

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ECONOMÍA**

**“EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN FORMAL EN EL DESARROLLO
ECONÓMICO-SOCIAL Y SU FINANCIAMIENTO”**



EDSON ROGER ORTIZ CARDONA

ECONOMISTA

Guatemala, octubre de 2008

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ECONOMÍA**

**“EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN FORMAL EN EL DESARROLLO
ECONÓMICO-SOCIAL Y SU FINANCIAMIENTO”**

TESIS

**Presentada a la Honorable Junta Directiva de la Facultad de Ciencias
Económicas**

Por

EDSON ROGER ORTIZ CARDONA

**PREVIO A CONFERIRSELE EL
TÍTULO DE**

ECONOMISTA

EN EL GRADO ACADÉMICO DE

LICENCIADO

Guatemala, octubre de 2008

**MIEMBROS DE LA HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

Lic. José Rolando Secaida Morales	Decano
Lic. Carlos Roberto Cabrera Morales	Secretario
Lic. Albaro Joel Girón Barahona	Vocal 1°.
Lic. Mario Leonel Perdomo Salguero	Vocal 2°.
Lic. Juan Antonio Gómez Monterroso	Vocal 3°.
S.B. Roselyn Janette Salgado Ico	Vocal 4°.
B.C. José Abraham González Lemus	Vocal 5°.

EXONERADO DE LOS EXÁMENES DE ÁREAS PRÁCTICAS BÁSICAS

Con promedio de 85 puntos, conforme al artículo 15 del Reglamento para Evaluación Final de Exámenes de Áreas Prácticas y Examen Privado de Tesis y al punto cuarto subinciso 4.5.1 del Acta 25-2005, de la sesión celebrada por Junta Directiva el 6 de septiembre de 2005.

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN
PRIVADO DE TESIS**

Lic. Alberto Eduardo Guerra Castillo	Presidente
Lic. David Eliezer Castañón Orozco	Examinador
Lic. Humberto Pérez Montenegro	Examinador

Guatemala, 4 de octubre de 2007

Licenciado
José Rolando Secaida Morales
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Cuidad Universitaria, Zona 12.

Señor Decano:

Atentamente me dirijo a usted atendiendo al oficio de Junta Directiva con fecha 28 de marzo de 2006, en donde fui designado para asesorar el trabajo de tesis titulado **"EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN FORMAL EN EL DESARROLLO ECONÓMICO-SOCIAL Y SU FINANCIAMIENTO"**, presentado por el estudiante Edson Roger Ortiz Cardona.

El trabajo de tesis en referencia ha sido elaborado de conformidad a los métodos y técnicas de investigación requeridos, razón por la cual me permito recomendarlo para su defensa en el Examen Privado de Tesis.

Sin otro particular, me es grato suscribirme del Señor Decano.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Lic. Julio César Imeri Guzmán
Economista
Colegiado 4336

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS

**DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS.
GUATEMALA, VEINTINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL
OCHO.**

Con base al Punto QUINTO, inciso 5.11 del Acta 20-2008 de la sesión celebrada por la Junta Directiva de la Facultad el 11 de septiembre de 2008, se conoció el Acta ECONOMIA 143-2008 de aprobación del Examen Privado de Tesis, de fecha 26 de agosto de 2008 y el trabajo de Tesis denominado **"EL PAPEL DE LA EDUCACION FORMAL EN EL DESARROLLO ECONOMICO-SOCIAL Y SU FINANCIAMIENTO"**, que para su graduación profesional presentó el estudiante **EDSON ROGER ORTIZ CARDONA**, autorizándose su impresión.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



LIC. CARLOS ROBERTO CABRERA MORALES
SECRETARIO

LIC. JOSE ROLANDO SECAIDA MORALES
DECANO



/Ingrid


REVISADO

DEDICATORIA

A Dios: Por darme el don de la vida y ser la ayuda incondicional en todo momento.

A mis padres: José Antonio Ortiz y Luz Estela Cardona, por su ejemplo y apoyo sin límites, en ustedes descansa este paso en mi crecimiento profesional.

A mis hermanos: Kelder Aléxis y Kelvin Josué, con mucho cariño.

.

AGRADECIMIENTOS

A mi Asesor: Lic. Julio César Imeri Guzmán, por sus consejos e incondicional orientación intelectual en la elaboración del presente trabajo.

A los catedráticos: Lic. Erwin López, Lic. Luis Antonio Suárez y Lic. Rubelio Rodríguez, por su confianza, valiosos consejos y ayuda durante mi actividad docente.

Al Colegio “Guatemala de la Asunción”: En especial a Miss Silvia Ruiz, Miss Alma García y al Prof. David Pérez, por su apoyo durante mi etapa estudiantil y laboral.

A mis amigos y compañeros: En especial a Hugo Valle y Sergio García.

Y a todas aquellas personas con las que tuve la oportunidad de compartir a lo largo de mi etapa académica y personal.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	i	
CAPÍTULO I	EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA ECONOMÍA Y EDUCACIÓN EN GUATEMALA	
1.1	Caracterización de la economía nacional	1
1.2	Evolución y situación actual de la educación en Guatemala	4
	MARCO TEÓRICO	
1.3	Beneficios económicos y sociales de la educación	14
CAPÍTULO II	EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL DE EDUCACIÓN EN GUATEMALA	
2.1	Elementos teóricos del gasto social	20
	2.1.1 Definición de gasto social	20
	2.1.2 División del gasto social	23
	2.1.3 Importancia del gasto social en el desarrollo económico	27
2.2	Gasto social de educación en Guatemala	28
CAPÍTULO III	EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN FORMAL EN EL DESARROLLO ECONÓMICO-SOCIAL Y SU FINANCIAMIENTO	
3.1	Ámbito económico	35
3.2	Ámbito social	40
3.3	Aspectos relativos al financiamiento de la educación en Guatemala	49
CONCLUSIONES		54
RECOMENDACIONES		57
BIBLIOGRAFÍA		59
ANEXOS		62

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO	DESCRIPCIÓN	PÁGINA
1	Guatemala: Indicadores educativos del nivel primario 1994-2004.	9
2	Guatemala: Indicadores educativos del nivel básico 1994-2004.	10
3	Guatemala: Indicadores educativos del nivel diversificado 1994-2004.	11
4	Guatemala: Gasto social y gasto social de educación ejecutado respecto al producto interno bruto. Quetzales corrientes y porcentajes del PIB. 1994-2004.	29
5	Guatemala: Composición del gasto público ejecutado 1994-1999-2004. Porcentaje del total de gasto público	30
6	Guatemala: Composición del gasto social ejecutado % respecto al PIB. 1994-2004.	31
7	Guatemala: Gasto social de educación por habitante y regiones. En dólares del 2000. 1994-2004.	33
8	Guatemala: Estructura de la fuerza laboral según nivel de instrucción. En porcentajes. 1994-2004.	36
9	Guatemala: Composición del crecimiento económico por factores de producción y nivel educativo. 1994-2004.	37
10	Guatemala: Costo económico anual público por estudiante y tasas de retorno por nivel educativo. 1994-2004.	38
11	Guatemala: Ingresos promedio del trabajo según nivel educativo y gasto privado anual. En quetzales corrientes. 1999.	39
12	Guatemala: Indicadores educativos y de pobreza. En porcentaje. 1994-2004.	41

13	Guatemala: Tasas de alfabetismo y nivel de instrucción según condición de pobreza. Porcentajes 1994-2004.	42
14	Guatemala: Indicadores del mercado laboral según nivel de escolaridad. Porcentajes.1994-2003.	44
15	Guatemala: Indicadores demográficos y educativos 1994-2004.	47
16	Guatemala: Tasas de fecundidad y mortalidad infantil según nivel de instrucción de la madre. 1998-2002.	48
17	Guatemala: Distribución del financiamiento de la educación a diferentes grupos sociales y económicos. 2000.	53

ÍNDICE DE GRÁFICAS

GRÁFICA	DESCRIPCIÓN	PÁGINA
1	Guatemala: Gasto social y gasto social de educación respecto al producto interno bruto. Porcentajes. 1994-2004.	29
2	América Latina y Guatemala: Gasto Social de educación por habitante. 1994-2004.	32
3	Guatemala: Ingresos promedio del trabajo según nivel educativo y gasto privado educativo anual. Quetzales. 1999.	40

INTRODUCCIÓN

La búsqueda del desarrollo económico y social incluyente ha ocupado en la actualidad un importante lugar en la agenda económica y política de la administración pública de varios países, donde el logro de mayores tasas de productividad y crecimiento económico han relegado el componente social, generando con ello, agudos contrastes entre los distintos grupos sociales, los cuales se han visto acentuados en la última década. Por ello, el interés en los factores que estimulan el desarrollo y la equidad se ha acrecentado notablemente.

Se ha tejido un amplio consenso internacional sobre los beneficios de la educación en la promoción del desarrollo. Considerando a la educación como un flujo de inversión hacia el capital humano, la adición de mayores niveles educativos estimula la productividad del recurso humano, aumentando su remuneración y generando con ello, mayor dinamismo a los demás factores productivos de la economía (capital, recursos naturales, capacidad empresarial).

Sin embargo sus beneficios sobrepasan las fronteras del ámbito económico. Es reconocido que mayores montos de inversión educativa promueven la reducción intergeneracional de la pobreza, incorporan a la población a los mercados productivos a través del incremento en las tasas de ocupación y mejoran la calidad de vida de sus habitantes. Dentro de este mismo ámbito, una mejor condición educativa, reducen los índices de mortalidad y aumenta la esperanza de vida de la población.

Aún cuando estos beneficios han sido claramente verificados empíricamente, en Guatemala, la importancia hacia la inversión en educación es todavía incipiente, y aunque se han presentado mejoras en este sector, la brecha educativa y de desarrollo respecto a los países desarrollados, es todavía amplia. Guatemala invierte 2.5% del Producto Interno Bruto en educación, aproximadamente, 5,500 millones de quetzales, es decir, la mitad de recursos en educación de lo que

invierte en promedio la región latinoamericana, mientras los índices de pobreza nacional y pobreza extrema ascienden al 56.2% y 15.7% respectivamente, de la población total.

Bajo este panorama, el problema de esta investigación reside en determinar: ¿cuales son las causas económicas del inadecuado financiamiento de la educación formal en Guatemala, que generó bajos índices de desarrollo económico-social, durante el período 1994-2004?; formulando la siguiente hipótesis:

El comportamiento de la economía, el carácter excluyente, insuficiente y regresivo de la política fiscal y la desarticulación entre la política económica y la política social es la causa del inadecuado financiamiento de la educación formal, y bajos niveles de desarrollo económico-social en Guatemala durante el período 1994-2004.

De acuerdo a la hipótesis planteada se definieron los objetivos siguientes:

- .- Describir los efectos que genera la educación formal en el desarrollo económico-social de Guatemala.
- .- Señalar los factores que han incidido en el inadecuado financiamiento de la educación formal en Guatemala.

Para sustentar el estudio y comprobar la hipótesis se emplearon indicadores cuantitativos económicos y sociales relacionados con el crecimiento, desarrollo económico-social y equidad en la distribución del ingreso y el consumo de la población, así como razones financieras sobre gasto público, de igual forma se realizaron comparaciones entre variables mediante gráficas, cuadros, diagramas y uso de medidas estadísticas.

Es importante mencionar que el presente estudio gravita sobre el análisis de la inversión de carácter público que se realiza sobre la educación, y por

consecuencia se analiza el sistema educativo estatal con el objeto de observar el impacto directo de aquella sobre éste. Los datos relativos al sistema educativo privado (así como su financiamiento), incluidos en los capítulos ulteriores son consignados únicamente para contextualizar el entorno público de la educación.

La presente investigación se divide en tres capítulos. En el primer capítulo se caracteriza el entorno económico sobre el que se ha financiado la educación y se describe la situación educativa en Guatemala durante el período 1994-2004, a fin de situar el gasto social dentro de un contexto económico y social definido. Posteriormente se presenta el marco teórico de la investigación, es decir, la teoría económica del capital humano, que fundamenta el papel de la educación formal en la economía y el desarrollo.

Las características del gasto social de educación en Guatemala se desarrollan en el capítulo II, en él se examina la evolución del financiamiento público y su composición para el período de estudio, y se compara la importancia asignada respecto a otras regiones geográficas. Asimismo se señalan los principales rasgos de la teoría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre el gasto social.

Finalmente, en el capítulo III se muestra la evidencia empírica para Guatemala sobre los beneficios económicos y sociales de la educación en el período 1994-2004 y se identifican los factores que han condicionado el comportamiento de la inversión pública en educación, explicando su relación y mecanismos de influencia.

Por último, se presentan las conclusiones de la investigación y las recomendaciones propuestas con base en los resultados obtenidos. Asimismo en los anexos se incluye información cuantitativa para el período de estudio de variables económicas, sociales y demográficas.

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA ECONOMÍA Y EDUCACIÓN EN GUATEMALA

En el capítulo que se desarrolla a continuación se describe el comportamiento de la economía nacional y la educación durante el decenio 1994-2004 dentro del marco de sus múltiples avances y estancamientos, asimismo se realiza una revisión a la literatura económica existente sobre los beneficios económicos y sociales de la educación.

1.1 CARACTERIZACIÓN DE LA ECONOMÍA NACIONAL

El crecimiento de la economía nacional presenta una tasa promedio de 3.4%, registrando durante la década 1994-2004 un comportamiento decreciente de 4.0% a 2.6% respectivamente; asimismo el desempeño nacional en los últimos años (2.6% en el año 2004) ha sido menor al observado en la región (5.5%)¹.

Con relación a la composición de la producción nacional, el sector comercio genera la cuarta parte (25%) del total, siguiendo en importancia la agricultura con un 23% y la industria manufacturera en un 13%, para el año 1994, estructura que se conserva al final del período con una leve reducción en la agricultura (22%) y la industria (12%). Tanto en el comercio como en la agricultura se encuentra concentrado el 58% de la Población Económicamente Activa (PEA) para el año 2004, cifra por debajo de la participación para el año 1994 (62%)².

En cuanto al nivel de precios se refiere, la variación interna alcanzó una tasa promedio de 7.4% durante el período, ubicándose en niveles de un sólo dígito en los últimos años. Sin embargo esta situación ha provocado una pérdida en la capacidad de compra del salario de la población, pues para el año 2004 un quetzal

¹ CEPAL (2004). Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2004.

² Instituto Nacional de Estadística. Censo Nacional de Población 2002.

podía adquirir aproximadamente la mitad de bienes y servicios (0.49) de los que se obtenían con ese mismo quetzal al inicio de la década de referencia³.

En relación a las finanzas públicas, se observa un déficit presupuestario entre el 1% y 3% en relación al Producto Interno Bruto. Esta situación obedece a las dificultades para generar ingresos en forma estable, inducido por los bajos niveles de crecimiento económico y de carga tributaria.

En los ingresos, la supresión de algunos tributos como el Impuesto sobre Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA)⁴, aunado a los altos índices de evasión tributaria, han provocado una inestabilidad en este rubro. Asimismo, los altos niveles de pobreza, han conducido a la población a incorporarse al sector informal, el cual creció de 69% a 73%⁵ durante la década de estudio, situación que incide no solo en su calidad de vida sino en la fuga de ingresos públicos al Estado.

Dado a que el gasto público es creciente y a su notable falta de flexibilidad debido a que buena parte de los recursos públicos tienen destino específico por mandato legal, el gasto social se ha visto afectado y por tanto los resultados en materia social han sido escasos.

En el año 2004, la asignación para administración gubernamental correspondía a un 13% del gasto total, este sector incluye gastos de organismos como el Legislativo, Judicial, etc. mientras que a la Defensa y Seguridad se le asignó 8.5% durante el período de estudio. El sector salud y asistencia social se agenció el 7.7% del total del gasto y 19.3% al sector Educación, mostrando una leve eficiencia en su composición al compararlo con el año 1994, donde la asignación a la administración pública fue del 17%, Defensa y Seguridad 14.2% y en Educación

³ El poder adquisitivo de la moneda se calculó tomando como base el año 1994, por lo que el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para dicho año, tomó el valor de 100.00 y las variaciones en la inflación generaron el IPC para el resto del período, finalmente el poder adquisitivo (base 1994) es el resultado de la razón entre el IPC del año base y el IPC de cada año.

⁴ El aporte anual de este impuesto directo al erario público fue de aproximadamente 800 millones de quetzales. Este impuesto cobró vigencia en el año 1998.

⁵ INE. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos. Guatemala, 2003.

un 3% menor al observado al final del decenio. En materia de gasto social, Guatemala asignó para el año 1994 el 41% de su gasto público a los sectores sociales mientras países como Uruguay, Chile y Argentina sobrepasan el 62%, aún cuando su participación al final del período (2004) se incrementó a 50.4%.⁶

La modesta reducción en los índices de pobreza (56.2%) y pobreza extrema (15.7%) del 6% y 2% respectivamente durante el período de análisis, refleja la acción limitada del Estado para poder cumplir sus obligaciones constitucionales, en particular con aquellas relacionadas con el desarrollo social. Por ejemplo, para el período 1994-2004 el gasto público social como porcentaje del Producto Interno Bruto fue de 5.6% mientras el promedio latinoamericano se triplicó (15.1%)⁷.

La pobreza es predominantemente rural, más del 81% de los pobres y 93% de los extremadamente pobres viven en el campo. Asimismo la pobreza afecta a la población indígena, este grupo representan aproximadamente el 43% de la población nacional y constituyen el 58% de los pobres y el 72% de los pobres extremos. Esta situación refleja la ineficiencia de las políticas sociales para reducir la brecha de desigualdad en el país.

El nivel de desempleo urbano (4.8%) para el año 2004 aumentó aproximadamente en 2% respecto al año 1994. De cada 100 personas trabajando 65% son hombres, 58% lo hacen en el área rural y 41% pertenece a algún pueblo indígena.

En resumen, la relativa estabilidad en variables macro financieras, tales como el crecimiento económico, la inflación y los medios de pago, ha contrastado con la realidad microeconómica de las familias en relación al deterioro de la calidad de vida de la población.

⁶. Cifras obtenidas de CEPAL (2005). Panorama Social de América Latina 2000-2004. Estos montos no consideran el gasto ejecutado en cada uno de dichos rubros, por lo que las comparaciones expuestas entre los países, son únicamente una referencia de la importancia asignada a la educación y no de su incidencia en la población.

⁷ Ibid.

1.2 EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA EDUCACIÓN EN GUATEMALA

En los años 80 se reconocía por parte de la UNESCO que los grandes problemas por solucionar en educación eran:

- i) Inadecuación del sistema educativo para suministrar servicios a la mayoría de la población;
- ii) Deficiente calidad formativa del sistema educativo e incongruencia con las necesidades y aspiraciones de la sociedad guatemalteca, y
- iii) Crisis en el financiamiento de la educación”.⁸

Estos problemas educativos eran de tal magnitud que hicieron difícil estructurar políticas y estrategias que pudieran avanzar en forma significativa en su solución, conservándose, durante toda la década, índices más bajos con relación al resto de la región latinoamericana tanto en cobertura como retención, promoción y calidad de los servicios.

Durante la siguiente década (1990), aún cuando se inician procesos importantes para resolver los agudos problemas políticos, sociales y económicos del país, tales como la firma de “Los Acuerdos de Paz”, así como compromisos que permitieran reactivar la economía y la senda democrática del país, el peso del rezago acumulado dificulta alcanzar logros importantes en materia de educación. Sin embargo, es de hacer notar que organismos internacionales como UNESCO establecen la necesidad de aumentar el financiamiento para educación sobre la base de una mejora sustancial en lo pedagógico; por lo tanto, se comenzó a enfatizar el mejoramiento cualitativo del currículum y del régimen administrativo. En esta década se dan diversos pasos en cuanto a propuestas y marcos normativos que guíen las acciones en educación, reflejados en diversos planes y leyes nacionales que buscan en su momento avanzar con mayor rapidez en la eliminación del rezago educativo acumulado, con énfasis en materia de alfabetización, ampliación de la cobertura de educación primaria y reincorporación de la población desarraigada.

⁸ Guatemala, Evaluación del Proyecto Principal de Educación de América Latina y el Caribe, 2000.

En diciembre de 1996, se firman “Los Acuerdos de Paz”, que impone al sector educativo diversos compromisos fundamentalmente relacionados con la atención de la población repatriada al término del conflicto armado. Asimismo, a partir de este acuerdo se dan las condiciones para ejecutar una amplia gama de medidas educativas tales como la desconcentración, descentralización y simplificación de la administración del Ministerio de Educación; impulso de programas de apoyo y asistencia complementaria en el área rural con desayunos escolares y en el área urbana, con refacciones escolares; desarrollo del Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar, “PRONERE”; reestructuración de la Dirección General de Educación Extraescolar; auditoría administrativa a los establecimientos educativos oficiales, fortalecimiento del Sistema de Adecuación Curricular, “SIMAC”; Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), programa destinado a la ampliación de la cobertura de niños y niñas de las comunidades del área rural, donde no se cuenta con servicios educativos. Quedando aspectos pendientes hasta la fecha como la creación del Programa de Televisión Educativa para impartir educación secundaria y los centros de Aprestamiento Comunitarios en Educación Preescolar, CENACEP.

Dentro de los Acuerdos de Paz se estableció el compromiso del gobierno a impulsar la reforma del sistema educativo. En 1997, se crea la Comisión Paritaria para el diseño de la Reforma Educativa, que en 1998, presenta el marco contextual, filosófico y conceptual de la misma. Finalmente, se integró una Comisión Consultiva que en 1999 entregó la versión preliminar del plan de largo plazo de la educación guatemalteca. Con el cambio de gobierno, enero 2000, fueron modificadas las políticas educativas. La movilización social se convirtió en prioridad. Sus instrumentos fueron, por un lado, una amplia consulta sobre la reforma educativa, cuyo resultado fue la organización de un sistema de consejos de educación y por otro lado, el Movimiento Nacional de Alfabetización “MONALFA”, que consistió en la obligación, para los estudiantes a punto de terminar la secundaria, de alfabetizar, sin embargo, este hecho generó rechazo

por parte de los padres de familia y los centros educativos del país, por lo que dicho proyecto fracasó.

La política de cobertura educativa mantuvo el énfasis, además de la alfabetización, en el nivel primario y mantuvo los esfuerzos en preprimaria. La política de recursos humanos, cuyo objetivo fue desarrollar la capacidad docente, se enfocó en intentar una masiva campaña de capacitación en servicio en el otorgamiento de ventajas económicas al magisterio para generar adhesión al proyecto político gubernamental y, aunque se declaró una política de descentralización, en realidad no hubo avances respecto del período anterior.

1.2.1 ALCANCE DE LA EDUCACIÓN: ACCESO, COBERTURA Y PARTICIPACIÓN

Guatemala, sobre todo en la última década, ha tendido al logro de la expansión de la escolarización en todos los niveles educativos, pero, ha mantenido el énfasis en la educación primaria. Lo anterior, a pesar de que la inicial, preescolar, media básica y especial son también (según mandato de la Constitución), deber del Estado y derecho de la población, los resultados al final del período se muestran conservadores e incluso inferiores al promedio regional. Para el año 2004 la tasa de escolarización primaria a nivel nacional fue del 92.4% mostrando una mejora del 24.2% respecto al año inicial de estudio, mientras en Latinoamérica este indicador asciende al 95%. A nivel secundario, la situación es preocupante, pues el nivel de escolarización es de 31.3% para Guatemala en el año 2004 respecto al 20% del año 1994, mientras el nivel regional se incrementa a 64%⁹.

a) ALFABETISMO

La tasa de alfabetización en Guatemala se incrementó de 76% a 82.2% durante la década en referencia. Sin embargo la población indígena (71.4%) y las mujeres (78.4%) han sufrido la exclusión en los procesos de alfabetización, aún cuando se ha registrado una mejora respecto al año 1994, en la que tasa de alfabetismo para

⁹ PREAL. Informe del Progreso Educativo de América Latina. 2006. "Cantidad sin Calidad".

la población indígena correspondía al 60.4% y las mujeres al 70.7%. Guatemala es uno de los países con mayor desigualdad en América Latina, siendo la inequidad en el gasto público uno de sus determinantes. Como promedio para el período de análisis, el 16% de la población que vivía en extrema pobreza (mayoritariamente población indígena y mujeres) se beneficiaba solamente del 13% del gasto social de educación.¹⁰

b) ACCESO A LA EDUCACIÓN

Desde 1994, la cobertura del sistema educativo se ha venido ampliando de manera significativa y sostenida, siendo éste el resultado de la implementación de políticas específicas especialmente en primaria.

La Tasa Neta de Escolaridad¹¹, principal indicador de cobertura, señala una tendencia creciente de captación de recurso humano en cada nivel, sin embargo, dentro de los niveles se observan diferencias significativas, tal es el caso del ciclo básico, cuya Tasa Neta de Escolaridad se incrementó de 20% a 31.33%, es decir que el sistema educativo incorporó 11 niños adicionales en relación a los 20 del año 1994 por cada 100 niños en edad escolar básica. Sin embargo, este indicador es todavía inferior al observado en el nivel primario. Situación que obedece a una serie de factores como oferta educativa reducida principalmente en el área rural, deserción, reprobación, etc.

c) CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

La educación que imparte el sistema educativo nacional es de baja calidad. Esta característica no sólo incluye al sector público (nivel de primaria), sino también al sector privado (nivel medio y diversificado).

¹⁰ Guatemala: Hacia un Gasto Social más eficiente, equitativo y transparente. Nathalie Cely S. ASIES. Diciembre 2003.

¹¹ Este indicador tiene como finalidad determinar la proporción de alumnos que se encuentran inscritos en un nivel educativo con la edad específica de dicho nivel, con relación a la población en edad oficial para el mismo.

Los resultados de pruebas nacionales muestran un bajo conocimiento en matemáticas y lenguaje. En 1997 el Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (PRONERE) comenzó a aplicar pruebas de rendimiento escolar en una fase piloto a una muestra de estudiantes de tercero y sexto grados de primaria de centros educativos privados, públicos, urbanos y rurales. Desde 1998 se realizan muestras representativas. Los resultados del PRONERE en el año 2004 revelaron una mejora, en términos generales, en lectura y matemáticas, respecto al año 1997 (aproximadamente 5 puntos), tanto en el área urbana como en la rural, con predominio de la urbana. En lenguaje sólo en cuatro departamentos los estudiantes alcanzaron una nota arriba de 65 puntos para un promedio nacional de 61. En la evaluación de matemáticas ningún departamento muestra resultados por arriba de 55 puntos.

En los resultados del año 2004, la diferencia en el área rural no es tan evidente en relación con la urbana. Por ejemplo, en lenguaje la diferencia fue de 12 puntos (rural 48 y urbana 60), y en matemáticas de 5 puntos (rural 57 y urbana 62). De cualquier forma, un aspecto que incide directamente en el rendimiento de los alumnos en sus primeros años de escuela es la educación de los padres de familia, que tiende a ser menor en las áreas rurales.

Los resultados de los exámenes de admisión que las universidades realizan a los egresados del ciclo diversificado también muestran que tanto la educación pública como la privada son de baja calidad. Por ejemplo, en el año 2004 el 75% de los estudiantes que se sometieron a las pruebas de conocimientos básicos para ingresar en la Universidad de San Carlos de Guatemala fracasaron en su primer intento. Al final de las cuatro oportunidades, el 51% de los aspirantes aprobaron las pruebas. Es importante hacer notar que únicamente un instituto público figuró entre los centros educativos que lograron más del 64% de aprobación, lo que indica que aún existe una ventaja a favor de las escuelas privadas en este nivel, aunque su rendimiento sigue por debajo de lo esperado.

d) DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA

En este caso, el crecimiento en la cobertura es superior al de los otros niveles educativos al ubicarse en 92.41%, es decir, un 24% superior al año 1994, lo cual pudiera indicar que Guatemala en el nivel de educación primaria no tan sólo ha sido capaz de afrontar la presión del crecimiento demográfico de la población (2.3%), sino que ha avanzado en el abatimiento del rezago de este nivel.

La eficiencia interna¹² del nivel primario señala un descenso en la Tasa de Deserción 8.40% a 7.01%, lo cual indica la creciente posibilidad de continuar el siguiente nivel educativo, asimismo los niveles de repitencia han disminuido, sin embargo esta reducción ha sido conservadora respecto a las crecientes necesidades de educación del recurso humano nacional y por tanto esta situación incide en los todavía altos niveles de analfabetismo. La tasa de aprobación ha crecido durante el período en un 10% aproximadamente.

Cuadro 1
GUATEMALA
INDICADORES EDUCATIVOS DEL NIVEL PRIMARIO
1994-2004*

Indicador	1994	2004	Variación Absoluta
Tasa Bruta de Escolaridad	82.70%	112.45% ¹³	29.75%
Tasa Neta de Escolaridad	68.20%	92.41%	24.21%
Tasa de Deserción	8.40%	7.01%	-1.39%
Tasa de Retención	91.60%	92.99%	1.39%
Tasa de Repitencia	15.60%	14.00%	-1.60%
Tasa de Aprobación	73.60%	84.10%	10.50%
Tasa de Reprobación	26.40%	15.90%	-10.50%
Promedio alumno/docente	27.7	30.89	3.19

Fuente: Elaboración propia con base en Anuarios Estadísticos 1994, 2004 y www.mineduc.gob.gt.

* Ver anexos para el período completo 1994-2004.

¹² Mide la capacidad del sistema para retener a la población que ingresa y promoverla de un grado a otro, hasta lograr la culminación de los diferentes niveles educativos.

¹³ Este indicador señala un valor superior al 100% debido a que incluye al total de niños que se encuentran en el nivel primario sin distinción de edad.

e) SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

La cobertura a nivel secundario ha presentado una mejora, sin embargo sus coeficientes son menores respecto al nivel primario, lo que refleja la imposibilidad del sistema educativo de cubrir una mayor proporción de estudiantes en edad escolar en niveles superiores. En cuanto a la eficiencia interna, se registra durante el período una modesta reducción en la deserción escolar, una mejora significativa en los índices de aprobación, sin embargo, siguen siendo menores al nivel primario.

La reducción en la retención escolar y por consecuencia el aumento de la deserción tiene efectos a mediano y largo plazo en la insuficiencia de mano de obra calificada y por tanto en la continuidad de actividades productivas regresivas generadores de bajo valor agregado, como el caso de la agricultura.

Cuadro 2
GUATEMALA
INDICADORES EDUCATIVOS DEL NIVEL BÁSICO
1994-2004

Indicador	1994	2004	Variación Absoluta
Tasa Bruta de Escolaridad	31.40%	53.00%	21.60%
Tasa Neta de Escolaridad	20.00%	31.33%	11.33%
Tasa de Deserción	7.62%*	6.17%	-1.45%
Tasa de Retención	92.38%	93.83%	1.45%
Tasa de Repitencia	4.03%*	2.94%	-1.09%
Tasa de Aprobación	40.95%*	58.01%	17.06%
Tasa de Reprobación	59.05%	41.99%	-17.06%
Promedio alumno/docente	14.2	16.71	2.51%

* Cifras correspondientes al año 1995

Fuente: Elaboración propia con base en Anuarios Estadísticos 1994, 2004 y www.mineduc.gob.gt.

f) NIVEL DIVERSIFICADO

Consecuencia de la baja cobertura y alta deserción del nivel básico se registra una menor cobertura a nivel diversificado. Para el año 2004, el sistema educativo captó el 17.53% de jóvenes del total que deberían encontrarse en ese nivel de acuerdo a la edad, esta situación, aún cuando presentó una mejora respecto al año 1994 (10.90%) refleja un hecho preocupante: la reducción de estudiantes que ingresarían a la universidad, así como la oferta reducida de mano de obra calificada dentro del mercado laboral.

Respecto a la eficiencia interna esta muestra una reducción en la deserción, situándose en 5.36% para el año 2004. Asimismo de cada 100 estudiantes de diversificado, uno repite el ciclo escolar y 32 pierden el grado.

Cuadro 3
GUATEMALA
INDICADORES EDUCATIVOS DEL NIVEL DIVERSIFICADO
1994-2004

Indicador	1994	2004	Variación Absoluta
Tasa Bruta de Escolaridad	13.60%	27.79%	14.19%
Tasa Neta de Escolaridad	10.90%	17.53%	6.63%
Tasa de Deserción	6%*	5.36%	-0.64%
Tasa de Retención	94%	94.64%	0.64%
Tasa de Repitencia	2.03%*	1.23%	-0.80%
Tasa de Aprobación	60.36%*	68.03%	7.67%
Tasa de Reprobación	39.64%	31.97%	-7.67%
Promedio alumno/docente	15	13.18	-1.82

*Cifras correspondientes al año 1995

Fuente: Elaboración propia con base en Anuarios Estadísticos 1994, 2004 y www.mineduc.gob.gt.

g) GÉNERO

Se puede adelantar que actualmente en cuanto a la cobertura de la demanda en educación preprimaria, las diferencias de género en el ámbito nacional no son significativas. En educación primaria la cobertura mantiene índices superiores para los niños que para las niñas, en aproximadamente 6%.

Esta diferencia en las zonas rurales es más notoria y tiene un comportamiento creciente; en 1994 la diferencia de atención equivalía a 6% a favor de los niños, mientras que en 2004 esta diferencia se incrementó a 8.4%, lo que supone un deterioro de las oportunidades de la mujer en educación en las zonas rurales.

La ampliación de la cobertura también ha permitido avances en la equidad entre grupos étnicos, en cuanto al acceso a la educación. De acuerdo con el Censo de Población 2002, 41% de los habitantes del país son indígenas de los Pueblos Maya, Garífuna y Xinca. Para el año 1994, la proporción de niños indígenas en preprimaria es de 39% muy cercana a la proporción poblacional. En primaria, la niñez indígena constituye el 35% del alumnado. Todavía son más los niños indígenas, que los no indígenas, sin acceso a la escuela.

En el nivel secundario la inequidad étnica todavía es acentuada. Del total de estudiantes del ciclo básico, sólo 17% son indígenas. En el ciclo diversificado su participación es menor, 12%¹⁴, conservando esta tendencia al final del período de referencia. La falta de oportunidades de acceso a la educación secundaria en las áreas rurales, donde se concentra la mayor cantidad de habitantes indígenas, ocasiona esa desigualdad.

Las diferencias con relación a la zona geográfica, entendida ésta como urbana o rural, es importante considerarla. En el caso de Guatemala, esta diferenciación adquiere una dimensión distinta a la de la mayoría de los países de la región, en

¹⁴ Informe Nacional de Desarrollo Humano. (2005). Diversidad Étnico-Cultural: La Ciudadanía en un Estado Plural. PNUD. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

virtud de que el sector rural representa más del 60% de la población total del país. De ahí que cualquier cambio que se opere en favor de las zonas rurales, tendrá además un gran impacto en la condición general del país. En 1994 para el nivel de preprimaria, se observa que, mientras en las zonas urbanas el índice de atención de niños de 5 y 6 años de edad es de 47.3%, en las zonas rurales apenas llega al 31.2%. Ambos índices están muy por debajo de lo deseado y denotan un rezago aún mayor para el sector rural, 15 % menos que los sectores urbanos, diferencias que se conservan para el año 2004.

En el nivel de primaria la situación histórica fue similar a la observada en preprimaria, mostrando mayores índices de cobertura en el sector urbano que el rural. Esta situación se revierte en el año 2000 pues por primera vez los índices de cobertura son mayores para el sector rural (79.8%), que para el urbano, que alcanza sólo 74.3%, una diferencia de 5.5%.

MARCO TEÓRICO

1.3 BENEFICIOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA EDUCACIÓN

Estimar el impacto que tiene la educación en la sociedad y en la calidad de vida de cada uno de sus integrantes no es fácil, ya que no se trata de un fenómeno claramente identificable, sino más bien de un proceso complejo y multidimensional, en el cual intervienen numerosas variables simultáneamente. Además, el impacto social de la educación no es lineal ni constante, su magnitud y manifestación depende de un gran número de factores; entre ellos es fundamental la calidad de la educación impartida. Es decir, los beneficios y resultados obtenidos a partir de una mayor educación dependerán, por un lado, de la relevancia y pertinencia de los contenidos impartidos, y por otro, de la eficacia, eficiencia y equidad del sistema educativo.

A continuación se presentan las relaciones que la literatura disponible ha identificado entre educación y cada ámbito social afectado por ella.

1.3.1 ÁMBITO ECONÓMICO

La creciente necesidad de explicar y predecir los beneficios económicos de incrementar el nivel educativo de la población ha llevado al surgimiento de numerosas teorías, que abordan el tema desde distintas perspectivas.

a) A NIVEL INDIVIDUAL Y FAMILIAR

La educación ha sido un elemento trascendental en la Teorías del Crecimiento Económico y del Desarrollo, debido a que es uno de los factores que contribuye en mayor medida a la generación de valor y al crecimiento económico de un país¹⁵; sin embargo, el concepto de capital humano se desarrolla a partir de los trabajos pioneros de Schultz (1961), Becker (1964) y Mincer (1958, 1974), quienes establecieron las bases teóricas y empíricas de los estudios posteriores.

¹⁵ Becker, G.S. "Capital Humano: Un análisis teórico y empírico", (1964). Revista de la Universidad de Columbia. New York.

T. W. Schultz señaló que los factores decisivos para el mejoramiento del bienestar de la población, en especial de los pobres, son el mejoramiento de la calidad de la población y los adelantos en el conocimiento¹⁶. Asimismo, Gary S. Becker en su obra *El Capital Humano* resalta que “el análisis del capital humano asume que la educación incrementa las ganancias y la productividad mediante el desarrollo de conocimientos, destrezas y de una forma de abordar los problemas”, y que “la educación del bachillerato y la universidad aumentan el ingreso de la persona, aun después de considerar los costos directos e indirectos, generando con ello mejores contextos familiares y mayores habilidades de la gente educada”.

Existe, pues, una alta correlación entre la educación, la productividad y el salario, de tal forma que un aumento en el nivel educativo del individuo le permite incrementar a éste su productividad, y en consecuencia, el salario a percibir. La importancia de dicho argumento radica en que los gastos en educación dejan de ser considerados como gastos en consumo para pasar a ser analizados como una inversión que genera rendimientos. Los individuos decidirán invertir en educación considerando los costes (directos, indirectos y de oportunidad) y los beneficios de la misma en función del rendimiento esperado de la inversión educativa.

Considerar la educación como una inversión permite a la teoría del Capital Humano indicar que el stock de conocimientos de los individuos, fruto de sus inversiones en educación, produce una serie de efectos tanto en el individuo educado como también en el conjunto de la sociedad.

A nivel empírico, Mincer (1974) elaboró una función de ingresos, que explica el salario real “*W*” de un trabajador en función de sus años de escolaridad “*S*” y de otras características productivas exógenas “*Z*”. Dicho método se basa en un

¹⁶ Schultz, T. P. “Inversión en Capital Humano” (1961): “En tanto que la tierra *per se* no es el factor crítico en la cuestión de la pobreza, el agente humano si lo es: la inversión en el mejoramiento de la calidad de la población puede aumentar significativamente las perspectivas económicas y de bienestar de los pobres. La experiencia laboral y doméstica, la adquisición de información y de habilidades mediante la escolarización, y otras formas de inversión en sanidad y escolaridad pueden aumentar la calidad de la población”

análisis de regresión a través del cual se construyen las curvas de perfiles de ingreso a lo largo de los años de actividad laboral de la persona. A este método se le denominó Ecuaciones Mincerianas y está dado por:

$$\ln w(s, x) = \alpha + \beta S + \gamma X + \delta X^2 + \varepsilon^{17}$$

Donde X representa la experiencia potencial del trabajador que se obtiene restando a la edad, los años de escolaridad y la edad de ingreso al sistema escolar; el siguiente término es la experiencia al cuadrado, comúnmente asociado al proceso de envejecimiento de las personas o al factor de obsolescencia de los conocimientos adquiridos durante la etapa formativa. Con base en un análisis intertemporal, Mincer obtiene el nivel óptimo de escolaridad, que es aquel que iguala el costo de oportunidad de la escolaridad adicional con el valor descontado del ingreso obtenido del incremento de escolaridad.

b) A NIVEL DE LA COMUNIDAD EN SU CONJUNTO¹⁸

La educación aumenta la productividad de los trabajadores en una economía, lo que no sólo se traduce en salarios más altos, sino también en un mayor crecimiento económico. Sin embargo, el mayor aporte de la educación al crecimiento económico vendría dado no sólo por el aumento en la productividad de la fuerza de trabajo, sino que por su capacidad para impulsar cambios y mejoras tecnológicas en la economía. Es en este ámbito donde la educación e investigación científica parecen ser fundamentales para el crecimiento económico.

La educación no sólo impulsa la innovación y facilita la incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo de cada industria, sino también genera externalidades positivas para el resto de la economía. Es decir, si las innovaciones desarrolladas entran en el acervo de conocimiento de la sociedad, de manera que todos pueden beneficiarse de ellas y utilizarlas, se genera un beneficio social mayor al beneficio privado obtenido por la persona que se educa o

¹⁷ La inclusión del modelo sobre tasas de retorno (rentabilidad) a la educación dentro de este estudio tiene como objeto exclusivamente señalar las variables explicativas del ingreso de los individuos, a saber: educación, experiencia.

¹⁸ Destacan los estudios de Romer (1986) y Barro (1991).

por la industria que genera tal invención. Las implicancias de esto es que “las ideas” son una “fuente inagotable” de crecimiento económico. Por esta razón, la educación terciaria y en especial los programas de doctorado juegan un rol fundamental, ya que es en estos niveles educativos donde es posible expandir la frontera de conocimientos.

1.3.2 IMPACTO EN EL ÁMBITO SOCIAL¹⁹

La inversión en capital humano genera los siguientes beneficios a nivel social:

a) MOVILIDAD EDUCATIVA INTERGENERACIONAL

El nivel educativo de los padres influye fuertemente en la calidad y cantidad de educación adquirida por los hijos. Por esta razón, existen sinergias en la movilidad educativa a nivel intergeneracional, lo que puede jugar en contra de las nuevas generaciones, cuando el nivel educativo de sus progenitores es bajo. Una vez alcanzado un nivel alto de educación, este nivel tiende a perpetuarse y transmitirse de una generación a las siguientes.

b) POBREZA

Los beneficios públicos de la educación incluyen un amplio abanico de ventajas para el conjunto de la sociedad en términos de oportunidades para la reducción de las desigualdades en la distribución del ingreso. En primer lugar, la educación reduce los riesgos de pobreza y alienación social, puesto que las personas educadas tienen menor probabilidad de ser marginadas en el proceso de desarrollo económico. Segundo, la incidencia y duración del desempleo son claramente inferiores entre quienes han disfrutado de mayores oportunidades educativas. De igual forma cabe suponer que las ocupaciones que desarrollan se ajusten mejor a sus preferencias y planes previos. A este respecto, la idea básica es que la educación brinda mayores posibilidades de adaptarse a los requerimientos de recurso humano calificado por parte de las empresas así como

¹⁹ Abordado por Muñoz Izquierdo, Carlos. Indicadores de Impacto Social de Educación en América Latina y el Caribe. (2003).

un mejor uso de la información en la formación de expectativas y en las elecciones que el individuo tome en el mundo laboral.

b) FECUNDIDAD Y NATALIDAD

La fertilidad disminuye cuando aumenta la escolaridad de las mujeres. La evidencia demuestra que la mayor probabilidad de ingresar en condiciones favorables al mercado de trabajo, induce a las mujeres a desear un menor número de hijos. La escolaridad también induce a diferir la fecha en la que las mujeres inician su vida reproductiva, lo que también repercute en una disminución de la fertilidad de las mismas.

c) MORTALIDAD INFANTIL Y PREVENCIÓN

En la medida en que las madres tienen un mayor nivel educativo (especialmente a partir de la enseñanza secundaria) aumentan la capacidad y los conocimientos de las mismas para cuidar y mejorar la salud de sus hijos. Estos conocimientos permiten mejorar la higiene, la nutrición e incentivar la medicina preventiva, entre otras cosas. Se observa también que, a igual nivel de ingresos, la mortalidad infantil disminuye al aumentar las tasas femeninas de escolaridad. Ahora bien, cabe advertir que la expansión de la educación primaria produce un efecto de menor intensidad que la enseñanza media. La educación es fundamental en la prevención de enfermedades y en el combate de epidemias de rápida expansión y contagio. Este hecho corroborado por el programa conjunto ONUSIDA de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA²⁰ concluye que, de 53 estudios que evaluaron el efecto de la educación sexual en centros escolares, 27 no encuentran evidencia ni a favor ni en contra de este tipo de educación, 22 señalan que disminuyen los embarazos no planificados y el número de infecciones de transmisión sexual (ETS) contraídas. Sólo 3 estudios concluyen lo contrario.

d) ESPERANZA DE VIDA Y SALUD

Los beneficios de la educación sobre la salud y esperanza de vida residen en el hecho de que una comunidad con altos índices educativos tiene acceso a

²⁰. Véase www.jornada.unam.mx/2002.

controles periódicos de salud, una alimentación equilibrada, vivienda en áreas poco contaminadas y mayor atención a los riesgos laborales. Estas condiciones en conjunto promueven la buena condición física del individuo y mejora de la esperanza de vida para la sociedad en su conjunto. Además, el acceso y el uso apropiado de información médica y de los recursos sanitarios tienen un impacto beneficioso sobre el estado de salud de las personas.

d) EQUIDAD

La equidad es un eje transversal de análisis, ya que no sólo es inherente al ámbito económico, sino que también al social y político. Al analizar el impacto social de la educación, se debe evaluar la contribución de ésta en la construcción de igualdad de oportunidades. Se establece que la educación permite a las personas desarrollar sus potencialidades y hacerse cargo de su destino, ampliando las oportunidades a las que puede acceder. En el ámbito económico, la educación permite un mejor acceso al proceso generador de ingresos. En este sentido, la evidencia empírica demuestra que los trabajadores calificados no sólo obtienen, en términos absolutos, mayores ingresos que los trabajadores no calificados, sino también en términos relativos, lo que ha devenido en una ampliación de las brechas salariales.

A lo largo de este apartado se revisó el desempeño de la economía nacional y su influencia en el logro de los objetivos en materia social, en especial el relativo a la educación, también se ha descrito la importancia que tiene ésta en el desarrollo socioeconómico de un país; a continuación se examinará su financiamiento, es decir, el gasto social de educación; delimitando los aspectos teóricos, su composición y evolución en Guatemala para el período de análisis.

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL DE EDUCACIÓN EN GUATEMALA

En este capítulo se revisa la teoría sobre Gasto Social con la finalidad de comparar el monto de la inversión o financiamiento de la educación a lo largo del período de estudio así como en relación a otros países y regiones. Se describe y analiza su importancia en el logro de objetivos de desarrollo (económico-social), su comportamiento en Guatemala y la evolución de los recursos públicos destinados a la educación.

2.1 ELEMENTOS TEÓRICOS DEL GASTO SOCIAL

2.1.1 DEFINICIÓN DE GASTO SOCIAL

El Gasto Social representa el monto de recursos asignados por el Gobierno a los sectores sociales: salud, educación, vivienda y seguridad. Como se señaló en el capítulo anterior, el gasto social se realiza en un contexto limitado de recursos, por tanto, su tamaño se condiciona por la importancia que el país asigne a invertir en los sectores sociales, así como por el volumen disponible de los recursos públicos.

El gasto social, como medida total del dinero erogado, incluye tanto los gastos de funcionamiento como de inversión en los sectores sociales anotados. Sin embargo se entenderá “el gasto social como inversión debido a los retornos que estos recursos asignados a los sectores sociales generan en el individuo y en la sociedad”.²¹

El gasto social es un referente para analizar la importancia asignada a la política social de un país. El análisis de sus variaciones en el tiempo y la forma como se vinculan al comportamiento de la economía, permite señalar en que medida las políticas sociales han estado atadas a las posibilidades financieras de invertir en lo social y a los ciclos económicos. El desempeño de la economía esta altamente relacionado con la cantidad de recursos que se destinan a los sectores sociales.

²¹ Molina, Carlos Gerardo. GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA. Instituto Interamericano para el Desarrollo INDES. Guatemala, 2000. Pág. 1.

Teóricamente, existe una relación positiva entre crecimiento económico y gasto social, éste muestra una tendencia a contraerse durante las crisis económicas y a expandirse en tiempos de crecimiento y esto se debe a que cuando existe crecimiento económico se generan más recursos presupuestarios para financiar el gasto social, manteniendo constantes, variables como la presión presupuestaria (proporción que alcanza el gasto público dentro del Producto Interno Bruto) y la prioridad fiscal del gasto social (proporción que éste representa del gasto público).

A este comportamiento, en donde el gasto público social cambia (crece o decrece) al mismo tiempo y dirección que el Producto Interno Bruto se le llama “procíclico”. Guatemala presenta una tendencia procíclica del gasto social; en el año 1994 el gasto social de educación por habitante se incrementó en Q.209.80 ante un incremento de 0.1% en el Producto Interno Bruto, y en el año 2004 la asignación por habitante a la educación creció Q.341.90 ante un crecimiento en el producto de 0.6%.²²

El gasto social permite también estudiar la orientación de la política social y, a su vez, conocer cuáles pueden llegar a ser sus resultados. El gasto social es, entonces, tanto el efecto de las políticas sociales como uno de sus determinantes.

El gasto social puede ser abordado desde tres perspectivas diferentes y complementarias: i) gasto social como medida absoluta de la inversión realizada; ii) gasto social como expresión relativa al tamaño de la economía; y iii) gasto social como expresión relativa al tamaño de toda la inversión pública. Como medida absoluta de la inversión realizada, se refiere al total de los gastos hechos por el Estado en los sectores sociales básicos. Expresa, por lo tanto, las *cantidades* empleadas de dinero, que pueden significar las cantidades totales de un país o el promedio de las cantidades asignadas a un ciudadano de ese país. Esta segunda expresión es la más pertinente, ya que corrige el efecto poblacional

²² El gasto social de educación por habitante es el resultado de dividir la el monto asignado a la educación entre el total de habitantes del país. Los valores calculados para el año 1994 y 2004 representan las asignaciones en términos reales, eliminando el efecto inflacionario.

y se conoce como gasto social por habitante o gasto social per cápita, puede interpretarse como la inversión social en promedio que recibiría un ciudadano o, si se prefiere, el monto de la inversión que cada ciudadano recibiría si ésta se distribuyera entre todos por igual. Es una medida de la cantidad desembolsada por habitante.

La segunda perspectiva, relativa al tamaño de la economía –al contrario de la primera– no indica los valores absolutos invertidos. Es una expresión relativa que señala la inclinación a gastar en lo social en relación con el tamaño de la economía. Compara el tamaño del ámbito social con el económico. Se construye como el porcentaje de lo gastado en los sectores sociales con respecto a la producción interna del país.

La tercera perspectiva, relativa al tamaño de toda la inversión pública, es también una expresión relativa de la dimensión del gasto social, con relación al total de los recursos públicos del país. Indica la prioridad que se asigna dentro del presupuesto del Estado a los sectores sociales y se establece como el porcentaje de los recursos determinados para los sectores sociales sobre el total de los recursos públicos. Hay estrecha relación entre estas formas de considerar el gasto social. En particular, el gasto social per cápita es el resultado tanto de la inclinación o tendencia a gastar en lo social con respecto al tamaño de la economía como también, desde el punto de vista del tamaño mismo de la economía. La disposición a gastar en lo social es el resultado tanto de la prioridad asignada al aspecto social dentro del presupuesto público como del tamaño de dicho presupuesto.

2.1.2 DIVISIÓN DEL GASTO SOCIAL

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

Los estudios relevan una amplia diversidad respecto de los sectores incluidos. En general, la mayoría de ellos considera sociales a los sectores de educación, salud, vivienda y seguridad. Algunos incluyen las transferencias de bienestar o asistencia social, los programas de agua potable, alcantarillado y electricidad, y finalmente, en casos puntuales se incluyen también a los programas de capacitación, crédito agrícola. En resumen debe reconocerse que no existe consenso sobre los componentes de lo social; muchas veces la decisión se toma cuando se excluye lo que no es Defensa, Relaciones Internacionales, etc.

Con el propósito de simplificar el análisis y realizar comparaciones internacionales, en este estudio se entenderá por gasto público social lo que el Estado destina a los siguientes servicios: educación, salud, vivienda, seguridad y asistencia social. Se excluyen gastos en obras públicas, defensa, relaciones internacionales y otros.

FUENTE DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO SOCIAL

Corresponde analizar aquí las fuentes de financiamiento de lo social, que son fundamentalmente:

a) Imposiciones, cotizaciones o contribuciones, que son los aportes legales que deben hacer empleados y empleadores a los programas sociales. Generalmente se concentran en las áreas de salud y seguridad social. El efecto redistributivo de este financiamiento adopta una variedad de formas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, tales cotizaciones pretenden lograr una estructura progresiva, para generar, al interior de cada sistema o servicio, un subsidio cruzado en donde las personas de mayores recursos económicos, financien las prestaciones de quienes poseen menos de estos recursos. Esto, a su vez, contribuye a que puedan reducirse los aportes estatales al sistema. En el ramo de la salud existe la contribución que los trabajadores del sector privado realizan al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), el cual generó

aproximadamente Q450.00 millones (2004); bajo este sistema existe un subsidio cruzado en la medida que el grupo de mayores ingresos (quintil 5) si bien utiliza mayoritariamente servicios privados, 13% de ellos asisten a los servicios públicos y un 9% utiliza el seguro del IGSS. Mientras que el 40% de la población de menores recursos, utiliza más intensivamente dichos puestos y centros de salud²³.

b) Transferencias a instituciones de desarrollo social provenientes del gobierno central, originadas en impuestos principalmente: directos, que gravan los ingresos personales de sociedades y empresas; indirectos, generalmente sobre las ventas; y los que se aplican al comercio exterior (aranceles). O bien, las transferencias provienen del sector privado, bajo la forma de donaciones.

Según estimaciones de PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), en la década 1994-2004, los impuestos directos en los países en desarrollo no alcanzaron el 10% de los ingresos tributarios. Los impuestos indirectos tuvieron una mayor participación, llegando a cerca del 90% de los ingresos tributarios. Finalmente, los impuestos sobre el comercio exterior (aranceles) fueron, en promedio, 25% del ingreso total.

c) Endeudamiento, a través de préstamos internos o externos. Esta fuente proviene principalmente de organismos financieros internacionales que condicionan dichos préstamos al logro de objetivos en materia social y de reducción de la pobreza.

d) Venta de activos, que corresponde a la enajenación de inmuebles e infraestructura y activos financieros. Tal es el caso de la venta de GUATEL y EGGSA, empresas de telefonía y electricidad respectivamente, cuya venta generó alrededor de Q.3, 700.00 millones al Estado a finales de los años noventa.

²³ Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Nación 2004. Ministerio de Finanzas Públicas. www.minfin.gob.gt.

Para el caso de Guatemala, la composición del financiamiento a los sectores sociales para el año 1994 señala una alta dependencia de los ingresos tributarios (90% del total de ingresos), de los cuales el 80% del total proviene de impuestos indirectos, principalmente del IVA, mientras los ingresos de capital y las donaciones corresponde al 1% del total de ingresos; cifras que se conservan al final del período de referencia. Las transferencias y el endeudamiento tienen una participación del 2% del Producto Interno Bruto.²⁴

DEFINICIÓN DE GASTO SOCIAL²⁵

Como consecuencia de las distintas fuentes de financiamiento es posible definir cuatro conceptos de gasto social, basados en criterios operacionales.

GASTO SOCIAL BRUTO O PÚBLICO

Es el más amplio pues considera todos los programas sociales con financiamiento público. Incluye impuestos y también recursos provenientes de cotizaciones o contribuciones de los propios beneficiarios, e ingresos de operaciones de los mismos servicios. Bajo este criterio se pueden considerar todas las instituciones de carácter público, aunque no sean directamente administradas por el gobierno central (empresas públicas, universidades, etc.). Es el concepto que se utiliza más frecuentemente en los estudios de los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) para generar datos comparables entre países.

GASTO SOCIAL NETO O FISCAL

Es aquel subconjunto del gasto social bruto o público, que sólo toma en cuenta el financiamiento de origen tributario (impuesto), es decir, considera exclusivamente el componente de subsidio del programa social. Incluye programas totalmente gratuitos para el beneficiario o en los que no existe una contraprestación de su

²⁴ Datos suministrados por la página de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) www.sat.gob.gt y Ministerio de Finanzas de Guatemala www.minfin.gob.gt.

²⁵ Clasificación según CEPAL (Comisión Económica para América Latina). IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL. Serie Políticas Sociales. 1994.

parte. De acuerdo a esta definición se consideran solamente las instituciones centralizadas o dependientes del gobierno central.

En la mayoría de los casos los programas sociales tienen un financiamiento mixto, una parte es financiada con ingresos tributarios y otra, mediante cotizaciones o contribuciones. Esto sucede generalmente en programas estatales de atención de salud a empleados y trabajadores, quienes realizan contribuciones obligatorias que se descuentan periódicamente de sus salarios, con el objeto de financiar el fondo de salud (contribución obligatoria). Adicionalmente, el Estado contribuye a financiar estos programas con sus propios recursos.

GASTO SOCIAL DIRECTO

Es la parte del gasto social neto que financia bienes y servicios entregados efectivamente a las personas. Excluye, por tanto, los gastos administrativos, y considera las transferencias en dinero, especies y servicios que reciben las personas como subsidio del Estado. Algunos estudios excluyen los aportes netos del Estado a los Fondos de Pensiones, dado el escaso impacto redistributivo de estos programas.

GASTO SOCIAL EFECTIVO

Es la proporción del gasto social directo que llega a los más pobres, operacionalmente definidos como el 10, 20, 30 ó 40% más pobre con base en los niveles de ingreso. Para medirlo se emplea el ingreso autónomo per cápita del hogar. El ingreso autónomo es el generado por las personas sin intervención del Estado. Para obtener esta variable de ordenación de los hogares se debe calcular los ingresos autónomos totales del hogar y dividirlos por el número de componentes del mismo. Luego se ordenan todos los hogares de menor a mayor nivel de ingresos, y finalmente, se divide al total de hogares en cinco (quintiles) o diez (deciles) tramos de igual número de hogares según niveles de ingreso de los mismos. Para medir el gasto social efectivo se puede contrastar el promedio de

ingresos de los hogares según decil, respecto de las transferencias promedio que cada decil recibe en educación, salud, vivienda, etc.

2.1.3 IMPORTANCIA DEL GASTO SOCIAL EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

Como se mencionó, el gasto social es una parte del gasto público que agrupa determinados recursos que el Estado destina directamente para atender el desarrollo y el bienestar de la población. Diversos autores han explicado su importancia²⁶, Flood y Harriage señalan: “los gastos públicos sociales son aquellos cuyo fin es proveer de servicios y bienes públicos a los ciudadanos (en cumplimiento de las responsabilidades propias del Estado) y los destinados a programas especiales tendientes a disminuir la pobreza y lograr la equidad”; y lo definen como “los recursos públicos asignados a funciones sociales”. Puede afirmarse con ello que el gasto social es un medio, una herramienta a utilizar para reducir la pobreza, elevar el nivel de vida y, en general, mejorar el desarrollo humano, dependiendo de los criterios con los cuales sea asignado y de los mecanismos de su ejecución.

El paradigma de desarrollo humano coloca su énfasis en elementos que van más allá del crecimiento económico. No obstante, es aceptado que entre más alto sea el monto promedio de gasto social de un país más probable es que sus ciudadanos gocen de mayores expectativas de vida, mayores niveles de alfabetismo y menores tasas de mortalidad infantil y materna, para citar algunos indicadores. Diversos estudios han mostrado que los circuitos de incidencia entre mayores niveles de producto por habitante y logros en desarrollo humano, se facilitan por medio de la expansión del producto sobre el gasto público (Sen, 1994)²⁷.

²⁶ Destacan los trabajos de Grossman M. (1997) “Los beneficios Sociales de la Educación” . Revista de la Universidad de Michigan. Pieck E. (1995) “Educación y Pobreza: de la desigualdad social a la equidad” y Muñoz Izquierdo (2003) “Indicadores de impacto social de la Educación”.

²⁷ Sen, Amartya K. (1994). Lecturas sobre los Valores Humanos. Revista de la Universidad de Cambridge.

El monto y los destinos de las asignaciones con finalidad de apoyar los programas sociales, están muy relacionados con los procesos y modalidades con que se diseña, elabora, valida y finalmente se aprueba el presupuesto público. La actividad presupuestaria es un proceso que está íntimamente relacionado con los plazos o los ciclos de las instituciones del Estado y, por lo tanto, con sus rutinas de gastos.

2.2 GASTO SOCIAL DE EDUCACIÓN EN GUATEMALA

2.2.1 CARACTERÍSTICAS

Guatemala se encuentra en el rango de países de bajo nivel de gasto social (abajo del 10% respecto al Producto Interno Bruto). En el año 1994, Guatemala destinó el 3.9% del Producto Interno Bruto para financiar a los sectores sociales (salud, educación, vivienda, seguridad social), de los cuales el 1.5% lo destinó a la educación, presentando un incremento al final del período de estudio de 2.2% y 1% respectivamente. Sin embargo dichos indicadores se encuentran por debajo de los promedios de Latinoamérica²⁸ y a los estándares requeridos²⁹ para incidir en la calidad de vida de la población.

El comportamiento creciente de ambas variables respecto al nivel de ingreso nacional (Producto Interno Bruto) así como el monto en quetzales para cada año, se muestran en el siguiente cuadro.

²⁸ La región latinoamericana triplica (15.10%) la inversión en los sectores sociales y duplica (4.5%) el financiamiento a la educación respecto al promedio nacional en la década 1994-2004.

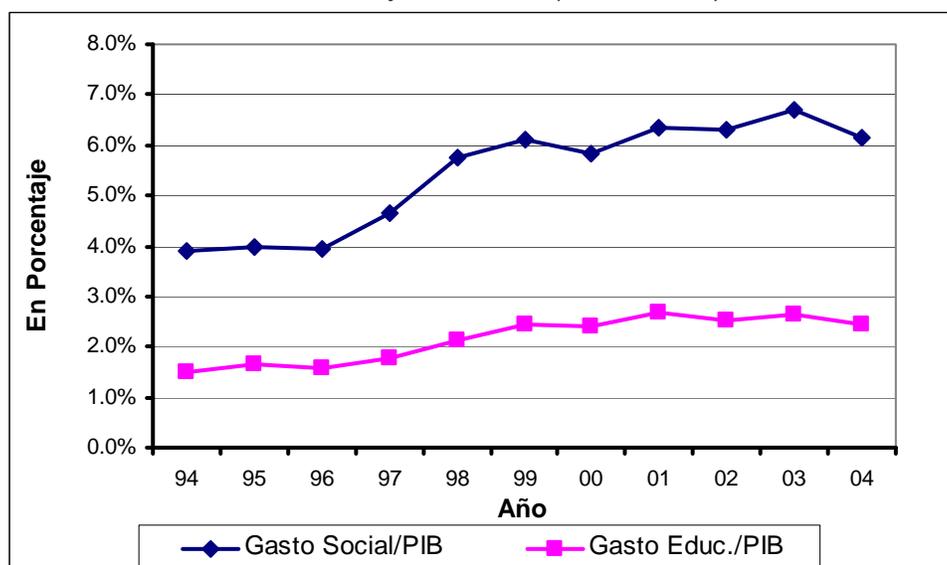
²⁹ El Banco Mundial ha estimado, de acuerdo a sus estudios, un gasto mínimo anual del 8% del PIB, (incluyendo diversos servicios sociales) para llevar a los pobres por encima de la línea de la pobreza.

Cuadro 4
GUATEMALA
GASTO SOCIAL Y GASTO SOCIAL DE EDUCACIÓN EJECUTADO³⁰
RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO
Quetzales corrientes y porcentajes (1994-2004)

AÑO	Educ. (millones Q.)	GS/PIB	GE/PIB
1994	1,277.3	3.9%	1.5%
1995	1,411.9	4.0%	1.7%
1996	1,508.7	4.0%	1.6%
1997	1,908.7	4.6%	1.8%
1998	2,617.2	5.8%	2.1%
1999	3,285.3	6.1%	2.4%
2000	3,629.2	5.8%	2.4%
2001	4,445.2	6.3%	2.7%
2002	4,597.9	6.3%	2.5%
2003	5,172.1	6.7%	2.6%
2004	5,334.7	6.1%	2.5%
Promedio Nacional (1994-2004)			
		5.6%	2.2%

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Banco de Guatemala y Ministerio de Finanzas Publicas de Guatemala.

Gráfica 1
GUATEMALA
GASTO SOCIAL Y GASTO SOCIAL DE EDUCACIÓN EJECUTADO
RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO
Porcentajes del PIB (1994-2004)



Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro anterior.

³⁰ Estos montos incluyen rubros de capacitación e instrucción de recurso humano en Ministerios de Defensa (carrera militar) y Ministerio de Gobernación (academia policía nacional civil).

Al analizar la estructura del gasto público ejecutado (cuadro 5) se observa una mayor participación de la educación sobre el gasto público total, con un registro al final del período (2004) del 19.30%, un 3% mayor al año 1994, mientras sectores como Administración Gubernamental y pago de la Deuda Pública absorben el 23% de dichos gastos para el año 2004, mostrando un descenso del 5% en su cuantía respecto al año 1994, este hecho refleja que, a pesar de que los indicadores han mejorado a favor de la educación al final del decenio, el proceso de ejecución y asignación presupuestaria no prioriza aún la agenda social sobre las necesidades ingentes de reducción de la pobreza y desigualdades en el país.

Cuadro 5
GUATEMALA
COMPOSICIÓN DE GASTO PÚBLICO EJECUTADO
1994, 1999, 2004
-porcentaje del total de gasto público-

GASTO PÚBLICO	1994	1999	2004
Administración Gubernamental	17.80%	16.40%	13.10%
Defensa y Seguridad Interna	14.60%	11.40%	8.50%
Educación	16.10%	17.60%	19.30%
Deuda Pública	11.20%	9.60%	10.20%

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala.

Los fondos públicos asignados a la educación se distribuyen a diferentes entes como el Ministerio de Educación, el cual vela por la educación primaria y secundaria (básico y diversificado). A esta institución le corresponden 2.7 mil millones de quetzales (2004), equivalente al 60% del total asignado al sector educación. Del total para este año, el 80% son gastos de funcionamiento y el 20% de inversión. La mitad se asigna a la educación primaria y 12% al nivel secundario³¹, tendencia que se mantiene durante todo el período de análisis.

La educación superior está a cargo de la Universidad de San Carlos de Guatemala, (USAC) a la cual se le ha asignado el 13% del total de los fondos

³¹ Anuario Estadístico MINEDUC. 1994-2004

públicos destinados a la educación, es decir, que de cada Q.100.00 dirigidos a la educación, Q.13.00 se canalizan a la Universidad de San Carlos. Asimismo, al analizar la relación porcentual del presupuesto en educación superior respecto a los ingresos públicos del Estado se observa que ésta ha fluctuado entre el año 1994 y 2004 en 3.14% y 2.51% respectivamente. Según mandato legal³², a la Universidad de San Carlos de Guatemala, le corresponde “una asignación no menor del 5% del Presupuesto Nacional de Ingresos del Estado, procurando un incremento presupuestal acorde al aumento de la población estudiantil o al mejoramiento del nivel académico”. Esta situación refleja que los porcentajes distan mucho de alcanzar el aporte legalmente establecido, condicionando el logro de metas educativas relacionadas con la cobertura y eficiencia a nivel superior así como sus posibles efectos en el desarrollo del país.

Cuadro 6
GUATEMALA
COMPOSICIÓN DEL GASTO SOCIAL EJECUTADO
% en relación al PIB
1994-2004

AÑO	1994	2004
GASTO SOCIAL EDUCACIÓN	1.5%	2.5%
Ministerio de Educación	1.0%	1.7%
Fondos Sociales ³³	0.3%	0.3%
USAC	0.2%	0.3%
Otros ³⁴	0.1%	0.2%
OTROS GASTOS.		
Ejército	0.9%	1.0%
Administración Gubernamental	2.0%	2.0%

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Anuario Estadístico del Ministerio de Educación (MINEDUC) 1994, 2004 y el Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala.

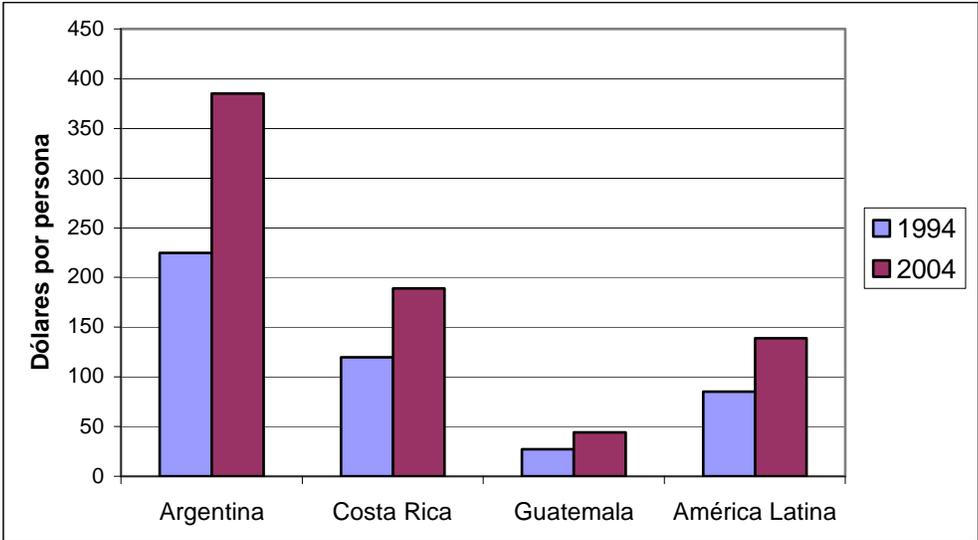
³² Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 84.

³³ Incluye programas de la presidencia de infraestructura educativa y de almuerzos escolares.

³⁴ Incluye gastos del ministerio de gobernación (escuela policía nacional civil), ministerio de agricultura (escuelas de formación agrícola), ministerio de finanzas públicas (capacitación) y asistencia social (escuela de enfermería)

El gasto social por habitante, como se mencionó, es un indicador que refleja la importancia que en términos de asignación presupuestaria el gobierno asigna para la satisfacción de la población de las necesidades de salud, educación, seguridad, etc., tomando en consideración la presión demográfica que se ejerce sobre los recursos disponibles, es decir, muestra la incidencia efectiva de los montos públicos asignados a cada uno de los habitantes de la población. Para el caso de Guatemala, refleja que los incrementos en el gasto social educativo no compensan el crecimiento poblacional y por tanto los incrementos efectivos sobre la población han sido menores, y con ello, los resultados en el ámbito social y económico, también. Al comparar este indicador con los obtenidos en Latinoamérica, se observa en la gráfica 2 que en el año 1994 el gobierno de Guatemala destinó un total de US \$27.00 en educación a cada habitante mientras Argentina destinó US \$.385.00 y el promedio latinoamericano fue de US\$.139.00; aunque para el año 2004 en Guatemala se superó la asignación del año 1994 en \$17 dólares, el crecimiento fue proporcionalmente menor al de estos países.

Gráfica 2
 AMÉRICA LATINA Y GUATEMALA
 GASTO SOCIAL DE EDUCACION POR HABITANTE
 -en US dólares del año 2000-
 1994-2004



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de PREAL. Financiamiento y Gestión de la Educación en América Latina. 2005.

El gasto social de educación ha sido insuficiente y desigual en su distribución a las distintas regiones del país, pues aquellas regiones con mayores niveles de pobreza y por tanto, aquellas que requieren una mayor prioridad en la asignación de recursos, son las que poseen una menor dotación por habitante. La región Noroccidental, cuya gran parte de la población es pobre (79.20%), se le asignan US \$21.2 al año por persona para educación (1994) registrando una variación positiva de US \$18.0 al final del período mientras a la región metropolitana se le asigna US \$48.6 por persona (2004) cuyo índice de pobreza es siete veces menor. Con ello las desigualdades socioeconómicas no solo se mantienen sino se acentúan en el país, es decir, que la centralización de recursos en Guatemala se ha convertido en un obstáculo para la promoción de bienestar en los distintos estratos de la población. Esta característica en relación a otras regiones se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 7
GUATEMALA: Regiones
GASTO SOCIAL EN EDUCACIÓN POR HABITANTE
-En dólares del año 2000-
1994-2004

REGIÓN	POBREZA RELATIVA	Gasto Edu. per cápita (dólares del 2000)	
		1994	2004
Petén	59.30%	38.5	64.8
Metropolitana	11.70%	34.4	48.6
PROMEDIO NACIONAL		27.0	44.0
Sur Oriente	65.50%	24.4	43.5
Sur Occidente	72.10%	23.8	43.4
Central	43.10%	23.7	40.4
Noroccidente	79.20%	21.2	39.3
Nororiente	49.90%	19.7	37.5
Norte	75.30%	21.2	33.1

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de ASIES. "Hacia un Gasto Social más eficiente".

El gasto social de educación es un importante instrumento que permite orientar las políticas sociales hacia la reducción de las brechas entre los distintos estratos sociales debido a su carácter redistributivo y al efecto multiplicador sobre la

calidad de vida de la población. Guatemala, sin embargo, no ha alcanzado dichas metas debido a que, como se observó, su financiamiento es excluyente, es decir, no se ha orientado hacia los sectores vulnerables; insuficiente, ya que se encuentra por debajo de los promedios regionales; centralizado, debido a que los recursos no se canalizan hacia las regiones con mayores índices de pobreza, y sujeto al comportamiento del desempeño macroeconómico.

Por ello es importante estudiar si el financiamiento público a la educación, y sus resultados en el nivel educativo de la población guatemalteca, se han traducido en mejores condiciones de vida y reducción efectiva en los niveles de pobreza y desigualdades en el país; aspectos que serán objeto de análisis en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO III

EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN FORMAL EN EL DESARROLLO ECONÓMICO-SOCIAL Y SU FINANCIAMIENTO

En esta sección se describe el alcance de la inversión al recurso humano (educación) durante el período 1994-2004 en los diferentes ámbitos de la sociedad guatemalteca, a saber: económico, social, demográfico; que han incidido ya sea en forma directa o mediante otros mecanismos de influencia, en la calidad de vida de la población, dando con ello, fundamento empírico a la teoría económica del capital humano.

3.1 ÁMBITO ECONÓMICO

3.1.1 A NIVEL DE LA COMUNIDAD EN CONJUNTO (MACROECONÓMICO)

Un referente que permite explicar el papel de la educación en la economía de Guatemala es el análisis de la estructura de la fuerza laboral. La estructura de la Población Económicamente Activa (PEA) al final del período de estudio, refleja un recurso humano con mayor calificación en relación al año 1994, como lo muestra el cuadro 8. La fuerza laboral sin escolaridad representaba más de la tercera parte para ese año y al final del período se redujo a la cuarta parte, mientras el recurso humano con educación terciaria se duplicó durante esta década. A pesar de estos avances, la composición en relación a cada año muestra que la mayoría de la Población Económicamente Activa (PEA) posee un nivel de educación primario (aproximadamente la mitad), siguiendo en importancia la fuerza laboral sin escolaridad.

Esta situación ha obstaculizado el logro de niveles de producción que incorporen mayor valor agregado, pues como se mencionó, es en los niveles superiores de educación donde se generan conocimientos e investigación científica que facilita la incorporación e innovación de nuevas tecnologías al proceso productivo. De igual forma, un bajo nivel educativo de la fuerza laboral provoca un desestímulo a la inversión productiva que demanda un recurso humano con mayor calificación.

Cuadro 8
 GUATEMALA
 ESTRUCTURA DE LA FUERZA LABORAL SEGÚN NIVEL DE INSTRUCCIÓN
 -En porcentajes-
 1994-2004

Nivel	1994	2004
Sin escolaridad	35.4	25.0
Primaria	47.8	48.7
Secundaria	14.1	21.0
Terciaria	2.7	5.3
Total	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población 1994, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGFAM) 1999 y Encuesta Nacional de Empleo e Ingreso (ENEI) 2003.

La educación ha contribuido a elevar el nivel de la producción nacional durante el decenio 1994-2004, a través del recurso humano, pues como factor productivo, contribuye a la generación de bienes y servicios, proceso en el cual, genera dinamismo a los demás recursos.

Considerando las tasas de crecimiento económico, como variaciones en la producción interna (PIB), el 35% de estos cambios (1994) se explican por el aporte del nivel educativo de la fuerza laboral, mostrando al final del período un crecimiento del 15%, es decir, que el 50% de las variaciones en la producción interna, para el año 2004, se deben al aporte del nivel educativo del recurso humano de Guatemala. La participación del nivel primario se mantuvo constante durante el período en 19% mientras la educación secundaria y terciaria registró una tendencia creciente en 9% y 5% respectivamente, sin embargo, es esta última donde el aporte es menor en relación a los demás niveles. Es importante señalar que esta participación es consistente con la estructura del nivel educativo de la fuerza de trabajo en Guatemala y a la situación actual de los demás recursos económicos, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 9
 GUATEMALA
 COMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO POR FACTORES DE LA
 PRODUCCIÓN Y NIVEL EDUCATIVO
 -En porcentaje-
 1994-2004

PERÍODO	1994	%	2004	%
CRECIMIENTO ECONÓMICO	4.0	100%	2.6	100%
Capital	1.8	45%	0.8	32%
Trabajo	0.4	10%	0.7	25%
Educación Primaria	0.7	18%	0.5	19%
Educación Secundaria	0.5	12%	0.5	21%
Educación Terciaria	0.2	5%	0.3	10%
Tecnología	0.4	10%	-0.2	-7%

Fuente: Elaboración propia con base en Leoning, Joseph, "Educación y Crecimiento: El Caso de Guatemala".

3.1.2 A NIVEL INDIVIDUAL Y FAMILIAR (MICROECONÓMICO)

Concebir a la educación como flujos de inversión al capital humano, permite interpretar que ésta genera una tasa de rentabilidad o ganancia después de considerar los costos de la educación (directos, indirectos y de oportunidad). Por ello, una forma de estimar el efecto de la educación formal en los ingresos del individuo es a través de esta tasa, a la que se le denomina Tasa de Retorno a la Educación. Para el caso de Guatemala, la inversión en educación generó una tasa de rentabilidad creciente en relación a mayores niveles educativos. Por ejemplo, concluir la educación universitaria generó una rentabilidad del 14.7% para el año 1994, respecto a un 8% del nivel primario. El mismo patrón se observa al final del período (2004) con mejores tasas respecto al año 1994, alcanzando una tasa de ganancia del 74% para el individuo con nivel terciario. Es importante destacar que estas mejores tasas de retorno, respecto tanto a mejores niveles de instrucción como al final del período de estudio, están altamente relacionadas a la escasez de recurso humano calificado en niveles superiores.

Asimismo, tomando en cuenta los costos en que incurre el Estado al invertir en recurso humano (costo público de la educación), el costo anual por estudiante del

nivel primario se incrementó de Q471.00 a Q.1,132.00 durante el período de análisis, lo que considerando las tasas de repitencia, deserción y reprobación (37%) representó un costo económico de Q. 850 millones anuales por reprobación escolar (2004). En relación al sector secundario representó Q.390 millones, mientras que para el ciclo diversificado significó Q,174 millones. Lo que en su totalidad equivale al 44% del presupuesto del Ministerio de Educación destinado a estos niveles.

Cuadro 10
GUATEMALA
COSTO ECONÓMICO ANUAL PÚBLICO POR ESTUDIANTE Y TASAS DE
RETORNO POR NIVEL EDUCATIVO
-En Quetzales de cada año y Porcentaje-
1994-2004

Nivel	1994		2004	
	Costo por alumno	Retorno (%)	Costo por alumno	Retorno (%)
Primario	Q 471.00	8	Q1,132.00	15
Básico	Q 374.00	13	Q1,755.00	51
Diversificado	Q 433.00		Q2,132.00	
Terciario	Q3,449.00	14.7	Q4,372.00	74

Fuente: Elaboración propia con base en el presupuesto del Ministerio de Educación y Pallais, Emilio: La tasa de rentabilidad de la Educación en Guatemala (2006).

El nivel educativo de la población, según se ha señalado, esta relacionado con los salarios que ésta percibe, observando entre ambas una relación positiva y creciente. El siguiente cuadro refleja dicha característica para Guatemala, pues a medida que el nivel educativo es mayor, el ingreso aumenta, registrando un rango de ingresos entre Q.800.00 a Q.4,000.00 aproximadamente como promedio del período de estudio. Esta situación demuestra que la educación es un factor decisivo en la reducción de la brecha entre los distintos estratos cuando ésta se focaliza hacia aquellos sectores con mayores índices de exclusión y pobreza.

De igual forma, para un mismo nivel educativo se observan diferencias entre los distintos grupos sociales, en la que prevalece un mayor ingreso para los hombres

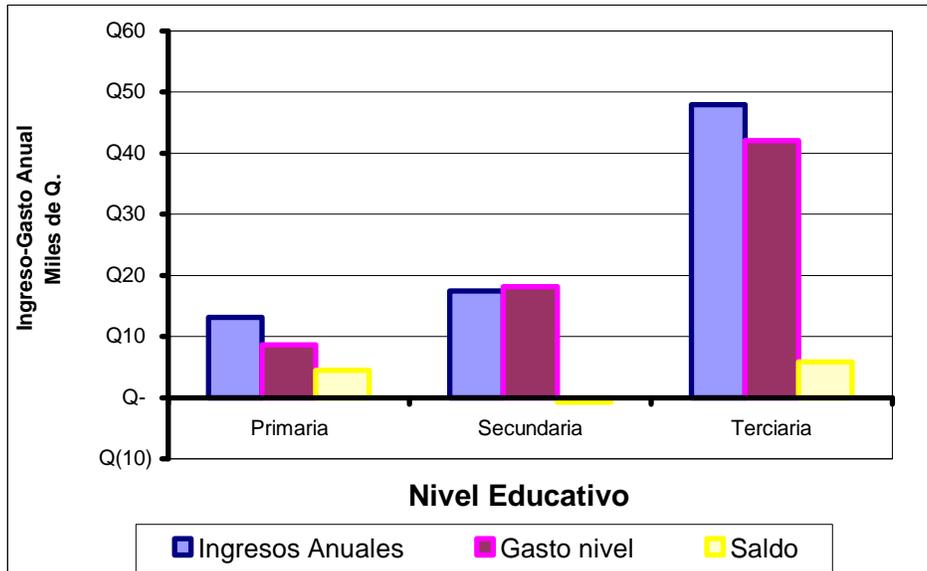
(60%) y el área urbana (30%). Por último es importante señalar la relación entre los ingresos derivados de un mayor nivel educativo y los costos que dicha inversión trae consigo. En Guatemala, para el período de estudio, esta relación destaca la rentabilidad de invertir en educación, pues para todos los niveles educativos, a excepción del nivel secundario, se concluye que los costos en que incurre un individuo al finalizar un ciclo educativo se cubren con los ingresos obtenidos en un año derivados de la actividad laboral con ese nivel de formación académica. Por ejemplo, los individuos que concluyen la educación universitaria, incurren en un costo promedio de Q.42,000.00 durante todo el ciclo (aproximadamente 6 años) y los ingresos que se generan en un año producto de su actividad laboral para dicho nivel educativo lo superan en Q.5,000.00. Esta relación así como la de otros niveles se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 11
GUATEMALA
INGRESOS PROMEDIO DEL TRABAJO SEGÚN NIVEL EDUCATIVO Y GASTO
PRIVADO EDUCATIVO ANUAL.
-En quetzales corrientes-
1999

	Sin escolaridad	Primaria	Secundaria	Terciaria
Hombres	Q 930.40	Q 1,236.00	Q 1,658.16	Q 5,172.41
Mujeres	Q 559.34	Q 732.25	Q 1,052.93	Q 2,503.28
Urbano	Q 953.01	Q 1,293.21	Q 1,555.41	Q 4,235.05
Rural	Q 728.69	Q 952.99	Q 1,152.01	Q 2,386.46
Media Mensual	Q 787.57	Q 1,094.09	Q 1,453.39	Q 3,996.55
Ingresos Anuales	Q 9,450.86	Q 13,129.04	Q 17,440.67	Q 47,958.65
Gasto Anual		Q 1,442.43	Q 3,639.55	Q 7,011.24
Gasto ciclo esc.		Q. 8,654.58	Q. 18,197.75	Q. 42,067.44
Residuo		Q 4,474.46	Q -757.08	Q 5,891.21

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM), Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), y Ministerio de Trabajo.

Gráfica 3
 GUATEMALA
 INGRESOS PROMEDIO DEL TRABAJO SEGÚN NIVEL EDUCATIVO Y GASTO
 PRIVADO EDUCATIVO ANUAL.
 -En quetzales corrientes-
 1999



Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro anterior.

3.2 ÁMBITO SOCIAL

3.2.1 MOVILIDAD EDUCATIVA INTERGENERACIONAL

Los beneficios que la educación genera hacia la sociedad trascienden los linderos del ámbito económico, y se multiplican en la esfera social, vinculada a la reducción de la pobreza, logro de la equidad y mejoras en la calidad de vida de los habitantes. Para el período de análisis, la reducción en los niveles de pobreza y extrema pobreza (6% y 2% respectivamente) estuvo vinculada a mejoras en el nivel educativo de la población, ya que se registró una reducción del 6% en la tasa de analfabetismo y el incremento de un año en el nivel de escolaridad de la población total. De igual forma, la mejora en dichos indicadores educativos, ha sido resultado de la mayor participación del gasto social de educación respecto al ingreso nacional, presentando un incremento del 1% del Producto Interno Bruto durante la década 1994-2004 como se observa en el cuadro 13.

Estos indicadores permiten concluir que por cada año de incremento en la edad escolar promedio de la población, o bien, por cada 1% de reducción en la tasa de analfabetismo se redujo la pobreza en un 0.93% y la extrema pobreza en 0.26% durante el período de estudio.

La reducción en los niveles de pobreza a través de los flujos de inversión en educación reside en las posibilidades que genera ésta de incluir a la población pobre a los mercados productivos, permitiendo con ello generar ingresos en forma sostenida. La educación provee y desarrolla en los individuos capacidades y habilidades que se transforman en una herramienta que contribuye a generar productos o servicios con mayor valor agregado.

Cuadro 12
GUATEMALA
INDICADORES EDUCATIVOS Y DE POBREZA
-En porcentaje-
1994-2004

INDICADORES EDUCATIVOS		
	1994	2004
Años de Escolaridad	6.7	7.6
Analfabetismo	24%	17.80%
Analfabetismo Adulto	35.80%	31.10%
INDICADORES DE POBREZA		
Pobreza	62.0%	56.2%
Urbana	29.2%	27.1%
Rural	77.6%	74.5%
Pobreza Extrema	17.3%	15.7%
Urbana	5.4%	2.8%
Rural	41.8%	23.8%
Población que vive con		
menos de \$1 diario	20.0%	16.0%
Urbano	9.0%	5.0%
Rural	26.0%	22.0%

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Desarrollo Humano 2004. PNUD

Al analizar los coeficientes de pobreza de acuerdo al nivel de instrucción de la población, se identifica que la mayor parte de habitantes con nivel educativo primario son pobres (53.6%), reflejando un comportamiento decreciente respecto a mayores niveles de instrucción, donde la población pobre con nivel educativo superior apenas supera el 3%. Este hecho permite concluir que la probabilidad de caer en la pobreza está altamente vinculada al nivel de instrucción de la población guatemalteca, tal como se muestra en el cuadro 13.

Cuadro 13
GUATEMALA
TASAS DE ALFABETISMO Y NIVEL DE INSTRUCCIÓN SEGÚN CONDICIÓN
DE POBREZA
-En porcentaje-
1994-2004

	1994		2004	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
ALFABETISMO				
Alfabeto	42.9	57.1	41.7	58.3
Analfabeto	75.9	24.1	73.5	26.5
NIVEL DE INSTRUCCIÓN				
Primaria	53.6	46.4	50.1	49.9
Secundaria	17.3	82.7	15.3	84.7
Terciaria	3.6	96.4	2.0	98.0

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Desarrollo Humano 2004. PNUD

Es importante señalar que los beneficios que la educación genera a los pobres se extienden a las siguientes generaciones, permitiendo desarticular la brecha intergeneracional de la pobreza, este hecho significa que el nivel educativo de una generación (padres) es igualada o superada por la siguiente (hijos), es decir, que a mayor escolaridad del padre, mayor escolaridad del hijo. Por ejemplo, en el caso de Guatemala, en promedio para el período de estudio, el 21% de los hijos alcanzaba los 12 años de escolaridad cuando el padre se encontraba entre 0-5 años mientras el 100% lo alcanzaba cuando este poseía 10 o más años de escolaridad. El promedio regional señala que el 25% de los hijos alcanza los 12

años de escolaridad cuando el padre presenta de 0 a 5 años mientras el 100% de los hijos alcanza dicho nivel cuando los padres superan los 12 años de escolaridad³⁵.

Este aspecto refleja el efecto a largo plazo de la educación en la generación de una mejor calidad de vida de la sociedad guatemalteca, por tanto la educación genera beneficios no sólo en diferentes ambientes de la vida social sino también los reproduce a lo largo de las generaciones.

3.2.2 EMPLEO Y SUBEMPLEO

Con relación a las condiciones del mercado laboral en Guatemala y su nexo con la educación durante la década 1994-2004, se observan que las tasas de subempleo son menores a medida que el nivel de instrucción aumenta, ya que 2 de cada 100 personas con nivel universitario se encuentran subempleadas mientras 22 personas en dicha condición no poseen nivel de escolaridad alguno (2004). La tasa de desempleo abierto sigue la misma tendencia, con una tasa del 11.7% para las personas sin escolaridad mientras un 2.5% corresponde a las personas con nivel universitario. En el sector informal se encuentran el 83.5% de la población sin escolaridad y el 32.5% de la población con nivel terciario. Cabe destacar que todos los indicadores al final del período han mostrado un aumento respecto al año de origen, debido en parte a la falta de cohesión entre las políticas económicas y políticas sociales que busquen mejores condiciones de vida a la población, así como a la asignación ineficiente de los recursos destinados a la educación; aspecto que se analizará con mayor detalle en la siguiente sección.

Los datos presentados en el siguiente cuadro sobre el comportamiento del mercado laboral en Guatemala respaldan la teoría económica del capital humano sobre la relación inversa entre subempleo y educación. Esto se debe a que mayores niveles de instrucción permiten al individuo acceder a un trabajo con

³⁵ UNESCO. Informe Regional "Alcanzando las metas educativas". Proyecto Regional de Indicadores Educativos. Chile (2004).

mayor prontitud, mejores condiciones laborales así como mayores ingresos derivados de su actividad.

Cuadro 14
GUATEMALA
INDICADORES DEL MERCADO LABORAL
SEGÚN NIVEL DE ESCOLARIDAD
-En porcentajes-
1994-2003

SUBEMPLEO	1994	2003
Sin escolaridad	16.2	22.0
Primaria	9.4	17.3
Secundaria	8.5	10.8
Terciaria	0.6	2.4
DESEMPLEO ABIERTO		
Sin escolaridad	8.6	11.7
Primaria	9.1	16.7
Secundaria	15.9	20.3
Terciaria	1.5	2.5
SECTOR INFORMAL		
Sin escolaridad	79.6	83.5
Primaria	68.6	73.1
Secundaria	47.4	51.5
Terciaria	31.0	32.5

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Encuesta Nacional de Empleo e Ingreso (ENEI) 2003.

3.2.3 DINÁMICA DEMOGRÁFICA

a) NATALIDAD Y MORTALIDAD INFANTIL

Los avances mostrados por la población guatemalteca en materia educativa durante la década de estudio, tanto en el incremento en los años de escolaridad (1 año en el período de estudio) y en la reducción del analfabetismo (6%) tuvieron un impacto en la dinámica demográfica, principalmente en la reducción de las tasa de natalidad y mortalidad infantil, vinculadas directamente en la baja del analfabetismo de las mujeres e incremento de su escolaridad. Esta situación provocó una baja en el ritmo de crecimiento poblacional, al disminuir en un 0.4% durante la década 1994-2004. Estos datos permiten concluir que por cada año de

incremento en la escolaridad promedio de la mujer, o bien, por cada 1% de reducción en el analfabetismo femenino, la tasa de natalidad se redujo en 0.3 por cada mil niños y la tasa de mortalidad infantil en 3 por cada mil niños. La explicación de este fenómeno reside en que una mujer con mayor escolaridad tiene más acceso a medios de información, conocimiento sobre métodos anticonceptivos así como el hecho de que el tener un número mayor de hijos podría representarle un obstáculo para insertarse en la dinámica del mercado laboral y en el logro de metas personales. Derivado de una mayor escolaridad de la mujer, esta tiene mayor independencia y decisión en la cantidad de hijos que desea procrear. Este mismo hecho provoca un atraso en la edad de la mujer al momento de tener hijos.

Cabe destacar que la edad media de fecundidad aumenta de 28.2 años a 28.4, ya que el tener hijos puede convertirse en un obstáculo en su actividad laboral. En ese contexto, el número promedio de hijos por mujer en Guatemala se redujo de 5.5 a 4.6 para el año 1994 y 2004 respectivamente. Este comportamiento obedece no sólo a que una menor fecundidad de la madre permite destinar mayor cantidad de recursos a cada niño sino producto de su mayor escolaridad tiene acceso a servicios médicos avanzados y cuidados periódicos.

b) ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN

Las variaciones en los principales indicadores educativos, juntamente con otros factores como la urbanización, mejora en los servicios de salud, etc. han incidido en los cambios de la estructura demográfica de la población guatemalteca. Esta muestra un leve incremento en la franja productiva (15-64 años) y post-productiva (65 y más) así como una reducción de la franja pre-productiva (menores de 15 años), aunado a un incremento en la edad promedio de la población 17.3 a 17.6, consecuencia de la reducción en las tasas de natalidad y mortalidad observadas para la década 1994-2004.

De igual forma la edad promedio de vida de la población aumentó en 5 años aproximadamente. Todas estas características relacionadas directamente a los mayores niveles educativos³⁶ de la población, coadyuvaron al proceso de transición demográfica.

Este fenómeno poblacional, caracterizado por la reducción simultánea de las tasas de natalidad y mortalidad y en consecuencia de la tasa de crecimiento poblacional, tendrá un impacto en la actividad económica. Por una parte la reducción de las tasas de crecimiento demográfico, y como consecuencia de la población total, permitirá que la producción nacional por persona (ingreso nacional per cápita) sea mayor; asimismo el gobierno podrá cubrir mayores segmentos de población con la misma cantidad de recursos públicos sin requerir incrementos al presupuesto de educación. Por otra parte, el incremento de la “carga demográfica” respecto a la franja productiva (Población Económicamente Activa –PEA-) obligará la asignación de mayores recursos públicos a la atención y cuidado de este sector poblacional en concepto de seguridad social y pensiones.

Todos estos elementos relacionados con los cambios demográficos de población guatemalteca y su vínculo con las mejoras en los principales indicadores educativos, se observan en el siguiente cuadro.

³⁶ Para la década de referencia, la prioridad fiscal del gasto social de educación se incrementó en 3% respecto al observado en el año 1994. (16.10%). La prioridad fiscal es la proporción del Gasto en Educación sobre el Gasto Público Total.

Cuadro 15
GUATEMALA
INDICADORES DEMOGRÁFICAS Y EDUCATIVOS
1994-2004

INDICADORES	1994	2004
<u>EDUCACIÓN</u>		
Años de Escolaridad	6.7	7.6
Analfabetismo (%)	24.0	17.8
Años de Escolaridad (mujeres)	4.7	5.3
Analfabetismo (Mujeres en %)	25.8	21.3
<u>ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN</u>		
0-14 Años (%)	44.9	44.1
15-64 Años (%)	51.5	51.9
65 y más (%)	3.7	4.0
Relación Dependencia	94.3	92.6
Edad Media Población	17.3	17.6
<u>FECUNDIDAD</u>		
Tasa Global de Fecundidad	5.5	4.6
Tasa de Natalidad	37.3	35.8
<u>MORTALIDAD</u>		
Tasa de Mortalidad Infantil (%)	55.0	39.0
Esperanza de Vida	63.6	68.9
<u>CRECIMIENTO POBLACIONAL</u>		
Tasa de Crecimiento (%)	2.7	2.3

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Desarrollo Humano 2004. PNUD

Un análisis más detallado de los indicadores demográficos, en especial los relacionados con la fecundidad y natalidad respecto al grado de instrucción de la madre, se muestran en el siguiente cuadro. Dichos datos permiten señalar que la tasa de fecundidad es decreciente a mayor nivel educativo tanto al inicio como al final de la década de estudio; por ejemplo, para el año 2004, el número promedio de hijos para mujeres que carecen de escolaridad es de 6.4 mientras que para aquellas con un grado mínimo secundario o más se reduce en 4 hijos. Por otra parte, la edad de la madre al tener el primer hijo es mayor (23.8) respecto a las madres sin escolaridad (18.9). Este comportamiento se debe a la incorporación de la mujer a la dinámica de la economía y a los mercados productivos como

consecuencia de un mayor nivel de instrucción, considerando el obstáculo que le representaría dentro de un mundo competitivo, tener un número mayor de hijos.

Las tasas de mortalidad infantil muestran un descenso a medida que el nivel de instrucción aumenta, pues para el año 2004 la mortalidad era de 45 niños por cada mil nacidos vivos cuyas madres carecían de escolaridad mientras para aquellas con nivel secundario o más se redujo a la mitad. Este hecho está vinculado a varios factores, tales como: las mujeres con mayor nivel de instrucción, que presentan menores tasas de fecundidad, disponen de una mayor cantidad de recursos que pueden destinar para el cuidado y salud de ella y los hijos; así como el hecho de que las condiciones de habitabilidad y salubridad en el hogar son mejores.

Cuadro 16
GUATEMALA
TASAS DE FECUNDIDAD Y MORTALIDAD INFANTIL SEGÚN NIVEL DE
INSTRUCCIÓN DE LA MADRE
1998-2002

Indicador	1998	2002
Tasa global de Fecundidad		
Sin escolaridad	6.8	6.4
Primaria	5.2	4.7
Secundaria y más	2.9	2.1
Edad de la madre al tener el primer hijo		
Sin escolaridad	17.9	18.9
Primaria	19.3	19.8
Secundaria y más	23.1	23.8
Tasa de mortalidad infantil		
Sin escolaridad	70	45
Primaria	54	37
Secundaria y más	27	21
Tasa de mortalidad en la niñez		
Sin escolaridad	76	52
Primaria	60	43
Secundaria y más	42	35

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil 98, 2002.

3.3 ASPECTOS RELATIVOS AL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

Como se mencionó en la sección precedente, los avances en materia de educación, producto de mayores niveles de financiamiento público, han coadyuvado a estimular el crecimiento económico, reducir la pobreza, el desempleo y las desigualdades en el país durante la década 1994-2004; sin embargo estos logros han sido insuficientes en relación a los resultados generados en América Latina y a los requerimientos establecidos por organismos internacionales. En este apartado se analizan los elementos que han condicionado un mayor alcance de los efectos de la educación en los diferentes ámbitos de la sociedad guatemalteca, los cuales están relacionados con la asignación insuficiente, pero principalmente ineficiente de los recursos destinados a la educación y desarrollo.

a) COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMÍA NACIONAL

Como se señaló en el capítulo anterior, el gasto social en Guatemala presenta una tendencia “procíclica”. De acuerdo a estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL), la elasticidad del gasto social con respecto al Producto Interno Bruto en Guatemala, para el período 1994-2004, corresponde a 1.86³⁷. Dicho valor indica que el financiamiento a los sectores sociales se incrementó 1.86% ante una variación de 1% en la producción nacional, reflejando con ello el grado de respuesta proporcionalmente mayor (elástico) del gasto social respecto al desempeño económico; por ello es importante, crear un ambiente macroeconómico estable que estimule la asignación creciente y sostenida de recursos a la educación.

Asimismo el financiamiento educativo se ha visto limitado por variables como la inflación, la cual representa el incremento generalizado y sostenido en el nivel general de precios. Una inflación moderada, adecuadamente controlada, permite conservar el valor adquisitivo (bienes y servicios) de los fondos destinados a los

³⁷ Martner, Ricardo. POLÍTICA FISCAL Y PROTECCIÓN SOCIAL. Serie Gestión Pública. CEPAL (2006).

sectores sociales y que los proyectos de inversión se desarrollen con mayor rapidez de lo que podría ser si de dependiera de la utilización del ahorro o del ingreso acumulado por la tributación. Por el contrario, niveles altos de inflación, obligan al gobierno a aumentar sus gastos para conservar su nivel anterior de actividades, asimismo se elimina los incentivos de ahorro e inversión pública y privada, provocando altos índices de déficit presupuestario.

A lo largo del período de estudio la moneda nacional sufrió una pérdida en su poder adquisitivo de 0.51 centavos por cada quetzal, esto representa que el incremento de 4,000 millones de quetzales en términos nominales al Sector Educativo en diez años, en términos reales (capacidad de compra) fue de 2,000 millones, por lo que el desembolso efectivo al sector educación, que permitió conservar su nivel de actividades, se duplicó³⁸.

b) POLÍTICA FISCAL

Al analizar la política fiscal de Guatemala, se observa una insuficiente e inestable captación de ingresos públicos que ha relegado el cumplimiento de metas de desarrollo. De acuerdo a su estructura, los ingresos públicos, reflejan una alta dependencia de los impuestos indirectos, considerados altamente regresivos, debido a que se asignan a todos por igual e independientemente de las rentas individuales. Estos impuestos aportan el 80% de los ingresos tributarios totales.

Los ingresos públicos se han visto afectados por los altos índices de evasión tributaria que dificultan las posibilidades de incrementar el apoyo a los sectores sociales, debido a que la mayor parte de erogaciones públicas tienen destino definido, siendo los remanentes, los asignados a las políticas sociales, y en consecuencia, los objetivos de desarrollo no responden a una planificación de largo plazo. Según estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, la evasión tributaria en Guatemala, en el período de estudio fue de 66% de la

³⁸ La asignación en educación se incrementó en términos reales de Q.1,300 a Q.2,600 millones. Datos obtenidos de la página del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala. www.minfin.gob.gt y Anuario Estadístico Mineduc 1994-2004.

recaudación en dicho lapso³⁹ equivalente al 6.5% del PIB, aproximadamente 11,000 millones de quetzales para el año 2004. Ingresos que de obtenerse y ser invertidos en educación, reducirían los altos niveles de pobreza y extrema pobreza imperantes en el país.

Guatemala invierte en los servicios sociales el 5.6% del Producto Interno Bruto y en educación 2.2%, con un déficit de 10% y 2% respecto al promedio latinoamericano. Según estimaciones de la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas (UNESCO), Guatemala debe invertir un 5.5% del Producto Interno Bruto en concepto de gasto social de educación⁴⁰, es decir, invertir 6,500 millones adicionales a los 5,500 millones de quetzales asignados, para alcanzar las 4 metas educativas del milenio: universalizar la educación preprimaria, asegurar el logro universal del ciclo primario, elevar a 75% la cobertura de la educación secundaria, erradicar el analfabetismo adulto. El cumplimiento de estas metas implica no solo un salto importante en universalizar el derecho básico a la educación de las personas, sino permite expandir las oportunidades de bienestar y las capacidades productivas de la sociedad.

c) POLÍTICA SOCIAL

En Guatemala, la política social ha sido altamente excluyente, relegada a la disponibilidad de recursos y aislada de la política económica. La composición de los recursos destinados a la gestión de las políticas sociales revela un alto grado de inequidad, centralización e insuficiencia de recursos que han dificultado los objetivos de reducción de pobreza.

El estudio de la distribución del gasto social de educación demuestra esta situación. En promedio, para el período de estudio, el 20% de la población más pobre (Quintil 1) se beneficia del 17% del financiamiento de la educación,

³⁹ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). "Guatemala, Fortalecimiento de la Estructura Tributaria". Guatemala, 2003.

⁴⁰ UNESCO. "Invertir Mejor para invertir Más". Financiamiento y Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe. Chile 2005.

mientras a la población con mayores ingresos se le asigna el 21%. Sin embargo, esta leve diferencia disfraza grandes disparidades en los distintos niveles educativos, a saber: la población con mayores ingresos se beneficia del 82% del financiamiento a la educación universitaria mientras los más pobres únicamente reciben el 1%, siendo en la educación primaria donde los recursos se concentran en mayor cuantía a este grupo (25%). Los mismos patrones se repiten en detrimento de la población indígena y el área rural, pues de cada Q.100.00 asignados a la educación sólo se canaliza a estos grupos Q.37.00 y Q.8.00 (educación universitaria) respectivamente. Por tanto, el gasto social ha sido regresivo, pues los grupos con mayores ingresos y menor vulnerabilidad a la pobreza se han beneficiado en mayor medida del financiamiento a la educación.

Este fenómeno ha agudizado las disparidades en la distribución del ingreso entre los distintos estratos sociales, donde los no indígenas (77%) y el área urbana (66%) concentran la mayor parte del ingreso total; dichas características respecto a otros grupos se observan en el siguiente cuadro.

Cuadro 17
 GUATEMALA
 DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN
 A DIFERENTES GRUPOS SOCIALES Y ECONÓMICOS
 (En porcentajes)
 -2000-

QUINTILES INGRESO	Educac.	Primaria	Secunda.	Terciaria	Distribución Ingreso
Quintil I (+ pobre)	17	21	3	1	3
Quintil II	20	25	12	1	6
Quintil III	21	23	23	5	11
Quintil IV	21	21	31	11	18
Quintil V (+ rico)	21	10	32	82	62
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
GRUPO ÉTNICO					
Indígena	37	42	22	12	23
No indígena	63	58	78	88	77
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
ÁREA					
Rural	59	69	36	8	34
Urbano	41	31	64	92	66
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del estudio "La Pobreza en Guatemala" Banco Mundial, 2000.

CONCLUSIONES

1.- Los cambios generados en la educación en Guatemala durante el período 1994-2004, han incidido en la realidad microeconómica de los individuos mediante mejoras en el nivel de ingreso, menor probabilidad del desempleo y pobreza así como mejoras en la salud y en las condiciones de vida, sin embargo estos avances son todavía insuficientes respecto al rezago histórico acumulado y a los agudos contrastes en materia de equidad que muestra el país.

2.- Las tasas de retorno a la educación en Guatemala reflejan una tendencia creciente respecto a niveles de instrucción más altos. El nivel de rentabilidad de la educación universitaria (74%) es 5 veces mayor a la observada en el nivel primario (15%), asimismo estas tasas son considerablemente mayores en relación a las mostradas al inicio del período, esto debido al premio que otorga el mercado a las personas con mayor calificación así como factores asociados a la escasez de mano de obra calificada.

3.- La evidencia empírica para Guatemala muestra que el ingreso promedio de los individuos está altamente relacionada con su nivel de escolaridad en el período 1994-2004. A medida que el nivel de instrucción aumenta, los ingresos del trabajo son mayores. Las personas sin escolaridad perciben un ingreso promedio 5 veces menor al de las personas que finalizan el nivel universitario, en las cuales se genera un ingreso promedio mensual de Q.4,000.00.

4.- Para todos los niveles educativos, a excepción del nivel secundario, se concluye que los costos privados en los que incurre un individuo al finalizar un ciclo educativo se cubren con los ingresos obtenidos en un año, derivados de la actividad laboral con ese nivel de formación académica. Siendo en la educación primaria donde se cubren dichos costos en un menor tiempo.

5.- La reducción en los niveles de pobreza y extrema pobreza de 6% y 2% respectivamente, estuvo vinculada a los cambios generados en el nivel educativo de la población, en la que la tasa de analfabetismo se redujo un 6% y se incrementó un año el nivel de escolaridad promedio de la población guatemalteca. Este hecho se explica por la mayor participación del Gasto Social de Educación respecto al ingreso nacional, al incrementarse de 1.5% a 2.5% durante la década en referencia.

6.- La educación fue un factor decisivo en los cambios generados a nivel demográfico durante de década 1994-2004, pues contribuyó al proceso de transición demográfica. Como lo muestra la evidencia, a mayor grado de instrucción de la mujer, menores tasas de fecundidad, pues ésta presenta un descenso del 50% entre mujeres sin instrucción y aquellas con nivel secundario. Asimismo el incremento de un año en la escolaridad de la población trajo consigo una reducción de las tasa de mortalidad infantil de 16 por cada mil habitantes, un incremento en la esperanza de vida de 5 años y reducción de la natalidad en 2 por cada mil habitantes.

7.- La educación en Guatemala presenta mejores tasas de cobertura durante la década de referencia, especialmente en la educación primaria, sin embargo, enfrenta grandes retos en materia de eficiencia interna, relacionada con la reducción de tasas de repitencia, deserción y reprobación así como en la calidad de la enseñanza impartida. Los costos públicos de la educación en Guatemala asociados a los niveles de repitencia, deserción y reprobación escolar se estiman en 1,400 millones de quetzales anuales, es decir, el equivalente al 44% del presupuesto asignado al Ministerio de Educación.

8.- La población en condiciones de pobreza ha sido la más excluida de los beneficios del financiamiento público de la educación, pues aún, cuando su contribución a la generación de ingresos públicos es proporcionalmente mayor al de otros sectores, (80% del total de ingresos públicos provienen de impuestos indirectos), es la que menos se beneficia del gasto social, pues el 20% de la

población más pobre recibe solamente el 17% del total del financiamiento a la educación.

9.- El financiamiento a los sectores sociales, especialmente a la educación, se ha visto condicionado durante el período 1994-2004 a una serie de factores de carácter económico como el comportamiento de la economía, ya que en los períodos de auge económico la inversión educativa por habitante creció mientras ésta se redujo durante los períodos de crisis. Asimismo debido al carácter excluyente, insuficiente y regresivo de su financiamiento, el Gasto Social de Educación en Guatemala, no ha coadyuvado a una reducción considerable de las desigualdades existentes entre los distintos sectores del país; por el contrario, se ha convertido en uno de sus determinantes. Los recursos públicos destinados a la educación que representan el 2.2% del Producto Interno Bruto no alcanzan el promedio regional (4.5%), así como los requerimientos mínimos necesarios para alcanzar las metas educativas que permitan la reducción de la pobreza, estimados en un 5.5% de la producción interna.

RECOMENDACIONES

Tomando en consideración las conclusiones del presente trabajo se recomienda:

1.- Al Gobierno Central:

a) Proteger las inversiones públicas a la educación, a través de la creación de un fondo de estabilización de ingresos públicos destinados a los sectores sociales que permita contrarrestar el efecto procíclico del gasto social. Esto generará un flujo consistente y sostenido de recursos que permitirá alcanzar las metas a nivel educativo y de desarrollo.

b) Generar espacios de articulación entre la política económica y la política social, que estimulen altas tasas de crecimiento económico compatibles con equidad y reducción de pobreza, por medio de una estrategia que facilite la incorporación de dicha población a los mercados productivos y a la dinámica de la economía. Para ello es importante iniciar programas de capacitación del recurso humano de acuerdo a las ventajas potenciales de cada región del país, acompañado de la asesoría técnica y financiera en la creación de pequeñas y medianas empresas en las comunidades con mayores índices de pobreza.

2.- A la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia en conjunto con la Dirección Técnica de Presupuesto:

a) Elaborar un Plan Nacional a largo plazo en el marco de la reforma educativa, que permita por una parte, equilibrar los recursos disponibles en términos agregados con las prioridades del país y las metas educativas propuestas, así como adaptar el presupuesto de educación y los programas a cambios en los escenarios económicos y políticos del país.

b) Incorporar sistemas de evaluación y desempeño de programas de inversión social en educación que determinen la eficiencia y alcance de las asignaciones a

los sectores sociales, facilite la toma de decisiones y promueva el compromiso de los servidores públicos con los resultados propuestos.

3.- Al Ministerio de Educación:

a) Buscar consensos que permitan involucrar en forma activa a los padres de familia y líderes comunitarios en el manejo del sistema educativo así como en la administración de las escuelas en las comunidades, a través de incrementar la cuota de responsabilidad de los padres de familia en la toma de decisiones y administración de los recursos.

b) Mejorar la eficiencia y calidad de la educación mediante la capacitación continua de los maestros, revalorización de la labor docente a través de incrementos salariales y la focalización de recursos hacia sectores con mayor grado de exclusión.

3.- A la Superintendencia de Administración Tributaria:

a) Promover un mayor dinamismo de los ingresos públicos a través de la reducción de la evasión tributaria, la promoción de instituciones legales que incentiven la incorporación del sector informal al sistema tributario y el fortalecimiento de la administración tributaria y con ello aprovechar la coercitividad del Estado para disponer de mayores fondos públicos que se destinen a financiar la educación y otros servicios sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). **Estrategia de País con Guatemala**. Guatemala, 2004.
- 2.- Banco Mundial. **La pobreza en Guatemala**. Departamento de Desarrollo Humano. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Estados Unidos, 2000.
- 3.- Cely S., Nathalie, Rossana Mostajo y Meter Gregory. **Guatemala: Hacia un Gasto Social más eficiente, equitativo y transparente**. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). Guatemala, 2003.
- 4.- Centro de Investigaciones Económicas y Sociales (CIEN). **Informe de Progreso Educativo**. Guatemala, 2002.
- 5.- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL). **La brecha de la Equidad: Una segunda evaluación**. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Chile, 2000.
- 6.- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). **Panorama Social de América Latina**. Año 2001, 2004, 2005. Organización de las Naciones Unidas. Chile.
- 7.- Cuadrado Roura, Juan R. **Política Económica: Objetivos e Instrumentos**. Editorial Mc.Graw-Hill. 2da. Edición. España, 2001.
- 8.- De Ferranti, David. **Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la Historia?**. Banco Mundial, 2003.
- 9.- Fernández Díaz, Andres; José Gamir y Luis Rodríguez. **Política Económica**. Editorial Mc. Graw-Hill. 3era. Edición. México, 2002.
- 10.- Gerardo Molina, Carlos. **Gasto Social en América Latina**. Instituto Interamericano para el Desarrollo (INDES). 2002.
- 11.- Hernández Sampieri, Roberto. **Metodología de la Investigación**. Editorial Mc.Graw Hill. 3era. Edición. México, 2003.
- 12.- Instituto Nacional de Estadística (INE). **Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM)**. Guatemala, 1999.

- 13.- Instituto Nacional de Estadística (INE). **Perfil de la Pobreza en Guatemala.** Programa de mejoramiento de las encuestas de condiciones de vida. Guatemala, 2002.
- 14.- Irarrázabal, Ignacio. **El Impacto Redistributivo del Gasto Social.** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Serie Políticas Sociales. Chile, 1994.
- 15.- Lira, Luis. **Revalorización de la Planificación del Desarrollo.** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Area de Gestión de Desarrollo Local y Regional. Chile, 2004.
- 16.- Martín, Juan. **Panorama de la Gestión Pública en América Latina.** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Chile, 2004.
- 17.- Ministerio de Educación (MINEDUC). **Anuarios Estadísticos de 1994-2001.** Guatemala.
- 18.- Mostajo Guardia, Rossana. **El sistema presupuestario en el Perú.** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Chile, 2002.
- 19.- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). **Informe Nacional de Desarrollo Humano.** Guatemala 2002, 2003, 2005.
- 20.- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). **Informe del Progreso Educativo en América Latina 2006.** Chile, 2006.
- 21.- Sachs, Jeffrey y Felipe Larraín. **Macroeconomía en la Economía Global.** Editorial Prentice Hall. México, 1994.
- 22.- Salvatore, Dominic. **Desarrollo Económico.** Editorial McGraw-Hill. Colombia, 1999.
- 23.- UNESCO. **Alcanzando las Metas Educativas.** Proyecto Regional de Indicadores Educativos. Cumbre de las Américas. Chile, 2003.
- 24.- UNESCO. **Compendio Mundial de la Educación 2004.** Instituto de Estadística de la UNESCO. Montreal, 2004.

25.- UNESCO. **Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe.** Serie Seminarios y Conferencias. Chile, 2005.

26.- UNESCO. **Situación educativa de América Latina y el Caribe 1980-2000.** Oficina Regional de Educación. Chile, 2002.

ANEXOS

ANEXOS

A. INDICADORES ECONÓMICOS (1994-2004)

CUADRO A1
GUATEMALA
PRODUCTO INTERNO BRUTO NOMINAL Y REAL

Año	Precios Constantes	%Var.	Precios Corrientes	PIB REAL per capita
1994	3,982.70	4.0%	74,669.20	2.8%
1995	4,179.80	4.9%	85,156.70	2.7%
1996	4,303.40	3.0%	95,478.60	0.3%
1997	4,491.20	4.4%	107,942.90	1.6%
1998	4,715.50	5.0%	124,022.50	2.3%
1999	4,896.90	3.8%	135,286.90	1.0%
2000	5,073.60	3.6%	149,743.10	1.2%
2001	5,191.90	2.3%	164,870.10	-0.2%
2002	5,308.70	2.2%	182,274.70	-0.2%
2003	5,421.90	2.1%	197,598.70	-0.4%
2004	5,566.40	2.6%	217,075.40	0.2%

Fuente: Página del Banco de Guatemala: www.banguat.gob.gt

CUADRO A2
GUATEMALA
INFLACIÓN Y PODER ADQUISITIVO DE LA MONEDA

Año	Índice de Precios al Consumidor	Inflación	Poder Adquisitivo	Perdida de Poder Adquisitivo
1994	100.0	11.59	1.00	0.00
1995	108.6	8.61	0.92	0.08
1996	120.4	10.85	0.83	0.17
1997	129.0	7.13	0.78	0.22
1998	138.6	7.48	0.72	0.28
1999	145.4	4.92	0.69	0.31
2000	152.8	5.08	0.65	0.35
2001	166.5	8.91	0.60	0.40
2002	177.0	6.33	0.57	0.43
2003	187.3	5.85	0.53	0.47
2004	204.6	9.23	0.49	0.51

Fuente: Página del Instituto Nacional de Estadística: www.ine.gob.gt y del Banco de Guatemala: www.banguat.gob.gt.

CUADRO A3
GUATEMALA
COMPOSICIÓN DE GASTO PÚBLICO EJECUTADO
-porcentaje del total de gasto público-

GASTO PÚBLICO	Admon. Gubernamental	Defensa y Seguridad Interna	Educación	Deuda Pública
1994	17.80%	14.60%	16.10%	11.20%
1995	17.30%	14.20%	16.40%	10.80%
1996	17.07%	13.44%	16.69%	10.49%
1997	16.84%	12.72%	16.99%	10.18%
1998	16.62%	12.04%	17.29%	9.89%
1999	16.40%	11.40%	17.60%	9.60%
2000	15.68%	10.75%	17.93%	9.72%
2001	14.99%	10.14%	18.26%	9.84%
2002	14.33%	9.56%	18.60%	9.96%
2003	13.70%	9.01%	18.95%	10.08%
2004	13.10%	8.50%	19.30%	10.20%

Fuente: Página del Ministerio de Finanzas Públicas: www.minfin.gob.gt

CUADRO A4
GUATEMALA
COMPOSICIÓN GASTO SOCIAL EJECUTADO
% en relación al PIB

AÑO	Total	GASTO SOCIAL EDUCACIÓN				OTROS GASTOS	
		Ministerio de Educación	Fondos Sociales	USAC	Otros	Ejercito	Admon. Gubernamen
1994	1.5%	0.9%	0.2%	0.2%	0.1%	0.9%	2.0%
1995	1.7%	1.1%	0.2%	0.2%	0.1%	1.0%	1.6%
1996	1.6%	1.1%	0.2%	0.2%	0.0%	0.8%	1.7%
1997	1.8%	1.2%	0.3%	0.2%	0.1%	0.7%	1.9%
1998	2.1%	1.3%	0.4%	0.2%	0.2%	0.7%	2.1%
1999	2.4%	1.6%	0.4%	0.3%	0.1%	1.0%	2.0%
2000	2.4%	1.7%	0.2%	0.3%	0.2%	0.8%	2.1%
2001	2.7%	1.9%	0.3%	0.4%	0.1%	0.9%	1.7%
2002	2.5%	1.7%	0.3%	0.3%	0.2%	1.0%	2.0%
2003	2.6%	1.8%	0.4%	0.4%	0.1%	0.7%	1.8%
2004	2.5%	1.6%	0.4%	0.3%	0.1%	1.0%	2.0%

Fuente: Página del Ministerio de Finanzas Públicas: www.minfin.gob.gt

CUADRO A5
GUATEMALA: Regiones
GASTO SOCIAL EN EDUCACIÓN POR HABITANTE (EJECUTADO)
-En dólares del año 2000-

REGION	Petén	Metropolitana	PROMEDIO	Sur Oriente	Sur Occidente	Central	Noroccidente	Nororiente	Norte
POBREZA	59.30%	11.70%		65.50%	72.10%	43.10%	79.20%	49.90%	75.30%
1994	38.5	34.4	27.0	24.4	23.8	23.7	21.2	19.7	21.2
1995	39.3	35.1	27.6	24.9	24.3	24.2	21.7	20.1	21.7
1996	40.2	35.9	28.2	25.4	24.9	24.7	22.2	20.5	22.2
1997	41.0	36.6	28.8	26.0	25.4	25.2	22.6	21.0	22.6
1998	41.9	37.4	29.4	26.5	25.9	25.8	23.1	21.4	23.1
1999	42.8	38.2	30.0	27.1	26.5	26.3	23.6	21.9	23.6
2000	49.0	38.5	31.7	29.7	29.2	27.6	25.0	23.3	24.3
2001	50.9	38.3	34.7	32.9	32.3	30.5	28.1	31.8	27.2
2002	44.9	29.9	29.0	28.4	28.2	26.4	25.0	23.4	22.1
2003	52.1	36.4	35.4	34.7	34.6	32.6	31.2	29.5	28.2
2004	64.8	48.6	44.0	43.5	43.4	40.4	39.3	37.5	33.1

Fuente: Página del Ministerio de Finanzas Públicas: www.minfin.gob.gt

B. INDICADORES EDUCATIVOS (1994-2004)

CUADRO B1
GUATEMALA
NIVEL PRIMARIO
INDICADORES DE COBERTURA Y EFICIENCIA

Año	Tasa Bruta de Escolaridad	Tasa Neta de Escolaridad	Tasa de Deserción	Tasa de Retención	Tasa de Repitencia	Tasa de Aprobación	Tasa de Reprobación	Promedio alumno/docente ^e
1994	82.70%	68.20%	8.40%	91.60%	15.60%	73.60%	26.40%	27.70
1995	84.00%	69.20%	7.70%	92.30%	15.47%	80.49%	19.51%	37.30
1996	84.30%	69.10%	8.20%	91.80%	15.30%	74.50%	25.50%	34.90
1997	88.20%	72.50%	10.54%	89.46%	14.92%	81.91%	18.09%	34.20
1998	93.94%	77.67%	12.93%	87.07%	14.87%	82.22%	17.78%	32.10
1999	99.82%	81.07%	11.44%	88.56%	15.18%	81.82%	18.18%	31.40
2000	102.15%	84.30%	11.44%	88.56%	15.15%	82.23%	17.77%	29.50
2001	103.27%	87.78%	7.02%	92.98%	14.63%	82.93%	17.07%	30.00
2002	106.40%	87.48%	7.71%	92.29%	14.86%	83.01%	16.99%	30.20
2003	108.55%	89.20%	5.03%	94.97%	14.17%	83.09%	16.91%	30.57
2004	112.45%	92.41%	7.01%	92.99%	14.00%	84.10%	15.90%	30.89

Fuente: Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación 1994-2004 y página del ministerio:
www.mineduc.gob.gt

**CUADRO B2
GUATEMALA
NIVEL BÁSICO
INDICADORES DE COBERTURA Y EFICIENCIA**

Año	Tasa Bruta de Escolaridad	Tasa Neta de Escolaridad	Tasa de Deserción	Tasa de Retención	Tasa de Repitencia	Tasa de Aprobación	Tasa de Reprobación	Promedio alumno/docente
1994	31.40%	20.00%	7.62%	92.38%	4.03%	40.95%	59.05%	14.20
1995	32.00%	20.30%	7.62%	92.38%	4.06%	45.00%	55.00%	15.95
1996	31.96%	19.90%	4.70%	95.30%	4.30%	45.00%	55.00%	15.80
1997	32.30%	20.40%	4.23%	95.77%	4.11%	46.83%	53.17%	15.32
1998	32.55%	20.33%	3.70%	96.30%	3.93%	48.90%	51.10%	14.86
1999	35.34%	21.39%	15.73%	84.27%	4.42%	50.53%	49.47%	14.40
2000	41.03%	24.03%	17.05%	82.95%	4.35%	53.97%	46.03%	14.10
2001	43.64%	26.16%	8.10%	91.90%	3.68%	54.86%	45.14%	14.66
2002	47.34%	27.48%	9.26%	90.74%	3.52%	56.24%	43.76%	15.25
2003	49.59%	28.95%	7.92%	92.08%	2.96%	57.93%	42.07%	15.86
2004	53.00%	31.33%	6.17%	93.83%	2.94%	58.01%	41.99%	16.71

Fuente: Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación 1994-2004 y página del ministerio:
www.mineduc.gob.gt

**CUADRO B3
GUATEMALA
NIVEL DIVERSIFICADO
INDICADORES DE COBERTURA Y EFICIENCIA**

Año	Tasa Bruta de Escolaridad	Tasa Neta de Escolaridad	Tasa de Deserción	Tasa de Retención	Tasa de Repitencia	Tasa de Aprobación	Tasa de Reprobación	Promedio alumno/docente
1994	13.60%	10.90%	6.00%	94.00%	2.03%	60.36%	39.64%	15.00
1995	13.50%	11.30%	6.00%	94.00%	2.01%	60.90%	39.10%	14.20
1996	13.40%	11.30%	3.10%	96.90%	1.92%	60.00%	40.00%	16.10
1997	14.30%	12.10%	5.45%	94.55%	1.67%	61.30%	38.70%	14.74
1998	14.52%	12.19%	9.76%	90.24%	1.82%	64.02%	35.98%	13.49
1999	14.78%	12.71%	16.49%	83.51%	1.55%	65.32%	34.68%	12.35
2000	20.69%	15.03%	14.40%	85.60%	1.43%	65.63%	34.37%	11.30
2001	22.02%	15.75%	6.36%	93.64%	1.45%	66.03%	33.97%	11.74
2002	23.95%	16.71%	13.52%	86.48%	1.34%	67.10%	32.90%	12.20
2003	25.38%	17.35%	9.02%	90.98%	1.22%	67.79%	32.21%	12.68
2004	27.79%	17.53%	5.36%	94.64%	1.23%	68.03%	31.97%	13.18

Fuente: Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación 1994-2004 y página del ministerio:
www.mineduc.gob.gt

**CUADRO B4
GUATEMALA
TASAS DE ANALFABETISMO Y AÑOS DE ESCOLARIDAD**

Año	Años de Escolaridad	Analfabetismo (%) 15-24 años	Analfabetismo (%) 15 a + años	Años de Escolaridad (mujeres)	Analfabetismo (Mujeres en %) 15-24 años	Analfabetismo (Mujeres en %) 15 a + años
1994	6.7	24.0	36.5	4.7	25.8	42.7
1995	6.7	23.4	36.3	4.8	25.6	41.6
1996	6.9	22.5	36.2	4.8	25.1	43.5
1997	7.0	22.1	34.5	4.7	24.9	41.4
1998	7.0	21.6	31.7	4.9	24.6	39.8
1999	7.1	21.7	29.8	5.0	24.7	34.9
2000	7.3	20.0	29.6	5.0	23.8	33.6
2001	7.4	19.5	29.6	5.2	23.0	33.1
2002	7.3	18.4	29.4	5.1	22.1	33.0
2003	7.5	17.9	29.3	5.3	21.6	32.8
2004	7.6	17.8	29.2	5.3	21.3	32.1

Fuente: CONALFA, Comité Nacional de Alfabetización. MINEDUC, Ministerio de Educación. PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005.

C. INDICADORES DEL MERCADO LABORAL (1994-2004)

**CUADRO C1: GUATEMALA.
SEGÚN NIVEL DE ESCOLARIDAD.-En porcentajes-**

Año	SUBEMPLEO			DESEMPLEO ABIERTO			SECTOR INFORMAL					
	Sin escolaridad	Primaria	Secundaria	Terciaria	Sin escolaridad	Primaria	Secundaria	Terciaria	Sin escolaridad	Primaria	Secundaria	Terciaria
1994	16.2	9.4	8.5	0.6	8.6	9.1	15.9	1.5	79.6	68.6	47.4	31.0
1995	16.0	9.3	8.4	0.6	8.5	9.0	15.7	1.5	78.6	67.8	46.8	30.6
1996	18.3	10.8	9.7	0.7	9.8	10.4	18.2	1.7	91.0	78.5	54.2	35.5
1997	17.3	8.9	8.0	0.6	8.1	8.6	15.0	1.4	75.3	64.9	44.8	29.3
1998	18.4	10.0	9.0	0.6	9.1	9.7	16.9	1.6	84.7	73.0	50.4	33.0
1999	21.3	10.9	9.8	0.7	10.0	10.5	18.4	1.7	92.1	79.4	54.9	35.9
2000	22.4	9.9	8.9	0.6	9.0	9.6	16.7	1.6	83.7	72.1	49.8	32.6
2001	19.7	8.3	7.5	0.5	7.6	8.0	14.0	1.3	70.0	60.3	41.7	27.3
2002	18.4	8.8	7.9	0.9	8.0	8.5	14.9	1.4	74.3	64.1	44.3	29.0
2003	21.5	11.0	9.9	1.5	10.0	12.3	18.6	1.8	93.0	80.2	55.4	36.2
2004	22.0	17.3	10.8	2.4	11.7	16.7	20.3	2.5	83.5	73.1	51.5	32.5

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo e Ingreso (ENEI). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM). Panorama Laboral 2004. América Latina y el Caribe. Organización Internacional del Trabajo.

D. INDICADORES DEMOGRÁFICOS (1994-2004).

CUADRO D1
GUATEMALA
PRINCIPALES INDICADORES DEMOGRÁFICOS

Año	ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN					FECUNDIDAD		MORTALIDAD		POBLA.
	0-14 Años (%)	15-64 Años (%)	65 y más (%)	Relación Dependencia	Edad Media Población	Tasa Global de Fecundidad	Tasa de Natalidad	Tasa de Mortalidad Infantil (%)	Esperanza de Vida	Tasa de Crecimiento (%)
1994	44.9	51.5	3.7	94.3	17.3	5.5	38.9	55.0	63.6	2.7
1995	44.6	51.2	4.2	93.7	17.1	5.3	38.6	53.2	63.8	2.6
1996	44.5	51.4	4.1	93.5	17.2	5.3	38.5	53.0	64.4	2.5
1997	44.3	51.6	4.1	93.0	17.2	5.2	38.4	50.4	64.9	2.5
1998	44.2	51.6	4.2	92.8	17.4	5.1	38.4	48.9	65.6	2.4
1999	44.3	51.8	3.9	93.0	17.5	5.0	37.3	45.5	66.3	2.5
2000	44.2	51.8	3.9	92.8	17.5	4.9	37.0	43.1	66.7	2.4
2001	43.9	52.0	4.1	92.8	17.4	4.7	36.5	42.7	67.5	2.3
2002	44.1	51.7	4.2	92.7	17.6	4.8	36.2	41.0	68.1	2.4
2003	44.0	52.0	4.0	92.6	17.5	4.6	36.0	40.1	68.7	2.3
2004	44.1	51.9	4.0	92.6	17.6	4.6	35.8	39.0	68.9	2.3

Fuente: Censos Nacionales de Población X y XI (1994,2002). Instituto Nacional de Estadística. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). División de Población de la CEPAL. www.cepal.org/celade.