado; no salieron aprobados y dejan de estudiar sin repetir el grado; se trasladaron a otra escuela; fallecieron o desaparecieron.

En el Gráfico (1) se muestra, utilizando los 3 indicadores, el estado en que se encuentran, un año después, los alumnos matriculados al inicio del 2009. El problema de repitencia y deserción es más agudo en los primeros años de la escuela primaria, pero la situación se mejora en los grados superiores. Aunque no es tan problemática la transición del 6to grado a la secundaria, hay bastantes alumnos que abandonan la escuela al final del 7mo grado. Se estima que en la secundaria, particularmente en las áreas rurales, aumenta el número de alumnos que no pueden adaptarse al cambio en el entorno de estudio, ya que muchos ingresan a las escuelas en las áreas urbanas por no encontrar una en las cercanías de su casa, la distancia de la casa a la escuela es más larga y, a diferencia de la escuela primaria, tienen diferentes docentes para cada una de las asignaturas. La alta tasa de deserción o graduación en el 9no grado se debe a que los alumnos dejan el sistema educativo sin ingresar al ciclo diversificado.

En los Gráficos (2) y (3) se puede ver el estado de los alumnos según sexo. Comparado con los niños, las tasas de deserción y repitencia de las niñas son bajas, pero la primera es relativamente alta en los últimos grados de primaria, particularmente en el 6to grado. Probablemente, más niñas dejan la escuela que los niños, una vez que terminan la escuela incompleta que atiende solamente el primer ciclo o egresan del 6to grado.

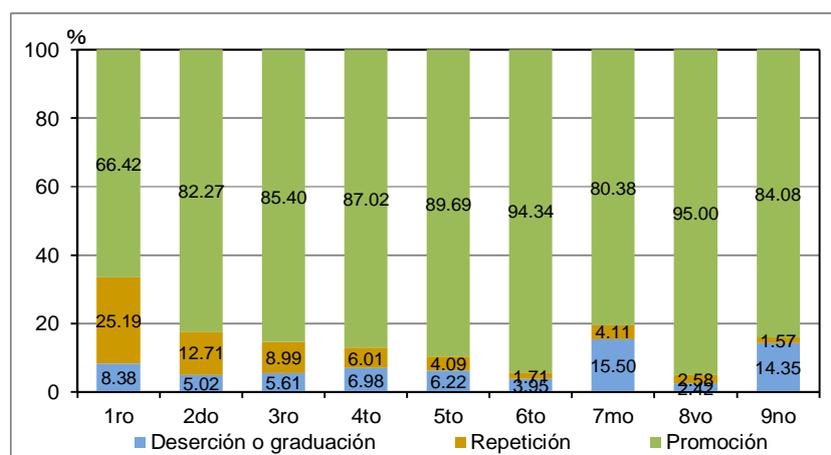


Gráfico (1) Nuevos Indicadores de Eficiencia Interna en Educación Primaria y Secundaria (Ciclo Básico) (2009)

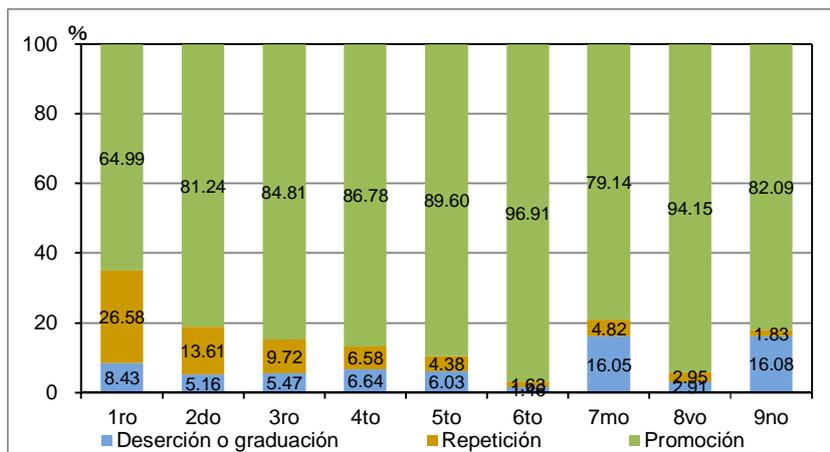


Gráfico (2) Nuevos Indicadores de Eficiencia Interna en Educación Primaria y Secundaria (Ciclo Básico) (2009, varones)

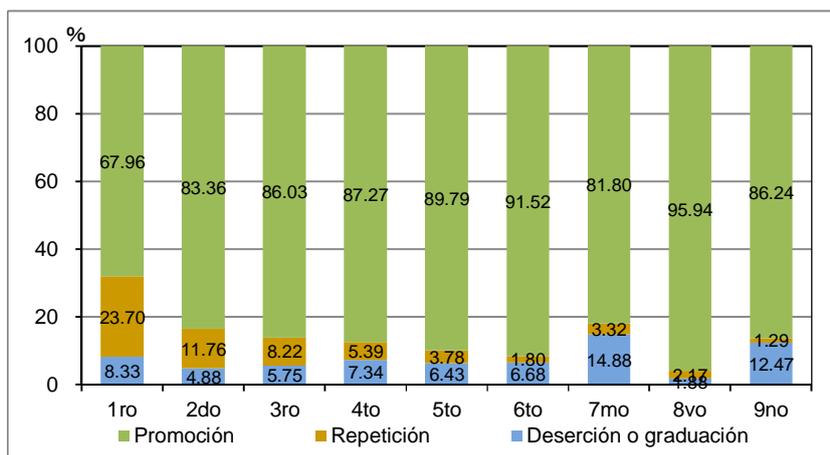


Gráfico (3) Nuevos Indicadores de Eficiencia Interna en Educación Primaria y Secundaria (Ciclo Básico) (2009, mujeres)

4-12 Tasa de Deserción en la Educación Primaria según Departamento (%: 2010)

Departamento	Nacional	Diferencia media	M	F	Diferencia M-F	Urbano	Rural	Diferencia urbano-rural	Público	Privado	Diferencia público-privado
Todo el país	5.99	0.00	6.22	5.75	0.47	6.19	5.92	0.27	6.24	3.84	2.40
Guatemala	8.08	2.09	8.42	7.72	0.70	7.94	8.30	-0.36	9.62	4.60	5.02
El Progreso	4.41	-1.59	5.00	3.75	1.25	5.61	3.98	1.63	4.58	2.02	2.56
Sacatepéquez	6.85	0.86	7.20	6.48	0.72	6.68	7.21	-0.53	7.49	4.43	3.06
Chimaltenango	4.28	-1.71	4.47	4.08	0.40	2.73	5.16	-2.43	4.69	1.19	3.51
Escuintla	8.55	2.55	9.06	7.99	1.06	5.00	9.94	-4.94	9.44	1.94	7.49
Santa Rosa	6.49	0.49	7.03	5.90	1.13	5.29	6.80	-1.50	6.75	1.96	4.79
Sololá	4.12	-1.87	4.34	3.90	0.44	5.15	3.80	1.35	4.24	1.94	2.30
Totonicapán	3.38	-2.61	3.53	3.23	0.30	2.71	3.48	-0.77	3.48	1.53	1.96
Quetzaltenango	5.81	-0.18	6.22	5.38	0.84	6.77	5.30	1.47	5.93	4.91	1.01
Suchitepéquez	6.94	0.95	6.78	7.11	-0.33	5.80	7.42	-1.63	7.30	1.99	5.31
Retalhuleu	10.61	4.62	10.76	10.44	0.32	10.67	10.59	0.07	10.29	15.37	-5.08
San Marcos	5.54	-0.45	5.61	5.48	0.13	3.71	5.81	-2.10	5.64	2.81	2.83
Huehuetenango	4.65	-1.34	4.53	4.78	-0.25	3.48	4.84	-1.36	4.81	0.85	3.96
Quiché	3.11	-2.88	3.16	3.06	0.10	2.89	3.14	-0.25	3.16	0.71	2.45
Baja Verapaz	2.83	-3.16	2.91	2.76	0.15	1.55	3.09	-1.54	2.89	1.40	1.49
Alta Verapaz	4.40	-1.59	4.25	4.56	-0.31	5.56	4.22	1.34	4.46	2.31	2.14
Petén	9.43	3.44	10.11	8.71	1.40	6.74	9.76	-3.03	9.53	6.35	3.18
Izabal	8.87	2.88	9.47	8.23	1.24	6.08	9.37	-3.29	9.34	3.29	6.05
Zacapa	6.90	0.91	7.44	6.33	1.11	6.43	7.07	-0.64	7.17	4.06	3.12
Chiquimula	4.76	-1.23	5.36	4.14	1.22	4.92	4.72	0.19	4.95	2.59	2.36
Jalapa	4.08	-1.91	4.33	3.83	0.50	4.85	3.89	0.95	4.16	2.22	1.94
Jutiapa	6.32	0.33	6.76	5.85	0.92	4.69	6.67	-1.98	6.54	2.14	4.40

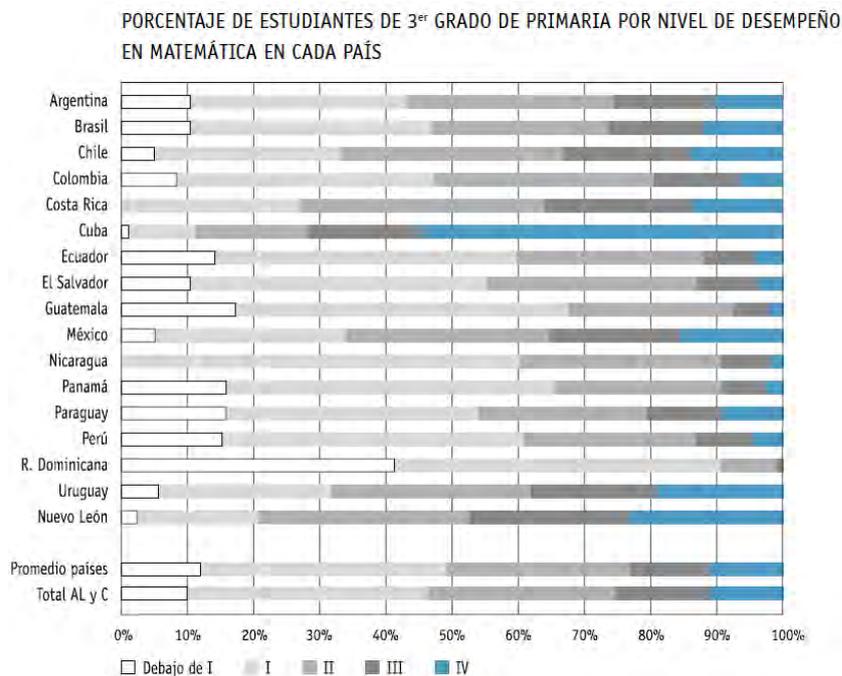
(Fuente: MINEDUC, 2012a)

4-13 Promedio de Respuestas Correctas

Grado	Matemática: %	Lectura: %
1er grado, primaria, 2009	45.71	47.93
3er grado, primaria, 2009	50.56	51.83
6to grado, primaria, 2009	51.84	30.88
3er grado, secundaria, 2009	18.61	18.88
Graduandos, secundaria 2010	5.06	22.39

(Fuente: DIGEDUCA, 2012a)

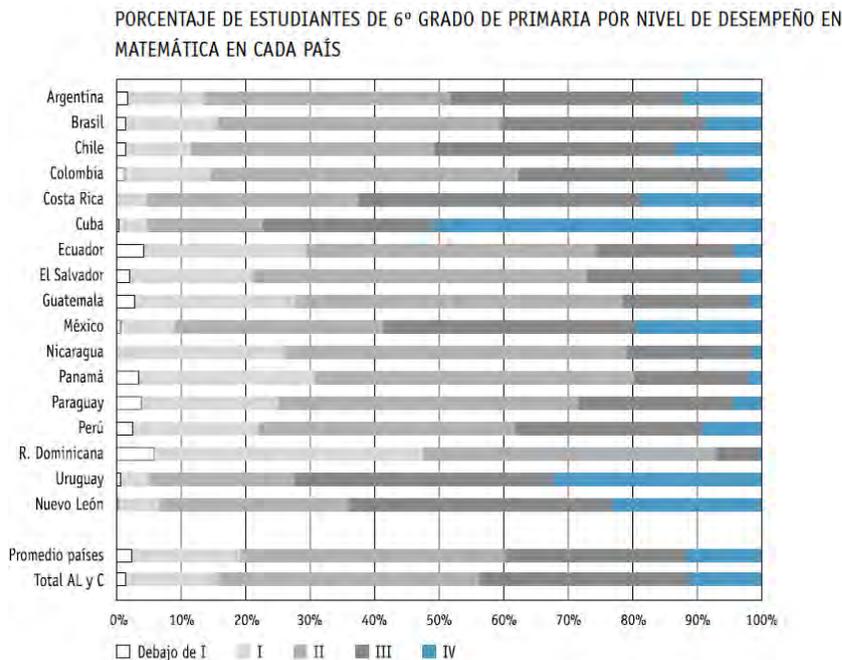
4-14 Comparación Internacional de Distribución de Puntuaciones, 3er Grado, Matemática



(Fuente: UNESCO/LLECE, 2008)

Nota: Puntos de Corte IV 621.68 III 558.54 II 489.01 I 391.50 Debajo de I

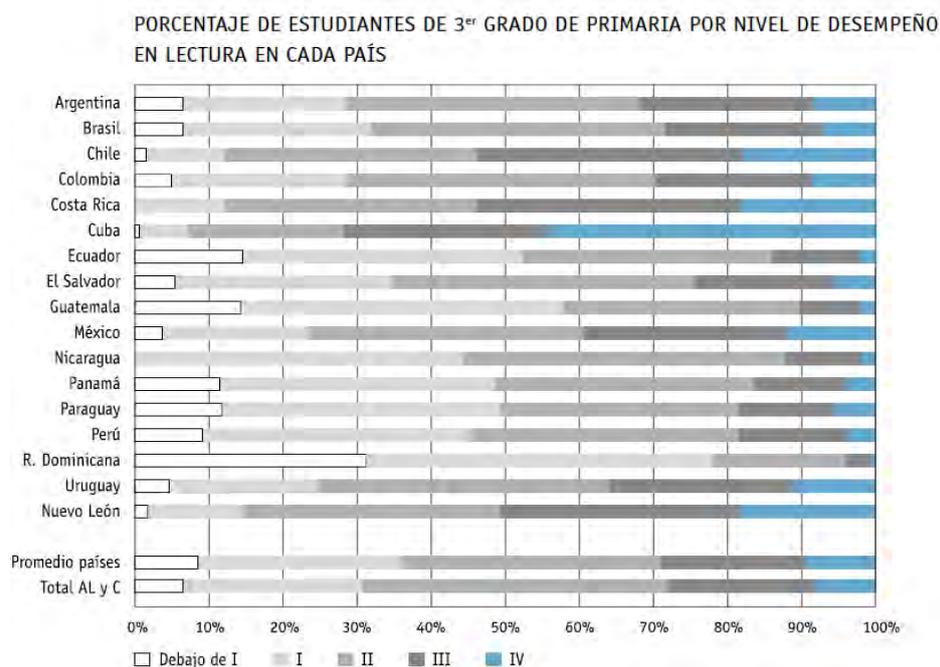
4-15 Comparación Internacional de Distribución de Puntuaciones, 6to Grado, Matemática



(Fuente: UNESCO/LLECE, 2008)

Nota: Puntos de Corte IV 624.60 III 514.41 II 413.58 I 309.64 Debajo de I

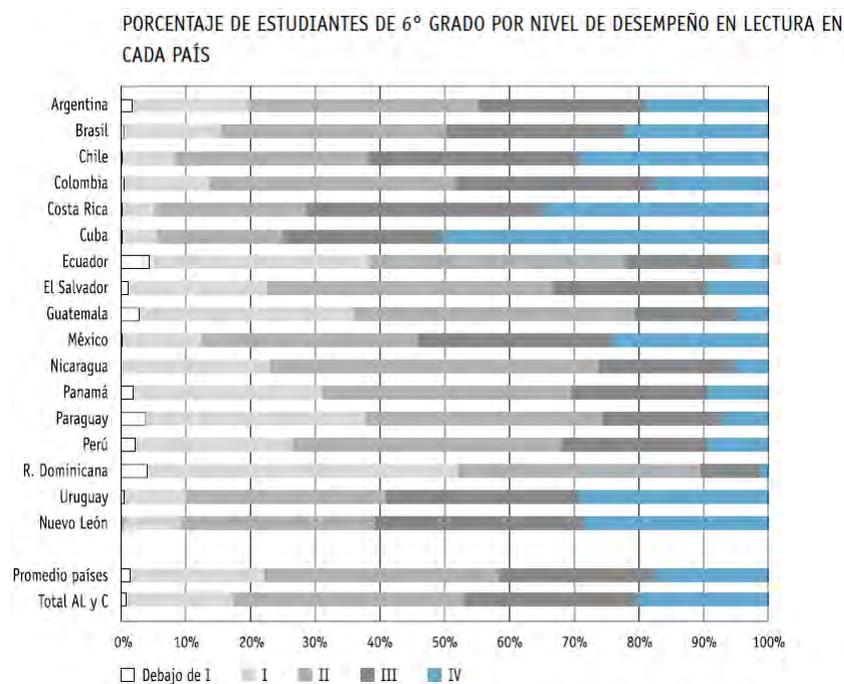
4-16 Comparación Internacional de Distribución de Puntuaciones, 3er Grado, Lectura



(Fuente: UNESCO/LLECE, 2008)

Nota: Puntos de Corte IV 637.49 III 552.14 II 461.32 I 367.36 Debajo de I

4-17 Comparación Internacional de Distribución de Puntuaciones, 6to Grado, Lectura



(Fuente: UNESCO/LLECE, 2008)

Nota: Puntos de Corte IV 593.59 III 513.66 II 424.54 I 299.59 Debajo de I

4-18 Diversos Estudios de Rendimiento Académico

Investigación	Descripción
Hábitos de lectura	Los centros educativos y el hogar juegan un papel esencial en el fomento de actitudes positivas en relación a la lectura, lo cual genera hábitos que son importantes para el aprendizaje. La escuela debe proporcionar una enseñanza eficiente de la lectura, para lo cual necesita recursos y tiempo. Un hogar con padres que leen y que provee libros también favorecerá la adquisición de hábitos de lectura. Los hábitos de lectura promoverán el desarrollo de las destrezas de lectura necesarias para la vida. El objetivo de la investigación es determinar cuáles son los factores que influyen en la adquisición de los hábitos de lectura de los estudiantes, docentes y directores.
Explorando las destrezas de escritura	La literatura indica que la adquisición de la escritura surge al leer y comprender los textos escritos, de ésta manera se adquieren las destrezas necesarias para realizar redacciones de manera adecuada. El objetivo de la investigación es analizar la habilidad que tienen los estudiantes para escribir un texto.
Una mirada al proceso didáctico en el aula	La dinámica más importante en el proceso de enseñanza-aprendizaje es la interacción entre el docente y el estudiante y el contenido de ese intercambio observado dentro del establecimiento. Por lo que el objetivo de esta investigación es identificar la forma en que el docente implementa el proceso didáctico en el aula para lograr el aprendizaje de la lectura. La implementación del Programa Nacional de Lectura ha de contribuir a crear oportunidades lectoras por medio de un continuo ambiente de vivencias, interacciones, reflexiones en torno a la lectura.
Repitencia y Deserción	Estudio longitudinal para analizar la deserción y repitencia de los estudiantes a través de la primaria.
PAMI, LEE 2010-2011-2012	PAMI: Prueba de Habilidad Matemática Inicial de nNiños LEE: Línea Base para Evaluar el Nivel de Lectoescritura Emergente Evaluación de los procesos lectores y matemáticos de los estudiantes de primero primaria.
ELGI	Validación de un instrumento de evaluación que mide los procesos lectores de los estudiantes de segundo primaria. Esta investigación iniciará el proceso de un estudio longitudinal en los próximos tres años.
Oportunidades de aprendizaje de los estudiantes egresados de un establecimiento normal bilingüe.	Se realizará una evaluación de la formación que los establecimientos educativos normales y las oportunidades que ofrecen a sus estudiantes. Así también se evaluará el impacto de estas personas ya en su rol de docente a través de sus estudiantes.
Educación Integral en Sexualidad	Establecer una línea base para identificar la situación inicial actual sobre los conocimientos, prácticas y actitudes que tienen los miembros de la comunidad educativa sobre temas de sexualidad humana, equidad de género y valores ciudadanos como un punto de referencia para examinar la evolución de la implementación de la estrategia de educación de la sexualidad integral.
Educación inclusiva	Para conocer cómo los establecimientos perciben e incluyen la inclusión en sus establecimientos, se realiza una investigación en un establecimiento educativo de primaria en conjunto con la Universidad de Texas con el doctor Alfredo Artiles.

(Fuente: DIGEDUCA, 2012b)

4-19 Horario Semanal según Asignatura, hasta el 2005

Educación Primaria: Horario Semanal según Asignatura (Currículo Anterior)

Asignatura	Horas semanales en cada grado					
	Ciclo básico			Ed. Complement.		
	I	II	III	IV	V	VI
Comunicación y lenguaje, L1 (idioma materno)	5	5	5	4	4	4
Comunicación y lenguaje, L2 (segundo idioma)	3	3	3	2	2	2
Comunicación y lenguaje, L3 (tercer idioma)	-	-	-	2	2	2
Matemáticas	5	5	5	5	5	5
Medio social y natural	4	4	4	-	-	-
Ciencias naturales y tecnología	-	-	-	3	3	3
Ciencias sociales	-	-	-	3	3	3
Expresión artística	2	2	2	1	1	1
Educación física	2	2	2	1	1	1
Formación ciudadana	2	2	2	1	1	1
Productividad y desarrollo	-	-	-	1	1	1
Total horas semanales	23	23	23	23	23	23

Nota: El año escolar comprende por lo menos 180 días de clase o 36 semanas efectivas de trabajo pedagógico (sin incluir vacaciones y exámenes)

(Fuentes: MINEDUC, DICADE, DIGEBI, 2008)

4-20 Horario Semanal según Asignatura, 2008

Educación Primaria: Horario Semanal según Asignatura (Currículo Nuevo)

Asignatura	Número mínimo de horas semanales en cada ciclo					
	Ciclo I			Ciclo II		
	I	II	III	IV	V	VI
Áreas fundamentales:						
Comunicación y lenguaje, L1 (idioma materno)	4	4	4	4	4	4
Comunicación y lenguaje, L2 (segundo idioma)	2	2	2	2	2	2
Comunicación y lenguaje, L3 (tercer idioma)	2	2	2	2	2	2
Matemáticas	5	5	5	5	5	5
Medio social y natural	4	4	4	-	-	-
Ciencias naturales y tecnología	-	-	-	3	3	3
Ciencias sociales	-	-	-	3	3	3
Expresión artística	2	2	2	1	1	1
Educación física	2	2	2	1	1	1
Áreas formativas:						
Formación ciudadana	2	2	2	1	1	1
Productividad y desarrollo	-	-	-	1	1	1
Total horas semanales	23	23	23	23	23	23

(Fuentes: MINEDUC, DICADE, DIGEBI, 2008)

4-21 Horario Semanal según Asignatura del Ciclo Básico (Diurno, Enseñanza General), Alrededor del 2005

Educación Media, Ciclo Básico: Horario Semanal según Asignatura (Currículo Anterior)

Asignatura	Número mínimo de horas semanales en cada grado		
	I	II	III
Idioma español	5	5	5
Matemáticas	5	5	5
Ciencias naturales	5	5	5
Estudios sociales	5	5	5
Contabilidad general	-	-	3
Artes plásticas	2	2	2
Formación musical	2	2	2
Idioma inglés	4	4	4
Artes industriales o educación para el hogar	5	5	5
Educación física	2	2	2
Total horas semanales	35	35	38

Nota: El año escolar comprende por lo menos 180 días de clase o 36 semanas efectivas de trabajo pedagógico (sin incluir vacaciones y exámenes); cada período de instrucción equivale a 40 minutos.

(Fuentes: MINEDUC, DICADE, DIGEBI, 2008)

4-22 Horario Semanal según Asignatura del Ciclo Básico (Diurno, Enseñanza General), 2009 Educación Media, Ciclo Básico: Horario Semanal según Asignatura (Currículo Nuevo)

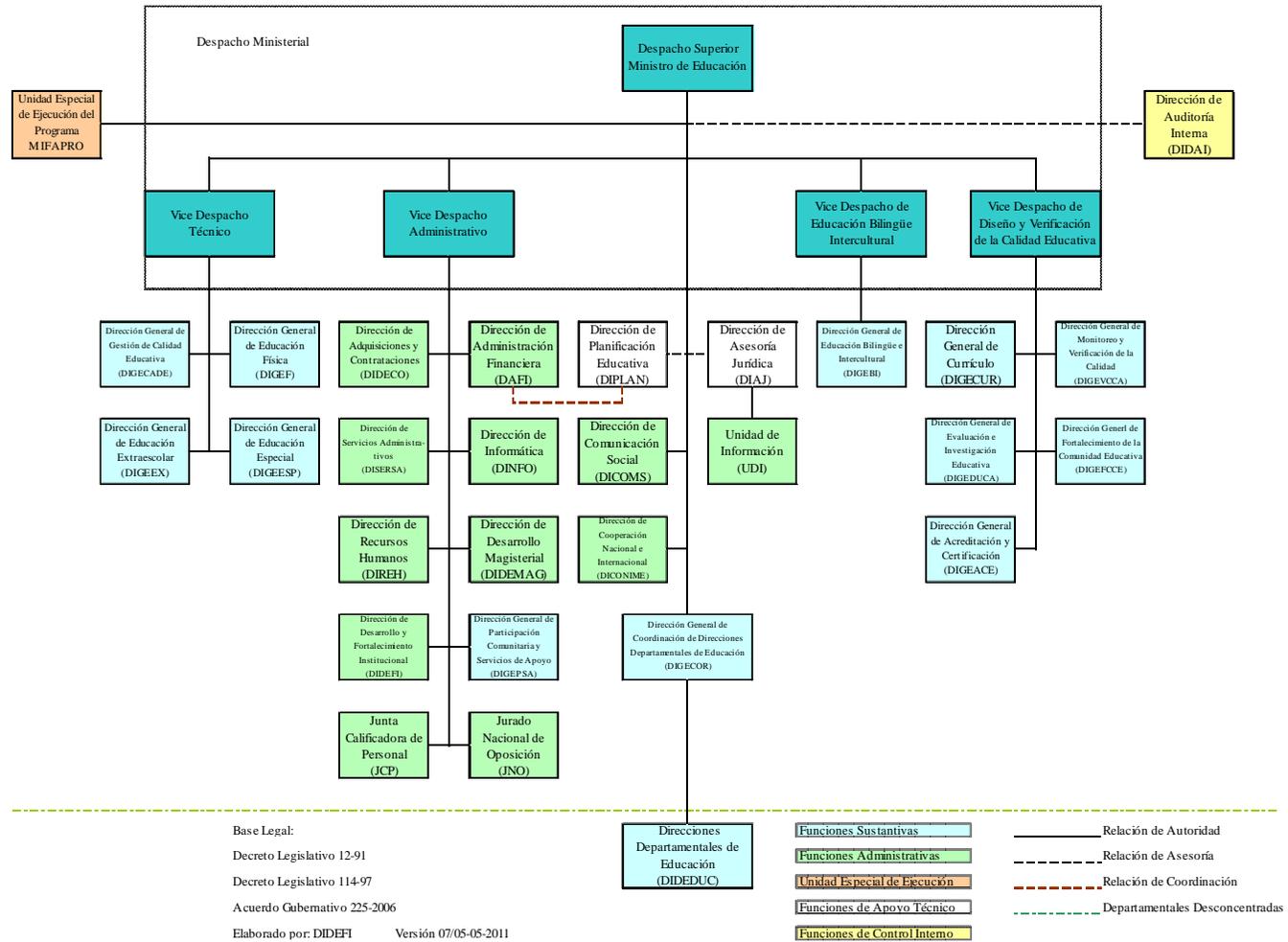
Asignatura	Número mínimo de horas semanales en cada grado		
	I	II	III
Idioma materno-segundo idioma	5	5	5
Idioma extranjero, inglés	3	3	3
Tecnología de información y comunicación	2	2	2
Matemáticas	5	5	5
Ciencias naturales	5	5	5
Ciencias sociales y formación ciudadana	5	5	5
Formación musical	2	2	2
Artes plásticas (Danza y expresión corporal)	2	2	2
Artes industriales o educación para el hogar	4	4	4
Contabilidad	1	1	1
Educación física	2	2	2
Total horas semanales	36	36	36

Nota: El currículo del 2do grado se aplicó en el 2010 y el del 3ro en el 2011; la duración de cada período es de 40 minutos.

(Fuentes: MINEDUC, DICADE, DIGEBI, 2008)

Capítulo 5

5-1 Organigrama del Ministerio de Educación



A-25

Fuente: <http://www.mineduc.gob.gt/portal/index.asp> Estructura Organizacional
 Fecha de descarga: 01/07/2012

5-2 Organización Estructural para la Descentralización

Programa/Proyecto	Ubicación	Personal Designado	Servicios Brindados	Servicios Agregados
Reestructuración de las 22 Direcciones Departamentales de Educación del país.	.Una en cada departamento	450 (a partir del 2008 a la fecha)	Las sedes de las Direcciones Departamentales se han constituido en una réplica de los principales servicios que se brindan en la planta central del MINEDUC, por lo tanto brindan los mismos servicios en el área administrativa, técnica y financiera.	<ul style="list-style-type: none"> Creación de Unidades Técnicas que no figuraban dentro de la estructura anterior de las DIEDUCs Respuesta inmediata a los requerimientos de la comunidad educativa Desconcentración administrativa financiera Desconcentración de programas de apoyo en 8 Direcciones Departamentales (plan piloto aplicado en el año 2009).
Reestructuración de la Dirección Departamental de Educación de Guatemala y creación de Tres Nuevas Direcciones de Educación en áreas de cobertura estratégica	Dirección Departamental de Educación de Guatemala Norte, Avenida Simeón Cañas 2-37 zona 2	No se ha asignado más desde 2008	La 4 Direcciones Departamentales De Educación, prestan los mismos servicios educativos pero de forma desconcentrada.	Atención más inmediata y oportuna a la comunidad educativa, derivado de la nueva distribución de cobertura geográfica en cada una de las Direcciones de Educación del Departamento de Guatemala. (Guatemala Norte: municipios de Palencia, San José del Golfo, San Pedro Ayampuc, Chianautla y Chuarrancho y las zonas 1, 2, 3, 4, 6, 17,18, 25 y 26 de la ciudad capital).
	Dirección Departamental de Educación de Guatemala Sur. Avenida Petapa 47-79 zona 12, Plaza Grecia 2do. Nivel	110	La 4 Direcciones Departamentales De Educación, prestan los mismos servicios educativos pero de forma desconcentrada.	Municipios de Villa Nueva, Petapa y Amatitlán y las zonas 11, 12 y 21 de la ciudad capital.
	Dirección Departamental de Educación Guatemala Oriente. 3ª. Calle "A" 1-58 zona 10.	110	La 4 Direcciones Departamentales De Educación, prestan los mismos servicios educativos pero de forma desconcentrada.	Municipios de Santa Catarina Pinula, San José Pinula, Fraijanes y Villa Canales y las zonas 5, 9, 10, 13, 14, 15 y 16.
	Dirección Departamental de Educación de Guatemala Occidente. 4ª. Avenida "B" 0 -69 Zona 2, Colonia Cotiío, Mixco.	110	La 4 Direcciones Departamentales De Educación, prestan los mismos servicios educativos pero de forma desconcentrada.	Municipios de San Pedro Sacatepéquez, San Juan Sacatepéquez, San Raymundo y Mixco y las zonas 7, 8 y 19

Fuente: Información proporcionada por la Dirección General de Coordinación de Direcciones Departamentales de Educación (DIGECOR)

5-3 Gastos Públicos de Educación en Relación con el PIB y los Gastos del Gobierno Central

Año	Gastos MINEDUC (Millón de Q)	Gastos MINEDUC/ PIB (%)	Gastos MINEDUC/ Gastos Gobierno Central (%)	Total de gastos educativos (Millón de Q)	Total de gastos educativos/PIB (%)	Total de gastos educativos/Gastos Gobierno Central (%)
1995	1,196.1	1.40	15.00	1,304.2	1.53	16.36
1996	1,270.6	1.33	14.12	1,405.1	1.47	15.62
1997	1,282.6	1.19	11.14	1,781.6	1.65	15.47
1998	1,690.9	1.36	10.90	2,448.6	1.97	15.78
1999	2,143.6	1.58	11.45	3,081.9	2.27	16.46
2000	2,534.0	1.69	13.26	3,365.0	2.24	17.61
2001	3,062.1	1.86	14.36	4,077.7	2.48	19.12
2002	3,157.8	1.73	14.01	4,238.9	2.32	18.81
2003	3,386.7	1.71	12.86	4,772.4	2.41	18.12
2004	3,691.0	1.70	14.45	4,924.3	2.27	19.28
2005	4,280.4	1.77	15.02	5,627.4	2.33	19.74
2006	4,920.8	2.14	14.59	6,405.9	2.79	19.00
2007	5,415.6	2.07	14.49	6,924.9	2.65	18.52
2008	5,792.6	1.96	14.35	7,902.7	2.67	19.58
2009	8,043.7	2.62	18.40	10,010.6	3.26	22.90
2010	9,162.6	2.76	18.94			
2011*	9,959.0	2.93	18.61			

(Unidad: millón de quetzales, año base: 1958 (1995-2005); 2001(2006-2011))

Nota: El PIB correspondiente al 2011 está calculado en base a la cifra del 2010 previendo un aumento del 2.3% acorde a la proyección presentada por el Banco de Guatemala en el informe "Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia 2011". El monto de los gastos del MINEDUC para el 2011 de (MINEDUC, 2012b) defiere de la cifra de (MINFIN, 2012a), por lo que se modificó la cifra utilizando la de (MINFIN, 2012^a), siendo más reciente la publicación de este documento.

(Fuentes: MINFIN, 2012a; 2012b; MINEDUC, 2012b)

Capítulo 6

6-1 Proyectos Principales de Apoyo Ejecutados por los Donantes

Proyecto	Nivel Educativo	Fecha de Inicio	Fecha de Terminación	Donante	Institución Ejecutora	Institución de Contraparte	Principales Componentes	Monto Aprobado (US\$)
Mi Escuela Progresá	Preprimario Primario	25/02/2009	25/02/2014	BID	MINEDUC	MINEDUC	Fortalecimiento de: infraestructura, calidad de educación y capacidad administrativa; primer ciclo de primaria; gestión escolar	150,000,000
Calidad Educativa y Educación Secundaria	Primario Medio	23/06/2008	31/12/2013	BIRD	MINEDUC	MINEDUC	Terminación de la educación primaria de calidad; acceso a la educación media de calidad; gestión escolar de calidad	80,000,000
Programa de Apoyo a la Calidad Educativa (PACE) III	Preprimario Primario Medio Superior	01/01/2010	31/12/2013	GIZ	GIZ	MINEDUC	Administración pública educativa efectiva y participativa; educación bilingüe e intercultural; educación media en zonas rurales; seguridad alimentaria nutricional	13,347,175
PROEDUC III/Programa Educación Primaria Rural III	Primario	01/11/2007	31/10/2010	KfW	MINEDUC	MINEDUC	Infraestructura escolar; mini-bibliotecas; materiales y herramientas didácticos	8,109,802
Programa de Apoyo para la Educación en Guatemala (PADE)	Preprimario Primario	29/10/2007	31/12/2011	ACDI	MINEDUC	MINEDUC	Fortalecimiento de educación preprimaria y primaria	7,850,000
Reforma Educativa en el Aula (Juarez & Associates)	Primaria Medio	14/09/2004	30/09/2010	USAID	ONG	---	Sistema educativo, educación de adolescentes y jóvenes, alfabetización de la población adulta	3,265,847
Fortalecimiento del Sector Educación en el Municipio de "San Juan Cotzal" Departamento de Quiché	Preprimario Primario	02/07/2010	02/08/2011	KOICA	FONAPAZ-Guatemala	FONAPAZ-Guatemala	Infraestructura	1,780,000

Proyecto	Nivel Educativo	Fecha de Inicio	Fecha de Terminación	Donante	Institución Ejecutora	Institución de Contraparte	Principales Componentes	Monto Aprobado (US\$)
Liderazgo Joven para una Democracia en Construcción 2010-2013	Informal	15/06/2010	21/12/2013	SIDA	Universidad Rafael Landívar	---	Liderazgo de adolescentes y jóvenes	1,270,648
Trabajo Infantil: Desde los Vínculos de la Violencia a la Dignidad de la Persona	Medio	01/09/2007	30/06/2011	CISS (ONG italiana)	CISS (ONG italiana)	---	Empleo de jóvenes	1,182,955
P.T. 2010-2011 Educación (PCR 2)	Preprimario Primario	01/01/2010	31/12/2011	UNICEF	UNICEF, ASIES, APEDIBIMI, IDEI, CENEM	---	Educación bilingüe intercultural, educación de paz y ciudadanía, formación de líderes jóvenes	1,055,177
Modernización de la Educación para las Mujeres en Villa de las Niñas	Primario	30/07/2011	30/07/2012	KOICA	Municipalidad de Guatemala	Municipalidad de Guatemala	Útiles escolares	1,000,000
Diálogo para la Inversión Social en Guatemala (Salud y Educación - AED)	---	28/09/2009	29/09/2013	USAID	ONG	---	Inversión social	876,385
Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza de la Matemática en Guatemala -GUATEMÁTICA-(Segunda Fase)	Primario	11/01/2009	31/10/2012	JICA	MINEDUC	MINEDUC	Capacitación de docentes	823,409
Proyecto Asociativo Regional: Apoyo a la Educación, Capacitación e Investigación en Derechos Humanos en Centroamérica.	Superior	18/12/2008	30/06/2010	PNUD (Finlandia)	ASIES, Universidad Rafael Landívar, PNUD, USAC	---	Liderazgo, derechos humanos	800,832
DEMOJOVEN. Joven para la Democracia en Guatemala	Medio	01/09/2008	30/09/2011	Italia	Italia	---	Empleo de jóvenes	723,532
Alianzas (Educación Básica - RTI)	Preprimario Medio Informal	31/01/2010	30/09/2011	USAID	ONG	MINEDUC	Estudio de idiomas	400,000
Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales para Aplicar el Enfoque Étnico y de Género en la Investigación de Desarrollo Humano	Superior	07/01/2010	07/01/2011	PNUD (Canadá)	USAC	USAC	Investigación sobre etnicidad y género	323,774

Proyecto	Nivel Educativo	Fecha de Inicio	Fecha de Terminación	Donante	Institución Ejecutora	Institución de Contraparte	Principales Componentes	Monto Aprobado (US\$)
Curso Internacional para Mejorar el Adiestramiento Vocacional en los Países de Centroamérica y el Caribe -PROTS	Superior	31/07/2006	28/03/2011	JICA	INTECAP	INTECAP	Capacitación	269,417
Alianzas (Programa de Educación Superior - RTI)	Superior Capacitación vocacional	31/01/2010	30/09/2014	USAID	ONG	---	Beca	205,000
Programa de Capacitación en Derechos Humanos para Población Indígena en Quiché	---	01/01/2009	31/12/2010	PNUD	ASIES	---	Líderes indígenas	145,500
Apoyo Técnico para Alcanzar Acuerdos Nacionales en Reformas y Prioridades Educativas	---	01/01/2010	31/12/2011	UNESCO	UNESCO	MINEDUC	Fortalecimiento del Consejo Nacional de Educación	60,000
Fortaleciendo la Calidad de la Formación de Docentes	---	01/01/2010	31/12/2011	UNESCO	UNESCO	MINEDUC	Profesionalización de docentes	50,000
Fortalecimiento del Sistema Educativo para Desarrollar la Educación Bilingüe Intercultural	---	01/01/2010	31/12/2011	UNESCO	UNESCO	MINEDUC	Educación bilingüe	50,000
P.T. 2010-2011 Desarrollo Adolescente (PCR 3)	Informal	01/01/2010	31/12/2011	UNICEF	UNICEF, etc.	---	Apoyo a adolescentes y jóvenes	29,558
Salvaguardia del Patrimonio Vivo, Especialmente Mediante la Promoción y Aplicación de la Convención de 2003 sobre Patrimonio Intangible	Informal	01/04/2010	31/12/2011	UNESCO	UNESCO	Ministerio de Cultura y Deporte	Fortalecimiento de la protección del patrimonio cultural y natural	10,000
Mejorar el Acceso a Un Buen Trabajo a través de un Proceso de Calidad de la Formación Técnica para los Niños en Guatemala	Capacitación vocacional	15/09/2009	15/01/2011	Italia	ONG	---	Capacitación vocacional	---

(Fuente: JICA, 2011)

6-2 Situación Actual de las Políticas Educativas y las Acciones Estratégicas del Gobierno de Guatemala

Políticas	Calidad	Cobertura	Justicia social/ equidad	Fortalecimiento de la EBI	Gestión transparente	Aumento de la inversión	Recurso humano	Fortalecimiento institucional y descentralización
Acreditación/certificación	×							×
Ampliación del acceso al ciclo básico	×	×	×	×		×		×
Ampliación y reestructuración de las DIEDUCs					×			×
Codificación de las escuelas bilingües		×		×				×
Consejo Nacional de Educación					×	×		×
Creación de la Unidad de Género	×		×					×
Currículo por pueblos	×		×	×				
Educación inicial y preprimaria	×	×	×	×		×		×
Gestión documental y bibliográfica del MINEDUC								×
Gratuidad		×	×					
Infraestructura		×	×					×
PADEP	×			×			×	×
PEI	×				×			×
Programa Nacional de Lectura	×			×				
Programa Nacional de Matemática	×							
Programa de apoyo	×		×					×
Programa de Educación para la Paz	×		×					×
Reestructuración y fortalecimiento de las DIEDUCs					×			×
Reestructuración y ampliación del MINEDUC								×
Reactivación de la Unidad de Prevención de Desastres			×					×
Reforma de la Formación Inicial Docente	×			×			×	×
SINAE	×			×			×	×
SINAFORHE	×						×	×

Fuente: Documento proporcionado por GIZ, elaborado el 22 de febrero del 2012

6-3 Áreas de Interés de los Donantes

	Políticas	Calidad	Cobertura	Justicia social/ equidad	Fortalecimiento de la EBI	Gestión transparente	Aumento de la inversión	Recurso humano	Fortalecimiento institucional y descentralización
Áreas de Interés de la Cooperación Internacional	Acreditación/ certificación	BID, GIZ							GIZ, USAID
	Ampliación del acceso al ciclo básico	BM, GIZ, KfW, USAID	BM, UNICEF	BM, GIZ, KfW, USAID			USAID		
	Codificación de las escuelas bilingües		UNICEF		UNICEF				
	Consejo Nacional de Educación	GIZ, USAID							GIZ, USAID
	Creación de la Unidad de Género			AECID, UNFPA, UNESCO, UNICEF					AECID, UNFPA, UNESCO
	Currículo por pueblos	AECID, UNICEF			AECID, UNICEF				
	Educación inicial y preprimaria	BID, OEI, GIZ, UNICEF	BID, OEI		BID, OEI, GIZ, UNICEF			BID, OEI, GIZ, UNICEF	
	Gestión documental y bibliográfica del MINEDUC	AECID							
	Gratuidad					BID, USAID			
	Infraestructura y equipamiento	UE, USAID	AECID, BID, KfW						AECID, BID, KfW
PADEP/D	AECID, BM, GIZ, JICA, USAID			AECID				AECID, GIZ, JICA, USAID	

	Políticas	Calidad	Cobertura	Justicia social/ equidad	Fortalecimiento de la EBI	Gestión transparente	Aumento de la inversión	Recurso humano	Fortalecimiento institucional y descentralización
Áreas de Interés de la Cooperación Internacional	PEI	GIZ, UNICEF							
	Programa Nacional de Lectura	BID, AECID, GIZ, KfW, OEI, UNICEF, USAID			GIZ, OEI, UNICEF, USAID			BID	
	Programa Nacional de Matemática	BID, JICA						BID, JICA	
	Programa de apoyo	GIZ, UNICEF, USAID						AECID	
	Programa de Educación para la Paz			UNESCO					
	Reestructuración y fortalecimiento de las DIEDUCs	GIZ, USAID						GIZ, USAID	GIZ, UE, USAID
	Reestructuración y ampliación del MINEDUC								GIZ, UE, USAID
	Reactivación de la Unidad de Prevención de Desastres	UNESCO							
	Reforma de la Formación Inicial Docente	AECID, GIZ, USAID				GIZ, USAID			GIZ, UNESCO, USAID
	SINAE	GIZ, UNICEF, USA ID						GIZ, UNICEF, USAID	GIZ, UNICEF, USAID
SINAFORHE	USAID						USAID	USAID	

(Fuente: GIZ, 2012)

IV. Bibliografía de Referencia

- BM (2005) *Central America Education Strategy, An Agenda for Action*.
- BM (2007) *Project Appraisal Document, Education Quality and Secondary Education Project*.
- BM (2009) *Implementation Completion and Results Report, Universalization of Basic Education Project*.
- BM (2011) *World Development Indicators & Global Development Finance*.
- BM (2012a) *Restructuring Paper, Education Quality and Secondary Education Project*
- BM (2012b) *The World Bank:Data*, <http://data.worldbank.org/country/guatemala> (Obtenido el 19 de junio del 2012)
- Consejo Nacional de Educación (2010) *Políticas Educativas*.
- DIGECADE (2012) *Materiales Didácticos, Distribución para las Escuelas por Nivel*, mimeo.
- DIGECUR (2012) *Capacidad de la Institución Elaboradora del Currículo/ Tendencia a la Reforma del Currículo*, mimeo.
- DIGEDUCA (2012a) *Resultados del Examen Nacional Estandarizado*, mimeo.
- DIGEDUCA (2012b) *Sistema de Investigación del Nivel Académico*, mimeo.
- Educación Primaria: El Caso de Guatemala, Tesis Doctoral, Universidad de Kobe, Escuela de Postgrado de Estudios de Cooperación Internacional*.
- Embajada del Japón en Guatemala (2011) *La Cooperación del Japón en Guatemala*.
- Ezure, Makoto (2008) *Estudio sobre los Factores que Impiden la Universalización de la*
- GIZ (2012) *Estado de la Educación en Guatemala*.
- IBM (2009) *The Capacity Development Results Framework, A strategic and Results-oriented Approach to Learning for Capacity Development*.
- INE (2011b) *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2011*.
- INE (2011c) *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida y Población Joven, ENCOVI-2011*.
- INE (2011d) *Mercado Laboral,, Encuesta Nacional de Empleo E Ingresos -ENEI 2011-*.
- INE (2011e) *Pobreza y Desarrollo, Un Enfoque Departmental ENCOVI-2011*.
- INE(2011a) *Compendio Estadístico Ambiental 2010*.
- JICA (2011a) *Informe de la Misión Consultiva para el Proyecto, Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza de la Matemática en la República de Guatemala, Fase II*.
- JICA (2011b) *Indicadores Estándares y Metodologías para el Análisis del Sector Educativo: Borrador*.
- JICA, Oficina en Guatemala (2008) *Reseña General del Sistema Educativo en la República de Guatemala*.
- Mesa Técnica de Formación Docente (2012) *Modelo del Subsistema de Formación Inicial Docente –Propuesta-*.
- MINEDUC (2005) *Lineamientos de Política Educativa 2005-2008*.
- MINEDUC (2008) *Políticas Educativas 2008-2012*.
- MINEDUC (2012a) *Anuario Estadístico de la Educación 2010*.
- MINEDUC (2012b) *Porcentaje del Producto Interno Bruto en Educación*, mimeo.

- MINEDUC (2012c) *Presupuestación del Costo por Alumno por Nivel Educativo*, mimeo.
- MINFIN (2011) *Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable del Ejercicio Fiscal 2010*.
- MINFIN (2012a) *Gasto Público de la Administración Central 1995-2011*.
- MINFIN (2012b) *Gasto Publico de la Administración Central 1995-2009 Por Finalidad y Función*
- MINFIN (2012c) *Modificaciones del Presupuesto y Ejecución Presupuestaria por Finalidad y Función al mes de Abril 2012*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón (2012a) *Informe de Datos por País*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón (2012b) *Situación por País y Región: República de Guatemala*.
- Partido Patriota (2012) *Agenda del Cambio, Plan de Gobierno 2012-2016, Informe Ejecutivo*
- PNUD (2010) *Guatemala: Hacia un Estado para el Desarrollo Humano, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010*.
- PNUD (2010) *Human Development Report 2010*
- UNESCO/LLECE (2008) *SERCE: Los Aprendizajes de los Estudiantes de América Latina y el Caribe*.
- UNESCO/OIE (2010) *World Data on Education/Guatemala*.