



Universidad de San Carlos
de Guatemala - USAC

Maestría en Administración Pública



Instituto Nacional de
Administración Pública - INAP

Oscar Rubén Quevedo Meléndez

TESIS TITULADA:

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA UNIVERSALIZACIÓN
DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN GUATEMALA**

PARA OPTAR AL TÍTULO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

M. Sc. Nery Roberto Díaz Gómez
Asesor
Dr. Luis Alfonzo Beteta Vásquez
Revisor

Guatemala, diciembre de 2011

ÍNDICE

No. Contenido	Página
Introducción	i
I PROBLEMATIZACIÓN	
1 Matriz de investigación	7
2 Justificación	8
3 Planteamiento del problema	10
4 Delimitación del objeto de estudio	16
5 Alcances y limitaciones	17
6 Hipótesis	17
6.1 Variables	
7 Objetivos de la investigación	18
7.1 Objetivo principal	
7.2 Objetivos secundarios	
8 Metodología	18
8.1 Técnicas e instrumentos	19
II MARCO TEÓRICO	
1 Estado y Administración Pública	21
2 Políticas públicas	22
3 Política educativa	23
3.1 Principales políticas educativas implementadas en la era democrática	24
4 Gestión educativa	27
III ANTECEDENTES	
1 Breve historia de la educación en Guatemala	30
2 Situación actual de la educación	35
3 Legitimación de políticas educativas	38
4 Los acuerdos de paz	45

No. Contenido	Página
5 Políticas educativas del 2005 al 2009	47
IV ANÁLISIS DE POLÍTICAS PARA LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA	
1 Incidencia en la cobertura del nivel secundario	54
2 Incidencia en la permanencia y éxito escolar	58
3 Factores causales de la universalización de la educación secundaria	61
CONCLUSIONES	66
PROPUESTA	67
BIBLIOGRAFÍA	88
ANEXOS	90

ÍNDICE DE GRÁFICAS

No. Contenido	Página
1. Cobertura educativa ciclo básico, todos los sectores, 2009	13
2. Cobertura educativa ciclo básico, sector oficial, 2009	14
3. Déficit de cobertura educativa, ciclo diversificado, 2009	15
4. Establecimientos educativos, ciclo básico, 2011	37
5. Establecimientos educativos, ciclo diversificado, 2011	38
6. Presupuesto del Ministerio de Educación 2005-2009	53
7. Evolución de matrícula, ciclo básico 2005-2007	55
8. Evolución de matrícula, ciclo diversificado 2005-2007	55
9. Evolución de matrícula, ciclo básico 2008-2009	57
10. Evolución de matrícula, ciclo diversificado 2008-2009	57
11. Indicadores de logro y permanencia, ciclo básico	59
12. Indicadores de logro y permanencia, ciclo diversificado	60

ÍNDICE DE CUADROS

No. Contenido	Página
1. Principales indicadores educativos, 2009	11
2. Evolución de la cobertura educativa neta	36

Introducción

Las políticas educativas son fundamentales para que Guatemala avance en su desarrollo económico y social, principalmente cuando se trata de cobertura y calidad de los servicios educativos que se ofrecen a una enorme población de niños y niñas, así como a jóvenes adolescentes.

Por mandato legal, le corresponde al Ministerio de Educación la formulación y ejecución de políticas educativas. Sin embargo, hasta el día de hoy, no existen procesos institucionalizados de diseño, implementación y seguimiento de políticas educativas, solo se ha promulgado el acuerdo ministerial que reglamenta la conformación del Consejo Nacional de Educación, que junto al Despacho Superior Ministerial, tienen la responsabilidad de formular y darle seguimiento a las políticas educativas tal como lo estableció la Ley de Educación Nacional promulgada en el año 1991. Esta situación afecta en forma negativa la efectividad de las políticas educativas que se implementan en la administración pública representada en el Ministerio de Educación.

La presente tesis se enfoca en la incidencia de las políticas educativas implementadas durante dos períodos gubernamentales para la universalización de la educación secundaria en nuestro país. El estudio se circunscribe al quinquenio 2005-2009, caracterizado por dos gobiernos con matices diferentes, el de Oscar Berger (2005-2007) y el de Álvaro Colom (2008-2009).

El informe está ordenado de la siguiente manera: El primer capítulo comprende la descripción del problema a investigar, su justificación, delimitación y los alcances del estudio.

En el segundo capítulo, se establece el marco teórico referencial, con acotaciones sobre el Estado y la Administración Pública, Políticas Públicas, Políticas Educativas y Gestión Educativa.

Antes de presentar los resultados de la investigación, en el tercer capítulo se presenta una breve reseña histórica de la educación nacional, la situación de la educación actual, las políticas educativas durante el quinquenio investigado, así como los Acuerdos de Paz y los preceptos legales que legitiman dichas políticas.

En el capítulo cuarto, se presenta el análisis de las variables planteadas en la hipótesis en relación con las políticas de cobertura de la educación secundaria, la permanencia y éxito escolar y los factores determinantes para la universalización de la educación secundaria en Guatemala.

Como un aporte adicional, al final se presenta la Propuesta para el Diseño, Planificación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Educativas para la Universalización de la Educación Secundaria, aplicable en el Ministerio de Educación tomando en consideración principios de equidad, transparencia, calidad, eficiencia y efectividad.

I. PROBLEMATIZACIÓN

1 Matriz de Investigación

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN GUATEMALA

PROBLEMA	HIPÓTESIS	OBJETIVOS	CONCLUSIONES	PROPUESTA
<p>Falta de prestación de servicios educativos del nivel medio en la mayoría de municipios del país tanto en áreas urbanas como rurales.</p>	<p>Las políticas educativas de gobierno no fueron eficientes ni eficaces, lo cual no permitió la universalización de la educación secundaria en Guatemala durante el período investigado.</p> <p>Variables Independientes:</p> <p>Eficiencia de políticas educativas</p> <p>Indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> Nivel de planificación Capacidad de ejecución Relación costo beneficio <p>Eficacia de políticas educativas</p> <ul style="list-style-type: none"> Equidad Amplitud Transparencia Calidad Participación Institucionalidad Programas de apoyo Pertinencia social y cultural Presupuesto <p>Variable dependiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> Universalización de la educación media en Guatemala <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> Matrícula estudiantil del nivel medio ciclo básico y diversificado por sector educativo Tasa de deserción Tasa de aprobación 	<p>General: Evaluar la incidencia de las políticas educativas de gobierno en la universalización de la educación secundaria en Guatemala durante el quinquenio 2005-2009.</p> <p>Específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Analizar la eficiencia y eficacia de las políticas educativas durante el quinquenio 2005-2009. Analizar cifras e indicadores educativos interanuales de cobertura del nivel medio durante el quinquenio 2005-2009. Analizar cifras e indicadores educativos interanuales de deserción y éxito escolar del nivel medio durante el quinquenio 2005-2009. Determinar los factores causales de la universalización de la educación. 	<ol style="list-style-type: none"> Al analizar las políticas educativas de gobierno durante el período investigado, se evidencia que no fueron eficientes ni eficaces para la universalización de la educación secundaria en Guatemala, comprobándose la hipótesis planteada en la investigación. No existe una política educativa nacional, de largo plazo, con la participación de todos los sectores, que tenga como objetivo la universalización de los servicios educativos en el nivel secundario. La política de apertura de institutos oficiales de educación básica y diversificada durante 2008 y 2009 incidió en el incremento de matrícula, observándose migración del sector privado y otros sectores al sector oficial, sin embargo no incremento sustancialmente la tasa de cobertura neta en ambos ciclos. La tasa de deserción aumentó tanto en el ciclo básico como el diversificado durante el período investigado, la tasa de promoción tuvo un cambio positivo a partir del año 2008 a consecuencia de las modificaciones al reglamento de evaluación. Se demuestra que la demanda de servicios educativos es elástica, en relación a los gastos en servicios educativos que tienen que cubrir los padres de familia para que sus hijos reciban educación secundaria. La falta de servicios educativos públicos gratuitos en el ciclo diversificado constituye una barrera para que los estudiantes de escasos recursos puedan acceder a una educación universitaria. 	<p>Modelo de diseño, implementación y evaluación de políticas educativas para la universalización de la educación secundaria en Guatemala.</p>

2 Justificación

Con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, se puso fin a más de 36 años de conflicto armado interno, sin embargo, la realidad social, política y económica de Guatemala no mejoró de manera inmediata, el sistema de exclusión social, la falta de representación de los ciudadanos en los poderes del Estado, los indicadores de pobreza, desnutrición infantil y el déficit en la prestación de servicios esenciales por parte de los organismos del Estado continuaron siendo prácticamente los mismos.

El crecimiento poblacional (uno de los más altos en el hemisferio), hace que nuestro país hoy en día, cuente con una enorme población de jóvenes menores de 18 años, quienes requieren servicios públicos esenciales para su desarrollo integral, tales como seguridad y justicia, salud y educación.

Existen estudios que demuestran que se han logrado avances importantes en la cobertura del nivel primario, mediante contratación de docentes y construcción de nuevas aulas, sin embargo, poco se ha hecho para atender a la población de jóvenes que finalizan su educación primaria pero no cuentan con los recursos económicos para continuar sus estudios secundarios.

Es importante plantearse la siguiente pregunta: ¿cuál es la razón, para que los últimos seis gobiernos democráticamente electos no se hayan impulsado políticas educativas para formar a esa creciente población de jóvenes que tendrán que enfrentarse a las exigencias del mercado laboral del siglo XXI con una preparación del nivel primario, exponiéndose a amenazas sociales, como ser absorbidos por grupos delincuenciales, la explotación laboral más descarada, la trata de personas y la dependencia del alcohol y las drogas?

Una sociedad que no ofrece educación de calidad a sus niños y jóvenes no puede desarrollarse. Una posible explicación de la apatía de la clase política y los actores sociales del país para impulsar políticas públicas que resuelva de una vez

por todas el déficit de cobertura educativa que nos mantiene estancados en el subdesarrollo es que obedece a factores de tipo cultural que necesitan lapsos de tiempo más largos para su transformación:

a) La discriminación e indiferencia de ciertos grupos sociales hacia las necesidades de las comunidades rurales indígenas que desde hace siglos fueron segregadas en comunidades bien identificadas con el propósito de que contribuyeran al enriquecimiento de los señores del período colonial, considerándolos habitantes de segunda o tercera categoría. Desafortunadamente esta discriminación también se ha institucionalizado en la Administración Pública y se refleja en las metas y presupuestos destinados para el desarrollo social de dichas comunidades.

b) La creencia de algunos sectores conservadores que piensan que siempre deben existir grupos sociales desposeídos, destinados a realizar labores de servicio a favor de las clases privilegiadas, por lo que no es conveniente invertir en la educación de sus hijos pues estos competirían por una mejor posición social y puestos de trabajo.

c) La ideología neoliberal extrema que considera que todos los bienes y servicios son mercancías que deben circular libremente en el mercado, incluyendo en esta categoría el trabajo asalariado, la salud, la educación y la seguridad. A los tres últimos no se les reconoce como bienes públicos esenciales para la supervivencia y desarrollo de la sociedad, sino servicios que deben que ser comprados por los usuarios o consumidores, cerrando los ojos a la realidad de que más del 50% de la población guatemalteca vive en situaciones de pobreza que no les permite adquirir dichos servicios¹.

¹ Actualmente los agentes de seguridad privada triplican el número de agentes de la policía nacional civil, de la misma manera los colegios privados tienen gran importancia en la prestación de los servicios educativos, con una participación arriba del 70% en el ciclo básico y diversificado. La mayoría de padres de familia, no están en posibilidad de pagar servicios educativos privados, dada su situación económica y la cantidad de hijos en edad escolar.

Aún cuando parece anacrónico que existan en el siglo XXI este tipo de mentalidades y actitudes, debemos de reconocer que las instituciones coloniales, la educación tradicional e ideologías impuestas por gobiernos autoritarios durante largos períodos de tiempo, han provocado patrones culturales que aún permanecen vigentes.

La presente investigación se propone demostrar que los jóvenes adolescentes de ambos sexos, así como las numerosas familias de escasos recursos de todo el país, han estado esperando por mucho tiempo políticas educativas nacionales que trascienda los periodos de gobierno y ofrezcan servicios educativos de calidad.

La demora en la implementación de políticas públicas con este propósito implica mayor atraso en el desarrollo del país, con elevados costos sociales e individuales que las nuevas generaciones tendrán que pagar.

3 Planteamiento del problema

Guatemala es un país de desigualdades y contrastes de tipo social, producto del dominio histórico de un grupo minoritario pero económicamente poderoso sobre la mayoría de la población. Este fenómeno, común en muchos países latinoamericanos, provocó la exclusión del desarrollo de una gran cantidad de indígenas y ladinos de las áreas rurales guatemaltecas, en donde su situación de pobreza y abandono ha permanecido igual desde la época colonial hasta nuestros días.

Es evidente que desde la fundación del Estado guatemalteco las políticas impulsadas por los gobiernos de turno no han servido para beneficiar a las grandes mayorías, precisamente porque son el resultado de la dinámica de los grupos de poder que no representan a los habitantes que los eligen y los sostienen por medio de sus impuestos.

En el caso de la educación, a pesar de existir claros mandatos constitucionales y compromisos de Estado para que los niños y adolescentes del país reciban una educación gratuita y obligatoria en las cercanías de su hogar y en su lengua materna, las acciones realizadas durante los últimos seis períodos de gobiernos democráticos solo han logrado pequeños avances en algunos programas educativos que luego desaparecen con los cambios de gobierno.

Cuadro No. 1
PRINCIPALES INDICADORES EDUCATIVOS
REPÚBLICA DE GUATEMALA
AÑO 2009

Indicador	Preprimaria	Primaria	Básico	Diversificado
Tasa Bruta de Escolaridad	72.05%	118.63%	66.65%	33.37%
Tasa Neta de Escolaridad	57.09%	98.68%	40.25%	21.21%
Tasa de Repitentes	N/A	11.49%	3.06%	1.16%
Tasa de Retención	92.18%	94.49%	91.78%	93.54%
Tasa de Deserción	7.82%	5.51%	8.22%	6.46%
Tasa de Promoción	N/A	86.40%	68.37%	76.00%
Tasa de No Promoción	N/A	13.60%	31.63%	24.00%

Fuente: Anuario Estadístico del Ministerio de Educación, año 2009.

Guatemala se encuentra entre los países latinoamericanos con la más baja inversión en educación², insuficiente para cubrir las necesidades de infraestructura, mobiliario, alimentación escolar, materiales educativos, contratación de docentes, personal administrativo; así como el pago de servicios esenciales como agua, electricidad e insumos para el funcionamiento de los establecimientos oficiales.

² Históricamente la inversión en educación no ha superado el 2.8% en relación con el PIB nacional, en Latinoamérica el promedio es de 4.4%.

Si los presupuestos apenas alcanzan para sostener las políticas de cobertura actuales, difícilmente se encuentran los recursos para invertir en políticas para mejorar la calidad educativa que ha disminuido considerablemente en los últimos años. En el último quinquenio, se le ha dado prioridad al cumplimiento de la meta del milenio de lograr la universalización de la educación primaria en el país, logrando un avance en la cobertura neta de 93% en el 2005 a un 98% en el 2009, esto sin embargo, se ha logrado a expensas de la cobertura y calidad en los otros niveles, donde la inversión ha sido marginal.

La cobertura educativa neta de Guatemala para estudiantes del nivel medio es una de las más bajas en la región latinoamericana, solamente 4 de cada 10 adolescentes dentro del rango de 13 a 15 años de edad están matriculados en la primera etapa (ciclo básico) del nivel medio formal, en la segunda etapa del nivel medio (ciclo diversificado) la situación es aún peor con una cobertura neta de aproximadamente 21% para ambos sexos³, lo que representa una grave deficiencia del Sector Educación dentro de la Administración Pública guatemalteca en el cumplimiento de su obligación constitucional de “proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna”⁴, de igual manera se establece que «los habitantes tienen derecho a recibir educación inicial, preprimaria, primaria y básica» en forma gratuita en un sistema educativo descentralizado y regionalizado y con la modalidad bilingüe en la regiones donde se hablen idiomas autóctonos⁵.

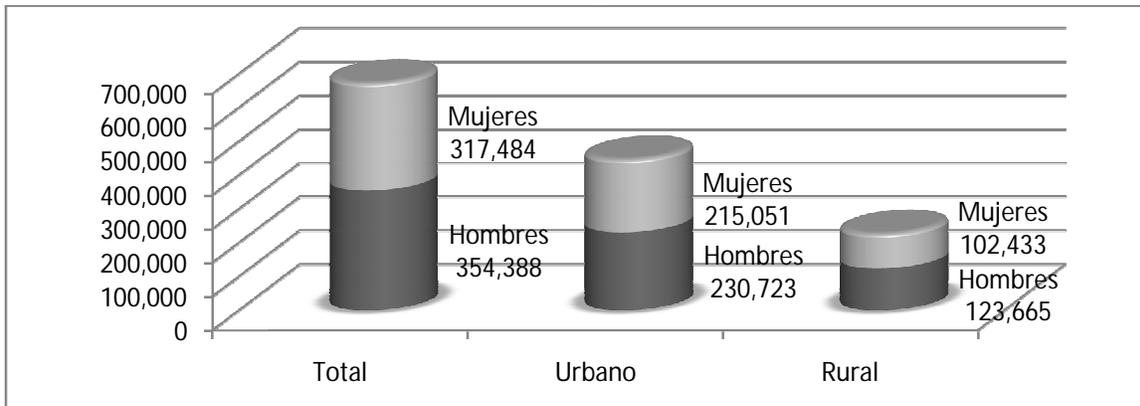
De acuerdo con el Anuario Estadístico del Ministerio de Educación para el año 2009, los departamentos que tuvieron la menor cobertura neta educativa en el ciclo básico fueron Alta Verapaz con un 18.27%, Quiché con un 20.60% y Huehuetenango con un 21.65%. En esos departamentos, las mujeres también tuvieron una matrícula significativamente menor que los hombres, de igual manera se puede observar la disparidad entre el área urbana y rural.

³ DIPLAN. Anuario Estadístico 2009, Ministerio de Educación.

⁴ Artículo 71 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

⁵ Artículo 74, ídem.

Gráfica No. 1
 COBERTURA EDUCATIVA CICLO BÁSICO
 TODOS LOS SECTORES
 AÑO 2009

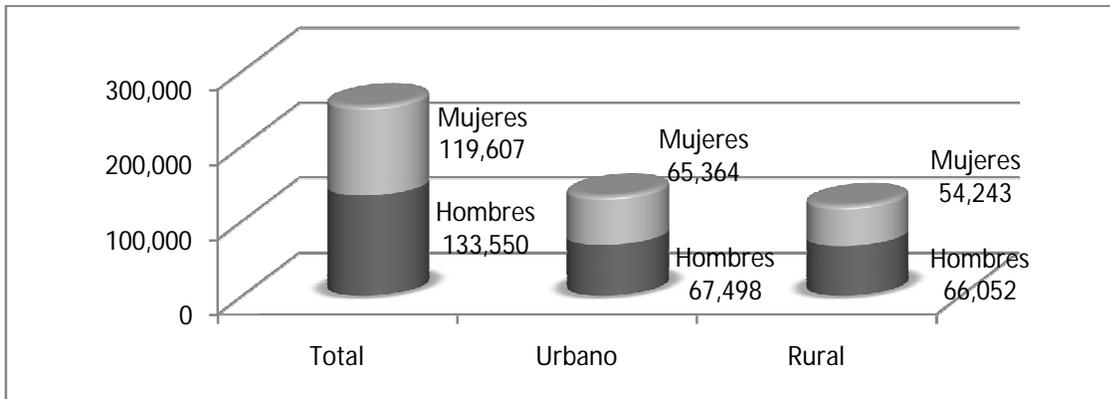


Fuente: Anuario estadístico Ministerio de Educación 2009.

La Gráfica No. 1 muestra la matrícula estudiantil que fue atendida en el ciclo básico por todos los sectores educativos: Oficial, municipal, cooperativa y privado.

Sin embargo, como se observará en la Gráfica No. 2, el sector público no atiende ni siquiera a la mitad de los estudiantes del ciclo básico que están matriculados, y si lo comparamos con la población total de jóvenes de 13 a 15 años de edad que fue estimada por el INE en 3, 124,218 la cobertura del sector público fue de 253,157 estudiantes equivalente al 8% del total de jóvenes guatemaltecos, ni siquiera uno de cada diez están siendo atendidos con fondos propios del Estado.

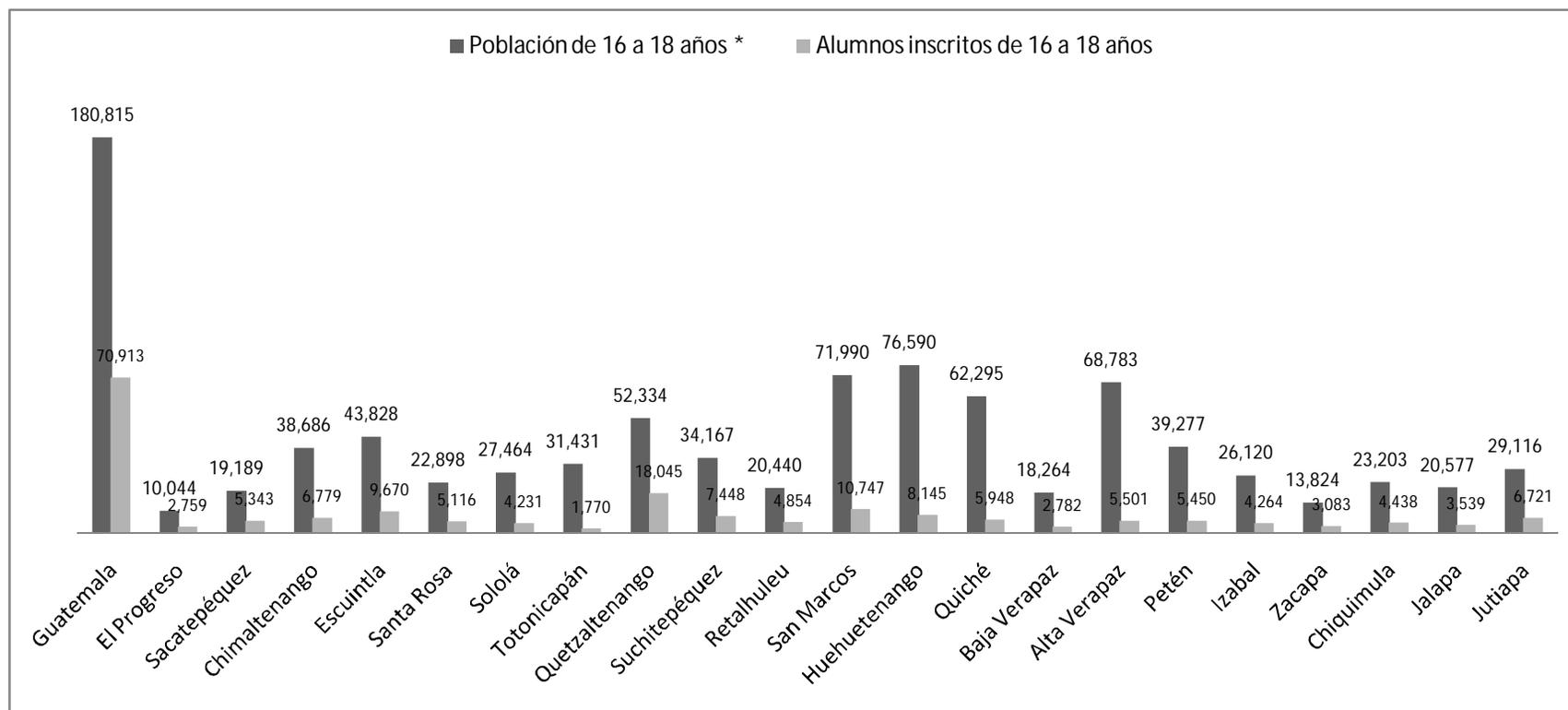
Gráfica No. 2
 COBERTURA EDUCATIVA CICLO BÁSICO
 SECTOR OFICIAL
 AÑO 2009



Fuente: Anuario estadístico Ministerio de Educación 2009.

En el ciclo diversificado también se presenta un alarmante déficit de cobertura en todos los departamentos de la república tal como se muestra en la Gráfica No. 3, donde a pesar de que se considera la cobertura de todos los sectores que prestan servicios en ese nivel, en muchos departamentos la cobertura es extremadamente deficitaria.

Gráfica No. 3
 DEFICIT DE COBERTURA EDUCATIVA DEL CICLO DIVERSIFICADO
 REPÚBLICA DE GUATEMALA
 AÑO 2009



Fuente: Anuario Estadístico 2009, Ministerio de Educación.

En el ciclo diversificado, los departamentos con la cobertura más baja fueron Totonicapán con apenas un 5.63% de cobertura, Alta Verapaz con un 8.0%, Quiché con un 9.55% y Huehuetenango con un 10.63%. El resto de departamentos se encuentran dentro de un rango de 14% a 39%, siendo los departamentos de Guatemala y Quetzaltenango los que manifiestan mayor cobertura en esta etapa del nivel medio, sin embargo no lograron superar el 40% de cobertura educativa neta.

Al observar los indicadores a nivel municipal, nos damos cuenta que existen municipios donde la educación secundaria en el ciclo diversificado es prácticamente inexistente, solamente 3 de los 16 municipios de Alta Verapaz tienen una cobertura educativa superior al 5% de la población entre 16 y 18 años de edad.

Esta situación de abandono también la podemos encontrar en otros departamentos y municipios con extensas áreas rurales. Como se puede observar, en el nivel medio nacional, el sector privado tiene un papel preponderante, ofreciendo educación secundaria a jóvenes recién egresados del nivel primario que tienen capacidad económica para cubrir la colegiatura y otros gastos educativos obligatorios, es por eso que la educación secundaria es un privilegio y no un derecho constitucional.

4 Delimitación del Objeto de Estudio

La investigación se enfocó en las políticas públicas implementadas durante el quinquenio 2005-2009 para la prestación de servicios educativos en el nivel medio por medio de la Administración Pública representada en el Ministerio de Educación. Se analizaron las incidencias de las políticas en cuanto a cobertura y eficacia del sistema educativo.

5 Alcances y limitaciones

Por tratarse de una investigación ex post, las fuentes principales de datos y de información se localizaron en registros electrónicos de tipo estadístico y también en documentos institucionales y bibliografía de organismos técnicos internacionales que evalúan las políticas de gobierno en cuanto a la educación, tales como UNESCO y PNUD, también se utilizaron documentos elaborados por equipos técnicos del Ministerio de Educación y otras instituciones nacionales.

6 Hipótesis

Las políticas educativas de gobierno no fueron eficientes ni eficaces, lo cual no permitió la universalización de la educación secundaria en Guatemala durante el período investigado.

6.1 Variables:

SISTEMA DE VARIABLES

Variable	Tipo de Variable	Indicadores
Eficiencia de las políticas educativas	Independiente	Nivel de planificación Capacidad de ejecución Relación costo beneficio
Eficacia de las políticas educativas	Independiente	Equidad Amplitud Transparencia Calidad Participación Institucionalidad Programas de apoyo Pertinencia social y cultural Presupuesto
Universalización de la educación secundaria	Dependiente	Matrícula estudiantil del nivel medio por ciclo y sector educativo Tasa de deserción Tasa de aprobación

7 Objetivos de la investigación

7.1 Objetivo General: Evaluar la incidencia de las políticas públicas educativas en la universalización de la educación secundaria en Guatemala durante el quinquenio 2005-2009.

7.2 Objetivos Específicos:

- Analizar la eficiencia y eficacia de las políticas educativas durante el quinquenio 2005-2009.
- Analizar cifras e indicadores educativos interanuales de cobertura del nivel medio durante el quinquenio 2005-2009.
- Analizar cifras e indicadores educativos interanuales de deserción y éxito escolar del nivel medio durante el quinquenio 2005-2009.
- Determinar los factores causales de la universalización de la educación.

8 Metodología

El enfoque epistemológico está basado en que es posible conocer parte de la realidad empírica por medio de la aplicación de metodología, técnicas e instrumentos de investigación científica al objeto de estudio.

La metodología científica que se utilizó para desarrollar la investigación, contiene los siguientes elementos ontológicos, gnoseológicos, lógicos y axiológicos:

Ontológicos: La realidad se manifiesta de manera particular por medio de variables e indicadores que sintetizan un aspecto observable de un objeto, individuo o un grupo de personas. También puede observarse la realidad empírica por medio de documentos e informes estadísticos, memorias de labores así como investigaciones de campo.

Gnoseológicos: Es posible conocer parte de la realidad por medio de la observación empírica y el estudio de documentos, informes y datos estadísticos en la implementación de políticas públicas.

Lógicos: Análisis de información estadística aplicando el método inductivo para poder arribar a conclusiones generales. También se aplicó el método hipotético deductivo para corroborar si se implementaron las políticas públicas objeto de estudio y evaluar los resultados obtenidos.

Axiológicos: Por situaciones de trabajo, el investigador está involucrado en el proceso de formulación de planes operativos institucionales del sector educación. El enfoque fue de tipo humanístico funcionalista: El ser humano es la razón de ser del Estado, sus órganos y aparatos de servicio público son responsables de velar por el bienestar de todos los habitantes del país sin privilegios ni discriminación alguna, pudiéndosele deducir responsabilidades por incumplimiento de funciones dentro de un ordenamiento administrativo y jurídico donde todos tenemos derechos y obligaciones.

Por tratarse de una investigación ex post factum, los resultados se produjeron sin la manipulación de variables por parte del investigador, se aislaron aquellas que produjeron cambios en los indicadores de las variables dependientes, de acuerdo al sistema de hipótesis planteado.

8.1 Técnicas e instrumentos:

Las principales técnicas de investigación fueron la observación, la investigación documental, la revisión de estadísticas educativas, las entrevistas dirigidas a funcionarios y empleados públicos vinculados con la cobertura educativa del nivel medio.

Los instrumentos de investigación utilizados fueron: Fichas de investigación bibliográfica, guía de entrevista dirigida a funcionarios y empleados del MINEDUC y otras instituciones públicas y privadas vinculadas con la educación media. Memorias de labores, Planes operativos anuales, informes de SICOIN y otros documentos relacionados. Cuadros Estadísticos con cifras e indicadores de eficacia y eficiencia del sistema educativo nacional.

II MARCO TEÓRICO

Para analizar las variables planteadas en la hipótesis es necesario definir y contextualizar algunos conceptos que se manejaron durante el proceso de investigación.

1 Estado y Administración Pública

El Estado es el ente jurídico político que representa la voluntad y las aspiraciones de los ciudadanos que habitan un territorio geográficamente definido, constituyéndose en la *“formalización de una autoridad permanente y pública que domina un espacio territorial cerrado y a las personas que en él viven”*.⁶

El Estado surge después de la Revolución Francesa como un modelo de organización socio política derivado de monarquías y gobiernos absolutistas contemporáneos y permitió que pequeños territorios pudieran auto gobernarse e independizarse de los reinos medievales. El Estado está conformado fundamentalmente por la población, el territorio y el conjunto de instituciones que regulan la vida ciudadana. Dispone de órganos de represión en contra de los infractores de la ley y su soberanía territorial generalmente es reconocida por otros Estados.

A diferencia del Estado, el Gobierno está conformado por un grupo de funcionarios electos o designados que ejercen temporalmente posiciones de autoridad dentro del poder ejecutivo del Estado.

De acuerdo con Charles-Jean Bonnin, la Administración Pública es el principio de todo orden en el Estado, es el órgano social que inicialmente surgió para garantizar la seguridad pública, pero que fue evolucionando hasta convertirse en

⁶ EL ESTADO: DEFINICIÓN Y TIPOS. LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO ESTATAL. Disponible en www.titulaciongeografia-sevilla.es/web/contenidos/profesores/.../estado.pdf

la administración del Estado, sobre la base de los derechos del hombre y el ciudadano⁷.

La Administración Pública se manifiesta en las acciones de las autoridades legítimamente constituidas sobre los intereses y negocios de índole público de acuerdo a reglas previamente establecidas⁸. La Administración Pública está representada principalmente en el poder ejecutivo y comprende todas las organizaciones públicas que sirven a los ciudadanos, tanto a nivel nacional como de los gobiernos locales. Los elementos principales de la Administración Pública son: Los servidores públicos, su presupuesto de gastos, sus organizaciones, su marco jurídico institucional y su capacidad de acción o ejecución.

2 Políticas Públicas

Las definiciones de “políticas públicas” son muy diversas en la literatura contemporánea. Harold Lasswell acuñó el término “policy” en 1951 desde entonces se ha profundizado sobre el tema separando el estudio de políticas públicas del diseño, la implementación y evaluación de las mismas. Una definición más o menos completa es la de Larrué:

*“Una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos normalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el objetivo de modificar el comportamiento de “grupos que conforman blancos”, los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver”.*⁹

⁷ Bonnin, Charles-Jean. **Principes d'Administration Publique**. Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire. 1812 (1808). Tres tomos. Tomo I, p. XXXIII.

⁸ González, Florentino. **Elementos de Ciencia Administrativa**. Bogotá, Imprenta de JA Cual. 1840. Dos tomos. Tomo I, p. III; p. 1 (hay una edición actual publicada por la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, en 1994).

⁹ Larrue, Corinne, *Analyser les politiques publiques d'environnement*, L'Harmattan, París, 2000.

En un modelo teórico funcionalista, donde se considera al Estado como el responsable de resolver los problemas de la población que lo sustenta por medio de sus aparatos públicos, las políticas públicas son las respuestas a dichas demandas. CEPAL distingue claramente entre política y políticas públicas con la siguiente declaración:

*Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos.*¹⁰

Las políticas públicas pueden ser analizadas en sus distintas etapas de evolución ya sea en su origen, diseño, gestión y evaluación. En cuanto a su temporalidad, pueden ser de corta o larga duración, algunas de ellas se combinan con otras políticas antes de extinguirse por completo. La aceptación de una política, su rediseño y extinción depende de la existencia de una solución técnica, la preocupación social y el apoyo político. Por su amplitud de aplicación las políticas públicas pueden ser nacionales, sectoriales, institucionales o a nivel local. La Administración Pública es el instrumento que las políticas públicas utilizan para su aplicación, implementación o ejecución, lo que se refleja en el sistema de planificación institucional, con acciones pertinentes financiadas con fondos públicos.

3 Política Educativa

La política educativa tiene como finalidad formar a una gran población de niños, adolescentes y adultos con competencias y habilidades, actitudes y valores necesarios para que puedan apropiarse de los bienes culturales de la humanidad

¹⁰ Lahera P. Eugenio, **Política y políticas públicas**, Santiago de Chile, agosto de 2004.

y desarrollar sus potencialidades individuales y colectivas dentro de un marco de convivencia ciudadana pacífica.

En Guatemala, no existe una política educativa nacional de largo plazo que incluya a todas las organizaciones públicas o privadas vinculadas a la formación de jóvenes y adultos, desde la educación inicial hasta la educación universitaria, con una visión de país que incluya a todos los ciudadanos en el proceso de desarrollo económico y social.

La Ley de Educación Nacional, promulgada en el año 1991, estableció un marco institucional para desarrollar una política educativa nacional, sin embargo, al igual que muchos preceptos constitucionales, tal como la universalización de la educación pública obligatoria y gratuita en todos los niveles, no se ha convertido en política de Estado y sigue siendo una aspiración legítima de los ciudadanos que ven truncado el desarrollo económico y social de sus hijos al no tener los medios económicos para que accedan al sistema educativo nacional.

Existen sin embargo, políticas educativas de corto y mediano plazo, gestionadas durante los distintos períodos de gobierno, que responden parcialmente a las demandas educativas de la sociedad guatemalteca, a sabiendas que una política educativa integral que resuelva eficazmente las necesidades educativas de la población guatemalteca implica la participación de todos los sectores de la sociedad y una mayor contribución tributaria de los sectores económicos dominantes.

3.1 Principales políticas educativas implementadas en la era democrática

Desconcentración y tercerización de servicios: Hasta el año 1995, las políticas educativas fueron realizadas por el Ministerio de Educación en cuanto a construcción y remodelación de edificios escolares, impresión de textos, alimentación escolar, contratación de maestros, etc. A partir del año 1996 y al

tenor de la política de privatización de empresas estatales¹¹ el Ministerio de Educación también inicio un proceso de tercerización de servicios utilizando empresas privadas para impresión de textos, alimentación escolar y otros servicios educativos, trasladando la responsabilidad de construcción de edificios escolares a los fondos sociales y gobiernos locales¹².

En el año 1995 se promulgó el Acuerdo Gubernativo que dio vida a las Direcciones Departamentales de Educación con el propósito de desconcentrar y descentralizar algunas funciones, principalmente las de tipo financiero, en vista que las funciones técnicas y de recursos humanos siguieron centralizadas en el Despacho Ministerial.

Conformación de comités de padres de familia y juntas escolares: El Acuerdo Gubernativo 565-98, del 26 de agosto de 1998, instituyó las Juntas Escolares conformadas por padres de familia y maestros. Su propósito principal era gestionar y administrar los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de los centros educativos oficiales, tales como mobiliario, textos, alimentación escolar, insumos de limpieza y otros servicios. Con la implantación del programa de gratuidad en 2008, se prohibió solicitar apoyo económico a los padres de familia para el funcionamiento de los establecimientos y las juntas escolares quedaron principalmente para la administración de los programas de apoyo provenientes del Ministerio de Educación (alimentación, útiles escolares e insumos de limpieza y reparaciones menores).

¹¹ Durante el gobierno de Álvaro Arzú se privatizaron varias empresas de propiedad estatal, siendo el caso más emblemático la empresa de telecomunicaciones Guatel cuyo servicio no era el más eficiente pero lo prestaba a bajo costo mediante telefonía fija. Para la privatización, se pasó por alto la Ley de Compras y Contrataciones del Estado pasando los bienes de Guatel a propiedad de intermediarios que después vendieron sus acciones a empresas transnacionales que rápidamente subieron sus costos para recuperar su inversión, trasladando sus ganancias al exterior.

¹² La aplicación de la subsidiaridad en la educación ha significado que en muchas comunidades no se construyan edificios escolares del nivel medio limitando la cobertura educativa, por lo general las municipalidades manejan su propia agenda para la construcción de edificios escolares por motivos de promoción electoral o conveniencia financiera.

La creación del Programa Nacional de Autogestión Educativa –PRONADE- en 1997 responde a la política de trasladar a las comunidades la responsabilidad de gestionar recursos para la ampliación de los servicios educativos en el nivel primario y pre primario, principalmente en las áreas rurales donde la cobertura oficial era nula dicho programa era administrado en cada establecimiento por un Comité de Autogestión Educativa –COEDUCA- conformado por padres de familia, maestros y líderes reconocidos de la comunidad.

La educación bilingüe intercultural: Los Acuerdos de Paz establecieron compromisos para la ampliación de servicios en los niveles preprimario y primario, la alfabetización y la educación bilingüe intercultural. La política de educación bilingüe se ha implementado en la mayoría de departamentos del país por medio de la contratación de docentes bilingües en el nivel preprimario y primario donde se enseña en la lengua materna de los niños y niñas. Desde el año 2001 funciona el Vice Despacho de Educación Bilingüe en el MINEDUC que coordina a la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural y que coordina acciones relacionadas con el diseño de currículo y metodología de entrega educativa en esa modalidad en las escuelas bilingüe en todo el país. La educación bilingüe intercultural ha facilitado el acceso de niños y niñas al sistema escolar y ha mejorado la permanencia en las escuelas, amortiguando el choque cultural que reciben los niños que no hablan castellano al ingresar a una escuela donde se habla un idioma extraño y se tienen costumbres diferentes a las han vivido en el seno familiar.

Currículo Nacional Base: Otra política que ha representado un hito fundamental en cuanto a la metodología de entrega educativa ha sido la implementación del Currículo Nacional Base –CNB- en todos los establecimientos públicos y privados desde preprimaria hasta el ciclo básico. Desde el año 1985 se venía trabajando la modernización metodológica de la entrega educativa, centrándola en la persona y en el proceso de adquisición de capacidades, habilidades, destrezas y competencias para su desarrollo. En 1998 la Comisión para la Reforma Educativa

–COPARE- presentó el Diseño de Reforma Educativa donde se incluyeron los perfiles terminales para cada uno de los niveles educativos, la actualización programas, textos y materiales, los mecanismos de evaluación al sistema educativo, la renovación del sistema de planificación educativa, el diseño y desarrollo de mecanismos de evaluación formativa flexible y otros aspectos que vendrían a transformar el sistema educativo nacional.¹³ En el año 2003, la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa publicó el Marco General de la Transformación Curricular que sirvió de base para el desarrollo del CNB en todos los niveles. A partir del año 2004 se inició con fuerza la implementación del CNB en el nivel preprimario y gradualmente en el nivel primario del sector oficial, en forma simultánea con el sector privado. En el 2009 se inició su aplicación en forma gradual en el ciclo básico y recientemente en las carreras de bachillerato y perito contador del ciclo diversificado.

Modalidades innovadoras: La búsqueda de opciones de cobertura educativa del nivel medio dio lugar a la implementación de la modalidad de Telesecundaria, que desde el año 1996 entró a funcionar mediante convenio entre México y varios países centroamericanos. La modalidad requiere inversión constante en materiales audiovisuales y sistemas informáticos, por lo que los fondos para su funcionamiento y pago de los catedráticos se han logrado con la cooperación internacional. Este programa funciona en la mayoría de áreas rurales del país.

4 Gestión Educativa

La gestión educativa es la manera en que las máximas autoridades del sector educación logran que se implementen las políticas educativas de acuerdo a un modelo que ponen en práctica y que se encuentra fuertemente condicionado por su experiencia en la Administración Pública, su enfoque gerencial y los objetivos que persiguen. En Guatemala, el modelo casi generalizado en la Administración Pública ha sido de tipo autocrático y centralizado con escasa o ninguna

¹³ PNUD, **Informe de Desarrollo Humano 2009-2010**, Pág. 180.

participación en la toma de decisiones de los beneficiarios e involucrados y con fuertes elementos de clientelismo y corrupción.

Los funcionarios públicos aprovechan los vacíos legales y la inoperancia de la Ley de Servicio Civil para colocar en puestos clave a sus patrocinados, dejando a un lado la idoneidad y competencia, afectando negativamente la eficiencia y efectividad de las políticas educativas.

En la actualidad, el Ministerio de Educación cuenta con tres vice despachos que agrupan a las dependencias técnicas, las de educación bilingüe intercultural y las administrativas, todas ubicadas en la planta central de la zona 10 de Guatemala. Las Direcciones Departamentales ejecutan las políticas educativas de acuerdo con los lineamientos de las dependencias centrales sin participar en el diseño o planificación de las mismas, a pesar que en el Acuerdo Gubernativo 165-96 se establece que dichas dependencias tienen entre sus funciones “- *Planificar las acciones educativas en el ámbito de su jurisdicción, en función de la identificación de necesidades locales*”.

Siendo el Ministerio de Educación el más grande en cuanto a presupuesto y nómina de servidores públicos, los procesos centralizados dificultan la ejecución de las políticas educativas, particularmente cuando su implementación requiere la gestión del recurso humano, el mejoramiento de infraestructura y la dotación de recursos físicos y financieros hacia las comunidades educativas que se encuentra alejadas de la metrópoli central. La centralización presupuestaria y financiera limita el alcance de metas y la dotación de recursos para los programas que se ejecutan en las direcciones departamentales.

Se ha pretendido mejorar este modelo tradicional mediante la implementación de la política de calidad, sin embargo, los procesos que se encuentran bajo la norma ISO 9001:2008, son del área administrativa, tales como administración del recurso humano, administración financiera, desarrollo y soporte tecnológico y gestión de

adquisiciones, quedando fuera los procesos que tienen que ver con la entrega educativa y la supervisión escolar que son de tipo sustantivo y que afectan directamente a la comunidad educativa y a la sociedad guatemalteca en general.

III ANTECEDENTES

1 Breve historia de la educación en Guatemala

Los mayas fueron posiblemente la cultura aborígen más avanzadas del continente americano, sus conocimientos sobre astronomía, matemática, arquitectura, agricultura y escritura fueron notables para su época. Su vida giraba alrededor del culto a sus dioses a quienes ofrecían sacrificios de esclavos que obtenía por medio de guerras promovidas por sus reyes y señores. La educación de los mayas se basaba principalmente en la agricultura y los ritos religiosos. Era asistemática y clasista, estaba dominada por una élite de nobles y sacerdotes que tenían acceso al conocimiento, mientras tanto, los esclavos y los macegales les servían y tributaban para sostenerlos.

Los españoles aprovecharon la cultura de guerra que existía entre los pueblos originarios de México y Guatemala aliándose con algunos de ellos para conquistar los territorios centroamericanos. La invasión española no solamente fue militar, junto con ella vinieron instituciones para la dominación ideológica de los que llegarían a ser esclavos y siervos de la corona. La educación colonial dirigida a los pueblos originarios tenía como fin primordial la enseñanza de la fe católica, la castellanización y principalmente la sumisión a los nuevos señores y a las instituciones políticas y religiosas que la corona española utilizaba para mantener su dominio y saquear recursos.

Hubo sin embargo, obispos visionarios como Francisco Marroquín, quien donó sus bienes para establecer el Colegio Universitario de Santo Tomás en el año 1562, donde los jóvenes descendientes de españoles y mestizos pudieran continuar sus estudios, centro de estudios que más tarde se convertiría en la Universidad de San Carlos el 31 de enero de 1676. La Iglesia no solo ofrecía educación universitaria, tenía bajo su responsabilidad proporcionar las primeras letras, mantener asilos y hospitales y asistir a los menesterosos a cambio del diezmo que recibía de todos los habitantes en su jurisdicción.

La Educación en la época independiente: La primera ley de educación la promulgó el gobierno del Dr. Mariano Gálvez el 1 de marzo de 1832, poniendo fin, por lo menos en intenciones, a la educación confesional y religiosa implantada durante los anteriores 300 años de colonización española.

Gálvez declaró la libertad de enseñanza costeadada por el Estado, además de gratuita, pública y uniforme, la enseñanza privada fue libre, pero sujeta a la inspección del Estado, los métodos de enseñanza uniformes al igual que los libros elementales destinados a la enseñanza, así mismo realizó la selección de buenos preceptores. Se otorgaron becas a niños de escasos recursos incluyendo a los procedentes de comunidades indígenas.

Se ensayó por primera vez el método “lancasteriano”¹⁴. Gálvez tenía una visión liberal fundamentada en las ideologías de la Revolución Francesa, puso en práctica la educación laica, suprimió los diezmos a la iglesia, autorizó el matrimonio y el divorcio civil y realizó cambios modernizadores en la administración de justicia que le trajeron fuerte oposición de los grupos más conservadores, aliados de la iglesia católica, que conformaron un movimiento insurgente de campesinos del sur oriente del país, liderados por Rafael Carrera, en contra del Presidente de la Federación de Provincias de Centroamérica, Francisco Morazán y el Presidente del Estado de Guatemala, Dr. Mariano Gálvez.

Después de la separación definitiva de las provincias centroamericanas y el arribo al poder del Capitán Rafael Carrera, primero como Jefe de Estado y luego como Presidente vitalicio de la República de Guatemala, las instituciones coloniales, principalmente la Iglesia Católica, vuelve a tener protagonismo en los asuntos de Estado y el sistema educativo, regresando a la educación confesional,

¹⁴ Método de enseñanza que entre sus ventajas tenía el aprovechamiento de estudiantes adelantados como monitores para el apoyo de aprendizaje de 10 niños cada uno, este método posibilitaba una mayor cobertura educativa con menos docentes y se aplicó en México y otros países Latinoamericanos para dar atención educativa a los hijos de las familias de bajo nivel económico.

modificando las leyes y reglamentos promulgados por el Dr. Mariano Gálvez. No fue sino hasta la llegada de la Reforma Liberal con el gobierno de Justo Rufino Barrios que la educación fue nuevamente laica y obligatoria. Barrios impulsó el desarrollo económico desde su visión liberal, derogó la oscura Ley Pavón¹⁵, fundó las escuelas normales, promulgó la Ley Orgánica de Instrucción Primaria que obligó a los padres de familia a mandar a sus hijos a las escuelas, incrementando así la cobertura educativa.

Avances de la Gesta Democrática del 44: Después de 70 años de hegemonía de regímenes liberales autoritarios, y al tenor de los aires democratizadores en Europa y los Estados Unidos al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se abre una ventana democrática en 1944 con el advenimiento de los gobiernos de Juan José Arévalo y Jacobo Arbenz.

Arévalo se graduó de maestro de educación primaria en 1922 y luego, por medio de una beca se graduó de doctor en filosofía y ciencias de la educación en Argentina. Durante su gobierno, uno de sus grandes objetivos fue mejorar la educación del país, haciéndola más participativa y democrática. Se construyeron 21 escuelas tipo federación que propiciaban un mejor ambiente de enseñanza aprendizaje, se dotó de vivienda a los maestros en la zona 15 de la Ciudad. Los avances de educación más importantes logrados fueron los siguientes:

- Se mejoran los sueldos del magisterio nacional.
- Se crea la Ley del Escalafón de sueldos de los maestros y maestras.
- Se reforman los Planes de Estudios.
- Se realiza un Censo Escolar.
- Se crea la educación rural con bases técnicas, sólidas y soporte económico adecuado.
- Se implementa la jornada única de trabajo, matutina, vespertina y nocturna.

¹⁵ Dicha ley disponía, entre otras cosas, que los niños que manifestaran capacidad, aplicación, aprovechamiento y que tuvieran buen comportamiento en la escuela, podían ser empleados en la iglesia como acólitos, estando sujetos en todo al cura.

- Se creó la Facultad de Humanidades en la Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Se crea la Escuela de Servicio social del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- Se logra el derecho de organización gremial del magisterio nacional.
- Se amplía el marco cultural del magisterio nacional.

Además se crearon instituciones educativas de gran importancia como Socio Educativo Rural, la Unidad Sectorial de Investigación y Planificación Educativa USIPE, el Sistema Nacional de Mejoramiento de los Recursos Humanos y Adecuación Curricular SIMAC.

La Educación dentro de la lucha armada interna: Con el derrocamiento del gobierno de Jacobo Arbenz en 1954, se detienen los avances de modernización impulsados desde el Gobierno para proteger los derechos de los trabajadores y principalmente la política de dotar de tierras a los campesinos pobres por medio de la reforma agraria, se regresa al modelo liberal que durante casi un siglo había hecho prosperar un sistema de producción cuasi feudal donde los campesinos al no poseer tierras suficientes para su sostenimiento económico se veían obligados a prestar sus servicios en forma semi gratuita como jornaleros del campo.

Desde entonces, se inició la sucesión de regímenes militares autoritarios, bajo la tutela del Gobierno de los Estados Unidos y sus agencias de cooperación internacional, que convergían estratégicamente para mantener la región latinoamericana alejada del ámbito de influencia del bloque soviético que amenazaba con establecer gobiernos socialistas en la región al estilo de Cuba.

El descontento de algunas facciones militares generó una guerra interna de aproximadamente 30 años que dio lugar a las violaciones más atroces de los derechos humanos, principalmente en áreas rurales, al tenor de una política de seguridad interna dirigida por los gobiernos militares de turno, utilizando los

recursos económicos del país en seguridad y limitando los gastos en educación y en otros programas de desarrollo, también dio lugar a la eliminación física de una gran cantidad de intelectuales y profesionales acusados de estar involucrados en el movimiento armado interno. Muchos establecimientos oficiales del nivel medio fueron militarizados y el temor hizo descender la matrícula estudiantil tanto en el nivel secundario como universitario.

La privatización de la educación: La falta de políticas para la cobertura educativa del nivel medio durante décadas, abrió la puerta a la aparición de un gran número de establecimientos privados, principalmente en las áreas urbanas, la mayoría entraron a funcionar con mínima supervisión del Ministerio de Educación, ofreciendo una variedad de planes y carreras dentro de un rango de calidad no acorde con el valor de sus colegiaturas.

La privatización de la educación fue fortalecida a mediados de los años 90, durante el gobierno de Álvaro Arzú, quien impulsó con gran determinación la privatización de las empresas estatales que prestaban servicios públicos, principalmente en el sector de telecomunicaciones, pasando por alto leyes que protegían el patrimonio nacional.

Muchos colegios privados se han convertido en negocios muy lucrativos amparados en preceptos constitucionales que los exoneran del pago de todo tipo de impuestos y tributos, incluyendo el Impuesto al Valor Agregado.

De igual manera aparecieron una gran cantidad de universidades privadas con planes y carreras innovadoras que actualmente tienen presencia en la mayoría de centros urbanos del país. Los institutos por cooperativa que tienen una gran relevancia en la educación media dependen casi exclusivamente del subsidio que les otorga el Ministerio de Educación, en la práctica funcionan como colegios privados independientes pues los órganos de control del Estado no los fiscaliza.

Se estima que el 70% de la educación que se imparte en el nivel medio proviene de establecimientos privados.

La falta de una ley de colegios privados que vele por los intereses de los padres de familia, el bienestar laboral de los docentes y la calidad de la educación, ha resultado que muchos colegios se destaquen solo por promover su imagen y alcanzar el lucro empresarial.

Baja inversión y falta de compromiso: Tímidos esfuerzos del Ministerio de Educación por lograr avances en la cobertura del nivel medio ha hecho surgir una serie de programas de tipo experimental como los INEBE (Institutos Nacionales de Educación Básica Experimental) para la formación de competencia laborales en el ciclo básico. En vista que esta modalidad exige una fuerte inversión de parte del Estado, no se continuó con la apertura de nuevos establecimientos, iniciándose una política de cobertura educativa del nivel medio en comunidades de las áreas rurales pero con modalidades de bajo presupuesto y con una alta dependencia de la cooperación internacional y los gobiernos locales.

De esta manera se abrieron establecimientos de Telesecundaria a partir de 1998, con una modalidad que exige la integración de medios audiovisuales y tecnología informática bajo la facilitación de un docente de educación media. En educación extraescolar se abrieron una gran cantidad de establecimientos conocidos como Núcleos Familiares para la Educación y Desarrollo –NUFED- en la mayoría de municipios del país. Estos establecimientos funcionan con uno o dos docentes en edificios oficiales del nivel primario, por lo que no representa una cuantiosa inversión de parte del Estado.

2 Situación Actual de la Educación

Por motivos históricos y sociales, nuestro país se encuentra a la zaga en Latinoamérica en cuanto a la universalización de la educación en todos los

niveles, exceptuando la educación primaria. La evolución de los indicadores educativos durante los últimos cinco años muestra un lento avance en cobertura educativa en los niveles preprimario y secundario que nos hace suponer que aún faltan muchos años para alcanza la universalización en esos niveles.

Cuadro No. 2
REPÚBLICA DE GUATEMALA
EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA EDUCATIVA NETA
TODOS LOS SECTORES

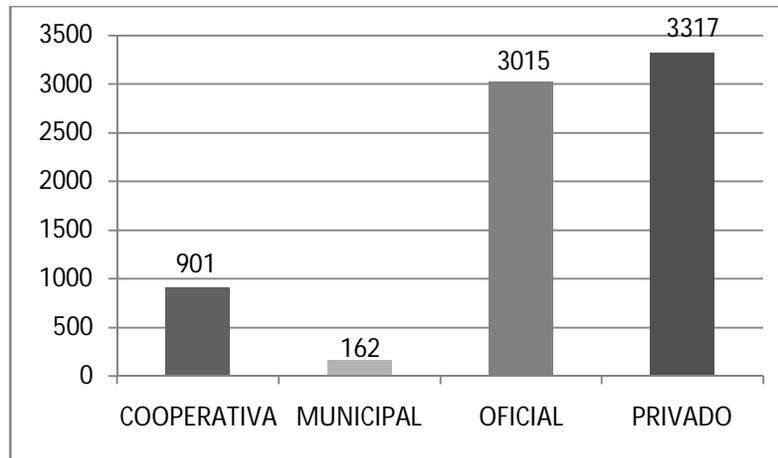
NIVEL	2005	2006	2007	2008	2009
PREPRIMARIA	46.97%	48.14%	48.21%	49.03%	57.09%
PRIMARIA DE NIÑOS	93.52%	94.46%	95.02%	95.06%	98.68%
CICLO BÁSICO	33.23%	34.71%	36.36%	37.22%	40.25%
CICLO DIVERSIFICADO	19.04%	19.98%	20.67%	20.07%	21.21%

Fuente: Elaboración propia con datos del sistema de información educativa del Ministerio de Educación.

Como se puede observar, el déficit de cobertura educativa se manifiesta principalmente en el ciclo diversificado, con un crecimiento porcentual de aproximadamente 2% en los últimos cinco años, de igual manera el ciclo básico ha tenido un crecimiento muy modesto de aproximadamente 7 % durante cinco años, el nivel preprimario, aunque ha tenido crecimientos más importantes, se encuentra muy lejos de alcanzar el 100% de cobertura.

En cuanto a la cantidad de establecimientos que prestan el servicio educativo en el nivel medio, para el año 2011, encontramos las cifras siguientes:

Gráfica No. 4
REPÚBLICA DE GUATEMALA
ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS DEL CICLO BÁSICO
AÑO 2011

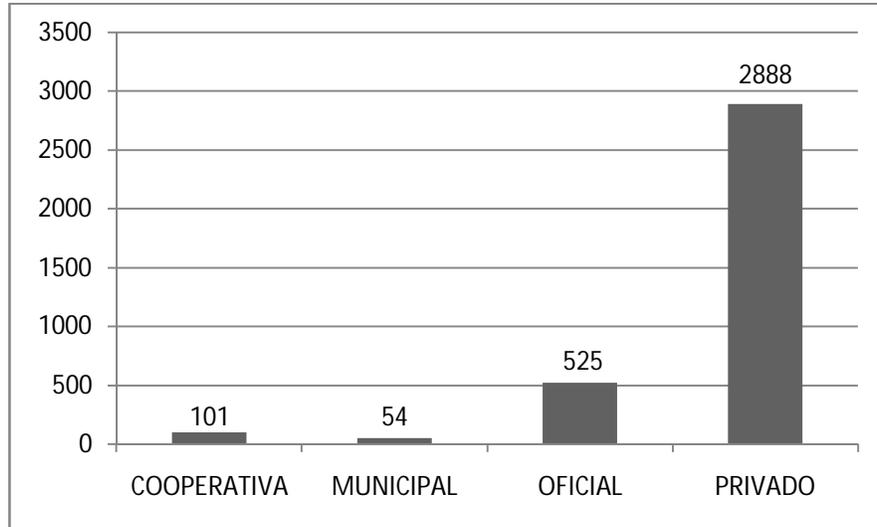


Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de información Educativa del Ministerio de Educación.

Como puede observarse, la cantidad de establecimientos privados supera a los oficiales, a pesar de la creación de nuevos establecimientos oficiales en toda la república durante los últimos años.

En el ciclo diversificado la situación la diferencia en la cantidad de establecimientos que prestan el servicio educativo está muy marcada, de acuerdo con lo que se muestra en la Gráfica No. 5, lo que confirma que la falta de políticas para la prestación de servicios educativos públicos en este ciclo durante décadas, se manifiesta en una marcada asimetría entre los centros educativos privados y oficiales.

Gráfica No. 5
REPÚBLICA DE GUATEMALA
ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS DEL CICLO DIVERSIFICADO
AÑO 2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de información Educativa del Ministerio de Educación.

Como puede observarse, la cantidad de establecimientos del sector oficial que presta el servicio educativo del ciclo diversificado es menor al 15% del total de establecimientos abiertos.

Los mandatos constitucionales y los compromisos de Estado para la universalización de la educación en la población guatemalteca han estado vigentes en nuestra Constitución Política desde 1985. Sin embargo, la legitimación no ha sido suficiente para que los seis últimos gobiernos democráticos pusieran en práctica las políticas necesarias para impartir educación gratuita y de calidad en todos los niveles educativos.

3 Legitimación de políticas educativas

La Constitución Política de la República establece las políticas que la Administración Pública debe implementar para satisfacer las demandas sociales de la población guatemalteca. En el artículo 2º se mencionan los valores

fundamentales que el Estado debe garantizar: *“Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.”* Es interesante notar que el Estado se constituye en el garante del desarrollo integral de todos los habitantes del país.

En la sección cuarta, dedicada a educación, se establece en el artículo 71 al 74 la obligación del Estado de proporcionar educación gratuita a todos los habitantes del país en los niveles pre primario, primario y ciclo básico. Se establecen medios como becas y créditos escolares, así como la subvención a establecimientos privados. En cuanto a la educación diversificada, la especial y la extraescolar, se establece que el Estado la debe promover y facilitar. El artículo 74 es muy claro en cuanto a que la educación es un **derecho y obligación** de los habitantes del país dentro de los límites de edad que establece la ley. Esto significa sin lugar a dudas que los padres de familia de cualquier niño del altiplano guatemalteco dentro de los 4 a 6 años de edad pueden iniciar una demanda legal en contra del Estado de Guatemala por no existir en su comunidad un establecimiento oficial del nivel preprimario. De igual manera lo podrían hacer los padres de familia de niños y adolescentes del nivel primario y ciclo básico, al tenor del precepto constitucional.

El artículo 75 declara de urgencia la alfabetización por parte del Estado, a sabiendas que el analfabetismo es producto de la exclusión social de grandes poblaciones de guatemaltecos que en su niñez y juventud no tuvieron la oportunidad de acceder al sistema escolarizado.

El artículo 76 menciona la descentralización y regionalización del sistema educativo, así como la **“preferencia”** por la educación bilingüe en regiones donde no se habla el idioma castellano.

El artículo 77 menciona la obligación de los propietarios de empresas de establecer escuelas, guarderías y centros culturales para beneficio de los

trabajadores y la población escolar. El artículo tiene dedicatoria a aquellas fincas o empresas agropecuarias que por su ubicación geográfica no cuentan con servicios educativos oficiales.

El artículo 78 sirve de fundamento a las acciones de dignificación y promoción del magisterio, en base a derechos adquiridos irrenunciables.

El artículo 79 crea la Escuela Nacional de Agricultura como una dependencia autónoma y descentralizada del Ministerio de Agricultura y con patrimonio propio.

La promulgación de la “Ley de Educación Nacional” vino a establecer las bases para la institucionalidad del sistema educativo guatemalteco estableciendo sus principios y la normativa que la fundamentan.

El artículo 33 del Decreto Legislativo No. 12-91 “Ley de Educación Nacional”, establece 26 numerales que de aplicarse constituirían en sí una política pública integral de educación:

- “1. Garantizar la libertad de enseñanza y criterio docente.*
- 2. Propiciar una educación gratuita y obligatoria dentro de los límites de edad que fija el reglamento de esta ley.*
- 3. Propiciar y facilitar la educación a los habitantes sin discriminación alguna.*
- 4. Garantizar el desarrollo integral de todo ser humano y el conocimiento de la realidad del país.*
- 5. Otorgar a la educación prioridad en la asignación de recursos del Presupuesto Nacional.*
- 6. Incrementar las fuentes de financiamiento de la educación empleándola con prioridad.*
- 7. Promover la dignificación y superación efectiva del Magisterio Nacional.*
- 8. Promover y garantizar la alfabetización con carácter de urgencia proporcionando y utilizando los recursos necesarios.*

9. *Propiciar acciones educativas que favorezcan la conservación y mejoramiento de los sistemas ecológicos.*
10. *Otorgar anualmente, a las escuelas normales oficiales, por medio del Ministerio de Educación, un mínimo de plazas a maestros recién graduados con alto rendimiento, buena conducta y aptitudes vocacionales en sus estudios, quien los nombrará sin más trámite.*
11. *Facilitar la libre expresión creadora y estimular la formación científica, artística, deportiva, recreativa, tecnológica y humanística.*
12. *Promover e intensificar la educación física y estética en todas sus manifestaciones.*
13. *Garantizar el funcionamiento de los centros educativos oficiales, privados y pro cooperativa en beneficio del desarrollo educativo.*
14. *Dotar el Ministerio de Educación a los estudiantes de los niveles educativos considerados obligatorios, de los útiles necesarios y de mejores niveles de nutrición.*
15. *Desarrollar e implementar programas recreativos, deportivos, culturales y artesanales durante el tiempo libre y de vacaciones.*
16. *Crear programas de atención de apoyo y de protección a la madre en los períodos pre y postnatal.*
17. *Atender y dar trámite a las peticiones que individual o colectivamente le hagan los sujetos que participan en el proceso educativo.*
18. *Otorgar bolsas de estudio, becas, créditos educativos y otros beneficios que la ley determine.*
19. *Subvencionar centros educativos privados gratuitos, de acuerdo a los límites regulados en el reglamento de esta ley.*
20. *Propiciar la enseñanza-aprendizaje en forma sistemática de la Constitución Política de la República y de los derechos Humanos.*
21. *Impulsar las organizaciones y asociaciones gremiales educativas que coadyuven al mejoramiento y bienestar de sus asociados.*
22. *Reconocer y acreditar la labor del maestro y personas individuales que se signifiquen por su contribución al mejoramiento del sistema educativo del país.*

23. *Promover y apoyar la educación especial, diversificada y extraescolar en todos los niveles y áreas que lo ameriten.*

24. *Crear, mantener e incrementar centros de educación con orientación ocupacional, así como fomentar la formación técnica y profesional de acuerdo a la vocacional de la región.*

25. *Construir edificios e instalaciones escolares para centros oficiales.*

26. *Dotar a todos los centros educativos oficiales de la infraestructura, mobiliario escolar y enseres necesarios para el buen desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje.”*

El Decreto No. 114-97 “Ley del Organismo Ejecutivo” establece la estructura y funciones de este poder del Estado y su Administración Pública. En el artículo 33 establece las funciones del Ministerio de Educación de la siguiente manera:

“Le corresponde lo relativo a la aplicación del régimen jurídico concerniente a los servicios escolares y extraescolares para la educación de los guatemaltecos; para ello, tiene a su cargo las siguientes funciones:

a) Formular y administrar la política educativa, velando por la calidad y la cobertura de la prestación de los servicios educativos públicos y privados, todo ello de conformidad con la ley.

b) Coordinar con el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda las propuestas para formular y poner en vigor las normas técnicas para la infraestructura del sector.

c) Velar porque el sistema educativo del Estado contribuya al desarrollo integral de la persona, con base en los principios constitucionales de respeto a la vida, la libertad, la justicia, la seguridad y la paz y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de Guatemala.

d) Coordinar esfuerzos con las universidades y otras entidades educativas del país, para lograr el mejoramiento cualitativo del sistema educativo nacional.

e) Coordinar y velar por el adecuado funcionamiento de los sistemas nacionales de alfabetización, planificación educativa, investigación, evaluación, capacitación de docentes y personal magisterial, y educación intercultural ajustándolos a las diferentes realidades regionales y étnicas del país.

f) Promover la autogestión educativa y la descentralización de los recursos económicos para los servicios de apoyo educativo mediante la organización de comités educativos, juntas escolares y otras modalidades en todas las escuelas oficiales públicas; así como aprobarles sus estatutos y reconocer su personalidad jurídica.

g) Administrar en forma descentralizada y subsidiaria los servicios de elaboración, producción e impresión de textos, materiales educativos y servicios de apoyo a la prestación de los servicios educativos.

h) Formular la política de becas y administrar descentralizadamente el sistema de becas y bolsas de estudio que otorga el Estado.”

Con el propósito de desconcentrar procesos y facilitar la gestión administrativa del Ministerio de Educación, en el año 1996 se promulgó el Acuerdo Gubernativo N° 165-96 donde se crean las Direcciones Departamentales de Educación con la normativa siguiente:

“ARTÍCULO 2º. FUNCIONES. Corresponden a las Direcciones Departamentales de Educación las siguientes funciones:

- Coordinar la ejecución de las políticas y estrategias educativas nacionales en el ámbito departamental correspondiente, adaptándolas a las características y necesidades de su jurisdicción;

- Planificar las acciones educativas en el ámbito de su jurisdicción, en función de la identificación de necesidades locales;

- Programar los recursos financieros, materiales y humanos necesarios para el cumplimiento de los planes y programas educativos departamentales.

- Programar la construcción, mantenimiento y reparación de infraestructura física educativa y velar por su adecuada ejecución;

- Promover, coordinar y apoyar los diversos programas y modalidades educativas que funcionan en su jurisdicción, buscando la ampliación de la cobertura educativa, el mejoramiento de la calidad de la educación y la eficiencia administrativa.

- Llevar a cabo las acciones que les correspondan en la adquisición y entrega de los bienes objeto de los programas de apoyo establecidos por el Ministerio de Educación;

- *Ejecutar o coordinar la ejecución de las acciones de adecuación, desarrollo y evaluación curricular de conformidad con las políticas educativas nacionales vigentes y según las características y necesidades locales;*
- *Evaluar la calidad de la educación y rendimiento escolar en el departamento correspondiente y apoyar acciones en esta materia dirigidas por el nivel central del Ministerio;*
- *Programar y ejecutar acciones de capacitación del personal docente y de otro bajo su jurisdicción;*
- *Apoyar el diseño, programación y realización de investigaciones educativas departamentales y apoyar el desarrollo de investigaciones y estudios a nivel regional o nacional;*
- *Efectuar o supervisar la ejecución de acciones de evaluación institucional para fortalecer la gestión técnica y administrativa del sistema educativo en el ámbito departamental;*
- *Formular el anteproyecto de presupuesto de conformidad con las políticas, normas y lineamientos dictados por el nivel central del Ministerio;*
- *Ejecutar y evaluar la ejecución de los recursos financieros asignados al Departamento, verificando la correcta utilización de los mismos, de conformidad con la Ley y las políticas, normas lineamientos dictados por el nivel central del Ministerio.*
- *Designar a personal interino, aprobar la concesión de licencias, traslados y permutas, aplicar los procedimientos legales del régimen disciplinario y otras acciones de personal, cuando corresponda de conformidad con la ley, todo al tenor de los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación y lo que establezcan las disposiciones legales;*
- *Ejecutar y verificar el cumplimiento de acciones de administración escolar relacionadas con horarios y calendarios escolares, uso de instalaciones y edificios educativos, cumplimiento de disposiciones disciplinarias, cumplimiento de jornadas de trabajo y todas aquellas funciones que correspondan a la adecuada prestación de los servicios;*
- *Autorizar el funcionamiento de establecimientos educativos privados en su jurisdicción, de conformidad con las disposiciones legales vigentes y supervisar su funcionamiento y calidad de la educación que imparten;*
- *Mantener actualizado el archivo de registros escolares y extraescolares de su Departamento y elaborar los informes correspondientes;*

- *Facilitar y expedir la autorización y firma de títulos y diplomas correspondientes a las carreras del Ciclo de Educación Diversificada;*
- *Efectuar las acciones de supervisión educativa de los diversos programas y modalidades en su jurisdicción;*
- *Llevar a cabo el proceso de recolección procesamiento y análisis de información educativa a nivel departamental y generar los indicadores educativos correspondientes para orientar la toma de decisiones;*
- *Apoyar la realización de estudios para efectos de cooperación técnica y financiera nacional e internacional y la ejecución de programas y proyectos con financiamiento externo, de acuerdo a las políticas educativas vigentes;*
- *Coordinar la ejecución y supervisar programas de educación extraescolar en su jurisdicción, promoviendo la participación en los mismos de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales;*
- *Coordinar acciones con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para la realización de proyectos y programas educativos en su jurisdicción;*
- *Programar, organizar, ejecutar o coordinar la ejecución y supervisar programas de educación bilingüe intercultural; y,*
- *Ejecutar otras funciones que correspondan de conformidad con las responsabilidades que le conciernen en el nivel departamental.”*

4 Los Acuerdos de Paz

En diciembre de 1996, se firman los Acuerdos de Paz que pusieron fin a la guerra entre las fuerzas armadas irregulares de ideología marxista leninista y el ejército de Guatemala. El Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas contiene principios y medidas que el Gobierno debe de tomar para eliminar la discriminación, garantizar los derechos culturales, el idioma, la espiritualidad, los conocimientos autóctonos y otros bienes culturales de los pueblos originarios, en su apartado G incluye planteamientos sobre una Reforma Educativa que se detalla a continuación:

1. *El sistema educativo es uno de los vehículos más importantes para la transmisión y desarrollo de los valores y conocimientos culturales. Debe*

responder a la diversidad cultural y lingüística de Guatemala, reconociendo y fortaleciendo la identidad cultural indígena, los valores y sistemas educativos mayas y de los demás pueblos indígenas, el acceso a la educación formal y no formal, e incluyendo dentro de las currícula nacionales las concepciones educativas indígenas.

2. *Para ello, el Gobierno se compromete a impulsar una reforma del sistema educativo con las siguientes características:*

a) Ser descentralizado y regionalizado a fin de que se adapte a las necesidades y especificidades lingüísticas y culturales;

b) Otorgar a las comunidades y a las familias, como fuente de educación, un papel protagónico en la definición de la currícula y del calendario escolar y la capacidad de proponer el nombramiento y remoción de sus maestros a fin de responder a los intereses de las comunidades educativas y culturales;

c) Integrar las concepciones educativas maya de los demás pueblos indígenas, en sus componentes filosóficos, científicos, artísticos, pedagógicos, históricos, lingüísticos y político-sociales, como una vertiente de la reforma educativa integral;

d) Ampliar e impulsar la educación bilingüe intercultural y valorizar el estudio y conocimiento de los idiomas indígenas a todos los niveles de la educación;

e) Promover el mejoramiento de las condiciones socio-económicas de vida de las comunidades, a través del desarrollo de los valores, contenidos y métodos de la cultura de la comunidad, la innovación tecnológica y el principio ético de conservación del medio ambiente;

f) Incluir en los planes educativos contenidos que fortalezcan la unidad nacional en el respeto de la diversidad cultural;

g) Contratar y capacitar a maestros bilingües y a funcionarios técnicos administrativos indígenas para desarrollar la educación en sus comunidades e institucionalizar mecanismos de consulta y participación con los representantes de comunidades y organizaciones indígenas en el proceso educativo;

h) Perseguir el efectivo cumplimiento del derecho constitucional a la educación que corresponde a toda la población, especialmente en las comunidades indígenas donde se muestran los más bajos niveles de atención educativa, generalizando su cobertura y promoviendo modalidades que faciliten el logro de estos objetivos; e

i) Incrementar el presupuesto del Ministerio de Educación, a fin de que una parte sustancial de este incremento se asigne a la implementación de la reforma educativa.

3. *En el contexto de la reforma educativa, se tendrá plenamente en cuenta las distintas experiencias educativas mayas, se seguirá impulsando las Escuelas Mayas y se consolidará el Programa Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (PRONEBI) para los pueblos indígenas y la Franja de*

Lengua y Cultura Maya para toda la población escolar guatemalteca. Asimismo se promoverá la creación de una Universidad Maya o entidades de estudio superior indígena y el funcionamiento del Consejo Nacional de Educación Maya.

4. *Para facilitar el acceso de los indígenas a la educación formal y no formal, se fortalecerá el sistema de becas y bolsas de estudio. Asimismo se corregirá aquel material didáctico que exprese estereotipos culturales y de género.*
5. *Para realizar el diseño de dicha reforma, se constituirá una comisión paritaria integrada por representantes del Gobierno y de las organizaciones indígenas.”*

5 Políticas educativas del 2005 al 2009

Durante los años 2005 al 2007 asumió el poder ejecutivo Oscar Berger Perdomo, con el apoyo político del sector empresarial organizado nombró a María del Carmen Aceña como Ministra de Educación, tecnócrata neoliberal quien imprimió a la Administración Pública educativa un carácter particular que se manifestó en las políticas institucionales y el destino del presupuesto asignado al Ministerio.

Las políticas impulsadas durante estos tres años de gobierno fueron las siguientes:

- *Primaria Completa*
- *Reforma Educativa en el Aula*
- *La Escuela es de la Comunidad*
- *Educación en un Mundo Competitivo*
- *Orgullosos de ser guatemaltecos*

Primaria completa: Responde principalmente a las presiones internacionales por lograr las metas de desarrollo de milenio para el año 2015, que en educación consiste en la universalización de la educación primaria. Se implanta la política “*salvemos el primer año*”, sin embargo, solo se visibiliza el fracaso de los niños

que no aprueban el primer año de estudio, sin realizar acciones concretas para mejorar esta situación. Se impulsa la creación de los centros PAIN¹⁶ en el nivel pre primario y la atención a niños con discapacidades por medio de la educación especial. Esta política deja a un lado la ampliación de cobertura en el nivel medio, se opta por ampliar la cobertura en base a “modalidades innovadoras” que incluyen programas rurales de bajo costo y de baja calidad educativa como los Núcleos Familiares para el Desarrollo Educativo –NUFED-¹⁷. Se impulsa, sin embargo, la dotación de laboratorios de computación en escuelas e institutos del nivel medio aunque sin una visión formativa integral.

Reforma educativa en el aula: Bajo esta política, se da inicio a la implementación del Currículo Nacional Base, diseñado en el período de gobierno anterior, sin embargo, la implementación se da en esta administración en el nivel pre primario y primario tanto en el sector público como privado. La implementación de esta política de reforma educativa puso fin al currículo tradicional y dio paso a una modalidad de entrega educativa moderna.

La escuela es de la comunidad: Se amplían los espacios de participación a las Juntas Escolares conformadas por padres de familia, quienes aportan fondos para el funcionamiento de los establecimientos. Se promueven campañas y programas con el apoyo de empresas privadas que recolectan donaciones y aportes para entregar útiles escolares, becas y computadoras usadas para los estudiantes.

Educación en un mundo competitivo: Esta política consistió principalmente en la dotación de equipo de computación en algunas escuelas del nivel primario seleccionadas (Escuelas demostrativas del futuro) y algunos establecimientos del ciclo básico y diversificado. Desafortunadamente no se dotó de docentes de

¹⁶ Programa de Atención Integral al Niño. Estos centros generalmente se encuentran anexados a un establecimiento de educación preprimaria, donde una docente atiende a niños y niñas de 0 a 4 años con el apoyo de las madres de familia.

¹⁷ Programa de educación no formal o extraescolar que atiende jóvenes con sobre edad con la modalidad de la alternancia trabajo estudio.

tecnología e informática ni se previeron los costos de mantenimiento del equipo de cómputo entregado. Se integraron en el Currículo Nacional Base cátedras de informática y comunicaciones en sustitución de la clase tradicional de mecanografía.

Orgullosos de ser guatemaltecos: Aunque esta política fue declarada desde los inicios de la administración de la ministra Aceña, no se realizaron acciones concretas vinculadas con la promoción de valores que promueven la integración de todos los pueblos a una sola identidad nacional.

Se le dio mucha importancia a la modernización de la gestión administrativa, se construyó un nuevo edificio de oficinas para albergar a las direcciones técnicas, se crea el Vice despacho de Calidad Educativa y varias dependencias que asumen funciones de monitoreo y verificación quitándole protagonismo a la Franja de Supervisión y a los directores de establecimientos. La mayoría de maestros del nivel pre primario y primario, son contratados como personal supernumerario en el renglón 021, sin derecho a prestaciones ni estabilidad laboral.

Se modernizan los sistemas informáticos de la Direcciones Departamentales de Educación dotándolas de comunicación vía internet e intranet. Las acciones del Ministerio de Educación están fuertemente apoyadas por USAID y otras agencias de ayuda internacional, de igual manera se contratan asesores técnicos, nacionales y extranjeros, incluyendo motivadores internacionales para el “cambio de actitud” que debe experimentar el personal del Ministerio y principalmente los docentes.

En la política laboral, hubo una lucha constante entre la Asamblea Nacional Magisterial y la ministra Aceña, con pocos acercamientos, lo que obstaculizó el desarrollo de sus programas de cambio, pues según la ministra, los líderes sindicales eran parte del problema educativo.

La política de involucramiento de las comunidades y el sector privado en la educación es notoria con las campañas del “Día del lápiz”, “Día de la escuela”, “Maestro 100 puntos” y otros, donde se solicita a la población en general y principalmente a las empresas privadas a proveer de incentivos y recursos a las escuelas y docentes. De igual manera también se ejerce presión sobre los padres de familia para remozar y pintar las escuelas oficiales al inicio del ciclo escolar.

En el año 2008 se inicia el gobierno del Ingeniero Álvaro Colom, quien nombra a la Licenciada Ana de Molina, ex Ministra de Finanzas y ex funcionaria de PRONADE¹⁸ como Ministra de Educación por recomendaciones de USAID y el sector privado organizado. Se establecen cinco políticas generales y tres transversales para el sector educación, las cuales fueron:

Políticas Generales:

- 1. Avanzar hacia una educación de calidad*
- 2. Ampliar la cobertura educativa incorporando especialmente a los niños y niñas de extrema pobreza y de segmentos vulnerables*
- 3. Justicia social a través de equidad educativa y pertinencia escolar*
- 4. Fortalecer la Educación Bilingüe Intercultural*
- 5. Implementar un modelo de gestión transparente que responda a las necesidades de la comunidad educativa.*

Políticas transversales:

Aumento en la inversión educativa

Descentralización Educativa

Fortalecimiento institucional

¹⁸ Programa Nacional de Autogestión Educativa, este programa entró en funcionamiento desde el año 1996 con el propósito de ampliar la cobertura del Ministerio de Educación en las áreas rurales del país. Para el año 2008, el programa funcionaba en forma independiente con su propia Junta Directiva y apoyado por los Comité Educativos Comunitarios COEDUCAS conformados por padres de familia y miembros de la sociedad civil.

Política de Calidad: Se continúa con la implementación del CNB en todos los establecimientos educativos del país hasta segundo básico en el año 2009. Los institutos por cooperativa solicitan continuar durante ese año con el pensum de estudios tradicional, la Viceministra Técnica lo autoriza por medio de oficio, lo cual distorsiona la uniformidad en la implementación de esta política.

Política de cobertura: Básicamente esta política consiste en la contratación de docentes y la ampliación de servicios educativos en todos los niveles, con la absorción de PRONADE se consolida un modelo único para la prestación de servicios en preprimaria y primaria, los docentes son trasladados al renglón del renglón 021 (personal supernumerario) al renglón 011 (personal permanente). En el año 2008 se inicia el proceso de apertura de establecimientos en el nivel medio, desafortunadamente se realiza de una forma no planificada, a pesar de contar con dependencias técnicas como DIPLAN.

La ministra Ordóñez de Molina da la instrucción a todas las direcciones departamentales de crear al menos un establecimiento oficial del ciclo básico en cada municipio, dependiendo de la población escolar. También se crean establecimientos oficiales del ciclo diversificado con carreras de secretariado, perito contador y bachillerato en computación. Debido a que estos establecimientos son abiertos sin la debida planificación, se contratan muchos docentes del renglón 021 en localidades donde no existe todavía la demanda escolar o están funcionando los institutos por cooperativa. La mayoría de docentes contratados no cumplen con el requisito de ser profesores de educación media. A pesar de la manera en que esta política fue implementada, para el año 2009 se inicia un proceso de matriculación masiva en los establecimientos oficiales, muchos estudiantes del sector privado pasan a aulas de establecimientos oficiales.

Política de justicia social: Se incrementó la cantidad de becas de la niñez y las bolsas de estudio del nivel medio. Se creó el programa de becas solidarias para estudiantes de escasos recursos, sin embargo, aunque la selección se realizó en forma general, se otorgaron becas solo en ciertos municipios del país. En esta política también se incluye el programa de gratuidad que consiste en dotar a todos los establecimientos oficiales de los insumos y servicios necesarios para su funcionamiento, (lo que antes se realizaba por medio de las juntas escolares de padres de familia y docentes). El programa es bien recibido en las comunidades más pobres del país, sin embargo, se produce malestar en las comunidades educativas donde los fondos de gratuidad llegan a destiempo, resultado de la falta de asignación financiera que realiza el Ministerio de Finanzas Públicas al Ministerio de Educación..

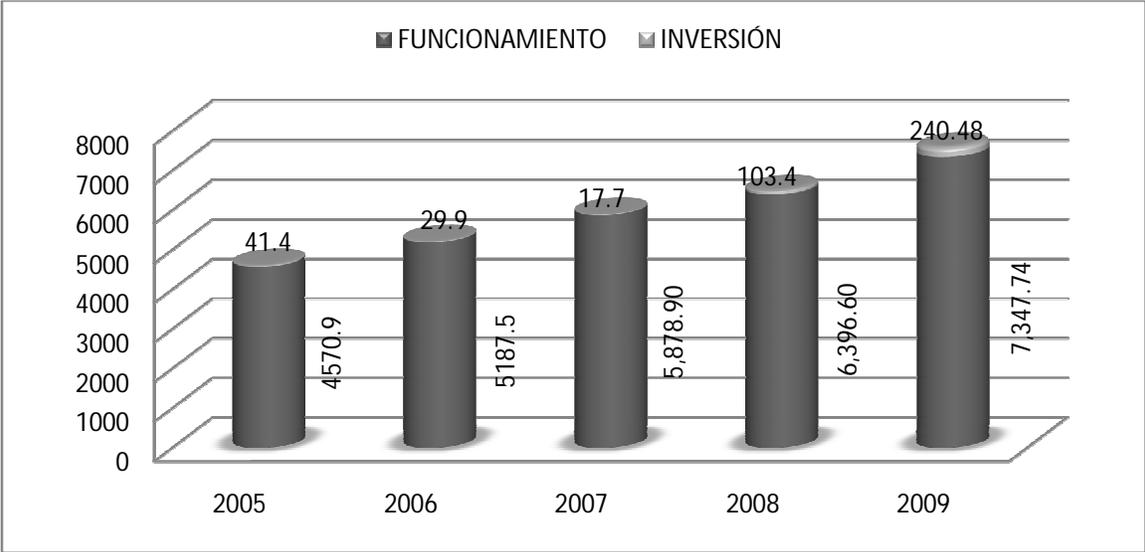
Política de educación bilingüe intercultural: Esta política fue muy apoyada durante los dos primeros años de gobierno de Álvaro Colom (2008-2009), las direcciones departamentales fueron fortalecidas con personal bilingüe y se continuó mejorando la asignación presupuestaria para este programa. Se contrataron maestros bilingües en todas las comunidades donde existe presencia de niños bilingües o que no hablan castellano. En algunas comunidades con mayoría de habitantes no indígenas, hubo rechazo a la contratación de docentes bilingües, aduciendo que la población no desea conservar sus idiomas autóctonos y que habría una baja en la calidad de la educación.

Política de Gestión: Esta política no tuvo mayores avances durante el bienio 2008-2009, se continuó con el mismo modelo de gestión de la administración anterior. Sin embargo, es de hacer notar que el Ministerio de Educación integró dentro de su presupuesto el programa “Mi Familia Progresá”, por medio del cual se realizaron transferencias monetarias condicionadas por valor de cientos de millones de quetzales, los cuales provenían de distintas carteras del gobierno central, recortando gastos de inversión y funcionamiento en sectores muy sensibles como el Ministerio de Gobernación, el Ministerio de Salud Pública y

Asistencia Social, el MAGA y otros, incluyendo al mismo Ministerio de Educación. La transparencia en la ejecución de este programa ha sido fuertemente cuestionada en el Congreso de la República, particularmente en la vinculación de los beneficiarios con objetivos de clientelismo político.

Presupuestos: Durante el quinquenio 2005-2009 el presupuesto del Ministerio de Educación casi se duplicó como puede observarse en la Gráfica No. 6. A pesar de los constantes incrementos presupuestarios, el gasto promedio en el nivel secundario fue de aproximadamente 7% en el ciclo básico y 3% en el ciclo diversificado del total del presupuesto asignado y tal como se puede observar, los gastos de funcionamiento superaron grandemente a los gastos de inversión. En Guatemala, el presupuesto de educación hasta el año 2010 no ha superado el 2.8% respecto al PIB nacional, porcentaje que se encuentra muy debajo del promedio latinoamericano del presupuesto de educación que es del 4.4%.

Gráfica No. 6
**PRESUPUESTOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN
 EN MILLONES DE QUETZALES**



Fuente: Elaboración propia con datos de Diálogo para la inversión social en Guatemala (USAID), en www.empresariosporlaeducación.org.gt

IV ANÁLISIS DE POLÍTICAS PARA LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

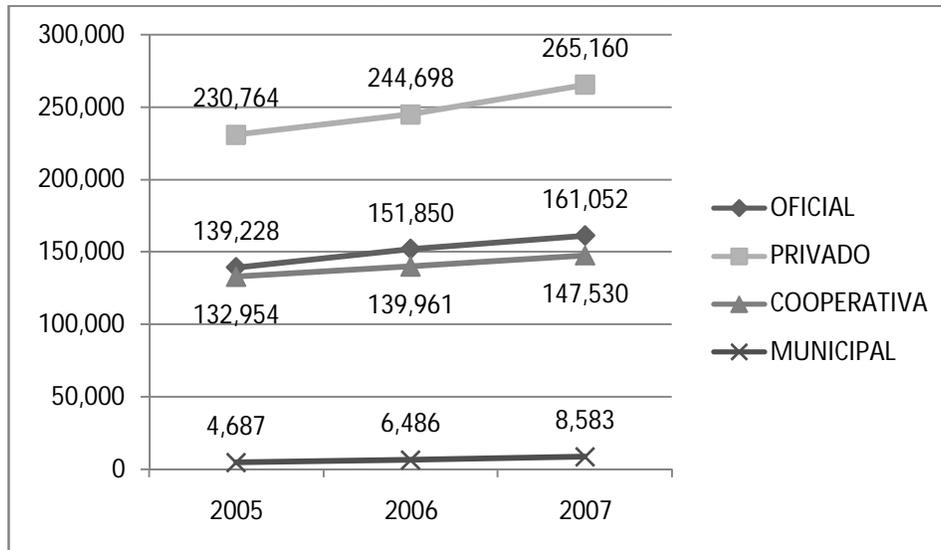
A continuación se presentan los resultados obtenidos al analizar las políticas educativas para la cobertura universal de la educación secundaria durante los años 2005 al 2009 en la República de Guatemala. Dicho período abarca los últimos tres años de gobierno de Oscar Berger y los dos primeros de Álvaro Colom.

1 Incidencia en cobertura del nivel secundario

Durante los tres últimos años de gobierno de Berger, se continuó la política de apertura de establecimientos del nivel medio en las modalidades de Telesecundaria, institutos por cooperativa y Núcleos Familiares para la Educación y Desarrollo (NUFED) en el área extraescolar. La apertura de nuevos establecimientos se dio como resultado de las gestiones de la comunidad educativa principalmente en las áreas rurales, en vista que los programas de Telesecundaria y NUFED trabajan con uno o dos docentes por grado, los cuales son contratados con recursos de la cooperación internacional y el apoyo de las municipalidades.

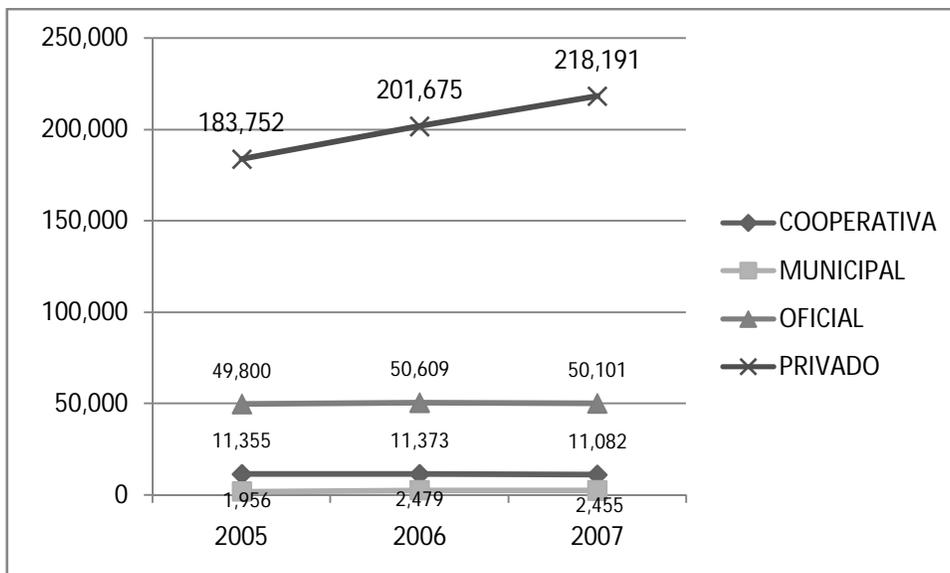
La apertura de nuevos establecimientos oficiales se da principalmente en el ciclo básico, el ciclo diversificado permaneció dominado por los establecimientos del sector privado dejando un espacio minoritario de participación a establecimientos oficiales y por cooperativa. Esta situación se verá reflejada en el análisis de cobertura que se presente en las siguientes gráficas.

Gráfica No. 7
 EVOLUCIÓN DE MATRÍCULA ESTUDIANTIL
 CICLO BÁSICO
 REPÚBLICA DE GUATEMALA



Fuente: Elaboración propia con datos del sistema de información educativa del Ministerio de Educación.

Gráfica No. 8
 EVOLUCIÓN DE MATRÍCULA ESTUDIANTIL
 CICLO DIVERSIFICADO
 REPÚBLICA DE GUATEMALA



Fuente: Elaboración propia con datos del sistema de información educativa del Ministerio de Educación.

Al analizar las gráficas anteriores observamos un crecimiento aproximado del 5% anual en la cobertura oficial del ciclo básico, sin embargo, en la segunda etapa del nivel medio (ciclo diversificado), el crecimiento de la matrícula estudiantil fue casi nulo, o negativo, tomando en consideración el crecimiento poblacional de los jóvenes entre 16 y 18 años de edad.

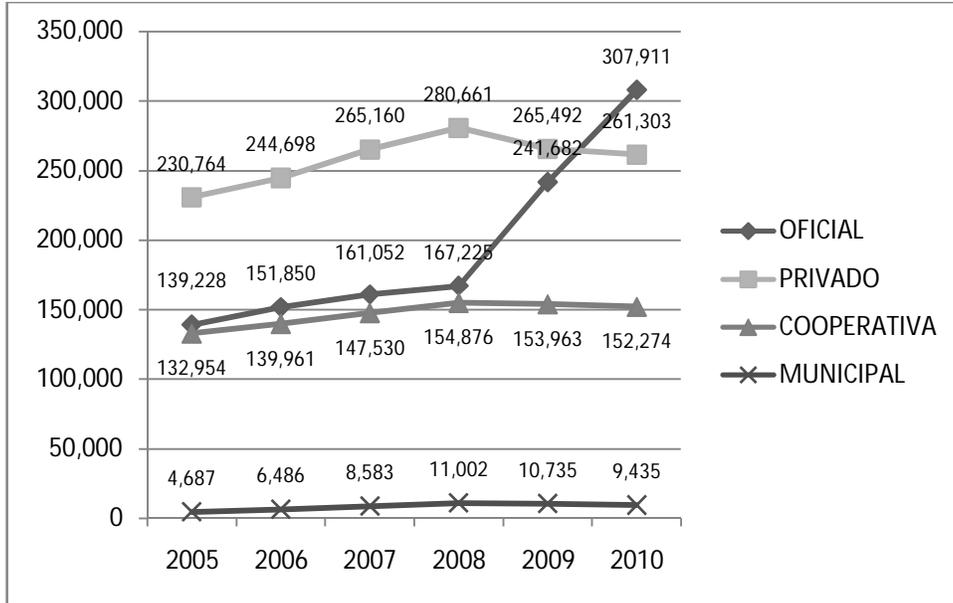
Como se observa en la Gráfica No. 8, el único sector que incrementó notablemente su matrícula escolar fue el sector privado, en el caso del sector oficial, la cobertura disminuyó del año 2006 al año 2007 lo mismo sucedió en el sector cooperativa y municipal. Esto se debe a que durante esos años no se crearon suficientes establecimientos educativos de este nivel en el sector oficial, por lo que el sector privado absorbió la demanda existente de servicios con un crecimiento aproximado del 18% durante los tres años.

En consecuencia, los estudiantes de escasos recursos que finalizaron el ciclo básico no continuaron sus estudios en el ciclo diversificado y por lo tanto, a pesar de que la educación terciaria en la universidad estatal es gratuita, no tuvieron la oportunidad de acceder a este nivel educativo.

Durante los dos primeros años de gobierno de Álvaro Colom, se implementó la política de creación de establecimientos tipo INEB (Instituto Nacional de Educación Básica) e INED (Instituto Nacional de Educación Diversificada) en la mayoría de municipios del país, creándose 1,447 nuevos establecimientos INEB y 299 establecimientos INED durante el bienio 2008-2009, además se duplicó la cantidad de establecimientos de Telesecundaria pasado de 647 en 2008 a 1,329 en 2009¹⁹, lo que resultó en un crecimiento inmediato de la matrícula estudiante en el nivel secundario, tal como se muestra en las siguientes gráficas:

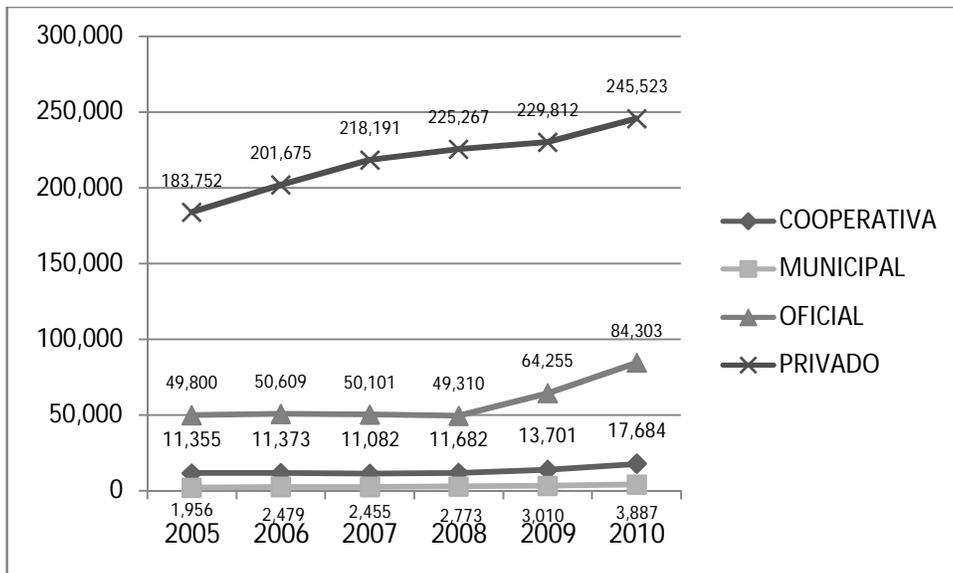
¹⁹ Ministerio de Educación. Avance de Políticas Educativas 2008-2010. Disponible en www.mineduc.gob.gt.

Gráfica No. 9
 EVOLUCIÓN DE MATRÍCULA ESTUDIANTIL
 CICLO BÁSICO
 REPÚBLICA DE GUATEMALA



Fuente: Elaboración propia con datos del sistema de información educativa del Ministerio de Educación.

Gráfica No. 10
 EVOLUCIÓN DE MATRÍCULA ESTUDIANTIL
 CICLO DIVERSIFICADO
 REPÚBLICA DE GUATEMALA



Fuente: Elaboración propia con datos del sistema de información educativa del Ministerio de Educación.

Al observar la Gráfica No. 9, notamos un punto de inflexión en el año 2009, cuando los nuevos institutos oficiales entran a funcionar, incrementándose significativamente la matrícula del sector oficial con un 44% de crecimiento comparado con el 2008 y presentándose alguna disminución de la matrícula del sector privado, cooperativo y municipal. Para el año 2010, el sector oficial casi duplicó la matrícula registrada en el ciclo básico del 2008, lo que demuestra que el crecimiento fue constante.

Esto demuestra que la demanda de servicios educativos se comportó de forma elástica en relación con el precio de los servicios educativos y la capacidad económica de las familias guatemaltecas, que debido a su limitación de ingresos no tiene capacidad para enviar a sus hijos a colegios privados.

En el ciclo diversificado también se observa por primera vez crecimiento del sector oficial, aunque el sector privado también crece, el crecimiento no es tan elevado como en el ciclo básico, la matrícula de esta etapa del nivel medio crece un 30% entre 2008 y 2009 y continuó creciendo en igual proporción durante 2010.

A pesar de los incrementos de matrícula registrados a partir del año 2009, la cobertura educativa bruta en el ciclo básico solo mejoró de un 62.32% en 2008 a 66.65% en 2009. En el ciclo diversificado la variación fue de 32.01% en el 2008 a 33.37% en el 2009²⁰.

2 Incidencia en la permanencia y éxito escolar

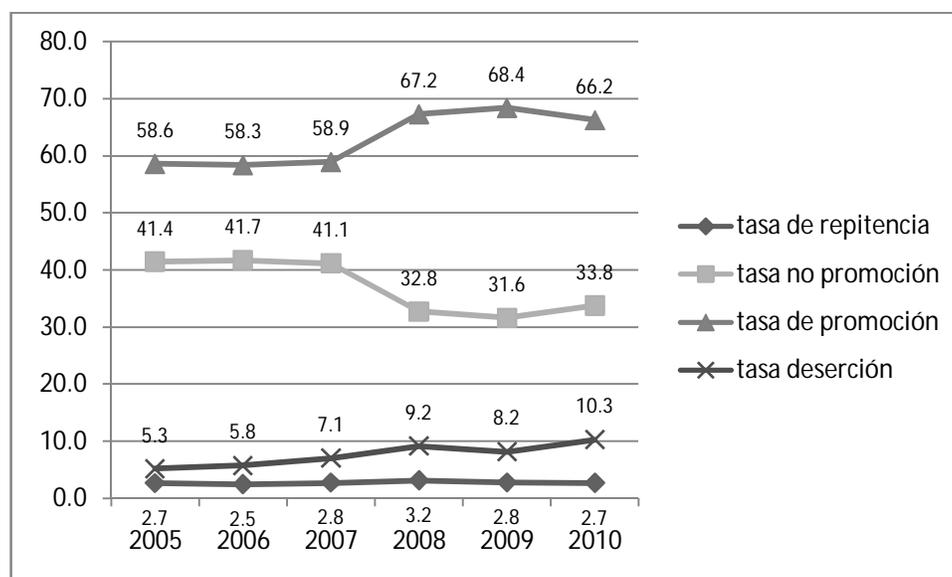
La eficacia del sistema educativo en el nivel medio se manifiesta por el éxito escolar logrado por los estudiantes que aprueban satisfactoriamente el ciclo escolar y permanecen en el sistema hasta finalizarlo, esta variable está vinculada a muchos factores dentro del sistema y fuera de este, como por ejemplo, la motivación del estudiante, su entorno social, etcétera.

²⁰ DIPLAN. Anuario estadístico 2008 y 2009. Mineduc. 2010.

Durante el período investigado, la política más importante para mejorar la calidad educativa fue la implementación del Currículo Nacional Base en todos los establecimientos y niveles educativos. También, en el año 2007 se modificó el reglamento de evaluación que afectó los criterios de promoción, otorgando dos oportunidades de recuperación ordinaria y una extraordinaria a todos los estudiantes que obtuvieran una nota menor de 70 puntos.

En el año 2008 el reglamento de evaluación fue modificado para bajar la nota de promoción de 70 a 60 puntos. La política de calidad en el nivel medio implementada durante el quinquenio objeto de investigación tuvo incidencia en la tasa de promoción de los estudiantes del nivel medio como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfica No. 11
INDICADORES DE LOGRO Y PERMANENCIA
CICLO BÁSICO
REPÚBLICA DE GUATEMALA



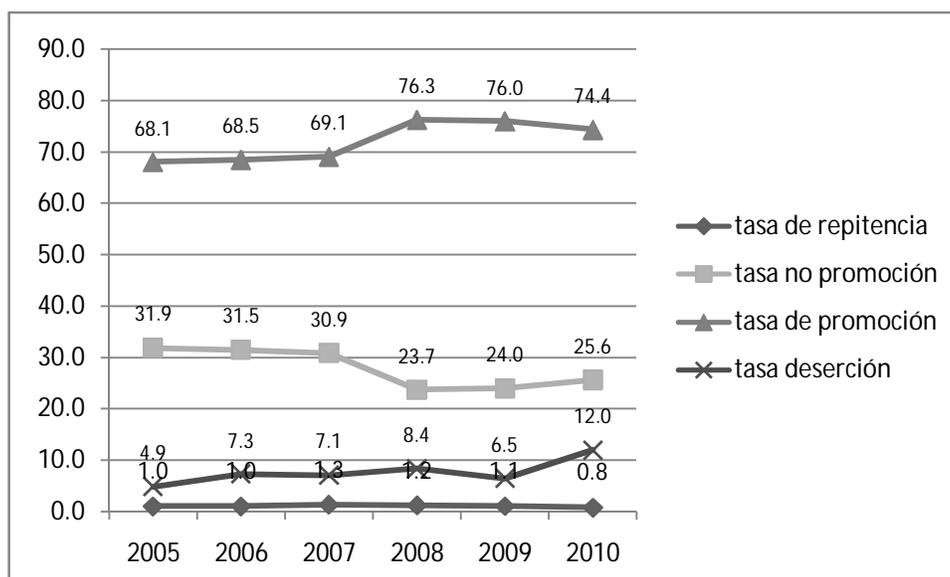
Fuente: Elaboración propia con datos del sistema de información educativa del Ministerio de Educación.

Al observar la gráfica anterior, el porcentaje de estudiantes repitentes se mantuvo estable durante los últimos cinco años, sin embargo, la tasa de deserción aumentó sustancialmente llegando casi a duplicarse en el año 2010, en cuanto a los

indicadores de eficacia, vemos que a partir del año 2008 mejoró la tasa de promoción en aproximadamente 10 puntos porcentuales.

La incidencia en el ciclo diversificado se observa en la siguiente gráfica:

Gráfica No. 12
INDICADORES DE LOGRO Y PERMANENCIA
CICLO DIVERSIFICADO
REPÚBLICA DE GUATEMALA



Fuente: Elaboración propia con datos del sistema de información educativa del Ministerio de Educación.

La tasa de deserción del ciclo diversificado casi se duplicó del año 2009 al año 2010, la tasa de promoción se modificó positivamente en 7 puntos en el 2008, año donde se crearon nuevos establecimientos educativos oficiales de este nivel.

Se puede observar que las políticas públicas educativas que se implementaron a partir del 2008 tuvieron efectos inmediatos en la eficacia del sistema educativo.

3 Factores causales de la universalización de la educación secundaria

Al analizar las políticas educativas en relación a la universalización de la educación secundaria durante el quinquenio 2005-2009, observamos que dichas políticas no respondieron a la demanda real educativa del país, a pesar que en el año 2008, por primera vez se inicia una política de apertura nuevos establecimientos oficiales en este nivel, la cobertura educativa neta no se incrementó sustancialmente, en el ciclo básico mejoró en un 3% y en el diversificado en apenas un 1%. El 60% de los jóvenes de 13 a 15 años continuaron fuera del sistema educativo y el 80% de los adolescentes de 16 a 18 años de edad también.

Si consideramos a la educación como el mecanismo capaz de generar oportunidades para que el ser humano pueda acceder a un mejor nivel de vida, encontramos que las políticas educativas implementadas hasta la fecha, han sido ineficientes e ineficaces para lograr este objetivo primordial.

Han sido ineficientes, al no existir mecanismos institucionalizados para su diseño, implementación, planificación, seguimiento y evaluación que garanticen que los recursos serán óptimamente utilizados para los objetivos planificados.

En el caso de la creación de institutos del nivel medio durante el año 2008-2009, la política se ejecutó sin existir estudios técnicos en cuanto a la ubicación de los establecimientos, se contrató la misma cantidad de docentes en todos los establecimientos independientemente de la cantidad de estudiantes y se crearon establecimientos donde ya existían servicios prestados por establecimientos oficiales y por cooperativa.

La capacidad de ejecución de la mayoría de direcciones departamentales fue mejorada por medio de contratación de nuevos profesionales, sin embargo, la Franja de Supervisión que se encuentra más cercana a los establecimientos

educativos, funciona con el mínimo de personal y por lo general los trámites administrativos voluminosos hacen muy difícil que se ocupe en actividades propias de supervisión y acompañamiento pedagógico. A esto hay que agregar que su autoridad distrital ha sido debilitada con la creación de dependencias centrales que realizan funciones de monitoreo y evaluación de procesos y direcciones centrales que contratan personal temporal para ejecutar los programas de apoyo²¹.

La relación costo beneficio no fue óptima, considerando que muchos establecimientos durante el primer año funcionaron con un plantel completo de docentes y con un número reducido de estudiantes, dada la falta de planificación antes de su creación.

La ineficacia se puso de manifiesto al no alcanzarse objetivos estratégicos institucionales para el logro de la cobertura universal:

Equidad: La creación de nuevos establecimientos del nivel medio se realizó principalmente en las áreas urbanas, excluyendo grandes poblaciones de jóvenes que no tienen posibilidades de transportarse a dichas áreas. Una política educativa equitativa es necesaria para alcanzar a todos los jóvenes sin discriminación de género, etnia o ubicación geográfica.

Transparencia: La contratación de docentes se realizó sobre la base de recomendaciones y no sobre la idoneidad y el perfil académico de los solicitantes.

Calidad: Se continuó con la creación de establecimientos con uno o dos docentes por grado, que no cuentan con infraestructura apropiada, pues funcionan generalmente en escuelas primarias, con docentes contratados por las

²¹ Se trata principalmente de la Dirección General de Monitoreo de la Calidad –DIGEMOCA- y la Dirección General de Programas y Servicios de Apoyo –DIGEPSA-.

municipalidades y que generalmente no cumplen con el perfil pedagógico adecuado.

Las carreras que ofrecieron los establecimientos oficiales fueron de tipo tradicional, y la mayoría de docentes no tienen especializaciones en áreas técnicas como informática, matemática y telecomunicaciones.

Los establecimientos no contaron con instalaciones deportivas, laboratorios de computación, equipo educativo, textos escolares y otros materiales e insumos para su funcionamiento. Tampoco disponen dichos centros educativos de conexiones a internet para el acceso a información y apoyo a la enseñanza.

La calidad de los servicios es un atractivo para los jóvenes al aumentar sus expectativas de salir con una preparación que les facilite el acceso al mercado laboral futuro.

Institucionalidad: La creación de nuevos establecimientos del nivel medio, no fue institucionalizada por medio de acuerdos ministeriales ni reglamentos para su funcionamiento, la instrucción fue trasladada a las autoridades educativas locales en forma autoritaria y no planificada.

Participación: No se tomó en cuenta a la comunidad educativa para la puesta en marcha de la política de cobertura. Se provocó malestar entre los docentes, al contratar a una gran cantidad de docentes por cátedra en comunidades donde uno o dos docentes atienden a un establecimiento completo.

Programas de apoyo: La razón más importante para que los padres de familia no envíen a sus hijos a los institutos de educación media está vinculada con la situación económica familiar, principalmente en las familias numerosas del área rural. Mas del 50% de la población guatemalteca vive en condiciones de pobreza, lo que solo les permite disponer de recursos económicos para la supervivencia

diaria, los jóvenes adolescentes se ven obligados a apoyar a sus padres con la economía familiar, ya sea en el campo o en el hogar. Para que los estudiantes permanezcan en el sistema escolar, es necesario que reciban apoyo financiero por medio de becas y bolsas de estudio.

Pertinencia: En las comunidades predominantemente indígenas del altiplano del país, los niños asisten únicamente a las escuelas del nivel primario y solo una población muy reducida continúa sus estudios en el nivel secundario. En el nivel preprimario y primario, los niños que solamente hablan su lengua vernácula, tienen grandes dificultades para estudiar en un ambiente cultural y lingüístico ajeno, lo que les dificulta pasar los primeros dos años de escolaridad. La educación bilingüe intercultural tiene que ser promovida en las regiones donde los niños no hablan el castellano para que puedan culminar con éxito el nivel primario y acceder a la educación secundaria.

Los establecimientos educativos del nivel medio no ajustaron sus horarios para dar cabida a muchos estudiantes que trabajan durante el día y que solo pueden estudiar en jornada nocturna o en planes de fin de semana.

Las políticas de cobertura no incluyeron programas de sensibilización a los padres de familia para que las hijas mujeres continúen sus estudios secundarios, atenuando paulatinamente los patrones de conducta machista que obliga a las mujeres a permanecer en sus hogares para encargarse de las labores domésticas.

Presupuesto: Guatemala es uno de los países latinoamericanos con el porcentaje más bajo de inversión en educación en relación con el producto interno bruto. Al analizar las políticas educativas implementadas por los gobiernos de turno, observamos que siempre se optó por utilizar modalidades de bajo costo, en detrimento de la calidad educativa.

El presupuesto de gastos del Ministerio de Educación, a pesar de ser el más alto del gobierno central, no es suficiente para garantizar la cobertura de servicios educativos a la población guatemalteca. A esto debemos de agregar la falta de disponibilidad financiera, derivada de la falta de recursos frescos provenientes de la recaudación tributaria, que en el mejor de los casos son sustituidos por préstamos a organismos financieros internacionales. En la educación secundaria, los docentes por contrato tienen que esperar varios meses para que se les paguen sus salarios.

CONCLUSIONES

1. Al analizar las políticas educativas de gobierno durante el período investigado, se evidencia que no fueron eficientes ni eficaces para la universalización de la educación secundaria en Guatemala, comprobándose la hipótesis planteada en la investigación.
2. No existe una política educativa nacional, de largo plazo, con la participación de todos los sectores, que tenga como objetivo la universalización de los servicios educativos en el nivel secundario,
3. La política de apertura de institutos oficiales de educación básica y diversificada durante 2008 y 2009 incidió en el incremento de matrícula, observándose migración del sector privado y otros sectores al sector oficial, sin embargo no incremento sustancialmente la tasa de cobertura neta en ambos ciclos.
4. La tasa de deserción aumentó tanto en el ciclo básico como el diversificado durante el período investigado, la tasa de promoción tuvo un cambio positivo a partir del año 2008 a consecuencia de las modificaciones al reglamento de evaluación.
5. Se demuestra que la demanda de servicios educativos es elástica, en relación a los gastos en servicios educativos que tienen que cubrir los padres de familia para que sus hijos reciban educación secundaria.
6. La falta de servicios educativos públicos gratuitos en el ciclo diversificado constituye una barrera para que los estudiantes de escasos recursos puedan acceder a una educación universitaria.

PROPUESTA

MODELO DE DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN GUATEMALA

La Ley del Organismo Ejecutivo faculta al Ministerio de Educación para formular y administrar las políticas públicas educativas. Sin embargo, la Ley de Educación promulgada en el año 1991, previó la creación de la Comisión Nacional de Educación, como la encargada de aprobar conjuntamente con el Despacho Ministerial las políticas, estrategias y acciones educativas.

A pesar de lo anterior, en Guatemala no existe una Política Educativa Nacional donde se incluya a todos los sectores que ofrecen servicios educativos en todos los niveles y que trascienda los períodos de gobierno. Las políticas de gobierno no han sido efectivas para el logro de la universalización de la educación en el nivel secundario, por lo que se hace necesario gestionar una política educativa nacional que tenga como fin alcanzar el 100% de cobertura de todos los jóvenes comprendidos entre las edades de 13 a 18 años.

La presente propuesta se elaboró con un enfoque racional analítico en base a los resultados obtenidos en la presente investigación, al conocimiento y experiencia del investigador y la colaboración de funcionarios, empleados y personal técnico del Ministerio de Educación vinculados con la educación secundaria, quienes expresaron sus comentarios sobre políticas educativas en la guía de entrevista que aparece en el Anexo 1.

1 Diagnóstico

Al aplicarse un modelo de análisis tipo FODA a las políticas de cobertura de la educación secundaria en Guatemala, como puede observarse en el cuadro resumen en el Anexo 2, las deficiencias se presentan en el diseño,

implementación y evaluación de las mismas, esto a causa de situaciones de tipo estructural en los procesos de gestión educativa.

El modelo de gestión educativa que ha prevalecido en el Ministerio de Educación, de carácter autocrático, muy centralizado y burocratizado, siendo el principal obstáculo para la gestión de políticas educativas nacionales de manera consensuada, tal como lo indica la ley. La planificación operativa actual no permite integrar acciones de alto impacto resultado de un diagnóstico educativo a nivel departamental o regional.

Por otra parte, a nivel departamental, las autoridades educativas locales generalmente responden a intereses de su entorno político, lo que distorsiona la priorización de metas y objetivos institucionales.

A partir de las conclusiones obtenidas en la presente investigación se demuestra que las políticas educativas de gobierno, han sido ineficientes e ineficaces para ofrecer educación a la gran mayoría de jóvenes guatemaltecos que desean continuar sus estudios secundarios.

La población que se encuentra en situación de pobreza en el país, no tiene la capacidad para acceder a los servicios educativos del nivel medio, concentrados en el sector privado y donde el sector oficial tiene una modesta participación, por lo que es indispensable una política pública que incluya a toda la población joven del país y le brinde la oportunidad de culminar sus estudios secundarios.

2 Objetivos y principios generales

Objetivo principal:

Promover la institucionalización del diseño, implementación y evaluación de políticas educativas para la universalización de la educación secundaria en

Guatemala con parámetros de equidad, calidad, transparencia, eficiencia y eficacia, armonizándolas con otras políticas del nivel primario y terciario.

Objetivos secundarios:

- Señalar la importancia de la conformación del ente responsable de vigilar el diseño implementación y evaluación de la política educativa.
- Proponer procesos formales de diseño, implementación y evaluación de políticas educativas.
- Promover la equidad, la transparencia, la eficiencia y la eficacia dentro de las políticas educativas.
- Velar porque las políticas educativas sean congruentes entre los distintos niveles y sectores educativos.

Principio de equidad: Las políticas de cobertura deben de focalizarse en las comunidades donde se encuentra la mayoría de estudiantes de escasos recursos que no tienen oportunidad de acceder a los servicios educativos gratuitos del nivel medio, ofreciendo apoyo y facilidades de acceso a jóvenes adolescentes que trabajan.

Esto se puede lograr por medio de becas o bolsas de estudio que cubran los gastos educativos y que permitan al estudiante permanecer dentro del sistema educativo, sea en el sector público o privado. La mayoría de jóvenes sin acceso a la educación media se encuentran en las áreas rurales de los departamentos del noroccidente del país, donde se necesita crear establecimientos educativos cercanos a las comunidades para que atiendan a los jóvenes que finalizan el nivel primario.

En el ciclo diversificado, el sistema educativo nacional castiga a las familias de escasos recursos que desean que sus hijos continúen sus estudios, obligándolos a pagar servicios privados. Esto ha ampliado la brecha social que existe entre las familias que tienen posibilidades económicas para enviar a sus hijos a colegios

privados y luego acceder a la educación universitaria y las familias donde los jóvenes no continúan sus estudios.

La política de cobertura debe facilitar a los jóvenes la culminación de sus estudios secundarios por medio de una carrera del nivel medio antes de decidir si desean continuar estudios universitarios.

La inequidad también se manifiesta en la calidad de servicios que el sector oficial ofrece en las distintas regiones del país. Generalmente, en los centros urbanos existen establecimientos regulares (con docentes especializados e infraestructura escolar como los **INEBE**, **INEB** y por cooperativa), mientras en las áreas rurales se encuentran únicamente institutos de telesecundaria y **NUFED** con infraestructura prestada a escuelas primarias y con uno dos docentes por grado.

Principio de calidad: La política de calidad debe ser transversal y estar presente en todos los procesos de prestación de servicios educativos a las comunidades²².

La implementación del Currículo Nacional Base en el nivel medio en todos los establecimientos educativos y la verificación del cumplimiento de estándares educativos forman parte del proceso de mejora de la calidad del servicio.

Según J. Mortimore (s.f.), *“escuela de calidad es la que promueve el progreso de los estudiantes en una amplia gama de logros intelectuales, morales y emocionales, teniendo en cuenta su nivel socioeconómico, su medio familiar y su*

²² La calidad se define como los atributos que posee un bien o servicio para satisfacer las exigencias de los usuarios. Una investigación reciente realizada por DIGEDUCA a estudiantes de primero básico del sector oficial, demuestra que en materias como matemática y comunicación y lenguaje, los estudiantes evaluados respondieron acertadamente solo el 21% y el 24% de las preguntas respectivamente. (Figuroa de Teos, D. (2010). *Calidad educativa y ampliación de la Educación Secundaria. Proyecto BIRF 7430-GU*. Guatemala: Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa, Ministerio de Educación.) Actualmente, se aplica una política de gestión de calidad en los procesos administrativos internos en las dependencias centrales y algunas direcciones departamentales, sin embargo, las funciones sustantivas que ejecuta el Ministerio, no se encuentran bajo la norma de gestión de calidad ISO 9001: 2008

*aprendizaje previo. Un sistema escolar eficaz es el que maximiza la capacidad de las escuelas para alcanzar esos resultados*²³.

La calidad educativa que se ofrece en el nivel medio deberá ser la misma en todos los departamentos y comunidades de la República, sin hacer discriminación debido a factores sociales o de ubicación geográfica.

Los elementos importantes que deben considerarse para mejorar la calidad del servicio educativo en el nivel medio son los siguientes:

- Aplicación de metodologías que motiven al estudiante a participar activamente en su formación, con enfoque constructivista, abandonando los métodos tradicionales de aprendizaje.
- Ramas de enseñanza (carreras) en el ciclo diversificado que sean atractivas para los estudiantes y posibiliten el acceso a puestos de trabajo dentro de organizaciones públicas o privadas, principalmente en su región o comunidad.
- Disponibilidad de tecnología y servicios de comunicación e informática.
- Personal docente debidamente capacitado y motivado para realizar su trabajo y que cumpla con el perfil académico que se necesita para desempeñar el puesto.
- Infraestructura, mobiliario e instalaciones adecuadas para estudiantes del nivel medio en lugar de escuelas y mobiliario del nivel primario.
- Efectiva supervisión educativa, que realice el acompañamiento pedagógico y andragógico en las aulas, verificando el cumplimiento de los estándares educativos.
- Directores de establecimientos competentes, dedicados a apoyar y supervisar el proyecto educativo institucional en lugar de docentes con funciones administrativas.

²³ Idem. Pp. 13.

- El tiempo que el estudiante dedica a sus estudios, principalmente por estudiantes que trabajan. Cumplimiento de por los menos 180 días de clase al año.
- La formación que lleva el estudiante del nivel anterior, facilita el logro académico en el nivel siguiente.

Principio de eficiencia: Para lograr mejores resultados es necesario optimizar el uso de recursos dentro de la gestión educativa, se necesita de una verdadera planificación y programación de recursos que junto al seguimiento y control de los procesos servirá para verificar que efectivamente los recursos están siendo utilizados para el logro de las metas de cobertura y calidad.

El recurso más importante de que dispone el Ministerio de Educación es el recurso humano, el cual representa más del 90% de su presupuesto, de ahí que la gestión eficiente del personal asignado en cada escuela, instituto o unidad administrativa se convierte en ahorros importantes para el erario nacional.

Esto solo es posible por medio de una supervisión efectiva, por parte de las autoridades distritales, acompañando el proceso educativo y vigilando de cerca la utilización de todos los recursos.

Principio de transparencia: Este principio posiblemente sea uno de los más difíciles de aplicar en el ámbito de la gestión pública guatemalteca, en vista que el sistema electoral y de partidos políticos funciona en base al clientelismo y generalmente es financiado por individuos o grupos económicos que se cohesionan para alcanzar beneficios particulares, esto da como resultado que las máximas autoridades educativas tanto a nivel departamental como nacional están sujetas a presiones de partidos políticos, diputados, alcaldes y otras organizaciones que ostentan el poder real.

Durante la fase de implementación de las políticas educativas es importante neutralizar estas influencias, principalmente a nivel departamental, donde el diputado electo por el partido oficial generalmente es quien recomienda los nombramientos de las autoridades educativas de su distrito electoral. De la misma manera se realiza el nombramiento de docentes y directores de algunos establecimientos, muchas veces obviando la idoneidad para cumplir con las responsabilidades del puesto. La falta de transparencia también se observa en la compra de libros de textos y materiales educativos, la adquisición de insumos para funcionamiento, la contratación de servicios de capacitación y contratos por servicios personales innecesarios o que no dejan productos de beneficio a la comunidad educativa. La falta de transparencia y la corrupción, se ha convertido en un problema cultural, en vista que los organismos que tienen la facultad y obligación de fiscalizar a las instituciones públicas no tiene la capacidad para cumplir con su mandato.

Para la implementación de las políticas educativas de cobertura en el nivel medio es necesario involucrar a la comunidad educativa, desde la fase de diseño, durante la fase de implementación y principalmente en los procesos de seguimiento y control de las acciones realizadas, de manera que se reduzca la posibilidad de que funcionarios corruptos utilicen su autoridad para beneficiarse ellos mismos o a sus allegados con la asignación de recursos.

Principio de eficacia: La eficacia se logra cuando se obtienen los resultados deseados. De ahí la importancia de seleccionar los medios adecuados para que los jóvenes adolescentes de ambos sexos culminen su educación secundaria. La sola apertura de un nuevo establecimiento educativo no garantiza que los jóvenes adolescentes atenderán su educación secundaria, se necesitan medidas complementarias que faciliten a los estudiantes su permanencia y el logro académico, tomando en consideración situaciones sociales que los mantienen en desventaja respecto a otros jóvenes en mejor situación social y económica.

Al combinar la eficiencia con la eficacia logramos una verdadera efectividad o impacto positivo como resultado de la implementación de la política.

Conformación del Consejo Nacional de Educación

Para alcanzar la universalización de la educación secundaria en Guatemala mediante políticas educativas, se recomienda la integración y funcionamiento del Consejo Nacional de Educación, de acuerdo con lo establecido en artículo 9 del Decreto Legislativo No. 12-91 Ley de Educación Nacional, ubicado administrativamente en el nivel superior del Ministerio de Educación, el cual se describe como un órgano multisectorial educativo, cuyas funciones principales son:

“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.”²⁴

Es importante resaltar que después de 17 años de promulgada la Ley de Educación Nacional que estableció el Consejo Nacional de Educación, se publicó el Acuerdo Gubernativo No. 101-2008 que estableció una “comisión preparatoria” para consultar en las distintas regiones del país su integración y funciones, posteriormente mediante el Acuerdo Gubernativo No. 304-2008 se emitió el “Reglamento para la Integración y Funcionamiento del Consejo Nacional para la Educación”.

De conformidad con este Reglamento, el CNE se integra con 15 representantes, listados a continuación:

Un Vice Ministro nombrado por el Ministerio de Educación.

Un representante de la Universidad de San Carlos

Un representante de las universidades privadas

²⁴ Artículo 12 del Decreto Legislativo No. 12-91.

Un representante de la Academia de Lenguas Mayas
Un representante de la Comisión Nacional Permanente de Reforma Educativa
Un representante del Consejo Nacional de Educación Maya
Un representante del Consejo Nacional para la atención de personas con discapacidad
Un representante de la Alianza Evangélica de Guatemala
Un representante de la Conferencia Episcopal de Guatemala
Un representante de la Asamblea Nacional del Magisterio
Un representante de CACIF
Un representante de los sectores organizados de mujeres
Un representante de los pueblos xincas
Un representante de los pueblos garífunas
Un representante de propietarios y directores de colegios privados

De acuerdo con el Reglamento, el Viceministro designado es el Coordinador del Consejo. Los representantes duran 3 años en funciones y se organizan en comisiones.

Se recomienda que para la gestión de políticas públicas educativas, el CNE conforme comisiones ad hoc, una de las cuales tendría la responsabilidad de diseñar y promover las políticas públicas para la universalización de la educación secundaria.

La temporalidad de esta política sería de diez años y su amplitud toda la República de Guatemala, iniciando en la región noroccidental en los departamentos de Alta Verapaz, Quiché y Huehuetenango donde se encuentra el mayor déficit de servicios educativos del nivel secundario. El CNE también tendrá la responsabilidad de vigilar su debida implementación y establecer los mecanismos de evaluación.

Ciclo de vida de las políticas educativas

Las políticas educativas tienen un ciclo de vida representado en varias fases importantes que forman un continuum y que permiten su mejoramiento constante mediante cambios y transformaciones de acuerdo a su desempeño e intervención de sus órganos rectores. En la presente propuesta se recomienda que se desarrollen las tres fases siguientes:

- Fase de diseño y planificación
- Fase de implementación
- Fase de seguimiento y evaluación

La eficiencia y eficacia de la política pública están estrechamente vinculadas a la manera como se desarrollan cada una de estas fases.

4.1 Fase de diseño y planificación

Las políticas educativas que tradicionalmente han impulsado los gobiernos de turno a través del Ministerio de Educación, generalmente no han sido técnicamente diseñadas ni planificadas dentro del contexto educativo nacional. Algunas de ellas importadas de países de la región, son impulsadas principalmente para obtener cooperación financiera de organismos internacionales y países que apoyan algunos programas educativos en el país.

Antes de implementar la política educativa para la universalización de la educación secundaria en Guatemala, se sugiere realizar las siguientes etapas:

- Establecer una línea basal
- Establecer la demanda real de servicios educativos del nivel medio
- Establecer las estrategias, objetivos operativos y metas
- Realizar un estudio técnico
- Realizar el estudio financiero

- Realizar el estudio legal y administrativo

Establecer una línea basal:

Durante esta etapa se caracterizará la oferta y la demanda de servicios educativos del nivel medio que actualmente existen en todas las comunidades del país por medio de cifras e indicadores, lo que servirá de punto de partida para futuras evaluaciones de impacto de la política educativa. La información puede surgir de fuentes secundarias como el sistema de información educativa que maneja el Ministerio de Educación. Entre la información que podría recolectarse está la siguiente:

- Cantidad de establecimientos abiertos por sector (oficial, municipal, cooperativa y privados) del ciclo básico y del ciclo diversificado
- Modalidades de entrega educativa que existen
- Cantidad de distintas carreras que existen en el nivel medio
- Cantidad de estudiantes que atiende el sistema por localidad en ciclo básico y diversificado
- Cantidad de estudiantes por modalidad y carrera en el ciclo básico y diversificado
- Cobertura educativa bruta por localidad
- Cobertura educativa neta por localidad
- Cantidad de docentes por localidad
- Inventario de especialidades docentes por región y localidad

Estudio de demanda:

Con este estudio se pretende determinar la cantidad de servicios educativos del nivel secundario que se deben prestar en las comunidades geográficamente identificadas, estableciendo con exactitud la cantidad de jóvenes tanto en el ciclo básico como diversificado que serán atendidos en cada modalidad, grado y rama

de enseñanza. La información deberá ser desagregada durante el plazo que la política pública necesita para alcanzar el 100% de cobertura, tomando en consideración el crecimiento poblacional para cada año. La información que sugiere recopilar es la siguiente:

- Perfil de la población que se beneficiará con la política pública
- Ubicación geográfica de los beneficiarios
- Cantidad de beneficiarios por localidad
- Proyección de beneficiarios por modalidad
- Proyección de beneficiarios por grado en el ciclo básico
- Proyección de beneficiarios por rama de enseñanza en el ciclo diversificado

La información anterior deberá además desagregarse para cada año de vigencia de la política educativa, con el propósito de integrarla al Plan Operativo Anual.

Establecer estrategias, objetivos operativos y metas:

Durante esta etapa se debe definir con claridad las estrategias que conforman la política educativa, también definir los objetivos operativos y metas que al cumplirse producirán los resultados deseados para cada año del ciclo de vida de la política.

En la determinación de medios, es importante la experiencia de los expertos para escoger los más eficaces. Las estrategias se deben consensuar en la Comisión Nacional de Educación, dentro de las líneas estratégicas que pueden surtir efectos positivos en la universalización de la educación secundaria están:

- **Convenios con los colegios privados:** Los establecimientos del sector privado se comprometen a otorgar educación gratuita a estudiantes de

escasos recursos del nivel medio a cambio de exoneraciones fiscales²⁵. Las exoneraciones fiscales deberían de aplicarse únicamente durante los primeros años de funcionamiento de los colegios privados y siempre que los beneficios obtenidos sean reinvertidos en el mejoramiento de los procesos educativos.

- **Vinculación del trabajo y el estudio:** Mediante convenios aprobados por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, las empresas pueden financiar a estudiantes del ciclo diversificado, a cambio los estudiantes pueden realizar 4 horas de práctica diaria durante sus años de estudio. Los empresarios se benefician al obtener mano de obra a bajo costo y los estudiantes de escasos recursos tienen la oportunidad de continuar sus estudios y obtener experiencia laboral.
- **Becas y bolsas de estudio:** El otorgamiento de becas a todos los estudiantes de escasos recursos es un gran aliciente para su permanencia y éxito escolar. Las becas puede provenir de los ingresos corrientes del Estado o de las regalías obtenidas por la explotación minera y la extracción de petróleo en el país.
- **Aulas virtuales y educación a distancia vía internet:** Con esta modalidad se puede dar cobertura a una gran cantidad de estudiantes del nivel medio siempre que exista el servicio de internet en las comunidades. Las municipalidades pueden apoyar prestando este servicio a los estudiantes que lo necesiten.

²⁵ Actualmente los establecimientos privados están exonerados de toda clase de arbitrios y tributos, esta política fiscal que tenía como objetivo la expansión de los servicios educativos privados ha dado lugar a que algunos propietarios de colegios utilicen las exoneraciones para su beneficio personal y en muchos casos lucren en forma desmedida con la educación.

- **Fortalecimiento del programa de Telesecundaria:** Este programa ha tenido éxito en áreas rurales del país, pero necesita apoyo financiero para su funcionamiento y el pago de docentes.
- **Creación o ampliación de institutos por cooperativa:** También ha sido beneficioso en muchos municipios del país, sin embargo, se requiere que los establecimientos sean debidamente fiscalizados para mejorar su desempeño y eficacia.
- **Creación o ampliación de Institutos Nacionales de Educación Básica y Diversificada en todas las comunidades:** Muchas comunidades están esperando la creación de este tipo de establecimientos, sin embargo, debe realizarse en forma planificada, para no desperdiciar recursos. Las instalaciones deben ser apropiadas al nivel educativo y los docentes deben ser por lo menos profesores de segunda enseñanza.
- **Servicio de transporte escolar hacia los establecimientos educativos:** Las municipalidades pueden colaborar grandemente a la educación secundaria, trasladando a los jóvenes de las aldeas hacia las cabeceras departamentales, donde se encuentran los centros educativos oficiales.
- **Dotación de textos y útiles escolares a todos los estudiantes:** Muchos jóvenes abandonan el ciclo escolar por falta de recursos, la entrega de textos y útiles escolares se debería de realizar al inicio del ciclo escolar.

La selección de líneas estratégicas dependerá de la estimación de la demanda real de servicios para cada localidad, sin embargo, se debe tener cuidado en no excluir o discriminar a las comunidades en base a su ubicación geográfica o situación étnica o social. La mayoría de países desarrollados optan por mantener uniformidad en su sistema educativo nacional con el propósito de lograr una mayor cohesión social e incrementar el capital humano competente en todas las regiones de su territorio.

Una vez definidas las líneas estratégicas se procederá a establecer los objetivos operativos para cada año de la política pública, junto con las metas cuantificadas, que sean medibles y realizables.

Estudio técnico:

Mediante este estudio se determinan las características técnicas pedagógicas de la modalidad de entrega, el plan de estudios, la jornada, el perfil de los docentes y se cuantifica la oferta de servicios para cada localidad.

- Selección de modalidades de entrega educativa aplicable a cada localidad
- Oferta de plan de estudios y jornadas por localidad
- Perfil de docentes por ciclo y modalidad
- Cantidad de establecimientos necesarios
- Cantidad de docentes que se deben contratar
- Infraestructura necesaria
- Materiales educativos necesarios

La información anterior se debe de proyectar en forma anualizada durante la vigencia de la política.

Estudio financiero por unidad ejecutora (anualizado):

Este estudio nos permite obtener la información sobre la inversión necesaria para cada año de vigencia de la política educativa, posibilitando hacer análisis comparativos de acuerdo a las distintas modalidades aplicables a cada localidad para seleccionar la más eficiente y eficaz.

- Costos de mobiliario y equipo
- Costo de Textos y materiales educativos por modalidad
- Costo estándar por estudiante según ciclo educativo y modalidad

- Gastos fijos
- Gastos de funcionamiento
- Costo total por establecimiento
- Presupuesto total

Esta información será utilizada para la formulación del presupuesto anual de cada unidad ejecutora.

Estudio administrativo y legal:

Durante esta fase se realizan todas las acciones administrativas y legales que se requieren para que la política educativa entre en funcionamiento, entre las que se encuentran:

- Acuerdos ministeriales para autorización de los nuevos establecimientos
- Trámites de autorización de establecimientos
- Trámites de contratación de docentes

4.2 Fase de implementación

Las mejores políticas pueden fallar por una gestión deficiente o ineficaz. En este aspecto, es de vital importancia una esmerada planificación operativa y programación de recursos para no dejar ningún aspecto a la arbitrariedad o discrecionalidad. Para que el plan operativo pueda ser cumplido dentro de los lapsos de tiempo aceptables, es necesaria la disponibilidad de recursos, principalmente los recursos financieros para efectuar los gastos e inversiones que se necesitan.

En vista que el sistema de adquisiciones y contrataciones que funciona en las instituciones del Estado está regido por una ley que requiere el cumplimiento de

varios requisitos previos a la ejecución financiera, la programación oportuna es de vital importancia para poder ejecutar los gastos dentro de los plazos autorizados por la ley.

La capacidad de ejecución de las unidades administrativas que implementan políticas educativas está fuertemente condicionada por el recurso humano de que disponen, personal que debería de estar suficientemente capacitado y motivado para realizar sus funciones con parámetros de calidad.

Se recomienda iniciar un proceso de información y capacitación a todas las unidades involucradas en el proceso de implementación de las políticas públicas. Es importante que las unidades estén perfectamente informadas con lineamientos por escrito de las acciones que deben de realizar en su ámbito de responsabilidad. Es también muy importante mantener una excelente comunicación entre unidades responsables y los enlaces a nivel departamental y distrital por lo que se recomienda nombrar a un Coordinador de implementación de política que informe de los logros u obstáculos encontrados a Consejo Nacional de la Educación para que se tomen las decisiones pertinentes.

Las actividades que se deben llevar a cabo para la implementación son las siguientes:

- Integración de metas, estrategias y objetivos al Plan Operativo Anual junto con el presupuesto anual de cada dependencia o unidad ejecutora
- Determinación de las unidades administrativas responsables de la implementación
- Diseño del CPM/PERT de implementación
- Elaboración de material informativo, manuales e instructivos
- Seminarios informativos a enlaces departamentales y franja de supervisión
- Seminarios informativos a nivel local y regional a la comunidad educativa
- Localización de la infraestructura para la prestación de servicios

- Adecuación de la infraestructura física y remodelaciones
- Inicio de trámites de autorización de nuevos establecimientos y ampliación de servicios educativos en cada una de las direcciones departamentales
- Inicio de trámites de contratación de docentes y facilitadores de acuerdo con los perfiles correspondientes en cada dirección departamental
- Adquisición de mobiliario y equipo
- Instalación de los sistemas informáticos y de comunicaciones
- Capacitación de directores, docentes y facilitadores
- Promoción de los nuevos servicios educativos en la comunidad
- Inauguración del establecimiento o ampliación de servicios
- Registro de estudiantes
- Inicio del ciclo escolar

4.3 Fase de seguimiento y evaluación

Esta fase es de gran importancia para determinar la eficiencia y eficacia de la política educativa, sin embargo, para desarrollarla es necesario disponer de profesionales especializados en la materia y con experiencia en el uso de herramientas y metodología que permitan evaluar los resultados de la política.

De acuerdo con el Instituto de Desarrollo Regional²⁶ :

“La Evaluación de Políticas Públicas es un área de investigación aplicada cuya finalidad es valorar la utilidad y bondad de la intervención pública mediante la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales.”

Esta fase debe funcionar durante todo el ciclo de vida de la política pública, incluye el seguimiento y control, por lo que es recomendable que existan reuniones

²⁶ Instituto de Desarrollo Regional. Guía para la Evaluación de Políticas Públicas. Consejería de Economía de la Junta de Andalucía. España. 2010. Pág. 2.

periódicas para evaluar los resultados de las políticas públicas y realizar los cambios que se necesiten.

Los aspectos importantes a evaluar son:

- El impacto de la política. En qué grado se han alcanzado los resultados deseados.
- La gestión de recursos
- El grado de responsabilidad y cumplimiento de las unidades ejecutoras
- La percepción de los usuarios o beneficiarios

El impacto de la política:

Los efectos inmediatos de la política pueden observarse comparando la inscripción inicial de estudiantes con la programada, sin embargo, para realizar una evaluación de impacto habría que esperar los resultados del primer año de vigencia de la política educativa para analizar los indicadores de cobertura, deserción, las tasas de promoción y otros indicadores, comparándolos con los de la línea basal para determinar si la política educativa está obteniendo los resultados esperados.

Las políticas educativas generalmente toman algunos años para producir resultados importantes, en vista que en las comunidades del interior los cambios a patrones de conducta son muy lentos, los pobladores suelen desconfiar de los nuevos docentes y de la calidad educativa en los nuevos establecimientos. Los cambios de planes y establecimientos pueden acontecer durante los primeros dos años de la política educativa.

Dada la situación de pobreza en que sobreviven muchas familias del altiplano guatemalteco, no es extraño que los padres escojan dentro de sus hijos a los que

pueden continuar sus estudios, generalmente discriminando a las hijas mujeres y buscando el apoyo económico de los hijos mayores que ya trabajan.

Una política educativa que facilite el acceso de todos los jóvenes en edad escolar provocaría un impacto positivo en el nivel cultural, económico y social de las comunidades.

Gestión de recursos:

El recurso humano es el de mayor costo y el más importante para la política educativa, se recomienda verificar los términos de contratación de personal para verificar el cumplimiento de los perfiles establecidos. Se recomienda contratar solo al personal necesario dependiendo de la demanda de servicios para el ciclo escolar. El personal debe estar capacitado y motivado, se le debe dar estabilidad laboral y dotarlo de las herramientas necesarias para el desempeño de sus funciones.

El grado de responsabilidad y cumplimiento de las unidades ejecutoras:

El seguimiento y control en la fase de implementación debe de realizarse verificando el cumplimiento de cada una de las etapas dentro de las fechas establecidas en el diagrama PERT/CPM, este instrumento administrativo deberá ser conocido por las autoridades departamentales y distritales quienes informarán al Coordinador de implementación sobre los avances o retrasos que se presenten durante la implementación.

La percepción de los usuarios o beneficiarios:

Dentro de la evaluación de la política pública es importante realizar encuestas periódicas para determinar la percepción de los usuarios y beneficiarios, esta información es muy importante para tomar decisiones que optimice el uso de

recursos o realizar los cambios necesarios para una mayor eficacia en la prestación de servicios educativos.

BIBLIOGRAFÍA

1. Achaerandio Zuazo, Luis. **Iniciación a la Práctica de la Investigación**, 6ª. Edición. Universidad Rafael Landívar. Guatemala, 2000.
2. Banco Mundial. Guatemala, **Evaluación de la Pobreza, Buen Desempeño a Bajo Nivel. Banco Mundial**, 2009.
3. Bonnin, Charles-Jean. **Principes d'Administration Publique**. Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire. 1812 (1808). Tres tomos. Tomo I, p. XXXIII.
4. CEPAL. **Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe**. CEPAL, Santiago de Chile, 2005.
5. **Constitución Política de la República de Guatemala**. Librería Jurídica. Guatemala. 2003.
6. **Decreto No. 114-97 “Ley del Organismo Ejecutivo con sus reformas incluidas”**. Impresos y Venta de Libros “Don Carlos”. Guatemala. 2003.
7. **Decreto Legislativo No. 12-91 “Ley de Educación Nacional”**.
8. Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa, Ministerio de Educación. DIGEDUCA / Figueroa de Teos, D. (2010). **Calidad educativa y ampliación de la Educación Secundaria. Proyecto BIRF 7430-GU**. Guatemala. 2010.
9. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. **La Obligatoriedad de la Educación Secundaria en Argentina**, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología – Argentina, 2007.
10. Dirección de Planificación –DIPLAN. **Anuario Estadístico 2009**, Ministerio de Educación, Guatemala. Disponible en www.mineduc.gob.gt.
11. EL ESTADO: DEFINICIÓN Y TIPOS. LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO ESTATAL. Disponible en www.titulaciongeografia-sevilla.es/web/contenidos/profesores/.../estado.pdf
12. González, Florentino. **Elementos de Ciencia Administrativa**. Bogotá, Imprenta de JA Cual. 1840. Dos tomos. Tomo I, p. III; p. 1 (hay una edición actual publicada por la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, en 1994).
13. Lahera P. Eugenio, **Política y políticas públicas**, Santiago de Chile, agosto de 2004.

14. Larrue, Corinne, ***Analyser les politiques publiques d'environnement***, L'Harmattan, París, 2000.
15. Martínez Escobedo, Aníbal Arizmendy. **Legislación Básica Educativa**. Centro de Impresiones Gráficas. Sexta edición. Guatemala, 2008.
16. Monzón García, Samuel A. **Introducción al Proceso de Investigación Científica**. Editorial Oscar de León Palacios. Tercera Edición. Guatemala. 2003.
17. Organización de Naciones Unidas. **The Millennium Development Goals Report**, United Nations, 2010.
18. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, **Informe de Desarrollo Humano 2009-2010**. Guatemala. 2010.
19. Secretaría de la Paz, **Acuerdos de Paz**, SEPAZ, 2006.
20. Sistema de integración Centroamericana. **Informe Preliminar Sobre los Indicadores República de Guatemala**, Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana CECC / SICA, 2007.
21. SEGEPLAN. **La institucionalidad formal de las políticas públicas en Guatemala**, SEGEPLAN, 2007.

ANEXOS

Anexo 1

Guía de entrevista

IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN GUATEMALA

Nombre del profesional entrevistado: _____

Organización o entidad donde trabaja: _____

Puesto que desempeña: _____

1 Políticas públicas educativas

1.1 ¿Conoce usted políticas públicas educativas que se hayan implementado durante el quinquenio 2005-2009?

Si _____

No _____

Si la respuesta es afirmativa, ¿cuáles?

a) _____

b) _____

c) _____

d) _____

e) _____

1.2 ¿De acuerdo con su experiencia, considera que existe un proceso para el diseño de políticas públicas educativas en Guatemala?

Si _____

No _____

¿Porqué?

1.3 En el proceso de diseño de políticas públicas educativas las instancias o actores sociales principales que deberían de estar involucrados son:

a) _____

b) _____

c) _____

d) _____
e) _____

2 Políticas para la universalización de la educación secundaria

2.1 ¿Considera que durante el quinquenio 2005-2009 hubo políticas para la universalización de la educación media en Guatemala?

Si_____ No_____

¿Porqué?

2.2 ¿La política de universalización de la educación secundaria fue institucionalizada en el sector educación y se incluyó en los objetivos estratégicos y operativos del POA del Ministerio de Educación?

Si_____ No_____

¿Porqué?

2.3 ¿Los programas para la cobertura educativa del nivel medio fueron diseñados técnicamente, identificando plenamente la población objetivo, las metas cuantitativas y cualitativas y las acciones específicas para ejecutarlos?

Si_____ No_____

¿Porqué?

2.4 ¿Se contó con presupuesto suficiente para ejecutar las acciones previstas?

Si_____ No_____

¿Porqué?

2.5 En el proceso de implementación de políticas para la universalización de la educación secundaria en Guatemala durante el quinquenio 2005-2009, como evaluaría los resultados de acuerdo con los siguientes criterios:

2.5.1 Acceso

¿Se logró que la población objetivo (jóvenes entre 13 y 18 años de edad) tenga la posibilidad de acceder a los servicios educativos secundarios sin discriminación por etnia, nivel socio económico o localización geográfica?

Si _____

No _____

¿Porqué?

2.5.2 Calidad

¿Ha sido atendida la población objetivo de la manera adecuada, tanto técnica como humana de acuerdo con las necesidades educativas de la población objetivo?

Si _____

No _____

¿Porqué?

2.5.3 Transparencia

¿Las acciones realizadas se hicieron dentro de “reglas de juego” claras y aplicadas por igual, sin preferencias, o distorsiones para beneficiar a personas o grupos determinados?

Si _____

No _____

¿Porqué?

2.5.4 Relevancia

¿Las acciones realizadas fueron las adecuadas para resolver la falta de cobertura educativa en el nivel secundario y avanzar a la universalización de la educación secundaria?

Si___

No___

¿Porqué?

2.5.5 Participativa

¿Participaron activamente las poblaciones beneficiadas en la implementación de la política pública?

Si___

No___

2.5.6 Nivel de participación

Marque el nivel de participación alcanzado

Información

Consulta

Control Ciudadano

Co-gestión

Auto gestión

2.6 Después de la implementación de políticas para la universalización de la educación secundaria en Guatemala, considera que durante su aplicación se lograron las metas de gestión en cuanto a los siguientes parámetros:

2.6.1 Eficiencia

Seleccione el nivel alcanzado:

Alta eficiencia

Eficiencia media

Baja eficiencia

¿Porqué?

Efectividad:

Nivel de impacto de las políticas implementadas

Alto impacto

Impacto medio

Bajo impacto

¿Porqué?

Muchas gracias por su colaboración.

Firma del entrevistado: _____

Anexo 2

FODA

POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL NIVEL MEDIO

ÁMBITO INTERNO	
<p style="text-align: center;">Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>La Constitución Política de la República y la Ley de Educación Nacional legitima las políticas públicas para la universalización de la educación.</i> • <i>Un sistema de gestión de calidad implementado en los procesos administrativos internos del Ministerio y algunas direcciones departamentales.</i> 	<p style="text-align: center;">Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Falta de estudios de factibilidad antes de iniciar proyectos</i> • <i>Improvisación al no existir los procesos adecuados en cada una de las etapas de vida de las políticas públicas</i> • <i>Falta de comunicación y coordinación entre las dependencias del Mineduc.</i> • <i>Luchas de poder entre funcionarios. Modelos de gestión autoritarios.</i> • <i>Falta de capacidad de gestión y personal profesional en las direcciones departamentales, ineficiencia y falta de eficacia en cumplimiento de metas</i> • <i>Falta de participación de los beneficiarios de las políticas</i> • <i>Clientelismo político en la contratación de personal docente del nivel medio</i> • <i>Ineficacia al lograr solo resultados parciales</i> • <i>Ineficiencia en el uso de recursos</i> • <i>Diversidad de modalidades de servicio, sin uniformidad en cuanto a calidad</i> • <i>Discriminación por ubicación geográfica o categoría poblacional</i>
ÁMBITO EXTERNO	
<p style="text-align: center;">Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Alcanzar consensos y compromisos con la clase política, la sociedad civil y otras instancias para la gestión de políticas públicas en el sector educación</i> • <i>Implementación exitosa de políticas públicas que beneficien a cientos de miles de jóvenes, particularmente en las áreas rurales</i> • <i>Cumplir con las metas del milenio y en el caso de la educación secundaria avanzar al nivel en que se encuentra otros países latinoamericanos como Chile, Brasil y Argentina</i> 	<p style="text-align: center;">Amenazas</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Falta de continuidad de políticas a consecuencia de cambios de gobierno</i> • <i>Asignación presupuestaria insuficiente para implementar políticas educativas ambiciosas y de largo plazo</i> • <i>Resistencia al cambio dentro de la comunidad educativa</i> • <i>Falta de participación de beneficiarios y comunidad educativa en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas</i>