

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

**El Costo del Fracaso Escolar en el Sistema Educativo de
Guatemala, análisis del período 2009 a 2018**

TESIS
PRESENTADA A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS

POR

JULIO ROBERTO ESTRADA SIERRA

PREVIO A CONFERIRLE EL TÍTULO DE

ECONOMISTA

EN EL GRADO ACADEMICO DE

LICENCIADO

GUATEMALA, SEPTIEMBRE 2020

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA

DECANO	Lic. Luis Antonio Suárez Roldán
SECRETARIO	Lic. Carlos Roberto Cabrera Morales
VOCAL I	Lic. Carlos Alberto Hernández Gálvez
VOCAL II	MSc. Byron Giovanni Mejía Victorio
VOCAL III	Vacante
VOCAL IV	BR. CC.LL. Silvia María Oviedo Zacarías
VOCAL V	P.C. Omar Oswaldo García Matzuy

PROFESIONALES QUE PRACTICARON
EXAMEN GENERAL PRIVADO PLAN 1975

PRESIDENTE	Lic. Max Edgar González Salam
SECRETARIO	Lic. Carlos Humberto Sierra Conedera
EXAMINADOR	Lic. Edgar Augusto Ramírez
EXAMINADOR	Lic. Carlos René Estrada
EXAMINADOR	Lic. José María B.

JURADO QUE PRACTICÓ EXAMEN PRIVADO DE TESIS

PRESIDENTE	Lic. Rubelio Isaías Rodríguez Tello
SECRETARIO	Lic. Werner Santos Salguero García
EXAMINADOR	Lic. Miguel Estuardo Jolón Pérez

Ciudad de Guatemala
Abril 27, 2020

Licenciado
William Edgardo Sandoval Pinto
Director de la Escuela de Economía
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable señor Director:

Me dirijo a usted, en relación al ***Dictamen ESC. ECONOMÍA 01-2020***, de la Dirección Escuela de Economía de la Facultad De Ciencias Económicas, del pasado 16 de enero 2020, en que se me designó como Asesor de Tesis, del estudiante *Julio Roberto Estrada Sierra, carne 7916147* para el estudio denominado **"El Costo del Fracaso Escolar en el Sistema Educativo de Guatemala, Análisis del Período 2009 a 2018"**.

Hago de su conocimiento en relación al trabajo de investigación, que he establecido que se han utilizado los métodos y técnicas requeridas, así mismo que he realizado observaciones y recomendaciones que han sido atendidas satisfactoriamente por el estudiante, por lo cual, me permito presentar **DICTAMEN SATISFACTORIO** y recomendarlo para su defensa en el Examen Privado de Tesis.

Agradeciendo su atención a la presente, me suscribo deferentemente,



Oscar Francisco Pineda Garay
Colegiado 10922

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE
CIENCIAS ECONÓMICAS
Edificio "s-8"
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

J.D-TG. No. 00816-2020
Guatemala, 17 de noviembre del 2020

Estudiante
JULIO ROBERTO ESTRADA SIERRA
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estudiante:

Para su conocimiento y efectos le transcribo el Punto Cuarto, inciso 4.1, subinciso 4.1.1 del Acta 21-2020, de la sesión celebrada por Junta Directiva el 12 de noviembre de 2020, que en su parte conducente dice:

"CUARTO: ASUNTOS ESTUDIANTILES

4.1 Graduaciones

4.1.1 Elaboración y Examen de Tesis

Se tienen a la vista las providencias de las Escuelas de Contaduría Pública y Auditoría, Economía, Administración de Empresas y Estudios de Postgrado en las que se informa que los estudiantes que se indican a continuación, aprobaron los Exámenes de Tesis, por lo que se trasladan las Actas del Jurado Examinador de Tesis y los expedientes académicos.

Junta Directiva acuerda: 1º. Aprobar las Actas de los Jurados Examinadores de Tesis. 2º. Autorizar la impresión de tesis y la graduación a los siguientes estudiantes:

ESCUELA DE ECONOMÍA

NOMBRE	REGISTRO ACADÉMICO	TEMA DE TESIS
JULIO ROBERTO ESTRADA SIERRA	7916147-2	EL COSTO DEL FRACASO ESCOLAR EN EL SISTEMA EDUCATIVO DE GUATEMALA, ANÁLISIS DEL PERÍODO 2009 A 2018

3º. Manifiestar a los estudiantes que se les fija un plazo de seis meses para su graduación".

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

LIC. CARLOS ROBERTO CABRERA MORALES
SECRETARIO



m.ch

DEDICATORIA

Este trabajo está dedicado a:

Mis padres, hermanos y toda la familia que me apoyó durante mi vida estudiantil.

A mi esposa y mis hijos que siempre han estado conmigo, motivándome para alcanzar las metas que nos hemos propuesto.

A los centros de estudio, en donde obtuve el conocimiento de base que ha permitido diferentes logros.

A todas las personas con que he tenido oportunidad de trabajar, que me han compartido sus conocimientos y experiencia.

A mi Guatemala, a la que he tratado de hacer más grande y mejor.

Al ser supremo que me ha dado tanto.

Contenido

I.	Introducción	- 11 -
II.	Marco referencial	- 14 -
2.1	Educación y economía.....	- 20 -
2.2	Oferta educativa.....	- 23 -
2.3	Política pública	- 28 -
2.4	Presupuesto público.....	- 31 -
2.5	Gasto Tributario en Educación	- 37 -
2.6	Gasto de las familias	- 39 -
III.	El costo del fracaso escolar en el Sistema Educativo de Guatemala	- 42 -
3.1	Conceptualización	- 42 -
3.2	Determinación de la inversión educativa	- 49 -
3.3	Determinación del fracaso escolar.....	- 60 -
3.4	Determinación del costo del fracaso escolar.....	- 77 -
3.5	Factores asociados al fracaso escolar	- 84 -
3.6	Políticas educativas y éxito escolar	- 86 -
3.7	Potencial del bono demográfico en Guatemala.....	- 87 -
3.8	Evaluación de la hipótesis.....	- 93 -
IV.	Hallazgos y consideraciones de política	- 95 -
V.	Conclusiones	- 104 -
VI.	Recomendaciones:.....	- 106 -
VII.	Bibliografía	- 108 -
	Anexos.....	- 111 -

Índice de tablas

Tabla 1 Población por área de residencia y pueblo de pertenencia	- 14 -
Tabla 2 Evolución de la población por rango de edad, según Censo.....	- 16 -
Tabla 3 Comparación niveles educativos internacionales y Guatemala	- 24 -
Tabla 4 Estudiantes inscritos por nivel educativo y sector, 2018	- 25 -
Tabla 5 Indicadores educativos seleccionados por sector y nivel	- 27 -
Tabla 6. Indicadores de inversión en educación de Guatemala	- 35 -
Tabla 7 Razones para no asistir a la escuela, según Censos	- 43 -
Tabla 8 Principales razones para no asistir a la escuela. Censo 2018	- 44 -
Tabla 9 Comparación de estudiantes por grado y edad de ingreso	- 45 -
Tabla 10 Comparación idioma que aprendió a hablar e idioma que lee escribe -	47 -
Tabla 11 Evolución del Presupuesto ejecutado del Ministerio de Educación.....	- 52 -
Tabla 12 Inercia presupuestaria del MINEDUC.....	- 54 -
Tabla 13 Integración de la inversión educativa 2009 - 2018	- 57 -
Tabla 14 Variación de la inversión real por estudiante y nivel educativo	- 60 -
Tabla 15 Fracaso Escolar, primaria, sector oficial. 2018	- 63 -
Tabla 16 Índice de eficiencia en Primaria.....	- 65 -
Tabla 17 Fracaso escolar, ciclo básico, sector oficial. 2018.....	- 69 -
Tabla 18 Índice de Eficiencia del Ciclo Básico	- 70 -
Tabla 19 Índice de Eficiencia, ciclo Diversificado.....	- 74 -
Tabla 20 Fracaso escolar en ciclo diversificado por rama de enseñanza.....	- 75 -
Tabla 21 Total de estudiantes No promovidos o Retirados por nivel educativo -	75 -
Tabla 22 Pérdida presupuestaria por fracaso escolar en Preprimaria.....	- 78 -
Tabla 23 Perdida presupuestaria por fracaso escolar en Primaria	- 78 -
Tabla 24 Pérdida presupuestaria por fracaso escolar en ciclo básico.....	- 79 -
Tabla 25 Pérdida presupuestaria por fracaso escolar en ciclo diversificado	- 80 -
Tabla 26 Uso de TIC según rango de edad	- 91 -

Índice de gráficas

Gráfica 1. Población por rangos de edad y sexo. 2018	- 15 -
Gráfica 2 Evolución del Producto Interno Bruto	- 17 -
Gráfica 3 Población por rango de edad y nivel educativo. 2018	- 23 -
Gráfica 4. Evolución de la matrícula por nivel educativo y sector 2006 - 2018	- 26 -
Gráfica 5 Evolución de la matrícula, sector oficial, por nivel 2006 - 2018	- 30 -
Gráfica 6 Evolución del Presupuesto general y del Mineduc. 2009 - 2018	- 33 -
Gráfica 7 Presupuesto General y del Mineduc, por fuente de financiamiento	- 34 -
Gráfica 8 Ingresos ordinarios y Presupuesto MINEDUC	- 36 -
Gráfica 9 Evolución del Gasto Tributario 2009 - 2018	- 38 -
Gráfica 10 Gasto Tributario en Educación (Centros Educativos)	- 39 -
Gráfica 11 Población por nivel de escolaridad, según censo	- 40 -
Gráfica 12 Evolución tasa de distorsión en 1er grado primaria	- 46 -
Gráfica 13 Asistencia Escolar por edad simple. 2018	- 48 -
Gráfica 14 Evolución real del Presupuesto del MINEDUC	- 55 -
Gráfica 15 Evolución de la inversión por nivel educativo	- 58 -
Gráfica 16 Comparación de la Inversión anual por estudiante, nominal y real	- 59 -
Gráfica 17 Evolución del fracaso escolar en preprimaria	- 61 -
Gráfica 18 Evolución del fracaso escolar en Primaria	- 62 -
Gráfica 19 Evolución del fracaso escolar en Primaria, por grados	- 64 -
Gráfica 20 Cobertura educativa ciclo básico, por sector	- 66 -
Gráfica 21 Evolución del fracaso escolar, sector oficial, Ciclo Básico	- 67 -
Gráfica 22 Evolución del fracaso escolar en ciclo básico, por grado	- 68 -
Gráfica 23 Cobertura educativa ciclo diversificado, por sector	- 71 -
Gráfica 24 Evolución del fracaso escolar, sector oficial, ciclo diversificado	- 72 -
Gráfica 25 Evolución del fracaso escolar en ciclo diversificado, por grado	- 73 -
Gráfica 26 Comparación del fracaso escolar por nivel educativo	- 76 -
Gráfica 27 Pérdida nominal por fracaso escolar	- 81 -
Gráfica 28 Pérdida por fracaso escolar en relación al PIB	- 81 -

Gráfica 29	Perdidas por fracaso y Repitencia	- 82 -
Gráfica 30	Población urbana y rural, por Censo de Población	- 88 -
Gráfica 31	Población Productiva y Dependiente por Censo de Población	- 90 -
Gráfica 32	Escolaridad de la población guatemalteca, 2018	- 91 -
Gráfica 33	Uso de TIC según escolaridad	- 92 -

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1	Incidencia de Pobreza Total por departamento. ENCOVI 2014.....	- 18 -
Ilustración 2	Gasto promedio per cápita anual en educación.....	- 41 -
Ilustración 3	Exclusión educativa en primero básico	- 48 -
Ilustración 4	Ejemplo de integración del costo actividades centrales	- 56 -

Acrónimos

BANGUAT	Banco de Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; Banco Mundial
CEMUCAF	Programa Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana
CEH	Comisión para el Esclarecimiento Histórico
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DIGEDUCA	Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa
ENCOVI	Encuestas de Condiciones de Vida
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MDN	Ministerio de la Defensa Nacional
MICIVI	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MIFAPRO	Fondo Social Mi Familia Progresá
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
NUFED	Programa de Núcleos Educativos Familiares para el Desarrollo
OPF	Organizaciones de Padres de Familia
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAIN	Programa de Atención Integral al Niño
PEAC	Programa de Educación Primaria Acelerada
PIB	Producto Interno Bruto
PMA o WFP	Programa Mundial de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentación Escolar
SEN	Sistema Educativo Nacional
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República
SOSEP	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -por sus siglas en idioma inglés-
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala

“El Costo del Fracaso Escolar en el Sistema Educativo de Guatemala, análisis del período 2009 a 2018”

I. Introducción

El desafío del trabajo futuro, es asegurar que todas las personas estén capaces de continuar el aprendizaje a lo largo de la vida, en este sentido, es fundamental lograr que el estudiantado desarrolle las competencias necesarias para adaptarse al cambio, *“la forma en que vivimos está cambiando drásticamente, en muchos países la gente está hablando de la 'cuarta revolución industrial', caracterizada por automatización, digitalización, crecimiento del empleo de plataformas y aplicación de inteligencia artificial, estos desarrollos hacen que las viejas habilidades queden obsoletas al tiempo que crean demanda de nuevas y diferentes habilidades”* (OIT, 2019).

Este trabajo de investigación, se orienta a establecer el potencial de país para aprovechar el bono demográfico, desde la perspectiva del fracaso escolar y la vinculación de la educación con las necesidades de la estructura económica de Guatemala. La investigación se centra en el sector oficial del Sistema Educativo Nacional; dos razones hay para esto, en la Constitución de la República se designó al Ministerio de Educación como rector de la educación, el cual brinda estos servicios a través del sector oficial; por otro lado, en cumplimiento de este mandato, el sector oficial atiende al 72% del estudiantado en los niveles preprimaria, primaria, básico y diversificado.

En el Marco Referencial o Marco Teórico, permite definir en el tiempo y el espacio el valor de la investigación y la propuesta que contiene. En este sentido, se presentan diferentes dimensiones de la realidad económico-social de Guatemala. Se muestra la vinculación entre educación y economía, destacando características sociodemográficas del país, la existencia de un “Bono Demográfico” y su relación

con la población potencialmente productiva. Se evidencia la estabilidad económica en términos de crecimiento del Producto Interno Bruto, que sin embargo no impacta en el bienestar de la población, por el acceso desigual a la riqueza y el poder político, así como al racismo y la exclusión social.

Se presenta información sobre la oferta educativa para los niveles que corresponden al Ministerio de Educación, en donde participan como oferentes: el sector oficial, el sector privado, el sector por cooperativa de enseñanza y el sector municipal. Se incluye la importancia de la política pública como acción del Estado para corregir o modificar una situación social o económica mediante normativas, recursos presupuestarios y humanos.

También se muestra la evolución del presupuesto que el Estado asigna para el Ministerio de Educación, evidenciando que el monto es insuficiente, puesto que miles de niñas, niños y especialmente jóvenes no reciben servicio educativo; con lo cual se incumple los Artículos 71 y 74 constitucionales.

En el capítulo central de esta investigación, se discute sobre el fracaso escolar; iniciando con la integración del costo presupuestario por nivel educativo utilizando al efecto los datos del Ministerio de Finanzas, se revisa la evolución matrícula en donde destaca la exclusión educativa, pues a partir de los 13 años se reduce drásticamente la proporción de personas que asiste al sistema educativo. A partir de los indicadores de eficiencia interna, se determina la cantidad de estudiantes que no promueve el grado o que se retira antes de finalizar el ciclo escolar, es decir el fracaso escolar; se revisan los factores asociados a dicho fracaso, en donde resaltan aspectos vinculados a la pobreza que afecta a la mayoría de la población. La exclusión educativa se evidencia además, en las preocupantes cifras del fracaso escolar en nivel medio, ciclo básico y diversificado.

Utilizando los costos por estudiante en cada nivel educativo y la cantidad de estudiantes que fracasa, se determina el costo del fracaso escolar, que aunque se

ha venido reduciendo en el período analizado, representa como promedio el 16.4% del presupuesto ejecutado por el MINEDUC.

Se introduce a la discusión las políticas educativas y éxito escolar, relativos a: Desarrollo económico y nivel educacional; Efectividad de la inversión del Estado en la educación pública en educación; Fracaso escolar y costos presupuestarios asociados; Bono demográfico; Opciones para reducir los costos del fracaso escolar y aprovechar el bono demográfico, brindando opciones de política por nivel educativo.

Las conclusiones muestran el impacto negativo derivado del fracaso escolar: Deserción y No promoción, puesto que interrumpe la trayectoria educativa de la niñez y juventud, lo cual limita su desarrollo, y aunque nominalmente existe un marco de Política Pública en Educación favorable para elevar la calificación y capacidades de las personas e impactar en la productividad del trabajo y la generación de más valor, hace falta la dotación de recursos presupuestarios adecuados y suficientes de largo aliento, implementación de programas educativos efectivos, la coordinación entre diferentes entes y sobre todo, el liderazgo y coordinación desde los niveles jerárquicos superiores.

Toda la información disponible apunta que el Estado de Guatemala debe implementar políticas públicas efectivas para realizar inversiones importantes y generalizadas en la población joven, y promover oportunidades en el mercado laboral, para aprovechar el bono demográfico, con lo cual se impulsa el crecimiento económico y la prosperidad de la población.

II. Marco referencial

De acuerdo a los datos de Censo de Población y Vivienda 2018¹, Guatemala tiene 14,901,286 habitantes (51.5% mujeres, 48.5% hombres), lo que implica que su densidad poblacional es de 137 personas/km². De acuerdo a la misma fuente, 52% son ladinos (o mestizos), 42% son Mayas y el resto corresponde a Xincas, Garífunas, Afrodescendientes y extranjeros. Guatemala es el país más habitado de América Central, con una amplia riqueza cultural y porcentualmente tiene la población mestiza más pequeña de la región.

Tabla 1 Población por área de residencia y pueblo de pertenencia

Pueblo de pertenencia	Área			
	Urbano	Rural	Total	Porcentaje
Total	8 024 508	6 876 778	14 901 286	100.0%
Porcentaje	53.9%	46.1%	100.0%	
Ladina(o)	5 382 616	2 963 504	8 346 120	56.0%
Maya	2 412 996	3 794 507	6 207 503	41.7%
Xinka	168 598	95 569	264 167	1.8%
Otros	60 298	23 198	83 496	0.6%

Fuente: Elaborado con datos del Censo de Población y Vivienda 2018, Guatemala.

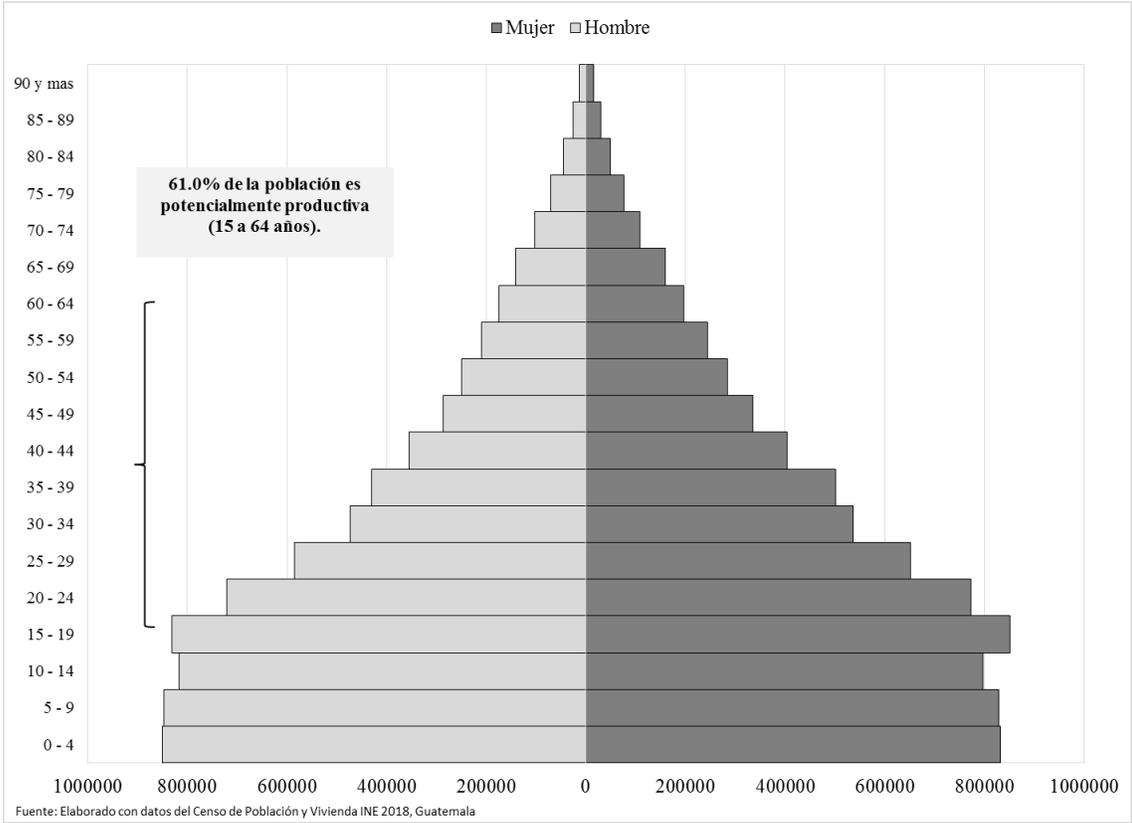
Según lugar de residencia, la población ladina, Xinka y otros es urbana (70%), mientras que la población Maya reside en el área rural (61% de quienes se reporta). Las condiciones de vida del 46% de la población del país que reside en el área rural son precarias: las viviendas son de materiales no adecuados (51% respecto a 21% en el área urbana); tiene menor acceso al agua entubada en la vivienda/terreno (59% en respecto al 85%) usan letrina o no tienen sanitario (63% en relación a 17%); usan leña para cocinar (84% en relación al 33%); el número de hijos por familia es más alto (5.3 respecto a 4.3 en el área urbana); alcanzan mayor nivel educativo

¹ Datos generados del Portal de Resultados del Censo de Población y Vivienda 2018, <https://www.censopoblacion.gt/>, consultado en noviembre 2019. En diciembre 2019 en el mismo portal se publicó una comunicada que manifiesta que se realizó conciliación censal, estimando la población en 16,346,950 habitantes, por un error censal estimado en 9%, sin embargo, no se modificó el resto del contenido.

De acuerdo con la definición del Instituto Nacional de Estadísticas -INE-, un censo de población es el conjunto de las operaciones consistentes en recoger, recopilar, evaluar, analizar y publicar datos demográficos, económicos y sociales relativos a todos los habitantes de un país, en un momento determinado; mientras que un censo de vivienda refiere datos relativos a todas las viviendas y a sus ocupantes en un país, en un momento determinado.

(18% reportan educación media o más, respecto al 43% en el área urbana; 27% reportan ninguna escolaridad, respecto a 15% en el área urbana). Según datos de ENCOVI² 2014 en el área rural hay más prevalencia de Diarrea y Enfermedades Respiratorias. Según el Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional 2018 (FAO, OPS, UNICEF y WFP), casi la mitad de los niños guatemaltecos (46,5%) están desnutridos, más grave en niños del área rural 61%. Esta precariedad ayuda a explicar la constante migración rural - urbana, pues en los censos previos la población residente en el área rural representaba 67.3% en 1981, 65.0% en 1994 y 53.9% en 2002; también explica que 60% de las personas reportadas como migrantes al exterior en el Censo de Población y Vivienda 2018 sean rurales.

Gráfica 1. Población por rangos de edad y sexo. 2018



² La Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI-, tiene como principal objetivo, conocer y evaluar las condiciones de vida de la población, así como determinar los niveles de pobreza existentes en Guatemala y los factores que los determinan; según informa el Instituto Nacional de Estadísticas -INE- a la fecha de este estudio han presentado las que corresponden a 2000, 2006, 2011 y 2014.

De acuerdo a los datos de los censos de población, históricamente el país ha contado con una población joven (tabla 2), sin embargo, recientemente se ha presentado una modificación en la dinámica demográfica que resulta en la aparición del denominado “**Bono o Dividendo Demográfico**”. El Fondo de Población de las Naciones Unidas -FNUAP- define: “*El dividendo demográfico es el potencial de crecimiento económico que puede resultar de los cambios en la estructura de edad de una población, principalmente cuando la proporción de la población en edad de trabajar (15 a 64) es mayor que la proporción de la población que no está en edad de trabajar (14 y menores y mayores de 65 años)*”. (FNUAP 2016)

*El bono demográfico ocurre cuando cambia favorablemente la relación de dependencia entre la población en edad productiva (jóvenes y adultos) y aquella en edad dependiente (niños y personas mayores), con un mayor peso relativo de la primera en relación a la segunda. Una mayor proporción de trabajadores no solo representa una reducción del gasto en personas dependientes, sino que tiende a impulsar el crecimiento económico a través del incremento en el ingreso y la acumulación del capital. Pero los beneficios asociados a este período no se dan de manera automática. **Dependen más bien de la adopción de políticas macroeconómicas que incentiven la inversión productiva, aumenten las oportunidades de empleo y promuevan un ambiente social y económico estable, propicio para un desarrollo sostenido** (Bloom, Canning y Sevilla, 2003; Adioetomo et al., 2005; Wong y Carvalho, 2006).³*

Tabla 2 Evolución de la población por rango de edad, según Censo

Rango de edad	Censo 1981	Censo 1994	Censo 2002	Censo 2018
0 - 14	44.9%	44.0%	42.3%	33.4%
15 - 64	52.0%	52.2%	53.3%	61.0%
65 y más	3.1%	3.8%	4.4%	5.6%

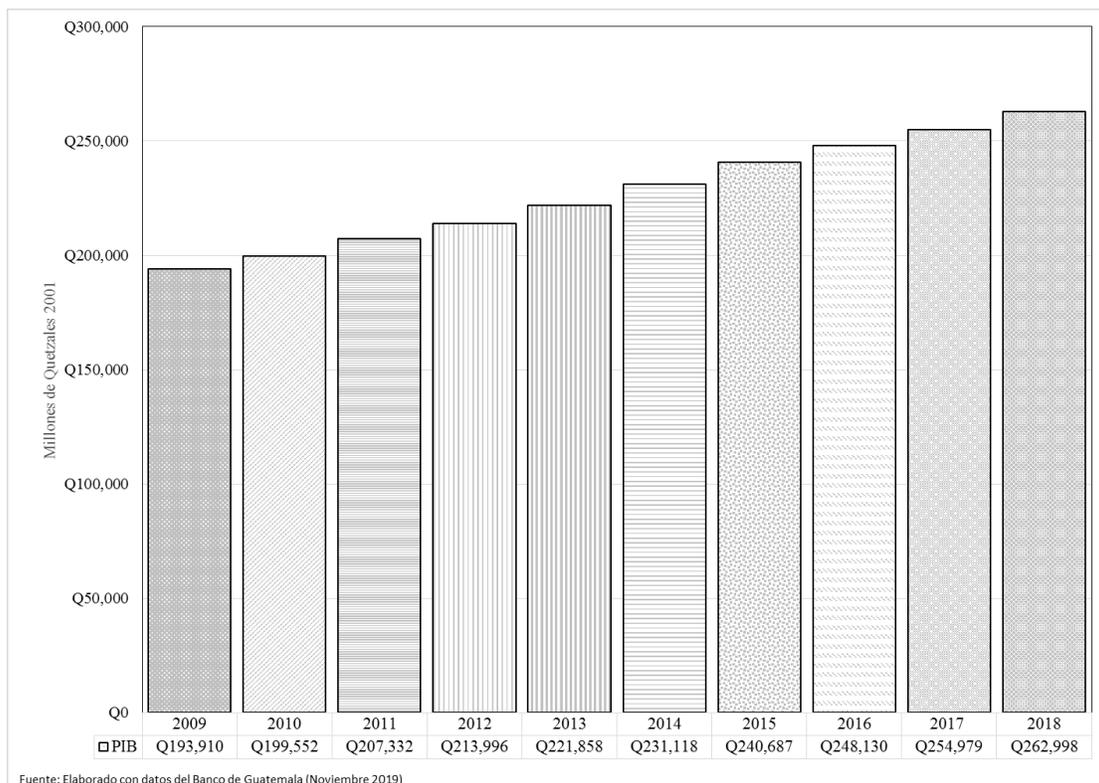
Fuente: Elaborado con datos del Instituto Nacional de Estadísticas (Noviembre 2019)

³ Adaptado de **Juventud y Bono Demográfico en Iberoamérica**, Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2012

El país mantiene un comportamiento macroeconómico estable, lo evidencia el Producto Interno Bruto, con tasas crecientes positivas durante los diez años que se presentan. *El crecimiento económico de Guatemala sobrepasó el promedio Centroamericano (CA) a lo largo de los últimos diez años, pero la mayoría de la población no se benefició. El desempeño de Guatemala en el área del desarrollo humano en comparación con América Latina, CA y países con niveles de ingreso similares ha sido decepcionante, puesto que la estabilidad económica de Guatemala no se ha traducido en una aceleración del crecimiento que permita cerrar la brecha de ingresos con países ricos. Las desigualdades persisten en las áreas geográficas y entre grupos étnicos, y los pueblos indígenas continúan particularmente en desventaja.* (Banco Mundial 2019).

En el período no se evidencia modificaciones importantes en la composición porcentual del PIB, lo que es congruente con la variabilidad de las acciones de desarrollo impulsada (o no) en el país.

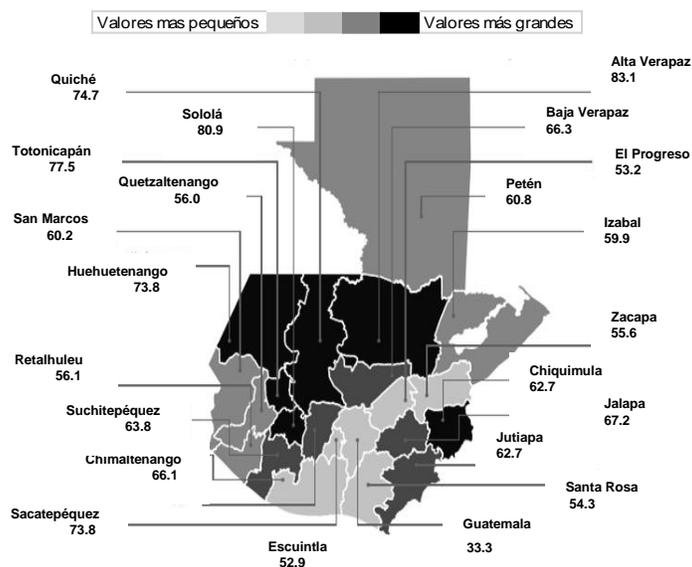
Gráfica 2 Evolución del Producto Interno Bruto
Millones de Quetzales 2001



Siendo la economía más grande de América Central, el país ha experimentado estabilidad, que según el Banco Mundial se atribuye a una gestión fiscal prudente, políticas para el control de la inflación y un tipo de cambio flotante administrado.

En Guatemala, el bienestar de la población se ha visto históricamente restringido por factores relacionados al acceso desigual a la riqueza y el poder político, así como al racismo y la exclusión social de buena parte de la población⁴. De conformidad con la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadísticas -INE-, para

Ilustración 1 Incidencia de Pobreza Total por departamento. ENCOVI 2014



Fuente: Tomada de ENCOVI 2014

2014 el 59.3% de la población se encontraba en pobreza, esto incluye al 23.4% que se encontraba en pobreza extrema. Se evidencia que la pobreza tiene mayor incidencia en el área rural (76.1%) y entre la población indígena (79.2%).

En el mismo orden, el análisis de la evolución del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) demuestra para 2017 la precarización de las condiciones de vida, estimando que dos terceras partes de la población viven en condición de pobreza multidimensional, que implicó el aumento de la pobreza en aquellos sectores más vulnerables y excluidos de la sociedad.

A nivel de país, la dimensión con más privaciones es la correspondiente a los ingresos, ya que el 76% de las personas no llegan a contar con los recursos económicos necesarios para cubrir el costo de la canasta básica de bienes y

⁴ PNUD 2017. Pobreza multidimensional: la pobreza más allá del ingreso.

*servicios. En el caso de salud, el 73% de la población no cuenta con algún tipo de seguro para atender sus padecimientos, lo que se combina con condiciones precarias de saneamiento y vivienda. En el ámbito de la educación, aún hay grandes retos ya que aproximadamente seis de cada diez adultos no cuentan con estudios primarios y uno de cada cinco niños está en riesgo de no concluir la primaria.*⁵

Estudios realizados por el Banco Mundial en Guatemala, que incluyen el uso de mapa de pobreza, permiten establecer factores locales, como el nivel educativo, la nutrición, la tenencia de activos, la vulnerabilidad a desastres naturales y el aislamiento geográfico, como predictores de las tasas de pobreza. Estos estudios deberían sustentar el establecimiento de la agenda de políticas públicas para fomentar un desarrollo social incluyente, sobre todo en los lugares con mayor pobreza extrema y desigualdad, lo que implica la reducción de la pobreza rural.

La población potencialmente productiva para 2018 (tabla 2) corresponde al 61.0%. La población ocupada se encuentra 31.4% en agricultura, 12.8% en industria y 55.8% en servicios, siendo notorio que el sector industrial ocupa la menor proporción de trabajadores respecto al resto de países de Centro América.

La migración (estacional o permanente) para mejorar la situación económica de las familias, es un fenómeno que marca la historia de la humanidad. En Guatemala, como se evidenció antes en este trabajo, es notoria la migración rural - urbana. Sin embargo, estimulada por la creciente desigualdad y la falta de oportunidades para generación de ingreso digno, tiene un importante impacto económico-social la migración hacia el exterior, especialmente hacia los Estados Unidos de Norteamérica, desde donde envían las remesas -dinero en dólares u otra moneda- a sus familiares en el país. Para el denominado Triángulo Norte de Centroamérica, *las remesas representan una ayuda significativa para los hogares más pobres, permitiéndoles aumentar el consumo de bienes de primera necesidad*

⁵ Ibid

y tener acceso a educación y salud⁶, para el año 2018 las remesas familiares como porcentaje del PIB, significaron: El Salvador 21.0%, Honduras 20.7%, Guatemala 12.2%, Nicaragua 11.7%.

Este panorama muestra los contrastes prevalecientes en el país, y evidencia las condiciones precarias que enfrenta la mayoría de la población.

2.1 Educación y economía

La educación es el gran motor del desarrollo personal. Gracias a la educación, la hija de un campesino puede llegar a ser médico..., y el hijo de unos jornaleros agrícolas puede llegar a ser presidente de una gran nación. Lo que distingue a una persona de otra es lo que hace con lo que tiene, no lo que recibe. (Nelson Mandela 1994)

En la sociedad contemporánea, la preparación de las nuevas generaciones para su participación en el mundo del trabajo -la reproducción del modo de producción- y en la vida pública -las relaciones sociales-, requiere la intervención de instancias específicas como la escuela, por lo cual, es necesaria la participación del Estado.

Los Estados se convirtieron en actores del desarrollo educativo, debido a que se pensó que las escuelas podrían contribuir al logro de objetivos sociales más amplios. A lo largo del siglo XX, los Estados apoyaron el desarrollo de la escolarización para una diversidad de propósitos, que incluían la modernización de las sociedades, la preparación de los recursos humanos para aumentar la productividad de la fuerza de trabajo, el desarrollo de la identidad nacional o la transformación de la estructura y la promoción de la movilidad social.

La educación provee de capital social y cultural: conocimiento, habilidades, orientaciones, información y redes que abren el acceso a las oportunidades sociales. El capital social y cultural (conocimiento, habilidades, confianza y relaciones sociales) ayuda a las personas a identificar oportunidades económicas, sociales y políticas, que les permiten mejorar su bienestar. También permite que los individuos expandan sus recursos sociales en formas tangibles, como el aumento del rendimiento económico, y en formas menos tangibles,

⁶ Barre, Camille (2010) El impacto de las remesas en Guatemala ¿Alivio a la pobreza o factor de desarrollo? Consultado en https://www.researchgate.net/publication/285030969_El_impacto_de_las_remesas_en_Guatemala_Alivio_a_la_pobreza_o_factor_de_desarrollo

contribuyendo a la cohesión social a partir de la internalización de la norma legal y de otras convenciones sociales que posibilitan la acción colectiva. Estos cambios pueden resultar de la reducción de las brechas en las oportunidades sociales entre las personas. (Reimers, 2002)

El Estado establece diferentes niveles educativos acordes al desarrollo económico social del país, y de manera directa o indirecta ofrece servicios educativos acordes a las necesidades del sistema, en función a una Política Pública históricamente determinada.

Para financiar el servicio educativo, se dispone del presupuesto público, cuyos recursos provienen principalmente de la carga tributaria. En paralelo, las familias cubren parcial o totalmente la educación de sus miembros.

Guatemala presenta un claro retraso en los indicadores sociales y económicos básicos, su razón de ser, debe ser buscada en la forma en que el país y sus habitantes están organizados para generar riqueza y su distribución. La necesidad del sistema por contar con fuerza de trabajo con mayor calificación, ha implicado en los últimos años un esfuerzo sin precedentes por mejorar el nivel de educación de los y las guatemaltecas, sin embargo, este esfuerzo se tropieza con rigideces que históricamente han retrasado los procesos de modernización.

La pobreza ha sido una constante en la sociedad guatemalteca, derivada tanto de la distribución desigual de la riqueza económica, en particular de la tierra, como del muy limitado acceso a la educación. La marginación económica, base o complemento de la exclusión política, afecta a amplios segmentos de población rural y urbana. La histórica alta concentración de los recursos en un número reducido de grandes unidades económicas, agrícolas y no agrícolas, ha producido un patrón distributivo profundamente desigual de los beneficios del crecimiento económico, y ha estrechado las opciones económicas y sociales de amplios sectores de la población. (Comisión para el Esclarecimiento Histórico -CEH-)

Desde hace alrededor de 40 años, el desarrollo y la expansión del nivel primario fueron objetivos de políticas educativas que respondían a una estrategia regional. Bajo el supuesto de que existe una estrecha relación entre desarrollo económico y

nivel educacional se considera a la educación como uno de los pilares más importantes del desarrollo. Surge la preocupación por aumentar la cantidad de la educación, con lo que a finales de la década anterior se alcanza el 94.5%⁷ de tasa neta de escolaridad en primaria. Las tasas de cobertura son menos prometedoras en nivel medio (ciclos básico y diversificado) y en el nivel universitario.

La ampliación de cobertura escolar, está lejos de cumplir con el supuesto de mejorar el desarrollo económico, por lo cual se ha cuestionado seriamente la calidad de la educación, como un elemento fundamental para mejorar la competitividad y lograr insertarse con éxito en un mundo más globalizado y con requerimientos de recursos humanos mejor cualificados.

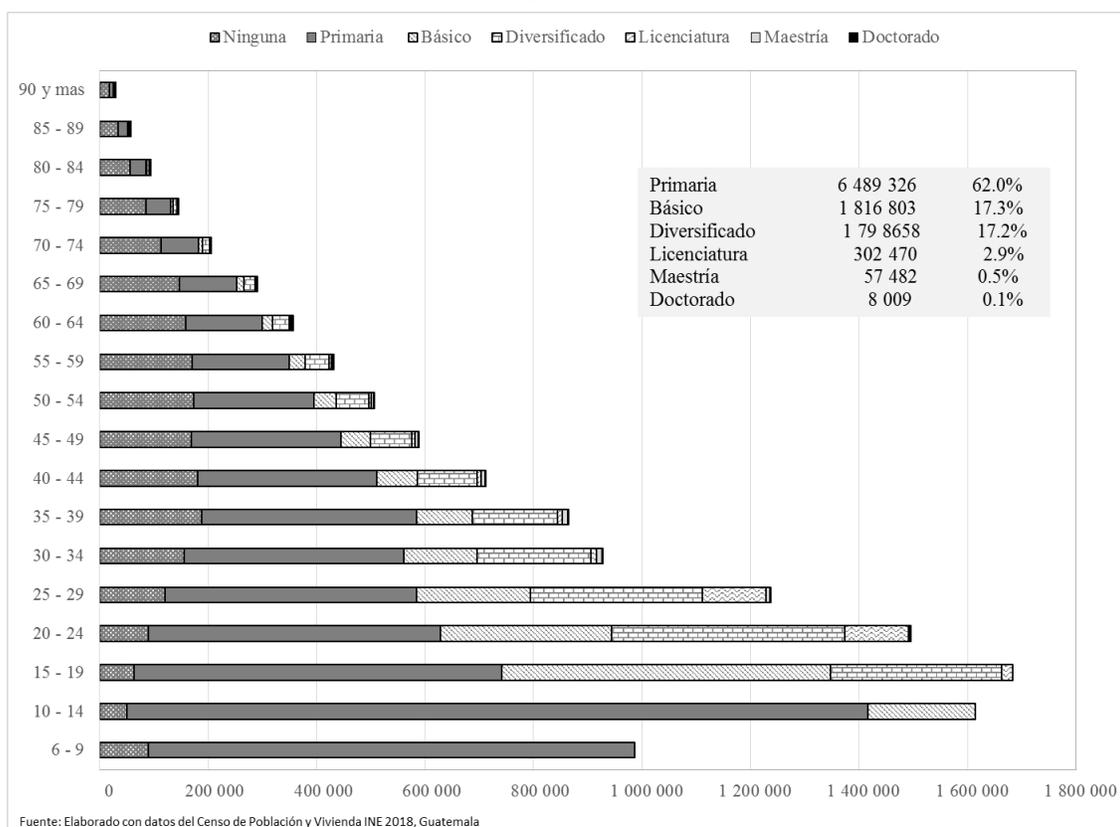
Frente a los desafíos de un mercado laboral cambiante y competitivo, los indicadores del estado actual de la educación en América Latina apuntan en direcciones opuestas: si bien la capacidad de incorporar estudiantes en el sistema educativo se ha ampliado de manera sustancial, no se puede decir lo mismo de su capacidad de retenerlos y desarrollar en ellos habilidades y competencias que los ayuden a insertarse exitosamente en el mercado laboral; se observa que mientras que la brecha de cobertura se reduce, la de habilidades y competencias se amplía⁸.

La información del Censo de Población y Vivienda 2018 permite establecer el bajo nivel educativo de la población guatemalteca (gráfica 3).

⁷ Anuarios estadísticos del Ministerio de Educación así lo evidencian. Los datos del Censo 2018 evidencian mayor nivel de cobertura educativa respecto al Censo anterior.

⁸ BID 2012. *Desconectados: Habilidades, educación y empleo en América Latina*. Bassi, Marina; Busso Matías; Urzúa, Sergio y Vargas, Jaime Vargas; autores.

Gráfica 3 Población por rango de edad y nivel educativo. 2018



Considerando únicamente la población nacida desde la promulgación de la Constitución Política de la República de Guatemala, con la información del Censo de Población y Vivienda 2018, se verifica que el Estado ha incumplido con el precepto constitucional que establece la educación gratuita y obligatoria, al menos hasta el nivel medio, ciclo básico (Artículo 74), pues únicamente 42.7% de la población de 15 a 40 años de edad completó ese nivel (incluye a quienes completaron 3º básico, tienen estudios de diversificado, universitarios, maestría y doctorado).

2.2 Oferta educativa

En Guatemala, es deber del Estado “proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna”⁹ con la finalidad de formar a la persona en

⁹ Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 71.

forma integral. De acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala, el Estado debe garantizar la educación gratuita desde preescolar hasta nueve años de educación básica¹⁰, siendo objetivos permanentes del Estado la educación científica, tecnológica y humanística. Con un claro interés para la construcción de una sociedad democrática, la educación en Guatemala debe orientarse a la formación de ciudadanos capaces de contribuir al fortalecimiento de la democracia y con actitud crítica e investigativa para enfrentar los cambios sociales.

La instancia estatal para cumplir el precepto constitucional, es el Ministerio de Educación es la institución del Estado responsable de coordinar y ejecutar las políticas educativas, quién debe implementar una gestión descentralizada y congruente con el carácter pluricultural de la sociedad guatemalteca, por lo que los servicios educativos para los pueblos indígenas deben prestarse con modalidades bilingües.

Tabla 3 Comparación niveles educativos internacionales y Guatemala

Clasificación Internacional Normalizada de la Educación -CINE-, UNESCO	Niveles Educativos Guatemala
Nivel 0 – Educación de la primera infancia	Inicial Preprimaria
Nivel 1 – Educación primaria	Primaria
Nivel 2 – Educación secundaria baja	Nivel medio, ciclo básico
Nivel 3 – Educación secundaria alta	Nivel medio, ciclo diversificado
Nivel 4 – Educación postsecundaria no terciaria	
Nivel 5 – Educación terciaria de ciclo corto	Técnico universitario
Nivel 6 – Grado en educación terciaria	Licenciatura
Nivel 7 – Nivel de maestría o especialización	Especialización de posgrado / Maestría
Nivel 8 – Nivel de doctorado o equivalente	Doctorado

Bajo rectoría de MINEDUC
 Bajo rectoría de USAC y Consejo de Enseñanza Privada Superior

FUENTE: Elaborado con datos de UNESCO y del sistema educativo de Guatemala.

La organización que estableció el Estado de Guatemala para ofrecer educación a sus habitantes, está dividida por niveles educativos: inicial, preprimaria, primaria,

¹⁰ Ibid, Artículo 74.

medio (ciclos básico y diversificado), a cargo del Ministerio de Educación, y terciaria a cargo de la Universidad de San Carlos de Guatemala y universidades privadas. El Estado también establece que diferentes oferentes pueden brindar el servicio educativo, definiendo sectores: oficial, privado, cooperativo y municipal, para los niveles bajo la rectoría del Ministerio de Educación; así como la universidad pública establecida constitucionalmente y privadas autorizadas por el Consejo de la Enseñanza Privada Superior.

La tabla No. 4 muestra la forma en que está distribuida la oferta de servicios en el Sistema Educativo Nacional (SEN), en donde el sector oficial atiende al 72% del alumnado, el sector privado el 23.4% y los otros el 4.5%. Resaltan tres aspectos: el MINEDUC atiende al 87.5% del estudiantado de primaria; la oferta educativa en ciclo básico está más distribuida; y el sector privado es el principal oferente en el nivel diversificado (70.1%).

Tabla 4 Estudiantes inscritos por nivel educativo y sector, 2018

Nivel	Oficial	Privado	Cooperativa	Municipal	Total
Total	3,053,309	993,216	173,943	18,765	4,239,233
Porcentaje	72.0%	23.4%	4.1%	0.4	
Preprimaria	527,245	97,891		1,502	626,638
Primaria	2,086,445	296,099		2,840	2,385,384
Básico	345,329	300,247	151,145	8,356	805,077
Diversificado	94,290	298,979	22,798	6,067	422,134

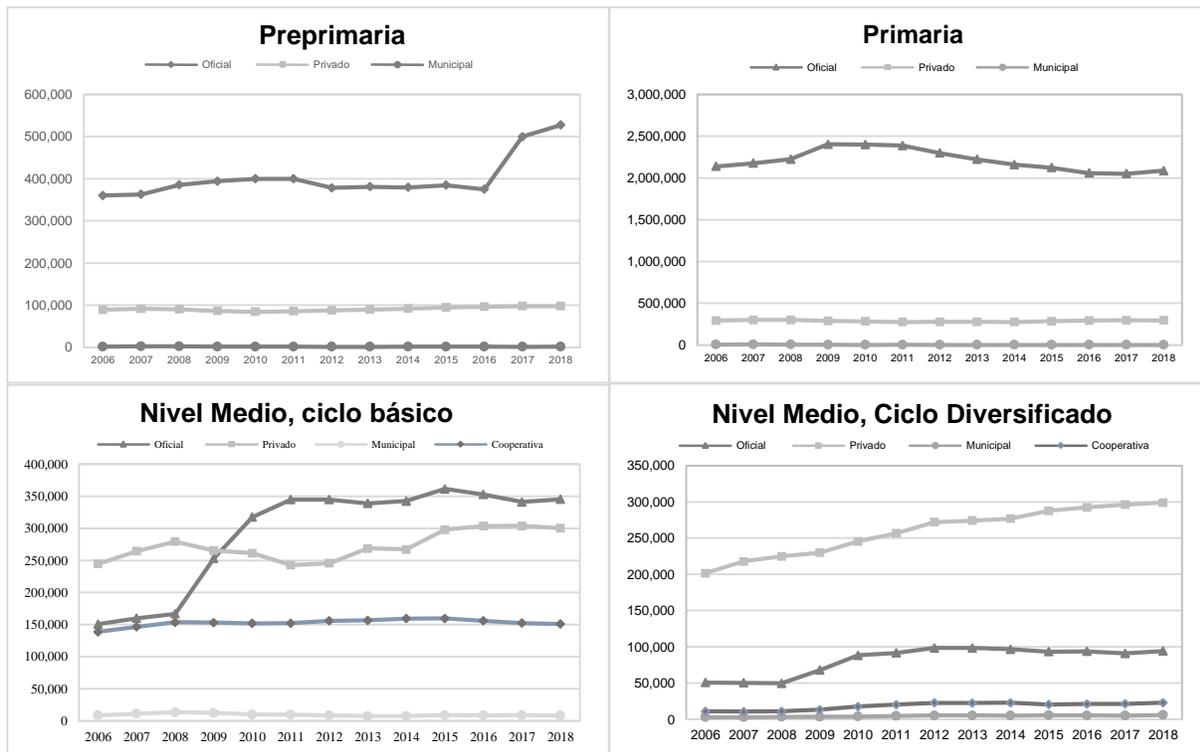
FUENTE: Estadísticas Educativas, MINEDUC (Noviembre 2019)

La concentración de la atención educativa en primaria, es un resabio de las prioridades de política de la última parte del siglo pasado, puesto que para evidenciar la igualdad de oportunidades educativas se concentraron en la universalización de la educación primaria y la alfabetización.

Esta decisión fue acompañada de una serie de medidas que afectaron la calidad (reducción de la duración de la jornada escolar para acomodar diversos turnos en un mismo edificio, aumento de la carga de trabajo de los docentes por el tamaño de los grupos, reducción de la cantidad y calidad de los recursos educativos para estudiantes, entre otras), lo que se traduce en que mucho del estudiantado que alcanzó cupo en la escuela primaria, no lograra desarrollar las competencias y generó fracaso escolar.

Considerando los niveles de pobreza de la población en Guatemala, la limitada preocupación del Estado por el nivel medio (ciclo básico, pero especialmente el diversificado), produce mayor estratificación social y define quién debe ser educado, en que niveles y con qué propósito.

Gráfica 4. Evolución de la matrícula por nivel educativo y sector 2006 - 2018



FUENTE: Elaborado con base en datos de Estadísticas MINEDUC (Noviembre 2019)

Por la reducida completación de primaria, no se generó demanda de la comunidad para la ampliación de cobertura estatal en el nivel medio (básico y diversificado), lo que abrió la posibilidad, especialmente en áreas urbanas, para expansión de la oferta del sector privado. Como opción para atender la demanda de educación media en áreas rurales y para población en situación de pobreza, se estableció una modalidad de gestión mediante Instituto por Cooperativa de Enseñanza, denominado “Sector Cooperativo”, financiados de manera tripartita por el Ministerio de Educación, la Municipalidad local, los padres de familia y algunas veces el sector privado, aunque puede ser presentado como “desconcentración del sector público”, en realidad se delegó la obligación del Estado para brindar educación a la población. En la década de análisis, la cobertura del sector oficial se ha incrementado, al tiempo que se reduce la del sector Cooperativo y una parte del sector privado, lo que en última instancia es favorable para las familias con menos capacidad monetaria; el desafío continúa siendo mejorar la calidad educativa para ser equitativos.

En la tabla 5 se observa que en cumplimiento de sus obligaciones, el sector oficial atiende principalmente el área rural, excepto en el nivel diversificado.

Tabla 5 Indicadores educativos seleccionados por sector y nivel

Nivel educativo	Oficial			Privado			Cooperativo		
	Cobertura	Rural	Mujeres	Cobertura	Rural	Mujeres	Cobertura	Rural	Mujeres
Total	72.0%	73.3%	48.4%	23.4%	12.7%	48.1%	4.1%	51.1%	47.2%
Preprimaria	84.1%	61.9%	49.3%	15.6%	14.5%	48.9%			
Primaria	87.5%	80.0%	48.3%	12.4%	16.5%	48.1%			
Básico	42.9%	55.0%	46.6%	37.3%	13.0%	47.0%	18.8%	54.6%	46.1%
Diversificado	22.3%	17.2%	53.4%	70.8%	8.1%	49.1%	5.4%	28.0%	54.6%

El sector municipal atiende el 0.45% de la matrícula.

FUENTE: Elaborado con datos de MINEDUC (noviembre 2019)

Si bien es cierto que la ampliación del acceso en los últimos años ha estado acompañada de un incremento en las tasas de culminación en los distintos niveles educativos, estas todavía son claramente insuficientes, en particular para el caso de la educación secundaria completa. El bajo porcentaje de egresados en este nivel sugiere que una proporción importante de jóvenes no alcanza si quiera un umbral mínimo de acreditación de estudios (credencialismo) que les facilite la

entrada al mercado laboral. Actualmente es mucho mayor el número de empleos en los que se exige el diploma de secundaria (incluso para aquellos de baja productividad y/o bajos salarios) como requisito mínimo para postular. (BID, 2012)

2.3 Política pública

La inversión del Estado en la educación de la población está íntimamente vinculada a favorecer el crecimiento económico, impulsar la ciencia, la tecnología y la innovación. En el marco de Política Pública, la educación tiende a reducir las desigualdades sociales y económicas, elevar las condiciones culturales, crear o fortalecer valores cívicos y sociales, mejorar los niveles de bienestar. Reconociendo que la fuerza de trabajo es la única creadora de valor, elevar la calificación y capacidades de las personas para transformar y gestionar, impacta en la productividad del trabajo y la generación de más valor, que adecuadamente redistribuido implicará mejorar nivel de vida en Guatemala.

En la literatura se encuentran diferentes acepciones de Política Pública, por ejemplo:

- *La política pública es una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público, destinada a mejorar la gestión pública mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos. (Merino)*
- *Las políticas públicas corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (Meny, Ives y J. C. Thoenig)*
- *Una política pública corresponde a cursos de acción relacionados con un objetivo público definido, desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. Las políticas públicas permiten ordenar en torno a su*

finalidad o propósito, leyes, metas ministeriales, prácticas administrativas y partidas presupuestarias. (Lahera)

- *Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (Velásquez).*

Las políticas públicas responden a la demanda ciudadana de ampliación y mejoras del servicio público, así como por la disminución de las inequidades. Para el sector educación, el Consejo Nacional de Educación¹¹ recomendó y el MINEDUC a través del Acuerdo Ministerial 3409-2011 del 30 de noviembre del 2011, aprobó las siguientes Políticas Educativas para el país¹²: cobertura, calidad, modelo de gestión, recurso humano, educación bilingüe e intercultural, aumento de la inversión educativa, equidad y fortalecimiento institucional y descentralización; para cada política se establecieron objetivos estratégicos. Las políticas tienen como fin principal orientar las líneas de trabajo presentes y futuras, para la consecución de los objetivos que tiendan al desarrollo integral de la persona a través de un Sistema Nacional de Educación de calidad, incluyente, efectivo, respetuoso de la diversidad del país y que coadyuve al fortalecimiento de la formación de la ciudadanía guatemalteca. La gestión descentralizada, el uso efectivo y probo de los recursos públicos y la rendición de cuentas a la sociedad, son fundamentales para el logro de estas políticas.

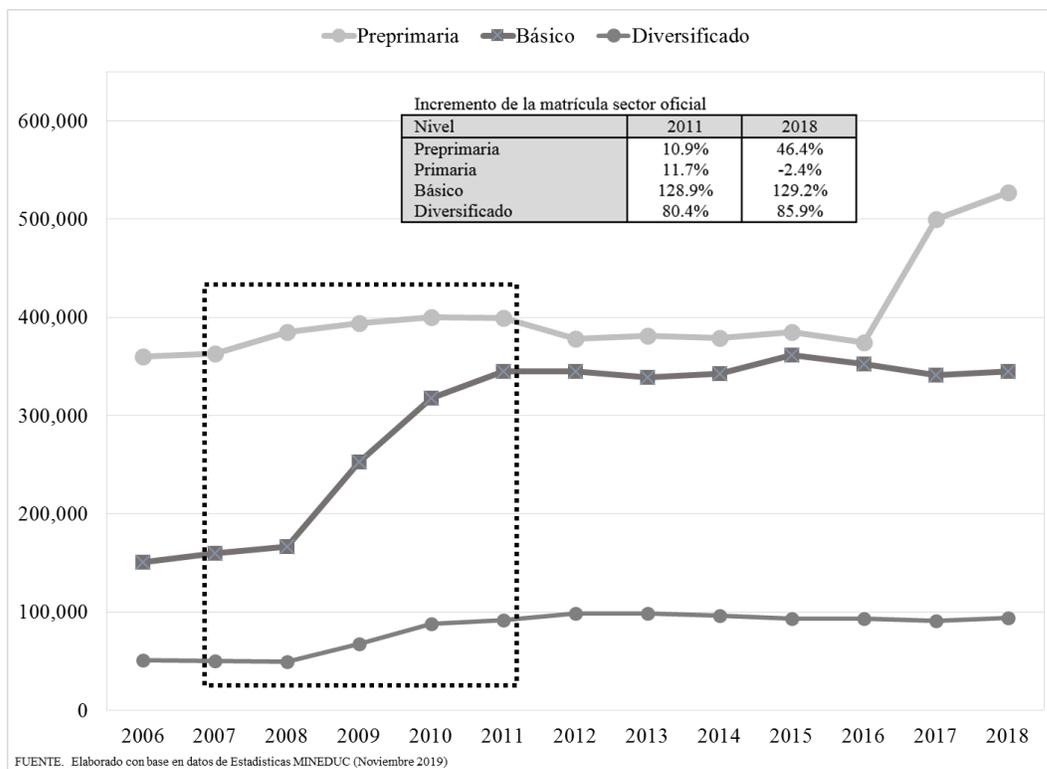
¹¹ El Consejo Nacional de Educación, como “un órgano multisectorial educativo encargado de conocer, analizar y aprobar conjuntamente con el Despacho Ministerial, las principales políticas, estrategias y acciones de la administración educativa tendientes a mantener y mejorar los avances que en materia de educación se hubiesen logrado”. Este órgano, está integrado por representantes del Ministerio de Educación, Universidad de San Carlos de Guatemala, universidades privadas, Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, Comisión Nacional Permanente de Reforma Educativa, Consejo Nacional de Educación Maya, Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad, Alianza Evangélica de Guatemala, Conferencia Episcopal de Guatemala, Asamblea Nacional del Magisterio, Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras, sectores organizados de Mujeres, Organizaciones del Pueblo Xinka, Organizaciones del Pueblo Garífuna, propietarios y directores de Centros Educativos Privados.

¹² Para mayor información de las políticas educativas, referirse al anexo XX o consultarla en http://www.mineduc.gob.gt/estadistica/2011/data/Politica/Políticas_Educativas_CNE.pdf

Para la aplicación efectiva de las políticas públicas, es necesario además de su promulgación, la dotación de recursos presupuestarios de largo aliento, la coordinación entre diferentes entes y sobre todo, el liderazgo y coordinación desde los niveles jerárquicos superiores. En la gráfica 5 se muestra el efecto de una política pública¹³ destinada a incrementar la cobertura educativa, especialmente en el nivel medio, por parte del sector público.

Se observa que la decisión de política de 2008 para favorecer mayor acceso a educación para la población, junto a otras políticas sociales, impactó en el incremento de la matrícula escolar. Hasta ese año, el nivel medio (ciclo básico y diversificado) era atendido principalmente por otros sectores. Se evidencia que esta *política pública ordenó metas ministeriales, prácticas administrativas y partidas presupuestarias*. Seguramente hay efectos no deseados en esta decisión: insuficiencia de espacio físico y capacidad instalada para atender adecuadamente

Gráfica 5 Evolución de la matrícula, sector oficial, por nivel 2006 - 2018



¹³ En la gráfica no se incluyó Nivel Primaria porque la política no tuvo efecto en el nivel, que ya está atendido en porcentaje alto.

al estudiantado, insuficiente cantidad de docentes especializados para atender las diversas áreas curriculares, incremento del fracaso escolar, entre otros. Sin embargo, es notable que con el cambio de gobierno, aunque se eliminaron las transferencias condicionadas en efectivo y se modificó otras estrategias, la matrícula no se redujo a los niveles previos.

Las políticas educativas incluyentes, sirven para expandir las oportunidades de grupos, que de otra manera no tendrían posibilidades para acceder al capital social y cultural necesario. Haciendo esto, se expanden las reservas de talento que pueden generar recursos y Oportunidades sociales. Es evidente que las políticas educativas, por sí solas, no crean estas oportunidades, no hacen que los Estados sean más democráticos (aun cuando preparan a las personas para ser buenas demócratas), no crean trabajos o industrias (a pesar de que hacen que la gente sea más capaz de agregar más valor en los trabajos que realizan), ni siquiera que las sociedades sean más cohesivas o pacíficas (a pesar de que proveen a la gente de habilidades para la acción colectiva y para la resolución pacífica de conflictos) y por sí mismas no igualan la distribución social de recursos, diferentes de los recursos educativos. (Reimers, 2002)

De una manera más permanente, debe destacarse el rol de las entidades internacionales, bancos de desarrollo, agencias multilaterales y bilaterales de cooperación en la definición de prioridades de política, que a pesar de las acciones internas de los grupos de poder tendientes a mantener el statu quo, han logrado introducir cambios que permitieron ampliar la cobertura para sectores menos favorecidos de la población, apoyo a la educación bilingüe intercultural, equidad de género, atención a las necesidades diferentes, entre otras.

2.4 Presupuesto público

Para cumplir con sus obligaciones, el Estado de Guatemala destina recursos del presupuesto nacional que es aprobado anualmente por el Congreso de la República a propuesta del organismo ejecutivo. *“Los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de*

*desarrollo económico y social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e institucionales”.*¹⁴

El proceso presupuestario¹⁵, se inicia en la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN), que en coordinación con el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), proporciona a las instituciones del sector público la metodología que se utilizará en el proceso de articulación de las políticas, planes y presupuesto.

Cada entidad elabora el Plan Operativo Anual, que establece sus objetivos, metas y resultados, con base a éste se plantea el anteproyecto de presupuesto. Para establecer el proyecto de presupuesto, el Ministerio de Finanzas considera variables macroeconómicas proporcionadas por el Banco de Guatemala, las estimaciones de ingresos de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y sus propias proyecciones.

El proyecto de presupuesto es presentado al Congreso de la República, para análisis y aprobación. La legislación establece que el presupuesto debe estar aprobado por el Congreso el último día de noviembre del año anterior al ejercicio correspondiente. En caso esto no se cumpla, continuará vigente el último presupuesto aprobado.

a) Evolución del gasto público

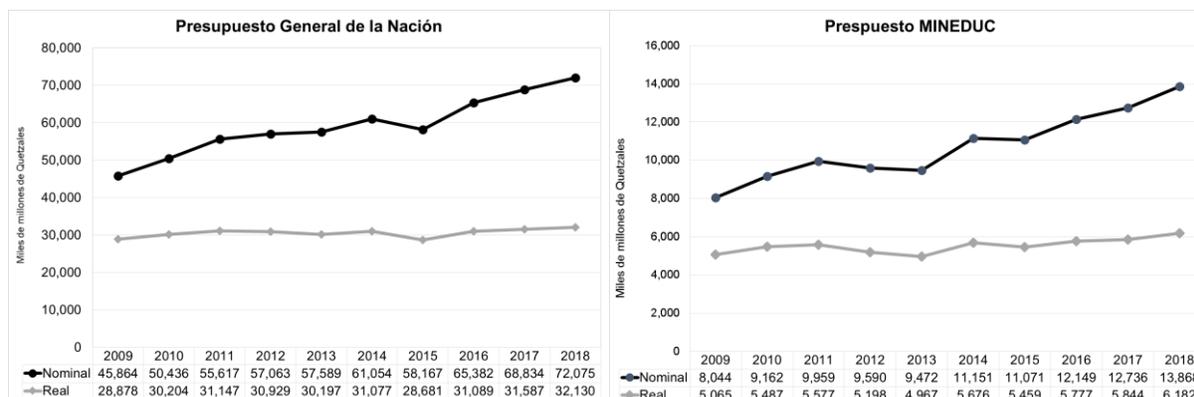
En el período el Presupuesto General de la Nación (gráfica 6) aumenta anualmente en valor nominal, sin embargo, en términos reales no crece significativamente. Esto implica muchas limitaciones para que el Estado pueda cumplir sus fines.

¹⁴ Decreto 101-97, Ley orgánica del Presupuesto, Artículo 8o.

¹⁵ Adaptado de información del Ministerio de Finanzas Públicas.

El presupuesto nominal¹⁶ del Ministerio de Educación muestra una tendencia creciente sostenida; en igual forma, lo hace en términos reales. Sin embargo, el monto mayor de la asignación es destinado al pago de nómina, que en el período ha logrado dignificación del magisterio, aunque continúa pendiente que esta dignificación se refleje en mejora en la calidad de los aprendizajes del estudiantado.

Gráfica 6 Evolución del Presupuesto general y del Mineduc. 2009 - 2018



Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Finanzas (Noviembre 2019)

b) Evolución de los ingresos públicos

Para poder brindar servicios a la población (seguridad, salud, educación, regulación y promoción de la actividad económica y el empleo, pensiones y otros beneficios, protección ambiental y otros), los estados dependen de que los ciudadanos paguen una parte de sus ingresos en forma de impuestos. Aunque los impuestos y la política fiscal se consideran herramientas fundamentales para promover el desarrollo, están supeditados a los intereses dominantes y se convierten en herramienta para influir en el comportamiento de los agentes económicos.

Cabe mencionar que existen numerosos esquemas y vacíos legales que permiten a las personas de riqueza extrema y corporaciones multinacionales evitar pagar

¹⁶ En este documento, el presupuesto nominal está expresado en quetzales del año que corresponde, es decir, refleja los incrementos o disminuciones de los precios, y el presupuesto real, toma como base los precios del año 2001, es decir está deflactado con el valor publicado por el Banco de Guatemala.

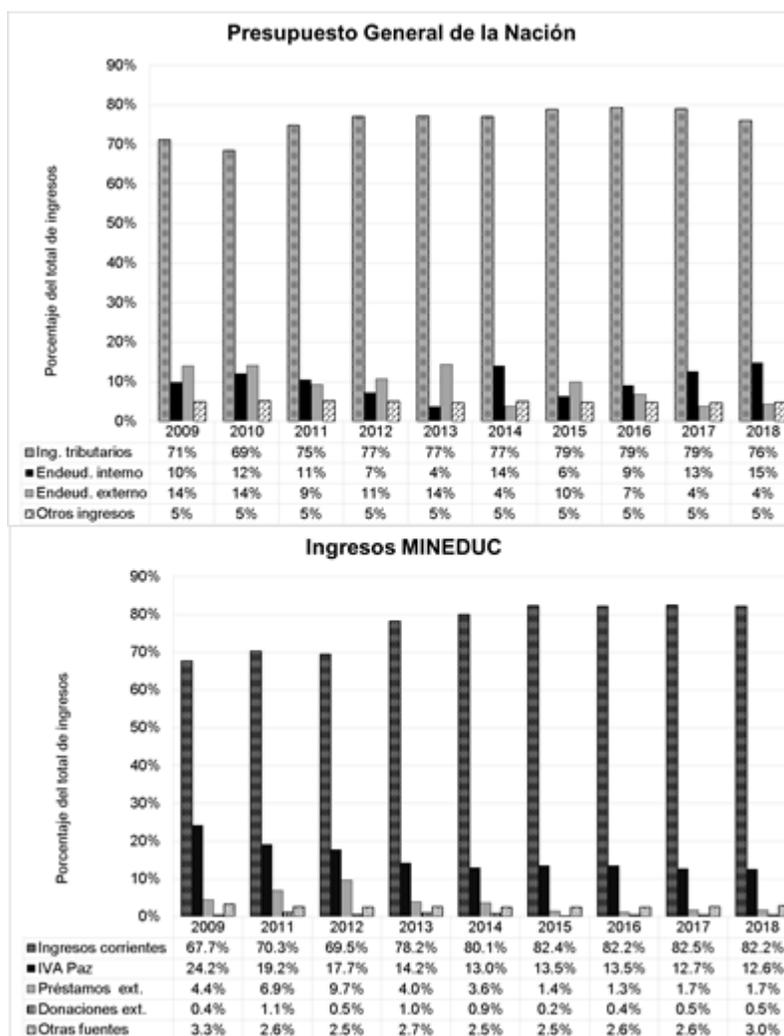
impuestos estableciendo complejas estructuras transfronterizas y acumulando dinero en paraísos fiscales opacos. (Rencio, 2019)

Para poder completar los requerimientos de gasto, o para cubrir la insuficiencia de ingresos por la tributación, el Estado recurre a recursos provenientes de otras fuentes de financiamiento (público, privado, nacional o internacional), que pueden ser reembolsables, es decir Endeudamiento, o no reembolsables, es decir Donaciones.

Para visualizar la estructura del Presupuesto de Ingresos del Estado de Guatemala y la correspondiente del Ministerio de Educación, se presenta la gráfica 7. Los ingresos tributarios representan entre Q7 y Q8 de cada Q10 recibidos. El endeudamiento es alto entre 2009 y 2011 congruente con la crisis, y oscila entre Q1.6 y Q1.8 de cada Q10 entre 2012 y 2017, para volver a elevarse en 2018. Los otros ingresos tienen un comportamiento estable durante toda la serie observada.

Puede observarse que el Presupuesto de Ingresos del Ministerio de

Gráfica 7 Presupuesto General y del Mineduc, por fuente de financiamiento



Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Finanzas (Noviembre 2019)

Educación, proviene principalmente -Q9 de cada Q10- por ingresos corrientes (tributarios y no tributarios según clasificación del MINFIN), la participación de las otras fuentes es muy baja.

c) Indicadores del gasto público en el sector educación:

En este documento, las cifras del presupuesto de gasto, se refieren al “pagado¹⁷”, porque presenta las modificaciones (aumentos o disminuciones) y los cambios introducidos durante el ejercicio fiscal, es decir, muestra la inversión efectivamente realizada.

Con la finalidad de establecer la consistencia de la prioridad que el Gobierno de Guatemala tiene para el sector educación, se integraron datos en la tabla 6.

Tabla 6. Indicadores de inversión en educación de Guatemala
-millones de Quetzales-

AÑO	PRESUPUESTO MINEDUC EJECUTADO	PRESUPUESTO SECTOR EDUCACION EJECUTADO	Presupuesto del MINEDUC/ Ingresos ordinarios	Presupuesto del MINEDUC/PIB (base 2001)	Presupuesto del sector educación/ Presupuesto Total	Sector Educación/ PIB (base 2001)
2009	Q8,044	Q10,670	21.3%	2.6%	23.3%	3.5%
2010	Q9,162	Q9,961	23.2%	2.8%	19.8%	3.0%
2011	Q9,959	Q10,811	25.4%	2.7%	19.4%	2.9%
2012	Q9,590	Q11,663	21.7%	2.4%	20.4%	3.0%
2013	Q9,472	Q11,544	18.6%	2.2%	20.0%	2.7%
2014	Q11,151	Q13,262	23.1%	2.5%	21.7%	2.9%
2015	Q11,071	Q13,362	20.0%	2.3%	23.0%	2.7%
2016	Q12,149	Q14,961	22.0%	2.3%	22.9%	2.9%
2017	Q12,736	Q15,550	21.7%	2.3%	22.6%	2.8%
2018	Q13,868	Q17,359	23.6%	2.4%	24.1%	2.9%

FUENTE: Elaborado con datos de: Ministerio de Finanzas, SAT y BANGUAT.

1/ Incluye: USAC, MICIVI; MAGA; MIDES; MINGOB; MDN; MSPAS; Secretarías, Otras y Obligaciones.

2/ Producto Interno Bruto según Base 2001, años 2017 y 2018 preliminar. Banco de Guatemala

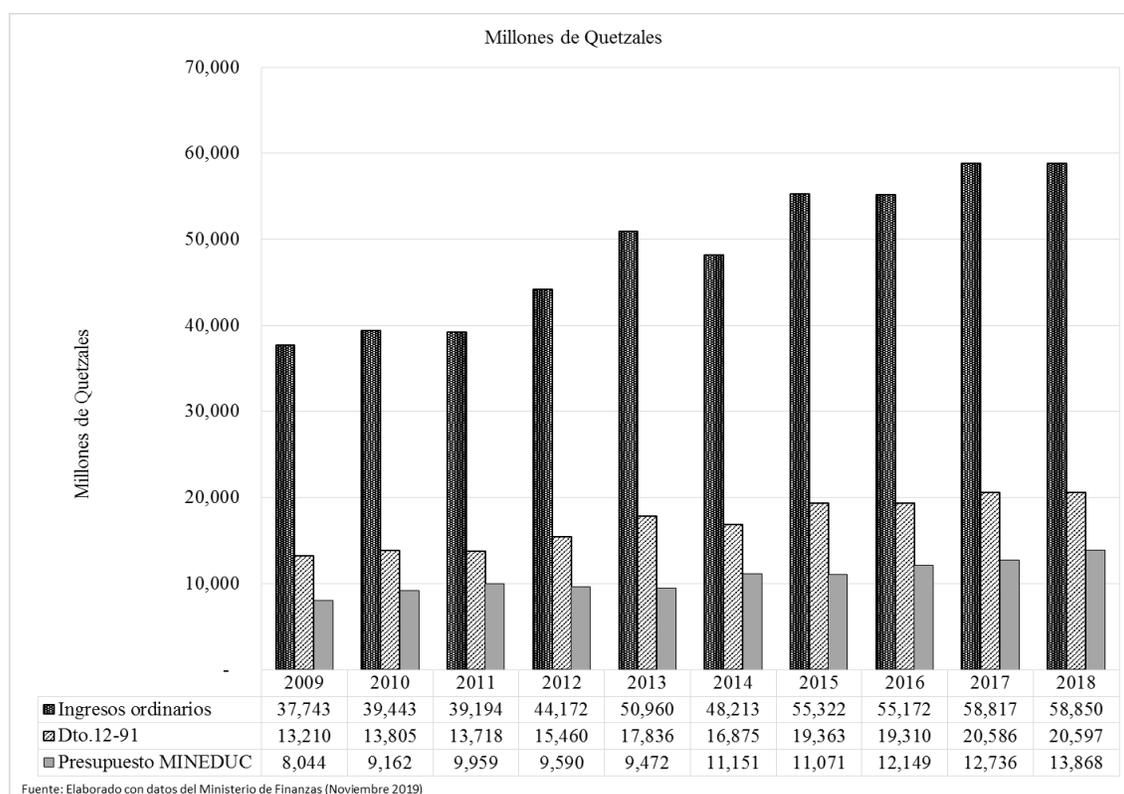
Nota: Presupuesto MINEDUC 2009, 2010, 2011 y 2012 incluye Fondo Social Mi Familia Progres

Presupuesto MINEDUC en relación al Presupuesto Total. Se puede observar un comportamiento estable entre 18.6% y 25.4% de los ingresos ordinarios.

17 De conformidad con el Artículo 12, literal 2 c, del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Acuerdo Gubernativo No. 240-98, es el momento del proceso del gasto en que se extingue o se honra una obligación.

Presupuesto MINEDUC respecto del PIB: Aunque el Dto. 12-91 establece que se deberá alcanzar el 7% del PIB para educación, se observa que la asignación está muy por debajo, alcanzando el nivel más alto en 2010 con 2.8%. Presupuesto sector Educación respecto a Presupuesto Total: Se observa un comportamiento estable entre 19.4% y 24.1%. Sector Educación respecto del PIB: En general la asignación está muy por debajo del resto de países de América Central: Costa Rica, 7.4%; Honduras 6.0%; Nicaragua 4.3%; El Salvador 3.8%; Panamá 3.2%, Guatemala 2.8% (Banco Mundial¹⁸).

Gráfica 8 Ingresos ordinarios y Presupuesto MINEDUC



Debe resaltarse que de conformidad al Decreto 12-91 Ley Nacional de Educación, artículo 89, inciso a), se debe asignar a la educación nacional *no menos del 35% de los ingresos ordinarios del presupuesto general del Estado incluyendo las otras asignaciones constitucionales*. En igual sentido, el artículo 102 establece: *El Estado deberá incrementar la asignación presupuestaria a la educación, hasta alcanzar el*

¹⁸ Consultado en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>

7% del producto interno bruto en relación al aumento de la población escolar y el mejoramiento del nivel educacional del país. En ningún caso se han cumplido estos mandatos legales (gráfica 8).

2.5 Gasto Tributario en Educación

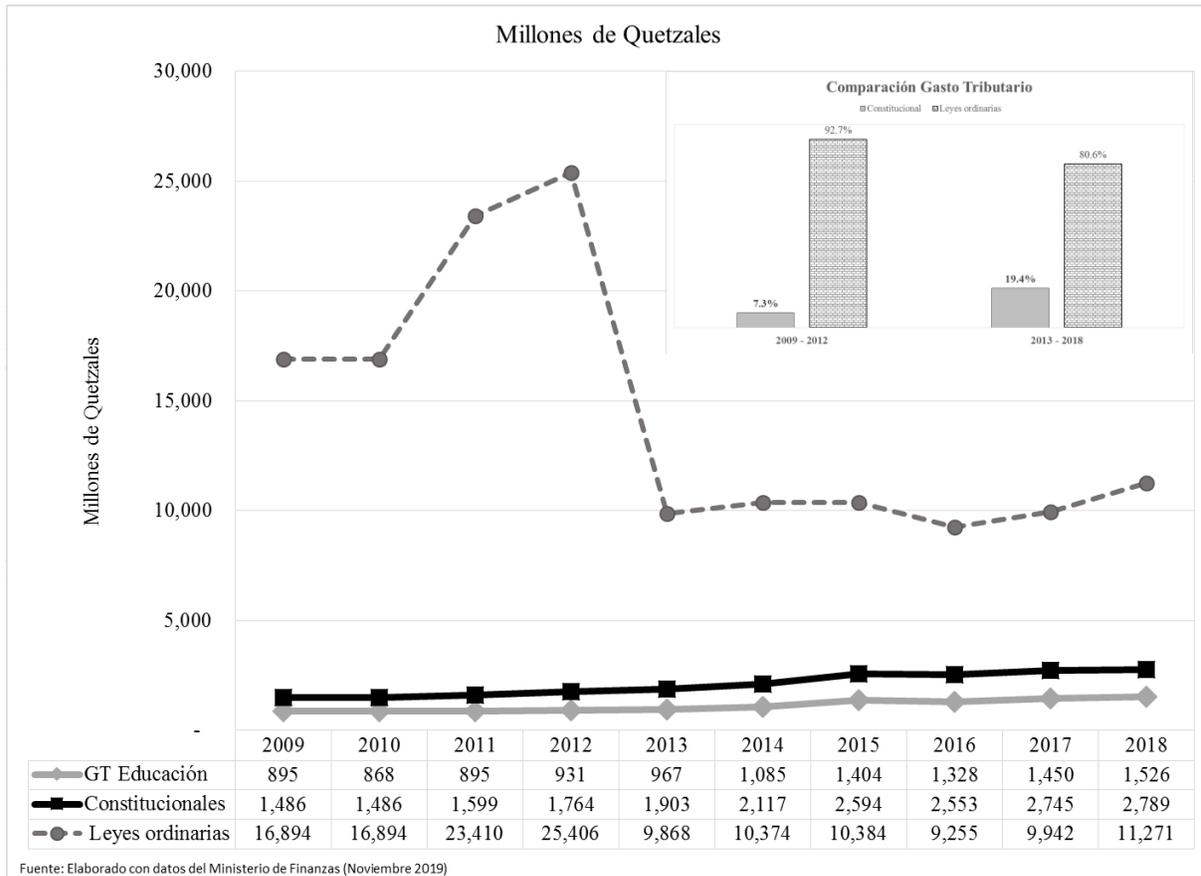
La Superintendencia de Administración Tributaria define como Gasto Tributario - GT-¹⁹, *los ingresos tributarios dejados de percibir como resultado de la aplicación de tratamientos preferenciales contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y otras leyes ordinarias, incluyendo las leyes tributarias, así como algunos instrumentos de política previstos por el Estado, siempre y cuando se formalice el hecho generador, estén dirigidos a un grupo o sector específico, no existan compensaciones que neutralicen el beneficio y no se constituyan como parte de las características estructurales de la determinación del impuesto.*

Su finalidad es favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía. También se suele llamar a esta variable “renuncia tributaria”, aludiendo al hecho de que por esta vía el fisco desiste parcial o totalmente de aplicar el régimen impositivo general, atendiendo a un objetivo superior de política económica o social. (Villela 2009).

Como parte del Gasto Tributario establecido constitucionalmente, se incluye al sector Educación. Esta parte del gasto tiene dos componentes, el que corresponde a Universidades y el que corresponde a Centros Educativos que atienden el resto de niveles. El Gasto Tributario en Educación, está destinado a exonerar del pago de Impuestos al Valor Agregado a las familias, y de otros impuestos directos e indirectos a las entidades que brindan el servicio, bajo el supuesto de ampliar la oferta educativa que no puede ser atendida por el Estado.

¹⁹ Superintendencia de Administración Tributaria (2019) Estimación del Gasto Tributario del Gobierno Central Aspectos Conceptuales y Metodológicos. Consultado en Portal SAT (Noviembre 2019).

Gráfica 9 Evolución del Gasto Tributario 2009 - 2018

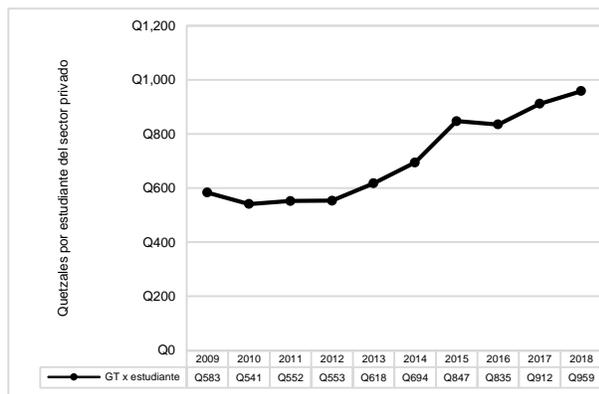


El Gasto Tributario en Educación en el período analizado, representa entre el 0.2% y 0.3% del PIB, mientras que respecto del Presupuesto General de la Nación, representa entre el 1.6% y el 2.0%.

De acuerdo con un estudio del Banco Mundial, *menos del 1% del quintil más pobre de hogares matriculan a los estudiantes en escuelas primarias privadas. Los hogares ricos pueden escoger entre escuelas públicas y escuelas privadas, las cuales a menudo tienen mejores instalaciones y docentes más calificados que las escuelas públicas y pueden tener mejores resultados de aprendizaje y tasas de terminación (Ruano, 2003; Marshall, 2010). Los hogares pobres a menudo tienen que escoger entre escuelas públicas y escuelas privadas de bajo costo, las cuales pueden tener peores resultados que las escuelas públicas. (Banco Mundial 2016)*

Aunque no es objeto de este trabajo, se hizo una comparación entre el monto que perciben las familias de los quintiles superiores, principales beneficiarios de Gasto Tributario en Educación destinado a Centros Educativos, con el monto de las transferencias monetarias en efectivo, para lo cual se estableció el gasto tributario en educación por estudiante,

Gráfica 10 Gasto Tributario en Educación (Centros Educativos)



Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Finanzas (Noviembre 2019)

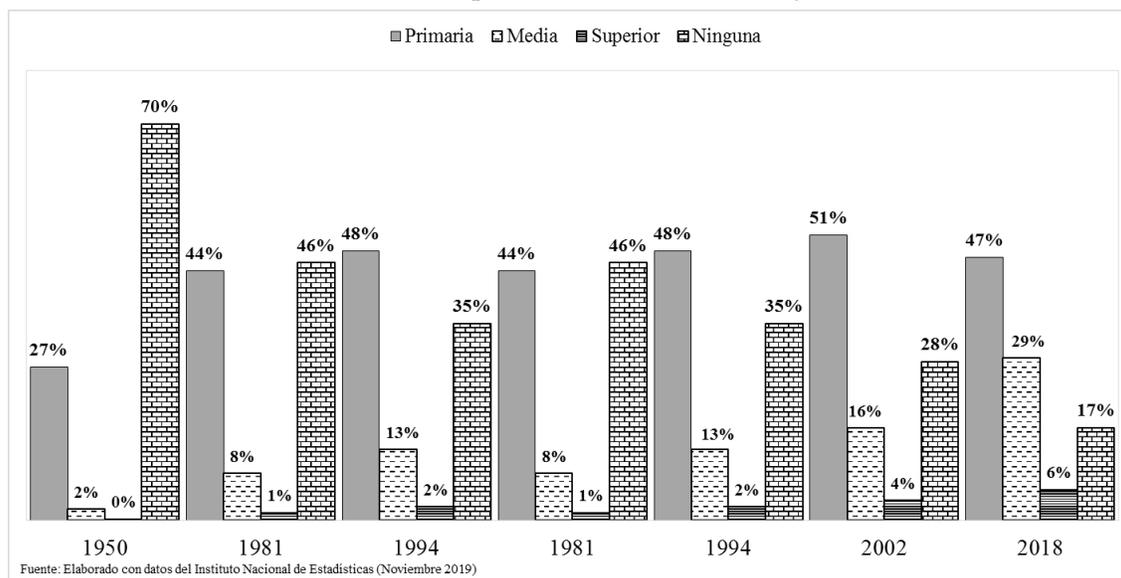
relacionándolo con el número de estudiantes (mujeres y hombres, área urbana y rural) reportados en el sector cada año. Esta comparación permite establecer que el monto anual de las transferencias monetarias en efectivo vigentes entre 2009 y 2011, es comparable al que “ahorran las familias” que se benefician con el Gasto Tributario, sin que estas familias se encuentren entre las de mayor pobreza y vulnerabilidad en el país.

2.6 Gasto de las familias

Consecuente con la afirmación del Banco Mundial²⁰ “*el trabajo es el único bien escaso con el que puede contar toda persona pobre físicamente apta, es evidente que aumentar la productividad del factor trabajo -vía educación y/o formación profesional- es la manera más eficaz de combatir la pobreza*”, especialmente en los últimos años, las familias reconocen la necesidad que niñez y juventud deben tener acceso a educación, nótese en los datos que presenta la gráfica 11, como la población de 7 años y más, sin ninguna instrucción disminuyó del 70% reportado en el Censo de 1950, para alcanzar el 16.56% en el más reciente (2018). El país ha logrado la “cobertura universal en Primaria”, y avanza -lentamente- en los otros niveles educativos.

²⁰ Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1990, Washington, 1990. Subrayado del autor.

Gráfica 11 Población por nivel de escolaridad, según censo



Bajo una premisa de “retornos de la educación” las familias en la medida de sus posibilidades asumen gastos para acceder a educación, tanto matrícula y cuotas en servicios de los sectores privado y por cooperativa de enseñanza, como útiles, cuadernos, libros, uniformes, transporte, incluyendo participar en la preparación de alimentos para estudiantes, etc., De conformidad al Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2017 de la UNESCO, el Estado solo cubre el 46% de los gastos totales de educación de un(a) niño(a), el restante 54% es cubierto por las familias.

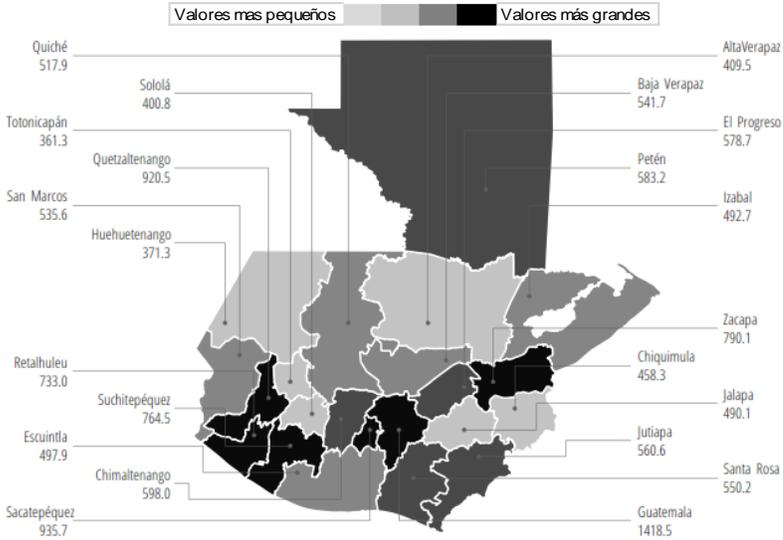
En Guatemala para establecer el aporte de las familias a la educación, se utilizan principalmente datos recopilados por el Instituto Nacional de Estadística a través de las Encuestas de Condiciones de Vida -ENCOVI-.

La última ENCOVI (2014), reporta en Q743.60 el gasto en educación promedio por persona, se calcula de esta manera por la variación del número de miembros que estudian. Este monto varía según niveles de pobreza, desde Q134.90 para quienes están en pobreza extrema, Q364.50 para no pobreza extrema, hasta los Q1,427.20 para no pobres.

Se reporta que los hogares con jefatura mujer la asignación de gasto en educación es mayor 6.6 que en los hogares con jefatura hombre 4.9; en los hogares con jefatura indígena, la asignación de gasto fue de Q507.5 per cápita, en las jefaturas no indígenas fue de Q761.9. En área urbana el gasto fue Q1,136 mientras que en el área rural fue de Q358.50; todos los datos evidencian que el gasto en educación está vinculado al nivel de pobreza de hogar.

Se puede observar en la ilustración 2 el gasto por persona en cada departamento, que está directamente relacionado a los niveles de pobreza prevalente en cada región.

Ilustración 2 Gasto promedio per cápita anual en educación



Fuente: Tomado de Instituto Nacional de Estadística, ENCOVI 2014

III. El costo del fracaso escolar en el Sistema Educativo de Guatemala

La sociedad actual depende de la educación para que la niñez, la juventud y adultos adquieran conocimientos, desarrollen competencias, habilidades técnicas, y asimilen valores, actitudes y hábitos sociales, que están históricamente determinadas. En Guatemala, como en el resto de países en el mundo, la demanda por fuerza de trabajo mejor calificada, ha sido determinante para desarrollar Políticas Públicas que mejoren los indicadores educativos, el impacto, aunque modesto en relación a la región, son sumamente significativos en el marco de una economía aún dominada por conservadores.

En contrasentido, el Sistema Educativo Nacional (SEN), bajo la rectoría del Ministerio de Educación, presenta graves problemas por el **fracaso escolar** (estudiantes que abandonan o no promueven el ciclo escolar), la baja calidad de los aprendizajes de los estudiantes y su desvinculación con las necesidades socio-económicas del país.

3.1 Conceptualización

En términos generales, las familias envían a sus hijos a la escuela, para que reciban formación que les permita generarse ingresos para alcanzar un mejor nivel de vida. Por mandato de la Constitución Política de la República de Guatemala, todos los habitantes del país tienen derecho y obligación de cursar la educación básica (primaria y el ciclo básico del nivel medio). Como se observa en la gráfica 3 (capítulo anterior), la población en el país está muy lejos de alcanzar dicha escolaridad.

Se explica esta situación por diferentes aspectos interrelacionados: políticas públicas de acceso y retención, prácticas educativas, no promoción, deserción, sobreedad, acceso a oportunidades de aprendizaje, organización escolar, en general determinadas por las relaciones sociales y la situación socioeconómica.

El fracaso escolar interrumpe la trayectoria educativa de la niñez y juventud, tiene un vínculo directo en el desarrollo de competencias para la vida y sobre todo para alcanzar la plena satisfacción de sus necesidades, físicas y espirituales.

Niños y jóvenes anualmente se retiran de los centros educativos antes de concluir el ciclo académico -grado/curso/etapa-; el Ministerio de Educación de Guatemala reporta esta situación como **Deserción**.

Conforme a los datos históricos que ofrecen los Censos de Población (tabla 7), son los aspectos económicos factores determinantes para no asistir a la escuela, especialmente evidenciado en 2018. Nótese como “Quehaceres del hogar” reportado como principal razón en 1994, perdió importancia en los siguientes Censos. Además en 2018 surge un factor de género: **Matrimonio/ Embarazo/ pareja o padres no quieren**, que debe ser abordado en otros estudios.

Tabla 7 Razones para no asistir a la escuela, según Censos

Razón	1994	2002	2018
Falta de dinero	5.2%	25.5%	24.5%
Tiene que trabajar	3.2%	6.2%	15.9%
No le gusta, no quiere ir	6.4%	27.8%	14.4%
Padres no quieren	3.6%	10.3%	10.8%
Se casó, se unió o embarazo *			6.7%
Quehaceres del hogar	52.5%	5.3%	2.7%
No hay escuela	2.1%	3.9%	0.5%
Otra	27.0%	21.0%	24.4%

* El INE reporta que el 78.3% de los casos “de no asistencia por embarazo” fueron mujeres.
FUENTE: Elaborado con datos del INE (noviembre 2019)

Considerando la disponibilidad de datos provenientes del Censo de Población y Vivienda 2018, se construyó la tabla 8, que muestra datos por rango de edad. Se observa que a pesar que desde 2009 existen disposiciones que ratifican “Gratuidad en Educación”²¹, se reporta la falta de dinero como la principal causa, y adicionalmente “tiene que trabajar”. Es decir, los costos de las familias para que los

²¹ Acuerdo Gubernativo 226-2008 y Acuerdo Ministerial 1492-2008.

hijos asistan a estudiar, no se circunscriben a los aportes que antes de la emisión de los acuerdos se requerían a las familias para cubrir gastos en los centros educativos para: agua potable, energía eléctrica, telefonía, internet, extracción de basura, materiales y suministros, maquinaria y equipo, pago a las personas que prestan servicio de conserjería, cocina y guardiana. Especialmente para los hombres, continúa teniendo importancia el costo de oportunidad de asistir a la escuela, versus realizar trabajo (remunerado o no).

Tabla 8 Principales razones para no asistir a la escuela. Censo 2018

Rango de edad	Falta de dinero		Tiene que trabajar		Se casó / Embarazo / Pareja no quiere		No le gusta / no quiere ir	
	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino
10 a 29	28.7%	27.8%	10.4%	28.4%	14.8%	4.7%	16.3%	16.6%
10 a 14	38.2%	34.8%	2.9%	6.9%	3.8%	1.8%	32.0%	33.6%
15 a 19	35.8%	36.6%	6.7%	18.1%	12.9%	2.7%	22.4%	25.0%
20 a 24	27.0%	26.5%	12.0%	32.1%	17.5%	5.5%	13.9%	13.9%
25 a 29	22.7%	21.1%	13.1%	36.4%	15.7%	5.9%	10.8%	9.8%

Fuente: Elaborado con datos del Censo de Población y Vivienda 2018, Guatemala.

Se estableció que otro de los factores que fomentan la deserción escolar, es la “Sobreedad” prevaleciente en el sistema educativo. Los datos que ofrece el Ministerio de Educación son determinantes, se elaboró la tabla 9 para verificar la evolución (2009, 2014 y 2018). El sistema establece en 7 años la edad de ingreso a primaria, por lo que para cada grado, se agrega un año y el estudiantado comprendido en la misma, se considera que está en la edad correcta. Estudiantes que tienen menos de la edad, se consideran “Ingreso temprano”, y quienes la superan están en “Sobreedad”.

El comportamiento a lo largo de las cohortes²² de estudiantes con “ingreso temprano” es muy estable, es decir, avanzan en los grados que corresponde de manera más efectiva que los otros; resalta que mientras en 2009 uno de cada diez

²² Generalmente se denomina cohorte escolar al conjunto de estudiantes que se inscriben en un grado específico en el mismo ciclo escolar y durante su tránsito en el sistema educativo.

estudiantes inscrito en 1º primaria estaba en esta categoría, en 2018 es uno de cada cinco estudiantes. Seguramente este es un factor que ha evaluado el MINEDUC para adelantar a 6 años la edad de ingreso a Primaria.

Tabla 9 Comparación de estudiantes por grado y edad de ingreso ²³

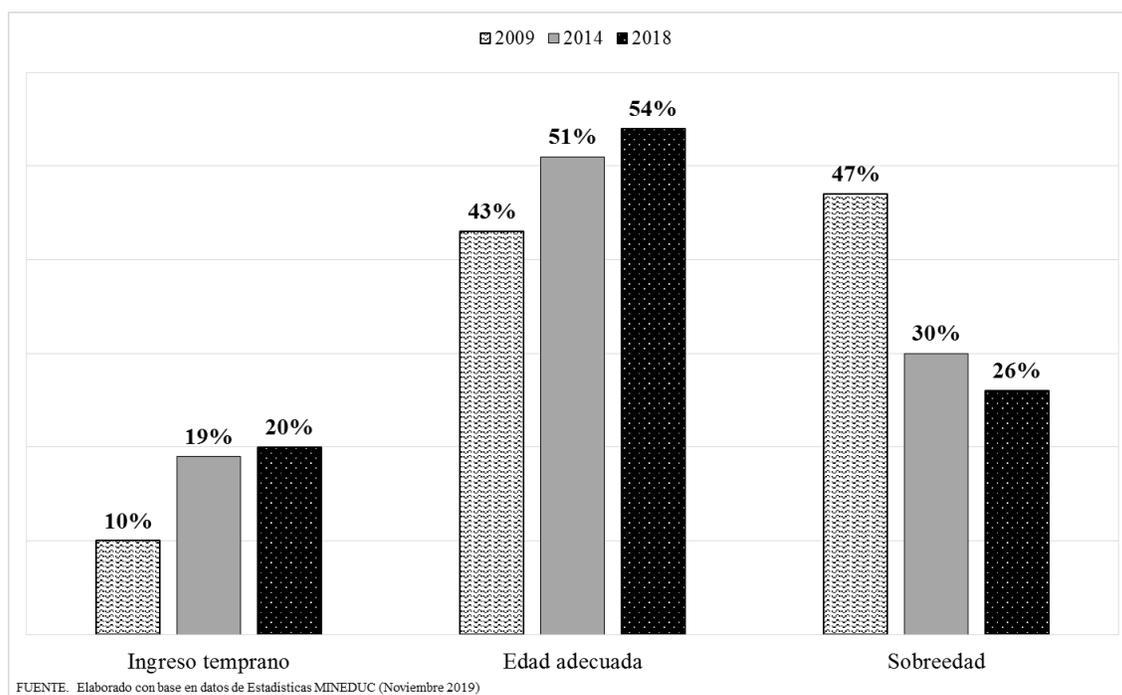
Concepto	Grado 1	Grado 6	Grado 7	Grado 9	Grado 10	Grado 12
2009						
Ingreso temprano	10.1%	12.2%	13.5%	18.7%	16.6%	22.8%
Edad adecuada	43.2%	32.3%	27.4%	32.8%	29.9%	36.7%
Sobreedad	46.7%	55.5%	59.1%	48.5%	53.5%	40.5%
2014						
Ingreso temprano	18.8%	17.2%	17.5%	19.7%	20.7%	25.1%
Edad adecuada	51.4%	36.5%	36.5%	35.5%	36.2%	35.3%
Sobreedad	29.8%	46.3%	46.0%	44.8%	43.1%	39.6%
2018						
Ingreso temprano	20.0%	15.8%	20.7%	25.1%	21.4%	25.6%
Edad adecuada	54.2%	43.2%	36.2%	35.3%	37.9%	42.2%
Sobreedad	25.7%	41.0%	43.1%	39.6%	40.7%	32.1%

FUENTE: Elaborado con datos del Ministerio de Educación de Guatemala (diciembre 2019)

Es evidente que se debe hacer mayores esfuerzos para “limpiar” las cohortes, es decir reducir o eliminar la sobreedad, puesto que el mejoramiento en el ingreso oportuno y en la sobreedad es muy lento. En estas dos variables se observa mejor comportamiento en 1º Primaria en donde el Ministerio de Educación ha lanzado diversas campañas para asegurar que se inscriban. El comportamiento es similar en el primer grado de cada nivel educativo (grados 7 y 10).

²³ En este trabajo de investigación se adopta la numeración internacional de grados del 1 hasta el 13, entendiendo que del 1 al 6 corresponde a nivel primaria; del 7 al 9 corresponde al ciclo básico; del 10 al 13 corresponde al ciclo diversificado.

Gráfica 12 Evolución tasa de distorsión en 1er grado primaria



Se observa además, que entre ciclos educativos se incrementa la sobreedad, es decir, el sistema ha sido incapaz de asegurar el tránsito oportuno entre grados y niveles educativos.

El otro elemento que integra el fracaso escolar, es la **No promoción**, la cual es definida por el MINEDUC como: alumno que al final del ciclo no cumple con los requisitos del programa para ser promovido al grado/fase de estudio inmediato superior.

Especialmente para el inicio de la escolaridad, se ha discutido sobre el uso del idioma materno en los grados iniciales para desarrollar las competencias de lectura y escritura; se argumenta que para la niñez maya, garífuna y Xinca, es sumamente complicado desarrollar estas destrezas porque deben hacerlo en español dado que no hay suficiente cantidad de docentes bilingües. Utilizando datos del Censo de Población 2018, -tabla 10- se evidencia esta situación; únicamente el pueblo Q'eqchi' muestra un significativo porcentaje de personas que leen y escriben en su idioma materno.

Tabla 10 Comparación idioma que aprendió a hablar e idioma que lee y escribe

Idioma en el que aprendió a hablar	Idioma en que lee y escribe		
	Español	Idioma materno	Otro idioma
Español	99.2%		0.8%
K'iche'	91.0%	8.4%	0.6%
Q'eqchi'	53.6%	45.8%	0.7%
Mam	86.9%	12.5%	0.6%
Kaqchikel	95.0%	4.4%	0.6%
Otros	85.6%	13.8%	0.6%

Fuente: Elaborado con datos del Censo de Población y Vivienda 2018, Guatemala.

Las principales razones para la No Promoción son: los diferentes ritmos de aprendizaje, aunado a las limitadas capacidades docentes para atención diferenciada; bajo nivel académico entre grados y ciclos; el ausentismo provocado por la situación económica que obliga a muchos estudiantes -mujeres y hombres- a participar de actividades productivas o familiares durante el ciclo escolar, la migración estacional y otros.

A pesar que existen experiencias en Guatemala y en otros países sobre la “promoción flexible” que permite que cada estudiante avance a su propio ritmo de aprendizaje y una vez alcanza las competencias establecidas sea promovido al siguiente grado, está no ha sido establecida formalmente.

La No Promoción da lugar a la Repitencia, o como lo refiere el MINEDUC: estudiante que se matricula en el mismo grado/curso/etapa más de una vez en diferentes ciclos escolares, por no haber aprobado o no haber terminado el mismo.

Sin embargo, los datos establecen que una importante porción del estudiantado no promovido, **no retorna** al siguiente ciclo a repetir el grado, como se puede verificar con el ejemplo en la ilustración 3 la no promoción se convierte en la exclusión del sistema educativo.

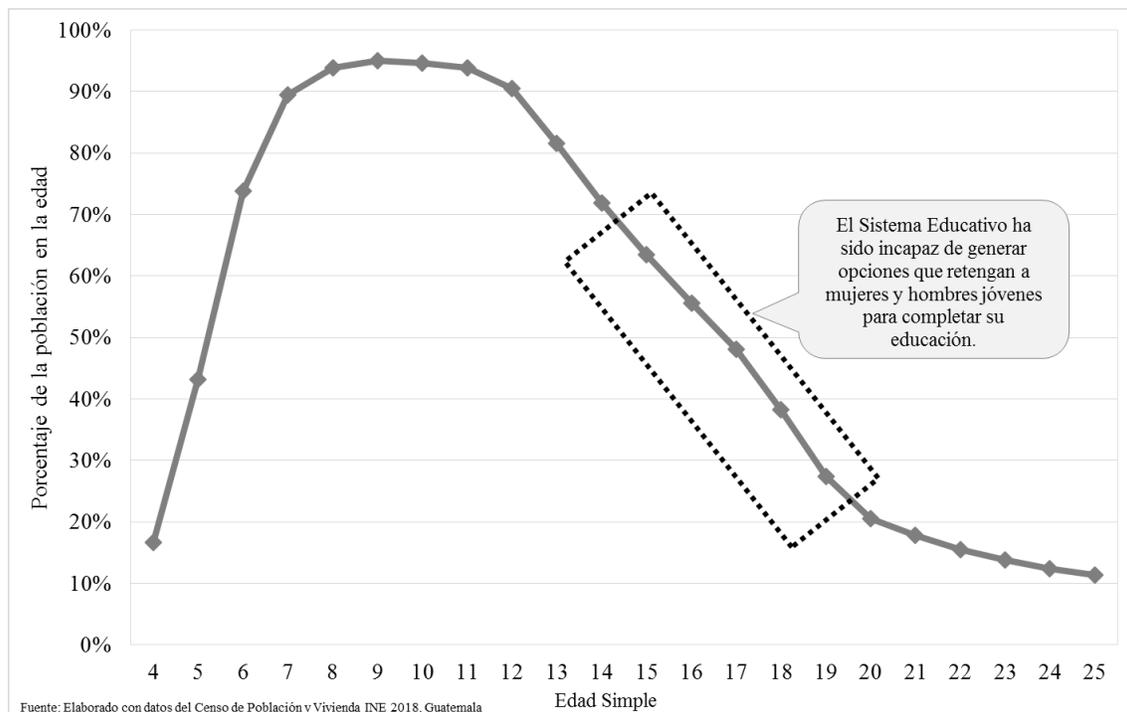
Ilustración 3 Exclusión educativa en primero básico

Concepto	Mujeres	Hombres
Inscritos 2017	 61,250	 74,680
No promovidos 2017	 14,698	 23,729
Repitentes 2018	 2,898	 5,965

Fuente: Elaborado con datos de MINEDUC (Diciembre 2019)

La **exclusión social** es un concepto que trata de explicar teóricamente una serie de fenómenos fundamentalmente sociales y económicos, que se relacionan con la pérdida, o la negación, de derechos esenciales que definen la ciudadanía social. La **exclusión educativa** es un aspecto donde el mismo sistema educativo excluye a los estudiantes con mayores problemas en su desempeño escolar. Es decir los alumnos desaprobados son excluidos del sistema educativo puesto que ellos no recibieron una educación diferenciada de acuerdo con sus necesidades y requerimientos educativos, pues aún los sistemas educativos son homogéneos e igualitarios sin atender ciertos rasgos particulares de los estudiantes. (Jiménez 2009).

Gráfica 13 Asistencia Escolar por edad simple. 2018



Fuente: Elaborado con datos del Censo de Población y Vivienda INE 2018, Guatemala

Los factores que se han presentado en esta sección, y la gráfica 13 elaborado con datos del Censo 2018 son congruentes con esta definición.

Es notoria la necesidad de establecer políticas educativas con mayores incentivos - familias, estudiantes y docentes- para la retención escolar, flexibilización del tránsito entre grados.

3.2 Determinación de la inversión educativa

A través del sector público, el Estado cumple sus objetivos y funciones con la finalidad de reducir la desigualdad, redistribuir la riqueza o satisfacer diferentes necesidades a los ciudadanos de un país, el cumplimiento de estas funciones implica la utilización del presupuesto **público**. En este sentido, *la inversión pública en educación²⁴ se refiere a los desembolsos en los distintos niveles de enseñanza, desde el preescolar hasta el terciario, incluidos los servicios auxiliares y la investigación y desarrollo relacionados con la educación (CEPAL).*

Para establecer si el uso de los recursos del presupuesto público es adecuado, es necesario establecer el costo de la producción y/o prestación de servicios. Para el caso de Guatemala, y para efectos del presente estudio, la información para establecer el costo educativo, puede obtenerse en el Portal Transparencia Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas <https://transparencia.minfin.gob.gt/>. Este medio electrónico que favorece la transparencia gubernamental en la gestión de fondos públicos, fue establecido con la participación de profesionales del Ministerio de Finanzas Públicas, el Banco de Guatemala y la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT- y presenta información sistematizada desde 1998.

²⁴ Se emplea el término "Inversión en Educación", considerando que la utilización de recursos públicos para la educación de los habitantes del país, implica mejorar sus capacidades productivas y sociales con efecto multiplicador de corto, mediano y largo plazo, en lugar de la acepción común de "gasto" que implica dirigir algún recurso sin obtener mayor beneficio o rédito duradero.

En la sección anterior de este estudio se presentó el presupuesto público destinado al sector educación, así como el presupuesto del Ministerio de Educación que incluye datos para los niveles educativos a su cargo.

Para poder establecer la inversión del servicio educativo prestado por el Ministerio de Educación, se integró la información del presupuesto por programas y se construyó una serie histórica amplia (1998 - 2018), para este estudio los datos presentados en la tabla 11, que utilizará el período 2009 - 2018.

Los programas en que se desglosa el presupuesto del Ministerio de Educación de Guatemala son²⁵:

Actividades Centrales. Incluye todas las actividades del Ministerio mediante las cuales se apoya la acción sustantiva de la institución. Estas actividades están orientadas básicamente a la función administrativa.

Educación Preprimaria: está dirigida a niños y niñas en edad escolar de 4, 5 y 6 años, atiende las modalidades de párvulos y preprimaria bilingüe. Párvulos atiende a niñas y niños de las áreas urbana y rural. Incluye Educación Preprimaria Bilingüe; contribuye a la formación de niños y niñas y los prepara para el inicio de la educación primaria.

Primaria: Este programa está dirigido a población escolar de 7 a 12 años y en algunos casos hasta los 14 años de edad, en las áreas urbana y rural; consta de seis grados. Incluye Educación Primaria Bilingüe.

Básica: Este programa es dirigido a la población escolar en edades de 13 a 15 años y en algunos casos alumnos superiores a esta edad, cuyo requisito es haber aprobado la escuela primaria. Las modalidades de este programa son: Básica Regular (básico por madurez y básico con orientación ocupacional), Sistema de Cooperativa de Enseñanza y el Programa de Telesecundaria.

²⁵ Elaborado por el autor con información de los Presupuestos aprobados del Ministerio de Educación, disponibles www.minfin.gob.gt y su experiencia en el sistema educativo guatemalteco.

Diversificada Este programa es dirigido a la población escolar de ambos sexos, entre las edades de 16 a 18 años que han aprobado la educación básica, en los grados de cuarto, quinto y sexto; en las carreras de formación de maestros, peritos, secretarias, bachilleres y técnicos industriales. Esta educación se desarrolla en jornadas matutina, vespertina, mixta y nocturna con planes de estudio diario y fin de semana, concentrados mayoritariamente en el área urbana.

Extraescolar: Atiende a la población niños (13 años y más), jóvenes y adultos, que no han tenido acceso a la educación, mediante programas educativos formales y no formales. Incluye: Programa de Núcleos Educativos Familiares para el Desarrollo -NUFED-; Programa de Educación Primaria Acelerada -PEAC-, Programa Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana -CEMUCAF-, todos con enfoque de educación para la vida y el trabajo.

Actividades comunes: a) *Educación preprimaria y primaria;* b) *Educación primaria, básica y diversificada;* c) *Educación preprimaria, primaria, básica y diversificada.* Su función está establecida según cada nivel educativo que incluye; Jurado de Oposición; Educación Física; Educación Especial (población estudiantil con discapacidad física, sensorial o intelectual), Educación Bilingüe e Intercultural; prevención del SIDA y la drogadicción; Supervisión Educativa; Servicios de Apoyo a la Educación; Innovación Educativa; Mantenimiento y Reparación de Edificios Escolares del sector oficial.

Cobertura Educativa por Contrato: Destinado a cubrir demanda educativa temporal, o mientras se crean las plazas permanentes, atiende principalmente preprimaria y primaria.

Tabla 11 Evolución del Presupuesto ejecutado del Ministerio de Educación
2009 - 2018. Quetzales

CONCEPTO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
TOTALES	8,043,613,653	9,162,496,831	9,958,979,178	9,589,877,871	9,471,545,417	11,151,282,327	11,070,691,684	12,148,746,892	12,735,536,916	13,867,947,919
Actividades Centrales	343,241,528	369,692,639	372,793,283	382,554,554	402,142,016	434,895,497	409,464,477	456,610,478	458,656,054	456,897,688
Educación Preprimaria	850,257,385	955,007,647	1,120,115,111	1,164,732,172	1,083,544,064	1,375,610,386	1,427,170,798	1,591,958,232	1,697,899,341	1,764,291,054
Educación Primaria	4,433,428,614	4,937,867,356	5,633,001,737	5,941,373,951	5,408,669,859	6,513,833,718	6,578,981,894	7,228,080,955	7,574,358,182	7,935,928,371
Educación Básica	698,546,601	775,457,451	840,050,296	785,021,340	808,328,141	897,615,109	863,470,732	881,999,705	929,727,142	925,092,538
Educación Diversificada	292,842,495	305,594,584	324,030,300	322,655,385	327,211,716	403,788,130	384,369,728	424,075,665	421,953,987	446,851,263
Educación Extraescolar	55,296,726	69,966,897	68,544,836	73,095,248	82,516,567	86,686,954	84,710,332	84,627,059	91,713,056	94,685,303
Educación inicial	19,150,106	28,339,544	32,344,503	31,982,985						
Actividades comunes: Educación preprimaria y primaria	66,328,176	93,112,620	102,772,313	106,486,141	75,388,302	88,911,325	110,428,483	139,796,927	152,239,324	163,142,236
Actividades comunes: Educación primaria, básica y diversificada	174,301,679	182,479,048	199,031,432	172,614,373	204,142,544	214,964,736	186,342,477	125,240,947	78,012,138	129,790,511
Actividades comunes: Educación preprimaria, primaria, básica y diversificada	156,917,047	150,790,084	121,716,406	180,633,390	162,555,401	169,923,333	174,154,563	185,307,142	202,658,106	251,469,860
Cobertura Educativa por Contrato									14,560,830	7,825,982
Partidas no asignables a programas	143,933,036	151,669,927	178,869,512	382,198,938	364,432,778	349,596,859	386,892,049	416,680,300	460,346,076	485,918,327
Programas específicos							39,737,549			
Apoyo al consumo adecuado de alimentos					552,614,030	615,456,280	424,968,601	614,369,482	653,412,680	1,201,334,405
Atención por Desastres Naturales y Calamidades Públicas		3,736,896		7,254,588						4,720,380
Fondo Social Mi Familia Progresá	809,370,260	1,138,782,139	965,709,450	39,274,806						

Fuente: Elaborado con datos del Portal Transparencia Fiscal, Ministerio de Finanzas Públicas

Partidas no asignables a programas: montos financieros que el Ministerio de Educación debe erogar a instituciones gubernamentales, no gubernamentales, organismos nacionales e internacionales.

Educación inicial: Oficialmente el servicio es prestado por el Programa de Atención Integral al Niño -PAIN- y la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP), proporcionando el Ministerio de Educación únicamente los insumos básicos para la atención de las niñas y niños.

Asignaciones especiales por Desastres Naturales Corresponde a fondos específicos que se incluyen en el presupuesto del Ministerio de Educación cuando suceden desastres naturales.

Programas específicos: creados en diferentes gobiernos para actividades específicas.

Apoyo al consumo adecuado de alimentos: Tiene por objeto garantizar la alimentación escolar, promover la salud y fomentar la alimentación saludable de la población infantil y adolescente que asiste a establecimientos escolares públicos. Actualmente está regulado mediante Decreto 17-2017 Programa Nacional de Alimentación Escolar.

Fondo Social Mi Familia Progresa (MIFAPRO): El programa estuvo vigente entre 2009 y 2012. Fue creado mediante Acuerdo Gubernativo No. 100-2009 del 6 de abril del 2009, para velar por la salud y nutrición de las familias que tengan hijos o hijas de 0 a 6 años de edad; elevar los niveles de asistencia escolar de las edades de 6 a 15 años, y promover la salud y nutrición de las mujeres embarazadas y lactantes, con la finalidad de mejorar la educación y desarrollo integral en la niñez y juventud guatemalteca.

El análisis horizontal del presupuesto del MINEDUC (Tabla 12) permite determinar que existe inercia presupuestal, puesto que la distribución anual del presupuesto mantiene la misma tendencia²⁶, siendo que el 80% de los gastos, corresponden a las remuneraciones, que son negociadas con la Presidencia de la República y el Congreso, sin una orientación estratégica definida.

Tabla 12 Inercia presupuestaria del MINEDUC

CONCEPTO	1997	2009	2014	2018	2009 - 2018
Nivel Preprimaria	4.2%	11.7%	13.3%	13.8%	44.5%
Nivel Primaria	52.6%	62.4%	64.5%	62.4%	22.2%
Ciclo Básico	7.5%	9.3%	8.9%	7.4%	-3.6%
Ciclo Diversificado	10.5%	3.8%	3.9%	3.4%	9.3%
Educación Extraescolar	4.3%	0.7%	0.8%	0.7%	21.2%

Notas: 1997 es el primer año de implementación de Acuerdos de Paz

2009 - 2018 corresponde al crecimiento real (Quetzales base 2001)

FUENTE: Elaborado con datos del MINFIN, Mineduc y Banguat (diciembre 2019)

Se utilizó 1997 como año de comparación, considerando que es el primer año de implementación de los Acuerdos de Paz, firmados en diciembre del año anterior, se observa que en ese período, la educación primaria era la prioridad.

En el período 2009 - 2018 se observa que las acciones prioritarias continúan concentradas en el nivel Primaria, lo que es congruente con los intereses dominantes, y el proceso productivo guatemalteco que en general no requiere fuerza de trabajo calificada. Se observa además un importante incremento en preprimaria.

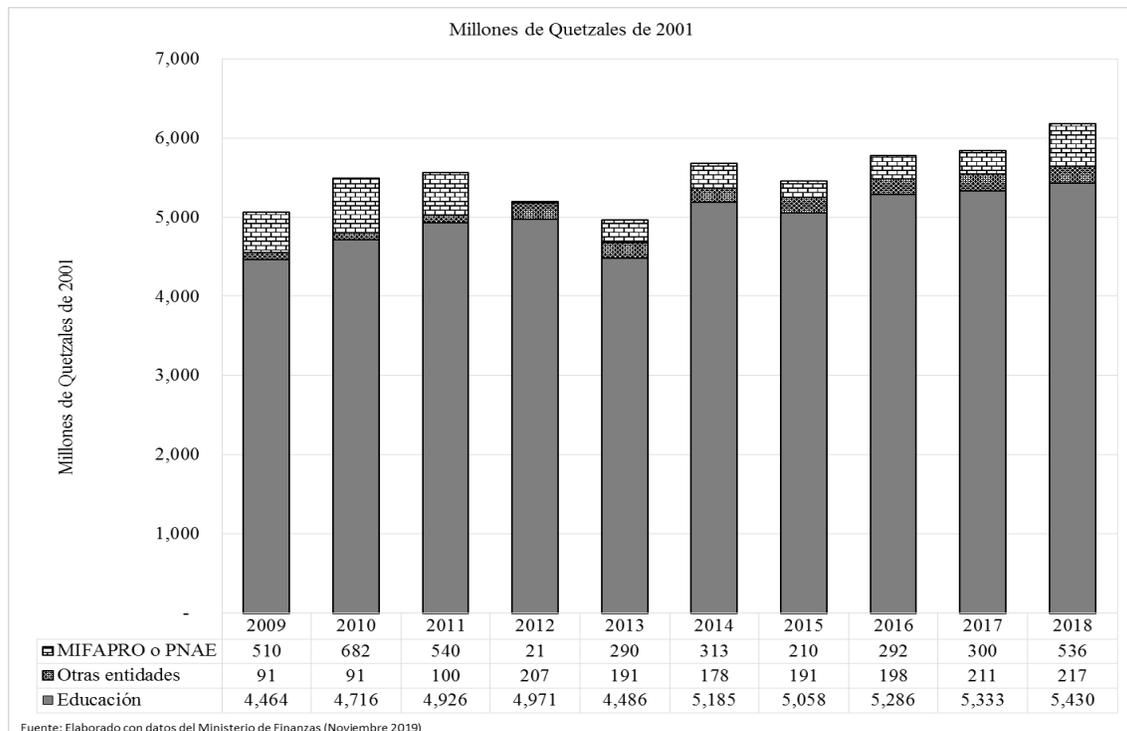
Es evidente la ausencia de una Política de Educación para Jóvenes y Adultos Jóvenes, puesto que las asignaciones para el Nivel Medio, ciclos Básico y Diversificado van perdiendo peso relativo, y más grave aún, el ciclo básico muestra crecimiento negativo en términos reales.

²⁶ La inercia presupuestal se establece porque los presupuestos son similares año con año, sin tomar en cuenta aspectos importantes como cambios en las necesidades a atender o resultados de evaluaciones a los programas. La inercialidad se observa mediante los cambios o no de los programas presupuestales en los últimos años así como las modificaciones a su presupuesto. (Tapia 2017).

Como fue indicado en el capítulo anterior, el Sistema de Educativo Nacional está conformado por dos subsistemas: Escolar y Extraescolar; siendo el segundo el que menos atención recibe; en 1997 la asignación²⁷ representaba el 4.3% del presupuesto ejecutado, y a partir de 1998 oscila entre 0.9% y 0.7%.

La gráfica 14 muestra la evolución del presupuesto ejecutado por el Ministerio de Educación de Guatemala; se puede observar que tanto MIFAPRO (Fondo Social Mi Familia Progres) como PNAE (Programa Nacional de Alimentación Escolar) explican una parte del incremento presupuestal; la otra parte es la aplicación del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo. Al observar la ejecución presupuestaria en 2010 y 2014, se evidencia que las negociaciones fuera del período legal para elaboración de presupuesto tienen mayor efectividad, pues el Congreso no aprobó presupuesto en esos dos años, sin embargo, durante el ejercicio fiscal hubo importantes ampliaciones vinculadas a demandas salariales.

Gráfica 14 Evolución real del Presupuesto del MINEDUC



²⁷ El autor construyó una serie histórica del Presupuesto del Ministerio de Educación de Guatemala desde 1993 hasta 2018. La fuente para el período 1993 a 1997 es el Anuario Estadístico del MINEDUC, edición impresa de cada año; para el resto de la serie es el Portal Transparencia Fiscal del MINEDUC.

También es notorio el crecimiento de los montos financieros que el Ministerio de Educación debe erogar a instituciones gubernamentales, no gubernamentales, organismos nacionales e internacionales.

3.2.1 Inversión por nivel educativo

Para establecer la inversión educativa en Guatemala, se utilizó la información del Portal Transparencia Fiscal y se siguió el procedimiento recomendado en el Manual de Cálculo de la Inversión Educativa en Guatemala (MINEDUC - USAID 2008).

Los componentes, son los reportados en el Presupuesto para cada programa y nivel, al cual debe adicionarse la parte alícuota de los rubros que incluyen más de un nivel: *Actividades Centrales, Actividades comunes: a) Educación preprimaria y primaria; b) Educación primaria, básica y diversificada; c) Educación preprimaria, primaria, básica y diversificada.* La manera más efectiva para hacer este proceso es calcularlo con base al número de estudiantes inscritos, con lo cual se obtiene un valor *per cápita*, que se multiplica por el número de estudiantes del nivel para obtener el valor del rubro para el nivel que se está calculando.

Por ejemplo²⁸, en 2009 el sector oficial atendió 3 214 375 estudiantes en todos los niveles educativos. Se reportó Q343 241 528 el monto ejecutado en el rubro “Actividades Centrales”, para obtener el valor gastado por cada nivel educativo, se estableció el costo unitario; este valor se multiplicó por el número de estudiantes de cada nivel:

Ilustración 4 Ejemplo de integración del costo actividades centrales

Costo por estudiante		Costo por nivel	
Se divide	Q106.78 por estudiante	Preprimaria	Q54 137 099
$\frac{Q343\ 241\ 528}{3\ 214\ 375}$		Primaria	Q256 356 991
		Básico	Q25 894 678
		Diversificado	Q6 852 759
		Total	Q343 241 528

²⁸ En el anexo se presenta la integración de cada rubro para el año 2018

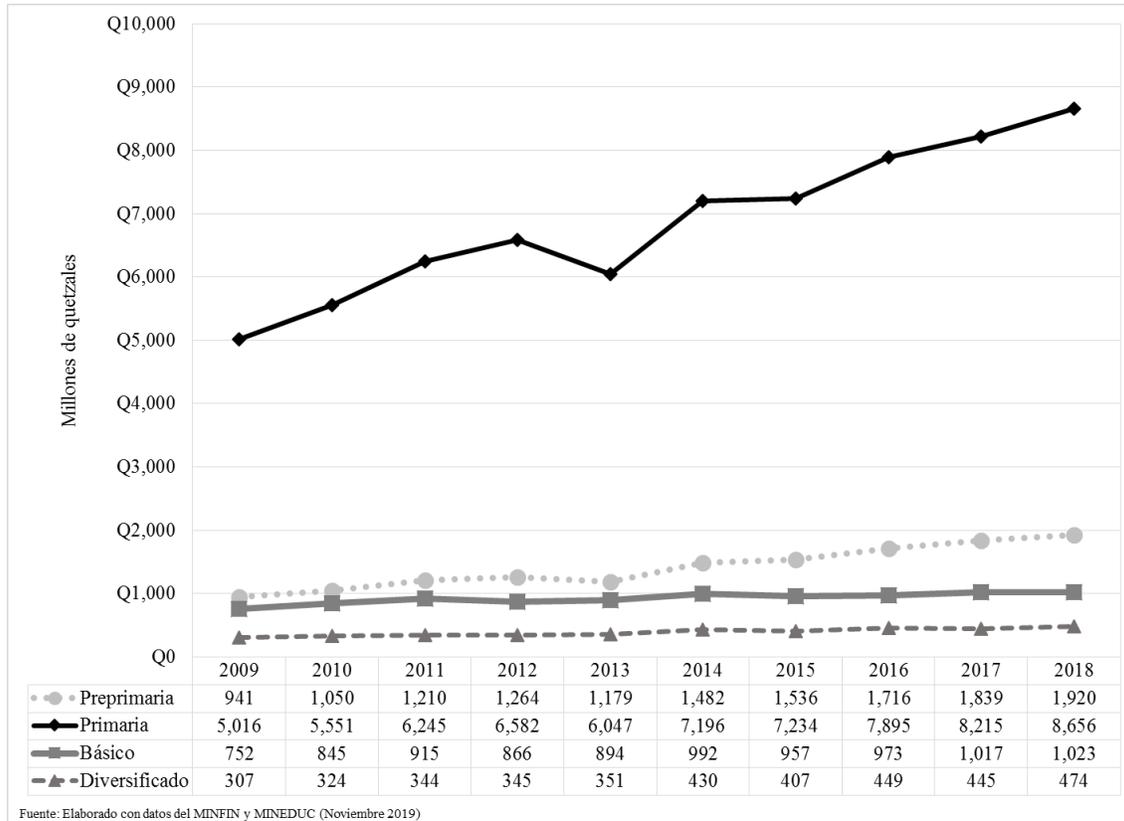
Tabla 13 Integración de la inversión educativa 2009 - 2018

CONCEPTO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Costo por estudiante										
Actividades Centrales	106.78	112.37	113.16	120.21	129.92	143.08	136.35	157.06	154.57	150.33
Actividades comunes: Educación preprimaria y primaria	22.81	32.14	35.86	38.68	28.23	34.03	43.00	56.36	60.04	62.76
Actividades comunes: Educación primaria, básica y diversificada	64.38	65.43	70.74	63.36	77.24	83.21	73.21	50.92	31.62	51.67
Actividades comunes: Educación preprimaria, primaria, básica y diversificada	48.82	45.83	36.95	56.76	52.52	55.90	57.99	63.74	68.30	82.74
Estudiantes por nivel educativo	3,214,375	3,289,917	3,294,325	3,182,450	3,095,249	3,039,604	3,002,983	2,907,227	2,967,386	3,039,222
Preprimaria	506,980	501,167	480,928	458,053	452,270	456,195	457,598	447,836	500,106	527,245
Primaria	2,400,724	2,395,797	2,385,005	2,294,877	2,218,578	2,156,754	2,110,467	2,032,734	2,035,415	2,072,358
Básico	242,497	308,882	337,243	336,300	331,278	335,079	349,077	335,080	341,166	345,329
Diversificado	64,174	84,071	91,149	93,220	93,123	91,576	85,841	91,577	90,699	94,290
Actividades Centrales	Q343,241,528	Q369,692,639	Q372,793,283	Q382,554,554	Q402,142,016	Q434,895,497	Q409,464,477	Q456,610,478	Q458,656,054	Q456,897,688
Preprimaria	54,136,991	56,316,846	54,422,902	55,061,434	58,759,980	65,270,723	62,394,668	70,337,339	77,299,227	79,262,726
Primaria	256,357,200	269,219,106	269,892,571	275,861,568	288,242,862	308,580,526	287,767,619	319,262,185	314,605,316	311,545,382
Básico	25,894,627	34,709,508	38,163,182	40,425,803	43,040,415	47,941,886	47,597,549	52,627,827	52,732,557	51,914,609
Diversificado	6,852,711	9,447,177	10,314,627	11,205,749	12,098,759	13,102,361	11,704,642	14,383,128	14,018,953	14,174,971
Actividades comunes: Educación preprimaria y primaria	Q66,328,176	Q93,112,620	Q102,772,313	Q106,486,141	Q75,388,302	Q88,911,325	Q110,428,483	Q139,796,927	Q152,239,324	Q163,142,236
Preprimaria	11,564,815	16,108,233	17,246,071	17,717,957	12,765,933	15,523,036	19,677,015	25,238,593	30,027,675	33,088,102
Primaria	54,763,361	77,004,386	85,526,243	88,768,184	62,622,368	73,388,289	90,751,468	114,558,334	122,211,650	130,054,135
Básico										
Diversificado										
Actividades comunes: Educación primaria, básica y diversificada	Q174,301,679	Q182,479,048	Q199,031,432	Q172,614,373	Q204,142,544	Q214,964,736	Q186,342,477	Q125,240,947	Q78,012,138	Q129,790,511
Preprimaria										
Primaria	154,558,247	156,766,564	168,725,196	145,400,525	171,361,996	179,462,893	154,503,012	103,514,053	64,357,136	107,075,982
Básico	15,611,920	20,211,383	23,857,976	21,307,546	25,587,768	27,881,829	25,555,220	17,063,467	10,787,219	17,842,690
Diversificado	4,131,512	5,501,101	6,448,260	5,906,302	7,192,780	7,620,013	6,284,246	4,663,427	2,867,783	4,871,839
Actividades comunes: Educación preprimaria, primaria, básica y diversificada	Q156,917,047	Q150,790,084	Q121,716,406	Q180,633,390	Q162,555,401	Q169,923,333	Q174,154,563	Q185,307,142	Q202,658,106	Q251,469,860
Preprimaria	24,749,385	22,970,493	17,768,990	25,998,732	23,752,186	25,502,722	26,537,872	28,545,143	34,154,820	43,625,055
Primaria	117,196,818	109,808,980	88,119,489	130,255,436	116,514,644	120,569,267	122,394,119	129,566,810	139,008,996	171,470,059
Básico	11,838,044	14,157,300	12,460,217	19,088,127	17,397,963	18,731,960	20,244,321	21,358,056	23,299,987	28,573,048
Diversificado	3,132,800	3,853,311	3,367,709	5,291,095	4,890,607	5,119,384	4,978,251	5,837,134	6,194,303	7,801,698

FUENTE: Elaborado con datos de MINEDUC y MINFIN (diciembre 2019)

Conforme a este procedimiento, la tabla 13 presenta la integración del Costo por Nivel Educativo para el período de análisis, que se visualiza en la gráfica 15.

Gráfica 15 Evolución de la inversión por nivel educativo
Millones de Quetzales. 2009 - 2018

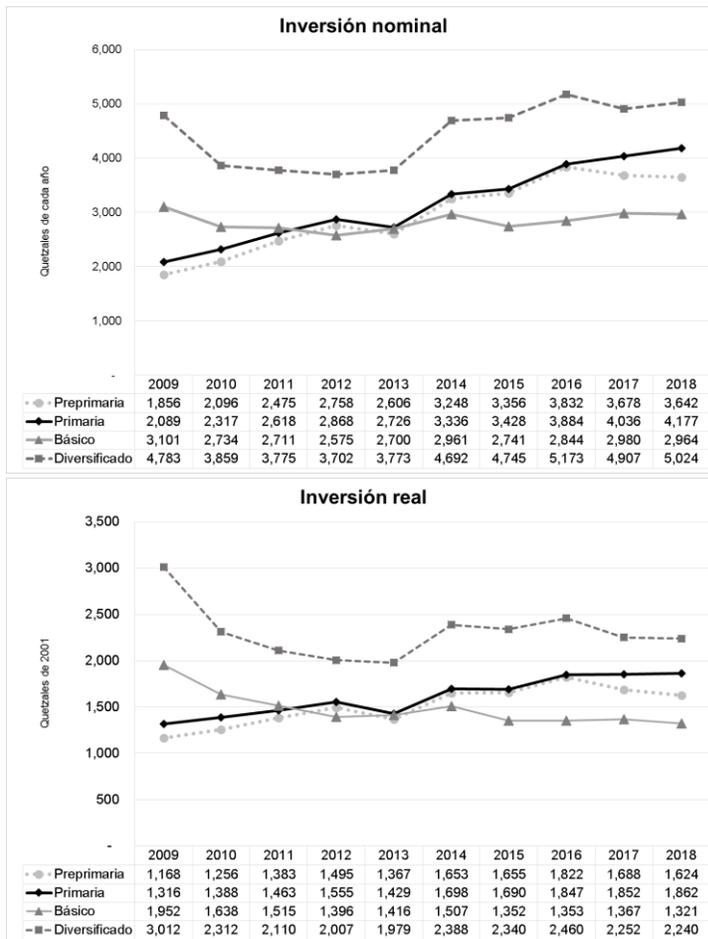


3.2.2 Inversión anual por estudiante (nominal y real)

Conocer los costos no implica promover su reducción o limitar el crecimiento; lo importante es presentar evidencia para una toma de decisión sustentada, tanto en la captación, como la asignación y uso de los recursos.

En este sentido, la determinación de la inversión anual por estudiante es más significativa que los montos globales.

Gráfica 16 Comparación de la Inversión anual por estudiante, nominal y real



Fuente: Elaborado con datos del MINFIN, BANGUAT y MINEDUC (Noviembre 2019)

El procedimiento para esta estimación, es similar al presentado anteriormente. Para un análisis más adecuado, se presentan los costos nominales y los reales. El costo real fue estimado utilizando el deflactor del PIB (base 2001) del Banco de Guatemala.

En términos nominales, la inversión por estudiante en preprimaria y primaria muestra crecimiento en el período, Sin embargo, en los últimos dos años de la serie, la inversión en Preprimaria muestra reducciones. En el nivel medio, se evidencia como se reduce la inversión

por estudiante en el ciclo básico, cayendo por debajo de lo invertido en los dos niveles inferiores. Como se mostró en la sección anterior, la aplicación de una Política Pública²⁹ amplió la cobertura del sector oficial en los niveles preprimaria, básico y diversificado, sin embargo, esta ampliación de cobertura no tuvo una contrapartida presupuestaria en el ciclo básico, lo que ha implicado reducción en la inversión por estudiante, más que proporcional al crecimiento de la matrícula. La inversión por estudiante en el ciclo Diversificado muestra una contracción al inicio, que es controlada, alcanzando en 2015 el nivel del inicio y pequeños incrementos en el resto del período.

²⁹ Se refiere a Gratuidad de la Educación y Fondo Social Mi Familia Progresá.

En términos reales, tanto en Preprimaria como en Primaria se evidencian dos fases de crecimiento; la primera entre 2009 y 2012 más dinámica que la siguiente. En igual forma, la inversión real por estudiante en preprimaria tiene reducción en 2017 y 2018. En otro sentido, la inversión real por estudiante en el nivel medio muestra reducciones, con dos tendencias, una muy pronunciada entre 2009 y 2013, y la otra menos pronunciada entre 2015 y 2018. La más marcada es en ciclo básico, con una primera parte de fuerte reducción y en la segunda es menor.

La tabla 14, que amplía el período de análisis, completa la evidencia. En términos reales, la inversión por estudiante en preprimaria y primaria ha crecido, acercándose a la nivelación, con la caída ya evidencia en 2017 y 2018. La inversión en nivel medio tiene una drástica caída real, mucho más marcada en ciclo básico.

Tabla 14 Variación de la inversión real por estudiante y nivel educativo (Quetzales 2001)

Nivel Educativo	2001	2018	Variación
Preprimaria	778	1,624	109%
Primaria	1,207	1,806	50%
Básico	2,010	1,321	-34%
Diversificado	2,788	2,206	-21%

FUENTE: Elaborado con datos de MINEDUC y MINFIN (Diciembre 2019)

3.3 Determinación del fracaso escolar

Para establecer el número de estudiantes que son retirados antes de finalizar el ciclo escolar, o no promueven el grado, es decir, el fracaso escolar, se utilizan los datos del Ministerio de Educación (disponibles en <http://estadistica.mineduc.gob.gt/Anuario/>).

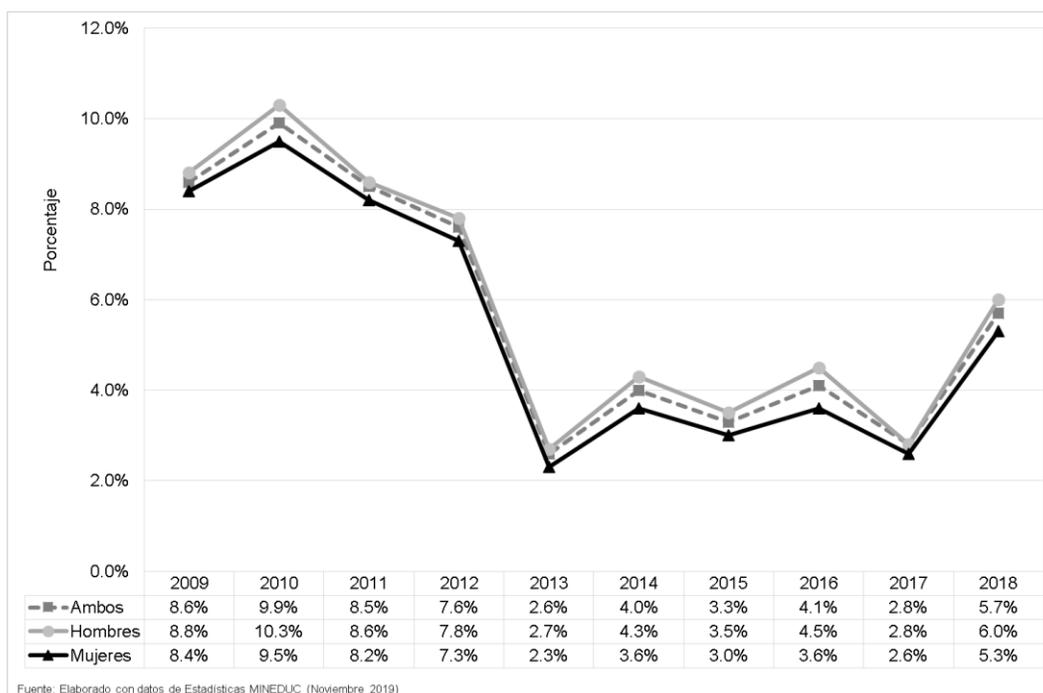
El fracaso escolar representa un fenómeno de exclusión educativa, cuyas condiciones es posible identificar previamente, por lo tanto, susceptibles de

acciones de prevención y apoyo para reducirlo, esto será abordado más adelante en este documento.

El **fracaso en Preprimaria**, se calcula únicamente con niñas y niños retirados antes de finalizar el ciclo escolar, porque en ese nivel no hay promoción.

Se observa gran dispersión en la cantidad de niños y niñas que se retiran antes de finalizar el ciclo escolar. Aunque es importante calcular esta porción del fracaso escolar, el Ministerio de Educación tiene responsabilidad directa únicamente para niñez de 5 y 6 años.

Gráfica 17 Evolución del fracaso escolar en preprimaria

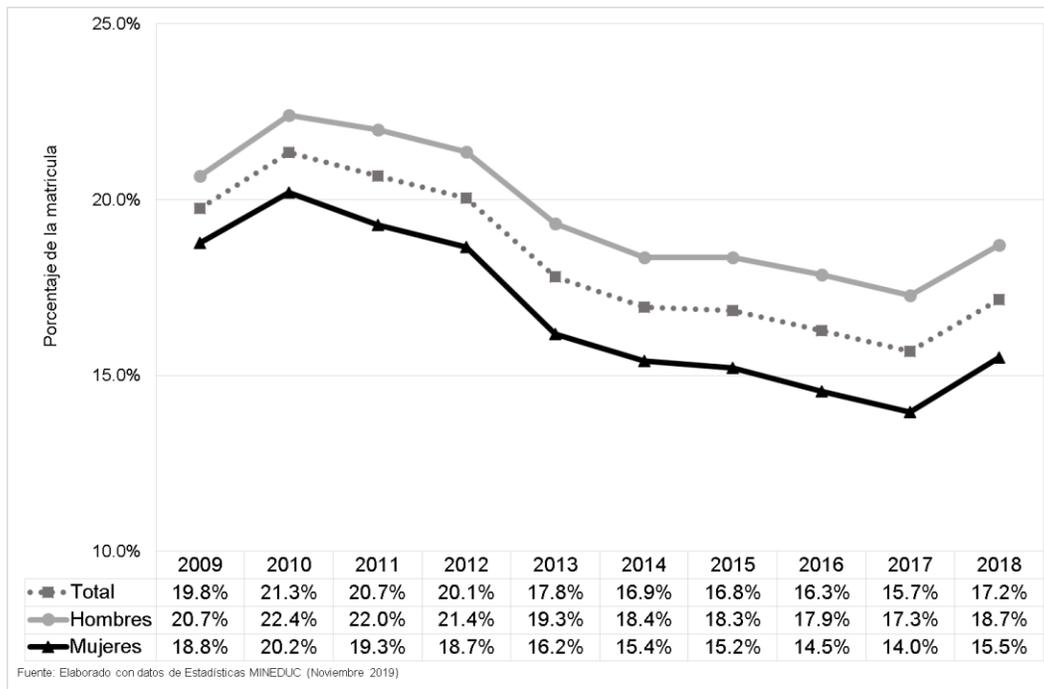


El **Fracaso en Primaria**, incluye a niñas y niños que no promovieron el grado y a quienes se retiraron antes de finalizar el ciclo escolar.

El servicio educativo en primaria es brindado fundamentalmente por el sector oficial (9 de cada 10 estudiantes), se atiende principalmente en el área rural (8 de cada 10 estudiantes), 4 de cada 10 estudiantes son Mayas.

El fracaso escolar en primaria, se genera principalmente por la No Promoción (en promedio 7 de cada 10), y por la deserción (en promedio 3 de cada 10); esta composición se mantiene durante el primer ciclo (grados 1, 2 y 3), sin embargo se modifica en el segundo ciclo (grados 4, 5 y 6), en donde se incrementa el porcentaje de estudiantes que se retira antes de finalizar el ciclo escolar; esto sugiere que una vez alcanzadas las competencias de lectura, escritura y matemática básica, no hay valor agregado en continuar asistiendo a la escuela, por el costo de oportunidad, especialmente para los hombres.

Gráfica 18 Evolución del fracaso escolar en Primaria



En el tiempo se puede observar que la tasa de fracaso está disminuyendo (excepto en 2018), Por otro lado, se evidencia que las mujeres presentan una tasa de fracaso menor que la que presentan los hombres, lo cual es una constante en todos los

niveles educativos, y la principal explicación se encuentra en las condiciones socioeconómicas de cada sexo.

La tabla 15 presenta información desagregada del año 2018 y pone en evidencia la situación de vulnerabilidad del estudiantado Maya y del Rural, puesto que las tasas de fracaso son mayores. Por brindarse el servicio lo más cerca posible al hogar del estudiantado, las escuelas rurales están dispersas y muchas veces por la cantidad de estudiantes, cada profesor atiende más de un grado (escuelas multigrado) y aún se observa casos en que un docente atiende todos los grados (escuelas unidocentes). Esta realidad no fue considerada en la formación inicial docente, por lo cual, el magisterio nacional no fue formado con una metodología adecuada, lo que explica la razón por la cual el fracaso en primaria es mayor en el área rural que en el área urbana y entre población maya que en población ladina. Para el último grado de primaria, se estableció que en varios años la tasa de Deserción es superior a la tasa de No Promoción.

Tabla 15 Fracaso Escolar, primaria, sector oficial. 2018

Situación	Sexo			Área		Grado						
	Total	Hombres	Mujeres	Urbano	Rural	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Sexto	
Maya												
Fracaso	19.4%	20.4%	18.3%	14.2%	20.1%	28.7%	21.7%	18.4%	16.5%	14.9%	8.9%	
Retirados	5.1%	4.9%	5.3%	3.6%	5.3%	5.2%	4.4%	4.5%	5.3%	6.1%	5.3%	
No Promovidos	14.3%	15.4%	13.0%	10.6%	14.8%	23.5%	17.3%	13.9%	11.1%	8.8%	3.6%	
Ladino												
Fracaso	15.5%	17.5%	13.4%	11.9%	16.9%	27.2%	16.8%	13.9%	12.6%	11.0%	6.1%	
Retirados	5.6%	5.9%	5.2%	4.5%	6.0%	7.7%	5.3%	5.0%	5.2%	5.3%	4.2%	
No Promovidos	9.9%	11.5%	8.2%	7.4%	10.9%	19.5%	11.4%	9.0%	7.3%	5.6%	1.9%	
Total												
Fracaso	17.2%	18.7%	15.5%	12.5%	18.4%	27.9%	19.0%	15.9%	14.3%	90.2%	7.3%	
Retirados	5.4%	5.5%	5.3%	8.2%	12.8%	6.6%	4.9%	4.8%	5.3%	2.8%	4.7%	
No Promovidos	11.8%	13.2%	10.3%	4.3%	5.7%	21.3%	14.1%	11.1%	9.0%	87.4%	2.6%	

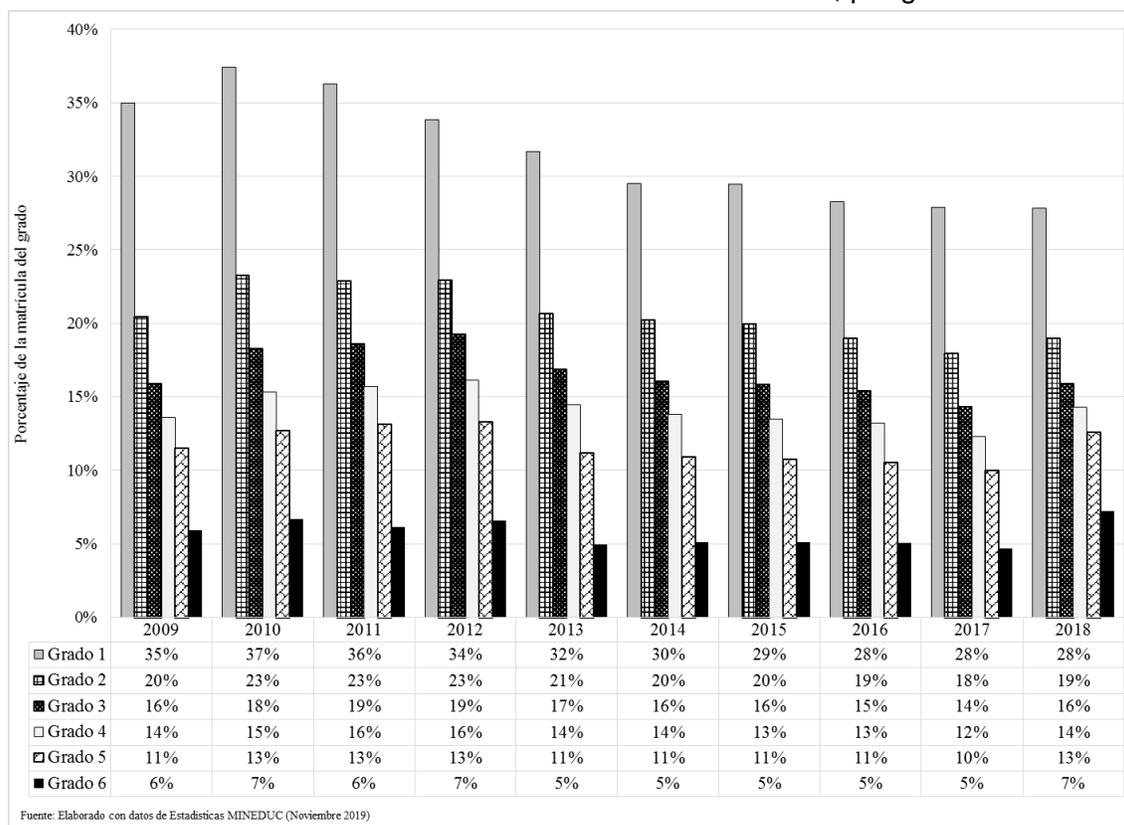
FUENTE: Elaborado con datos de MINEDUC (Diciembre 2019)

Al visualizar los datos por grado en toda la serie histórica, puede evidenciarse que el mayor fracaso está en primer grado. Es conocido que el inicio de la vida escolar presenta graves dificultades para niñas y niños, especialmente para quienes es su primera experiencia escolar, por no haber cursado Preprimaria. Además, como se

evidenció en la Tabla 10, la niñez aprende a leer y escribir en un idioma diferente al que aprendió a hablar. En el mismo sentido, el Ministerio de Educación no ha encontrado un mecanismo sostenible para que docentes especializados atiendan los primeros grados de primaria. Otro factor a considerar es la coexistencia de diversos programas de cooperación –nacional e internacional- con los programas Ministeriales para la enseñanza de la lectura y escritura.

La gráfica es elocuente; pese a que se han impulsado programas para reducir el fracaso en primer grado, aproximadamente uno de cada tres estudiantes no promueve el grado o se retira antes de concluir el ciclo escolar. Uno de cada cinco estudiantes fracasa en segundo grado y uno de cada siete fracasa en tercer grado.

Gráfica 19 Evolución del fracaso escolar en Primaria, por grados



Para enfrentar la deserción y motivar la incorporación de estudiantes en el nivel primario, a lo largo del tiempo el Ministerio de Educación ha implementado programas compensatorios. En la serie analizada se identifica el Fondo Social Mi

Familia Progresiva -MIFAPRO- en la primera parte, y luego con el fortalecimiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar -PNAE-.

Considerando que el PNAE tiene una normativa legal más sólida que el MIFAPRO, sus posibilidades de trascender los cambios de gobierno son mejores, los datos aún no permiten emitir opinión sobre la efectividad de estos programas.

Para verificar la calidad de la educación en el nivel, se revisó el reporte de la Dirección General de Evaluación³⁰ del Mineduc 2013. Este muestra que 53.37% y 55.31% de estudiantes de tercer grado primaria, 64.34% y 51.21% de sexto primaria, no alcanzan el Logro en Lectura y Matemática respectivamente. Es decir, el fracaso va más allá de quienes no promueven o se retiran, pues afecta la calidad a lo largo del sistema educativo.

Para establecer la eficiencia en Primaria, se calculó un índice que relaciona estudiantes promovidos, respecto de estudiantes inscritos. Se observa en la tabla 16 que los primeros grados tienen los índices más bajos, y los que avanzan en la escuela van haciendo más eficiente.

Tabla 16 Índice de eficiencia en Primaria

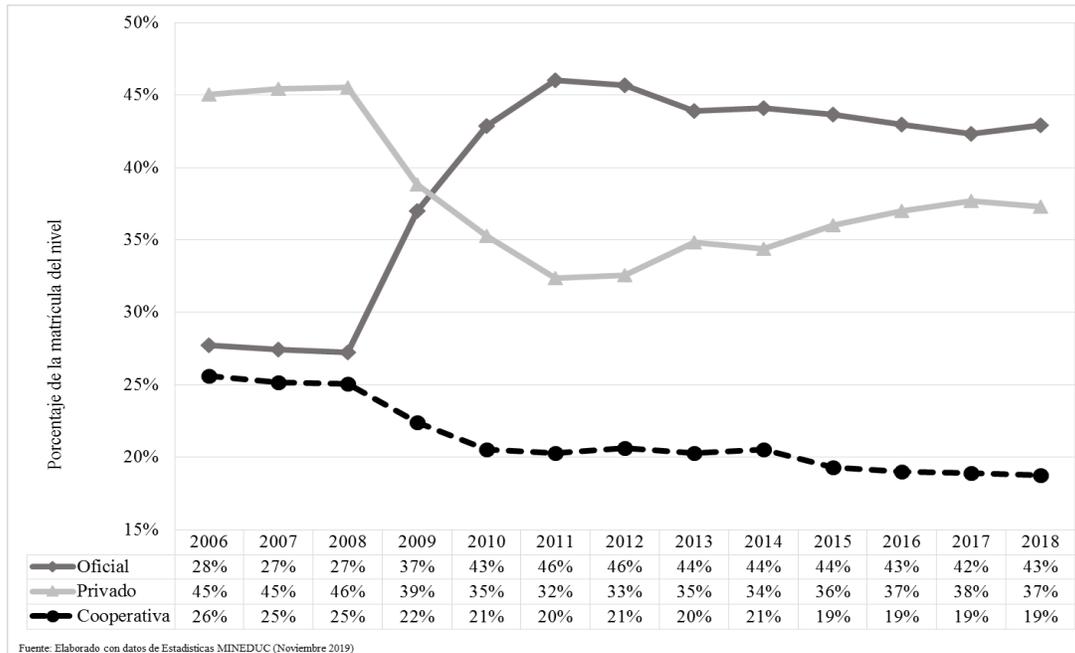
Año	Grado 1	Grado 2	Grado 3	Grado 4	Grado 5	Grado 6
2009	65.0%	79.5%	84.1%	86.4%	88.5%	94.1%
2010	62.6%	76.7%	81.7%	84.7%	87.3%	93.3%
2011	63.7%	77.1%	81.4%	84.3%	86.9%	93.9%
2012	66.1%	77.1%	80.8%	83.9%	86.7%	93.4%
2013	68.3%	79.3%	83.1%	85.5%	88.8%	95.0%
2014	70.5%	79.8%	84.0%	86.2%	89.1%	94.9%
2015	70.6%	80.0%	84.1%	86.5%	89.3%	94.9%
2016	71.8%	81.0%	84.6%	86.8%	89.5%	94.9%
2017	72.1%	82.0%	85.7%	87.7%	90.0%	95.3%
2018	72.1%	81.0%	84.1%	85.7%	87.4%	92.7%

Fuente: Elaborada con datos de Estadísticas MINEDUC (Noviembre 2019)

³⁰ DIGEDUCA (2013) Evaluar. Un aporte para mejorar la calidad educativa. Consultado en: https://www.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/infomesdocentes/Evaluar_tercero2013.pdf

El fracaso escolar en ciclo básico, corresponde a niñez y juventud que no promueve el grado y quienes se retiran antes de completar el ciclo escolar.

Gráfica 20 Cobertura educativa ciclo básico, por sector

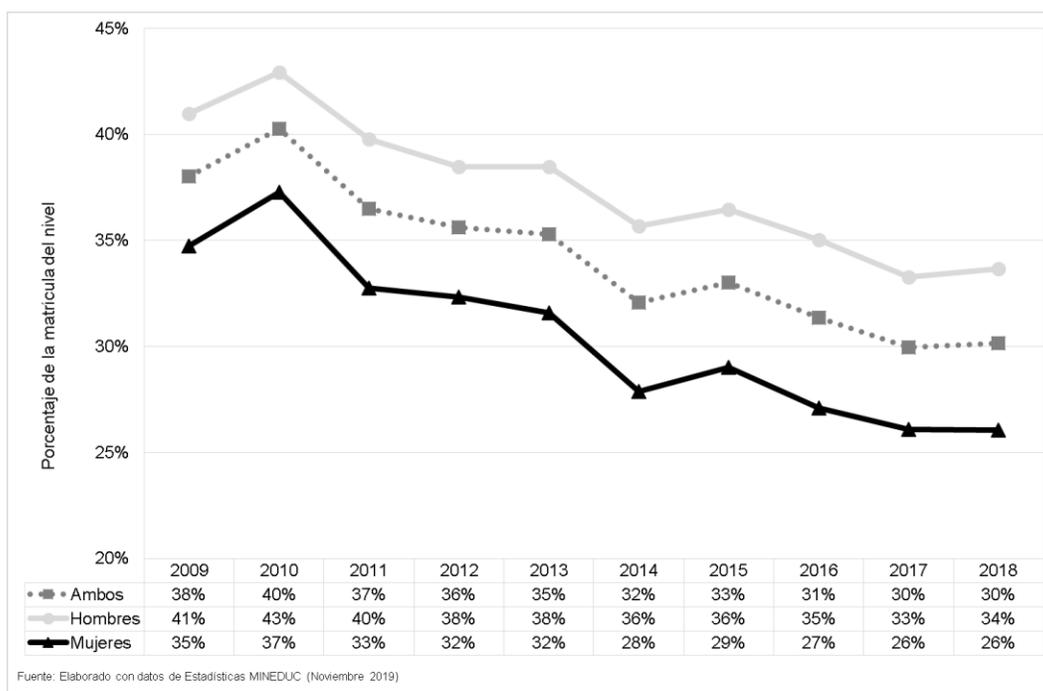


A diferencia de Primaria, en este nivel educativo el sector privado y el sector cooperativo brindan el servicio educativo en proporción al sector oficial, que sin embargo desde 2008, como resultado de la política referida anteriormente, ha ido ampliando su cobertura. El sector municipal tiene cobertura marginal en este nivel.

La información del fracaso escolar en el ciclo básico es sumamente preocupante, como puede observarse en la gráfica 21.

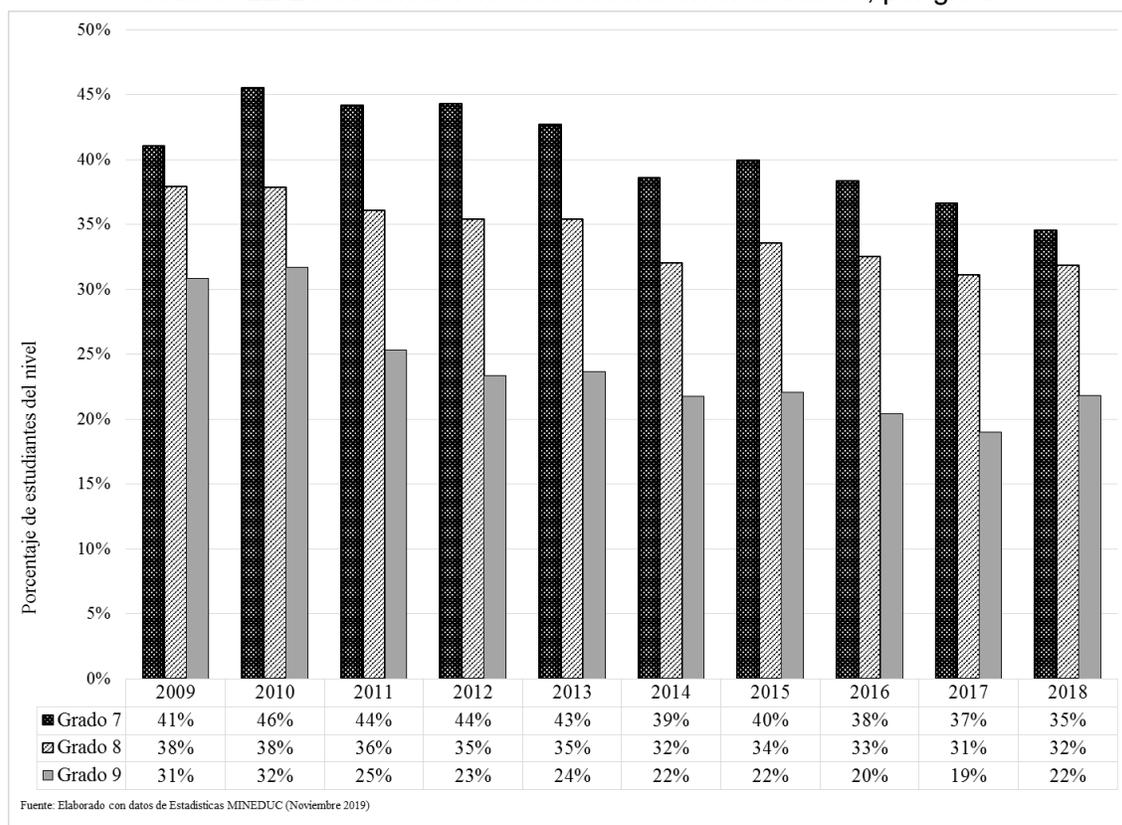
Las razones del fracaso tan elevado son diversas. Mientras que, como se evidenció en el apartado anterior, el servicio educativo de primaria es primordialmente rural (el estudiantado está relativamente cerca de su hogar), el servicio en ciclo básico al inicio de la serie histórica analizada, era 54% urbano y 46% rural, sin embargo, paulatinamente se ha modificado hasta alcanzar el actual 45% y 55% respectivamente.

Gráfica 21 Evolución del fracaso escolar, sector oficial, Ciclo Básico



La escuela primaria, es fundamentalmente matutina, el ciclo básico, en muchos casos por la carencia de edificios, opera en jornada vespertina, lo que genera riesgos especialmente para la movilización de las mujeres. En la primaria el estudiantado es atendido por pocos docentes, muchas veces uno o dos, en ciclo básico, especialmente en centros educativos urbanos, es atendido por diferentes docentes, el trato es totalmente impersonal, su identidad se convierte en “la clave” al pasar lista de asistencia o recibir calificaciones. Además, el MINEDUC no cuenta con material educativo específico para docentes y estudiantes, los programas de apoyo son limitados, la atención educativa es brindada por profesores de enseñanza media en pedagogía, es decir, no tienen una especialización específica (comunicación y lenguaje, matemática, física, ciencias sociales, etc.) que atienden varios cursos para completar sus ingresos salariales en el centro educativo.

Gráfica 22 Evolución del fracaso escolar en ciclo básico, por grado



En ciclo básico nuevamente el ingreso (grado siete) presenta desafíos para el estudiantado, pues no se ha generalizado esquemas para favorecer el tránsito entre primaria y secundaria. En este nivel educativo se continúa manifestado el mayor fracaso escolar en hombres.

Se evidencia que el fracaso escolar en el ciclo básico es más alto que en Primaria, con el agravante que por la limitada cantidad de cupos³¹ en el sector público, y la precariedad de las familias para cubrir los costos con otros proveedores (privados o cooperativas de enseñanza), no promover o retirarse antes de finalizar el año escolar implica ser expulsado por el Sistema Educativo, puesto que, suponiendo que todos corresponden al ciclo académico anterior, sólo alrededor del 15% de la matrícula corresponde a repitentes.

³¹ Un cupo, es un espacio de estudiante en el centro escolar.

Tabla 17 Fracaso escolar, ciclo básico, sector oficial. 2018

Situación	Sexo			Área		Grado		
	Total	Hombres	Mujeres	Urbano	Rural	Séptimo	Octavo	Noveno
Maya	30.2%			30.9%	69.1%			
Fracaso	27.2%	29.3%	24.3%	36.7%	23.0%	30.6%	29.5%	19.7%
Retirados	7.7%	8.0%	7.4%	6.2%	8.4%	8.6%	8.0%	6.3%
No Promovidos	19.5%	21.3%	16.9%	30.4%	14.6%	22.1%	21.5%	13.4%
Ladino	69.7%			50.5%	49.5%			
Fracaso	31.4%	35.8%	26.7%	39.0%	23.7%	36.2%	32.9%	22.7%
Retirados	8.7%	9.6%	7.7%	7.5%	10.0%	10.0%	9.0%	6.5%
No Promovidos	22.7%	26.2%	19.0%	31.5%	13.7%	26.2%	23.9%	16.2%
Total								
Fracaso	28.0%	33.1%	22.2%	28.7%	22.7%	31.4%	29.2%	22.2%
Retirados	6.3%	7.6%	4.9%	6.5%	4.9%	8.3%	6.2%	3.9%
No Promovidos	21.7%	25.5%	17.3%	22.2%	17.8%	23.1%	23.1%	18.2%

FUENTE: Elaborado con datos del MINEDUC (diciembre 2019)

Se puede observar como a lo largo de la serie va “reduciéndose” el fracaso, sin embargo, en 2018 se observa que todavía 3 de cada 10 están en esta situación, el grado 7 sigue siendo el que presenta valores más altos, y en todos los años, tanto en área urbana como rural. En aspectos de género, se observa que se inscriben más hombres que mujeres, en toda la serie y grados, sin embargo, también son hombres quienes no promueven o se retiran, motivado por la sobreedad, y el costo de oportunidad en la generación de ingresos respecto de estudiar. En general se observa que las mujeres que asisten, tienden a permanecer y avanzar en la escuela más que los hombres, dado que para ellas, los salarios y condiciones laborales son más precarias mientras menos escolaridad tienen.

Este nivel educativo permite valorar diferentes enfoques del fracaso escolar; por un lado se puede enfocar en variables individuales (cultura, personalidad, sentimientos, etc.), evidenciado por el cambio que sucede entre las condiciones de la escuela primaria y el ciclo básico, que afectan al estudiantado especialmente rural. O puede enfocarse en el sistema escolar y su estructura, puesto que, conociendo esta situación, no ha sido capaz de establecer mecanismos para paliar el efecto del

cambio de condiciones de un nivel a otro; además de proveer un servicio educativo sin valor agregado para motivar la permanencia y promoción. Se puede también enfocar en que es la interacción de ambos factores los determinantes del fracaso escolar. Aunque efectivamente hay elementos de ambas posiciones como explicación del fracaso escolar, son los factores estructurales los que tienen un peso mayor.

Respalda lo anterior, la siguiente tabla que presenta la eficiencia del ciclo básico;

Tabla 18 Índice de Eficiencia del Ciclo Básico

Año	Grado 7	Grado 8	Grado 9
2009	59.0%	62.1%	69.2%
2010	54.5%	62.2%	68.3%
2011	55.8%	63.9%	74.7%
2012	55.7%	64.6%	76.7%
2013	57.3%	64.6%	76.3%
2014	61.4%	67.9%	78.2%
2015	60.1%	66.4%	77.9%
2016	61.6%	67.5%	79.6%
2017	63.4%	68.9%	81.0%
2018	65.5%	68.2%	78.2%

Fuente: Elaborada con datos de Estadísticas MINEDUC (Noviembre 2019)

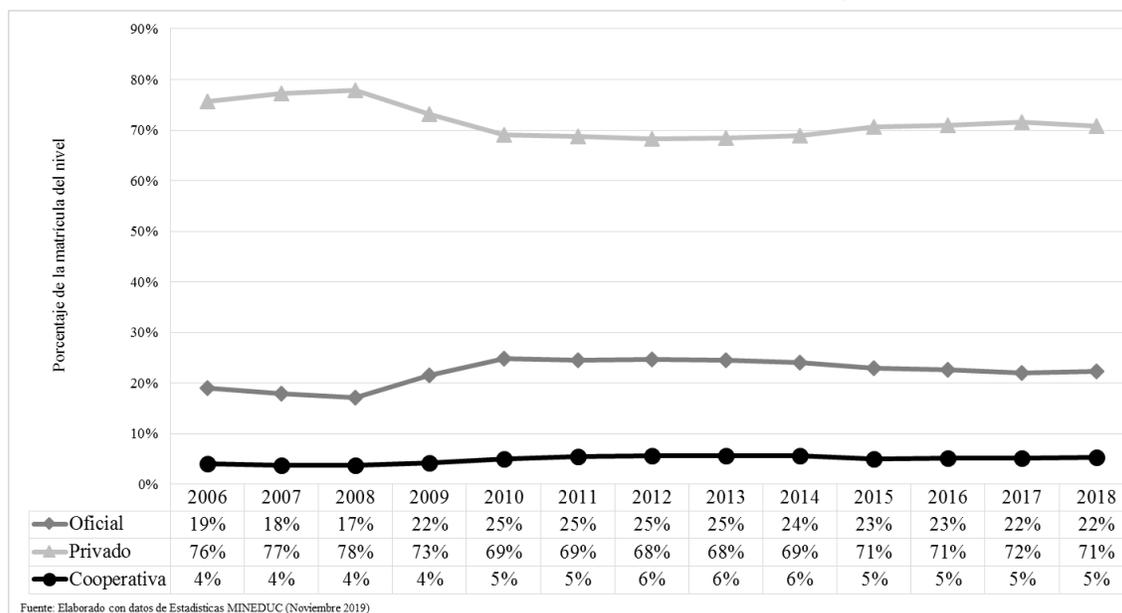
En términos de calidad educativa, de conformidad a los resultados reportados por DIGEDUCA³² de las evaluación nacional de tercero básico 2013, el nivel de No logro en Lectura fue 85%, con variaciones importantes en función a la jornada en que se reciben clase: Matutina 74%, Vespertina 91%, Doble 92%, Nocturna 90%, Intermedia 93%. Por sector que brinda el servicio: Oficial 90%, Privado 77%, Municipal 95%, Cooperativa 92%, y por área: Urbana 81%, Rural 93%.

En Matemática, el nivel de No logro fue 82%, con variaciones según jornada: Matutina 72%, Vespertina 86%, Doble 88%, Nocturna 85%, Intermedia 88%. Las diferencias por sector que provee el servicio fueron: Oficial 86%, Privado 75%, Municipal 90%, Cooperativa 86%; y por área: Urbana 78%, Rural 88%.

³² DIGEDUCA (2013). Informe de resultados de la evaluación nacional de tercero básico 2013. Consultado en https://www.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/infomes/2013/Informe_IIIIB2013.pdf

El fracaso escolar en ciclo diversificado, se calcula con estudiantes No promovidos o retirados. En este nivel educativo, el principal oferente es el sector Privado, luego el sector Oficial y el sector Cooperativa. La participación del sector Municipal es muy marginal.

Gráfica 23 Cobertura educativa ciclo diversificado, por sector

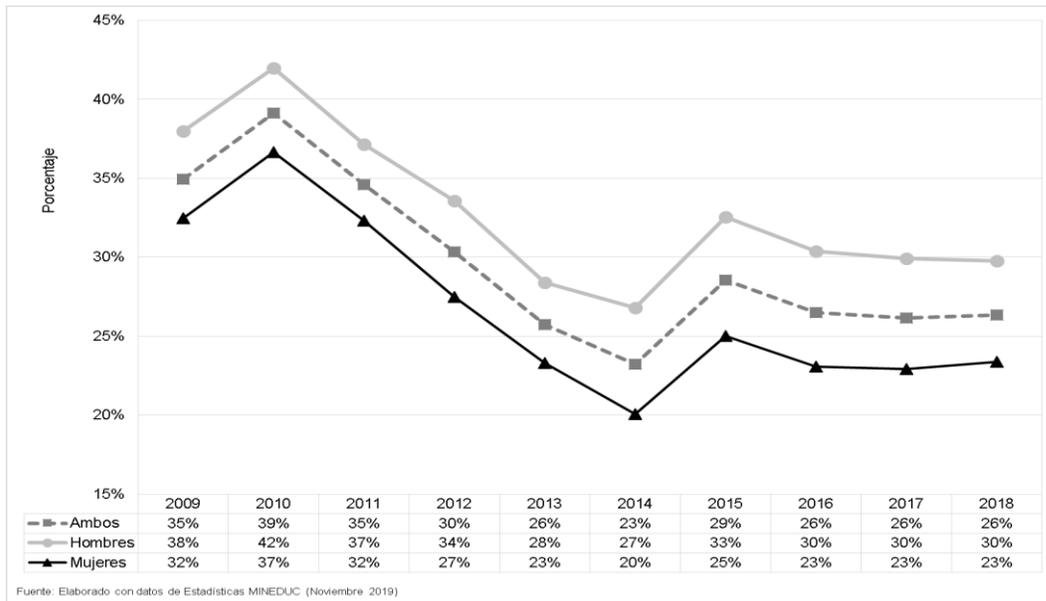


Los datos permiten determinar que en el sector oficial este nivel educativo tiene un porcentaje de fracaso superior al de primaria, pero menor al de ciclo básico.

Aunque la tendencia de la No promoción es hacia la baja, es complicado analizar las razones, porque en los últimos años se han dado modificaciones importantes en el ciclo diversificado.

Es sabido que el sector público no es el principal proveedor de servicio educativo en este nivel; su oferta estaba concentrada en Magisterio (Educación Inicial, Preprimaria, Primaria, Educación Física, y Hogar), Peritos en áreas administrativas y profesionales, Bachillerato en Ciencias y Letras.

Gráfica 24 Evolución del fracaso escolar, sector oficial, ciclo diversificado



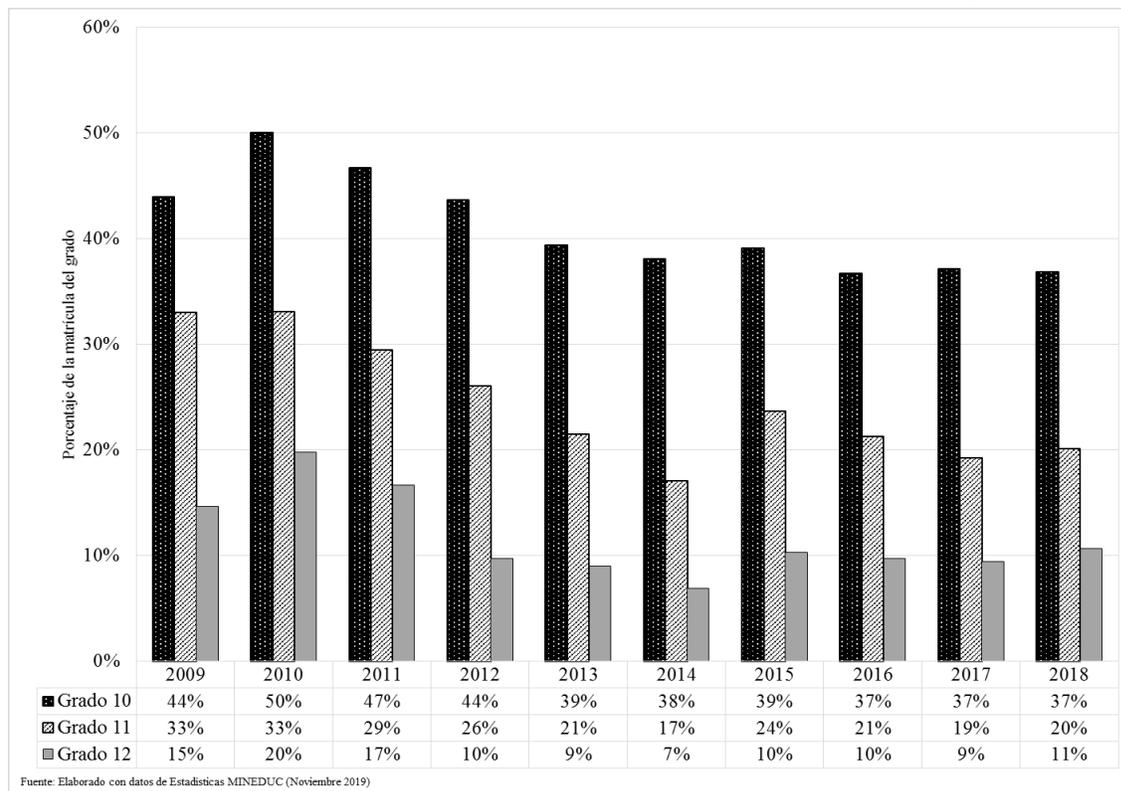
Hacia mitad de la década se ha establecido la formación inicial para docentes de Primaria a nivel universitario. Esta carrera atraía miles de jóvenes que se formaban en las Escuelas Normales (monolingües, bilingües, educación física, educación para el hogar). En su lugar el Ministerio de Educación creó un conjunto de Bachilleratos en Ciencias y Letras con orientación profesional.

Para la mayoría de familias, la opción de ser Maestro era una posibilidad de obtener empleo y generar ingresos para la juventud, lo que no es evidente en los nuevos bachilleratos, puesto que hace falta crear las condiciones para que brindar formación profesional para el estudiantado.

Se observa en la gráfica 25 que el porcentaje de fracaso en el grado 10 (4º de diversificado) es mayor que el observado en Primero Primaria y Primero Básico. Es importante considerar que el nivel diversificado es fundamentalmente urbano, puesto ahí operan 455 de los 702 centros educativos oficiales (65%) y está inscrito el 83% del estudiantado; en este nivel es donde se encuentra la mayor tasa de “retiro antes de finalizar el ciclo escolar” lo que evidencia que el sistema debe

generar condiciones para que la juventud transite entre niveles educativos, y pueda completarlos.

Gráfica 25 Evolución del fracaso escolar en ciclo diversificado, por grado



Se observa que en el nivel diversificado, se encuentra la menor tasa de eficiencia escolar en el sector público para el primer grado en cualquier nivel educativo (tabla 19). La persistencia de mayor fracaso en el primer grado de cada nivel educativo, demuestra que NO FUNCIONA como sistema, pues no existen procedimientos y mecanismos para preparar al estudiante a las condiciones que encontrará en las diferentes etapas de su ruta educativa.

En el ciclo diversificado (año 2018) funcionaron 177 carreras. Para facilitar su análisis se elaboró la tabla 20, en la cual se agregó subramas a las cuatro ramas de enseñanza que contempla el MINEDUC (Bachillerato, Perito, Magisterio y Secretariado).

Tabla 19 Índice de Eficiencia, ciclo Diversificado

Año	Grado 10	Grado 11	Grado 12
2009	56.0%	67.0%	85.4%
2010	50.0%	66.9%	80.2%
2011	53.3%	70.5%	83.3%
2012	56.4%	73.9%	90.2%
2013	60.6%	78.5%	91.0%
2014	61.9%	82.9%	93.1%
2015	60.9%	76.4%	89.7%
2016	63.3%	78.7%	90.3%
2017	62.8%	80.8%	90.6%
2018	63.1%	79.9%	89.3%

Fuente: Elaborado con datos del MINEDUC (Noviembre 2019)

La subrama de enseñanza más demandada es *Perito administrativo*, que incluye Perito contador, Perito en administración y otros con diversas “orientaciones”; su tasa de fracaso está por debajo de la reportada en el nivel educativo. En comparación, *Bachillerato en Administración* es la subrama que mayor fracaso presenta (4 de cada 10 estudiantes no promueven o se retiran). La segunda subrama con mayor fracaso, es *Bachillerato en educación*, que fue creado, junto a otros, en sustitución de magisterio. Bachillerato en Ciencias y Letras es la tercera subrama más demanda y coincidentemente tiene la tercera tasa más alta de fracaso escolar. Los Peritos técnicos, que en general duran tres años y tienen una importante carga práctica, tienen una tasa de fracaso escolar mucho mayor que la del Bachillerato técnico, que en muchos establecimientos del sector oficial no cuentan con equipamiento para el área práctica.

Para completar el nivel educativo, en términos de resultados de las evaluaciones de Graduandos³³, el nivel de **No logro** en *Lectura* fue 65%, 64% para área urbana y 73% rural; 93% sector oficial, 87% privado, 95% cooperativa; 52% jornada matutina, 68% vespertina, 75% doble, 74% nocturna.

³³ DIGEDUCA (2019); Anuario de resultados de las evaluaciones. Consultado en <http://www.mineduc.gob.gt/digeduca/?p=ResultadosEvaluaciones.asp>

Tabla 20 Fracaso escolar en ciclo diversificado por rama de enseñanza

Rama de enseñanza	Inscritos	No promovidos		Retirados	
Total	422,134	62,114	14.7%	25,145	6.0%
Perito Administrativo	130,639	17,877	13.7%	5,819	4.5%
Bachillerato técnico	91,131	10,753	11.8%	2,554	2.8%
Bachillerato CCLL	82,007	10,428	12.7%	8,866	10.8%
Magisterio	38,066	5,552	14.6%	1,387	3.6%
Bachillerato administrativo	33,849	9,499	28.1%	4,106	12.1%
Secretariado	21,147	2,894	13.7%	1,213	5.7%
Bachillerato en Educación	15,482	3,102	20.0%	923	6.0%
Perito Técnico	9,813	2,009	20.5%	277	2.8%

FUENTE: Elaborado con datos de MINEDUC (Diciembre 2019)

En Matemática el nivel de No logro fue 89%, 88% urbana y 92% rural; 93% oficial, 87% privado y 95% cooperativa; 81% en jornada matutina, 91% vespertina, 93% doble, 97% nocturna.

La política de ampliación de cobertura en el sector oficial, determinó que al inicio de la serie histórica analizada, se incrementara la cantidad de estudiantes No Promovidos y Retirados. Se evidencia que el efecto ha sido asimilado por el Sistema Educativo, sin embargo, será necesario continuar revisando el comportamiento en los siguientes ciclos escolares, dado el incremento inusual en el número de Retirados que se presentó en 2018.

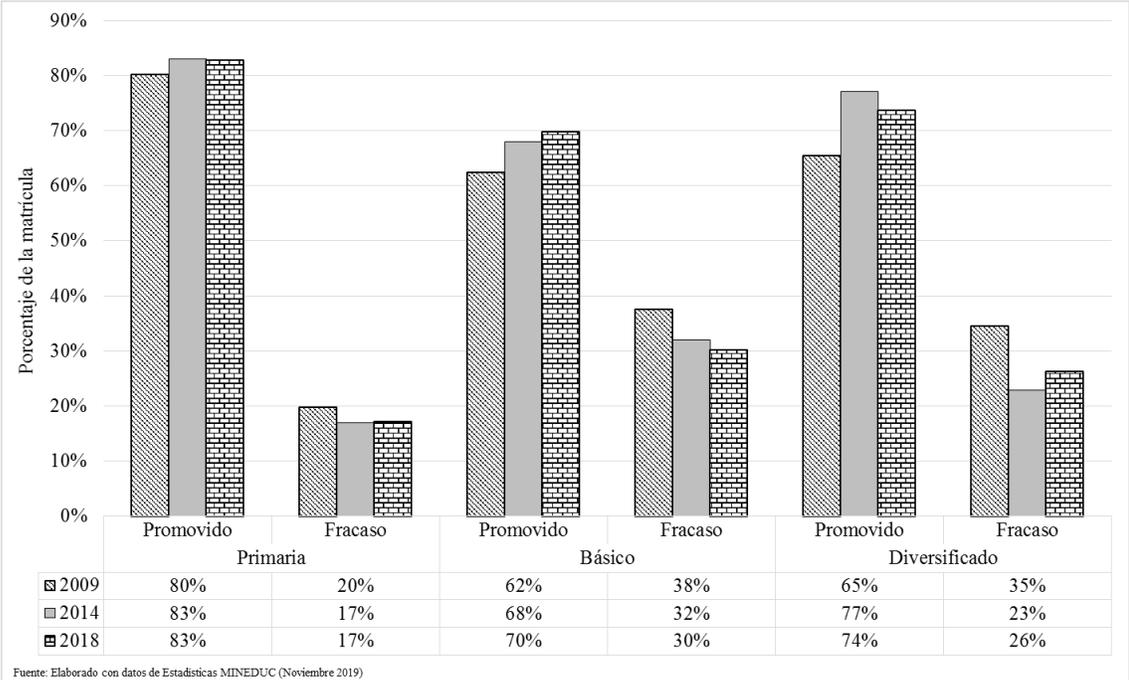
Tabla 21 Total de estudiantes No promovidos o Retirados por nivel educativo

Año	Total	Preprimaria	Primaria	Básico	Diversificado
2009	627,757	42,803	470,921	91,579	22,454
2010	713,681	48,871	507,894	123,936	32,980
2011	685,238	40,731	490,168	122,701	31,638
2012	639,795	34,123	457,619	119,763	28,290
2013	545,137	11,588	392,718	116,882	23,949
2014	510,325	18,177	363,448	107,422	21,278
2015	511,002	15,336	354,219	116,404	25,043
2016	481,721	18,610	331,755	107,943	23,413
2017	459,031	13,867	319,202	102,199	23,763
2018	514,873	30,138	355,807	104,089	24,839

FUENTE: Elaborado con datos de MINEDUC (Diciembre 2019)

Cómo se observa en la gráfica 26, la situación de fracaso escolar en el nivel medio, ciclo básico y diversificado determina la existencia de una desventaja aguda y persistente en materia educativa para la juventud guatemalteca, ya que tiene menos probabilidades de completar el nivel de enseñanza, y más probabilidades de acabar sus estudios con peores resultados académicos.

Gráfica 26 Comparación del fracaso escolar por nivel educativo



Las personas que carecen de competencias básicas en lectoescritura y matemática tienen menos oportunidades de salir de la pobreza, enfrentan dificultades para obtener un empleo bien remunerado y mayores limitaciones sociales; la falta de adecuada educación limita sus posibilidades efectivas de tener influencia regional y nacional en los temas que afectan a su propia vida. Estas condiciones a su vez refuerzan la marginación en la educación, como un círculo vicioso. *Por su carácter de derecho habilitante, la educación es un instrumento poderoso que permite a los niños y adultos que se encuentran social y económicamente marginados salir de la pobreza y participar plenamente en la vida de la comunidad.* (UNESCO 2018)

El desafío en materia de política educativa, consiste en identificar y establecer acciones positivas, de corto, mediano y largo plazo para reducir o eliminar esas desventajas, ofreciendo a la juventud oportunidades educativas de calidad.

3.4 Determinación del costo del fracaso escolar

Como se anotó en las dos secciones precedentes, en Guatemala el costo educativo se estima a partir del presupuesto del Ministerio de Educación, para los diferentes niveles educativos atendidos por el sector oficial. La relación entre costo educativo y cantidad de estudiantes atendidos, permite establecer el **costo educativo por estudiante**. El fracaso escolar está integrado por estudiantes No Promovidos y los Retirados. La relación entre costo educativo por estudiante y la cantidad de estudiantes no promovidos y retirados, permite estimar el Costo del Fracaso Escolar.

Pérdida por Fracaso escolar en Preprimaria. De conformidad al Reglamento de Evaluación Artículo 22. “Promoción de las y los estudiantes del Nivel de Educación Preprimaria. Todas(os) las y los estudiantes del Nivel de Educación Preprimaria serán promovidos automáticamente a la etapa inmediata superior. Serán promovidos automáticamente a Primer grado del Nivel de Educación Primaria, siempre que hayan cumplido como mínimo seis años seis meses de edad al inicio del período lectivo”.

El fracaso en este nivel, se circunscribe a quienes motivados por diferentes circunstancias ya discutidas, se retiran del centro educativo antes de finalizar el ciclo escolar, lo que se conoce como Deserción. En este trabajo, se establecerá el monto, pero no será incluido en la estimación nacional del costo del fracaso escolar.

Tabla 22 Pérdida presupuestaria por fracaso escolar en Preprimaria

Año	Estudiantes retirados	Inversión por estudiante		Pérdida por fracaso escolar	
		Nominal	Real	Nominal	Real (2001)
2009	42,803	Q1,856	Q1,168	Q79,421,573	Q50,007,377
2010	48,871	Q2,096	Q1,256	Q102,429,441	Q61,360,767
2011	40,731	Q2,475	Q1,383	Q100,800,838	Q56,330,529
2012	34,123	Q2,758	Q1,495	Q94,126,142	Q51,029,779
2013	11,588	Q2,606	Q1,367	Q30,203,620	Q15,837,712
2014	18,177	Q3,248	Q1,653	Q59,046,288	Q30,055,253
2015	15,336	Q3,356	Q1,655	Q51,470,346	Q25,379,035
2016	18,610	Q3,832	Q1,822	Q71,308,607	Q33,906,744
2017	13,867	Q3,678	Q1,688	Q51,002,582	Q23,404,329
2018	30,138	Q3,642	Q1,624	Q109,764,919	Q48,932,107

FUENTE: Elaborado con datos de MINEDUC, MINFIN y BANGUAT (Diciembre 2019)

Pérdida por fracaso escolar en Primaria. Como se discutió en la sección anterior, este nivel educativo atiende a 7 de cada 10 estudiantes inscritos en el sector oficial, por lo cual el monto presupuestario destina a su operación es equivalente.

Tabla 23 Pérdida presupuestaria por fracaso escolar en Primaria

Año	Fracaso escolar en primaria			Inversión estudiante		Pérdida por fracaso escolar	
	Total	No promovidos	Retirados	Nominal	Real	Nominal	Real (2001)
2009	470,921	330,025	140,896	2,089	1,316	983,987,751	619,562,729
2010	507,894	359,876	148,018	2,317	1,388	1,176,706,606	704,910,803
2011	490,168	367,214	122,954	2,618	1,463	1,283,294,378	717,143,354
2012	457,619	332,770	124,849	2,868	1,555	1,312,441,806	711,530,435
2013	392,718	306,780	85,938	2,726	1,429	1,070,472,816	561,318,161
2014	363,448	278,156	85,292	3,336	1,698	1,212,614,757	617,235,132
2015	354,219	276,234	77,985	3,428	1,690	1,214,215,273	598,706,130
2016	331,755	259,230	72,525	3,884	1,847	1,288,426,046	612,637,583
2017	319,202	251,722	67,480	4,036	1,852	1,288,237,537	591,153,115
2018	355,807	244,141	111,666	4,177	1,862	1,486,177,435	662,523,091

FUENTE: Elaborado con datos de MINEDUC, MINFIN y BANGUAT (Diciembre 2019)

En términos monetarios, por el fracaso en primaria, en promedio, el país pierde un quetzal por cada diez que se invierte en el Ministerio de Educación. La acumulación de pérdidas monetarias es una parte del problema, pero la más importante es la

cantidad de niñas y niños que dejan el sistema educativo, el futuro de Guatemala cada vez tiene más riesgos por esta situación de ineficiencia.

Nótese que en 2018 la cantidad de estudiantes retirados en todos los grados, tiene un atípico comportamiento; el fenómeno se observa en los otros niveles educativos.

Perdida por fracaso escolar en ciclo básico. En los años iniciales de la serie, se evidencia crecimiento en la cantidad de estudiantes del ciclo básico que no promueven o se retiran (fracaso). Este fenómeno deviene del incremento de la matrícula sin un aumento equivalente en los recursos humanos y materiales para atenderla (asignación presupuestaria).

En la inversión anual nominal por estudiante, se observa un comportamiento irregular, con bajas y alzas durante el período, que no alcanza a recuperar la inversión del primer año.

En términos reales, se evidencia una reducción del 33% en la inversión por estudiante a lo largo del período, que no ha sido recuperado por la insuficiente asignación de presupuesto.

Tabla 24 Pérdida presupuestaria por fracaso escolar en ciclo básico

Año	Fracaso escolar en básicos			Inversión estudiante		Pérdida por fracaso escolar	
	Total	No promovidos	Retirados	Nominal	Real	Nominal	Real (2001)
2009	91,579	67,908	23,671	3,101	1,952	283,951,733	178,788,720
2010	123,936	91,575	32,361	2,734	1,638	338,861,990	202,996,632
2011	122,701	94,305	28,396	2,711	1,515	332,692,571	185,918,578
2012	119,763	92,521	27,242	2,575	1,396	308,343,542	167,166,128
2013	116,882	89,867	27,015	2,700	1,416	315,547,419	165,461,929
2014	107,422	86,599	20,823	2,961	1,507	318,077,140	161,904,994
2015	116,404	91,527	24,877	2,741	1,352	319,079,292	157,331,844
2016	107,943	85,701	22,242	2,844	1,353	307,041,601	145,996,136
2017	102,199	80,532	21,667	2,980	1,367	304,514,744	139,737,303
2018	104,089	74,986	29,103	2,964	1,321	308,479,927	137,517,277

FUENTE: Elaborado con datos de MINEDUC, MINFIN y BANGUAT (Diciembre 2019)

Perdida por fracaso escolar en ciclo diversificado. Como sucedió en los otros niveles educativos, la implementación de la política en 2008 implicó un aumento en la matrícula del sector oficial, y al mismo tiempo, incremento en el fracaso escolar, por las razones que ya han sido expuestas. El nivel también presenta reducción en la inversión por estudiante, derivado del incremento de la matrícula sin contraparte presupuestaria. Y el comportamiento es similar que el ciclo básico, con la cumbre en 2015.

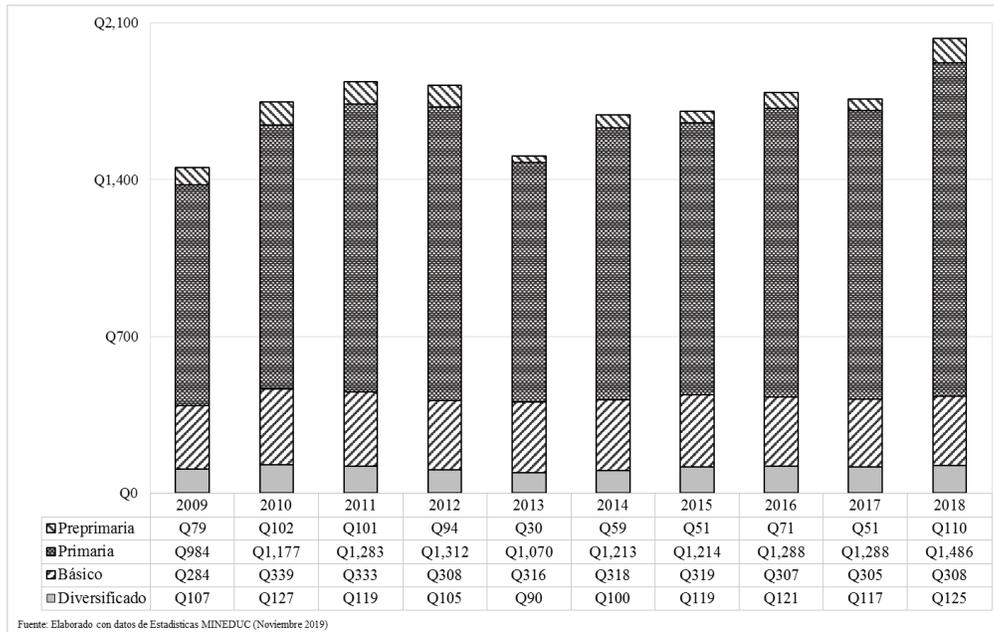
Tabla 25 Pérdida presupuestaria por fracaso escolar en ciclo diversificado

Año	Fracaso escolar en diversificado			Inversión estudiante		Pérdida por fracaso escolar	
	Total	No promovidos	Retirados	Nominal	Real	Nominal	Real (2001)
2009	22,454	17,484	4,970	4,783	3,012	107,402,827	67,625,627
2010	32,980	24,396	8,584	3,859	2,312	127,256,555	76,233,548
2011	31,638	26,795	4,843	3,775	2,110	119,446,923	66,750,520
2012	28,290	24,487	3,803	3,702	2,007	104,716,862	56,771,457
2013	23,949	20,208	3,741	3,773	1,979	90,370,065	47,386,872
2014	21,278	18,179	3,099	4,692	2,388	99,825,989	50,812,599
2015	25,043	19,677	5,366	4,745	2,340	118,835,255	58,595,372
2016	23,413	18,466	4,947	5,173	2,460	121,119,445	57,591,450
2017	23,763	19,020	4,743	4,907	2,252	116,598,500	53,505,324
2018	24,839	18,186	6,653	5,024	2,240	124,787,662	55,629,096

FUENTE: Elaborado con datos de MINEDUC, MINFIN y BANGUAT (Diciembre 2019)

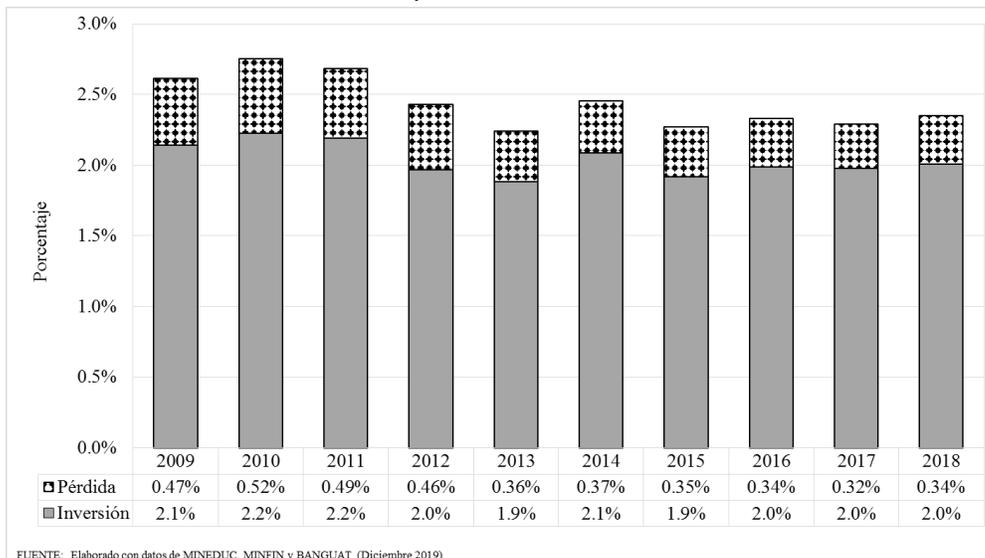
Evolución del costo del fracaso escolar. En conjunto, las pérdidas nominales por fracaso escolar, se presentan en la gráfica 27. En 2009 estas pérdidas alcanzaron Q1,454 millones equivalente al 18.1% del presupuesto ejecutado por el MINEDUC. Se incrementaron hasta alcanzar el 19.0% en 2010 y 2012; luego hay una importante reducción en 2013, posterior reinician a crecer las pérdidas, hasta alcanzar en 2018 los Q2,029 millones (14.6% del presupuesto ejecutado).

Gráfica 27 Pérdida nominal por fracaso escolar



Al relacionar las pérdidas en términos reales con el PIB, gráfica 28, se puede observar que siendo Guatemala el país que en la región invierte el menor porcentaje del PIB en educación, la situación se agrava porque una porción importante corresponde al fracaso escolar.

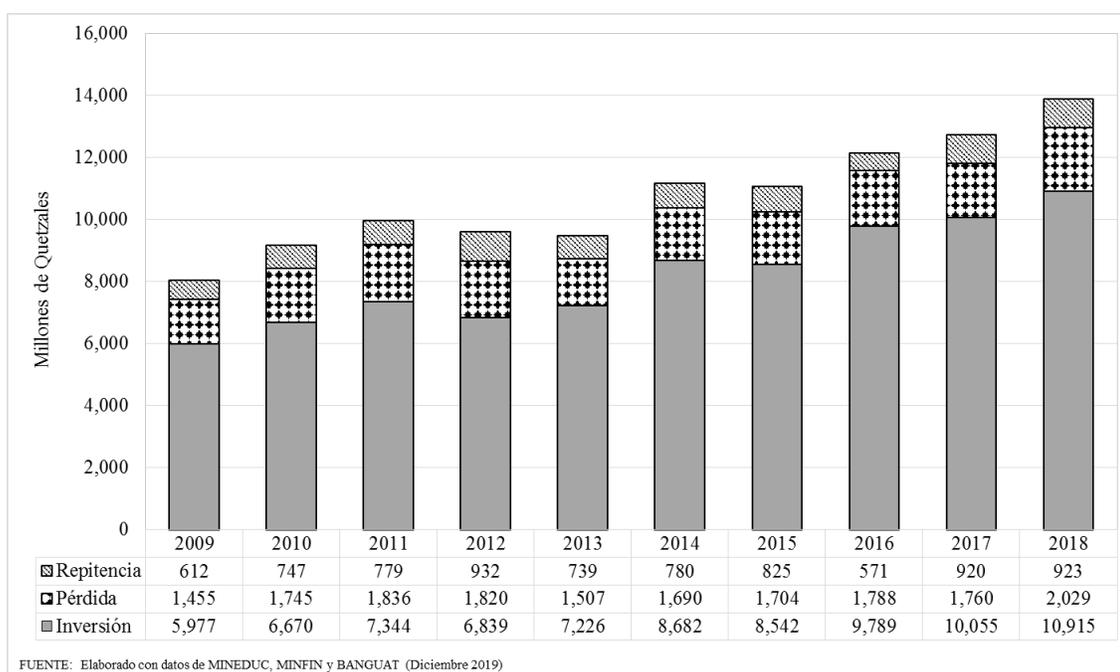
Gráfica 28 Pérdida por fracaso escolar en relación al PIB



Costo de la Repitencia: aunque los estudiantes que no promueven o se retiran tienen la posibilidad de retornar a los centros educativos al ciclo escolar siguiente, esto sucede en seis de cada 10 estudiantes de primaria, un poco más de uno de diez en básico, y menos de uno de diez en diversificado. En términos monetarios, la Repitencia implica doble inversión por estudiante, lo que no implica que el estudiantado que repite el grado obtiene más conocimientos³⁴

Costo económico del fracaso escolar. La Constitución Política de la República de Guatemala, establece que la educación es un derecho humano fundamental del que nadie debe estar excluido. Este derecho a la educación incluye acceso y oportunidades equitativas, y el derecho a una educación de calidad que permita el aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Gráfica 29 Perdidas por fracaso y Repitencia



³⁴ DIGEDUCA, en el documento Factores Asociados al aprendizaje de la evaluación Graduandos 2011, señala: “Los resultados indican que el hecho que un establecimiento se caracterice por una proporción mayor de estudiantes que han repetido al menos un año, el rendimiento en Matemática es menor en 45 unidades (con una desviación estándar de 5.05), que establecimientos con mayor proporción de no repitentes”, pág. 75. Consultado en https://www.mineduc.gob.gt/DIGEDUCA/documents/informes/FA_GRAD2011.pdf

Debe considerarse que la exclusión educativa afecta a quienes no han asistido a la escuela, a quienes son expulsados de ella (Retirados), a quienes no logran promover el grado, pero también a quienes no logran aprender porque la escuela tiene muy baja calidad (lo evidencia los resultados de las evaluaciones), así como quienes son discriminados por género, origen étnico, condición socio económica y otras. La exclusión educativa requiere de políticas para enfrentarla de forma integral.

El fracaso escolar, reduce la oportunidad de la niñez y juventud para completar su educación, esto implica un alto costo económico porque la fuerza de trabajo tiene menos posibilidad de fortalecer sus capacidades; en términos individuales y sociales, se pierde la posibilidad de mejorar los ingresos, como lo demuestran Psacharopoulos y Patrinos (Banco Mundial 2018) en un estudio que revisó bases de datos de 139 países:

“La revisión muestra que la tasa de rendimiento global promedio privado de un año adicional de escolaridad es de aproximadamente el 9 por ciento anual y muy estable durante décadas. Los retornos sociales a la escolarización siguen siendo altos, superiores al 10 por ciento en los niveles de educación secundaria y superior. Las mujeres continúan experimentando tasas promedio más altas de retorno a la escuela, lo que demuestra que la educación de las niñas sigue siendo una prioridad. Los rendimientos son más altos en los países de bajos ingresos.”

Para ser competitiva, Guatemala requiere personas con niveles altos de formación y cualificación, con mayor flexibilidad para adaptarse a las situaciones cambiantes, lo que se ve limitado por el fracaso escolar y la baja calidad educativa prevaleciente en el Sistema Educativo Nacional. Como se evidencia en este estudio, la niñez y juventud es expulsada del Sistema Educativo por el fracaso escolar, y al ser fuerza laboral menos empleable, es impelida al sector informal.

El fracaso escolar limita el ascenso en los niveles educativos; se conoce que las personas con mayor nivel educativo y mejor ingreso tienen más capacidad de gasto y sus pautas de consumo son más diversificadas, con lo que alientan la producción y con esto el empleo.

Las personas que alcanza mayor nivel educativo e ingreso, retribuyen al Estado a lo largo de su vida, vía impuestos y contribuciones, las inversiones en educación, por lo cual, reducir el fracaso escolar y con ello aumentar la escolaridad promedio es rentable para la sociedad. Obtener menores ingresos derivado de la baja escolaridad, implica *pérdida de ingresos fiscales futuro*.

Que el fracaso escolar, junto a otros problemas sociales como la desnutrición, sea una situación que se prolonga desde hace décadas, independientemente de las coyunturas de crecimiento o crisis económica, significa que es una situación derivada de las relaciones económicas dominantes, la desigualdad de oportunidades, la discriminación, etc.

3.5 Factores asociados al fracaso escolar

En este documento se ha discutido sobre la incapacidad del sistema educativo guatemalteco para asegurar que la trayectoria escolar exitosa sea un proceso que alcance a la mayoría de niños y jóvenes, puesto que anualmente, en el sector oficial, más de 500,000 niños y jóvenes no promueven o se retiran antes de finalizar el ciclo, así mismo, más de 250,000 estudiantes repiten el grado. Sin ser fatalistas, el fracaso escolar afecta especialmente a sectores más vulnerables y excluidos, y como círculo vicioso, este estudiantado presenta mayor probabilidad de no aprender lo necesario, de no alcanzar buenos desempeños, de reprobado grado, de dejar de asistir a clases, o finalmente desertar definitivamente del sistema escolar.

El país ha establecido un sistema de evaluación educativa, institucionalizado en los últimos años en el Ministerio de Educación, con lo cual se ha logrado de manera sistemática recoger información para identificar los factores exógenos y endógenos al sistema educativo que expliquen el desempeño del sistema y del estudiantado. Para identificar los factores exógenos al sistema, se utilizan los denominados “factores asociados” que permiten establecer las características socioeconómicas y culturales del estudiante y las características demográficas, socioeconómicas y

culturales del contexto escolar. El objetivo es *conocer la relación entre el desempeño escolar y los factores asociados a los estudiantes y a sus familias, a la gestión escolar, las prácticas y la infraestructura en aulas y escuelas, y a los docentes* (UNESCO, 2015).

Entre los **factores exógenos** identificados, resalta el nivel socioeconómico de los estudiantes como es el principal factor asociado al fracaso escolar. Todos los reportes de DIGEDUCA y los estudios nacionales e internacionales muestran que la pobreza o los bajos ingresos familiares son determinantes, la probabilidad de abandonar la escuela es significativamente mayor en los estudiantes pertenecientes a los primeros quintiles de ingreso.

La maternidad o paternidad temprana constituyen un factor que predice el fracaso escolar, por la necesidad de generar ingresos y cuidar hijos. Relacionado con esto, estudiantes que trabajen es otro predictor del fracaso -ratificado con los datos del Censo 2018-.

La escolaridad de padres, madres y familiares es otro factor importante puesto que alientan o desalientan la trayectoria educativa.

La relación con la familia afecta a estudiantes del ciclo básico provenientes de áreas rurales.

En los **factores endógenos** resalta la calidad docente como elemento clave para la promoción y retención, tanto dentro del nivel educativo, como en el tránsito hacia superiores; sus capacidades en el proceso de enseñanza/aprendizaje y para favorecer la autoestima, el sentido de estar aprendiendo y motivación de la niñez y juventud en la escuela son determinantes para el éxito escolar.

El clima escolar que implica relación e interacción entre estudiantes, y estos con docentes y directores impactan en el fracaso escolar.

La transición entre primaria y ciclo básico que coincide con el paso de niño a joven, es un momento decisivo que no parece estar manejado adecuadamente en el sector oficial del sistema educativo. Los intereses y expectativas del estudiantado y sus familias, no corresponden a la oferta educativa que resulta incapaz de motivar y retener al estudiantado. En este sentido, abonan negativamente la utilización de procesos obsoletos: clases expositivas y repetitivas, aprendizaje pasivo, exámenes memorísticos, y principalmente la ausencia o uso inadecuado de tecnología en el aula.

La existencia de sistemas rígidos de control en los centros educativos que confrontan con las formas de resistencia en la juventud, principalmente masculina, que inciden en el rendimiento y abandono escolar.

A más edad del estudiante en primaria o ciclo básico, mayor probabilidad de retirarse de la escuela, afectando mayormente a hombres, además a partir de los 13 años de edad hay una pérdida sostenida de estudiantes dentro del sistema.

3.6 Políticas educativas y éxito escolar

Dentro de la planificación de largo plazo de Guatemala, Plan Nacional de Desarrollo K'atun "Nuestra Guatemala 2032", se ha establecido a la educación como una prioridad nacional de desarrollo, definiendo como Meta Estratégica para 2030, "*velar por que todas las niñas y todos los niños tengan una enseñanza primaria y secundaria completa, gratuita, equitativa y de calidad que produzca resultados de aprendizaje, pertinentes y efectivos*"³⁵. Como lo establece SEGEPLAN el paso más importante, crítico y que demanda el compromiso real de los actores políticos, es "*la formulación e implementación de los presupuestos anuales y multianuales. Es en*

³⁵ SEGEPLAN 2019, Lineamientos Generales de Política 2020-2024, pág. 16.

este momento en el que se identifican de manera clara y precisa las intervenciones públicas que pueden motivar los cambios esperados, además de que de manera concreta se identifican y proveen, los bienes y servicios que propiciarán el bienestar de los ciudadanos y contribuye a mejorar la calidad del gasto público”³⁶. En este sentido, dentro de la política fiscal del Gobierno de Guatemala, es a través del gasto público la manera efectiva de contribuir a la reducción de la desigualdad.

Por lo tanto, el establecimiento de políticas educativas que favorezcan el éxito escolar, debe estar sustentado en la asignación de recursos presupuestarios adecuados y suficientes, la alineación y complementariedad del trabajo de los diferentes entes: público, privado, nacional e internacional, y ante todo, el liderazgo y coordinación permanente desde los niveles jerárquicos superiores.

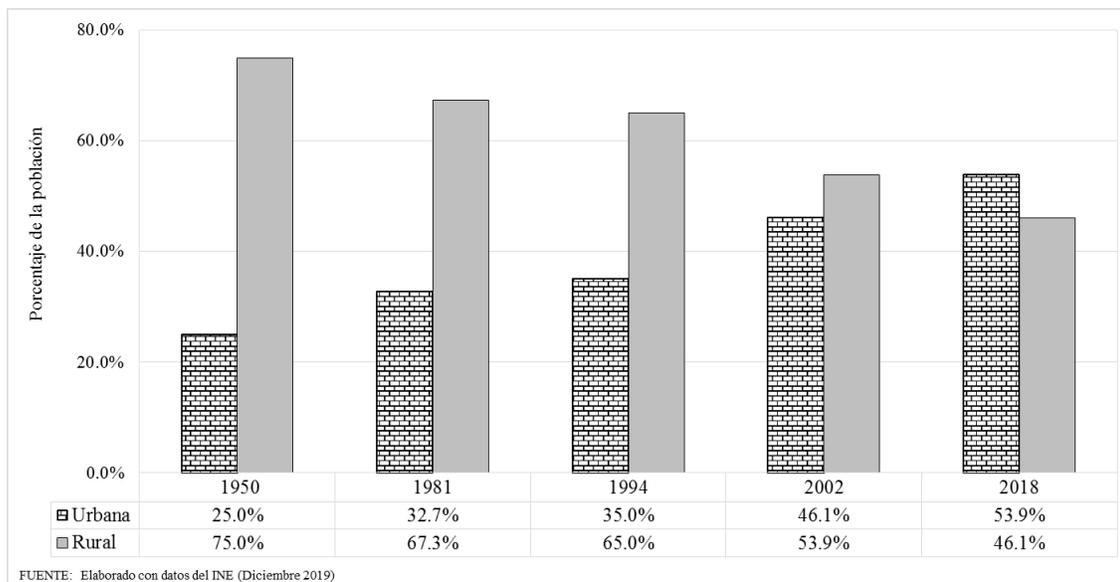
3.7 Potencial del bono demográfico en Guatemala

De acuerdo con el Fondo de Población de Naciones Unidas, se entiende como bono demográfico ***al potencial de crecimiento económico que puede resultar de los cambios en la estructura de edad de una población, principalmente cuando la proporción de la población en edad de trabajar (15 a 64) es mayor que la proporción de la población que no está en edad de trabajar (14 y menores y mayores de 65 años).***

La dinámica de población de Guatemala se ha venido modificando (gráfica 30), en 1950 había tres habitantes en el área rural, por cada habitante en el área urbana, las necesidades sociales eran diferentes. Para 1981 un tercio de la población era urbana, y los otros dos tercios rurales. Como resultado del terremoto 1976 la dinámica de migración rural - urbano se incrementó al ponerse en evidencia las grandes carencias socioeconómicas existentes, para el Censo 1994 había alcanzado el 35% de la población urbana y en 2002 se alcanza el 46%.

³⁶ SEGEPLAN 2015, Guía para la formulación de políticas públicas.

Gráfica 30 Población urbana y rural, por Censo de Población



El reporte del reciente censo (2018) muestra que más de la mitad de los habitantes se encuentran en áreas urbanas, es decir vivían *“en ciudades, villas, pueblos (cabeceras departamentales y municipales), lugares poblados que tienen la categoría de colonia o condominio y a los mayores de 2,000 habitantes, siempre que el 51% o más de los hogares disponga de alumbrado con energía eléctrica y de agua por tubería (chorro) dentro de sus locales de habitación (viviendas)”* (INE Glosario de Definiciones y Conceptos Básicos, Censo 2018).

Esta modificación de la dinámica de asentamiento de los habitantes del país, se une con un cambio en la dinámica demográfica, en la cual, la población potencialmente dependiente, es decir los menores de 15 años, y los mayores de 64 años, tienen un peso relativo inferior a la población potencialmente productiva o en edad de trabajar (15 a 64 años).

Ambos fenómenos han dado lugar a la existencia de un Bono Demográfico en Guatemala, discutiendo sobre su importancia, las maneras de aprovecharlo, las bondades para el crecimiento de la economía y el bienestar en el país, etc.

El Fondo de Población de Naciones Unidas, al respecto indica: “A medida que disminuye la fecundidad, la proporción de la población en edad de trabajar aumenta en relación con la proporción de la población que es muy mayor y muy joven. **Si este período coincide con una inversión importante y generalizada en el capital humano con énfasis en los jóvenes y las personas adultas, además de con oportunidades en el mercado laboral, el resultado es un impulso del crecimiento económico y la prosperidad de la población.** Este efecto, al que se denomina «dividendo demográfico o bono demográfico», no se mantiene de forma indefinida. A medida que continúa disminuyendo la mortalidad, incluso a edades más avanzadas, las personas mayores dependientes pasan a representar una proporción cada vez mayor de la población y la oportunidad de obtener un dividendo puede verse atenuada. También es necesario incorporar cuestiones de género. Las poblaciones activas aumentan cuando las mujeres pueden incorporarse de forma productiva al mercado laboral (lo mismo se aplica a las poblaciones marginadas y excluidas). Este hecho refuerza la necesidad de invertir en apoyo a lo largo del tiempo, inicialmente para facilitar el dividendo y posteriormente para mantenerlo. (UNFPA 2019)³⁷

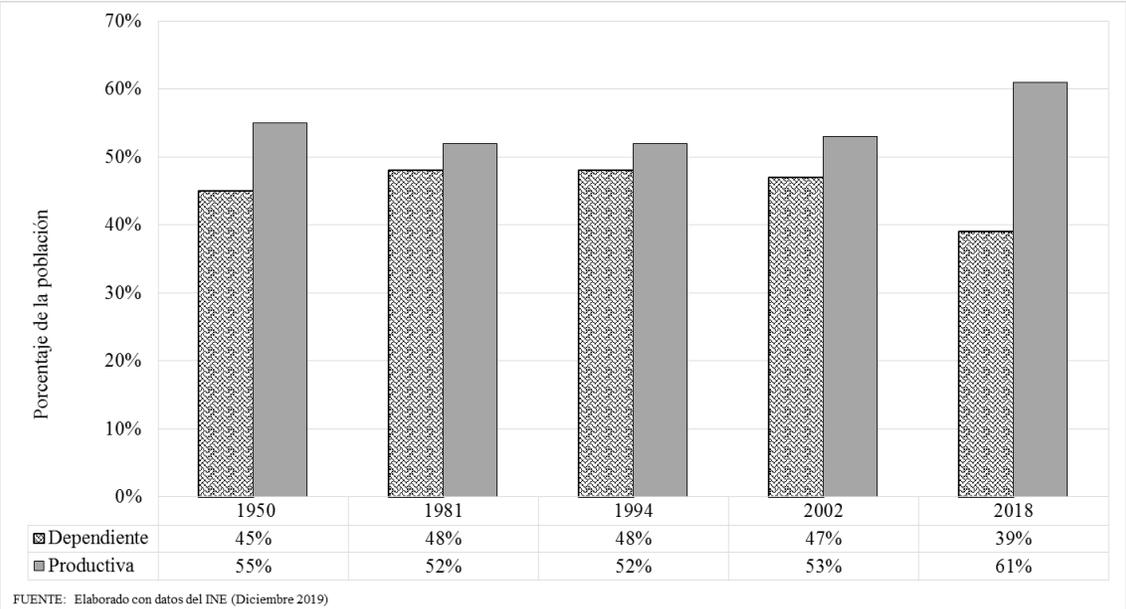
Revisando la información censal disponible, se ha determinado que la dinámica demográfica muestra cambios importantes. La porción de población menor de 15 años que en 1981 representaba el 45% del total, en el censo 2018 representa el 33.4% mientras los mismos reportes muestran que la población de 64 años y mayor pasó del 3.1% a representar el 5.6% del total. Lo anterior implica que la relación de dependencia (demográfica)³⁸ se ha modificado de 0.92 en los censos 1981 y 1994, a 0.88 en 2002 y alcanzar 0.64 en 2018.

³⁷ Adaptado de Estado de la población mundial 2019 UNFPA. Crecimiento demográfico y económico, pág. 43. El resaltado es del autor. Recuperado en https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA_PUB_2019_ES_Estado_de_la_Poblacion_Mundial.pdf

³⁸ La CEPAL define la **Relación de Dependencia (Demográfica)**, como la medida comúnmente utilizada para medir la necesidad potencial de soporte social de la población en edades inactivas por parte de la población en edades activas. Es el cociente entre la suma de los grupos de población de menos de 15 y de 65 y más años de edad y la población de 15 a 64 años de edad. Recuperado en: https://www.cepal.org/sites/default/files/def_ind

Nótese que los datos del último censo significan que hay 1.56 mujeres y hombres potencialmente en edad de trabajar, por cada persona potencialmente dependiente. Otro aspecto importante de revisar para establecer el potencial de Bono Demográfico en Guatemala, lo constituye la escolaridad de la población de siete años y más, clasificada en potencialmente productiva o potencialmente dependiente, utilizando los datos del XII Censo de Población y VII de Vivienda realizado en 2018.

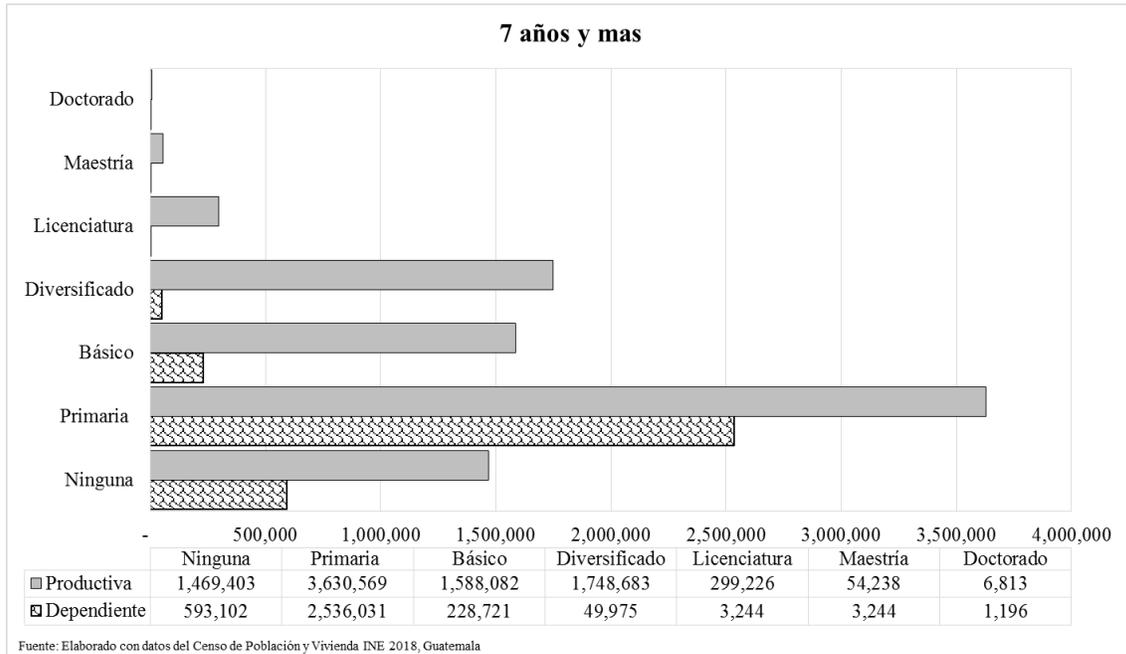
Gráfica 31 Población Productiva y Dependiente por Censo de Población



Un aspecto positivo, gráfica 32, es que en cada nivel de educación la población potencialmente productiva supera a la población potencialmente dependiente de 7 años y más, lo cual resulta positivo. Es importante resaltar que el 80% de la población que reporta “Ninguna escolaridad” tiene 30 años o más. Sin embargo, no favorece el aprovechamiento del Bono Demográfico, que 67% de este segmento de población no tenga ninguna escolaridad o solo tenga primaria.

El esfuerzo de país, no solo con vistas al Bono Demográfico, sino para asegurar el bienestar de toda la población, debe estar centrado en incrementar en nivel educativo, lo que es un desafío de largo plazo.

Gráfica 32 Escolaridad de la población guatemalteca, 2018



Continuando con el análisis, siendo una necesidad básica para las personas en la sociedad actual y futura, es muy importante establecer el uso de tecnología de información y comunicación (TIC). Aporta información valiosa, que en el Censo de Población y Vivienda 2018 se recopiló información sobre el uso de celular, computadora e internet.

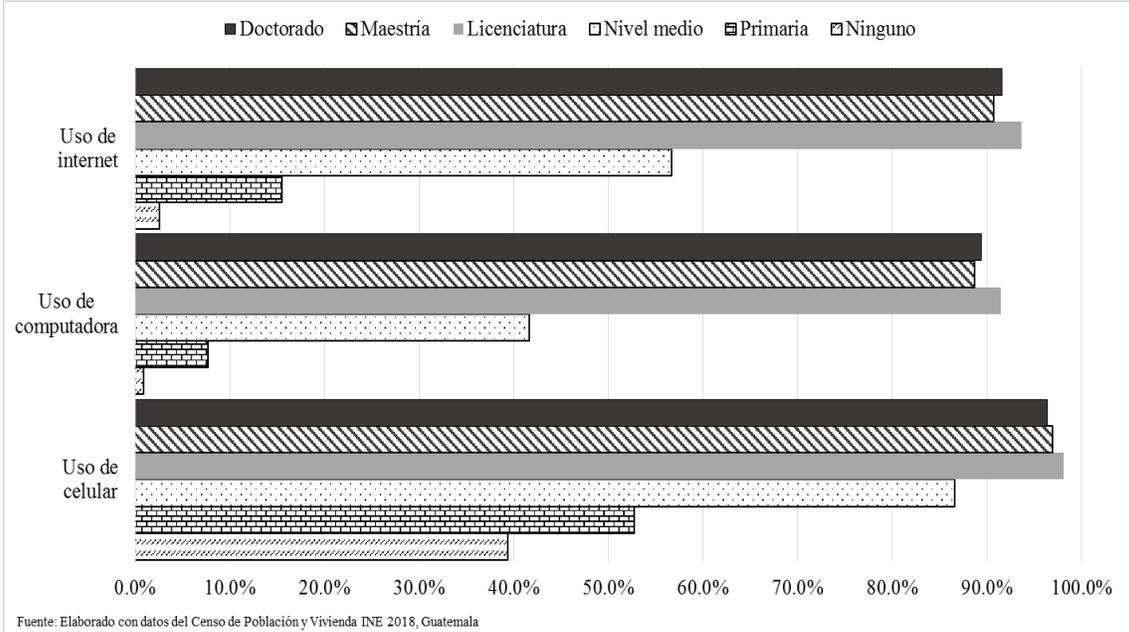
Tabla 26 Uso de TIC según rango de edad

Rango de edad	Uso de celular	Uso de computadora	Uso de internet
7 a 14 años	21.5%	16.0%	17.1%
15 a 24 años	73.8%	28.6%	41.8%
25 a 35 años	79.9%	25.7%	38.7%
36 a 50 años	75.9%	20.4%	29.5%
51 a 65 años	66.9%	13.0%	18.2%
66 años y mas	42.4%	5.5%	7.5%
Población 7 años y mas	61.9%	20.9%	29.3%

Fuente: Elaborado con datos del Censo de Población y Vivienda 2018 (Diciembre 2019)

Congruente con la evidencia anecdótica, 61.9% de la población de 7 años y más usa teléfono celular, siendo las mujeres y hombres potencialmente productivos (15 a 65 años) quienes presentan los mayores porcentajes. Bastante menos es el uso de computadora (1 de cada 5). Es un poco mayor el porcentaje de población que usa internet (1 de cada 3), seguramente muchos lo hacen a través de teléfonos celulares. Estos datos ponen en evidencia el rezago de la fuerza de trabajo guatemalteca, mostrando una gran brecha entre quienes tienen acceso y la usan y quienes no tienen acceso.

Gráfica 33 Uso de TIC según escolaridad



Esta brecha, definida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como “La distancia existente entre individuos, áreas residenciales, áreas de negocios y geográficas en los diferentes niveles socio-económicos en relación a sus oportunidades para acceder a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como al uso de Internet, lo que acaba reflejando diferencias tanto entre países como dentro de los mismos” (OCDE, 2001),

limita el aprovechamiento del Bono Demográfico. Por la ausencia de Políticas y recursos financieros en el sistema educativo, el sector oficial hace muy poco para reducir la brecha digital entre docentes y estos a su vez con el estudiantado; la gráfica 33 demuestra que a mayor escolaridad, mayor es el uso de TIC.

El limitado nivel educativo en Guatemala, que se agrava con el fracaso escolar, la brecha digital que se manifiesta, evidencian que *“los beneficios asociados al bono demográfico no se presentan de manera espontánea, deben propiciarse los escenarios adecuados por parte de los Estados, mediante la oportuna adopción de políticas públicas que generen las condiciones necesarias para su construcción (presente) y aprovechamiento (futuro). El país “requiere políticas públicas para la formación de capital humano, es decir, inversión social para reforzar y mejorar las condiciones de la educación trascendiendo la primaria y haciendo posible la educación secundaria completa; así como la salud integral para las niñas, niños y jóvenes de hoy, adultos de mañana, para que cuantitativa y cualitativamente estén en condiciones de aportar a la sociedad”.* (SEGEPLAN 2015).

3.8 Evaluación de la hipótesis

La información recopilada y su análisis permiten comprobar la hipótesis:

“El potencial de país para aprovechar el bono demográfico, es limitado por el bajo nivel educativo de la población, derivado del fracaso escolar y la falta de vinculación de la educación con las necesidades de la estructura económica de Guatemala”.

Guatemala muestra modificación de la dinámica de asentamiento, convirtiéndose cada vez en más urbana (54%); al mismo tiempo, la población potencialmente dependiente tiene un peso relativo inferior a la población potencialmente productiva o en edad de trabajar (61%). Sin embargo, no se está avanzando para aprovechar este potencial, puesto que el nivel educativo es muy bajo, solo el 24% de la

población potencialmente productiva tiene educación diversificada o superior, lo que implica que el país no está realizando las inversiones en su fuerza de trabajo (jóvenes y adultos).

La brecha digital es elevada, lo que reduce oportunidades de formación y generación de ingresos, por lo cual, debe establecerse Políticas Públicas que viabilicen el aprovechamiento de mayor cantidad de población potencialmente productiva: Bono Demográfico.

IV. Hallazgos y consideraciones de política

4.1 Hallazgos

Desarrollo económico y nivel educacional

- El bajo nivel educativo de la población guatemalteca -17.7% tienen nueve años o más de escolaridad; 16.9% no tiene ninguna- constituye un importante obstáculo para mejorar el desempeño económico del país.
- La baja calidad educativa en todos los niveles y sectores educativos es otro factor que obstaculiza el desarrollo económico, como lo evidencian las evaluaciones del Ministerio de Educación, las pruebas de acceso a la Universidad de San Carlos y evaluaciones internacionales, por lo cual es clave continuar cerrando la brecha de cobertura y multiplicar esfuerzos para hacer lo mismo con las brechas de habilidades y competencias.
- La oferta en el Sistema Educativo Nacional (SEN), está distribuida en 72% en el sector oficial, 23.4% en el sector privado y 4.5% en los otros sectores. Existe una relativa equidad de participación entre mujeres y hombres, lo que implica más esfuerzos para alcanzarla. El sector oficial es el principal oferente en primaria, ha incrementado su participación en ciclo básico (27.2% a 42.9% en el período estudiado) y mantiene muy baja participación en diversificado. Conforme se incrementa el nivel educativo, el servicio educativo es más urbano, porque requiere de docentes especializados, lo que implica un importante impacto en la economía de las familias para continuar la educación de sus miembros.
- Por el nivel de desarrollo relativo de la economía guatemalteca, en donde la población ocupada se encuentra 31.4% en agricultura, 12.8% en industria y 55.8% en servicios, las necesidades e intereses de los propietarios de medios de producción, requieren principalmente de fuerza de trabajo de baja y media calificación; sin embargo, el crecimiento capitalista, la apertura del mercado, la competencia de otros países con mayor productividad, determinan un cambio hacia fuerza de trabajo con mayor calificación, lo que debe ser aprovechado en beneficio de las grandes mayorías.

Efectividad de la inversión del Estado en la educación pública en educación

- El Presupuesto General de la Nación aumenta anualmente en valor nominal, sin embargo, en términos reales no crece significativamente; sin embargo, el presupuesto nominal y real del Ministerio de Educación muestra una tendencia creciente sostenida. La mayor parte de la asignación es destinada al pago de nómina, con lo cual se ha logrado dignificar al magisterio, aunque continúa pendiente que esta dignificación se refleje en mejora en la calidad de los aprendizajes del estudiantado.
- Aproximadamente el 90% de los ingresos presupuestarios del Ministerio de Educación proviene de ingresos corrientes -tributarios y no tributarios-, la participación de las otras fuentes es muy baja.
- Se evidencia que el Gobierno de Guatemala incumple lo dispuesto en la legislación (Dto. 12-91), puesto que el presupuesto del MINEDUC (ejecutado), oscila entre el 18.6% y 25.4%, en lugar del 35% de los ingresos ordinarios como está establecido; así mismo oscila entre el 2.3% y el 2.8% del PIB, en lugar del 7% legislado.
- El Gasto Tributario en Educación representa entre el 0.2% y 0.3% del PIB, y entre el 1.6% y el 2.0% del Presupuesto General de la Nación. Los principales beneficiarios de este gasto, son familias que pueden pagar centros educativos del sector privado.
- El monto anual de las transferencias monetarias en efectivo vigentes entre 2009 y 2011, es comparable al que “ahorran las familias” que se benefician con el Gasto Tributario, sin que estas familias se encuentren entre las de mayor pobreza y vulnerabilidad en el país.
- Nominalmente, existe un marco de Política Pública favorable para que el sector educación eleve la calificación y capacidades de las personas para transformar y gestionar, impactando en la productividad del trabajo y la generación de más valor, que adecuadamente redistribuido implicará mejorar nivel de vida en Guatemala.

Fracaso escolar y costos presupuestarios asociados

- El fracaso escolar interrumpe la trayectoria educativa de la niñez y juventud, tiene un vínculo directo en el desarrollo de competencias para la vida y sobre implica un alto costo económico porque la fuerza de trabajo tiene menos posibilidad de fortalecer sus capacidades; en términos individuales y sociales, se pierde la posibilidad de mejorar sus ingresos; se conforma por la niñez y juventud que anualmente se retiran de los centros educativos antes de concluir el ciclo académico: **Deserción**, y por quienes no cumplen con los requisitos del programa para ser promovido al grado/fase de estudio inmediato superior: **No promoción**.
- Aunque formalmente el sistema permite la “**repitencia**”, en la práctica el fracaso escolar implica para cuatro de cada diez estudiantes en primaria, y nueve de cada diez estudiantes en nivel medio (ciclo básico y diversificado), la expulsión del sistema educativo nacional.
- El fracaso escolar es mayor en el nivel medio, ciclo básico y diversificado, lo que evidencia desventaja aguda y persistente en materia educativa para la juventud guatemalteca, ya que tiene menos probabilidades de completar el nivel de enseñanza, y -en el sector oficial- más probabilidades de acabar sus estudios con peores resultados académicos. El desafío en materia de política educativa, consiste en identificar y establecer acciones positivas, de corto, mediano y largo plazo para reducir o eliminar esas desventajas, ofreciendo a la juventud oportunidades educativas de calidad.
- El país está perdiendo recursos del presupuesto por fracaso escolar, que en la primera parte del período analizado casi alcanzaban uno de cada cinco quetzales del presupuesto ejecutado por el MINEDUC. En la segunda parte tienden a reducirse hasta alcanzar en 2018 los Q2,029 millones (14.6% del presupuesto ejecutado), al adicionar la repitencia alcanza el 18.6% del presupuesto ejecutado.
- El fracaso escolar y la Repitencia se explican por diferentes aspectos interrelacionados: políticas públicas de acceso y retención, prácticas educativas, no promoción, deserción, sobreedad, acceso a oportunidades de

aprendizaje, organización escolar, en general determinadas por las relaciones sociales y la situación socioeconómica del estudiantado, sus familias y el entorno.

- La pobreza o los bajos ingresos familiares son determinantes del fracaso escolar, la probabilidad de abandonar la escuela es significativamente mayor en los estudiantes pertenecientes a los primeros quintiles de ingreso.
- A más edad del estudiante en primaria o ciclo básico, mayor probabilidad de retirarse de la escuela, afectando mayormente a hombres, además a partir de los 13 años de edad hay una pérdida sostenida de estudiantes dentro del sistema.

Opciones para reducir los costos del fracaso escolar y aprovechar el bono demográfico

- La evidencia muestra que a temprana edad, mucha juventud, especialmente masculina, deja la educación -o debe combinarla-, para insertarse al mundo laboral. Esta inserción laboral que a menudo tiene condiciones precarias, trunca la trayectoria educativa y reduce las oportunidades para ser más productivos y obtener mejores ingresos para generarse una vida digna. Para enfrentar esta realidad, es importante implementar políticas públicas focalizadas en la juventud con mayor riesgo de abandono escolar, lo que implica darle importancia a la educación media, desde el ciclo básico, estableciendo programas de acceso, que cumplan condiciones de calidad, pertinencia y retención, especialmente opciones educativas flexibles con mayor orientación en formación para el trabajo, muy vinculadas a los requerimientos del sector productivo. Tan importante como lo anterior, es generar programas que permitan la vinculación de la juventud en experiencias laborales que les permitan adquirir experiencia que les será demandada para insertarse laboralmente.

4.2 Consideraciones de política

Sobre la base de las condiciones para establecer políticas educativas efectivas, anotado en el ítem 3.7 de este trabajo y desde la óptica de reducir el fracaso escolar, las acciones de política educativa deben centrarse en:

En todo el sistema educativo:

- a. Asegurar la existencia e implementación de un Plan Nacional de Educación a Largo Plazo, alineado con la Planificación Nacional, que cuente con los consensos necesarios.
- b. Establecer un sistema de comunicación adecuado y efectivo entre autoridades educativas y docentes en los diferentes niveles educativos, incluyendo eslabones intermedios, que asegure que hay tránsito de información clave de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. Este elemento es fundamental para trasladar información positiva que impacte en la motivación y autoestima del equipo docente, y permite sensibilizar a todos los miembros de la comunidad educativa del efecto del fracaso escolar y otras deficiencias del sistema.
- c. Establecer en todos los municipios, redes de apoyo para la educación, para asegurar que sus beneficios lleguen a la población más vulnerable, reducir la deserción y la no promoción, vinculando en su operación a los COMUDES, COCOCES y alcaldías comunitarias.

En ciclo diversificado:

- a. Asegurar que cada mujer y hombre joven, antes de la decisión de la carrera que desea estudiar, tenga acceso a formación de calidad para desarrollar competencias blandas y un Plan de Vida, que incluya metas de corto, mediano y largo plazo, así como los indicadores que está avanzando hacia su consecución.

- b. Establecer un sistema de Transferencias Condicionadas en Efectivo, diferenciado para el tipo de necesidad del estudiante y en función a la carrera elegida, que le permita cubrir los costos directos e indirectos a su formación.
- c. Promover sistemas educativos flexibles, con mayor énfasis en la formación para el trabajo, para lo cual es fundamental contar con redes locales y regionales que aconsejen las áreas y carreras adecuadas. Esta vinculación favorece la realización de prácticas y pasantías adecuadas para consolidar el aprendizaje y facilitar la inserción laboral.
- d. Formar alianzas con sectores productivos en las regiones, para la creación y funcionamiento de establecimientos educativos públicos, que reciban permanentemente consejo y apoyo técnico para el desarrollo de competencias laborales en la juventud.
- e. En alianza con las universidades al nivel regional, promover la formación de docentes especializados para la atención del nivel educativo; para lo cual, las universidades deben establecer programas de investigación-acción.
- f. Establecer un sistema de alerta temprano para prevenir la no promoción y reducir o eliminar la deserción.

En el ciclo básico:

- a. Asegurar que durante su formación, las mujeres y hombres jóvenes desarrollen competencias básicas para la vida³⁹, que les permitan contar con las condiciones para aprovechar distintas oportunidades -sociales, culturales, deportivas, laborales- a lo largo de la vida. Al finalizar el nivel educativo, cada persona debe contar con un Plan de Vida.
- b. Para enfrentar las barreras que se generan por la oferta de servicios más urbana, establecer un sistema de Transferencias Condicionadas en Efectivo, adecuado a la necesidad del estudiante, que le permita cubrir los costos directos e indirectos a su educación.

³⁹ Se entiende como competencias básicas para la vida en Guatemala el conjunto de aprendizajes (conocimientos, procedimientos y actitudes) imprescindibles y fundamentales para que todas las personas se realicen personalmente, se incorporen a la vida adulta de manera satisfactoria y participen activamente como miembros de la sociedad. La escuela, en unión con la sociedad, debe favorecer su adquisición. Estas competencias para la vida deben ser comunes a todos los tipos de formación, en especial deben marcar los objetivos de la educación obligatoria y estar debidamente integradas en los contenidos de las áreas curriculares. (MINEDUC USAID 2009)

- c. Establecer sistemas educativos flexibles, acordes a las necesidades locales y regionales, que tengan un valor agregado visible para estudiantes, padres y madres de familia, que promueven la inserción, retención y promoción en el nivel educativo.
- d. Asegurar la funcionalidad de un componente especializado el Sistema Nacional de Acompañamiento Escolar⁴⁰ para este nivel educativo.
- e. Adecuar la normativa vigente y establecer acuerdos con las Municipalidades para construcción, mantenimiento y reparación de edificios escolares específicos para el nivel educativo, con lo que se puede tener jornadas y actividades diferenciadas.
- f. Promover que las universidades ofrezcan programas para la especialización de docentes para la atención del nivel educativo, como un mecanismo de aprovechar la gran cantidad de profesores generalistas existentes. Esto debe ser complementando con incentivos, monetarios y no monetarios, para que docentes especializados se desplacen en diferentes centros educativos de la región (contratación a tiempo completo).
- g. Establecer con los centros educativos de primaria, programas de inserción educativa para que la niñez y juventud conozca, antes de iniciarla, la vida estudiantil en secundaria.
- h. Establecer un sistema de alerta temprano para prevenir la no promoción y reducir o eliminar la deserción.

En el nivel primaria

- a. Establecer incentivos, especialmente no monetarios, para que docentes más experimentados atiendan los primeros grados de primaria, de manera de asegurar que se desarrollen oportunamente las competencias de lectura, escritura y matemática de toda la niñez atendida.

⁴⁰ Creado mediante Acuerdo Ministerial 1334-2017, el SINAIE brinda asistencia, asesoría, orientación, seguimiento y coordinación, a la dirección y docentes de los centros educativos del sector oficial, para mejorar la calidad educativa, integrar a la comunidad educativa con otras instancias del MINEDUC y facilitar los procesos técnico-administrativos en los distritos escolares.

- b. Acompañamiento educativo profesional, priorizando los distritos escolares con mayor rezago. Al mismo tiempo, creación de redes de directores y docentes en cada distrito, municipio y región para favorecer la formación entre pares y el intercambio de experiencias docentes; estas instancias deben interrumpir lo menos posible la jornada educativa.
- c. Favorecer que docentes en formación, tengan experiencias más prolongadas, ampliando la práctica estudiantil desde el primer año de carrera, con responsabilidades diferenciadas según el avance que tengan. Estos equipos de docentes en formación deben desarrollar iniciativas que fomenten aprendizajes activos y significativos para estudiantes en el segundo ciclo de primaria, que despierten su interés por el siguiente nivel educativo.
- d. Asegurar que los otros ministerios y secretarías del gobierno, atiendan necesidades específicas de la niñez: becas para población altamente vulnerable, alimentación escolar, huertos familiares, cultura y recreación, seguridad ciudadana, otras.
- e. Adecuar la normativa vigente y establecer acuerdos con las Municipalidades para construcción, mantenimiento y reparación de edificios escolares.
- f. Bajo la responsabilidad de la Dirección del centro escolar y en coordinación con las Organizaciones de Padres de Familia -OPF-⁴¹, establecer un sistema de alerta temprano para prevenir la no promoción y reducir o eliminar la deserción.

En el nivel Preprimaria:

- a. Asegurar que educación inicial sea una responsabilidad del Ministerio de Educación para integrar el sistema educativo de la niñez y juventud en un único ente rector.
- b. Establecer programas de comunicación dirigidos a padres, madres, líderes comunitarios que sensibilicen la importancia del inicio oportuno de la escolarización y las ventajas que producen durante su vida estudiantil.

⁴¹ Normadas por el Acuerdo Gubernativo 233-2017, las OPF constituyen una agrupación comunitaria con personalidad jurídica, integrada por padres de familia de alumnos inscritos en los Centros Educativos de una comunidad determinada, con el fin de administrar y ejecutar los programas de apoyo existentes y los que pudiesen ser creados en el futuro.

- c. Adecuar la normativa vigente y establecer acuerdos con las Municipalidades para construcción, mantenimiento y reparación de edificios escolares.

En la educación alternativa o extraescolar:

- a. Unificar en el subsistema de educación alternativa, toda la oferta para jóvenes en sobreedad y adultos (programas por madurez, de fines de semana, mixtos, nocturnos, a distancia, etc.); integrando elementos de valor agregado que les motiven a completar los niveles y continuar avanzando.
- b. Promover la creación de carreras universitarias de formación docente para educación alternativa, incorporando a estos docentes a la normativa salarial⁴² acorde a su formación y responsabilidades.
- c. Asegurar que toda la oferta de educación y formación se brinde en horarios que favorezcan la participación de la población trabajadora.
- d. Establecer programas de comunicación dirigidos a jóvenes y adultos que no completaron la educación escolar, para sensibilizarles e informarles de la oferta y sus bondades para la vida laboral y familiar.

⁴² Aunque no es objeto de este trabajo, es fundamental establecer normativa laboral (incluyendo el componente salarial) para motivar y retener a docentes especializados en áreas técnicas-profesionales que amplíen con calidad la oferta de este tipo de formación.

V. Conclusiones

- Dentro de la planificación de largo plazo (Plan Nacional de Desarrollo K'atun "Nuestra Guatemala 2032"), la educación es prioritaria, estableciendo que la niñez y juventud deben tener una enseñanza primaria y secundaria completa, gratuita, equitativa y de calidad que produzca resultados de aprendizaje, pertinentes y efectivos.
- La inversión en educación realizada por el estado de Guatemala, para atender a través del MINEDUC al 72% del estudiantado guatemalteco, representa el 18% del presupuesto público (2009 - 2018), equivale al 2.2% del PIB (el más bajo de América Central), incumple la normativa vigente (Dto. 12-91) y está por debajo de lo requerido para atender a la población, lo que impacta en que solo el 24% de la población potencialmente productiva tiene educación diversificada o superior.
- Se identifica ineficiencia en el Sistema Educativo Nacional, puesto que el fracaso escolar (estudiantes que no promueven el grado, o se retiran antes de finalizar el ciclo) corresponde al 18.2% de la matrícula, que medido en términos monetarios representa el 17% del presupuesto ejecutado por el MINEDUC y equivalente al 0.4% del PIB.
El fracaso escolar para cuatro de cada diez estudiantes en primaria, y nueve de cada diez estudiantes en nivel medio (ciclo básico y diversificado) en esta situación, es equivalente a ser expulsado por el Sistema Educativo.
- Guatemala presente una modificación de la dinámica de asentamiento hacia el área urbana (53.9% de los habitantes del país), así mismo, un cambio en la dinámica demográfica, teniendo 1.56 mujeres y hombres potencialmente en edad de trabajar, por cada persona potencialmente dependiente, lo que da lugar a la existencia de un Bono Demográfico, que para ser aprovechado requiere de políticas públicas que fomenten una inversión importante y generalizada en el mejoramiento de la fuerza de trabajo y ampliar el mercado laboral, para impulsar el crecimiento económico y la prosperidad de la población.

El fracaso escolar, la baja calidad educativa prevaleciente en el Sistema Educativo Nacional, y la insuficiente asignación de recursos presupuestarios, determina que Guatemala tenga limitaciones para aprovechar el Bono Demográfico.

VI. Recomendaciones:

- El Gobierno de Guatemala a través del Ministerio de Educación y con la participación de todos los sectores, debe asegurar la existencia e implementación de un Plan Nacional de Educación a Largo Plazo, alineado con la Planificación Nacional, que cuente con los consensos necesarios, políticas públicas complementarias y las asignaciones presupuestarias consistentes que trasciendan períodos gubernamentales, para el cumplimiento del mandato constitucional que garantiza educación gratuita y obligatoria hasta el noveno grado, inicialmente se debe brindar servicio educativo estatal y de calidad para toda la niñez y juventud, sin ninguna distinción, y gradualmente extenderlo para el resto de habitantes.
- Incrementar la asignación presupuestaria al Ministerio de Educación en consonancia a lo establecido en el Decreto 12-91, para alcanzar el 35% de los ingresos ordinarios del Estado y el 7% del Producto Interno Bruto.
- Para enfrentar el fracaso escolar y la exclusión educativa, es necesario atender las causas que lo originan, en tal sentido, se debe fortalecer los programas de formación de docentes en servicio, contar con materiales educativos para todo el estudiantado y sus docentes desde el inicio del ciclo escolar, asegurar la existencia permanente y focalizada de transferencias condicionadas en efectivo, identificar y establecer acciones positivas, de corto, mediano y largo plazo para reducir o eliminar desventajas que enfrenta la juventud y ofrecer oportunidades educativas de calidad, con valor agregado visible y concreto en términos de potencial de generación de ingresos.

Así mismo, se debe establecer en todos los municipios, redes de apoyo para la educación, para asegurar que sus beneficios lleguen a la población más vulnerable, reducir la deserción y la no promoción, vinculando en su operación a los COMUDES, COCOCES y alcaldías comunitarias.

- Para aprovechar el bono demográfico, se deben implementar políticas públicas focalizadas en la juventud con mayor riesgo de abandono escolar, lo que implica darle importancia a la educación media, desde el ciclo básico, estableciendo programas de acceso, que cumplan condiciones de calidad, pertinencia y

retención, especialmente opciones educativas flexibles con mayor orientación en formación para el trabajo, muy vinculadas a los requerimientos del sector productivo. Tan importante como lo anterior, es generar programas que permitan la vinculación de la juventud en experiencias laborales que les permitan adquirir experiencia que les será demandada para insertarse laboralmente.

VII. Bibliografía

- Banco de Guatemala (2019). Guatemala en cifras 2019.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2012). Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina. ISBN: 978-1-59782-149-0
- Banco Interamericano de Desarrollo (2017). Aprender Mejor, Políticas públicas para el desarrollo de habilidades. 978-1-59782-285-5 (PDF)
- Banco Interamericano de Desarrollo (2018). ¿Se mejora la escolaridad con becas de mayor monto?: la evidencia de las localidades urbanas de México (Documento de trabajo del BID; 864)
- Banco Mundial (2016). Guatemala, Estudio de Gasto Público Social y sus Instituciones.
- Blanco, Rosa et al. (2008). Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y el Caribe. Publicado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) y el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE).
- CEPAL (2019). Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica (LC/MEX/TS.2019/7), Ciudad de México. Publicación de las Naciones Unidas LC/MEX/TS.2019/7
- CEPAL (2019). Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: Aprendizajes desde América Latina y el Caribe. Libros de la CEPAL, N° 155. (LC/PUB.2019/5-P. Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL/OIT (2017). Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe Número 17: La transición de los jóvenes de la escuela al mercado laboral. Publicación de las Naciones Unidas. LC/TS.2017/86
- Cohen, Ernesto (2001). Educación, eficiencia y equidad: una difícil convivencia. División de Desarrollo Social, Cepal, recuperada en:
https://www.oei.es/historico/reformaseducativas/educacion_eficiencia_equidad_cohen.pdf
- Díaz, Guillermo (2019). Disminución de los retornos de la educación en Guatemala. Atlantic Review of Economics (ARoEc) – 2st Volume, nº 1 - 2019. Recuperado en:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6990030.pdf>
- Empresarios por la Educación (2013). ¿Cómo estamos en Educación? Guatemala.
- Fontaine, Guillaume (2015) El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos. Anthropos Editorial; Quito: FLACSO Ecuador (Cuadernos A. Temas de Innovación Social; 46).
- Fuentes Juárez, Álvaro Enrique (2010). Medición del Impacto del Crecimiento Económico y de la Distribución del Ingreso sobre La Reducción de la Pobreza En Guatemala,

Periodo 1989-2006. Tesis de licenciatura en Economía. Universidad de San Carlos de Guatemala.

Jiménez, Magdalena, et all (2009). Exclusión social y exclusión educativa como fracasos. Conceptos y líneas para su comprensión e investigación. Recuperado en: <https://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/7158/rev133ART1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Lahera Parada, Eugenio (2002). Introducción a las políticas públicas. Fondo de Cultura Económica. Chile.

Machado, Roberto (2007). ¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gasto público en los países centroamericanos y República Dominicana. Consultado: junio de 2018. <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/27472/machad1.doc>

Merino, Mauricio (2013) Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Ministerio de Educación Guatemala (2013). Sistema Nacional de Indicadores Educativos.

Ministerio de Educación Guatemala (varios). Anuario Estadístico. Ediciones 1993 a 2016.

Ministerio de Finanzas Públicas, Guatemala (varios). Portal Transparencia Fiscal 1998 – 2018.

Montufar Noriega, Edgar Florencio. La movilidad educativa en Guatemala: ¿cuánto pesa la herencia y la desigualdad?, Consultado: junio de 2018.

Montenegro, Claudio E.; Patrinos, Harry Anthony (2014). “Comparable Estimates of Returns to Schooling Around the World”. World Bank and Department of Economics, University of Chile. Recuperado en <http://documents.worldbank.org/curated/en/830831468147839247/pdf/WPS7020.pdf>

Morales Pérez, Marlon Danilo (2016). Dinámica de la Distribución de los Ingresos en Guatemala en el Período 2000-2014 mediante el Uso de las Encuestas Continuas de los Hogares. Tesis de licenciatura en Economía. Universidad de San Carlos de Guatemala.

Morduehowicz, Alejandro (2004). Discusiones de economía de la educación. Editorial Losada S.A. Consultado en junio 2018. <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001507/150777so.pdf>

Odrizola Guitart, Silvia (). Análisis crítico de la teoría del capital humano: apuntes para una concepción alternativa. Economía y Desarrollo, vol. 143, núm. 1, enero-junio, 2008, pp. 237-268. Universidad de La Habana. Recuperada en: <https://www.redalyc.org/pdf/4255/425541312011.pdf>

Ortiz Cardona, Edson Roger (2008). El Papel de la Educación Formal en el Desarrollo Económico-Social y su Financiamiento. Tesis de licenciatura en Economía. Universidad de San Carlos De Guatemala.

- Prado S., Julio César (2018). Nivel educativo e ingresos laborales en Guatemala, 2002-2007. Guatemala: ASIES, 2018. Revista ASIES n°. 5, 2018
- Psacharopoulos; George; Patrinos, Harry Antony (2018) Retornos a la inversión en educación Una revisión decenal de la literatura global. Policy Research Working Paper 8402.
- Quiñonez Galicia, Luis Fernando (2018). La Composición del Gasto Público y la Utilidad del Gasto Social para Reducir Desigualdades Económicas y Sociales en Guatemala durante el período 2000 - 2014. Tesis de licenciatura en Economía. Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Reimers, Fernando (2002). La lucha por la igualdad de oportunidades educativas en América Latina como proceso político. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XXXII, núm. 1, 1° trimestre, 2002, pp. 9-70. Recuperado en <https://www.redalyc.org/pdf/270/27032102.pdf>
- Renzo, Paolo de (2019). Gastos tributarios en América Latina: Una perspectiva de la sociedad civil Paolo, International Budget Partnership. Enero 2019
<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/tax-expenditures-in-latin-america-civil-society-perspective-spanish-ibp-2019.pdf>
- Román C., M. (2013). Factores Asociados al Abandono y la Deserción Escolar en América Latina: Una Mirada En Conjunto. REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 11 (2), 33-59. Consultada: junio de 2018, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55127024002>
- SEGEPLAN (2015). Informe Anual de la Política de Desarrollo Social y Población 2015. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Guatemala.
- Tapia, Gabriela; Hernández, Jaime. Inercia presupuestal en México: una peligrosa combinación. Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Revista Estudios de Políticas Públicas, 103-121 edición web: 0719-6296 ©Copyright 2017: Universidad de Chile, Santiago (Chile)
- Vázquez Sánchez, Ramón. (2014). Eficiencia del gasto público en educación básica; Un análisis a nivel estatal. Tesis de maestría en Economía. Universidad de Guadalajara.
- UNFPA (2019) Estado de la población mundial 2019. Recuperado en https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA_PUB_2019_ES_Estado_de_la_Poblacion_Mundial.pdf
- Velásquez Gavilanes, Raúl (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública” Desafíos, vol. 20, enero-junio, 2009. Recuperada en <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633165006.pdf>.
- Villalobos Monroy, Guadalupe; Pedroza Flores, René (2009). Perspectiva de la Teoría del Capital Humano Acerca de la Relación entre Educación y Desarrollo Económico. Tiempo de Educar, vol. 10, núm. 20, julio-diciembre, 2009. Universidad Autónoma del Estado de México. Recuperada en
- Villela, Luiz Arruda. (2009). Los presupuestos de gastos tributarios: conceptos y desafíos de implementación IDB working paper series; 131.

Anexos

Políticas Educativas Vigentes

Nombre	Políticas o líneas estratégicas de acción
Políticas Educativas, Consejo Nacional de Educación MINEDUC AM 34-2008	<p data-bbox="537 331 683 363"><u>Cobertura</u></p> <ol data-bbox="537 363 1437 562" style="list-style-type: none">1. Incrementar la cobertura en todos los niveles educativos.2. Garantizar las condiciones que permitan la permanencia y egreso de los estudiantes en los diferentes niveles educativos.3. Ampliar programas extraescolares para quienes no han tenido acceso al sistema escolarizado y puedan completar el nivel primario y medio. <p data-bbox="537 569 651 600"><u>Calidad</u></p> <ol data-bbox="537 600 1437 793" style="list-style-type: none">1. Contar con diseños e instrumentos curriculares que respondan a las características y necesidades de la población y a los avances de la ciencia y la tecnología.2. Proveer instrumentos de desarrollo y ejecución curricular.3. Fortalecer el sistema de evaluación para garantizar la calidad educativa. <p data-bbox="537 800 805 831"><u>Modelo de Gestión</u></p> <ol data-bbox="537 831 1437 1098" style="list-style-type: none">1. Sistematizar el proceso de información educativa.2. Fortalecer el modelo de gestión para alcanzar la efectividad del proceso educativo.3. Garantizar la transparencia en el proceso de gestión.4. Fortalecer criterios de calidad en la administración de las instituciones educativas.5. Establecer un sistema de remozamiento, mantenimiento y construcción de la planta física de los centros educativos. <p data-bbox="537 1104 784 1136"><u>Recurso Humano</u></p> <ol data-bbox="537 1136 1437 1367" style="list-style-type: none">1. Garantizar la formación y actualización idónea del recurso humano para alcanzar un desempeño efectivo.2. Evaluar el desempeño del recurso humano para fines de mejora de la calidad.3. Implementar un sistema de incentivos y prestaciones para el recurso humano, vinculados al desempeño, la formación y las condiciones. <p data-bbox="537 1373 1195 1404"><u>Educación bilingüe multicultural e intercultural</u></p> <ol data-bbox="537 1404 1437 1671" style="list-style-type: none">1. Fortalecer programas bilingües multiculturales e interculturales para la convivencia armónica entre los pueblos y sus culturas.2. Implementar diseños curriculares, conforme a las características socioculturales de cada pueblo.3. Garantizar la generalización de la Educación Bilingüe Multicultural e Intercultural.4. Establecer el Sistema de acompañamiento técnico de aula específico de la EBMI. <p data-bbox="537 1677 1024 1709"><u>Aumento de la inversión educativa</u></p> <ol data-bbox="537 1709 1437 1871" style="list-style-type: none">1. Garantizar el crecimiento sostenido del presupuesto de Educación en correspondencia al aumento de la población escolar y al mejoramiento permanente del sistema educativo.2. Promover criterios de equidad en la asignación de los recursos con el fin de reducir las brechas.

Nombre	Políticas o líneas estratégicas de acción
	<p>3. Asignar recursos para implementar de manera regular la dotación de material y equipo.</p> <p><u>Equidad</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asegurar que el Sistema Nacional de Educación permita el acceso a la educación integral con equidad y en igualdad de oportunidades. 2. Asegurar las condiciones esenciales que garanticen la equidad e igualdad de oportunidades. 3. Reducir el fracaso escolar en los grupos más vulnerables. 4. Implementar programas educativos que favorezcan la calidad educativa para grupos vulnerables. <p><u>Fortalecimiento institucional y descentralización</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer a las instancias locales para que desarrollen el proceso de descentralización y participación en las decisiones administrativas y técnicas. 2. Promover y fortalecer la participación de diferentes sectores sociales a nivel comunitario, municipal y regional en la educación. 3. Fortalecer programas de investigación y evaluación del Sistema Educativo Nacional.
<p>Política de Educación Inclusiva para la Población con necesidades educativas especiales con y sin discapacidad MINEDUC AM 34-2008</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad educativa 2. Formación, capacitación y perfeccionamiento docente 3. Participación comunitaria y gestión 4. Sensibilización 5. Alianzas estratégicas 6. Evaluación
<p>Política Nacional de Educación Ambiental MARN AG 189 - 2017</p>	<p><u>Educación Ambiental Formal, no Formal e Informal</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Crear y desarrollar un sistema nacional de educación ambiental 2. Promover la educación ambiental en el Sistema Educativo Nacional. 3. Impulsar centros de formación y capacitación para generar capital humano. 4. Desarrollar planes, programas y proyectos educativos ambientales 5. Establecer alianzas estratégicas 6. Fomentar la investigación 7. Estrategia de comunicación <p><u>Mecanismos de fortalecimiento institucionales que promuevan la educación ambiental</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sensibilizar y empoderar a la población.

Nombre	Políticas o líneas estratégicas de acción
	<p>2. Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana.</p> <p>3. Promover la responsabilidad ambiental en la Administración Pública</p> <p>4. Establecer alianzas estratégicas departamentales, municipales y locales</p> <p>5. Coordinar las actividades MARN-MINEDUC</p> <p><u>Diversidad cultural y entendimiento intercultural en armonía con la Madre Tierra</u></p> <p>1. Investigar y aplicar los saberes ancestrales de los cuatro pueblos en los planes, programas y proyectos</p> <p>2. Promover la educación ambiental con un enfoque integral y holístico en todas las áreas de la educación.</p> <p>3. Instituir las buenas prácticas para la conservación del ambiente.</p> <p>4. Fomentar la educación ambiental en los diversos idiomas de los pueblos Maya, Xinka Ladino y Garífuna.</p> <p>5. Promover el desarrollo sostenible en las diversas culturas del país.</p> <p>6. Generar espacios de participación con equidad de género, étnica, grupo etario y capacidades especiales en los planes, programas y proyectos ambientales.</p> <p><u>Capacidades técnicas del capital humano enfocadas al ambiente para la adaptación y mitigación al cambio climático</u></p> <p>1. Fortalecer las capacidades de adaptación, gestión de riesgo y la mitigación.</p> <p>2. Desarrollar e implementar programas de educación ambiental.</p> <p>3. Establecer alianzas.</p> <p>4. Promover las gestiones para asignar recurso humano y financiero en la implementación de la Política de Educación Ambiental.</p>
<p>Política Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico</p> <p>SENACYT</p> <p>Acta 4-2015</p>	<p><u>Formación de capital humano de alto nivel</u></p> <p>Guatemala en 2032, cuenta con profesionales de alto nivel académico que contribuyen al desarrollo.</p> <p><u>Investigación basada en demandas sociales y productivas</u></p> <p>En Guatemala en 2032 se realiza investigación pertinente, destacando a nivel regional por la calidad y resultados de la misma.</p> <p><u>Innovación y transferencia de tecnología</u></p> <p>En Guatemala en 2032 se desarrollan innovaciones y se transfiere tecnología entre la academia y el sector productivo.</p> <p><u>Popularización científico - tecnológica</u></p> <p>En 2032 la sociedad guatemalteca conoce y demanda sobre aspectos científicos y tecnológicos que han contribuido a su desarrollo y en el plano institucional se logra consolidar los eventos científicos llevándolos del nivel nacional al plano internacional.</p>

Fuente: SEGEPLAN y documentos de política (Diciembre 2019),