

## Progreso educativo en Guatemala

*En julio de 2002 se concluyó el informe de Progreso Educativo de Guatemala, promovido por la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica, de PREAL. La reducción del analfabetismo y de las inequidades educativas, el aumento de la cobertura, una mejor preparación de los docentes y la elevación de la calidad de la enseñanza, son algunos de los principales desafíos del país.*

A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, la educación en Guatemala afronta grandes desafíos. Con los Acuerdos de Paz en 1996, el gobierno adquirió el compromiso de aumentar el gasto en educación hasta llegar al 2,46% del PIB en el año 2000, facilitar el acceso a toda la población entre 7 y 12 años de edad a por lo menos 3 años de escolaridad, lograr una tasa de alfabetismo de un 70% y favorecer la incorporación y retención de los niños en el sistema educativo mediante la participación efectiva de las comunidades y de los padres de familia en la gestión escolar. También se propuso impulsar las escuelas mayas y consolidar el Programa Nacional Bilingüe Intercultural (PRONEBI).

Al cumplimiento todavía parcial de estos objetivos, se suma una realidad con grandes urgencias en materia educativa. Hoy más de medio millón de niños de entre 5 y 14 años no asisten a la escuela y el país tiene una de las tasas de analfabetismo más altas de América Latina.

A continuación se presenta un panorama del sistema educativo en diversos aspectos, para cada uno de los cuales se indica en el paréntesis una calificación que expresa el grado de cumplimiento de metas previamente establecidas para el año 2000 según una escala del 1 al 100, entendiendo por A=Excelente (90-100); B=Bueno (75-89); C=Regular (60-74); D=Malo (30-59), y F=Pésimo (0-29). Junto a ello se indica la tendencia que evalúa el avance durante diez años (1990-2000) y su comportamiento en los últimos dos años. Las flechas señalan el progreso, el retroceso o el estancamiento de tales indicadores.

### Cobertura (C, ↑)

Ha habido un aumento en la cobertura a nivel primario, pero pocos alumnos están incorporados en el nivel preescolar y solo una cuarta parte de la población tiene acceso a la secundaria. En el año 2000 el sector público ofreció el 88% del servicio de la educación primaria, siendo las escuelas de autogestión la principal estrategia de aumento de cobertura en primaria durante los últimos 5 años. En el nivel medio (básico y diversificado) el sector privado provee más del 50% de los servicios. Al año 2002, la escolaridad promedio de la población de entre 7 y 12 años de edad alcanzó los 2,2 años, todavía por debajo del mínimo de 3 que se estipulaba en los Acuerdos de Paz. Por otra parte, los niños no reciben el número de días de clases acordados en 180 al año (el año 2000, el promedio de días de clases de los niños de las escuelas públicas del área rural era de 135).

### Eficiencia (D, ↓)

Las tasas de deserción en todos los niveles se han incrementado, especialmente en los ciclos básico y diversificado, mientras que la tasa de repitencia se ha mantenido alta en la primaria. De cada 10 niños que ingresan a la escuela, menos de 3 son promovidos de sexto grado. El problema más grave se encuentra en el área rural, ya que de cada 10 niños que ingresan a la escuela, solo 3 llegan al tercer grado y apenas 2 son promovidos del sexto grado. Las tasas de promoción en todos los niveles han aumentado desde el año 1996 al 2000, pero la tasa de deserción también se incrementó, lo que indica que posiblemente los esfuerzos de aumento en la cobertura se ven limitados, debido a que más niños abandonan la escuela.

### Calidad (D, ↔)

Las pruebas de rendimiento para tercero y sexto año de primaria en matemática y lectura muestran un resultado mediocre y existe una opinión generalizada en todos los ámbitos sociales que "la educación que imparte el sistema educativo nacional es de baja calidad". Los resultados de los exámenes de admisión a las universidades demuestran también la baja calidad educativa de los egresados del ciclo diversificado-nivel medio: en el año 2001 el 75% de los estudiantes que se sometieron a las pruebas de conocimientos básicos para ingresar en la Universidad de San Carlos de Guatemala fracasaron en su primer intento.

### Equidad (D, ↑)

Los datos sobre alfabetismo y escolaridad ilustran una alta inequidad. Aunque se ha logrado la meta de alfabetismo establecida en los Acuerdos de Paz para el año 2000, una tercera parte de los guatemaltecos (32%) no saben leer ni escribir. El problema afecta especialmente a los más vulnerables, ya que de cada 10 mujeres indígenas pobres del área rural, apenas 3 son alfabetas. Por otra parte, el año 2000 la escolaridad promedio de la fuerza de trabajo (población de entre 25 y 65 años de edad) fue de 4 años; en el área rural fue de 2,1, y en la urbana de 6,4. La población no indígena ha recibido tres veces más educación que la indígena y los hombres tienen aproximadamente un año más de educación que las mujeres. En la población pobre la escolaridad no llega ni a los dos años. El año 2000 un guatemalteco no pobre mayor de 18 años cursó 6 años de escolaridad, mientras uno en condición de pobreza tan solo logró 2,3 años. En el caso de la población en extrema pobreza, apenas 7 de cada 10 niños están inscritos en la primaria y sólo un 3% asiste a la secundaria.



## Estándares y evaluaciones (D,↑)

En 1999 el Ministerio de Educación (MINEDUC) elaboró los estándares educativos del nivel primario, pero aún no se han implementado. No existen estándares del nivel secundario. Desde 1997 se iniciaron las pruebas de rendimiento para tercero y sexto grado por medio del PRONERE, pero estas no se aplican a todos los estudiantes, no se cuenta con el apoyo financiero por parte del MINEDUC, los resultados aún no tienen una difusión masiva y sistemática, y no son usados en la planificación para mejorar la enseñanza y el aprendizaje. No se participa tampoco en pruebas internacionales. Durante 11 años se han venido recolectando datos y entregando reportes sistemáticamente (Anuarios Estadísticos de la Educación, del MINEDUC), pero aún no se han implementado criterios mínimos de *indicadores cualitativos* que indiquen qué debe saber un alumno al término de cada grado y cómo lo debió aprender.

## Gestión y rendición de cuentas (F,↑)

La desconcentración hacia las direcciones departamentales, la creación de las gerencias y el nuevo modelo de autogestión educativa han mejorado la parte operativa del MINEDUC, pero todavía la mayoría de las decisiones sobre la contratación y despido de docentes y directores, la promoción de los maestros y sus salarios, así como la utilización de los recursos educativos y el mantenimiento de la estructura, etc., son tomadas a nivel nacional por el MINEDUC. Solo el 14% de los recursos se administran descentralizadamente y tienen un sistema de rendición de cuentas. Un aspecto positivo es que se cuenta con organizaciones comunitarias para mejorar la gestión educativa. El respaldo legal a las organizaciones comunitarias (Juntas Escolares) ha permitido la participación *ad honorem* de los padres de familia en la toma de decisiones y en la administración de los recursos destinados al mantenimiento de la escuela. Un nuevo modelo de gestión participativo de la educación ha sido la creación e implementación del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), que tienen como propósito apoyar la organización y funcionamiento de escuelas autogestionadas, en zonas rurales de Guatemala que carecen de atención educativa.

## Perfeccionamiento docente (F,↑)

La formación inicial y la capacitación de los docentes no es suficientemente calificada, y los incrementos salariales no están ligados al desempeño profesional, tampoco se han reformado los contenidos académicos de las escuelas que forman a los maestros. Recientemente se ha trabajado en la elaboración de *perfiles* de catedráticos de las *Escuelas Normales Superiores*, y en los *perfiles de ingreso y egreso* de los estudiantes de Magisterio, que se supone debían empezar a funcionar a partir del 2002. Por otra parte, a mediados del 2002 se inició el *Programa de Desarrollo Profesional del Recurso Humano*, con aproximadamente 63.000 docentes inscritos (75%). El programa, de dos años, contempla formación para maestros de preprimaria, primaria y directores. Al final, los docentes aprobados obtendrán el título de un profesorado técnico.

## Financiamiento (C,↑)

Aun cuando se ha aumentado el presupuesto del sector educación, logrando la meta de elevarlo a 2,5% respecto a la producción nacional, se invierte mucho menos que el promedio en la región latinoamericana. Además, solo la mitad se invierte en la primaria y casi una quinta parte se asigna a la educación superior.

Cabe destacar que el presupuesto asignado al Ministerio de Educación en la última década representa el 12% del presupuesto total del Gobierno Central, siendo la institución que más recursos recibe entre los ministerios. Generalmente se destina entre el 95% y el 100% a gastos en recursos humanos, ya que los programas de infraestructura están a cargo de otras carteras y/o fondos sociales.

El costo anual por alumno atendido en el sector público en el 2000 fue de aproximadamente US\$ 118 en preprimaria, US\$ 157 en primaria, US\$ 298 en básica y US\$ 413 en diversificado; los padres de familia que prefirieron el sector privado invirtieron anualmente US\$ 503 por alumno en educación primaria y US\$ 570 en educación media.

## MEDIDAS NECESARIAS

El Informe de Progreso Educativo Guatemala 2002 concluye con un llamado amplio y urgente para que se tomen en el país las siguientes medidas:

- Reorientar las políticas educativas del Ministerio de Educación y situarlas en el

marco de recomendaciones internacionales, principalmente las que se refieren a la gestión y a la calidad de la educación: transferir a los padres de familia, a los docentes y a la comunidad educativa a una amplia cuota de responsabilidad en el manejo del sistema educativo y en la administración de la escuela; establecer estándares comunes y ampliamente consensuados que orienten la labor educativa, así como también un sistema unificado para medir cumplimiento y dialogar ampliamente sus resultados; renovar la profesión docente con incrementos salariales ligados al desempeño profesional, mejorando la calidad en la formación inicial y promoviendo la capacitación en servicio, y aumentar la inversión pública por alumno en la educación preprimaria y primaria.

- Establecer con todos los sectores de la sociedad civil una estrategia de largo plazo (por lo menos 20 años), en el marco de la reforma educativa. La misma debiera tener como meta lograr el acceso de todos los niños y jóvenes a los nueve años de escolaridad.
- Contar con un marco educativo moderno, acorde con la Constitución y los acuerdos de paz. La descentralización debería ser un proceso dinámico, cuya finalidad sea cambiar el rol del Estado, permitiendo una mayor participación de la sociedad en la fiscalización del uso y administración de los recursos.
- Implementar estándares de desempeño en todos los niveles educativos, estableciendo al mismo tiempo un sistema nacional de evaluación escolar. Se considera imprescindible y urgente unificar los criterios en cuanto al currículo educativo, respetando la diversidad de lenguas y culturas que componen la sociedad guatemalteca.
- Priorizar el gasto público en educación, de tal forma que el presupuesto sea asignado a partir de la evaluación anual de las metas físicas establecidas (alumnos, alfabetizados, docentes, textos escolares, desayunos y almuerzos escolares, becas y otros). Además, se deben asignar más recursos a los niveles de preprimaria y primaria, y principalmente a la educación de la población en condiciones de pobreza. ©

*Fuente: Esta publicación resume partes del Informe de Progreso Educativo Guatemala 2002, preparado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Julio 2002.*