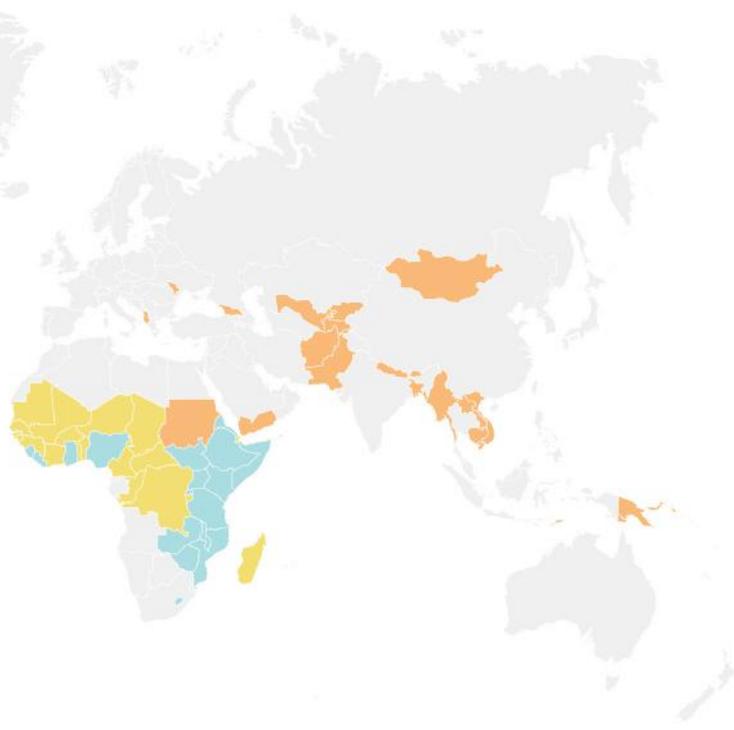




ESTUDIO NACIONAL

Desafíos y oportunidades en el sistema educativo de Guatemala



Diseño gráfico y maquetación de KIX LAC - SUMMA.

El contenido y la presentación de esta serie son propiedad de SUMMA, Laboratorio de Investigación e Innovación en Educación para América Latina y el Caribe. Las opiniones expresadas en este documento son las de sus autores y no representan necesariamente las opiniones de SUMMA - KIX LAC.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).
ISSN: 2735-6221 (online).

Para citar este documento: Zelada, M. y Müller, L. (2023) Informe de país. Desafíos y oportunidades en el sistema educativo de Guatemala. *Serie Documentos de Trabajo SUMMA*. N° 18. Publicado por SUMMA. Santiago de Chile.

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de SUMMA, OECS o sus juntas directivas. Este trabajo ha sido preparado por el KIX Regional Hub con el apoyo de la Alianza Mundial para la Educación y el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo, Canadá.

Desafíos y oportunidades en el sistema educativo de Guatemala



GUATEMALA

Equipo

Javier González

Director SUMMA
(javier.gonzalez@summaedu.org)

Raúl Chacón

Director del Proyecto KIX LAC
(raul.chacon@summaedu.org)

Sonia Rees

Oficial de gestión de la información, Dependencia
de Comunicaciones. Organización de Estados
del Caribe Oriental
(sonia.rees@oeecs.int)

Maciel Morales Aceiton

Investigadora KIX LAC para Haití,
Nicaragua y Honduras
(maciel.morales@summaedu.org)

Lisa Terrance - Sargusingh

Especialista técnica Unidad de Gestión del
Desarrollo de la Educación de la Organización
de Estados del Caribe Oriental.
(lisa.terrance@oeecs.int)

Mar Botero

Coordinadora Transferencia de conocimiento
y gestión de comunidad de KIX LAC
(mar.botero@summaedu.org)

Catalina Godoy

Asistente de Investigación de KIX LAC
(catalina.godoy@summaedu.org)

Investigadora principal

Mariela Isabel Zelada Ochoa

Investigadora adjunta

Luisa Fernanda Müller Durán

ACERCA DE SUMMA

SUMMA es el primer Laboratorio de Investigación e Innovación Educativa para América Latina y el Caribe. Fue creado en 2016 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el apoyo de los ministerios de educación de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay. Desde 2018, también se han sumado los ministerios de Guatemala, Honduras y Panamá.

Su misión es contribuir y aumentar la calidad, la equidad y la inclusión de los sistemas educativos de la región, mejorando el proceso de toma de decisiones de las políticas políticas y prácticas educativas. Para cumplir su misión, SUMMA organiza sus acciones en tres pilares estratégicos pilares estratégicos que permiten promover, desarrollar y difundir (1) investigaciones investigación de vanguardia orientada a diagnosticar los principales desafíos de la región y promover agendas de trabajo de trabajo compartidas, (2) la innovación en políticas y prácticas educativas orientadas a dar soluciones a los principales problemas educativos de la región, y (3) espacios de colaboración que permitan el intercambio entre responsables políticos, investigadores, innovadores y la comunidad escolar, sobre la base de una agenda regional compartida.

ACERCA DE LA OECS

La Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) fue creada en 1981 como una organización intergubernamental para promover la cooperación, la armonización y la integración entre sus Estados miembros.

La OECS ha desarrollado una cantidad considerable de valiosos intercambios de conocimientos y asistencia técnica directa entre los Ministerios de Educación. También ha formado parte de la Estrategia Regional de Educación y ha apoyado los procesos participativos de planificación y participativos. En este sentido, la OECS desempeña un fuerte papel de liderazgo con los Estados del Caribe Estados, y especialmente en el apoyo a los países que pertenecen a este territorio: Dominica, Granada, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía y como socio actual de la GPE la OECS ha liderado la implementación de los Planes Sectoriales de Educación en estos estados.

ACERCA DE KIX AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El Knowledge and Innovation Exchange Hub (KIX) de América Latina y el Caribe (LAC) es una iniciativa conjunta de la Alianza Mundial por la Educación - GPE - y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), que reúne a diversos actores de la educación. La red regional está dirigida por el SUMMA (Laboratorio de Investigación e Innovación Educativa para América Latina y el Caribe) y la Organización de Estados del Caribe Oriental, y tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento de los sistemas educativos sistemas educativos de los países asociados: Dominica, Granada, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

KIX conecta la experiencia, la innovación y el conocimiento para ayudar a los países en desarrollo a construir sistemas educativos más sólidos y a avanzar hacia el ODS 4: una educación de calidad, inclusiva y equitativa para todos.

CONTENIDO

Acerca de SUMMA	4
Acerca de la OECD	4
Acerca de KIX América Latina y el Caribe	4
Resumen ejecutivo	11
Introducción	15
Acrónimos	16
Capítulo 1	
Contexto y antecedentes nacionales	17
1.1 Organización y contexto político	18
1.2 Contexto social y económico	18
1.3 Evolución demográfica	23
1.4 Principales acontecimientos históricos	25
1.5 Resumen de los desafíos y las lagunas de conocimiento	33
Referencias	35
Capítulo 2	
El impacto del COVID-19 en el sistema educativo	38
2.1 Clases en la escuela	38
2.2 Educación a distancia	43
2.3 Impacto	45
2.4 Después del COVID-19	46
2.5 Resumen de los desafíos y las lagunas de conocimiento.	47
Referencias	49
Capítulo 3	
Gobernanza y reglamentación	50
3.1 El gobierno del sistema	50
3.2 Sistema escolar	59
3.3 Marco normativo	63
3.4 Resumen de los desafíos y las lagunas de conocimiento	71
Referencias	72

Capítulo 4

Recursos	74
4.1 Financiación	74
4.2 Asignación	74
4.3 Fuentes de financiamiento	78
4.4 Desigualdades	80
4.5 Desafíos	82
4.6 ¿Cuál es el impacto esperado de COVID-19 en el presupuesto educativo?	83
Referencias	84

Capítulo 5

Políticas y programas	85
5.1 Actores y distribución de la energía	85
5.2 Procesos del ciclo de políticas	88
5.3 Prioridades de la educación	92
5.4 Reformas	93
5.5 Políticas y programas para cada nivel educativo	96
5.6 Educación y sociedad	96
5.7 Resumen de los desafíos y las lagunas de conocimiento	98
Referencias	99

Capítulo 6

Estudiantes	100
6.1 El tamaño	100
6.2 Desigualdades	103
6.3 Resumen de los retos y las lagunas de conocimiento	107
Referencias	108

Capítulo 7

Maestros y líderes educativos	109
7.1 Características de la población de maestros	109
7.2 Educación previa al servicio	113
7.3 Educación en servicio y trayectoria profesional.	114
7.4 Sueldo del profesor y condiciones de trabajo.	115
7.5 Desgaste de profesores	117
7.6 Directores de Escuela	117
7.7 Sindicatos de profesores	119
7.8 Resumen de los desafíos y las lagunas de conocimiento	120

Capítulo 8

Currículo y pedagogía	122
8.1 Currículo	122
8.2 Libros de texto	124
8.3 Contenido y métodos de enseñanza	125
8.4 Lenguaje de instrucción	129
8.5 Ambiente escolar	130
8.6 Resumen de los desafíos y las lagunas de conocimiento	132
Referencias	133

Capítulo 9

Rendición de cuentas y apoyo	134
9.1 Evaluaciones nacionales de los estudiantes	134
9.2 Evaluación de los maestros y directores	139
9.3 Utilización de los datos y los resultados de las evaluaciones	140
9.4 Sistemas de datos	141
9.5 Responsabilidad de los actores e instituciones	142
9.6 Utilización de los recursos	146
9.7 Resumen de los desafíos y las lagunas de conocimiento	148
Referencias	149

Capítulo 10

Ecosistemas de I+D+I e innovación educativa	150
10.1 Instituciones	150
10.2 Recursos que intervienen en la producción, movilización y utilización de los conocimientos	153
10.3 Mecanismos de utilización y difusión de conocimientos.	156
10.4 Resumen de los desafíos y las lagunas de conocimiento	161
Referencias	163

Capítulo 11

Grupos vulnerables y desfavorecidos	164
11.1 Brechas de género: tendencias y políticas.	164
11.2 Diversidad y educación intercultural	171
11.3 Resumen de los desafíos y las lagunas de conocimiento	182
Referencias	184

Capítulo 12

Conclusiones, recomendaciones e implicaciones para la investigación 186

Glosario de conceptos 200

Tabla

Tabla 1. Principales acontecimientos históricos	25
Tabla 2. Acuerdos legales publicados sobre la norma sanitaria de 2020 a 2022	40
Tabla 3: Tipo de Direcciones departamentales de educación	56
Tabla 4. Cantidad de centros educativos en Guatemala según la modalidad que imparten	59
Tabla 5. Cantidad de centros educativos en Guatemala según jornada	60
Tabla 6. Cantidad de centros educativos en Guatemala según ciclo escolar	61
Tabla 7. Cantidad de centros educativos en Guatemala según tipo de centro educativo	61
Tabla 8. Cantidad de centros educativos en Guatemala según plan educativo	61
Tabla 9. Matrícula escolar al año 2020	62
Tabla 10. Normativa que rige el sistema educativo nacional (se presentan algunas temáticas consideradas de relevancia)	65
Tabla 11. Grandes siniestros ocurridos en Guatemala	70
Tabla 12. Huelgas de docentes en Guatemala	71
Tabla 13. Presupuesto Ministerio de Educación y gasto por estudiante 2015-2020	75
Tabla 14. Costo promedio anual por estudiante por nivel educativo, 2021	76
Tabla 15. Desglose del presupuesto según programas presupuestarios 2021	77
Tabla 16. Distribución del presupuesto ejecutado por región anual en millones	81
Tabla 17. Presupuesto asignado a mantenimiento y construcción de edificios 2020 y 2021	83
Tabla 18. Organización del Subsistema Escolar	100
Tabla 19. Tasa de Matrícula bruta por nivel educativo 2015-2020	102
Tabla 20. Indicadores de cobertura por nivel educativo (2020)	102
Tabla 21. Datos de Inscripción por nivel educativo y sector al 2020	103
Tabla 22. Número de establecimientos por nivel y sector	103
Tabla 23. Causas de deserción escolar por nivel educativo	105
Tabla 24. Deserción por nivel educativo	105
Tabla 25. Indicadores de cobertura por nivel educativo	106
Tabla 26. Docentes por nivel y sector	109
Tabla 27. Cantidad de docentes hombres y mujeres por cada nivel educativo	110
Tabla 28. Cantidad de docentes según tipo de contrato	110
Tabla 29. Estudiantes matriculados al año 2020	111
Tabla 30. Salario docente	115
Tabla 31. Requerimientos ser director de un centro educativo nacional (oficial)	118
Tabla 32. Niveles de concreción curricular	122
Tabla 33. Propósitos de la evaluación	136
Tabla 34. Resumen de evaluaciones internacionales en las que ha tenido participación Guatemala	138

Tabla 35. <i>Criterios de selección de docentes y ponderación</i>	140
Tabla 36. <i>Procesos de rendición de cuentas.</i>	144
Tabla 37. <i>Inversión en diversos sectores como porcentaje del % PIB</i>	154
Tabla 38. <i>Matrícula de la población escolar, 2020</i>	165
Tabla 39. <i>Matrícula de la población escolar, 2020</i>	169
Tabla 40. <i>Edades de las madres y registro de embarazos al año 2021</i>	170
Tabla 41. <i>Matrícula de la población con necesidad educativa especial asociada o no a discapacidad 2015-2021</i>	173
Tabla 42. <i>Matrícula de la población con necesidad educativa especial asociada o no a discapacidad por nivel educativo 2015-2021</i>	173
Tabla 43. <i>Delitos más comunes reportados en los centros juveniles de privación de libertad</i>	181
Tabla 44. <i>Porcentaje total de población privada de libertad por rango de edad</i>	181

Anexos

Anexo I: <i>Oferta de profesorado que actualmente se imparten en la universidad pública y privada</i>	191
Anexo II:	197
Anexo. <i>Juventud que han sido atendidos en estos hogares de protección.</i>	198

Figuras

Figura 1. <i>Mapa político de la República de Guatemala</i>	17
Figura 2. <i>Extracto de la iniciativa de ley 5940</i>	21
Figura 3. <i>Porcentaje de población por autoidentificación étnica (2018)</i>	23
Figura 4. <i>Años promedio de estudio por sexo (2018)</i>	24
Figura 5. <i>Alerta municipal reportada por el MSPASS, al 5 de febrero de 2022</i>	39
Figura 6. <i>Cobertura eléctrica a nivel departamental</i>	44
Figura 7. <i>Proceso modelo de generación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación</i>	53
Figura 8. <i>Estructura funcional del Ministerio de Educación de Guatemala (2020)</i>	55
Figura 9. <i>Estructura funcional del Ministerio de Educación de Guatemala (2020)</i>	55
Figura 10. <i>Organización del Sistema Educativo Nacional</i>	64
Figura 11. <i>Erupción del Volcán de Fuego</i>	69
Figura 12. <i>Presupuesto vigente Ministerio de Educación en relación con el porcentaje del PIB 2012-2021</i>	76
Figura 13. <i>Distribución del presupuesto por tipo de gasto 2015-2020</i>	78
Figura 14. <i>Fuentes de financiamiento del Ministerio de Educación 2015-2020</i>	79
Figura 15. <i>Georreferenciación de proyectos de cooperación internacional en ejecución 2021</i>	80
Figura 16. <i>Mapa de ejecución presupuestaria por región</i>	81
Figura 17. <i>Interés en la política educativa nacional</i>	87
Figura 18. <i>Recomendaciones del Banco Mundial para la Reforma Educativa en los países en desarrollo en la década de 1990</i>	95
Figura 19. <i>Porcentaje de población por grupos de edad</i>	101
Figura 20. <i>Proyección de población a atender en el nivel preprimario 2021-2024</i>	101
Figura 21. <i>Deserción anual por nivel educativo período 2015-2020</i>	106

Figura 22. Egresados de magisterio versus contratados por el MINEDUC	112
Figura 23. Cuadro de Centroamérica, Salarios promedio mensuales y mensuales ajustados por país e institución educativa. Circa	116
Figura 24. El Nuevo Currículum, su orientación y aplicación	123
Figura 25. Integración de los contenidos de las áreas - Ciclo II	128
Figura 26. Mapa lingüístico de Guatemala	129
Figura 27. Línea del tiempo de aplicación de evaluaciones nacionales 1992-2004	135
Figura 28. Puntajes obtenidos en los pilares utilizados para calcular el índice de innovación	155
Figura 29. Producción de artículos científicos por las universidades del país	158
Figura 30. Ejemplo de sección de reporte que presenta resultados de progreso	160
Figura 31. Pirámide de la población guatemalteca a partir de los resultados del Censo 2018	164
Figura 32. Tasa neta de cobertura en el nivel primario por municipio y sexo del estudiante para 2020	165
Figura 33. Tasa neta de cobertura en el Nivel Medio Ciclo Básico por municipio y sexo del estudiante (2020)	166
Figura 34. Tasa neta de cobertura en el Nivel Medio, Ciclo Básico por municipio y sexo del estudiante (2020)	167
Figura 35. Distribución de jóvenes en las zonas de exclusión por sexo	168
Figura 36. Porcentaje de hogares por departamento, según su relación reportada con la migración internacional	177
Figura 37. Porcentaje de emigración internacional de mujeres, según la edad y años de salida	178
Figura 38. Ingreso de divisas por remesas familiares 2014-2021	178
Figura 39. El motín de 2017	180

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento aborda **los principales desafíos del sistema educativo guatemalteco y algunas reflexiones en torno a ellos**. Iniciamos reconociendo la diversidad natural y cultural de Guatemala caracterizado por contar con una población joven que constituye un importante bono demográfico. La inversión social en esta población, si se realiza de forma estratégica y prioritaria, se convierte en una importante oportunidad de apuntalar el desarrollo del país. De allí que, poner el foco de las políticas públicas, especialmente salud y educación, en este grupo poblacional resulta estratégico, a la vez que es importante priorizar temáticas como educación bilingüe, enfoque de género, formación ciudadana, educación sexual, entre otras.

Los siguientes capítulos presentan aspectos y desafíos relevantes dentro del sistema educativo, tales como la situación de los docentes y estudiantes, la formulación de la política educativa, los principales actores del sistema, el impacto de la COVID-19, el financiamiento y asignación de recursos, el currículo, la rendición de cuentas, la atención a grupos vulnerables, la innovación educativa, entre otros. Todos ellos prioritarios para ofrecer una educación de calidad, pertinente y con equidad.

En 2020, Guatemala, al igual que el resto de los países del mundo, atravesó por la sorpresiva suspensión de clases presenciales debido a la crisis sanitaria causada por la **COVID-19**, la cual puso en evidencia la insuficiente inversión en infraestructura y conectividad a través de los años. Durante este tiempo el MINEDUC mantuvo una estrecha vinculación con el MSPAS y se siguieron las disposiciones emitidas de acuerdo a la evolución de la pandemia.

Actualmente, el proceso de recuperación de los aprendizajes que se ha planificado, parte de un currículo priorizado cuyo abordaje es un desafío considerando que debería estimar la magnitud de la brecha de aprendizaje que provocó la suspensión de clases presenciales y coordinarse estrechamente con las familias. Adicionalmente es necesario determinar cuántos estudiantes abandonaron su trayecto educativo en estos años, principalmente los aquellos que tendrían que haber transitado de la primaria a la secundaria.

Es importante conocer los efectos de la pandemia para el desarrollo de los procesos administrativos y financieros que harán posibles las acciones técnicas que dan pie a la recuperación de aprendizajes. También es necesario entender la pandemia como una experiencia de la que se puede aprender, puesto que, previsiblemente, no será el último fenómeno que interrumpa la educación presencial. Las acciones como la adaptación curricular, la implementación de distintas formas de entrega de los recursos educativos (unas más apropiadas que otras), la implementación de mecanismos flexibles de evaluación que necesitan perfeccionarse y otras medidas, pueden dejar lecciones aprendidas. El regreso a clases presenciales está sucediendo en medio de confusión sobre las medidas específicas y los procedimientos a seguir. Sin embargo, es necesario continuar avanzando hacia un retorno seguro y con potencial para la recuperación de los aprendizajes.

En cuanto a su **normativa**, el sistema educativo guatemalteco posee una amplia normativa legal que sustenta sus acciones, priorizando el derecho a la educación y la educación bilingüe intercultural. Sin embargo, la operativización de la norma presenta desafíos vinculados a la estructura institucional para la ejecución. Asimismo, el MINEDUC responde a una estructura descentralizada que tiene presencia en todos los departamentos del país. Sin embargo, funciona de manera muy centralizada, con lineamientos nacionales que se emiten desde la sede central, pero continúa siendo un desafío que estos se adapten a las características de cada región.

En los últimos años se han llevado a cabo modificaciones a **la estructura**, intentando responder a la necesidad de formación para quienes están fuera del sistema educativo. Sin embargo, estas ampliaciones o reducciones de estructura no se han dado de forma estratégica, lo anterior no ha contribuido a lograr una descentralización sólida y sostenida, en particular respecto a los programas y acciones que impactan en la mejora de los aprendizajes.

El Ministerio de Educación cuenta con un importante **presupuesto**, sin embargo, la eficiencia en su utilización continúa siendo un desafío, donde se precisa incorporar criterios de equidad más no necesariamente de igualdad en cuanto a la distribución de los recursos para atender las diferencias socioeconómicas, las de zonas geográficas, etc. Actualmente, la mayoría de los recursos del presupuesto se destinan al funcionamiento (pago de salarios del personal docente y no docente, materiales, etc.), sin embargo es preciso que se transite hacia una gestión basada en resultados y que la formulación del presupuesto responda a estos, lo cual no solamente aumentará la eficiencia del gasto sino que también alinearán las actividades y recursos destinados a resultados concretos que se definan. De la misma forma, la centralización de la estructura presupuestaria limita que la formulación y ejecución presupuestaria responda a una planificación estratégica y no solamente a coyunturas, tal como ocurre.

Si bien los recursos destinados al Ministerio de Educación siempre son insuficientes debido a las necesidades imperantes, la mayoría de estos se concentran en el nivel primario, el cual, debido a su cobertura consume la mayoría de recursos. Sin embargo, el nivel preprimario y el nivel medio evidencian carencias importantes que no permiten el mejoramiento de la atención que se brinda a los estudiantes, y por ende la calidad educativa. Lo anterior evidencia que el nivel medio continúa siendo la deuda pendiente del Ministerio de Educación, no solamente en cuanto a la asignación de recursos, la atención a los estudiantes y docentes, sino también en cuanto a la renovación curricular de los programas que ofrece.

El **enfoque curricular** por competencias es implementado a nivel nacional desde hace 15 años aproximadamente, sin embargo, su concreción a nivel del aula presenta desafíos para los docentes, los cuales se relacionan con la dificultad que representa para algunos lo abstracto de las competencias aunado a la poca disponibilidad de recursos que acompañen desde la planificación hasta la implementación en el aula. Actualmente, es preciso realizar una actualización curricular que permitan integrar al CNB vigente algunas tendencias, que si bien necesariamente no son recientes, siguen estando pendientes en las aulas guatemaltecas, tales como STEAM, EIS, educación socio emocional, entre otros. Sin embargo, sabemos que este proceso de actualización es complejo y requiere un mecanismo que permita que sea dinámico y desconcentrado, por ejemplo, realizado por áreas curriculares o ciclos de formación.

Guatemala ha sido de los pocos países en la región que no han llevado a cabo reformas integrales de la **carrera docente** que favorezcan la meritocracia, aún se lleva a cabo un sistema donde se reconoce la antigüedad y se privilegia la permanencia. Los aumentos salariales se dan a consecuencia del escalafón y de pactos colectivos dejando por un lado el desempeño individual de los docentes.

Tampoco se discute aun la creación de figuras relevantes para el sistema como la del director de centro educativo, hasta ahora en los niveles preprimario y primario el cargo lo asumen los docentes, porque su nombramiento lo permite, pero no hay ningún tipo de reconocimiento, especialmente salarial, para esta figura que podría ser beneficiosa para la gestión del aprendizaje en los centros educativos

La transformación más reciente en cuanto a la formación docente se llevó a cabo en 2012 y tuvo como centro el traslado de la formación inicial de docentes del nivel primario, que hasta entonces se llevaba a cabo en las escuelas normales (de secundaria), hacia el nivel universitario, con el propósito de mejorar la formación y que esto impactara en la calidad de los aprendizajes de los estudiantes. Sin embargo, hasta la fecha no se han realizado evaluaciones que confirmen que el modelo actual de formación es superior al modelo anterior.

Las **políticas educativas** vigentes datan de 2011 y fueron desarrolladas en su conjunto por el Consejo Nacional de Educación y, a pesar de que tienen alrededor de una década de su publicación, no han sido evaluadas para determinar su alcance y resultados para su necesaria renovación con el propósito de que respondan al desarrollo del capital humano del país. Por lo que se hace necesario continuar con el fortalecimiento institucional, especialmente respecto de la posibilidad de llegar a desarrollar planes estratégicos que recojan las necesidades y las metas del país, en correspondencia con el presupuesto y un plan de acción que conduzca al alcance de resultados.

La **rendición de cuentas** ha sido un desafío para el país y el sistema educativo en torno al cual se tienen avances con relación a la publicación de las estadísticas educativas y de las bases de datos de las evaluaciones tanto nacionales como internacionales. A pesar de ello, sigue siendo necesario que los gobiernos promuevan espacios para la comunicación y discusión en sentido democrático y como ejercicio ciudadano. Uno de los pendientes es la evaluación del desempeño docente, la cual se lleva a cabo a través de un procedimiento que no se vincula a procesos de enriquecimiento de la práctica docente sino un proceso meramente administrativo a través de la hoja de servicio que no tienen ningún impacto en la mejora de su labor.

La **I+D+I** sigue siendo una deuda pendiente a lo interno y externo del Ministerio de Educación. A nivel interno, no existe una política que incentive la innovación en diferentes niveles del sistema, por ejemplo, aula, institución, regiones educativas etc y a lo externo, el Ministerio usualmente es de las últimas instancias en participar o integrarse a iniciativas de investigación e innovación en el país. Es importante que a nivel del país, se impulse la democratización de estos procesos I+D+I o una mayor accesibilidad a participar en estos, de manera que dejen de tener un carácter elitista, en el sentido que solamente la población que cuenta con estudios universitarios tiene acceso a ellos, para que esto ocurra es preciso que a lo largo de toda la trayectoria educativa se integren la ciencia, la investigación e innovación.

Por supuesto, esto requiere destinar un mayor porcentaje de los recursos del PIB para ello, esto no solamente implica el fortalecimiento institucional de las instituciones encargadas de la ciencia, tecnología e innovación en el país, la promoción de mayores vocaciones en carreras de estas áreas, su integración efectiva en el sistema educativo y por ende, mayor recurso desde el sector público y privado. Aunado a esto, es importante y necesario seguir insistiendo en el carácter científico de las ciencias sociales y la importancia de la innovación social en un país como Guatemala, donde la innovación social puede contribuir al cierre de brechas sociales.

En Guatemala los factores que afectan a los **grupos vulnerables**, desfavorecidos o excluidos se intersectan unos con otros provocando que estas diferencias se intensifiquen, especialmente al referirse a la condición de pobreza, la identidad indígena y ser mujer. El país ha avanzado en el desarrollo de normativa que reconoce los derechos a poblaciones específicas, como el caso de la mujer, la población indígena y la población con necesidades educativas especiales, gran parte de esta normativa tiene varios años desde su publicación. Sin embargo, ha sido un desafío el cumplimiento de la misma.

Existen otros grupos que a diferencia de los anteriores se encuentran invisibilizados por completo, por ejemplo, la comunidad LGBTQ+ que ni siquiera es parte de la agenda pública limitando su acceso a servicios educativos pertinentes. Lo mismo puede decirse respecto de la población migrante que ya representa un porcentaje importante y creciente. Esto trae otros desafíos para el sistema como el abandono escolar, la desintegración familiar, el trabajo infantil y otros.

Es necesario que los servicios educativos para la población vulnerable sean mucho más robustos para garantizar que no se está accediendo a una educación de menor calidad, especialmente porque, sin importar sus características de origen, la población debe contar con las herramientas necesarias que les permitan participar de forma efectiva en la sociedad así como aportar al desarrollo del país

INTRODUCCIÓN

Los sistemas educativos de los países están inmersos en dinámicas que se sustentan en la política pública para garantizar una educación a favor del bienestar de sus ciudadanos. Es importante desarrollar revisiones periódicas que aporten elementos para el fortalecimiento e innovación de estas intervenciones públicas a partir de la propia experiencia y de sus resultados.

Este informe presenta un recorrido general a través de diferentes ámbitos temáticos propios del sistema educativo de Guatemala, resaltando los principales desafíos y actores relevantes que inciden en la definición e implementación de la política educativa y su contribución a la misma.

Inicia presentando el contexto del país y la evolución histórica de la educación, identificando elementos que siguen presentes en la actualidad y tienen relevancia nacional como es el caso de la educación bilingüe intercultural.

En los siguientes capítulos se abordan aspectos relacionados con el funcionamiento del sistema, los principales indicadores educativos y se hace énfasis en cómo el país ha enfrentado y respondido a la crisis sanitaria causada por la COVID-19. Los demás capítulos se centran en aspectos relacionados con el financiamiento, la gobernanza, los recursos, las políticas y los programas, los estudiantes, docentes y líderes educativos, el currículo, la rendición de cuentas, la atención a grupos vulnerables y desfavorecidos y los sistemas de I+D+i.

Cada capítulo aborda los principales aspectos relacionados con los temas mencionados en el párrafo anterior, enfatizando en los indicadores, la implementación de programas, la promoción o no de la inclusión dentro del sistema educativo, la atención a poblaciones desfavorecidas, la formación inicial y continua de docentes, el rol de los líderes educativos, la interacción de los diferentes actores y sectores nacionales en la política educativa, entre otros.

La información se recopiló de fuentes secundarias, incluyendo las fuentes oficiales, se realiza además análisis y discusión de la información presentada procurando promover la reflexión crítica, necesaria para el avance de la política educativa. Esta información también se enriqueció con una serie de entrevistas realizadas a actores clave dentro del sistema educativo, quienes con su experiencia ampliaron la perspectiva de la temática abordada y brindaron elementos adicionales para los capítulos.

Al final de cada capítulo se presenta una sección que reflexiona acerca de los principales desafíos que continúa enfrentando la educación. También se presentan las principales lagunas de conocimiento, es decir, aquellos elementos, situaciones o problemas sobre los que aún es necesario investigar y generar conocimiento.

El último capítulo intenta aproximarse a algunas conclusiones, recomendaciones e implicaciones para continuar la investigación, las que como se sabe, no pretenden ser exhaustivas y concluyentes, sino continuar promoviendo la reflexión, la investigación y movilizand o conocimientos para colaborar en la mejora del sistema educativo guatemalteco.

ACRÓNIMOS

CENPRE	Centro Nacional de Pruebas
CEPS	Consejo de la Enseñanza Privada Superior
CNB	Currículo Nacional Base
CNE	Consejo Nacional de Educación
CTA	Coordinador técnico pedagógico
DIGECUR	Dirección General de Currículo
DIGEACE	Dirección General de Acreditación y Certificación
DIGEBI	Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural
DIGEDUCA	Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa
DIPLAN	Dirección General de Planificación Educativa
EIS	Educación integral en sexualidad
ERCE	Cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo
ICCS	Estudio Internacional de Educación Cívica
I+D+i	Investigación, desarrollo experimental e innovación
ISES	Instituciones de Servicios Educativos
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
MINEDUC	Ministerio de Educación de Guatemala
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
PRONEBI	Programa Nacional de Educación Bilingüe Intercultural
PRONERE	Programa Nacional de Evaluación y Rendimiento Escolar
SBS	Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo de la Calidad de la Educación
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SINAE	Sistema Nacional de Acompañamiento Escolar
SINEIE	Sistema Nacional de Evaluación e Investigación Educativa
SIRE	Sistema de Registros Educativos
SICOIN GL	Sistema de Contabilidad Integrada de los Gobiernos Locales
SIMAC	Sistema Nacional para el Mejoramiento de los Recursos Humanos y Adecuación Curricular
TAS	Tablas de alcance y secuencia
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo

CAPÍTULO 1

CONTEXTO Y ANTECEDENTES NACIONALES

Guatemala se encuentra ubicada en Centroamérica, tiene una extensión territorial de 108,889 km², y su ubicación geográfica y la topografía permiten la existencia de variedad de ecosistemas, desde zonas montañosas, bosque tropical húmedo, humedales, etc. con una gran diversidad de flora y fauna.

El país tiene, a su vez, una diversidad cultural importante, en el territorio nacional conviven diversidad de pueblos indígenas. Según el último censo (2018), el 43.8% de la población se considera indígena¹. El idioma oficial es el español y además de este hay 22 idiomas mayas, el Xinka y Garífuna. Guatemala tiene 22 departamentos que agrupan a 340 municipios. Limita al noroeste con México, al este con Belice y al suroeste con Honduras y El Salvador.

Figura 1. Mapa político de la República de Guatemala



Fuente. Reproducida de Mapa político de la República de Guatemala (https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Departamentos_de_Guatemala.png) (2014) Creative Commons.

1 Instituto Nacional de Estadística-INE-. (n.d.) *Portal de Resultados del Censo 2018*. Recuperado octubre 21, 2021, de <https://www.censopoblacion.gt/cuantossomos>

1.1 ORGANIZACIÓN Y CONTEXTO POLÍTICO

Guatemala se organiza como una república a partir de 1847, de acuerdo con la Constitución Política de la República (1985) el sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo (art.140). Las autoridades son electas para un ejercicio de cuatro años, el presidente y el vicepresidente no pueden reelegirse.

La institucionalidad pública está conformada por tres organismos de Estado que son independientes entre sí: Ejecutivo (Presidente, Vicepresidente y Gabinete de Ministros), Legislativo (diputados electos al Congreso de la República) y Judicial (Magistrados, Cortes, Tribunales y Jueces). Además de un conjunto de instituciones autónomas creadas por la Constitución y que juegan un papel clave en la vida nacional y la organización del país: Tribunal Supremo Electoral, Corte de Constitucionalidad, Procurador de los Derechos Humanos, entre otros.

Las elecciones generales se realizan cada cuatro años y se elige un binomio presidencial, diputados al Congreso de la República y al Parlamento Centroamericano -PARLACEN- y corporaciones municipales. Actualmente, el presidente es Alejandro Giammattei Falla, quien asumió en enero de 2020, del partido político VAMOS por una Guatemala diferente, el cual se define con una “ideología demócrata progresista (derecha)” (*Vamosguatemala.com, n.d.*), este partido también tiene la presidencia del Congreso de la República. Las siguientes elecciones se realizarán en 2023, la primera vuelta electoral se realiza en junio y en septiembre la segunda, si fuera necesaria.

1.2 CONTEXTO SOCIAL Y ECONÓMICO

El Banco Mundial (2021), ubica a Guatemala como la economía más grande de Centroamérica, con un producto interno bruto de US \$77.600 millones en 2020, y lo clasifica como un país de ingresos medianos altos. Sin embargo, aún persisten altos índices de desigualdad y pobreza entre la población, principalmente en las poblaciones indígenas que representan el 48.3% de la población². La diversidad cultural y lingüística del país, a la vez que representa una enorme riqueza constituye un desafío para la entrega educativa en los idiomas nacionales y la implementación real de la educación bilingüe e intercultural.

En el índice de Gini Guatemala presenta una puntuación de 0.63 (2017) según la UNDP. Este describe en qué medida la distribución del ingreso se distribuye de manera equitativa o no, en una población, mientras más cercano a 1 es el valor, se evidencia mayor desigualdad en el país. Lo cual explica por qué el país tiene la tasa más alta de desnutrición crónica de la región de América Latina y el Caribe y la cuarta más alta a nivel mundial, representando las desigualdades que persisten en el país.

Según la VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015³, la tasa de mortalidad infantil es de 30 por cada mil nacidos vivos, y la proporción de nacimientos atendidos por

2 Instituto Nacional de Estadística-INE-. (n.d.) *Portal de Resultados del Censo 2018*. Recuperado octubre 21, 2021, de <https://www.censopoblacion.gt/cuantosomos>.

3 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Instituto Nacional de Estadística (INE), ICF International, 2017.

personal especializado es de 65.5, esto significa que algunos nacimientos ocurren atendidos en domicilios o por personal no especializado. Mientras que, en cuanto a las condiciones de los hogares, el 20 % de estos reporta contar con cañería en la vivienda para agua potable, un porcentaje bajo y que en su mayoría pertenece a áreas urbanas y el 25.1% reporta a una mujer como jefa de hogar, situación que se agudiza en ciertos departamentos debido a la migración de los hombres y los jóvenes hacia Estados Unidos.

Al referirnos a los principales movimientos sociales que influyen en la educación del país, Sáenz de Tejada en la entrevista brindada a Plaza Pública⁴, menciona que la historia del país ha estado marcada por el importante rol que los movimientos sociales han jugado. Señala la existencia de movimientos sociales diversos como, por ejemplo, los sindicales, el movimiento de mujeres, campesino y anota que hay que comprenderlos dentro de los «ciclos de protesta», es decir, los periodos de la historia en que estos grupos se movilizan para solicitar sus demandas.

En relación con la influencia de estos movimientos en educación, señala Sáenz de Tejada que, con el surgimiento del gremio magisterial, entre 1973 y 1980, ocurrió el ciclo de protesta más importante en la segunda mitad del siglo XX, durante este los docentes logran aumento salarial y el escalafón docente. Actualmente, existen diversas organizaciones sindicales docentes en Guatemala, sobresaliendo entre estos el Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala -STEG-, conformado desde 1945.

Es importante mencionar que los sindicatos docentes no constituyen un movimiento homogéneo. Si bien el STEG es el mayoritario y más visible, existen otros que se oponen a este, pero no reúnen la misma base social ni logran la misma fuerza de movilización. La relación o coordinación del STEG con el movimiento sindical ha venido a menos, en la medida que el movimiento en su conjunto ha enfrentado crisis organizativas y el STEG ha optado por una vía mucho más pragmática, lo que le ha valido una suerte de aislamiento creciente. El sindicato magisterial ha cobrado mayor fuerza en el siglo XXI y se ha consolidado por medio de la firma de pactos colectivos de condiciones de trabajo que lo empoderan hasta convertirse en un actor político más que en una organización gremial. Como actor político ha sido un aliado de los gobiernos de turno por los últimos 20 años, incluso de aquellos que fueron encontrados culpables de los peores niveles de corrupción. Y se ha fortalecido en la medida que su favor político hacia el Gobierno se compensa con periódicos aumentos salariales y otros beneficios.

Asimismo, es relevante mencionar que estos pactos colectivos por definición buscan dignificar y mejorar las condiciones laborales de los docentes. Según el diario Prensa Libre⁵ el primero de estos fue firmado en 2008 durante el gobierno de Álvaro Colom. Sin embargo, en algunos casos⁶ se cuestiona que estos se han negociado de forma secreta, lo cual refuerza las dudas respecto a los propósitos y alcances de lo pactado, más allá de los meros incrementos salariales.

-
- 4 Mazariegos Rivas, A. I. (2018, noviembre 04). "En el conflicto está la esencia de los movimientos sociales". plazapublica.com.gt. Recuperado octubre 26, 2021, de <https://www.plazapublica.com.gt/content/ricardo-saenz-de-tejada-en-el-conflicto-esta-la-esencia-de-los-movimientos-sociales>.
 - 5 España, M. (2020, noviembre 30). 21 días para firmar un nuevo pacto y el Mineduc ha desembolsado Q8 mil millones en 10 años. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/21-dias-para-firmar-un-nuevo-pacto-y-el-mineduc-ha-desembolsado-q8-mil-millones-en-10-anos/>.
 - 6 Solorzano, S. (2021, octubre 5). Negociación con Joviel en secreto; Mineduc pide Q.19.9 millardos para el 2022. *La Hora*.gt. <https://lahora.gt/negociacion-con-joviel-en-secreto-mineduc-pide-q19-9-millardos-para-2022/>.

Uno de los movimientos más visibles es el indígena. En particular fortalecido a partir de 1992 (V centenario de la llegada española) y del proceso de paz (1986-1996). El hilo transversal más visible en el proceso de paz fue la multiculturalidad y el plurilingüismo del país, el reconocimiento de la coexistencia de diferentes pueblos y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, en medio de un contexto internacional favorable, marcado por el reconocimiento de instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989).

Los Acuerdos de Paz que permitieron el final del conflicto armado interno (1960-1996) incluyeron referencias específicas a la educación y los derechos de los pueblos indígenas. En especial el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (1995) dio un fuerte impulso al reclamo de una educación incluyente culturalmente y la transformación de las políticas educativas para acoger el reclamo de la diversidad étnica, lingüística y cultural. Este acuerdo estableció la realización de una reforma educativa y mandó la creación de una comisión paritaria (Estado-pueblos indígenas) para el diseño de dicha reforma. En 1997 se trabajó en tal diseño que se terminó en julio de 1998. Y a partir de entonces se inició un proceso que resultó lento y difícil para implementar las grandes transformaciones propuestas por la reforma educativa⁷.

Es un hecho notorio que, a diferencia de otros muchos países de la región, la influencia en la reforma educativa no provino tanto de los organismos financieros internacionales sino de los Acuerdos de Paz, lo que permitió una mayor legitimidad del proceso y de los documentos que la definieron. La Reforma Educativa se planteó como la posibilidad de construir un país más incluyente y equitativo por medio de la educación, por ello la importancia que surgiera la propuesta del diseño de esta desde la comisión paritaria mencionada en el párrafo anterior.

El Diseño de Reforma Educativa fue el que originó posteriormente el nuevo Currículo Nacional Base para cada uno de los niveles y ciclos educativos y que, con algunas readecuaciones, continúa vigente. Estos se conformaron por los perfiles de ciudadanos que se quería formar y los ejes curriculares, áreas, metodología y competencias que contribuirían a dicha formación y que contribuirían a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables, entre ellas, la población indígena.

El movimiento indígena aglutinado en la Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala (COPMAGUA) cobró fuerza y se convirtió en un interlocutor frecuente del Estado y específicamente del Ministerio de Educación. Sin embargo, 25 años después de la firma de la paz el movimiento se ha visto disminuido y los logros concretos han sido discretos frente a las expectativas que se crearon. El sistema educativo sigue disponiendo solo de la opción de la educación bilingüe intercultural (EBI) que es mínima, de importancia secundaria y desprovista de calidad y perspectiva.

Ba Tiul (2019), sugiere que el movimiento indígena no es homogéneo y que se han identificado algunas corrientes en su seno: “la economicista, la indigenista, la neoindigenista y, últimamente, la tendencia mayanista.” En relación con las principales diferencias entre estas corrientes, el mismo autor, citando a Acevedo 2007, sugiere que estas “responden, por un lado, como el Otro

7 <http://www.reaula.org/administrador/files/Dise%C3%B1o%20de%20la%20Reforma%20Educativa%20web.pdf>

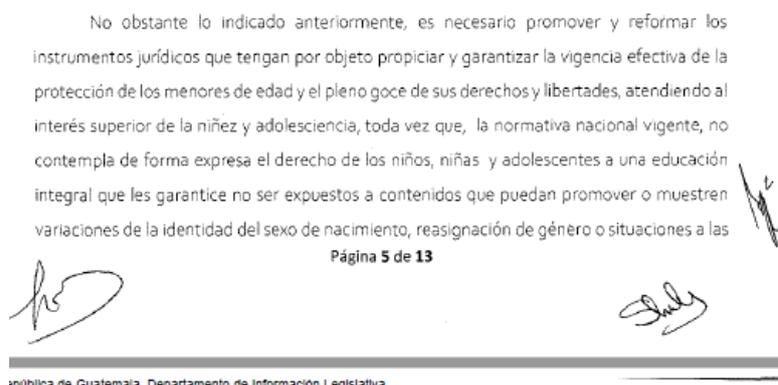
(no indígena, ladino o mestizo) caracteriza al indígena (maya y xinka) y, por el otro, como el indígena ve al Otro, caracterizado este por el Estado y la sociedad en su conjunto”.

Otro movimiento social de creciente presencia es el de las organizaciones de mujeres y feministas. Ha cobrado mucha visibilidad en las últimas dos décadas y mantiene una agenda beligerante respecto de las políticas públicas. En el caso de la educación la principal demanda se concentra en el desarrollo de la educación integral en sexualidad y la educación no sexista.

Aunque han conseguido avances importantes a nivel normativo el sistema educativo, tradicionalmente dirigido por grupos conservadores que frecuentemente rechazan estas demandas y evitan que el sistema educativo desarrolle enfoques básicos como los indicados. Generalmente, organizaciones conservadoras, las iglesias y sectores políticos presentes en el Congreso de la República chocan con las demandas del movimiento de mujeres y hasta ahora han impedido que el sistema educativo incluya las demandas planteadas.

Esta situación se ejemplifica claramente con la presentación de la iniciativa de ley 5940⁸, que dispone aprobar ley para garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia contra los trastornos de la identidad de género y fue conocida por el pleno del congreso el 13 de septiembre de 2021 y trasladada a las comisiones de gobernación, Derechos Humanos y de Educación, Ciencia y Tecnología para dictamen correspondiente. Dicha iniciativa señala en la exposición de motivos que el propósito es proteger a la niñez y adolescencia de situaciones que puedan generar traumas que repercutan en la personalidad como futuros adultos. En la imagen a continuación, se muestra un fragmento de la exposición de motivos mencionada.

Figura 2. Extracto de la iniciativa de ley 5940



que de estar expuestos podrían condicionar su desarrollo sexual y provocar variaciones de la identidad sexual natural en el menor, lo cual resultaría en traumas que luego repercuten de forma grave en la personalidad del futuro adulto.

Fuente. Adaptada de la iniciativa de ley 5940, del Congreso de la República de Guatemala. Departamento de Información Legislativa, (2022).

8 Congreso de la República. Iniciativa de Ley 5940 disponible en: https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/5787#gsc.tab=0

Usualmente, las temáticas vinculadas con educación integral de la sexualidad, educación no sexista, género y otras vinculadas a esta, como identidad de género, resultan muy sensibles en el contexto guatemalteco, y generalmente, las batallas se libran en el terreno educativo. Pues se considera que estas son parte de una ideología que atenta contra la familia y los valores de la sociedad guatemalteca, por lo que no deben ser abordadas en el sistema educativo, sino que es la familia quien debe instruir a sus hijos en dichas temáticas.

En cuanto a los grupos vulnerables en el país, si bien la pobreza y la pobreza extrema coloca en condiciones de vulnerabilidad a un porcentaje importante de la población, a esta se intersectan algunas veces otras condiciones o situaciones que aumentan la vulnerabilidad, tales como el género, etnicidad, alguna discapacidad, edad, entre otras. Asimismo, es importante destacar que la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 aumentó y/o agravó algunas situaciones de vulnerabilidad de los pueblos indígenas, especialmente de las mujeres, la población con discapacidad, población migrante y jóvenes.

En este contexto, el Congreso aumentó algunos programas de protección social y designó fondos del presupuesto nacional para atención de la pandemia de la COVID-19. Sin embargo, existen fuertes críticos respecto de la utilización de dichos fondos, ya que hubo retrasos y anomalías en la compra de vacunas, retrasos en el pago de personal de salud y de la misma forma, los bonos de ayuda no llegaron para algunas poblaciones.

En cuanto a la población con discapacidad, el censo 2018⁹ estima que un 10.38% de la población tiene alguna discapacidad. Si bien, existen algunos programas y políticas para facilitar el acceso e inclusión de grupos vulnerables a educación, salud, empleo, entre otros; aún persisten importantes barreras estructurales que no favorecen dicha inclusión. Al respecto, el Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales -IIPS- de la Universidad de San Carlos¹⁰ señala que los grupos vulnerables aún se encuentran excluidos, por parte del Estado de Guatemala, de las políticas y programas.

En cuanto a algunos programas educativos destinados a población con discapacidad pueden mencionarse las becas para estudiantes con discapacidad en escuelas oficiales¹¹, el cual apoya la integración de estudiantes que tienen algún tipo de discapacidad a los centros educativos públicos en los niveles preprimario, primario y medio. Dicha integración se apoya por medio de una beca de Q500.00 anuales provenientes del presupuesto de las Direcciones Departamentales de Educación en coordinación con la Dirección General de Educación Especial -DIGEESP- del Ministerio de Educación.

9 Instituto Nacional de Estadística-INE-. (n.d.) *Portal de Resultados del Censo 2018*. Recuperado octubre 21, 2021, de <https://www.censopoblacion.gt/cuantosomos>.

10 *Debates Nacionales: Inclusión y Diversidad en Guatemala*. (2021, abril). Debates Nacionales: Inclusión y Diversidad. Recuperado octubre 30, 2021, de <http://iips.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2021/04/Bolet%C3%ADn-No.-2-17042021.pdf>.

11 Acuerdo Ministerial 826-2009 Reglamento del Programa de Becas para estudiantes con discapacidad en escuelas oficiales.

1.3 EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA

De acuerdo con el censo 2018¹² Guatemala cuenta con 14,901,286 millones de habitantes, el mayor porcentaje de la población 61.0% se distribuye en el grupo poblacional de 15 - 64 años y la edad promedio se encuentra en 26.49 años, es decir, una población joven. Según el censo, el 56.0% de la población se autoidentifica como ladina, seguido por el 41.7% como Maya, Xinka 1.8%, como extranjeros el 0.2%, Afrodescendiente, Creole o Mestizo el 0.2%, y Garífuna el 0.1%. El 53.85% de la población se concentra en las áreas urbanas y el 46.15% en el área rural.

Figura 3. Porcentaje de población por autoidentificación étnica (2018)



Fuente. Reproducida del Portal de resultados del Censo 2018, de INE, 2020 (<https://www.censopoblacion.gt/cuantossomos>)

En cuanto al promedio de años de estudio, el censo¹³ reporta 5.3 años para las mujeres y 5.8 para los hombres, esto significa que algunos ni siquiera completan los 6 años de escolaridad del nivel primario. Lo cual plantea dificultades para continuar estudiando y por consiguiente limita seriamente las oportunidades laborales a las que estas personas pueden acceder. Usualmente, estas personas se incorporan a la Población Económicamente Activa -PEA- en el sector de empleos informales o de subsistencia. Para 2019 la Encuesta Nacional de Egresos y Gastos¹⁴ reporta que el 35.35% de la Población Económicamente Activa lo constituían mujeres entre de 15 años y más, muchas de las cuales no habían completado la escolaridad primaria.

12 Instituto Nacional de Estadística-INE-. (n.d.) *Portal de Resultados del Censo 2018*. Recuperado octubre 21, 2021, de <https://www.censopoblacion.gt/cuantossomos>.

13 Instituto Nacional de Estadística-INE-. (n.d.) *Portal de Resultados del Censo 2018*. Recuperado octubre 21, 2021, de <https://www.censopoblacion.gt/cuantossomos>.

14 Instituto Nacional de Estadística-INE-. (n.d.). *Estadísticas Vitales -Instituto Nacional de Estadística-INE*. Estadísticas vitales-Instituto Nacional de Estadística-INE. Recuperado octubre 23, 2021, de <https://www.ine.gob.gt/ine/vitales/>.

Figura 4. Años promedio de estudio por sexo (2018)



Fuente. Reproducida del Portal de resultados del Censo 2018, de INE, 2020 (<https://www.censopoblacion.gt/cuantossomos>)

En cuanto a los indicadores demográficos, el Instituto Nacional de Estadística¹⁵ reporta que la tasa bruta de natalidad para 2019 fue de 22.1 y la tasa global de fecundidad está alrededor de 2.5. La tasa bruta de mortalidad para ese mismo año se encuentra en 5.2. Mientras que la tasa de mortalidad infantil (2019) es de 19.9, siendo el departamento de Alta Verapaz el que reporta una tasa muy alta, superior a la nacional, de 46.1.

En cuanto a la migración, del 1 de enero al 18 de octubre del 2021, el Instituto Guatemalteco de Migración¹⁶ reporta un total de 8,775 retornados¹⁷, este dato incluye hombres y mujeres, mayores y menores de edad acompañados y no acompañados. De este total el 57.23% son hombres y el 21.91% mujeres. Esta misma fuente¹⁸, reporta un total de 3,819 retornados procedentes de México del 01 de enero al 14 de octubre de 2021. Ambos totales, retornados de Estados Unidos de Norteamérica y de México, suman un total de 12,594 personas retornadas al suelo guatemalteco en 2021.

A partir de 2018 se ha observado un aumento en el número y frecuencia de caravanas de migrantes que pasan por el territorio guatemalteco, siendo este país un paso obligado hacia México. La Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe de la OIM ONU¹⁹ señala que es difícil estimar el número de personas que conforman las caravanas. Sin embargo,

15 Instituto Nacional de Estadística-INE-. (n.d.) Portal de Resultados del Censo 2018. Recuperado octubre 21, 2021, de <https://www.censopoblacion.gt/cuantossomos>.

16 Guatemaltecos retornados vía aérea de Estados Unidos de Norteamérica. (n.d.). Recuperado octubre 23, 2021, de <https://igm.gob.gt/wp-content/uploads/2021/07/GUATEMALTECOS-RETORNADOS-VIA-AEREA-PROVINIENTES-DE-ESTADOS-UNIDOS-AL-18-DE-OCTUBRE-DEL-2021.pdf>.

17 Retornados: personas que infringieron el reglamento migratorio del país de procedencia de retorno. (<https://igm.gob.gt/wp-content/uploads/2021/07/GUATEMALTECOS-RETORNADOS-VIA-AEREA-PROVINIENTES-DE-ESTADOS-UNIDOS-AL-18-DE-OCTUBRE-DEL-2021.pdf>).

18 Guatemaltecos Retornados vía aérea procedentes de México. (n.d.). Recuperado octubre 23, 2021, de <https://igm.gob.gt/wp-content/uploads/2021/07/GUATEMALTECOS-RETORNADOS-VIA-AEREA-PROVINIENTES-DE-MEXICO-AL-14-DE-OCTUBRE-2021.pdf>.

19 Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe OIM ONU & Astles, J. (2019, n.d.). *Las Caravanas Migrantes explicadas*. rosanjose.iom.int. Recuperado octubre 28, 2021, de <https://rosanjose.iom.int/site/es/blog/las-caravanas-migrantes-explicadas>.

menciona que las personas optan por esta modalidad pues consideran que es menos riesgosa, muchas veces empujadas por una diversidad de factores entre los que se encuentra la pobreza, la violencia, la poca o nula escolaridad que dificulta acceder a mejores oportunidades laborales, los efectos del cambio climático en sus comunidades y la búsqueda de mejores oportunidades de vida.

1.4 PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

El país ha tenido importantes constantes históricas que se vinculan con el proceso educativo. En este pueden considerarse tres elementos que han estado presentes en la evolución de la educación del país: el abordaje de la multiculturalidad y el pluringüismo, la participación de la iglesia en los procesos educativos y la incidencia de la perspectiva militar. En la siguiente tabla se presenta de forma resumida de los hechos más relevantes.

Tabla 1. Principales acontecimientos históricos

Período	Principales acontecimientos educativos	Influencia en el sistema educativo nacional
<p>Colonia</p> <p>Independista</p>	<p>1535- Creación de la Escuela de Primeras Letras (González Orellana, 2007, pág70)</p> <p>1646- Se decretó que en las poblaciones indígenas debía haber un maestro que enseñara español todos los días a los niños entre los cinco y los ocho años (Richards & Richards, 1999, pág236)</p> <p>1821 -Política de Castellanización: el español como medio para “convertir a los nativos al cristianismo” (Yrigoyen Fajardo, 2000, 8)</p> <p>1824 -Decreto del Congreso Constituyente solicita la erradicación de los idiomas indígenas (Yrigoyen Fajardo, 2001, 12)</p>	<p>Inicia la enseñanza en el país</p> <p>Modelo de segregación en la política lingüística</p> <p>Política lingüística asimilacionista</p>
<p>Mariano Gálvez (1831-1838)</p>	<p>1831-Publicación de las Bases el Arreglo General de la Instrucción Pública que entre otras cosas establece que:</p> <p>la instrucción impartida por el Estado será pública, uniforme y gratuita.</p> <p>la organización de la educación: primera instrucción que abre a la infancia a la entrada en sociedad; segunda instrucción que prepare a la juventud para la vida civil; y tercera instrucción que habilite a los hombres para ejercer profesiones particulares.</p> <p>la educación debe ser accesible a todos los individuos de ambos sexos.</p> <p>la enseñanza privada quedará libre, observando reglas de buena política, la moral cristiana, los principios de la Constitución Política y del Estado. Deberá contar con autorización para su funcionamiento.</p> <p>Las escuelas normales formarán a los maestros.</p> <p>Disciplina: se prohíbe la corrección con azotes.</p> <p>Metodología de enseñanza: debe ser uniforme con posibilidad de variar los libros elementales (Hernández, 1984).</p>	<p>El Estado se hace cargo de la educación pública.</p> <p>Inicio de la organización de los niveles educativos.</p> <p>Igualdad de educación para ambos sexos.</p> <p>Se establece la normativa de funcionamiento de la educación pública y privada.</p> <p>Creación de Escuelas Normales.</p> <p>Se definen elementos comunes en el proceso de enseñanza.</p>

<p>Rafael Carrera</p> <p>Jefe de Estado (1844-1847) y</p> <p>Presidente vitalicio (1847-1848; 1851-1865)</p>	<p>La ley Pavón promueve que la iglesia retome el control sobre la educación pública.</p> <p>1852: Decreto No. 88 «Reglamento para todas las Escuelas de Primeras Letras de la República», entre lo que destaca:</p> <p>Las escuelas estarán bajo la inspección del padre cura, un representante de la municipalidad y un vecino de la parroquia elegido por el padre cura. La Comisión nombrará a los maestros.</p> <p>En las escuelas de niñas adicional a los ramos de enseñanza se les instruirá en coser, bordar, economía doméstica y otras materias propias de su sexo.</p> <p>Todas las escuelas se pondrán bajo el patrocinio de un Santo, cuya efigie se colocará en el altar que habrá en la testera de la escuela. Todos los días, los niños se arrodillarán delante del Altar e invocarán al Santo Patrono.</p> <p>El maestro inculcará a los niños la obligación de respetar, amar, obedecer y servir a sus padres y mayores, a los sacerdotes y a las autoridades superiores que son los representantes de Dios en la tierra.</p> <p>La jornada será de 8:00 a las 12:00 de la mañana y de las 3:00 a las 5:00 de la tarde, de lunes a sábado. (Hernández, 1984)</p>	<p>La Iglesia a cargo de la educación pública</p> <p>Se involucra a las municipalidades en las funciones de la escuela</p> <p>Se establece diferenciación de aprendizajes por género.</p> <p>Doble jornada escolar de lunes a sábado</p>
<p>Miguel García Granados</p> <p>(1871-1873)</p>	<p>Se reimprime el Catecismo Político Constitucional de la República Mejicana como texto para las escuelas. Se contó con un programa mejicano que fundamenta las reformas liberales para producir un Estado secularizado (Hernández, 1984, pág10)</p> <p>1872 Creación del Ministerio Especial de Instrucción Pública (Hernández, 1984, pág9)</p>	<p>Se promueve la secularización del Estado, se constituye la educación pública</p> <p>Institucionalización dentro de la estructura de gobierno</p>

<p>Justo Rufino Barrios (1873-1885)</p>	<p>1873- Se nacionalizan los seminarios clericales (Hernández, 1984, pág11). Se asumió el control total del sistema educativo, prohibiendo a los religiosos tener centros educativos. Educación acorde al positivismo.</p> <p>1875- Ley Orgánica de Instrucción Pública</p> <p>Se permite el funcionamiento de escuelas particulares con libertad de cátedra (Hernández, 1984, pág11).</p> <p>Nuevos objetivos de la educación primaria: «Formar hombres sanos de cuerpo y espíritu, con aptitudes morales e intelectuales para ser ciudadanos dignos de una sociedad republicana y libre.»</p> <p>Se establece la Dirección General de Instrucción Pública que se encargaría de supervisar la metodología empleada por los docentes en la enseñanza. Se consideraban inaceptables los métodos de enseñanza que tienden a desarrollar la memoria. Los procedimientos deben ser graduales para no violentar el espíritu de los alumnos (Hernández, 1984, pág12).</p> <p>Uso de uniforme.</p> <p>1879- Decreto No. 254: «Ley Orgánica y Reglamentaria de Instrucción Pública», que establece:</p> <p>Garantiza la libertad de enseñanza, esta es laica.</p> <p>La enseñanza privada es fomentada por el gobierno, ejerciendo vigilancia para la conservación del orden, la moral y las leyes.</p> <p>Estructura: la instrucción pública se divide en primaria, secundaria, normal y profesional.</p> <p>La instrucción primaria costeadada por el Estado:</p> <p>es gratuita.</p> <p>se divide en: elemental y complementaria.</p> <p>la primaria elemental es obligatoria para los individuos de ambos sexos desde los 6 hasta los 14 años.</p> <p>La instrucción primaria complementaria no es obligatoria, pero las autoridades influirán por medios persuasivos para que no carezcan de ella.</p> <p>la duración de las clases en cada grado es de 30 minutos e intervalos de 10 minutos entre una y otra</p> <p>1887: establecimiento de la educación parvularia (Hernández, 1984, pág34)</p>	<p>Educación pública asumida por el Estado.</p> <p>Surge la educación privada con libertad de cátedra.</p> <p>Instrucción integral.</p> <p>Inicio de la supervisión educativa</p> <p>Se decretan los estudios del nivel secundario para obtener el diploma de bachiller en ciencias y letras</p> <p>Educación primaria gratuita y obligatoria</p> <p>Se establece la educación parvularia</p>
<p>Manuel Estrada Cabrera (1898-1920)</p>	<p>Al perpetuarse en el poder desatendió el sistema educativo teniendo como uno de sus resultados la militarización de las escuelas y redujo los salarios a docentes. Durante su gobierno se fusionaron en un solo establecimiento los centros de formación de docentes en la ciudad capital. Este se llamó Escuela Normal de Varones e Instituto de indígenas y estuvo a cargo de maestros extranjeros (FLACSO, 2010)</p>	<p>Militarización de las escuelas</p> <p>Surge la Escuela Normal de Varones</p>
<p>José María Orellana (1921-1926)</p>	<p>1923- se realizó el Congreso Pedagógico con el objetivo de revisar la escasez de maestros y la falta de perfeccionamiento docente.</p> <p>Se crearon las escuelas normales de maestros, en las que se estudiaba un año y los docentes egresados daban clases en los grados superiores de la primaria. Se enviaron maestros a formarse en el exterior para perfeccionarse (FLACSO, 2010)</p>	<p>Creación de Escuelas Normales de Maestros</p>

<p>Lázaro Chacón González</p> <p>(1926-1930)</p>	<p>1927-Publicación Decreto No. 960 «Ley Orgánica de Educación Pública», que establece entre otros:</p> <p>rectoría del Gobierno en la educación pública.</p> <p>se garantiza la libertad de enseñanza.</p> <p>La función docente requiere capacidad.</p> <p>La educación es laica.</p> <p>Interés por la educación indígena.</p> <p>Educación cívica.</p> <p>La educación se divide en dos ciclos: preparación general (primaria, secundaria, normal y especial) y universitaria.</p> <p>1929 -se amplió la formación docente a dos años y se inició con la planificación de la Escuela Normal de Maestros Rurales y se fundó la escuela normal de maestras para párvulos y la escuela normal superior, que funcionó con el propósito de formar a docentes a nivel superior que pudieran desempeñar eficientemente la docencia en el plano secundario y normal. Luego por su mal funcionamiento, se decidió incorporarla a la Universidad Estatal (FLACSO, 2009).</p>	<p>Primera Ley Orgánica de Educación Pública</p> <p>Creación de la Escuela Normal de Maestros Rurales y la Normal de Maestras para párvulos</p> <p>Surge la Escuela Normal Superior que fue incorporada a la universidad estatal</p>
<p>Jorge Ubico Castañeda</p> <p>(1878-1946)</p>	<p>Se clausuraron escuelas normales y se restringió el criterio docente (FLACSO, 2010).</p> <p>1939- se dictó un Decreto para la militarización de toda la segunda enseñanza incluyendo las escuelas normales. Se nombraron militares de alto rango como directores de los establecimientos educativos. La disciplina estaba a cargo de un cuerpo de oficiales. Las normales fueron dotadas con mobiliario y los edificios escolares remozados. Los profesores estaban asimilados a tenientes.</p> <p>Se estudiaron varios cursos de carácter militar que eran parte del plan de estudios describiendo la militarización de la educación como una extraña simbiosis entre la didáctica y el arte de la guerra (González Orellana, 2007).</p>	<p>Clausura de las Escuelas Normales.</p> <p>Militarización de la segunda enseñanza</p>

<p>La revolución de 1944</p> <p>Juan José Arévalo (1945-1951) y Jacobo Árbenz (1951-1954)</p>	<p>Impulsó la creación de establecimientos para la formación de docentes y nuevamente se abrieron los institutos normales que habían sido clausurados durante las dictaduras de Cabrera y Ubico. El gobierno continuó impulsando actividades para el desarrollo de los docentes e inició la especialización docente. Se dio continuidad a estos esfuerzos durante el período de Jacobo Árbenz y además se elaboró el anteproyecto de la Ley Orgánica de Educación Nacional (González Orellana, 2007).</p> <p>1945 creación del Programa Nacional de Alfabetización para adultos (González Orellana, 2007)</p> <p>1944- Se declara la autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala y se indica que la misma está conformada por siete facultades, entre ellas la Facultad de Humanidades (<i>Reseña Histórica: Facultad De Humanidades</i>, 2014).</p> <p>1944- Creación de la Asociación Nacional de Maestros-ANM- (Álvarez Aragón, Virgilio, 2009).</p> <p>Asesinato de María Chinchilla, docente que participo en una manifestación solicitando aumento salarial para los maestros. (González Orellana 2007)</p> <p>1945- El 18 de enero de 1945 la ANM se transforma en Sindicato de Trabajadores de la Educación -STEG- (Álvarez Aragón, Virgilio, 2009)</p> <p>Se impulsa el crecimiento del sistema educativo, se mejoran los salarios de los docentes, se desmilitarizan las escuelas y se establecen políticas educativas que procuraban el desarrollo social y económico del país.</p> <p>Se crea el Instituto Indigenista (que mantuvo un enfoque asimilista para abordar el “problema indígena”).</p> <p>Se crea el modelo pedagógico de las escuelas Tipo Federación que representaban el concepto de una educación moderna. (Álvarez Aragón, Virgilio, 2009)</p>	<p>Reapertura de institutos normales</p> <p>Inicia la especialización docente</p> <p>Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación Nacional</p> <p>Programa Nacional de Alfabetización</p> <p>Autonomía de la Universidad estatal</p> <p>inicios de la organización magisterial</p> <p>Se instaura la celebración del Día del Maestro el 25 de junio.</p> <p>Inicio de sindicatos docentes</p> <p>Se desarrolla propuesta pedagógica nacional</p>
<p>Carlos Castillo Armas (1954-1957)</p>	<p>Publicación del Decreto-Ley No. 558: «Ley Orgánica de Educación Nacional», establece entre otros:</p> <p>Fines de la educación: democracia en oposición al comunismo, capacitar para una perspectiva histórica de las leyes de educación en Guatemala y los desafíos actuales para una nueva Ley de Educación Nacional.</p> <p>Estructura: la educación se divide en escolar y extraescolar a pesar de que no desarrolla lo referido a la educación extraescolar (Argueta Hernández, 2006).</p>	<p>Se publica la Ley Orgánica de Educación Nacional</p> <p>Surge la educación extraescolar</p>
<p>Alfredo Enrique Peralta Azurdia (1963-1966)</p>	<p>1961-<i>Estatuto provisional de los trabajadores del Estado, Capítulo de la dignificación y catalogación del magisterio</i>. (Decreto Legislativo 1485)</p> <p>1964-Seminario Nacional sobre problemas de la Educación Rural Guatemalteca: se realizó la revisión del sistema de educación para niños indígenas. Se realizaron recomendaciones que luego orientarán la Política bilingüe. Dentro de éstas estuvo el nombramiento de docentes indígenas para los estudiantes que ingresaban por primera vez a la escuela (Cifuentes, 1988).</p> <p>1965-Constitución declara el idioma español como idioma oficial (Artículo 4) Ley Orgánica de Educación (Artículo 60).</p> <p>1965-Se nombraron los primeros 60 instructores bilingües con escolaridad de sexto grado primaria. Esta figura luego se conoció como Promotores Educativos Bilingües (Cifuentes, 1988).</p>	<p>Establece mecanismos de contratación, remuneración y ascensos. Sigue vigente.</p> <p>Se comienza a hablar de una política bilingüe en la enseñanza.</p> <p>Español como idioma oficial.</p>

<p>Kjell Eugenio Laugerud (1974-1978)</p> <p>Romero Lucas García (1978-1982), Ríos Montt (1982-1993) y Mejía Víctores (1983-1985)</p>	<p>Publicación del Decreto Legislativo No. 73-76: «Ley de Educación Nacional», establece entre otros:</p> <p>Las Direcciones Regionales de Educación aparecen, pero no llegan a funcionar.</p> <p>Las prioridades del Ministerio son: alfabetización, castellanización y educación para el desarrollo.</p> <p>Se establece la fundación de centros de experimentación técnico-pedagógica.</p> <p>Surge la supervisión educativa que proporcionará orientación técnica pedagógica a los docentes. (Cifuentes, 1988)</p> <p>Creación de los Institutos Experimentales de Educación Básica con Orientación Ocupacional -PEMEM (Acuerdo 001-1973)</p> <p>Se lanza la Campaña Nacional de Alfabetización de adultos, con alta coordinación y presencia militar. (Cifuentes, 1988)</p> <p>El aparato estatal en su conjunto pasa a ser regido por la estrategia contrainsurgente, la educación se sujeta a directrices militares. (Cifuentes, 1988)</p> <p>El país vive los momentos más crueles de la guerra interna. Se reportan las masacres, la violencia selectiva y la muerte de incontables intelectuales, incluyendo líderes magisteriales. (Cifuentes, 1988)</p> <p>1986: Ley Nacional de Alfabetización Congreso de la República de Guatemala DECRETO NÚMERO 43-86</p>	<p>Se pretende descentralizar la ejecución de planes y programas educativos</p> <p>Institutos PEMEM</p> <p>Campaña de alfabetización</p> <p>Militarización de todo el aparato público</p> <p>Se institucionalizan los programas de alfabetización a través de CONALFA por mandato Constitucional.</p>
---	--	---

<p>Conflicto armado interno (1960-1996)</p>	<p>El sistema educativo como parte de la educación pública fue parte de estrategia contrainsurgente</p> <p>1984-Creación del Programa Nacional de Educación Bilingüe Intercultural -PRONEBI- (Acuerdo Gubernativo 1093-84)</p> <p>1985- Se promulga la Constitución Política de la República de Guatemala: la cual establece el reconocimiento de la población del país: comunidades indígenas y lenguas vernáculas.</p> <p>1988-El presidente Cerezo aprueba los estatutos y reconoce personería jurídica del STEG (Álvarez Aragón, Virgilio, 2009)</p> <p>1991-Aprobación Decreto 12-91 Ley Nacional de Educación (Álvarez Aragón, Virgilio, 2009)</p> <p>1992- Centro Nacional de Pruebas (Cenpre) que funcionó con fondos de USAID, bajo la orientación técnicas del Sistema Nacional para el Mejoramiento de los Recursos Humanos y Adecuación curricular -SIMAC- y el proyecto BEST de Fortalecimiento de la Educación Básica de USAID-BEST. (Álvarez Aragón, Virgilio, 2009)</p> <p>En la década de los noventa, también iniciaron varias experiencias en educación bilingüe intercultural por medio de instituciones gubernamentales como no gubernamentales. Hubo un crecimiento acelerado en la cantidad de docentes que atendían esta modalidad.</p> <p>1993- Se crea el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo -PRONADE- (Acuerdo Gubernativo 768-93), con el objetivo de coadyuvar al aumento de la cobertura y al mejoramiento de los servicios educativos y la participación de las comunidades interesadas. En este programa inician las Juntas Escolares, los Comités Educativos -COEDUCAS- y aparecen las Instituciones de Servicios Educativos ISEs (Álvarez Aragón, Virgilio, 2009)</p> <p>Algunos enfoques consideran que este programa representaba la punta de lanza del modelo privatizador de la educación basado en el traslado de costos a las familias más pobres, la desarticulación del servicio docentes público y consecuentemente la desaparición de instituciones sociales como el seguro social, en el marco de las políticas de ajuste estructural y el Consenso de Washington.</p> <p>1995-Autorización de la creación de los Institutos de Educación por Cooperativa (Acuerdo Legislativo 17-95)</p> <p>1995-PRONEBI adquiere la categoría de Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural -DIGEBI- (Acuerdo Gubernativo 726-95)</p>	<p>Creación PRONEBI</p> <p>Constitución política de Guatemala.</p> <p>Personería jurídica STEG</p> <p>Ley Nacional de Educación</p> <p>Inicios de procesos de evaluación educativa.</p> <p>Inician experiencias de EBI</p> <p>PRONADE</p> <p>Se inician las organizaciones de padres de familia.</p> <p>Institutos por Cooperativa</p> <p>DIGEBI</p>
<p>Álvaro Arzú Irigoyen (1996-2000)</p>	<p>1996- Firma Acuerdos de Paz y Reforma Educativa, Reconocimientos de pueblos e idiomas, Propuesta de programas de formación, renovación del currículo, reconocimiento de estudios de poblaciones desarraigadas (Álvarez Aragón, Virgilio, 2009)</p> <p>1996 Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar -PRONERE- (MINEDUC,1996)</p> <p>1996-Creación de las Direcciones departamentales de Educación, (Acuerdo Gubernativo 165-96)</p> <p>1997-Surge la Comisión Paritaria de Reforma Educativa -COPARE- (MINEDUC, 1997)</p> <p>1998- El Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos autorizó la separación de la Facultad de Humanidades de la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media -EFPEM-(<i>Reseña Histórica: Facultad De Humanidades</i>, 2014)</p> <p>1998-Creación del programa Telesecundaria (Acuerdo Ministerial 39-98)</p>	<p>Diseño de Reforma educativa sobre el que se fundamenta el Currículo Nacional Base -CNB-</p> <p>Primeras pruebas muestrales nacionales de tercero y sexto primaria (1997) e inicio de esfuerzos para evaluaciones de lectura y matemática en k'iche', kaqchikel, q'eqchi' y mam.</p> <p>Desconcentración de la administración de los servicios educativos.</p> <p>Encargada de recibir propuestas de diversos sectores para el Diseño de Reforma Educativa.</p> <p>Surge EFPEM-USAC</p> <p>Programa Telesecundaria.</p>

<p>Alfonso Portillo Cabrera (2000-2004)</p>	<p>Se crearon nueve escuelas normales bilingües interculturales, 22 de educación física y cuatro interculturales. (Álvarez Aragón, Virgilio, 2009)</p> <p>Dando cumplimiento a lo acordado en la reforma educativa, se implementó el Programa de Desarrollo Profesional del Recurso Humano -PDP- y se inició la discusión acerca de la transformación de las Escuelas Normales. (MINEDUC,2000)</p> <p>2001- Se emite la Ley de Desarrollo Social que incluye la enseñanza de la educación integral en sexualidad EIS. (Decreto 42-2001)</p> <p>2003- Creación de Institutos Nacionales de Educación Básica de Telesecundaria (Acuerdo Ministerial 675-2003)</p> <p>2003-Creación del Vice Despacho de Educación Bilingüe e Intercultural (Acuerdo Gubernativo 526-2003)</p> <p>Se aprueban los nuevos currículos nacionales base para preprimaria y primaria (MINEDUC, 2004)</p> <p>Se crea e impulsa el Movimiento Nacional de Alfabetización (MONALFA). (MINEDUC,2004)</p> <p>2003- Se emite la Ley de Idiomas Nacionales y se crea la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala. (Decreto 19-2003)</p> <p>2003-Se emite el acuerdo gubernativo de Generalización de la Educación Bilingüe Multicultural e Intercultural (Acuerdo Gubernativo 22-2004)</p> <p>2002-2003 Se desarrolla la consulta nacional sobre la reforma educativa: Diálogos y consensos.</p>	<p>Escuelas normales bilingües interculturales.</p> <p>Surge el PDP e inicia la discusión sobre la transformación de las escuelas normales.</p> <p>Ley de Desarrollo Social, inició EIS</p> <p>Institutos de Telesecundaria</p> <p>Vice Despacho de Educación Bilingüe e Intercultural</p> <p>Currículos Nacionales preprimaria y primaria</p> <p>Ley de Idiomas Nacionales y ALMG</p> <p>Consulta Nacional Reforma Educativa</p>
<p>Oscar Berger (2004-2008)</p>	<p>2004-El Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar - PRONERE- realiza la Evaluación del rendimiento en lectura y matemática de primero y tercero primaria Y evaluación anual del rendimiento en lectura y matemática de los estudiantes graduandos (Álvarez Aragón, Virgilio, 2009)</p> <p>2005- Creación del Sistema Nacional de Evaluación e Investigación Educativa -SINEIE- (Álvarez Aragón, Virgilio, 2009)</p> <p>2005- Se presenta el Currículo Nacional Base -CNB- para los niveles primario y medio.</p> <p>2005- Se establece la integración en el currículo de aspectos relacionados con sexualidad, responsabilidad y factores de riesgo en la Ley de acceso universal y equitativo a los métodos de planificación familiar y su incorporación en el Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (Decreto Legislativo 87-2005)</p> <p>2006- Capacitaciones docentes enfocadas en Lectura y Matemáticas y no se dio continuidad al -PDP para docentes en servicio. (Álvarez Aragón, Virgilio, 2009)</p> <p>La formación inicial de docentes sufrió una transformación curricular en la que se incrementó a cuatro años (Álvarez Aragón, Virgilio, 2009)</p>	<p>PRONERE: Evaluación anual de graduandos.</p> <p>SINEIE</p> <p>CNB</p> <p>Aspectos de EIS integradas al Currículo.</p> <p>Transformación de la formación inicial docente</p>

<p>Álvaro Colom (2008-2012)</p>	<p>Programas de cohesión social: Escuelas Abiertas y Transferencias condicionadas</p> <p>Continuidad del PADEP (MINEDUC, 2008)</p> <p>2008 Creación de la Dirección General de Evaluación, e Investigación Educativa -DIGEDUCA- (Acuerdo Gubernativo 225-2008)</p> <p>2008- Creación de la Dirección General de Educación Especial -DIGEESP- (Acuerdo Legislativo 58-2007 publicado en el Diario oficial el 5 de marzo de 2008)</p> <p>2008-Se establece el Consejo Nacional de Educación-CNE- (Acuerdo Gubernativo 304-2008)</p> <p>2008: Pacto Colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el MINEDUC y los sindicatos: proponente, firmantes y adherentes de trabajadoras y trabajadores de dicho ministerio (MINEDUC, 2008).</p> <p>2010-Carta acuerdo entre Ministerio de Educación y Ministerio de Salud pública y Asistencia social -Prevenir con Educación- (MINEDUC, 2008)</p> <p>2011- Presentación de propuesta de carrera docente, parte académica y técnico-administrativo. Elaborado por EFPEM en consenso son STEG-conocido como libro azul-</p> <p>2011-Publicación de las Políticas Educativas</p>	<p>Políticas y programas de Cohesión social</p> <p>Dirección General de Evaluación e Inv. Educativa del MINEDUC.</p> <p>Dirección de General de Educación Especial del MINEDUC</p> <p>Consejo Nacional de Educación</p> <p>Pacto Colectivo</p> <p>Establecimiento de estrategias intersectoriales en EIS, SSRR y prevención de VIH</p> <p>Propuesta Carrera Docente</p>
<p>Otto Pérez Molina (2012-sept 2015)</p>	<p>2014- Establecimiento de la Mesa Técnica de Educación -Prevenir con Educación- para operativizar la implementación de estrategias de EIS y Prevención de Violencia (EIS-PV) (Acuerdo Ministerial 1120-2014)</p> <p>2015 Creación de la Unidad de Género con Pertinencia Cultural y protección integral de la niñez, adolescencia y juventud -UGP- (Acuerdo Ministerial 02-2015)</p> <p>2015- Establecimiento de la Mesa Nacional por la Educación Integral en Sexualidad -MENEIS- convocada por EFPEM-USAC</p>	<p>Mesa Técnica -Prevenir con Educación-</p> <p>Unidad de Género -MINEDUC</p> <p>Mesa Nacional por la EIS</p>
<p>Jimmy Morales (2016-2020)</p>	<p>2018- Programa de profesionalización para docentes del ciclo básico (PADEP/CB)</p> <p>2018-Pacto Colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el MINEDUC y los sindicatos: proponente, firmantes y adherentes de trabajadoras y trabajadores de dicho ministerio (MINEDUC, 2019).</p> <p>Transformación curricular del ciclo básico</p>	<p>Primer programa de profesionalización docentes del ciclo básico</p> <p>Pacto colectivo</p>
<p>Alejandro Giammattei Falla (2020- actualidad)</p>	<p>Marzo 2020-Suspensión de clases debido a la crisis sanitaria causada por la COVID-19</p> <p>Pactos colectivos docentes</p>	<p>Pacto colectivo</p>

1.5 RESUMEN DE LOS DESAFÍOS Y LAS LAGUNAS DE CONOCIMIENTO

Al hacer la revisión histórica de la educación en Guatemala pueden apreciarse algunos temas que constantemente aparecen con diferentes matices y que siguen siendo desafíos para el sistema educativo. Uno de ellos es la presencia de las Iglesias en las decisiones vinculadas a educación, influencia que continúa hoy en temas clave tales como Educación Integral en Sexualidad, Formación Ciudadana, Enfoque de Género, entre otros.

En concreto, la Educación Integral en Sexualidad- EIS- continúa siendo un desafío en el país, donde el Observatorio de Salud Reproductiva -OSAR-²⁰ reporta “35,290 nacimientos de adolescentes entre 15 a 19 años y 948 nacimientos de niñas entre 10 a 14 años”. Estas cifras convierten este tema en una situación que debe abordarse como un problema de educación y de salud pública, más allá de las creencias religiosas de las autoridades ministeriales o de la jerarquía de las iglesias. Sin embargo, aún se hace necesario continuar haciendo incidencia política y técnica, a diferentes niveles, para una real incorporación de esta en el currículo, en un enfoque más allá del biologicista, así como su integración en los programas de formación inicial docente, creación de materiales educativos de apoyo docente para concretar su implementación.

También es necesario continuar dialogando e investigando cómo incorporar la EIS y otras temáticas vinculadas respetando la cosmovisión de los pueblos indígenas, cómo hacerlo con perspectiva de género e interculturalidad y cómo trabajar con las creencias y tabúes que se manejan en torno al tema entre docentes, padres y madres de familia, representantes de iglesias, sindicatos docentes, formadores de formadores, jóvenes, etc.

En otro orden de ideas, al hacer el recorrido por la evolución histórica del sistema educativo guatemalteco en otros períodos se identifica una tendencia a la militarización del proceso educativo. Algunos de estos resabios permanecen actualmente, tales como la celebración de la independencia patria con un desfile de corte militar en el que participan instituciones educativas, dicho desfile es acompañado por bandas escolares que hasta hace pocos años cambiaron su nombre pues eran llamadas “bandas de guerra”. Esta influencia puede apreciarse también en las concepciones de disciplina y rigor en algunas instituciones educativas que continúan privilegiando una obediencia ciega y sin cuestionamientos a las normativas institucionales.

Por último, también se identifican, desde la época colonial, distintas concepciones acerca de cómo debía abordarse la educación y castellanización de los indígenas, discusión que aún hoy continúa, ya que aún es difícil hablar de un modelo de Educación Bilingüe Intercultural -EBI-, así como de su abordaje metodológico, materiales y recursos para docentes y estudiantes, formación de docentes bilingües, entre otros. En algunos casos, es frecuente también escuchar que continúa presente la idea que la EBI es para los indígenas, pero no para poblaciones ladinas o mestizas, quienes frecuentemente relacionan educación bilingüe con idioma extranjero-español, pero no con el aprendizaje de un idioma nacional.

Por ello en el contexto nacional aún es necesario continuar haciendo investigación para comprender y desarrollar un modelo de educación bilingüe intercultural que facilite educación de calidad a los estudiantes cuyo primer idioma no es el español. La Ley de Idiomas Nacionales, reconoce 22 comunidades lingüísticas en el pueblo maya, además del Xinka y el Garífuna, debido a lo que esta complejidad idiomática supone, es preciso que, por lo menos los idiomas mayoritarios, K'iche', Kaqchiquel, Q'eqchi' y Mam sean utilizados como lenguaje de instrucción, por lo menos los tres primeros años del nivel primario, y no solamente como medio de comunicación en las escuelas.

20 Observatorio de Salud Reproductiva -OSAR-. (2021). *Registro de nacimientos y embarazos en niñas y adolescentes de enero a junio 2021*. Registro de nacimientos y embarazos en niñas y adolescentes de enero a junio 2021. Recuperado octubre 30, 2021, de <https://osarguatemala.org/registro-de-nacimientos-y-embarazos-en-ninas-y-adolescentes-de-enero-a-junio-2021/>.

En este sentido, es preciso continuar investigando cómo ocurre el proceso de aprendizaje de la lectoescritura inicial en dichos idiomas y posteriormente cómo facilitar la transferencia al español. Esto podría apoyar estrategias de permanencia y retención de los niños, y principalmente las niñas, para que finalicen la escuela.

Asimismo, la transformación del nivel medio continúa siendo un desafío para el sistema educativo nacional, el cual incluye desde la cobertura del Estado en este nivel, el diseño curricular del ciclo básico y diversificado, la autorización de diplomas y carreras, la profesionalización de los docentes en servicio, la inversión en infraestructura hasta la revisión de modelos educativos, tales como Telesecundaria, PEMEM, INEB, e Institutos por Cooperativa. Estos últimos, si bien en su momento fueron innovaciones importantes dentro del sistema, (telesecundaria, PEMEM), no han tenido transformaciones sustanciales que los actualicen tanto en su fundamentación filosófico-pedagógica y curricular, como en cuanto a la tecnología e infraestructura necesaria para su funcionamiento.

En cuanto a los docentes en servicio del nivel medio es hasta 2018 que se implementa el primer programa de profesionalización para estos docentes. Ya que si bien, cuentan con un título de profesorado extendido por alguna de las universidades del país, en su mayoría este no es una especialización en el área que enseñan, lo cual tiene importantes implicaciones en los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Es un desafío para el país continuar con esta profesionalización de los docentes que se encuentran en las aulas para asegurar que se mejora la calidad educativa del nivel medio.

En cuando a la profesionalización docente en general, pero principalmente en el nivel medio, es preciso profundizar en la investigación de otros modelos de profesionalización docente en servicio, que permitan que aquellos que no son docentes especializados en la asignatura que imparten puedan, en un tiempo determinado, contar con esta especialidad sin que ello implique dejar de trabajar. De la misma forma, es importante indagar cómo estos modelos pueden enriquecerse con la confirmación de comunidades de aprendizaje profesionales que beneficien directamente a las instituciones donde estos docentes laboran. Es preciso en este nivel, también acercarse a las universidades, que son las instituciones formadoras de docentes de enseñanza media, a las realidades de las instituciones, sus carencias y fortalezas, para que el modelo de formación pueda responder, pero sobre todo adelantarse a las demandas que plantea la docencia en entornos desafiantes.

REFERENCIAS

- Álvarez Aragón, V. (2009). *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina -Guatemala*. Peter Fischer-Bollin. <https://gazeta.gt/wp-content/uploads/2017/08/sindicatos-docentes-y-reformas-educativas-en-america-latina.pdf>
- Argueta Hernández, B. (2006). *Una perspectiva histórica de las leyes de educación en Guatemala y los desafíos actuales para una nueva Ley de Educación Nacional* (Dr. Bienvenido Argueta Hernandez, Maria Luisa de Gomez, Alice Patricia Burgos Paniagua ed.) [X Encuentro Nacional de Investigadores Educativos de Guatemala]. <http://biblio3.url.edu.gt/Libros/2011/leges.pdf>
- Banco Mundial. (2021, octubre 6). *Guatemala Panorama general*. Guatemala Panorama general. Recuperado octubre 20, 2021, de <https://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview#1>

- Ba Tiul, K. (2019). Movimiento indígena, Estado, Democracia y Partidos Políticos en Abya Yala*. In *Antología del Pensamiento Crítico guatemalteco contemporáneo* (1ed. ed., pág 778). Ana Silvia Monzón (Comp.). <https://doi.org/10.2307/j.ctvtwx2km.20>
- Cifuentes, E. H. (1988). *Educación Bilingüe en Guatemala*. MINEDUC-PRONEBI.
- Debates Nacionales: Inclusión y Diversidad en Guatemala*. (2021, abril). Debates Nacionales: Inclusión y Diversidad. Recuperado octubre 30, 2021, de <http://iips.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2021/04/Bolet%C3%ADN-No.-2-17042021.pdf>
- España, M. (2020, noviembre 30). 21 días para firmar un nuevo pacto y el MINEDUC ha desembolsado Q8 mil millones en 10 años. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/21-dias-para-firmar-un-nuevo-pacto-y-el-MINEDUC-ha-desembolsado-q8-mil-millones-en-10-anos/>
- FLACSO. (2010). La formación de docentes en Guatemala: proyecto apoyo al diálogo y negociación para las reformas educativas de segunda generación. En *Texto para el debate educativo Texto No. 1 Formación Docente en Guatemala* (ppág 65-80). Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN-/ Universidad de San Carlos de Guatemala.
- González Orellana, C. (2007). *Historia de la Educación en Guatemala* (Sexta ed.). Editorial Universitaria. https://books.google.com.gt/books?id=bx6zuvBucRkC&printsec=frontcover&hl=es&source=gb_s_g_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- Guatemaltecos retornados vía aérea de Estados Unidos de Norteamérica*. (n.d.). Recuperado octubre 23, 2021, de <https://igm.gob.gt/wp-content/uploads/2021/07/GUATEMALTECOS-RETORNADOS-VIA-AEREA-PROVINIENTES-DE-ESTADOS-UNIDOS-AL-18-DE-OCTUBRE-DEL-2021.pdf>
- Guatemaltecos Retornados vía aérea procedentes de México*. (n.d.). Recuperado octubre 23, 2021, de <https://igm.gob.gt/wp-content/uploads/2021/07/GUATEMALTECOS-RETORNADOS-VIA-AEREA-PROVINIENTES-DE-MEXICO-AL-14-DE-OCTUBRE-2021.pdf>
- Hernández, M. (1984). *Historia de la creación del Ministerio de Educación en Guatemala Creación y primeros años* (CENALTEX ed.). <https://www.MINEDUC.gob.gt/estadistica/2012/data/Conozcanos/Historia.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística-INE-. (n.d.). *Estadísticas Vitales -Instituto Nacional de Estadística-INE*. Estadísticas vitales-Instituto Nacional de Estadística-INE. Recuperado octubre 23, 2021, de <https://www.ine.gob.gt/ine/vitales/>
- Instituto Nacional de Estadística-INE-. (n.d.) *Portal de Resultados del Censo 2018*. Recuperado octubre 21, 2021, de <https://www.censopoblacion.gt/cuantosomos>
- Instituto Nacional de Estadística -INE-. (n.d.) *Portal de Resultados del Censo 2018*. Portal de Resultados del Censo 2018. Recuperado octubre 28, 2021, de <https://www.censopoblacion.gt/mapas>
- Mazariegos Rivas, A. I. (2018, noviembre 04). "En el conflicto está la esencia de los movimientos sociales". *plazapublica.com.gt*. Recuperado octubre 26, 2021, de <https://www.plazapublica.com.gt/content/ricardo-saenz-de-tejada-en-el-conflicto-esta-la-esencia-de-los-movimientos-sociales>
- MINEDUC. (2008). *Pacto Colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el MINEDUC y los sindicatos: proponente, firmantes y adherentes de trabajadoras y trabajadores de dicho ministerio*. https://www.MINEDUC.gob.gt/portal/documents/pacto_colectivo.pdf
- MINEDUC. (2019). *Pacto Colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el MINEDUC y los sindicatos: proponente, firmantes y adherentes de trabajadoras y trabajadores de dicho ministerio*.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Instituto Nacional de Estadística (INE), ICF International,. (2017, enero). *Informe Final. VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015*. *ine.gob.gt*. Recuperado octubre 20, 2021, de <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2021/04/27/20210427195413QDinUvuRa9GjopyXaTuNMxc3gd6Jq1Q1.pdf>
- Mujeres en la PEA*. (n.d.). *ine.gob.gt/ine*. Recuperado octubre 23, 2021, de <https://www.ine.gob.gt/ine/wp-content/uploads/2021/03/DDM-04-1024x1024.jpg>
- Observatorio de Salud Reproductiva -OSAR-. (2021). *Registro de nacimientos y embarazos en niñas y adolescentes de enero a junio 2021*. Registro de nacimientos y embarazos en niñas y adolescentes de enero a junio 2021. Recuperado octubre 30, 2021, de <https://osarguatemala.org/registro-de-nacimientos-y-embarazos-en-ninas-y-adolescentes-de-enero-a-junio-2021/>

- Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe OIM ONU & Astles, J. (2019). *Las Caravanas Migrantes explicadas*. rosanjose.iom.int. Recuperado octubre 28, 2021, de <https://rosanjose.iom.int/site/es/blog/las-caravanas-migrantes-explicadas>
- Reseña Histórica: Facultad de Humanidades*. (2014). *Reseña Histórica: Facultad de Humanidades*. Recuperado octubre 23, 2021, de <http://www.humanidades.usac.edu.gt/usac/fahusac/resena-historica/>
- Richards, J., & Richards, M. (1999). Educación maya: Análisis histórico y contemporáneo de la política de educación en idiomas maya. In *Activismo Cultural Maya* (pág 236). Edward Fisher F & McKenna Brown. https://books.google.com.gt/books?id=_uA0WEIck-kC&pg=PA235&lpg=PA235&dq=Educaci%C3%B3n+Maya:+An%C3%A1lisis+hist%C3%B3rico+y+Contempor%C3%A1neo+de+la+Pol%C3%ADtica+de+Educaci%C3%B3n+en+Idiomas+mayas&source=bl&ots=CwsSg15_r3&sig=ACfU3U1bRXPOCaAj8N_AQRXiZk-G
- Solorzano, S. (2021, octubre 5). Negociación con Joviel en secreto; MINEDUC pide Q.19.9 millardos para el 2022. *La Hora.gt*. <https://lahora.gt/negociacion-con-joviel-en-secreto-MINEDUC-pide-q19-9-millardos-para-2022/>
- Vamosguatemala.com*. (n.d.). Nosotros. VAMOS Guatemala. Recuperado octubre 20, 2021, de <https://vamosguatemala.com/nosotros/>
- Yrigoyen Fajardo, R. (2001). *Justicia y multilingüismo Pautas para alcanzar una Justicia Multilingüe en Guatemala*. (Primera ed.). Litho Press. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAF304.pdf

CAPÍTULO 2

EL IMPACTO DEL COVID-19 EN EL SISTEMA EDUCATIVO

2.1 CLASES EN LA ESCUELA

El ciclo escolar²¹ 2020 en Guatemala dio inicio el 8 de enero y estaba previsto que finalizara el 23 de octubre alcanzando los 180 días efectivos mínimos establecidos en ley²². A partir del primer caso reportado en Guatemala de COVID-19, el Gobierno suspendió las actividades presenciales en los centros educativos el lunes 16 de marzo, con el objetivo de disminuir el riesgo de contagio en la población. A esa fecha se llevaban alrededor de 40 días de clase. El ciclo escolar finalizó sin un retorno presencial a las aulas.

En el ciclo escolar 2021 las clases continuaron de forma no presencial por tiempo indefinido en el sector oficial. Los centros educativos privados solicitaron reiteradamente al Ministerio de Educación autorizar la activación de las clases presenciales. Se presume que estos reportaban pérdidas económicas importantes, tal como lo hace ver un medio de comunicación escrito: El retraso en la cancelación de cuotas escolares por parte de los padres de familia, el mantenimiento de las instalaciones, el pago de las planillas y los servicios han puesto en aprietos a cerca de cinco mil colegios privados en el país, durante el confinamiento a causa del COVID-19. Paralelo a esto, los centros educativos enfrentan el reto de desarrollar nuevas formas de enseñanza (González, 2020).

El Ministerio de Educación llevó a cabo acciones como el desarrollo y distribución de protocolos de bioseguridad para el regreso a clases durante el ciclo escolar 2020²³ los cuales fueron aprobados por el MSPAS, así como la vacunación de docentes que inicia en el ciclo 2021 junto con la de estudiantes la que continúa en 2022.

Desde los inicios de la pandemia, el Ministerio de Educación trabajó en coordinación con el Ministerio de Salud, como ente rector en estos casos según lo establece el código de salud nacional:

«En caso de epidemia o riesgo socioambiental, el Ministerio de Salud, conjuntamente con las demás instituciones del sector y otros sectores involucrados, deberán emitir las normas y procedimientos necesarios para proteger a la población»²⁴.

21 En Guatemala se hace diferencia entre el ciclo escolar que son la cantidad de días de clase y el ciclo lectivo que se refiere al ciclo de procesos administrativos asociados al ciclo escolar.

22 Reglamento de la Ley de Educación Nacional Acuerdo Gubernativo M de E No. 13-77.

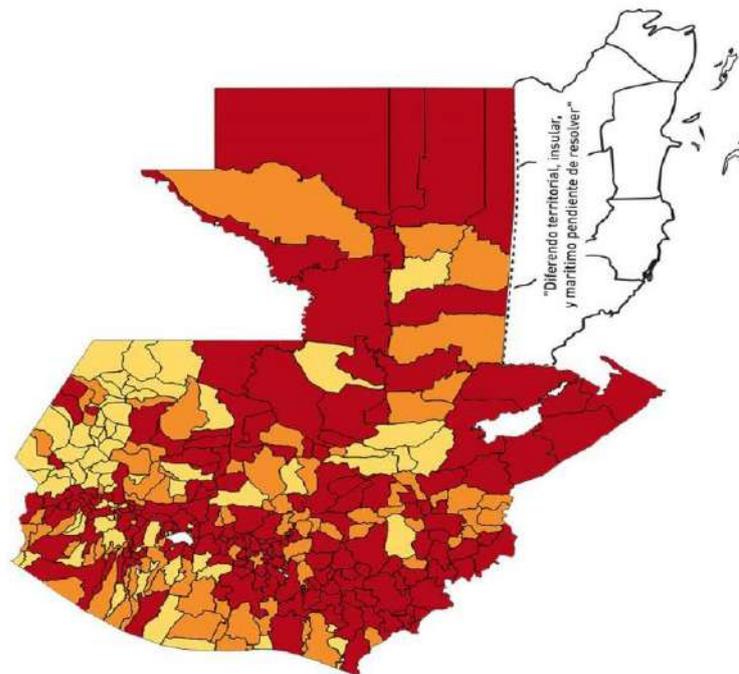
23 <https://aprendoencasayenclase.mineduc.gob.gt/index.php/protocolos-para-el-regreso-a-clases/>.

24 Decreto 90-97, Código de Salud. [Congreso de la República de Guatemala]. Artículo 58 sobre la vigilancia de la salud. 03 de noviembre de 1997.

El Ministerio de Salud emitió diferentes disposiciones para el regreso a las actividades presenciales, en las que se incluyeron las del sistema educativo²⁵. En el ciclo 2021, el regreso a clases presenciales dependía del riesgo epidemiológico del área donde se encuentra ubicado cada centro educativo. Este se clasifica en cuatro niveles de alerta sanitaria: verde, amarilla, naranja y roja, siendo la verde la de menor riesgo y la roja de riesgo mayor. La información se presenta para cada uno de los 340 municipios del país y se actualiza y publica cada dos semanas²⁶. Las actividades presenciales se podían retomar cuando la alerta municipal estaba en anaranjado (un nivel menor a la alerta máxima).

El 6 de enero de 2022 el Ministerio de Salud emite una nueva norma sanitaria para la prevención y control de infecciones por SARS-CoV-2 y otras epidemias²⁷, para los centros del sistema educativo nacional, las cuales afectan el ciclo escolar 2022. El tablero de regulaciones según la alerta sanitaria para los centros educativos establece que en la alerta roja la docencia se llevará a distancia o de forma virtual en su totalidad. Luego, en las siguientes dos alertas, se permite la modalidad híbrida con diferencias en el aforo (naranja de 4 m² y amarilla de 2.5 m²). En la alerta verde, que es la de menor riesgo epidemiológico, se permite la modalidad totalmente presencial si se garantiza el distanciamiento físico de 1.5m².

Figura 5. Alerta municipal reportada por el MSPASS, al 5 de febrero de 2022



Fuente. Reproducida del Portal del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Tablero de alertas COVID-19 de MSPAS, Alerta municipal reportada al 5 de febrero de 2022 (<https://covid19.gob.gt/semaforo.html>)

25 Acuerdo Ministerial No. 300-2020 Norma sanitaria para la prevención y control de infecciones por SARS-CoV-2 y otras epidemias, para los centros del sistema educativo nacional [Ministerio de Salud] 22 de diciembre de 2020 y su reforma: Acuerdo Ministerial No. 69-2021, Reforma al Acuerdo Ministerial Número 300-2020, de fecha veintidós (22) de diciembre de dos mil veinte (2020), que contienen la norma sanitaria para la prevención y control de infecciones por SARS-CoV-2 y otras epidemias, para los centros del sistema educativo nacional y actualización del tablero de alerta sanitaria para los centros del sistema educativo nacional [Ministerio de Salud].

26 <https://covid19.gob.gt/semaforo.html>

27 Acuerdo Ministerial Número 6-2022 [Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social]. NORMA SANITARIA PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE INFECCIONES POR SARS-CoV-2 Y OTRAS EPIDEMIAS, PARA LOS CENTROS DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL. 06 de enero de 2022.

En el mapa se constata que en ese momento se encontraban 74 municipios en alerta amarilla, 85 naranja y 181 en rojo.

Luego, el 26 de enero de 2022 el MSPAS se retracta de la disposición emitida, con otro acuerdo²⁸ en el que «ajusta» la normativa anterior adicionando un artículo de facultad excepcional, donde se indica que el MINEDUC podrá disponer que los centros educativos funcionen en modalidad híbrida en alerta roja, bajo la estricta responsabilidad y con la debida autorización de los padres. Se establece el aforo en aulas y patios de juego de 6 m² y se autoriza el uso de transporte escolar.

El Calendario escolar para el ciclo 2022 establece que el inicio de clases para los centros educativos del sector público es a partir del 15 de febrero²⁹ y cierra el 30 de noviembre³⁰.

En un inicio las actividades presenciales se podían retomar cuando la alerta municipal estaba en anaranjado (un nivel menor a la alerta máxima) pero las disposiciones han ido cambiando conforme el avance de la epidemia. A continuación, los acuerdos publicados:

Tabla 2. Acuerdos legales publicados sobre la norma sanitaria de 2020 a 2022

Acuerdo publicado por el Ministerio de Salud	Publicación ³¹	Disposición según el nivel de alerta
Acuerdo Ministerial No. 300-2020 Norma sanitaria para la prevención y control de infecciones por SARS-CoV-2 y otras epidemias, para los centros del sistema educativo nacional [Ministerio de Salud] 22 de diciembre de 2020 ³²	29 de diciembre de 2020	<p>Alerta roja: educación a distancia o desde casa</p> <p>Alerta naranja: Modalidad híbrida o dual (aprendizaje desde casa y presencial) con aforos de aulas limitadas a grupos de 4 m² por persona.</p> <p>Alerta amarilla: Modalidad híbrida o dual (aprendizaje desde casa y presencial) con aforos de aulas limitadas a grupos de 2.5 m² por persona.</p> <p>Alerta verde: Apertura completa con actividades presenciales con distanciamiento físico en aula</p>
Acuerdo Ministerial No. 69-2021, Reforma al Acuerdo Ministerial Número 300-2020, de fecha veintidós (22) de diciembre de dos mil veinte (2020), que contiene la norma sanitaria para la prevención y control de infecciones por SARS-CoV-2 y otras epidemias, para los centros del sistema educativo nacional y actualización del tablero de alerta sanitaria para los centros del sistema educativo nacional [Ministerio de Salud].	22 de marzo 2021	<p>Se hacen distintos ajustes en la normativa, y el tablero de alerta sanitaria para los centros del sistema educativo nacional queda de la siguiente forma:</p> <p>Alerta roja: educación a distancia o desde casa</p> <p>Alerta naranja: educación a distancia o desde casa</p> <p>Alerta amarilla: Modalidad híbrida o dual: modalidad híbrida o dual (aprendizaje desde casa y presencial en grupos escalonados)</p> <p>Aforo de aula limitado a 4 m² por persona</p> <p>Alerta verde: Apertura completa con actividades presenciales con distanciamiento físico en aula</p>

28 Acuerdo Ministerial No. 18-2022 [Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social]. Reforma al Acuerdo Ministerial No. 6-2022 de fecha 6 de enero de 2022, mediante el cual se aprobó la norma sanitaria para la prevención y control de infecciones por Sars-Cov-2 y otras epidemias, para los centros del sistema educativo nacional. 26 de enero de 2022. <https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/VisualizarDocumento?verDocumentoPrevia=True&versionImpresa=False&doc=135262>.

29 <https://agn.gt/ciclo-escolar-2021-comenzara-el-15-de-febrero/>

30 Acuerdo Ministerial No. 3475-2021 [Ministerio de Educación]. Establecer el calendario escolar 2022 para centros educativos del sector público. 07 de diciembre de 2021.

31 Publicación en el diario oficial. Se coloca esta fecha que es a partir de cuando los acuerdos publicados toman vigencia.

32 <https://www.MINEDUC.gob.gt/portal/documents/ACUERDO-300-2020.pdf>

<p>Acuerdo Ministerial No. 79-2021, Reforma al Acuerdo Ministerial Número 300-2020, de fecha veintidós (22) de diciembre de dos mil veinte (2020), que contienen la norma sanitaria para la prevención y control de infecciones por SARS-CoV-2 y otras epidemias, para los centros del sistema educativo nacional, Reformado por el Acuerdo Ministerial 69-2021 de fecha diecinueve (19) de marzo de dos mil veintiuno (2021) [Ministerio de Salud].</p>	<p>31 de marzo 2021</p>	<p>En el artículo de facultades excepcionales se faculta al MINEDUC para disponer de medidas temporales distintas a las establecidas en el acuerdo previamente publicado. Esta es principalmente para la asistencia en modalidad híbrida únicamente en el color naranja del Tablero de Alerta Sanitaria previo al análisis y opinión del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.</p>
<p>Acuerdo Ministerial Número 6-2022 [Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social]. NORMA SANITARIA PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE INFECCIONES POR SARS-CoV-2 Y OTRAS EPIDEMIAS, PARA LOS CENTROS DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL. 06 de enero de 2022³³.</p>	<p>10 de enero, 2022</p>	<p>Alerta roja: la docencia se llevará a distancia o de forma virtual en su totalidad.</p> <p>Alerta naranja: modalidad híbrida o dual (aprendizaje desde casa y presencial). Aforo de aula limitado a 4 m² por persona</p> <p>Alerta amarilla: modalidad híbrida o dual (aprendizaje desde casa y presencial)</p> <p>Aforo de aula limitado a 2.5 m² por persona</p> <p>Alerta verde: Modalidad totalmente presencial garantizando el distanciamiento de 1.5 m² por persona</p>
<p>Acuerdo Ministerial No. 18-2022 [Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social]. Reforma al Acuerdo Ministerial No. 6-2022 de fecha 6 de enero de 2022, mediante el cual se aprobó la norma sanitaria para la prevención y control de infecciones por Sars-Cov-2 y otras epidemias, para los centros del sistema educativo nacional. 26 de enero de 2022³⁴.</p>	<p>27 de enero, 2022</p>	<p>Se establece como facultad excepcional que el MINEDUC pueda disponer que los centros educativos en modalidad híbrida en alerta roja del tablero de alerta sanitaria.</p> <p>Alerta roja: modalidad híbrida o dual (aprendizaje desde casa y presencial). Aforo en aulas limitadas a 6 m² por persona</p>
<p>Acuerdo Ministerial No. 33-2022 [Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social]. Norma Sanitaria y control de infecciones por Sars-Cov-2, para los centros del sistema educativo nacional. 10 de febrero de 2022³⁵.</p> <p>Este acuerdo se deroga con la publicación del Acuerdo Ministerial 159-2021</p>	<p>11 de febrero, 2022</p>	<p>Se establece como facultad excepcional que el MINEDUC pueda disponer que los centros educativos privados funcionen en modalidad híbrida en alerta roja.</p> <p>Alerta roja: Modalidad híbrida o dual: cumpliendo con lo dispuesto en la facultad excepcional.</p> <p>En los casos que no se haga uso de la facultad excepcional aludida, la educación será a distancia o desde casa, 100 % virtual.</p> <p>Alerta naranja: modalidad híbrida o dual (aprendizaje desde casa y presencial). Hasta el 75 % del total de ocupación del aula.</p> <p>Alerta amarilla: modalidad híbrida o dual (aprendizaje desde casa y presencial en grupos escalonados). Hasta el 90 % del total de ocupación del aula.</p> <p>Alerta verde: Modalidad totalmente presencial.</p>

33 <https://www.mspas.gob.gt/acuerdos-ministeriales-2022?task=download.send&id=2834&catid=632&m=0>

34 <https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/VisualizarDocumento?verDocumentoPrevia=True&versionImpresa=False&doc=135262>

35 <https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/VisualizarDocumento?verDocumentoPrevia=True&versionImpresa=False&doc=135262>

<p>Acuerdo Ministerial No. 98-2022 [Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social]. REFORMAS AL ACUERDO MINISTERIAL NÚMERO 102-2021 DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL, DE FECHA 11 DE MAYO DE 2021, MEDIANTE EL CUAL SE APROBÓ LAS NORMA SANITARIA PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE INFECCIONES POR SARS-COV-2 Y OTRAS EPIDEMIAS, PARA LOS CENTROS DE CUIDADO INFANTIL DIARIO, PÚBLICOS Y PRIVADOS, QUE ATIENDEN A LOS NIÑOS Y NIÑAZ COMPRENDIDOS ENTRE DOS (2) Y CUARENTA Y OCHO (48) MESES DE EDAD. 21 de marzo de 2022.</p>	<p>6 de abril, 2022</p>	<p>Establece el uso universal de la mascarilla con excepción de niños menores de 2 años, distanciamiento físico de 1.5 m e higiene de manos.</p> <p>Los centros podrán funcionar en alerta roja con la debida autorización de los padres.</p> <p>Alerta roja: Modalidad híbrida o dual. Con burbujas de 10 integrantes máximo. El aula alberga y máximo del 50% de la ocupación.</p> <p>Alerta naranja: modalidad híbrida o dual. Con burbujas de 10 integrantes máximo. Hasta el 75 % del total de ocupación del aula.</p> <p>Alerta amarilla: modalidad híbrida o dual. Con burbujas de 10 integrantes máximo. Hasta el 85 % del total de ocupación del aula.</p> <p>Alerta verde: Modalidad totalmente presencial.</p>
<p>Acuerdo Ministerial No. 159-2021 [Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social]. REFORMAS AL ACUERDO MINISTERIAL NÚMERO 158-2022 DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL DE FECHA 11 DE MAYO DE 2022, QUE CONTIENE EL SISTEMA DE ALERTAS Y DISPOSICIONES SANITARIAS PARA LA APERTURA A LA NUEVA NORMALIDAD³⁶</p>	<p>13 de mayo, 2022</p>	<p>Establece en el artículo 4 de Disposiciones sanitarias que para la apertura de todas las actividades económicas, laborales, educativas en todos sus niveles, técnicas, de capacitación y de cuidado infantil presentando tres disposiciones: Higiene de manos, distanciamiento físico de 1.5 metros en alerta roja tanto en espacios abiertos como cerrados y en alerta naranja en espacios cerrados y este se exceptúa en alerta amarilla y verde. Uso obligatorio de mascarillas en alerta roja en espacios abiertos y cerrados y su uso en alerta naranja y amarilla en espacios cerrados. Se exceptúan a los niños menores de dos años.</p>
<p>Acuerdo Ministerial número 1600-2022 [Ministerio de Educación]. NORMA SANITARIA PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE INFECCIONES POR SARS-COV-2 PARA LOS CENTROS DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL³⁷</p>	<p>23 de mayo, 2022</p>	<p>Alerta roja: uso obligatorio de mascarilla en espacios abiertos y cerrados. Distanciamiento de 1.5 m.</p> <p>Alerta naranja y amarilla: uso obligatorio de mascarilla en espacios cerrados. Distanciamiento de 1.5 m. En recreos, educación física y actividades es obligatorio el uso de mascarilla en espacios cerrados.</p> <p>Alerta verde: se recomienda distancia de 1.5 m</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa citada.

36 <https://twitter.com/lahoragt/status/1525111042359152641/photo/1>

37 <https://drive.google.com/file/d/1oZPmVMhxv8IFsSFdugb1AiDwqZMWUwAA/view?fbclid=IwAR0WTEJqSUs1MwMqYEFmlmDsiNKM-g0PukHCZIWzjOog8HNYs8xfGHo6Wk>

2.2 EDUCACIÓN A DISTANCIA

El Ministerio de Educación desarrolló en 2020 el Plan integral para la prevención, respuesta y recuperación ante el coronavirus (COVID-19) en el que se establecieron las siguientes líneas estratégicas:

Línea 1: Incidencia curricular y atención a estudiantes en el sistema educativo

Línea 2: Plan Institucional de Respuesta PIR

Línea 3: Infraestructura

Línea 4: Monitoreo, análisis y sistematización de la información

En la línea de incidencia curricular y atención a estudiantes en el sistema educativo se considera el objetivo de mantener la prestación del servicio educativo a través de diversas alternativas pedagógicas y andragógicas para todos los estudiantes (MINEDUC, 2020, pág. 4). En esta línea curricular se gestionó el programa Aprendo en Casa.

- El programa Aprendo en Casa contó con una serie de acciones y recursos que buscaban dar continuidad al proceso educativo de forma no presencial. Estos son:
- Medios de difusión: para informar a la comunidad educativa acerca de la programación.
- Sesiones de aprendizaje: destinado a estudiantes de preprimaria, primaria, básico y diversificado. A través de medios masivos como la televisión, radio y medios impresos (prensa).
- También se incluyeron programas radiales.

Junto a estos materiales se colocaron a disposición de la comunidad educativa recursos digitales tales como la plataforma institucional llamada MINEDUC digital³⁸ y otras gratuitas con apoyo de fundaciones como la PruebaT. Estos recursos digitales fueron complementados por bibliotecas escolares virtuales. También el Programa Nacional de Educación Alternativa PRONEA puso a disposición su sitio virtual para el nivel preprimario y medio³⁹.

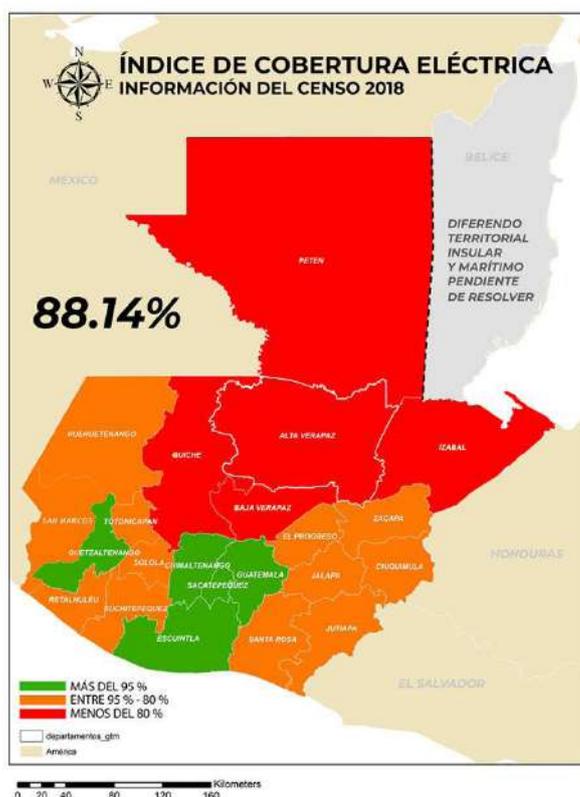
Además, se llevaron a cabo sesiones de aprendizaje por televisión en alianza con una de las televisoras nacionales. En días alternos se presentan sesiones de aprendizaje para preprimaria, primaria y secundaria. En la programación se destinaron 30 minutos para Matemática y 30 minutos para Comunicación y Lenguaje para cada grado. Con esta organización, quedan en promedio 2.5 horas de clases semanales para cada grado de primaria. Esto se complementa con el trabajo de las guías de autoaprendizaje, aunque en la práctica no fue así debido a que los tiempos de entrega de las guías no coincidieron con la programación de los contenidos a desarrollar en la televisión.

Otro desafío para atender los programas educativos es que no en todas las comunidades se tiene cobertura eléctrica. El promedio del país es de 88.14% de cobertura (a partir de los datos del censo de población de 2018) pero hay más departamentos afectados que otros. Por ejemplo, en el departamento de Alta Verapaz la cobertura es un poco menor del 50%. Afectando principalmente a las poblaciones más rurales e indígena del país.

38 <https://digital.mineduc.gob.gt/>

39 <https://digeex.mineduc.gob.gt/digeex/>

Figura 6. Cobertura eléctrica a nivel departamental



Fuente. Reproducida del Portal del Ministerio de Energía y Minas información general electrificación rural con base a datos de Censo de población 2018, Índice de cobertura eléctrica información del censo 2018, 2020 (<https://mem.gob.gt/que-hacemos/area-energetica/electrificacion-rural/informacion-general-er/?msclid=8385f540b07211ecb774c37bb4edbd85>).

La televisión y la radio sólo pueden ser utilizados como medios secundarios o de apoyo, dada la unidireccionalidad de la comunicación y la dificultad de alcanzar la pertinencia necesaria para procesos de aprendizaje. Estos medios tienen limitaciones de cobertura, 70.5 % y 65.3 %, respectivamente (Instituto Nacional de Estadística, 2018), ya sea por disponibilidad del servicio como por los costos asociados (energía eléctrica, por ejemplo) y la falta de dispositivos en los hogares.

El material impreso entregado a los estudiantes fue considerado como el de mayor penetración, principalmente en áreas rurales. En el caso de la preprimaria se distribuyeron lineamientos con orientaciones para padres de familia, así como para primero y segundo grados, junto al texto de Lenguaje y Matemáticas que ya se encontraban en las aulas antes de la suspensión de las clases presenciales (distribuidos en los meses de febrero y marzo). A partir del tercer grado se programó la entrega de guías de autoaprendizaje de las cuales se entregaron en el ciclo escolar 2020 durante los meses de julio (segunda fase) y octubre (tercera fase).

En el nivel medio, Ciclo Básico se entregaron también guías de autoaprendizaje en las que se priorizaron tres áreas curriculares: Matemáticas, Comunicación y Lenguaje y Ciencias. La primera fase de materiales se entregó en abril, la segunda fase en julio y la tercera fase en octubre.

En el ciclo escolar 2021 el programa se actualizó llamándose Aprendo en Casa y en Clase, y se partió de una mejor organización de aprendizajes priorizados en tablas de alcance y secuencia (TAC) que fueron entregadas a las Direcciones Departamentales de Educación en el mes de mayo para el Ciclo Básico con el propósito que fueran entregadas a los docentes de su jurisdicción. Las TAC para todos los niveles educativos fueron publicadas en el portal del MINEDUC en el mes de octubre de 2021. Un mes antes de la finalización del ciclo.

A partir de las TAC que surgieron del currículo nacional vigente, se elaboraron las guías de autoaprendizaje. En primero y segundo primaria se entregaron nuevamente textos y a partir de tercero primaria un folleto de refuerzo de aprendizaje en febrero y el módulo de aprendizaje no. 1 en mayo y junio. El módulo de aprendizaje no. 2 se distribuyó en junio y julio y el módulo no. 3 se puso a disposición de forma digital en el portal del MINEDUC. El último módulo, llamado de cierre, se entregó en noviembre.

Se previó que la metodología de entrega educativa sería a través del sistema híbrido o mixto, el cual se definió en el Acuerdo Ministerial número 2762-2020, que establece la Normativa que regirá el Sistema Educativo Nacional durante la pandemia COVID-19 como:

«Un tipo de entrega educativa que combina el aprendizaje en el aula y en casa, con el propósito que todos los estudiantes puedan continuar el proceso educativo de forma segura en los diferentes niveles del Sistema Educativo Nacional. Para su implementación se aplicarán estrategias didácticas y recursos educativos pertinentes al contexto, que promuevan aprendizajes significativos con la participación de la comunidad educativa»⁴⁰.

Se han tenido capacitaciones a docentes con temas como: el modelo híbrido, el uso de los recursos educativos, los procesos de evaluación, pero no se cuenta con información con relación a la efectividad de estas y su alcance real. La forma en que se llevan a cabo varía: hay procesos virtuales donde los docentes se conectan directamente, otros a través de las Direcciones Departamentales de Educación para que luego estas repliquen y en su mayoría tienen duración de horas en un día determinado.

La virtualidad es accesible solo para el 17 % de los hogares (Instituto Nacional de Estadística, 2018) y no se había utilizado como medio principal de aprendizaje antes de la pandemia. Ese porcentaje de hogares está limitado a las zonas urbanas y generalmente a la educación privada que goza de mejores condiciones y oportunidades. La amplia mayoría de la educación pública no alcanza a acceder, ya sea por limitaciones de cobertura del servicio, por el costo o por la falta de dispositivos para la conexión.

2.3 IMPACTO

La suspensión de clases presenciales ha afectado a 4,140,158⁴¹ estudiantes de 34,718 centros educativos de todos los sectores. Hasta el momento no existe información con relación a qué cantidad de estudiantes no se alcanzaron con las distintas alternativas para dar continuidad al aprendizaje.

40 Acuerdo Ministerial número 2762-2020, Normativa que regirá el Sistema Educativo Nacional durante la pandemia COVID-19. [Ministerio de Educación]. Artículo 4 sobre el modelo híbrido o mixto. 29 de septiembre de 2020.

41 Dato correspondiente a la matrícula 2020, DIPLAN.

El programa de alimentación escolar logró continuar gracias a las modificaciones que se realizaron a la normativa, permitiendo entregar raciones de comida a las familias que corresponden a la cantidad de días de clase. Para esto se montan dispositivos de entregas en los centros educativos donde directores y docentes las llevan a cabo.

En el ciclo escolar 2021 se generaron condiciones para la aplicación de una prueba diagnóstica para los estudiantes de todos los grados, esta fue administrada por los docentes. También se puso a disposición de los centros educativos en formato virtual una adaptación de la prueba para estudiantes del último año del Ciclo Diversificado en Lectura y Matemática. El propósito es contar con información con relación a cómo se encuentran los estudiantes en las habilidades básicas.

En marzo del 2022 se presentaron los resultados del proceso de evaluación de aprendizajes para los estudiantes del último año del Ciclo Diversificado. En 2021 un 32 % de estudiantes evaluados alcanzaron el logro en la prueba de lectura y un 17 % en la prueba de matemática. En el año 2019 el resultado fue de un 37% en Lectura y un 13 % en Matemática. A diferencia del proceso anterior, la evaluación del 2021 fue voluntaria, administrada en línea por lo que únicamente pudieron participar quienes tenían disponible equipo y servicio de internet y no se puede garantizar que estas se aplicaran con los mismos mecanismos en todos los centros lo que es parte de la estandarización del proceso; por lo que los resultados no son comparables.

Con relación a la violencia, se presume que esta se incrementó principalmente para las mujeres. ONU mujeres establece que en términos generales las denuncias de violencia hacia las mujeres se han incrementado⁴². La cultura de violencia de tipo sexual se afirma y se favorece en condiciones de encierro. El Observatorio de la Salud Reproductiva (OSAR)⁴³, reportó «35,290 nacimientos de adolescentes entre 15 a 19 años y 948 nacimientos de niñas entre 10 a 14 años» (OSAR, 2021).

La Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET)⁴⁴, indica que el Ministerio Público reporta 10 casos diarios de violencia de tipo sexual contra niñas y niños de 10 a 12 años, cometidos por adultos de su entorno cercano, incluyendo familia y centros.

2.4 DESPUÉS DEL COVID-19

La pandemia continúa en el país y afectará nuevamente el ciclo escolar 2022. A diferencia de los dos ciclos escolares anteriores, el MINEDUC ha definido el proceso de priorización, transición, nivelación y consolidación de los aprendizajes para orientar el diseño de materiales educativos y la práctica pedagógica.

Este proceso cuenta con la creación del Currículo emergente 2022, que parte de la adecuación curricular. Este currículo se constituye utilizando Tablas de alcance y secuencia TAS, en donde

42 ONU Mujeres América Latina y el Caribe, presenta el informe Dimensiones de género en la crisis del COVID-19 en Guatemala. En este aporta información sobre el liderazgo de las mujeres en la respuesta a la pandemia; el impacto socioeconómico en las mujeres; violencia contra las mujeres; y recomendaciones para la respuesta con enfoque de género. Disponible en: Dimensiones de género en la crisis del COVID-19 en Guatemala | ONU Mujeres - América Latina y el Caribe (unwomen.org).

43 <https://osarguatemala.org/registro-de-nacimientos-y-embarazos-en-ninas-y-adolescentes-de-enero-a-junio-2021/>.

44 <https://www.svet.gob.gt/temasdetrabajo/ni%C3%B1os-ni%C3%B1as-y-adolescentes-v%C3%ADctimas-de-violencia-sexual>.

se organizan los aprendizajes esperados de forma secuencial y progresiva⁴⁵. Este material se encuentra público en el portal del MINEDUC, y se tiene programado que el mismo se entregue de forma física en las aulas.

En marzo de 2022 el Ministerio de Educación presenta las normas de carácter temporal derivadas de la emergencia por la pandemia de la COVID-19, para el área y subárea, asignatura o su equivalente a seminario en el nivel de educación media, ciclo diversificado del sector público de los subsistemas de educación escolar y extraescolar⁴⁶ en donde se establece que los estudiantes graduandos deberán implementar un proceso de tutorías en las áreas de Matemática o Comunicación y Lenguaje como mínimo a dos estudiantes de un centro educativo público de los grados de segundo a cuarto grado del Nivel de Educación Primaria.

Para llevar a cabo esta tarea, los estudiantes, que se llamarán tutores en este proceso completarán dos etapas. La primera consiste en llevar a cabo una investigación bibliográfica relacionada con la participación ciudadana como factor de resiliencia en el sector educativo ante los efectos de la pandemia y sobre técnicas de investigación y didáctica para el aprendizaje de las áreas de Matemáticas y Comunicación y Lenguaje en el nivel de Educación primaria. La segunda etapa consiste en un proceso de formación de tutores para la cual el MINEDUC establecerá los lineamientos.

En este Acuerdo Ministerial no se establecen los mecanismos de monitoreo y evaluación para garantizar que el procedimiento efectivamente aporte a la recuperación de los aprendizajes.

El país ya ha tenido experiencia en donde los jóvenes del último año del Ciclo Diversificado participan en procesos educativos, específicamente en los procesos de alfabetización de adultos.

2.5 RESUMEN DE LOS DESAFÍOS Y LAS LAGUNAS DE CONOCIMIENTO.

El aprendizaje se considera uno de los principales desafíos. A pesar de que el MINEDUC presentó un plan estratégico para lograr la continuidad de este y reducir al máximo el impacto de la falta de clases sobre el mismo, no se consideró una estrategia para el reporte de información acerca de la efectividad de las intervenciones implementadas. Se asume que las brechas se ampliaron más para quienes no tienen las condiciones en el hogar para atender el modelo híbrido. El material impreso, que es tan importante para las regiones distantes y rurales, llegó en algunos casos tarde. Los docentes no fueron formados en su totalidad de herramientas pedagógicas que les permitieran atender la necesidad de aprendizaje de los estudiantes.

Los centros educativos del sector público funcionaron de forma irregular. En 2020 hubo un período de aproximadamente cuatro meses (marzo-junio) en los que estuvieron cerrados y el

45 Currículo Emergente 2022 - Aprendoencasayenclase (mineduc.gob.gt) <https://aprendoencasayenclase.mineduc.gob.gt/index.php/curriculo-emergente-2022/>.

46 Acuerdo Ministerial No. 692-202, ESTABLECER LAS NORMAS DE CARÁCTER TEMPORAL, DERIVADAS DE LA EMERGENCIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19, PARA EL ÁREA Y SUBÁREA, ASIGNATURA O SU EQUIVALENTE A SEMINARIO EN EL NIVEL DE EDUCACIÓN MEDIA, CICLO DIVERSIFICADO DEL SECTOR PÚBLICO DE LOS SUBSISTEMAS DE EDUCACIÓN ESCOLAR Y EXTRAESCOLAR. [Ministerio de Educación]. 04 de marzo de 2022. <https://drive.google.com/file/d/1Uki-GCfnjcfKqghclLa0QYmIBRTwQK6U/view?fbclid=IwAR1HhS9wdRgLUc-J0o3e94L1TUenhN9wlgzb6qcLSKI-T3IAF0KuQlrvkvoM>

país con medidas extremas como los toques de queda y otras. Luego, el retorno fue lento y esporádico, sin que se conozca una sola directriz al respecto hecha oficial por el Ministerio de Educación. Cada centro educativo se organizó como su personal docente consideró y hubo muy poco tiempo aprovechado.

El ciclo educativo 2020 cerró con una aprobación generalizada sin que necesariamente mediara la revisión y calificación de trabajos o la realización de exámenes. Una directriz por parte del Ministerio de Educación sobre los procedimientos para calificar y asignar puntaje derivó en la aprobación general mediante el uso de una rúbrica que en todos los casos sumaba por lo menos 60 puntos (la nota mínima de promoción).

El ciclo 2021 inició en marzo y fue menos errático, aunque nuevamente sin directrices claras respecto al funcionamiento de los centros educativos, con cada vez menos relevancia de los programas televisivos y radiales y con la falta de materiales impresos que solo llegaron cerca de la mitad del período escolar y sin completar la serie que fue prevista en un inicio.

El sistema educativo necesita de docentes formados en estrategias pedagógicas para atender a los estudiantes en el sistema híbrido, a pesar de esto no se dio en los ciclos escolares 2020 y 2021 una intervención estratégica y conjunta de formación que responda a las necesidades surgidas por la pandemia y a las dudas de los docentes con relación a lo que deberían de estar haciendo.

La grave falta de información es clave porque no permite siquiera conocer ni cuantificar los impactos, menos establecer si las medidas están siendo, al menos en parte, efectivas.

Por otra parte, la infraestructura escolar, en muy malas condiciones desde hace mucho tiempo, no se mejoró en el período de suspensión de clases. La tercera parte de los edificios escolares públicos tienen serios problemas o carecen de agua y servicios básicos. Esto no ha mejorado de forma sustantiva en los casi dos años en los que las escuelas han estado subutilizadas.

A partir del ciclo escolar 2022 se ha empezado a definir estrategias técnicas para enfrentar los rezagos y procurar una recuperación en los siguientes años. Lo que se da a conocer en marzo del 2022 es que los estudiantes graduandos del nivel medio deberán realizar en el área de seminario tutorías al menos a dos estudiantes de segundo a cuarto primaria. Tampoco se conoce hasta hoy de medidas tendientes a fortalecer las capacidades docentes para enseñar en modalidad híbrida.

Las lagunas de conocimiento identificadas son las siguientes:

- Alcance real de cada una de las intervenciones realizadas por el MINEDUC para lograr la continuidad del aprendizaje de los estudiantes durante la suspensión de clases presenciales debido a la pandemia.
- Aprendizajes que efectivamente han desarrollado los estudiantes durante el ciclo escolar 2020 y 2021.
- Efectividad de las líneas estratégicas implementadas, principalmente la llamada de Incidencia curricular y atención a estudiantes en el sistema educativo.
- Cómo se están implementando los procesos de evaluación en el aula.
- Alcance real de los estudiantes que se encuentran en poblaciones rurales y remotas.

REFERENCIAS

- Ministerio de Educación (2022) Acuerdo Ministerial No. 692-202, ESTABLECER LAS NORMAS DE CARÁCTER TEMPORAL, DERIVADAS DE LA EMERGENCIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19, PARA EL ÁREA Y SUBÁREA, ASIGNATURA O SU EQUIVALENTE A SEMINARIO EN EL NIVEL DE EDUCACIÓN MEDIA, CICLO DIVERSIFICADO DEL SECTOR PÚBLICO DE LOS SUBSISTEMAS DE EDUCACIÓN ESCOLAR Y EXTRAESCOLAR. [Ministerio de Educación]. 04 de marzo de 2022. https://drive.google.com/file/d/1Uki_GCfnjcfKgqhcLa0QYmIBRTwQK6U/view?fbclid=IwAR1HhS9wdRgLUc-J0o3e94L1TUenhN9wlgbz6qcLSKIT3IAF0KuQIrvkvoM
- Instituto Nacional de Estadística. (2018). *Resultados del Censo 2018*. Resultados del Censo 2018. <https://www.censopoblacion.gt/>
- MINEDUC. (n.d.). *Currículo Emergente 2022 - Aprendo en casa en clase*. Aprendo en casa. <https://aprendoencasayenclase.MINEDUC.gob.gt/index.php/curriculo-emergente-2022/>
- MINEDUC. (n.d.). DIGEEX. Ministerio de Educación. <https://digeex.MINEDUC.gob.gt/digeex/>
- MINEDUC. (n.d.). *Protocolos para el regreso a clases - Aprendo en casa en clase*. Aprendo en casa. <https://aprendoencasayenclase.MINEDUC.gob.gt/index.php/protocolos-para-el-regreso-a-clases/>
- MINEDUC. (2020). | MINEDUC Digital. <https://digital.MINEDUC.gob.gt/>
- MINEDUC. (2020). *Plan integral para la prevención, respuesta y recuperación ante el coronavirus (COVID-19)*. <https://www.MINEDUC.gob.gt/portal/documents/PLAN-DE-RESPUESTA-CORONAVIRUS-COVID-19-010620.pdf>
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. (2020). COVID19 | Gobierno de Guatemala. COVID19 | Gobierno de Guatemala. <https://covid19.gob.gt/semaforo.html>
- OSAR Guatemala – Observatorio en Salud Sexual y Reproductiva OSAR. (n.d.). OSAR Guatemala – Observatorio en Salud Sexual y Reproductiva. Recuperado 2020, de <https://osarguatemala.org/>
- Secretaría contra la violencia sexual, explotación y trata de personas. (n.d.). Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas - SVET. <https://www.svet.gob.gt/>

CAPÍTULO 3

GOBERNANZA Y REGLAMENTACIÓN

3.1 EL GOBIERNO DEL SISTEMA

La Ley de Educación Nacional (1991)⁴⁷ establece las definiciones básicas del sistema de educación. En principio define, en el artículo 3, el propio sistema de la siguiente manera: El sistema Educativo Nacional es el conjunto ordenado e interrelacionado de elementos, procesos y sujetos a través de los cuales se desarrolla la acción educativa, de acuerdo con las características, necesidades e intereses de la realidad histórica, económica y cultural guatemalteca.

También lo conceptualiza como participativo, regionalizado, descentralizado y desconcentrado (art. 4). Identifica los tres componentes del sistema (art. 5): El Ministerio de Educación, Comunidad Educativa compuesta por docentes, familias y estudiantes y agrega a los centros educativos.

La misma Ley establece que el sistema educativo está compuesto por dos subsistemas (art. 6): el subsistema de Educación Escolar y el subsistema de Educación Extraescolar o Paralela.

Ahí mismo se define al Ministerio de Educación como la Institución del Estado responsable de coordinar y ejecutar las políticas educativas, determinadas por el Sistema Educativo del país (art. 8). Y establece una estructura que dispone de cuatro niveles, siendo el primero el Nivel de Dirección Superior que se compone del Despacho Ministerial, Despachos Viceministeriales y el Consejo Nacional de Educación. Luego está el Nivel de alta coordinación ejecutiva que lo integran las Direcciones generales y las Direcciones regionales, que actualmente son Direcciones departamentales. A este nivel le sigue los Niveles de asesoría y planeamiento, conformado por dependencias específicas de Asesoría, Planificación, Ciencia y Tecnología. Por último está el Nivel de apoyo que se compone de las Dependencias operativas de apoyo logístico (art. 9).

Esta estructura, aún establecida en la ley, respondía a un espíritu participativo en la conducción del sistema educativo para lo cual definió, como se vio antes, el carácter participativo del sistema y dentro de la alta dirección ministerial creó el Consejo Nacional de Educación (art. 12) al que entrega un papel de alta incidencia:

Es un órgano multisectorial educativo encargado de conocer, analizar y aprobar conjuntamente con el Despacho Ministerial, las principales políticas, estrategias y acciones de la administración educativa, tendientes a mantener y mejorar los avances que en materia de educación se hubiesen logrado.

.....
⁴⁷ Decreto número 12-91 [Congreso de la República de Guatemala] Ley de Educación Nacional. 12 de enero de 1991. https://www.mineduc.gob.gt/estadistica/2012/data/Conozcanos/Ley_Educacion_Nacional.pdf

Esta estructura ministerial no tuvo oportunidad de funcionar en la práctica y posteriormente, sin modificar la ley, se fueron dando cambios decisiones en ordenamientos legales de menor jerarquía (acuerdos gubernativos) que fueron los que tuvieron aplicación. Uno de los cambios fundamentales fue la desaparición de las direcciones regionales y la creación de direcciones departamentales (el país se divide en 22 departamentos y 340 municipios; mientras que el sistema regional establece 8 regiones).

Otro de los cambios sustantivos es que el sistema no tuvo ningún carácter participativo, se postergó la instalación del Consejo Nacional de Educación que no tuvo vida sino hasta 2008 y luego, en 2013, vio recortados sus mandatos a un mero ente consejero, mediante la acción legal interpuesta por las propias autoridades del Ministerio de Educación.

La Ley del Organismo Ejecutivo⁴⁸ reinstaló el carácter centralizado de la toma de decisiones y concentró éstas en las autoridades superiores de los ministerios de Estado. Además, dio lugar a un modelo de participación de carácter más bien operativo para la comunidad educativa, lejos del sentido original de la Ley de Educación Nacional.

La Ley del Organismo Ejecutivo presenta la estructura administrativa de los ministerios de Estado. En esta se establece que las funciones sustantivas estarán a cargo del Despacho Ministerial, que está integrado por el ministro y los viceministros, las direcciones generales y los departamentos.

El Reglamento Orgánico interno del Ministerio de Educación⁴⁹ establece la estructura orgánica interna, así como las funciones y los mecanismos de coordinación. El Ministerio desarrollará funciones sustantivas de gestión administrativa, apoyo técnico y control interno.

En los últimos años el MINEDUC ha tenido dos reestructuraciones que responden a dos administraciones distintas. La primera realizada en agosto del 2007, a pocos meses de finalizar la administración en turno y luego una siguiente en el año posterior. El principal cambio consistió en la creación de un viceministerio de Diseño y Verificación de la Calidad que luego fue eliminado en 2019 y se creó un viceministerio de Educación Alternativa (Cabrera Romero, pág.1).

3.1.1 CALIFICACIONES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS TOMADORES DE DECISIONES

El cargo de ministro de educación es designado por el presidente de la República. La Ley de Servicio Civil⁵⁰ clasifica en el servicio público (art 31) en tres tipos: servicio exento, servicio sin oposición y servicio por oposición. Los puestos de ministros, viceministros y directores generales no están sujetos a procesos de oposición por ser de tipo exento.

Se entiende por servicio exento aquellos puestos cuyas funciones son consideradas de confianza y que son de libre nombramiento y remoción (Presidencia de la República de Guatemala, 1998).

48 Decreto número 114-97 [Congreso de la República de Guatemala] Ley del Organismo Ejecutivo. 12 de diciembre de 1997.

49 Acuerdo Gubernativo Número 225-2008 [Presidencia de la República] Reglamento Orgánico interno del Ministerio de Educación. 12 de septiembre del 2008.

50 Decreto Número 1748 [Congreso de la República de Guatemala]. LEY DE SERVICIO CIVIL. 2 de mayo de 1968. http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_gtm_ley_servicio_civil.pdf.

Debido a que la Ley no exige un perfil específico para determinadas posiciones el perfil de las autoridades ministeriales varía entre administraciones. En algunos casos se ha valorado la capacidad y la experiencia y en otras ocasiones son perfiles completamente ajenos al trabajo que desarrollan.

3.1.2 ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

La estructura orgánica está basada, en términos generales, en un despacho ministerial conformado por el ministro de turno y cuatro viceministros. Las funciones sustantivas están a cargo del despacho ministerial y estas funciones se llevan a cabo de forma especializada en 13 direcciones generales que se enlistan a continuación:

- Dirección General de Gestión de Calidad Educativa DIGECADE
- Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa DIGEDUCA
- Dirección General de Acreditación y Certificación DIGEACE
- Dirección General de Currículo DIGECUR
- Dirección General de Educación Bilingüe DIGEBI
- Dirección General de Educación Extraescolar DIGEEX
- Dirección General de Educación Especial DIGEESP
- Dirección General de Educación Física DIGEF
- Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo DIGEPSA
- Dirección General de Monitoreo y Verificación de la Calidad DIGEMOCA
- Dirección General de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa DIGEFOCE
- Dirección General de Coordinación de Direcciones Departamentales de Educación DIGECOR
- Direcciones Departamentales de Educación.

Las funciones administrativas están a cargo de un Viceministerio y once direcciones generales que se enlistan a continuación.

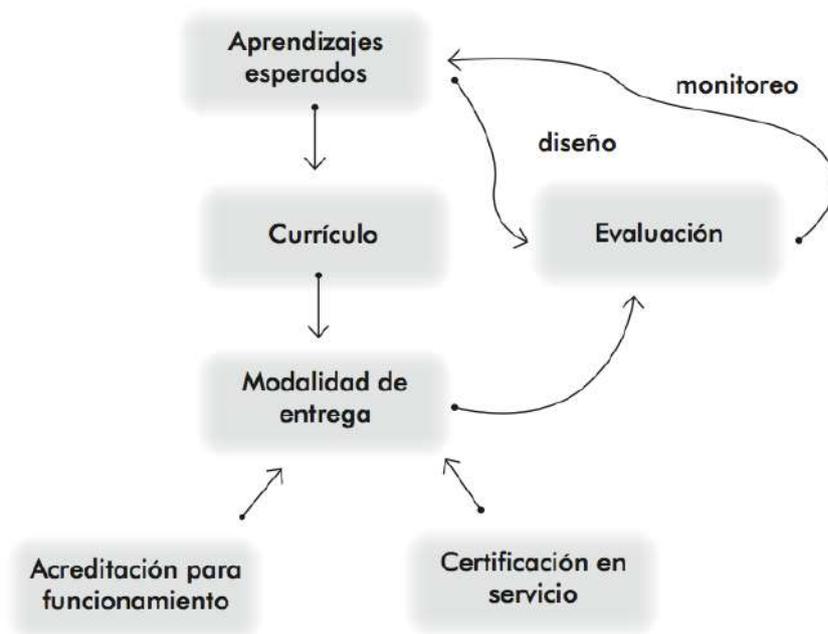
- Dirección de Servicios Administrativos DISERSA
- Dirección de Administración y Financiera DAFI
- Dirección de Desarrollo y Fortalecimiento Institucional DIDEFI
- Dirección de Recursos Humanos DIREH
- Dirección de Desarrollo Magisterial DIDEMAG
- Dirección de Adquisiciones y Contrataciones DIDECO
- Dirección de Informática DINFO
- Dirección de Comunicación Social DICOMS
- Dirección de Cooperación Nacional e Internacional DICONIME
- Junta Calificadora de Personal JCP
- Jurado Nacional de Oposición JNO

Las funciones de apoyo técnico se llevan a cabo por direcciones específicas, que son dos: Dirección de Planificación Educativa DIPLAN y Dirección de Asesoría Jurídica. Las funciones de control interno están a cargo de la Dirección de Auditoría Interna DIDAI.

Estas direcciones se encuentran bajo un viceministerio o en línea directa con el ministro a cargo.

En 2005 se diseñó un modelo de generación de la calidad educativa, que hace referencia a los aprendizajes esperados que son monitoreados constantemente por diversos esfuerzos de evaluación. Estos aprendizajes esperados se concretan en el CNB que propone las competencias y lineamientos básicos que las distintas modalidades de entrega educativa deben cumplir. Se desarrollan procesos de acreditación y certificación para asegurar la calidad y efectividad de los insumos que las modalidades de entrega educativa deben cumplir (CNB, 2005).

Figura 7. Proceso modelo de generación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación



Fuente. Reproducida del Proceso modelo de generación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación del Currículo Nacional Base, MINEDUC, 2013 (https://cnbguatemala.org/wiki/Archivo:Proceso_modelo_de_generaci%C3%B3n_de_la_calidad_educativa.png)

En la reestructuración de 2007 se definieron direcciones específicas, tales como la que lleva a cargo los procesos externos de monitoreo, evaluación, acreditación y certificación y currículo. Esta estructura se vinculaba con lo que establece el Currículo Nacional Base (CNB).

El CNB indica que para su adecuada implementación es necesario desarrollar condiciones técnicas necesarias para asegurar la calidad, que incluyen:

- Sistema de aseguramiento de la calidad: esto se localiza funcionalmente en DIGEACE y DIGEDUCA y posteriormente se agrega DIGEMOCA.
- Aprendizajes esperados (estándares) y currículum: estos se desarrollan en DIGECUR.
- Sistema de evaluación: Esto se desarrolla en DIGECUR (evaluación de aula) y DIGEDUCA (evaluación externa).
- Formación inicial de docentes: esto funcionalmente corresponde a DIGECADE y DIGEBI.

- Especificación de modalidades de entrega pedagógica: proceso que funcionalmente corresponde a DIGECADE y DIGEBI, y en el caso del Subsistema extraescolar DIGEEX. También se pueden ubicar en este grupo a direcciones como DIGEESP y DIGEF.

La correspondencia entre el proceso de generación de la Calidad y la estructura del MINEDUC se diluyó conforme el paso de las administraciones posteriores dejando en el olvido y llevando a cabo modificaciones en la estructura del MINEDUC que actualmente responden a diferentes motivos. Por ejemplo:

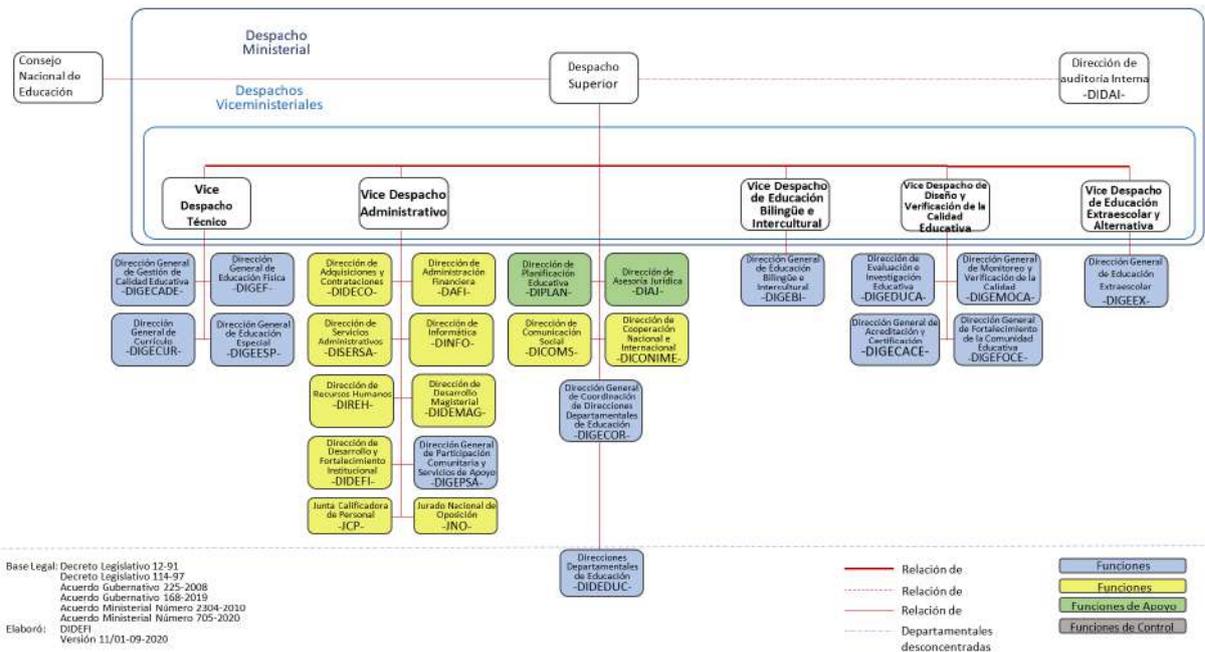
- La necesidad de responder a la problemática nacional. Guatemala tiene una gran población de jóvenes que actualmente está fuera de la escuela o que no lograron realizar la trayectoria educativa en tiempo. En el estudio de PISA-D, se constató que el 52.5 % de jóvenes de 15 años está aún en primaria o fuera del sistema educativo (MINEDUC, 2020). Por lo que dando respuesta a la problemática se creó el Viceministerio de Educación Extraescolar y Alternativa (2019) definiendo únicamente la estructura sin un plan estratégico a mediano o largo plazo o un financiamiento más allá del que ya se le venía asignando.
- Un intento de equilibrar la cantidad de direcciones generales a cargo de un viceministerio, pero sin un marco técnico que de un sentido de sistema a las acciones técnicas que se llevan a cabo para vincularlas. Esto se puede observar en la estructura actual, donde hay un intento forzado de asignar al Viceministerio de Educación Extraescolar direcciones generales que por su naturaleza pueden corresponder al Técnico.

3.1.3 JERARQUÍA ENTRE LOS VICEMINISTERIOS

Los tres viceministerios con funciones técnicas, que por ley están en la misma jerarquía, han venido mostrando un desequilibrio de funciones asignadas que se evidencia a partir de las direcciones generales que tienen a su cargo (Cabrera Romero, pág. 9). Además de este desequilibrio en la estructura, ha habido inconsistencias sobre qué viceministerio se hace cargo de determinadas funciones. Por ejemplo, la creación del Viceministerio de Diseño y Verificación de la Calidad concentró el mayor número de direcciones a su cargo en contraste con el Viceministerio de Educación Bilingüe Intercultural que está a cargo de solamente una dirección y es precisamente aquella que por cuestión temática no podría estar fuera (DIGEBI) (Cabrera Romero pág. 9).

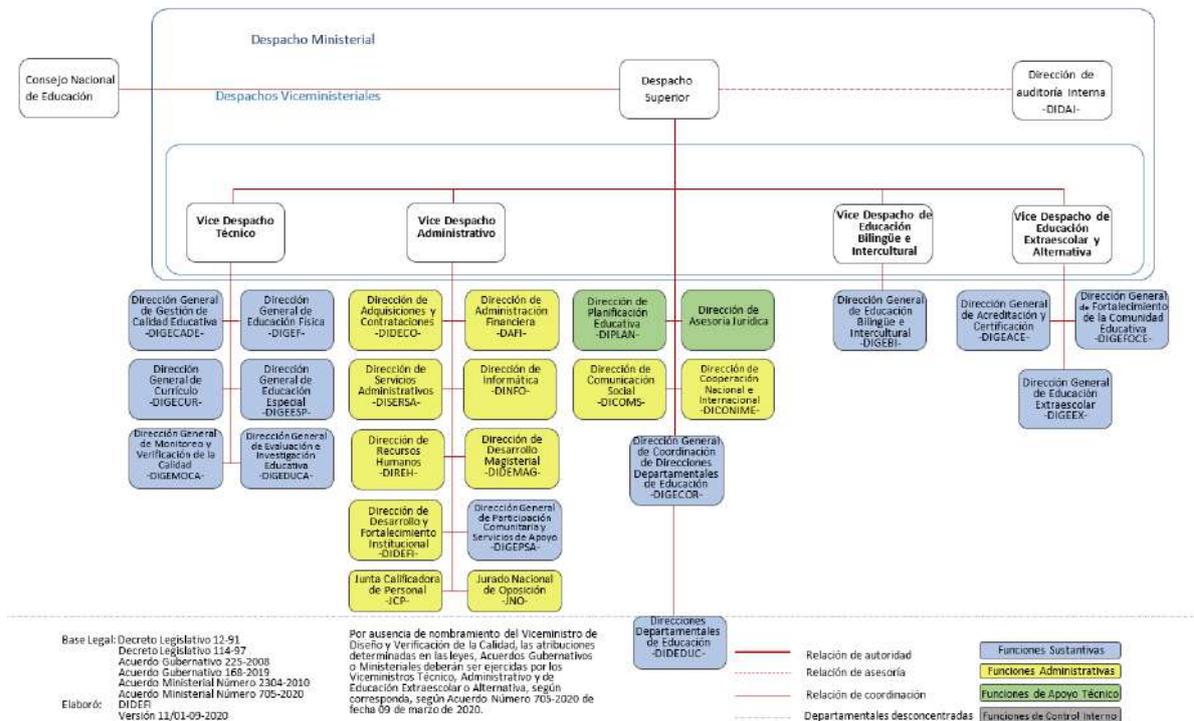
Los organigramas siguientes (figuras 8 y 9) muestra la organización funcional del Ministerio de Educación al año 2020. En la primera aparece el Viceministerio de Diseño y Verificación de la Calidad y en la segunda aparece en su lugar el Viceministerio de Educación Extraescolar y Alternativa con una distinta distribución de las direcciones generales a su cargo.

Figura 8. Estructura funcional del Ministerio de Educación de Guatemala (2020)



Fuente: Adaptada para mejorar calidad de la imagen de Estructura funcional del Ministerio de Educación de Guatemala, MINEDUC, 2020, (http://infopublica.MINEDUC.gob.gt/MINEDUC/images/6/6e/DIDEFI_ORG_MINEDUC_INCISO1C_2020_VERSION_11_ORGANIZACIONAL.pdf).

Figura 9. Estructura funcional del Ministerio de Educación de Guatemala (2020)



Fuente: Adaptada de Estructura funcional del Ministerio de Educación de Guatemala, MINEDUC, 2020, (http://infopublica.MINEDUC.gob.gt/MINEDUC/images/6/6e/DIDEFI_ORG_MINEDUC_INCISO1C_2020_VERSION_11_ORGANIZACIONAL.pdf).

En cualquier caso, queda a la vista que el Ministerio no tiene una distribución adecuada entre sus viceministerios y que no hay una organización enfocada en el funcionamiento del sistema y la complementariedad que las funciones en razón de la implementación en terreno (en las aulas).

3.1.4 DESCONCENTRACIÓN DE LOS PROCESOS EDUCATIVOS

A. A NIVEL DEPARTAMENTAL

Esta estructura está orientada a tomar decisiones de política educativa a nivel central y luego esta se ejecuta a nivel departamental. Existen diferentes formas que se llevan a cabo la descentralización de los procesos educativos

A través de las Direcciones Departamentales de Educación: Estas están encargadas de planificar, dirigir, coordinar y ejecutar las acciones educativas en los diferentes departamentos de la República de Guatemala (Presidencia de la República, 1996). Estas se catalogan en tres tipos según la dimensión de la población a la que atienden.

Tabla 3: Tipo de Direcciones departamentales de educación

Tipo	Tamaño	Descripción de la estructura
A	Pequeña	<p>Departamento administrativo financiero.</p> <p>Departamento de Fortalecimiento a la comunidad educativa</p> <p>Departamento Técnico Pedagógico</p> <p>Cuenta con unidades de apoyo: asesoría jurídica, auditoría interna, comunicación social, informática y planificación educativa.</p> <p>Cuenta con los siguientes órganos técnicos llamados departamentos: departamento financiero, administrativo, de Recursos Humanos, de Organización Escolar, de Administración de Programas de Apoyo, de Entrega Educativa, de Aseguramiento de la Calidad y de Asistencia Pedagógica y Dirección Escolar.</p>
B	Mediana	<p>Departamento administrativo financiero.</p> <p>Departamento de Fortalecimiento a la comunidad educativa</p> <p>Departamento Técnico Pedagógico.</p> <p>Cuenta con unidades de apoyo: asesoría jurídica, auditoría interna, comunicación social, informática y planificación educativa.</p> <p>Cuenta con los siguientes órganos técnicos llamados departamentos: departamento financiero, administrativo, de Recursos Humanos, de Organización Escolar, de Administración de Programas de Apoyo, de Entrega Educativa, de Aseguramiento de la Calidad y de Asistencia Pedagógica y Dirección Escolar.</p>
C	Grande	<p>Subdirección administrativa financiera.</p> <p>Subdirección de Fortalecimiento a la comunidad educativa</p> <p>Subdirección Técnico Pedagógico</p> <p>Cuenta con unidades de apoyo: asesoría jurídica, auditoría interna, comunicación social, informática y planificación educativa.</p> <p>Cuenta con los siguientes órganos técnicos llamados departamentos: departamento financiero, administrativo, de Recursos Humanos, de Organización Escolar, de Administración de Programas de Apoyo, de Entrega Educativa, de Aseguramiento de la Calidad y de Asistencia Pedagógica y Dirección Escolar.</p>

Fuente: Ministerio de Educación, 2010.

Estas se ubicaron de conformidad con la división administrativa nacional en los departamentos. En el caso del departamento de Guatemala posee cuatro Direcciones Departamentales distribuidas según la población a la que se prestan el servicio educativo (zonas y municipios). También en el departamento de Quiché se agregó una nueva estructura departamental llamada DIDEDUC Quiché Norte, que ejecuta las Políticas Educativas del Ministerio de Educación en el Municipio de Ixcán.

Esto deriva en una estructura de llegada a terreno insuficientemente estructurada y que carece de vínculos articuladores clave entre el nivel central y el despliegue territorial, de manera que queda un vacío notorio entre la función general (de alcance nacional) y las estructuras encargadas de llevar a aplicación las acciones dispuestas. En la práctica, los centros educativos, como expresión organizada más dispersa en el territorio, están poco articulados con la dirección del Ministerio de Educación.

B. A NIVEL LOCAL: FIGURAS DE SUPERVISIÓN Y OTRAS

El sistema educativo cuenta con la función de supervisión educativa que está a cargo del supervisor educativo que ha venido quedando en desuso. Esta figura es la más tradicional dentro del sistema y ha caído en desuso por decisión oficial y en su lugar se han creado varias figuras que en la práctica tienen las mismas funciones, dentro de las que prevalece la del coordinador técnico-administrativo CTA. Es la más extendida y, al igual que la figura del supervisor, tiene a su cargo un área territorial dentro de la cual ejerce funciones de autoridad educativa local, supervisión y acción administrativa.

Aunque la figura pretendía cumplir los roles de apoyo técnico y administrativo en la práctica se limitó a lo administrativo dejando un vacío en la parte técnica y de acompañamiento a los centros educativos. En buena medida porque se trata de figuras que están sobrepasadas en sus capacidades al estar a cargo de numerosos centros educativos de los que pueden atender de forma adecuada.

De manera que por mucho tiempo en la práctica el sistema careció de la función de supervisión y acompañamiento técnico, lo que ha contribuido con la desestructuración del sistema y la amplia libertad de acción docente que prevalece en los centros educativos, lo que llegó a afectar incluso el cumplimiento del mínimo de días de clase.

En 2017 se creó el Sistema Nacional de Acompañamiento Escolar SINAЕ, concebido para llenar el prolongado vacío en el acompañamiento técnico y mejorar la función administrativa en terreno⁵¹. Este sistema crea una figura para el acompañamiento técnico concebido como asesor pedagógico; un asesor de gestión y un coordinador distrital. Este esquema ofrecería un abordaje mucho más completo y delimitado para cada una de las tres figuras. Es decir, de la concentración de tres roles en la figura del supervisor se pasa a una en la que hay tres roles bien diferenciados que actúan articuladamente en un espacio delimitado.

El sistema nació con las expectativas de crecimiento gradual, sin embargo, este crecimiento no se ha cumplido y en la práctica la figura del CTA sigue prevaleciendo. La falta de continuidad en las políticas ministeriales ha hecho que en vez de consolidar el SINAЕ este se haya quedado en

51 La normativa anterior de supervisión educativa provenía de 1965, lo que indica la necesidad de su actualización.

un espacio secundario que no siempre se coordina con la estructura institucional. De manera que sus beneficios aún no se pueden ver en la mejora del sistema escolar. En la práctica ambos sistemas están funcionando.

Los supervisores (figura más antigua) tienen una formación mínima necesaria para ejercer el cargo. Aunque muchos tienen estudios de nivel técnico universitario o de licenciatura, el cargo puede ser ocupado, como de hecho lo es, por docentes que eventualmente fueron reubicados para labores de CTA, los que podrían tener solamente los estudios de nivel secundario que anteriormente eran suficientes para ejercer la docencia.

Los CTA por su parte tienen nivel de licenciatura en áreas de educación y en sus inicios (hacia finales de los 90) estuvieron en constantes procesos de formación previos a ejercer su cargo, entonces llamado a reformar lo que también se conoce como la «Franja de supervisión». Pero, después de esto, no han tenido más formación o al menos no con el énfasis necesario.

El personal del SINAIE, además de tener el nivel mínimo de licenciatura, ha sido parte de diversos procesos de formación y preparación previo a su ejercicio. A pesar de que se programó ir escalando esta estrategia en el país, esto no se ha llevado a cabo.

C. ORGANIZACIÓN DE PADRES DE FAMILIA

A través de las Organizaciones de Padres de Familia conocidas como «OPF» se llevan a cabo procesos para la dotación de recursos a los centros educativos. Esta organización suscribe un convenio con el MINEDUC para recibir recursos económicos para los programas de apoyo, asumiendo el compromiso de administrarlos y ejecutarlos (DIGEPSA, pág. 15). Los programas de apoyo consisten en la alimentación escolar, la dotación de útiles escolares, la dotación de materiales y recursos para la enseñanza y el programa de gratuidad de la educación. También se ponen en práctica las transferencias a estas organizaciones para llevar a cabo el programa de mantenimiento de edificios escolares públicos.

3.1.5 MEDIACIÓN ENTRE EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y LOS CENTROS EDUCATIVOS

Estas tres figuras: supervisor, CTA y SINAIE son las figuras que articulan la estructura ministerial con el conjunto de centros educativos desplegados en el territorio. Esta articulación también está apoyada por la estructura de las direcciones departamentales que organizan la intervención institucional en un departamento.

En la práctica, como se indicó antes, la articulación es mínima y muy fácilmente se pierde la secuencia entre, por ejemplo, las políticas oficiales o las disposiciones transitorias y lo que sucede en los centros educativos.

Las funciones de las direcciones departamentales son numerosas y muy amplias, pero carecen de mecanismos de control, verificación y rendición de cuentas, de manera que no se sabe en qué medida su acción produce algún efecto en la vida escolar y en el alcance de resultados y expectativas de la comunidad educativa.

3.2 SISTEMA ESCOLAR

El sistema educativo nacional es el más grande de la región centroamericana y consta de un total de 49,337 centros educativos.

En Guatemala los centros educativos se definen como un centro de estudios individualizados por su nivel, sector, jornada, plan, ciclo y tipo. En un centro educativo pueden funcionar varios establecimientos. Los centros se caracterizan por: modalidad (monolingüe o bilingüe), jornada (matutina, vespertina, intermedia y nocturna), ciclo (americano⁵², anual o semestral), tipo (hombres, mujeres o mixto) y por plan (diario, fin de semana o mixto).

3.2.1 TAMAÑO Y DISTRIBUCIÓN

a. Modalidad

A partir de la modalidad los centros educativos pueden ser monolingüe o bilingüe. En el sector oficial los centros educativos bilingües se tipifican en cinco distintas tipologías. Estas permiten identificar el perfil de las comunidades educativas por el tipo y nivel de bilingüismo, con base en el dominio y uso de los idiomas que se hablan en las regiones sociolingüísticas donde se encuentra ubicado el centro educativo. Esta información es de relevancia para la pertinencia de los recursos educativos que se entrega y los procesos de formación. Estas son:

- Tipo A: Comunidades monolingües en su idioma materno (maya, garífuna, xinka y ladina)
- Tipo B: Comunidades con bilingüismo idiomático aditivo: uso fluido y equilibrado de los dos idiomas, indígena (L1) y español (L2)
- Tipo C: Comunidades indígenas con tendencia al monolingüismo Español: fuerte tendencia hacia el uso y manejo del español como idioma materno (L1) y tendencia de pérdida del idioma de sus orígenes culturales (L2)
- Tipo D: Comunidades pluriétnicas y multilingües: Coexistencia de varias culturas e idiomas.

En la siguiente tabla se presenta la cantidad de centros según modalidad.

Tabla 4. Cantidad de centros educativos en Guatemala según la modalidad que imparten

MODALIDAD	Monolingüe	Bilingüe	Total
Preprimaria	12,233	4,068	16,301
Primaria	11,584	7,896	19,420
Ciclo Básico	8,589	202	8,589
Ciclo Diversificado	4,864	163	5,027
TOTAL			49,337

Fuente: MINEDUC/ DIPLAN (2020)

52 El ciclo americano inicia el ciclo escolar en agosto y lo finaliza en mayo del siguiente año a diferencia del ciclo regular que inicia en febrero y finaliza en noviembre del mismo año.

b. Jornada

El Acuerdo Ministerial No. 927 (21 de marzo 1972), reglamento para determinar las jornadas de trabajo de los niveles y áreas de la educación en Guatemala, establece que los establecimientos educativos en relación con las jornadas de trabajo se clasifican en establecimientos de una jornada y establecimientos de jornada doble.

Los establecimientos de una jornada o jornada única se dividen en establecimientos de jornada matutina (7:30 a 12:30), jornada vespertina (13:00 a 18:00) horas y jornada nocturna (de 19:00 a 23:00). Los establecimientos de jornada doble son de 8:00 a 12:00 horas y de 14:00 a 16:00 horas.

A continuación, se presenta la cantidad total de centros educativos por jornada escolar:

Tabla 5. Cantidad de centros educativos en Guatemala según jornada

JORNADA	Matutina	Vespertina	Intermedia	Doble	Nocturna	Total
Preprimaria	15,307	749	1	244		16,301
Primaria	18,387	1,002	1	29	1	19,420
Ciclo Básico	2,369	4,348	21	1,731	120	8,589
Ciclo Diversificado	1,424	1,561	13	1,960	69	5,027

Fuente: MINEDUC/ DIPLAN (2020).

En la tabla anterior se aprecia que los centros educativos en el nivel primario en su mayoría tienen jornada matutina. Caso contrario en los centros educativos del Nivel medio, principalmente de Ciclo Básico, donde la mayoría de los centros se encuentran en la jornada vespertina. Esto se debe principalmente porque estos centros utilizan las mismas instalaciones, pero a distinta jornada.

c. Ciclo escolar

La Ley de Educación Nacional⁵³ señala que el ciclo escolar comprende de dos períodos: Lectivo y de vacaciones. El período lectivo consta de diez meses de actividades docentes, con un mínimo de 180 días efectivos de clase. En el caso de los centros educativos que tienen ciclo anual, las clases dan inicio en enero y finalizan en octubre regularmente, con excepción del ciclo escolar 2021 que dieron inicio en febrero y finalizará en noviembre y de esta forma da también inicio el ciclo escolar 2022. El ciclo americano inicia en agosto y finaliza en mayo. Igualmente existe un ciclo semestral, que utilizan los centros educativos que se encuentran en el subsistema extraescolar. La mayoría de los centros educativos en el país está en el ciclo anual.

53 Decreto número 12-91 [Congreso de la República de Guatemala] Ley de Educación Nacional. 12 de enero de 1991. https://www.mineduc.gob.gt/estadistica/2012/data/Conozcanos/Ley_Educacion_Nacional.pdf

Tabla 6. Cantidad de centros educativos en Guatemala según ciclo escolar

CICLO	Americano	Anual	Semestral	Total
Preprimaria	16	16,285		16,301
Primaria	14	19,406		19,420
Ciclo Básico	12	7840	737	8,589
Ciclo Diversificado	11	4,227	789	5,027

Fuente: MINEDUC/ DIPLAN (2020).

d. Tipo

Los centros educativos pueden clasificarse por tipo: hombres, mujeres y mixto. En su mayoría los centros educativos son de tipo mixto.

Tabla 7. Cantidad de centros educativos en Guatemala según tipo de centro educativo

TIPO	Hombres	Mujeres	Mixto	Total
Preprimaria	26	52	16,223	16,301
Primaria	145	174	19,101	19,420
Ciclo Básico	28	64	8,497	8,589
Ciclo Diversificado	32	80	4,915	5,027

Fuente: MINEDUC/ DIPLAN (2020).

e. Plan

Los centros educativos ofrecen distintos planes de estudio. En su mayoría jornada diaria principalmente en preprimaria y primaria. En el nivel medio se diversifican estas jornadas ampliándose a fin de semana principalmente.

Tabla 8. Cantidad de centros educativos en Guatemala según plan educativo

PLAN									Total
	Diario	mixto	Semi presencial	A distancia	Fin de semana	Sabatino	Dominical	Intercalado	
Preprimaria	16,300	1							16,301
Primaria	19,415		2	3					19,420
Ciclo Básico	7,061		10	31	1457	16	12	2	8,589
Ciclo Diversificado ⁵⁴	3,395			22	1,583	13	6	2	5,021

Fuente: MINEDUC/ DIPLAN (2020).

En Guatemala el sector educativo se subdivide en público (financiado por el Estado), el privado (financiado por las familias) y por cooperativa (financiado por medio de una subvención estatal, municipalidades y los padres de familia). Los establecimientos municipales se incluyen dentro del sector público.

54 El conteo de los centros educativo se realiza por códigos únicos. Que da información de su ubicación (departamental y municipal). En el caso del Ciclo Diversificado los códigos se asignan a las carreras.

En las competencias municipales se encuentra el apoyo en la gestión de la educación preprimaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe (DECRETO NÚMERO 12-2002 Código Municipal).

Así mismo la Ley de Educación Nacional de Guatemala (Decreto Legislativo 12-91) presenta las siguientes definiciones para cada uno de los tipos de centros educativos considerando el sector:

- **Centros educativos públicos:** Los centros educativos públicos, son establecimientos que administra y financia el Estado para ofrecer sin discriminación, el servicio educacional a los habitantes del país, de acuerdo con las edades correspondientes a cada nivel y tipo de escuela, normados por el reglamento específico.
- **Centros educativos privados:** Los centros educativos privados, son establecimientos a cargo de la iniciativa privada que ofrecen servicios educativos, de conformidad con los reglamentos y disposiciones aprobadas por el Ministerio de Educación quien a la vez tiene la responsabilidad de velar por su correcta aplicación y cumplimiento. Estos servicios educativos los financian los padres o apoderados de los estudiantes.
- **Centros educativos por cooperativa:** Los centros educativos por cooperativa, son establecimientos educativos no lucrativos, en jurisdicción departamental y municipal, que responden a la demanda educacional en los diferentes niveles del subsistema de educación escolar. Estos funcionan para prestar servicios educativos por medio del financiamiento aportado por la municipalidad, los padres de familia y el Ministerio de Educación.

Al referirnos a la cantidad de estudiantes que el sistema atiende, en 2020 se contó con una matrícula escolar de más de cuatro millones de estudiantes, la que estaba distribuida de la siguiente forma:

Tabla 9. Matrícula escolar al año 2020

JORNADA	Total	Oficial	Privado	Municipal	Cooperativa
Total	4,138,868	2,974,576	977,409	19,562	167,321
Preprimaria	597,195	499,700	95,859	1,636	
Primaria	2,348,398	2,045,146	300,129	3,123	
Primaria de adultos	15,420	9,530	5,704	186	
Ciclo Básico	763,561	326,811	284,305	8,282	144,163
Ciclo Diversificado	414,294	93,389	291,412	6,335	23,158

Fuente: MINEDUC/ DIPLAN (2020).

3.2.2 SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

A diferencia de otros países de la región, la educación superior en Guatemala tiene autonomía, no existe ningún órgano que regule su funcionamiento. La Universidad de San Carlos de Guatemala goza de autonomía y ejerce su propio gobierno por medio de Consejo Superior Universitario. Las universidades privadas cuentan con el Consejo de Enseñanza Superior CEPS, que tiene dentro de sus funciones⁵⁵:

55 <http://www.ceps.edu.gt/>

- Velar porque se mantenga el nivel académico en las universidades privadas sin perjuicio de su independencia.
- Autorizar la creación de nuevas universidades.
- Acordar la aplicación de sanciones de conformidad con lo establecido por la ley

La Constitución de la República de Guatemala otorga en el Artículo 85 otorga la autonomía con personalidad jurídica a la Universidad de San Carlos de Guatemala, estableciendo: En su carácter de única universidad estatal le corresponde con exclusividad dirigir, organizar y desarrollar la educación superior del Estado y la educación profesional universitaria estatal, así como la difusión de la cultura en todas sus manifestaciones.

Con relación a las universidades privadas, de acuerdo con la Constitución, se trata de instituciones independientes, lo que se establece en la Ley de Universidades Privadas⁵⁶ decretada por el Organismo Legislativo.

En la actualidad existen una Universidad Estatal y 13 universidades privadas en el país.

3.3 MARCO NORMATIVO

3.3.1 ORGANIZACIÓN

La Ley de Educación Nacional⁵⁷ en el artículo 29 establece que el sistema educativo está dividido en dos subsistemas, el de Educación Escolar y el de Educación Extraescolar o paralela.

El Subsistema de Educación Escolar está organizado en niveles, ciclos, grados y etapas en educación acelerada para adultos, y se divide en:

- Primer nivel. Nivel de educación inicial
- Segundo nivel. Educación preprimaria que se divide en tres grados.
- Tercer nivel. Educación primaria de primero a sexto grados y educación acelerada para adultos de 1ra. a la 4ta. etapas.
- Cuarto nivel. Educación media que se divide en Ciclo de Educación Básica y Ciclo de Educación Diversificada.

El Subsistema de Educación Extraescolar o Paralela está destinado para la población que ha estado excluida o no ha tenido acceso a la educación escolar. Este modelo es más flexible y no está sujeto a la edad siempre que se trate de población a partir de los 15 años. También en este subsistema se ofrecen cursos libres sin importar si la persona ha tiene o no algún grado de escolaridad.

En la siguiente figura se muestran los diferentes niveles del sistema, la edad esperada para la realización de la trayectoria y el tipo de certificación que se obtiene al finalizarla.

56 Decreto número 82-87 [Presidencia de la República] Ley de Universidades Privadas. 1 de diciembre de 1987.

57 Decreto número 12-91 [Congreso de la República de Guatemala] Ley de Educación Nacional. 12 de enero de 1991. https://www.mineduc.gob.gt/estadistica/2012/data/Conozcanos/Ley_Educacion_Nacional.pdf

Figura 10. Organización del Sistema Educativo Nacional

Universidad de San Carlos de Guatemala (Universidad estatal) y universidades privadas			
Educación superior			
4to. Nivel Educación Media De 13 a 18 años Dos ciclos: Ciclo de Educación Básica, de tres años Ciclo de Educación Diversificada, que tiene carreras preuniversitarias de dos o tres años	Sexto	Bachillerato por madurez	Formación técnica y cursos libres
	Quinto		Modalidades flexibles
	Cuarto	Etapa única	Etapa II Bachillerato
			Modalidades flexibles
	Tercero	Básico por madurez	Etapa I Bachillerato
	Segundo	Etapa II	Modalidades flexibles
		Básico por madurez	Etapa II Básico
Primero	Etapa I	Modalidades flexibles	
3er. Nivel Educación Primaria De 7 a 12 años Dos ciclos de tres años cada uno: Ciclo Fundamental Ciclo Complementario	Sexto	Etapa IV	Educación de adultos por correspondencia
	Quinto	Etapa III	Postalfabetización
	Cuarto		PEAC Etapa II
	Tercero	Etapa II	Etapa II
	Segundo		Postalfabetización
Primero	Etapa I	Educación de adultos por correspondencia	
		Etapa I	PEAC Etapa I
			Alfabetización
2do. Nivel Educación preprimaria De 4 a 6 años Un ciclo de tres años	Párvulos 1, 2 y 3		
1er. Nivel Educación Inicial De 0 a 4 años			
niños y jóvenes		jóvenes y adultos	
Subsistema Escolar			Subsistema Extraescolar de jóvenes y adultos
Ministerio de Educación			Comité Nacional de Alfabetización CONALFA

Fuente. Modificado de DVV International, 2021.

La Constitución de la República de Guatemala establece que los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica. En el Decreto 27-2003, ley de protección integral de la niñez y adolescencia, establece recién la obligatoriedad del ciclo diversificado.

A continuación, se presentan las principales normativas que rigen el Sistema Educativo Nacional:

Tabla 10. Normativa que rige el sistema educativo nacional (se presentan algunas temáticas consideradas de relevancia)

Temática	Normativa
Fin de la educación nacional	Constitución Política de la República de Guatemala (1985), artículo 72 ⁵⁸ Decreto Legislativo 12 - 91 Ley de Educación Nacional, Artículo 1 y 2 ⁵⁹
Obligatoriedad de la educación	Constitución de la República de Guatemala, Artículo 74 Educación Obligatoria. Se establece que los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica ⁶⁰ Decreto Número 27-2003 Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia Artículo 37 establece que la educación pública debe ser gratuita, laica y obligatoria hasta el último grado de diversificado ⁶¹
Derecho a la educación	Decreto Número 42-2000 - Ley de Desarrollo Social Sección III Política de Desarrollo Social y Población en materia de educación ⁶² Decreto 27-2000 - Ley General para el combate del Virus de Inmune Deficiencia Humana VIH y del Síndrome de Inmune Deficiencia Adquirida SIDA y de la promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos ante el VIH/SIDA, en el Artículo 44 establece el derecho a la educación de las personas que viven con VIH/SIDA y sus familias ⁶³ . Acuerdo Gubernativo No. 156-95. - Política de acceso a la educación para la población con necesidades educativas especiales. Establece en el Artículo 15 que los estudiantes, con Necesidades Educativas Especiales, tendrán derecho a las adecuaciones de acceso y curriculares cuando así lo requieran ⁶⁴ .
Educación bilingüe	Decreto número 19-2003 - Ley de idiomas Nacionales que oficializan el uso de idiomas indígenas en Guatemala, Artículo 8 y 13 ⁶⁵ Acuerdo Gubernativo 726-95 Creación de la DIGEBI. Artículo 1 y 2. Se establece que la Dirección General de Educación Bilingüe, es la entidad rectora del proceso de la educación bilingüe intercultural en las comunidades lingüísticas Mayas, Xinka y Garífuna ⁶⁶ . Acuerdo Gubernativo No. 526-2003 - Creación del Viceministerio de Educación Bilingüe e Intercultural ⁶⁷ . Acuerdo Gubernativo número 22-2004. Generalizar la Educación Bilingüe Multicultural e Intercultural en el Sistema Educativo Nacional ⁶⁸
Educación Especial	Decreto No. 58-07 Ley de Educación especial para las personas con capacidades especiales ⁶⁹
Calidad de la educación	Decreto Legislativo 12 - 91 - Ley de Educación Nacional, Artículo 66 ⁷⁰
Docente	Decreto No. 1485 del Congreso de la República, Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional de fecha 1961 ⁷¹
Incorporación y permanencia en el sistema	Decreto Número 42-2001 Ley de Desarrollo Social Sección III Política de Desarrollo Social y Población en materia de educación ⁷²

58 <http://www.ine.gob.gt/archivos/informacionpublica/ConstitucionPoliticaDeLaRepublicaDeGuatemala.pdf>

59 https://www.MINEDUC.gob.gt/estadistica/2012/data/Conozcanos/Ley_Educacion_Nacional.pdf

60 <http://www.ine.gob.gt/archivos/informacionpublica/ConstitucionPoliticaDeLaRepublicaDeGuatemala.pdf>

61 <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/gua156624.pdf>

62 <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6724.pdf?view=1>

63 http://hivguatemala.weebly.com/uploads/5/5/2/6/5526002/decreto_27-2000.pdf

64 https://www.MINEDUC.gob.gt/DIGEESP/documents/manual_de_discapacidades.pdf#:~:text=De%20acuerdo%20a%20la%20Pol%C3%ADtica%20y%20Normativa%20de,de%20ayuda%20o%20recursos%20que%20faciliten%20su%20aprendizaje

65 <https://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6731.pdf>

66 <https://www.MINEDUC.gob.gt/DIGEBI/documents/leyes/726-1995.pdf>

67 https://digebi.MINEDUC.gob.gt/digebi/?page_id=2046

68 <https://www.MINEDUC.gob.gt/DIGEBI/documents/leyes/22-2004.pdf>

69 https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/decretos/13020#!

70 <https://sireex.MINEDUC.gob.gt/SIREEX/Content/files/Resoluci%C3%B3n%202016%20Estandares0001.pdf#:~:text=MINISTRO%20DE%20EDUCACI%C3%93N%20Guatemala%2C%20C.%20A.%20Resoluci%C3%B3n%20No.,imparte%20en%20todos%20los%20centros%20educativos%20del%20pa%C3%ADs>

71 https://www.MINEDUC.gob.gt/PORTAL/contenido/menu_lateral/tramites_y_procedimientos/junta_calificadora_de_personal/documents/ley_dignificacion_catalogacion_magisterio_guatemala%5B1%5D.pdf

72 <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6724.pdf?view=1>

Edad de ingreso	Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes Acuerdo Ministerial No. 1171-2010 del 15 de julio de 2010 Capítulo IX Aprobación. Se indica la promoción a primero primaria siempre y cuando el estudiante tenga al menos seis años y seis meses al inicio del ciclo escolar ⁷³ .
Evaluación en el aula y externa	Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes Acuerdo Ministerial No. 1171-2010 del 15 de julio de 2010 Capítulo IX Aprobación. Se indica la promoción a primero primaria siempre y cuando el estudiante tenga al menos seis años y seis meses al inicio del ciclo escolar ⁷⁴ .
Cantidad mínima de días de clase establecidos	Acuerdo Gubernativo M de E No. 13-77 Reglamento de la Ley de Educación Nacional ⁷⁵
Protección de la niñez y Adolescencia	Decreto Número 27-2003 Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia ⁷⁶ Decreto Número 81-2002 - Ley Educativa contra la discriminación ⁷⁷
Educación integral en sexualidad	Decreto Número 42-2001 Ley de desarrollo social ⁷⁸ Decreto N° 87/2005. Ley de Acceso Universal y Equitativo de Servicios de Planificación Familiar y su Integración en el Programa Nacional de Salud Reproductiva ⁷⁹
Descentralización del proceso educativo	Decreto 14-2002 - Ley General de Descentralización, Artículo 7 ⁸⁰
Educación Ambiental	Decreto Número 74-96 - Ley de Fomento de la Educación Ambiental, Artículo 1 y 3 ⁸¹
Educación Extraescolar	Programa de Educación de Adultos por Correspondencia -PEAC Acuerdo Gubernativo No. 75-1973 De fecha 15 de noviembre de 1973 ⁸² Programa Modalidades Flexibles para la Educación Media Acuerdo Ministerial No. 785-2011 De fecha 21 de marzo de 2011 ⁸³ Programa Nacional de Educación Alternativa -PRONEA Acuerdo Ministerial No. 3852-2017 De fecha 28 de diciembre de 2017. ⁸⁴
Alfabetización	Ley de alfabetización decreto número 43-86 y sus reformas decreto 54-99 5 de agosto 1986 ⁸⁵ Reglamento de la Ley de Alfabetización Acuerdo Gubernativo No. 137-91 Guatemala, 15 de marzo de 1,991 ⁸⁶
Estructura y funcionamiento del MINEDUC	REGLAMENTO ORGÁNICO INTERNO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN ACUERDO GUBERNATIVO NÚMERO 225-2008 del 12 de septiembre del 2008 ⁸⁷ Acuerdo Gubernativo No. 165-96 Creación de las Direcciones Departamentales de Educación ⁸⁸ . Acuerdo Gubernativo No. 526-2003. Creación del Viceministerio de Educación Bilingüe e Intercultural ⁸⁹ . Acuerdo Gubernativo No. 168-2019. Creación del Viceministerio de Educación Extraescolar y Alternativa ⁹⁰ .

73 <https://www.MINEDUC.gob.gt/DIGECUR/documents/Reglamento%20de%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20los%20Aprendizajes.pdf>

74 <https://www.MINEDUC.gob.gt/DIGECUR/documents/Reglamento%20de%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20los%20Aprendizajes.pdf>

75 <http://transparenciaold.minfin.gob.gt/transparencia/BibliotecaDigital/Documentos%20Area%20Social/REducac.pdf>

76 <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/gua156624.pdf>

77 https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/gt_0745.pdf

78 <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6724.pdf?view=1>

79 https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/gt_0748.pdf

80 <http://www.infom.gob.gt/archivos/normativos/leydescentralizacion.pdf>

81 <http://www.sia.marn.gob.gt/publicaciones/PoliticasyMarn/04%20politica%20educaci%C3%B3n.pdf>

82 <https://digeex.MINEDUC.gob.gt/digeex/programa-de-educacion-de-adultos-por-correspondencia-peac/>

83 <https://digeex.MINEDUC.gob.gt/digeex/wp-content/uploads/2020/09/785-2011-Programa-Modalidades-Flexibles-para-la-Educacion-Media.pdf>

84 <https://digeex.MINEDUC.gob.gt/digeex/wp-content/uploads/2020/09/3852-2017-Programa-Nacional-de-Educacion-Alternativa-PRONEA.pdf>

85 http://infopublica.MINEDUC.gob.gt/MINEDUC/images/1/1e/DIDEFI_CONALFA_INCISO1B_2011_VERSION1.pdf

86 http://www.conalfa.edu.gt/desc/Reglamento%20Ley_d_alf.pdf

87 <https://www.MINEDUC.gob.gt/DIGEPSA/documents/acuerdoMinisterial-225-2008.pdf>

88 <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6703.pdf>

89 <https://www.mineduc.gob.gt/DIGeb1/documents/leyes/526-2003.pdf>

90 https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_acuerdos/acuerdogub168_030919.pdf

Institutos por cooperativa	Decreto Número 18-95 Ley de institutos de educación por cooperativa de enseñanza 29 de marzo de 1995 y sus reformas; Decreto No. 60-97. 05-2002 y 55-2007 ⁹¹
Colegios privados	Decreto No.116-85 Los centros educativos privados, únicamente podrán cobrar las cuitas que les fueron autorizadas por el Ministerio de Educación 13 de noviembre 1985 ⁹²
Alimentación escolar	Decreto número 16-2017 Ley de alimentación escolar ⁹³
Organizaciones de padres de familia	Decreto Número 16-2017 del Congreso de la República de Guatemala ⁹⁴ Acuerdo Gubernativo Número 233-2017 "Reglamento de las Organizaciones de Padres de Familia -OPF-", de fecha 27 de octubre de 2017 de la Presidencia de la República ⁹⁵ .

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa vigente.

El sistema educativo se rige bajo leyes expresadas en instrumentos legales tales como normativas gubernativas, decretos legislativos, leyes constitucionales, entre otras. Así como herramientas de menor jerarquía como instructivos, circulares, oficios y resoluciones. Estas normativas se elaboran bajo un contexto específico que es un insumo para su interpretación y que luego del paso de los años van perdiendo la pertinencia.

Se tienen leyes con más de 50 años como la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional del año 1961 y que ha tenido reforma (en 2004 para reducir el tiempo de ascenso al escalafón) pero esta no ha sido suficiente para responder a las demandas actuales de la profesión docente, como por ejemplo la carrera docente. Este tipo de normativa tiene un alto contenido político, principalmente porque se considera por el magisterio nacional como una conquista irrenunciable⁹⁶.

Otro desafío con relación a la norma es la operativización de esta debido a que no se cuenta con la suficiente estructura y capacidad estatal para lograr su adecuada implementación. Este es el caso de la norma que rige la Generalización de la Educación Bilingüe Multicultural e Intercultural en el Sistema Educativo Nacional donde se establece la obligatoriedad de su implementación y, sin embargo, se tienen comunidades donde poblaciones indígenas tienen como idioma de instrucción el español, además de no contar con los recursos educativos para el desarrollo de su aprendizaje. En los últimos años se han presentado demandas al estado por incumplimiento de esta ley y se emiten sentencias que debe cumplir en este caso el MINEDUC y que llevan años en su implementación.

En la dificultad para dar cumplimiento a la Ley se han visto también las concepciones propias de quienes deben llevar a cabo la implementación, o en algunos casos la incapacidad de abstraer sus creencias y principios personales ante la aplicación de la misma. Este es el caso de la normativa que fundamenta la Educación Integral en Sexualidad en el sistema educativo nacional, que ha tenido diferentes intensidades de implementación según la administración de turno.

Sin embargo, hay marcos jurídicos que han facilitado procesos dentro del MINEDUC como lo es la existencia de las Organizaciones de padres de familia. A través de esta figura de organización

91 <http://ww2.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnálisisDocumentaciónJudicial/cds/CDs%20de%20leyes/2007/pdfs/decretos/D055-2007.pdf>

92 <https://vsip.info/72137562-decreto-ley-116-85-autorizacion-de-cotas-col-privados-pdf-free.html>

93 <https://dideducsolola.gob.gt/DocumentosDic/ALIMENTACION%20ESCOLAR/Ley%20de%20Alimentacion%20Escolar%20D16-2017.pdf>

94 <https://dideducsolola.gob.gt/DocumentosDic/ALIMENTACION%20ESCOLAR/Ley%20de%20Alimentacion%20Escolar%20D16-2017.pdf>

95 <https://sgp.gob.gt/wp-content/uploads/2017/11/AG-233-2017-1.pdf>

96 https://www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/anuncios/documents/Propuesta_Carrera_Docente_Parte%20Academica_y_Tecnico_Administrativa.pdf

local (a nivel de centro educativo) es posible ejecutar fondos para los programas de apoyo, tales como: compra de útiles escolares, recursos didácticos para docentes (valija escolar), fondo de gratuidad de la educación (para compra de suministros del centro educativo) y la alimentación escolar.

Aunque varias de las leyes requieren de actualización, el problema mayor no está en eso, sino en la falta de certeza legal del cumplimiento de las normas vigentes. Es decir que más allá de disponer de instrumentos legales lo prioritario es que las normas se lleven a implementación de forma exacta.

Tal certeza jurídica es indispensable para llevar a la concreción el derecho universal a la educación. Nuevas leyes o la actualización de las existentes solo tienen interés si las antecede una cultura de cumplimiento estricto de la ley, que debería provenir de las propias autoridades que ejercen función pública.

3.3.2 ACONTECIMIENTOS QUE INTERRUMPEN LA ASISTENCIA A CLASES

Existen diversos acontecimientos que pueden interrumpir la asistencia a clases. Algunos de estos son provocados por desastres o siniestros naturales y en otros casos por el cierre debido a fiestas patronales de la localidad o casos como huelgas de docentes.

El índice de gestión de riesgos para América Latina y el Caribe ubica a Guatemala en uno de los tres países con un riesgo muy alto de desastres y crisis humanitaria junto con Haití y Honduras (2019)⁹⁷. Esta exposición provoca en numerosos casos la pérdida de clases presenciales. Los casos más recientes que han ocurrido en el país son el caso de las inundaciones por la fuerte cantidad de lluvia, y la erupción del Volcán de Fuego.

En el caso de los huracanes de ETA y OTA se reportaron daños en 435 centros educativos que representa el 2.07 % del total y se utilizaron como albergues 84 que atendieron a un estimado de 7,000 personas (Bello, O., & Peralta, L. 2021, pág. 28). El mayor impacto en el territorio nacional ocurrió del 3 al 17 de noviembre y afectó determinadas regiones y llevándose a cabo depresiones tropicales que inundaron áreas pobladas (Bello, O., & Peralta, L. 2021, pág. 33). De los 22 departamentos del país, trece reportaron algún tipo de daño siendo los tres más afectados Alta Verapaz, Izabal y Santa Rosa (Bello, O., & Peralta, L. 2021, pág. 84).

Bello, O., & Peralta, L. (2021) mencionan que estiman que la pérdida por cese de actividad no generó mayor impacto para el país debido a que esto ocurrió luego de un mes de haber finalizado el ciclo escolar. Luego las clases presenciales no se han retomado por causas de la pandemia. Sin embargo, Villanueva (2021) expone en su artículo Pupitres oxidados y pizarras descascarilladas: el recuerdo de los huracanes en las escuelas como escuelas dañadas continúan en condiciones de precariedad y sin condiciones de acceso a servicios básicos como agua o sanitarios.

El Volcán de Fuego también provocó una catástrofe en el área aledaña afectando a las familias que vivían en la zona y afectando los centros educativos que quedaron en el paso de la lava. Las clases se retomaron luego de alrededor de un mes de suspensión. Se habilitaron aulas temporales con el apoyo de un organismo internacional. En el caso del departamento de

97 https://sara.humanitarianresponse.info/data/documentos/pdf/LAC_INFORM_2019_v006_MainResults_Spa.pdf

Escuintla dividieron la jornada escolar en dos. En la matutina se atendió a 611 niños que cursan la primaria y 250 el Ciclo Básico por la tarde (Paredes, 2018).

Figura 11. Erupción del Volcán de Fuego



Fuente. Reproducida de Emisoras Unidas, Policía Nacional de Guatemala (2018) (<https://emisorasunidas.com/2018/06/03/decretan-estado-de-calamidad-en-tres-departamentos-por-erupcion-del-volcan-de-fuego/>)

A continuación, se presentan algunos siniestros ocurridos en los últimos años.

Tabla 11. Grandes siniestros ocurridos en Guatemala

Siniestro	Año	Pérdida de vidas/ afectados	Consecuencia para el sistema
Huracán Fifi	1974	7000 fallecidos en Centroamérica (Bello, O., & Peralta, L. 2021, pág. 33).	
Terremoto	1976	76,000	La jornada de la tarde se eliminó debido a que debieron reutilizarse los centros educativos que habían quedado habitables para atender a los estudiantes de centros educativos que se habían dañado por el terremoto
Huracán Mitch	1998	268 fallecidos y 121 desaparecidos	
Tormenta tropical Stan	2005	669 fallecidos / 386 heridos	772 centros educativos afectados y 34 destruidos
Lluvias intensas	2005	670/493,965	
Inundaciones	22/10/2008	13/180,000Susp	
Tormenta Ágata	2010	193 fallecidos y 100 desaparecidos (Bello, O., & Peralta, L. 2021, pág. 33).	957 centros educativos afectados. El gobierno decretó la suspensión de clases el 28 de mayo en la noche y el receso duró hasta el 4 de junio.
Erupción volcánica: Volcán de Fuego	3/06/2018	425 fallecidos	10 centros educativos afectados
Huracán Eta e Iota	2020	100 desaparecidos, 30 heridos y 60 fallecidos.	Alrededor de 435 centros educativos han sido afectados por ETA e IOTA (Bello, O., & Peralta, L. 2021, pág. 33).

Fuente: Elaboración propia a partir de Indicadores de Riesgo de Desastre y de Gestión de Riesgos, División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Gestión del Riesgo de Desastres (INE/RND) BID (<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Indicadores-de-riesgo-de-desastre-y-gesti%C3%B3n-de-riesgos-Programa-para-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-Guatemala.pdf>)

Los centros educativos cuentan con un Comité Escolar de Gestión para la Reducción del Riesgo y elaboración del plan escolar de respuesta⁹⁸ que luego pasó a ser el Comité Escolar de Gestión de Riesgo en centros educativos y al que a causa de la pandemia se le agrega la vigilancia de la salud⁹⁹ de estudiantes, personal docente y administrativo, con el propósito de dar una respuesta organizada y planificada a cualquier eventualidad. Este comité lo conforman una comisión de prevención y mitigación, así como la comisión de servicios de emergencia.

También las huelgas de maestros han sido causa de la suspensión de clases. En la última década estas han ocurrido con menor frecuencia debido a que se ha logrado que las autoridades de turno dialoguen con el sindicato mayoritario de docentes. En estos intercambios se ha concretado los llamados pactos colectivos que están vinculados con incrementos salariales.

98 Acuerdo Ministerial No. 443-97 del Ministerio de Educación.

99 Acuerdo Ministerial 3-2021 del Ministerio de Educación.

Tabla 12. Huelgas de docentes en Guatemala

Año	Motivo de huelga	Consecuencia para el sistema
2018	Aumento salarial	Más de un millón de estudiantes no recibieron sus clases durante tres semanas. (Prensa Libre, 2018)
2016	Inauguración de las mesas de negociación y crear un diálogo social para mejorar las condiciones de los niños y de las comunidades educativas	1 día de marcha, varios estudiantes no tuvieron clases. (Prensa Libre, 2016)
2010	Aumento salarial del 16% (8% del 2008 y 8% más del 2010)	Los estudiantes no recibieron clases por dos semanas (La Nación, 2010)
2008	Huelga de hambre por mejorar las condiciones de los niños y salarios atrasados (La Hora, 2008)	
2003	Aumento salarial y mejora de infraestructuras	50 días de huelga y los estudiantes iniciaron el ciclo escolar semanas después de la fecha estipulada (20 de enero). (La Prensa, 2003)

Fuente: Elaboración propia a partir de los artículos de prensa citados.

3.4 RESUMEN DE LOS DESAFÍOS Y LAS LAGUNAS DE CONOCIMIENTO

Con base a la entrevista realizada se identifica la gobernanza del sistema como un desafío, principalmente porque la gobernanza en el sistema educativo nacional se califica de ausente. A pesar de la existencia de autoridades y de marcos normativos, no se aprecia un buen gobierno en donde exista la integración de todos los sectores a través de espacios de participación democrática con representación de la mayoría de los participantes del sistema educativo.

Existe cierta anarquía dentro del sistema que se evidencia en la falta de articulación entre los diferentes niveles y actores. El sistema funciona por inercia en donde cada participante y sector marcha de forma independiente y con fines propios.

La gobernanza del sistema educativo nacional se describe como un sistema con un modelo vertical, rígido y prescriptivo, que no se enfoca en el desarrollo de procesos para la mejora de los aprendizajes a partir de un modelo de gestión de calidad educativa.

La falta de evidencia de cómo funciona el sistema es una laguna de conocimiento para el país, debido a que no se cuenta con información confiable con relación a su funcionamiento, así como qué tan eficientes y eficaces son los procesos establecidos para gestionar la calidad de los aprendizajes en el sistema educativo nacional y confirmar si efectivamente estas acciones llegan a beneficiar a los usuarios principales que son las y los estudiantes y las familias.

El sistema educativo es físicamente robusto, siendo el más grande de Centroamérica. Cuenta con un contexto legal que no posee procesos de evaluación, principalmente para determinar si se está dando cumplimiento a los marcos jurídicos existentes. Esta falta de evaluación no le permite contar con información para innovarse y actualizarse para que responda de forma pertinente a las demandas de la población y globales. Además, estos marcos carecen en numerosos casos de operativización principalmente por la falta de reglamentación, se define

el qué, pero no cómo hacerlo y comúnmente hay falta de la voluntad del Estado para echarlo en práctica.

En tal caso, el desafío es hacer desaparecer el amplio margen de discreción que ejercen las autoridades del Estado, al punto de elegir las normales legales que quieren cumplir y las que no. Este desafío está relacionado con la gobernanza del sistema educativo, pero también tiene profundas implicaciones en términos del alcance de la calidad de la educación, el sentido de inclusión de las diversidades y, en fin, del derecho a la educación.

Por otro parte, existe un desafío en el ámbito del fortalecimiento técnico de los equipos del MINEDUC a todo nivel. La falta de importancia que se ha tenido en este sentido repercute en que la entrega educativa del sistema sea débil y voluble. Un sistema educativo requiere de una profunda solidez técnica que asegure que las intervenciones y los recursos que se entregan a las escuelas cumplan con los parámetros necesarios para elevar la calidad educativa.

Finalmente, hay también un desafío cada vez más visible en el rediseño de la formación inicial de docentes (FID). Este ha sido una constante y quizá uno de los aspectos más sensibles de cara a conseguir una mejora sustantiva en la calidad de la educación.

REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). *Indicadores de riesgo de desastre y de gestión de riesgos: programa para América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Indicadores-de-riesgo-de-desastre-y-gesti%C3%B3n-de-riesgos-Programa-para-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-Guatemala.pdf>
- Bello, O., & Peralta, L. (2021). *Evaluación de los efectos e impactos de las depresiones tropicales Eta y Iota en Guatemala (LC/TS.2021/21)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46681/S2100038_es.pdf
- Cabrera Romero, F. R. (2009). *El Ministerio de Educación por dentro Estructura orgánica y presupuesto*. Centro Integral para Investigaciones en Derechos Humanos.
- Congreso de la República de Guatemala. (1997). *DECRETO DEL CONGRESO 114-97 LEY DEL ORGANISMO EJECUTIVO*.
- DIGEPSA. (2019). *Manual Normas operativas y de procedimientos administrativos y financieros aplicables a las organizaciones de padres de familia*. https://www.MINEDUC.gob.gt/DIGEPSA/documents/manuales/MANUAL_DE_LA_OPF-TERCERA_EDICION.pdf
- El Mundo. (2010, febrero 24). Maestros en huelga por salarios en Guatemala. *El Mundo*. <https://www.nacion.com/el-mundo/maestros-en-huelga-por-salarios-en%20guatemala/YC7D4ZF5JAT7BW5ZR7JGDS7AE/story/>
- La Hora. (2008, August 18). Huelga de hambre provoca daños en salud de maestros - Hemeroteca. *La Hora*. <https://lahora.gt/hemeroteca-lh/huelga-de-hambre-provoca-danos-en-salud-de-maestros/>
- La Prensa. (2003, marzo 11). Finaliza la huelga de maestros en Guatemala. *La Prensa*. https://www.prensa.com/impresa/mundo/Finaliza-huelga-maestros-Guatemala_0_874412664.html
- MINEDUC. (2020). *Manual de funciones, organización y puestos Direcciones Departamentales de Educación DDEDUC*. http://infopublica.MINEDUC.gob.gt/MINEDUC/images/2/2b/DIDEFI_DES-MAN-08_mof_dideduc_v2.pdf
- Ministerio de Educación. (n.d.). *Acuerdo Ministerial No. 2409-2010 Reglamento Interno de las Direcciones Departamentales de Educación*.
- Ministerio de Educación. (2020). *Guatemala en PISA-D: jóvenes fuera de la escuela*. Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa.
- Ministerio de Educación. (2020). *Guatemala en PISA-D: jóvenes fuera de la escuela*. Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa. https://www.MINEDUC.gob.gt/digeduca/documents/pisa/jovenes_fuera_del_sistema/PISA-D-JFE.pdf

- Oliva, W., & Lainfiesta, J. (2018, May 11). Concluye paro de maestros; las clases se reanudarán el lunes. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/procurador-derechos-humanos-huelga-maestros-MINEDUC/>
- Orozco, A., & Hernández, M. (2016, July 14). Concluye marcha de maestros con reunión con el presidente. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/maestros-salen-a-manifestar-en-la-capital>
- Paredes, E. (2018, July 9). Escolares retoman ciclo escolar un mes después de tragedia. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/volcan-de-fuego-victimas-albergues-nios-regresan-clases/>
- Presidencia de la República. (1996, 21 de mayo de 1996). *Creación de las Direcciones Departamentales de Educación*. Guatemala.
- Presidencia de la República de Guatemala. (n.d.). *REGLAMENTO DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL ACUERDO GUBERNATIVO No. 18 98*. Guatemala, Guatemala. http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic2_gtm_reglamento_ley_serv_civil.pdf
- SITEAL. (2019). *Perfil de país GUATEMALA*. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_informe_pdfs/siteal_ed_guatemala_20190516.pdf

CAPÍTULO 4

RECURSOS

4.1 FINANCIACIÓN

El ejercicio fiscal del sector público en Guatemala inicia el uno de enero y finaliza el 31 de diciembre de cada año, según lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97, por lo que en consonancia con este marco normativo se realiza el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado el cual financia las actividades incluidas en el Plan Operativo Anual de cada dependencia estatal.

El Ministerio de Finanzas Públicas, asigna, según las proyecciones de recaudación tributaria, un techo presupuestario y la aprobación de dicho presupuesto la realiza el Congreso de la República. De esta cuenta, el Ministerio de Educación contó con dicha aprobación para el ejercicio fiscal 2019, sin embargo, para los años 2020 y 2021 el presupuesto no fue aprobado, lo cual obligó a operar con el aprobado para 2019.

Por lo tanto, el presupuesto 2021 del Ministerio de Educación fue Q 17,598,086,425.00 (diecisiete mil quinientos noventa y ocho millones ochenta y seis cuatrocientos veinticinco quetzales exactos)¹⁰⁰. Según lo reportado por la Dirección de Administración Financiera del MINEDUC, esto tuvo impacto en la calidad y cobertura educativa, pues implicó trabajar con un presupuesto que no era acorde a las necesidades, lo cual orilló a realizar modificaciones presupuestarias¹⁰¹. Es importante mencionar que estos años, 2020 y 2021 también implicaron desafíos en cuanto a la pandemia COVID-19 lo que obligó a que el Estado gestionará fuentes adicionales de financiamiento, tales como colocación de bonos internos y externos, préstamos externos, etc.

4.2 ASIGNACIÓN

La Constitución Política de Guatemala, así como la Ley Orgánica del presupuesto y la Ley Anual del presupuesto constituyen el marco legal del proceso presupuestario. El ciclo de formulación del presupuesto inicia con la planificación de este a nivel del Ministerio de Educación y la aprobación del mismo ocurre en el Congreso de la República.

Para 2019, el Producto Interno Bruto de Guatemala fue \$77.02 billones¹⁰². Cuando nos referimos al presupuesto como porcentaje del PIB, en 2020 fue de 3.3¹⁰³. Este porcentaje se

100 http://infopublica.mineduc.gob.gt/mineduc/images/a/aa/DAFI_ART2_ACUERDOGUBERNATIVO50_2021_RENDICIONDECUENTAS_PRIMER_CUATRIMESTRE_2021.pdf

101 Información obtenida en comunicación personal.

102 <https://data.worldbank.org/country/guatemala?view=chart>.

103 <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=GT>.

aleja de lo recomendado internacionalmente, por lo menos el 6%, convirtiendo a Guatemala en el país de la región centroamericana que invierte el menor porcentaje en educación respecto del PIB¹⁰⁴.

Algunas fuentes sostienen que dicho porcentaje es aún menor y que, incluso, no llega al 3%. Un ejemplo de esto es lo reportado por PRODESSA¹⁰⁵ en la siguiente tabla, en la cual sostienen que de 2015 a 2020 no solamente el porcentaje del PIB no llega al 3%, sino que incluso el porcentaje del gasto público del Ministerio de Educación ha decrecido y que por ello pareciera que el presupuesto por estudiante ha aumentado, todo esto debido a una caída en la matrícula. Sin embargo, otras fuentes sugieren que no existe tal caída en la matrícula, sino que se debe a un decrecimiento en la población total de estudiantes, principalmente en los niveles preprimario y primario.

Año	Presupuesto MINEDUC en Q	USD \$	Matrícula inicial	MINEDUC / PIB	MINEDUC / Gasto	Per cápita anual en Q	USD \$	Per cápita diario en Q	USD \$
2015	12,084.4	1569.40	3,007,008	2.54%	19.33%	4,018.74	521.91	11.01	1.43
2016	12,148.7	1577.75	2,924,822	2.42%	18.49%	4,153.67	539.44	11.38	1.48
2017	12,818.9	1664.79	2,975,833	2.44%	18.00%	4,307.67	559.44	11.80	1.53
2018	13,990.3	1816.92	3,039,222	2.54%	18.59%	4,603.24	597.82	12.61	1.64
2019	15,814.8	2053.87	2,989,054	2.68%	19.09%	5,290.91	687.13	14.50	1.88
2020	16,732.7	2173.08	2,966,469	2.80%	17.32%	5,640.60	732.55	15.45	2.01

Tabla 13. Presupuesto Ministerio de Educación y gasto por estudiante 2015-2020

Nota: Tipo de cambio: Q 7.7* USD \$ 1.00

Fuente: PRODESSA con base en MINEDUC, SICOIN y Banco de Guatemala

La información de la tabla anterior brinda insumos importantes para comprender la relación porcentual del presupuesto vigente del Ministerio de Educación con relación al porcentaje del PIB, en los últimos 10 años que se presenta en el siguiente gráfico:

104 <https://lahora.gt/guatemala-el-pais-de-mas-baja-inversion-en-educacion/>.

105 PRODESSA, 2021. Diagnóstico de la Situación Actual de la Educación en Guatemala. Febrero, 2021.

Figura 12. Presupuesto vigente Ministerio de Educación en relación con el porcentaje del PIB 2012-2021



Fuente: Reproducida del Banco de Guatemala (Para los años del 2012 al 2020), el año 2021 del informe de Presupuesto Abierto del Ministerio de Finanzas Públicas

Como puede observarse en la gráfica, si bien el presupuesto del Ministerio de Educación mantiene la tendencia de aumento a partir del año 2012, (línea azul) la línea roja que muestra el incremento en cuanto al porcentaje del PIB se mantiene casi sin cambios para el mismo período.

Al referirnos al costo promedio por estudiante, según los distintos niveles educativos, la siguiente tabla presenta los datos para el ejercicio fiscal 2021.

Tabla 14. Costo promedio anual por estudiante por nivel educativo, 2021

No.	Nivel educativo	Estudiantes atendidos sector oficial	Costo promedio anual por estudiante (Q)	USD \$
	Total	3,148,087		
1	Educación inicial	12,172.00	960.00	124.68
2	Educación Preprimaria	568,280	5,139.15	667.42
3	Educación Primaria	2,117,242	5,759.09	747.93
4	Educación Básica	317,005	4,422.66	574.37
5	Educación Diversificada	90,184	7,216.13	937.16
6	Educación Extraescolar	43,204	2,875.11	373.39

Nota: Tipo de cambio: Q 7.7* USD \$ 1.00

Fuente: ^{1/} Subdirección de Estadística de la Dirección de Planificación Educativa al 11 de noviembre de 2021

^{2/} Departamento de Investigación e Innovación Educativa de DIGEEX con información proporcionada por los coordinadores departamentales de educación extraescolar, sistemas SIREEX y SIRE al 11 de noviembre de 2021. ^{3/} Sistema de Contabilidad Integrada SICOIN WEB al 11 de noviembre de 2021.

Los datos de esta tabla muestran que cuando hablamos del subsistema escolarizado, la mayoría de los estudiantes se concentran en el nivel primario, sin embargo, la cifra del costo promedio anual por estudiante más elevada corresponde al ciclo de educación diversificada, el cual

solamente cubre alrededor de 90,184 estudiantes. Esto significa que el costo promedio anual por estudiante del ciclo diversificado es 125% más elevado que el del nivel primario.

En otro orden de ideas, cuando se habla del subsistema de educación extraescolar es importante señalar la escasa cobertura de este, y el alto costo promedio anual por estudiante que se atiende en el sistema extraescolar. Este dato debe contrastarse con el Informe Nacional Guatemala en PISA-D: jóvenes fuera de la escuela¹⁰⁶ que reporta que el 7% de jóvenes de 15 años nunca ingresó al sistema formal y que el 45% de jóvenes de esta misma edad estuvo alguna vez y abandonó el sistema educativo.

De la misma forma, la tabla anterior puede contrastarse con la siguiente, que muestra el desglose del presupuesto según el ejercicio fiscal 2021, para cada uno de los niveles educativos:

Tabla 15. Desglose del presupuesto según programas presupuestarios 2021

No.	Programas presupuestarios	Asignación específica	Programa de Alimentación escolar	Total	USD
1	Total	593,899,273.00	384,846,503.00	17,991,390,620.00	2,336,544,236.36
2	01 Actividades centrales	204,443,476.00	1,517,434,869.00	593,899,273.00	77,129,775.71
3	03 Actividades comunes a los programas de preprimaria y primaria (prg 11 y 12)	276,804,189.00		204,443,476.00	26,551,100.78
4		273,487,961.00		276,804,189.00	35,948,595.97
5		51,941,742.00		273,487,961.00	35,517,917.01
6	04 Actividades comunes a los programas de primaria, básico y diversificado (prg 12)	2,335,186,111.00		51,941,742.00	6,745,680.78
7		9,726,646,300.00		2,720,032,614.00	353,250,988.83
8	05 Actividades comunes a los programas de preprimaria, primaria, básico y diversificado (prg 11, 12, 13 y 14)	1,279,853,225.00		11,244,081,169.00	1,460,270,281.69
9		615,607,293.00		1,279,853,225.00	166,214,704.55
10		124,216,041.00		615,607,293.00	79,948,999.09
11	05 Educación especial	11,674,165.00		124,2016,041.00	161,300,784.55
	11 Educación escolar de preprimaria	595,349,472.00		11,674,165.00	1,516,125.32
				595,349,472.00	77,318,113.25
	12 Educación escolar de primaria				
	13 Educación escolar básica				
	14 Educación escolar diversificada				
	15 Educación extraescolar				
	18 Educación inicial				
	99 Partidas no asignables a programas				

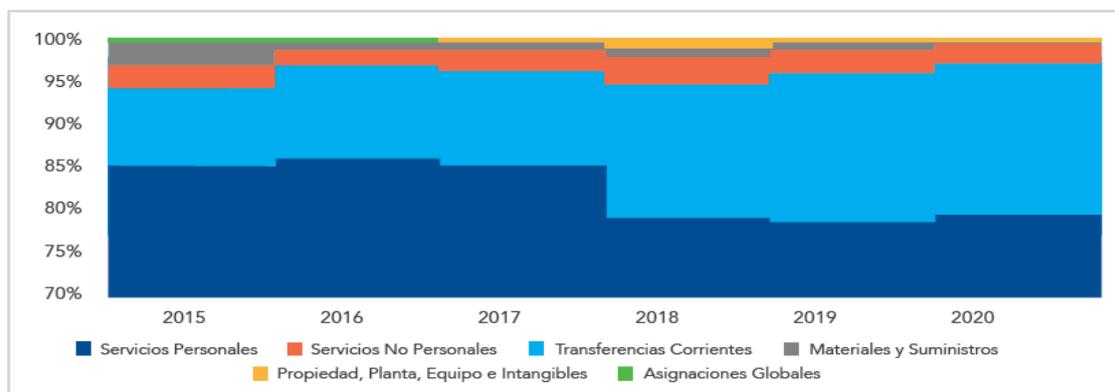
Nota: Tipo de cambio: Q 7.7* USD \$ 1.00

Fuente: Sistema de Contabilidad Integrada SICOIN WEB al 16 de noviembre de 2021.

106 (Ministerio de Educación. 2020).

La siguiente gráfica muestra cómo se ha distribuido porcentualmente para el período 2015-2020 el presupuesto del MINEDUC, según el tipo de gasto.

Figura 13 . Distribución del presupuesto por tipo de gasto 2015-2020



Fuente: Prodesa con base en Sicoin.

Fuente: Reproducida de Diagnóstico de la Situación Actual de la Educación en Guatemala (2021) PRODESSA con base en SICOIN.

De la gráfica y tabla anteriores es importante destacar que en el rubro de transferencias corrientes se incluye lo correspondiente a la Ley de Alimentación Escolar, razón por la cual este presenta un incremento de Q1,091.2 en 2015 a Q2,918.3 millones en 2020¹⁰⁷. En contraposición a este, pareciera que para el mismo período el rubro de servicios personales, en el que se incluye la nómina docente, mostrase una disminución proporcional, sin embargo, nominalmente los recursos destinados aumentaron de Q10,312.0 millones en 2015 a Q13,334.4 millones en 2020, lo que representa un incremento de 29.4%¹⁰⁸.

También es importante notar la tendencia en la disminución en el rubro materiales y suministros, la cual ha decrecido de Q379.0 millones en 2015 a Q38.6 millones en 2020. En este rubro se incluyen libros de texto, papelería, útiles de escritorio, cemento, vidrio, herramientas, productos de limpieza, entre otros, los cuales resultan fundamentales para remozamiento y mantenimiento de la infraestructura de las escuelas. Asimismo, los productos de limpieza son insumos fundamentales y más aun considerando un eventual retorno a la presencialidad en 2022.

4.3 FUENTES DE FINANCIAMIENTO

La Dirección de Administración Financiera del Ministerio de Educación indica que la principal fuente del presupuesto nacional proviene de las metas de recaudación tributaria, sin embargo, estos recursos también se complementan con fondos provenientes de préstamos, colocación interna y externa de bonos, donaciones, etc. En esta misma línea, PRODESSA, 2021 refiere que, efectivamente los ingresos por recaudación tributaria para el período 2015 a 2017, representaron más de 80.0% del presupuesto percibido. A partir de 2018, debido al aumento en la asignación diaria por estudiante como resultado de la aplicación de la Ley de Alimentación Escolar, se incrementó el porcentaje proveniente del impuesto Iva Paz en los ingresos totales.

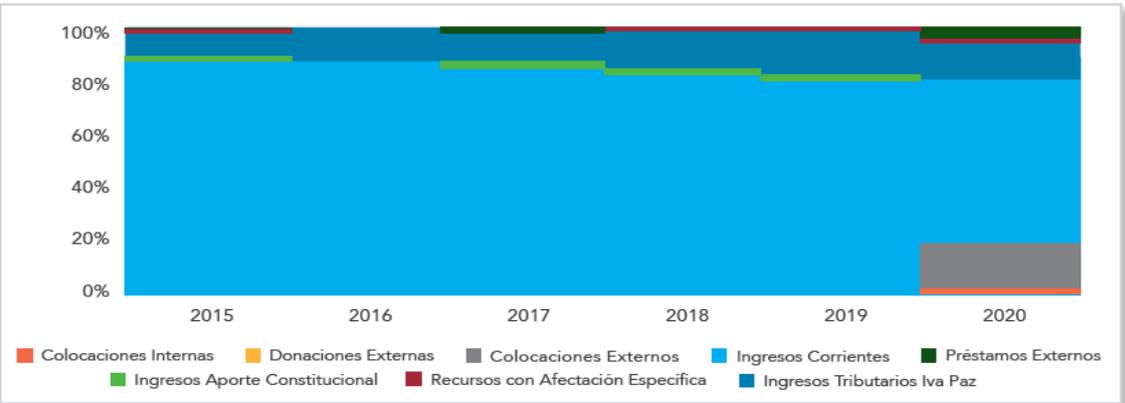
107 PRODESSA,2021. Diagnóstico de la Situación Actual de la Educación en Guatemala. Febrero, 2021.

108 PRODESSA,2021. Diagnóstico de la Situación Actual de la Educación en Guatemala. Febrero, 2021.

Sin embargo, en 2020 las colocaciones externas de bonos reportan un aumento del 16.1% como fuente de financiamiento, principalmente debido a la aprobación de los Decretos de Emergencia por parte del Congreso de la República, dichos fondos se utilizaron en su mayoría para el pago de salarios docentes.

La siguiente gráfica elaborada por PRODESSA, ilustra cómo se distribuyen las fuentes de financiamiento del MINEDUC para el período 2015 -2020. Para este último año puede apreciarse el incremento en las colocaciones de bonos tanto internas como externas, tal como se refirió en el párrafo anterior, así como el incremento en el porcentaje de préstamos externos. De la misma forma, la gráfica también muestra cómo a partir de 2018 ocurre el incremento en los ingresos provenientes del impuesto Iva Paz destinados al cumplimiento de la Ley de Alimentación Escolar.

Figura 14. Fuentes de financiamiento del Ministerio de Educación 2015-2020



Fuente: Prodesa con base en Sicoín.

Fuente: Reproducida de Diagnóstico de la Situación Actual de la Educación en Guatemala (2021) PRODESSA con base a SICOIN.

La Dirección de Cooperación Nacional e Internacional del Ministerio de Educación es la encargada de la coordinación y gestión de los procesos de cooperación tanto técnica como financiera que se desarrollan a nivel nacional. En el mapa que se muestra a continuación dicha Dirección reporta la georreferenciación de los proyectos de cooperación internacional que se encontraban en ejecución a junio de 2021.

Figura 15. Georreferenciación de proyectos de cooperación internacional en ejecución 2021



Fuente: Reproducida de Georreferenciación de la cooperación internacional, Dirección de Cooperación Nacional e Internacional -DICONIME - MINEDUC, 2021. (<https://www.MINEDUC.gob.gt/diconime/documents/mapeoGeoNacional/a%C3%B1o-2021/2021-4to%20Trimestre/Georeferenciaci%C3%B3n/Georeferenciaci%C3%B3n%20Nacional%20diciembre%202021.pdf>)

Como se observa en el mapa anterior, todos los departamentos del país cuentan con proyectos de cooperación en ejecución, sin embargo, puede notarse que estos se concentran en el altiplano occidental (Quetzaltenango, San Marcos, Huehuetenango, Quiché, Totonicapán y Sololá). Asimismo, el departamento de Guatemala es el que concentra la mayoría de las intervenciones de cooperación mientras que Izabal, es el departamento que presenta el menor número.

Del mapa anterior puede inferirse que la participación de la cooperación internacional en el sector educativo en el país es alta y que sus intervenciones se encuentran localizadas en todo el país. De allí la importancia de la armonización que el Ministerio realice de estas intervenciones por medio de la Red Interagencial de Educación que reúne a todos los cooperantes, tanto nacionales como internacionales que tienen presencia en el país.

4.4 DESIGUALDADES

En cuanto a diferencias por área urbana y rural puede mencionarse que el caso de la asignación por estudiante para el programa de útiles escolares, en la primera se asignan Q50.00 y en el área rural Q55.00. Estos son montos corresponden a los que se invierte desde el Ministerio en insumos y útiles para los estudiantes.

De la misma forma, el programa de Gratuidad de la educación asigna Q40.00 por estudiante del nivel preprimario y primario y Q100.00 para el nivel medio. En el caso del programa de subsidio al transporte escolar, el cual funciona únicamente en la ciudad capital, se asigna Q2.20 por estudiante de la jornada matutina y Q4.40 en la jornada nocturna. Es importante destacar

que esta necesidad de subsidio al transporte escolar también existe en el interior del país, sin embargo, el mismo solo se brinda en la ciudad.

La siguiente tabla y el mapa¹⁰⁹ muestran el presupuesto para cada una de las regiones en que se divide el país, la región suroccidente es la que cuenta con mayor presupuesto vigente, seguida por la región metropolitana y la región Petén la que tiene el menor monto presupuestario.

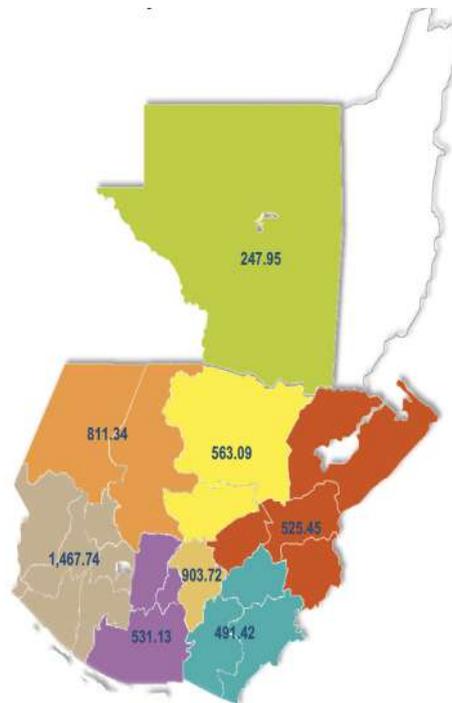
Tabla 16. Distribución del presupuesto ejecutado por región anual en millones

Región	Presupuesto vigente en Q	USD \$	Presupuesto ejecutado en Q	USD \$	Saldo por ejecutar en Q	USD \$
Total	17,598.09	2285.47	5,541.84	719.72	12,056.24	1565.75
I Metropolitana	3,077.01	399.61	903.72	117.37	2,173.29	282.25
II Norte	1,776.34	230.69	563.09	73.13	1,213.25	157.56
III Nororiente	1,822.09	236.64	525.45	68.24	1,296.64	168.39
IV Suroriente	1,573.14	204.30	491.42	63.82	1,081.72	140.48
V Central	1,649.08	214.17	531.13	68.98	1,117.95	145.19
VI Suroccidente	4,544.35	590.18	1,467.74	190.62	3,076.61	399.56
VII Noroccidente	2,314.46	300.58	811.34	105.37	1,503.12	195.21
VIII Petén	841.62	109.30	247.95	32.20	593.67	77.10

Nota: Tipo de cambio: Q 7.7* USD \$ 1.00

Fuente: Sistema de Contabilidad Integrada SICOIN.

Figura 16. Mapa de ejecución presupuestaria por región



Fuente. Reproducido de Mapa de ejecución presupuestaria por región Rendición de cuentas primer cuatrimestre MINEDUC, 2021. (http://infopublica.MINEDUC.gob.gt/MINEDUC/images/a/aa/DAFI_ART2_ACUERDOGUBERNATIVO50_2021_RENDICIONDECUENTAS_PRIMER_CUATRIMESTRE_2021.pdf).

109 http://infopublica.mineduc.gob.gt/mineduc/images/a/aa/DAFI_ART2_ACUERDOGUBERNATIVO50_2021_RENDICIONDECUENTAS_PRIMER_CUATRIMESTRE_2021.pdf.

4.5 DESAFÍOS

La financiación del sector educación presenta múltiples desafíos que inician con el proceso de formulación y aprobación de este, ya que, debido a que la aprobación sucede en el Congreso de la República está sujeta a la coyuntura política. Para 2022, fue de vital importancia dicha aprobación, lo cual evitó que se continuara funcionando con el presupuesto 2019 mismo que no es suficiente. Asimismo, el aumento de la asignación presupuestaria como porcentaje del PIB es un desafío que necesita ser atendido para alcanzar, por lo menos, el 6% sugerido a nivel internacional como un mínimo aceptable.

Asimismo, la ejecución presupuestaria resulta otro desafío importante a considerar, el cual se ha acrecentado durante la crisis sanitaria de la COVID-19. Esta ha obligado a realizar transferencias presupuestarias entre rubros, así como a aumentar la colocación de bonos internos y externos y realizar préstamos para cubrir las necesidades emergentes. Es importante generar un sistema de rendición de cuentas en relación con la utilización de estos fondos de emergencia.

De la misma forma, el rubro de materiales y suministros resulta ser escaso para cubrir las necesidades de materiales escolares e insumos de limpieza para la totalidad de escuelas, esto permite suponer que se dota en pequeñas cantidades y que las comunidades educativas deberán destinar recursos propios para cubrirlos. En algunos casos, se sabe de casos de docentes que cubren con sus propios recursos la compra de yeso, lápices, cuadernos y otros insumos. Así como que se solicita a los estudiantes en la lista de útiles cloro, papel de baño, jabón, desinfectante, bolsas para basura, para utilizarlos en las labores de limpieza de la escuela.

Un desafío también lo es profundizar la investigación con relación al costo-beneficio relacionado con el costo promedio anual por estudiante por nivel educativo, así como el costo por estudiante en el sistema extraescolar. Actualmente, no es posible decir, si hay optimización de los recursos disponibles en alguno de los niveles en cuanto al número de estudiantes que se atienden y los recursos que se destinan a estos.

En relación con los programas de apoyo, específicamente, el programa de alimentación escolar es fundamental realizar seguimiento e investigación para conocer su impacto, considerando el monto presupuestario de este y su influencia o no, en el mejoramiento de las condiciones nutricionales de los estudiantes, así como si ha coadyuvado en la retención de los estudiantes en la escuela, principalmente durante la pandemia. Asimismo, es importante conocer el impacto del programa de útiles escolares, del programa de gratuidad de la educación y del subsidio al transporte escolar, en cuanto a su contribución o no, en mejorar indicadores de aprobación y disminución de la deserción escolar.

En relación con los proyectos financiados tanto por la cooperación internacional como nacional, es un desafío que el Ministerio asuma el liderazgo en cuanto a la coordinación de las intervenciones que se realizan, de manera que se optimice dicha ayuda al desarrollo y se evite la atomización en ciertas regiones del país a costa de otras regiones geográficas. En este sentido, es también una brecha que hay que cerrar, la investigación relacionada con el impacto de las intervenciones realizadas, por ejemplo, en el altiplano occidental del país, región que actualmente concentra la mayoría de las intervenciones.

4.6 ¿CUÁL ES EL IMPACTO ESPERADO DE COVID-19 EN EL PRESUPUESTO EDUCATIVO?

Las autoridades de gobierno anunciaron un posible retorno a las aulas para 2022¹¹⁰, situación que implica generar las condiciones para que las escuelas y las comunidades docentes estén listas para recibir a los estudiantes. Estas implicaciones se relacionan con las condiciones de infraestructura de las escuelas, así como contar con los insumos escolares necesarios. Esto implica que, tanto el rubro de propiedad, planta, e intangibles como el de materiales y suministros, sufrirían presión para cubrir las necesidades considerando que los recursos asignados a ambos ya resultaban insuficientes previo a la pandemia.

Al respecto, el Laboratorio de Datos Gt¹¹¹ reporta que el Ministerio de Educación solamente ejecutó Q4.6 millones (2.0%) del presupuesto asignado para preparar las condiciones de los edificios escolares para un retorno seguro. Según esta fuente, el monto disponible en 2020 fue de Q257.1 millones, los cuales redujeron a Q227.8 millones para 2021, correspondiendo el 2% de ejecución a esta última cifra.

Tabla 17. Presupuesto asignado a mantenimiento y construcción de edificios 2020 y 2021

Año	Renglón de gasto	Asignado	USD	VIGENTE	DEVENGADO	EJECUCIÓN
2020	Mantenimiento y reparación de edificios	Q 45.1	5.86	Q 10.0	Q 0.7	7.3%
	Construcciones de bienes nacionales de uso no común	Q 83.8	10.88	Q 118.0	Q -	0.0%
2021	Mantenimiento y reparación de edificios	Q 45.1	5.86	Q 24.8	Q 2.0	8.1%
	Construcciones de bienes nacionales de uso no común	Q 83.8	10.88	Q 75.1	Q 1.9	2.5%
	Total	Q 257.7	33.47	Q 227.8	Q 4.6	2.0%

Nota: Tipo de cambio: Q 7.7* USD \$ 1.00

Fuente: Laboratorio de Datos con base en SICOIN 2020 y 2021.

A partir de estos datos presentados, existen cuestionamientos al Ministerio de Educación en relación con las condiciones existentes para preparar un retorno seguro de la comunidad educativa. En su mayoría las críticas se centran en que hubo disponibilidad de los recursos para que, en dos años que no hubo actividades presenciales en las escuelas, se hicieran las mejoras necesarias, sin embargo, esto no sucedió y la ejecución de este rubro es deficiente, lo cual evidencia que no se trató de una situación de falta de financiamiento sino de eficiencia del gasto.

Asimismo, debido al incremento en la colocación de bonos internos y externos, así como el aumento en préstamos externos para atender la emergencia sanitaria, se prevé un importante aumento en el endeudamiento del país, pues los recursos ordinarios se hicieron insuficientes

110 Prensa Libre. Oscar García, 24 noviembre de 2021. Ministro de Salud da detalles sobre cómo sería el protocolo para el regreso a clases presenciales en Guatemala en 2022. <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/ministro-de-salud-da-detalles-sobre-como-seria-el-protocolo-para-el-regreso-a-clases-presenciales-en-guatemala-en-2022-breaking/>

111 Laboratorio de Datos Gt, 2022. Centro de pensamiento independiente que acopia, procesa, analiza e interpreta datos en Guatemala. [Tweet] [Imagen adjunta] Twitter. https://twitter.com/labdatosgt/status/1487186475938725889?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Etweet 28/01/22 16:11.

para atender la misma. Según el diario Prensa Libre¹¹² el Gobierno previó líneas de crédito con organismos internacionales por un monto de US \$2 mil millones en apoyo al presupuesto.

En este mismo orden de ideas, el Informe Análisis Común de País 2021¹¹³ del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala señala que debido a la incorporación de estos programas específicos dirigidos a atender las necesidades diversas de la población originadas por la crisis sanitaria de la COVID-19 en el presupuesto 2020 este no es comparable con el de años anteriores. Esto principalmente debido a que dichos programas provocaron un incremento.

REFERENCIAS

- Aguilar, D. (2020, Enero 17). *Guatemala, el país de más baja inversión en educación*. La Hora. Retrieved February 7, 2022, from <https://lahora.gt/guatemala-el-pais-de-mas-baja-inversion-en-educacion/>
- Contreras, L. (2020, Diciembre 16). *Ministerio de Educación repara 2 mil centros educativos durante el año*. Agencia Guatemalteca de Noticias. <https://agn.gt/MINEDUC-remoza-2-mil-centros-educativos-durante-2020/>
- Gamarro, U. (2020, Abril 27). *Coronavirus: Piden prudencia en manejo de deuda ante línea de crédito de US\$2 mil millones*. Prensa Libre. Retrieved February 7, 2022, from <https://www.prensalibre.com/economia/coronavirus-piden-prudencia-en-manejo-de-deuda-ante-linea-de-credito-de-us2-mil-millones/>
- García, O., & Oliva, W. (2021, Noviembre 24). *Ministro de Salud da detalles sobre cómo sería el protocolo para el regreso a clases presenciales en Guatemala en 2022*. Prensa Libre. <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/ministro-de-salud-da-detalles-sobre-como-seria-el-protocolo-para-el-regreso-a-clases-presenciales-en-guatemala-en-2022-breaking/>
- Gasto público en educación, total (% del PIB) - Guatemala | Data. (n.d.). Banco Mundial - Datos. Retrieved February 7, 2022, from <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=GT>
- MINEDUC. (n.d.). *Anuario Estadístico de la Educación, Guatemala CA*. estadísticas del MINEDUC. Retrieved February 7, 2022, from <http://estadistica.MINEDUC.gob.gt/anuario/>
- MINEDUC. (n.d.). *Manual de aula de calidad. Modalidad presencial*. MINEDUC. https://www.MINEDUC.gob.gt/CENTROS_EDUCATIVOS_PRIVADOS/documents/Manual_del_aula_de_calidad.pdf
- Ministerio de Educación. (n.d.). Ministerio de Educación. Retrieved February 7, 2022, from http://infopublica.MINEDUC.gob.gt/MINEDUC/images/a/aa/DAFI_ART2_ACUERDOGUBERNATIVO50_2021_RENDICIONDECUENTAS_PRIMER_CUATRIMESTRE_2021.pdf
- Ministerio de Educación. (2020). *Guatemala en PISA-D: jóvenes fuera de la escuela*. Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa. www.MINEDUC.gob.gt/digeduca
- Ministerio de Educación. (2021). Ministerio de Educación. http://infopublica.MINEDUC.gob.gt/MINEDUC/images/a/aa/DAFI_ART2_ACUERDOGUBERNATIVO50_2021_RENDICIONDECUENTAS_PRIMER_CUATRIMESTRE_2021.pdf
- Olivieri, S. (n.d.). *Guatemala | Data*. World Bank Data. Retrieved February 7, 2022, from <https://data.worldbank.org/country/guatemala?view=chart>
- Pocasangre, H. E. (2017, October 30). *18 mil escuelas ocupan predios no estatales - Prensa Libre*. Prensa Libre. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/18-mil-escuelas-ocupan-predios-no-estatales/>
- PRODESSA. (2021). *Diagnóstico de la Situación Actual de la Educación en Guatemala*. PRODESSA.

112 Prensa Libre. Uriás Gamarro. 27 de abril 2020. Coronavirus: Piden prudencia en manejo de deuda ante línea de crédito de US\$ 2 mil millones. <https://www.prensalibre.com/economia/coronavirus-piden-prudencia-en-manejo-de-deuda-ante-linea-de-credito-de-us2-mil-millones/>

113 Equipo de País de las Naciones Unidas, 2021. Análisis Común de País: Actualización 2021. Ciudad de Guatemala, junio de 2021.

CAPÍTULO 5

POLÍTICAS Y PROGRAMAS

5.1 ACTORES Y DISTRIBUCIÓN DE LA ENERGÍA

Existen diversos actores y grupos de interés que buscan influir en el proceso de definición e implementación de la política pública nacional. Por una parte, están los grupos que representan los poderes económicos que tradicionalmente mantienen un diálogo abierto con el gobierno y ante las políticas que suponen riesgo para sus intereses presentan y manifiestan su postura. Se identifican con procesos de modernización y privatización de las funciones públicas por distintos mecanismos. Es común que compartan perspectivas políticas con los gobiernos.

Por otra parte, están los grupos que reclaman transformaciones y compensadores sociales. Se trata de grupos que representan a los sectores mayoritarios en condiciones desfavorables como los campesinos, los pueblos indígenas, pobladores de áreas marginales, grupos gremiales y otros. Generalmente en contraposición con las políticas gubernamentales.

Y en medio de estos una gran variedad de grupos con distintos tipos de posiciones e intereses, unos más cercanos a la situación actual (empresarios organizados y sus fundaciones, centros de pensamiento con una marca ideológica, gremio docente), y otros más cercanos a proyectos anti sistémicos (mujeres, grupos de la diversidad sexual, familiares de víctimas del conflicto armado, indígenas y otros).

Un grupo que comúnmente tiene un nivel de influencia es el de las organizaciones no gubernamentales que generalmente funcionan con el apoyo de la cooperación internacional, estos son grupos activos, visibles y con una agenda propia, tradicionalmente cercana a los sectores desfavorecidos. En el caso de educación, las organizaciones con mayor trayectoria e influencia que apoyan este sector son la cooperación estadounidense, la cooperación alemana, cooperación española, la cooperación japonesa, el sistema de Naciones Unidas, entre otras. Algunas se han enfocado en temas específicos como poblaciones indígenas o el aprendizaje de la matemática.

Otro de los grupos con creciente influencia es el de las iglesias. En este caso está la tradicionalmente influyente iglesia católica, aunque en las últimas décadas ha crecido el poder de las iglesias protestantes como un actor político. Los resultados del Latinobarómetro para el año 2020 señalan que alrededor del 41 % de la población se declara católico y un 41% reveló ser evangélico. Esta influencia se concreta en acciones tales como los desayunos de oración que se realizan de forma anual y donde participan las máximas autoridades del país, como el presidente de la República, vicepresidente y representantes del Congreso junto con congresistas de Estados Unidos, y en los que se llevan a cabo declaraciones vinculados con el contexto político del momento y levantan posturas específicas en contra o a favor de figuras

tales como la Comisión Internacional contra la impunidad CICIG. El desayuno nacional de oración por Guatemala inició en 2013 a través de Guatemala Próspera, que se identifica como un movimiento neopentecostal, que se apoya en la filosofía de John Maxwell que promueve un liderazgo basado en ciertos valores.

EL programa de Guatemala Próspera ha trabajado desde el 2013 consistentemente y de forma estrecha en el MINEDUC a través de programas de formación para los empleados públicos, tanto administrativos como docentes¹¹⁴. Este programa se ha extendido también a los estudiantes.

Los medios de comunicación son un poder también de amplio espectro, aunque en su mayoría cercanos al orden establecido y con un sentido crítico dirigido casi exclusivamente a la función pública.

Para contextualizar es importante mencionar que Guatemala mantiene un régimen de legalidad basado en un sistema de partidos políticos que se financian mayormente por la vía privada, lo que da lugar a una participación política dispar que favorece el ascenso al poder público a partidos más cercanos al sistema vigente.

Guatemala ha sido continuamente gobernado por partidos de derecha desde hace al menos setenta años. El último período con un gobierno de izquierda reconocido como tal fue entre 1944 y 1954. Luego hubo un período de gobiernos militares entre 1954 y 1986; luego la elección de gobiernos democráticos entre los que dominan ampliamente los de derecha de corte empresarial con eventuales períodos de gobiernos de corte más social, pero sin alcanzar a representar un cambio políticamente de fondo (Vea tabla 1).

5.1.1 EN LA POLÍTICA EDUCATIVA

Una situación similar se presenta en el ámbito de la política educativa. Existen grupos de interés de distintas corrientes y con agendas propias tanto nacionales como internacionales.

Los grupos de interés mantienen una agenda propia respecto de la educación, aunque esta generalmente se expresa en intervenciones específicas enfocadas en uno u otro asunto coyuntural, cuando se prepara un cambio, una reforma o cualquier evento que puede afectar su perspectiva respecto del quehacer del sistema educativo.

Los grupos de interés se pueden clasificar, por ejemplo, respecto de aquellos que tienen interés en mejorar la educación sin afectar el sistema (que comúnmente se limitan al reclamo de la mejora de la calidad) y aquellos que proponen una reforma del sistema con carácter de compensación e inclusión.

Hay un tercer tipo de los grupos de interés que está confirmado por el sindicato mayoritario que tiene una agenda básicamente de mejoras laborales y salariales que combina con ciertas medidas de política que justifican su demandan central (por ejemplo, la formación universitaria para docentes que implica mejoras salariales). También se han pronunciado para que recursos como la valija didáctica, útiles escolares y la alimentación escolar se entregue. En entrevista realizada se mencionó que « el sindicato de Guatemala todavía es un ente muy atrasado, solo

.....
114 Los recursos se pueden consultar en el siguiente link: <https://aprendoencasayenclase.mineduc.gob.gt/index.php/guatemala-prospera-modulos/>

busca mejores condiciones laborales y aumento salarial no es un sindicato de avanzada hay que desarrollar al sindicalista ¿Cuántos sindicalistas se han formado? ¿Cuántos se han desarrollado? Para que puedan aportar al bien del sistema» (Entrevista, EP02).

También se ha identificado al sector universitario privado como una figura que podría aportar más al desarrollo de política educativa. En la última en la que estuvieron involucrados, fue la del cambio de formación de maestros de educación primaria al nivel superior. Así como los centros de investigación, como se indica en las entrevistas deberían de tener un rol más protagónico en el establecimiento de políticas.

A continuación, se presenta un mapa de actores involucrados en el sistema educativo, clasificándolos por su nivel de influencia e interés en los temas de política nacionales, en el campo de la educación. Este ordenamiento es dinámico y ocurren situaciones en que en algún momento se ven afectados o potencializada su influencia o interés.

Este se construye a partir de la situación en Guatemala al año 2021.

Figura 17. Interés en la política educativa nacional



Fuente. Construcción propia.

*Sistema de Naciones Unidas

5.2 PROCESOS DEL CICLO DE POLÍTICAS

El sistema educativo funciona, más que sobre políticas establecidas, sobre las situaciones emergentes y las agendas específicas de los gobiernos, lo que influye para que tengan difícil concreción e impacto.

Sin embargo, conviene revisar la parte formal e institucional para la formulación de las políticas educativas. En términos regulares se debe tener en cuenta el marco constitucional y de legislación ordinaria, así como las directrices que emanan del gobierno.

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia Segeplán establece el ciclo para el desarrollo de las políticas públicas en el país y propone cinco etapas que son: identificación del problema, identificación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación (Segeplan, 2017).

La primera fase del ciclo de la política es la identificación del problema que demanda la acción pública y la incorporación en el plan de gobierno. Sigue la identificación de soluciones. La toma de decisión es la tercera fase, donde las autoridades públicas analizan la mejor solución, la viabilidad técnica, social y política. Sigue la fase de implementación que es cuando se traduce en acción y por último se evalúa la solución priorizada, el proceso y su impacto (Segeplán, 2017).

Por otra parte, el marco normativo nacional empieza con la Constitución Política de la República, que en el artículo 174 indica que tienen iniciativa de ley los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral (Constitución de la República de Guatemala, 1985).

Para el caso de la educación el ordenamiento legal define al Ministerio de Educación como el rector de la educación (desde el nivel inicial hasta el nivel medio, puesto que el nivel universitario goza de plena autonomía constitucionalmente otorgada). En tanto que rector, el Ministerio emite las políticas correspondientes de tal cuenta que estas cambian constantemente en la medida que también cambian las administraciones gubernamentales¹¹⁵.

Con relación al proceso de definición de las políticas, la Ley de Educación Nacional establece la figura del Consejo Nacional de Educación en el artículo 12, el cual está constituido por 15 organizaciones¹¹⁶. Esta lo describe como un órgano multisectorial educativo encargado de conocer, analizar y aprobar conjuntamente con el Despacho Ministerial, las principales políticas, estrategias y acciones de la administración educativa, tendientes a mantener y mejorar los avances que en materia de educación se hubiesen logrado (Congreso de la República de Guatemala, 1991).

En el artículo 10 de la Ley Nacional de Educación se establece que el Despacho Ministerial en Coordinación con el Consejo Nacional de Educación son responsables de establecer las políticas

115 En Guatemala el período de gobierno es de cuatro años y está prohibida la reelección.

116 Ministerio de Educación MINEDUC, Universidad de San Carlos de Guatemala USAC, Universidades Privadas, Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala -ALMG-, Comisión Nacional Permanente de Reforma Educativa -CNPRE-, Consejo Nacional de Educación Maya -CNEM-, Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad -CONADI-, Alianza Evangélica de Guatemala -AEG-, Conferencia Episcopal de Guatemala -CEG-, Asamblea Nacional del Magisterio -ANM-, Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras -CACIF-, Sector de Mujeres Organizadas, Organizaciones del Pueblo Xinka, Organizaciones del Pueblo Garífuna y la Asociación de Colegios Privados.

educativas del país y de garantizar la operatividad de la misma (Congreso de la República de Guatemala, 1991).

Hasta 2014 la Ley de Educación Nacional otorgaba al Consejo Nacional de Educación CNE esta coordinación. Sin embargo, el Ministerio de Educación presentó una acción legal ante la Corte de Constitucionalidad con el fin de despojar al CNE de la facultad de aprobar las políticas. La Corte falló a lugar retirando la obligación de «coordinar» con el Despacho ministerial el establecimiento de políticas. Por lo que el CNE quedó como una entidad que conoce, analiza y recomienda (Brown,2021), es decir, de carácter consultivo.

El CNE cuenta con un reglamento. La coordinación la posee un viceministro delegado por el ministro a cargo y existe un órgano directivo que es electo por los representantes de los 15 sectores que conforman el CNE y se cambia de forma anual. El órgano directivo está conformado por el coordinador y dos miembros del CNE (a partir de entrevista realizada). El CNE opera con comisiones de trabajo, entre las que se encuentra la Comisión del desarrollo de un Plan Nacional de Educación que, a través de distintos procesos, que incluye el desarrollo de talleres de consulta nacional, logró producir el Plan para el Desarrollo Sostenible PEN-DS 2022-2035. El cual se encuentra a la espera de la opinión favorable del MINEDUC (Brown, 2021).

Hacia finales de 2011, el CNE, publica en el Acuerdo Ministerial 3409-2011 las Políticas Educativas Nacionales, con el objeto de establecer y garantizar la operatividad de estas y del sistema educativo en todos los niveles e instancias que lo conforman. Estas se presentan según su publicación y no tienen un orden jerárquico. Se acompañan de los objetivos estratégicos. Estas son las siguientes:

1. Cobertura

Garantiza el acceso, permanencia y egreso efectivo de la niñez y la juventud sin discriminación, a todos los niveles educativos y subsistemas escolar y extraescolar.

2. Política: Calidad

Mejoramiento de la calidad del proceso educativo para asegurar que todas las personas sean sujetos de una educación pertinente y relevante.

3. Modelo de gestión

Fortalecimiento sistemático de los mecanismos de efectividad y transparencia en el sistema educativo nacional.

4. Recurso humano

Fortalecimiento de la formación, evaluación y gestión del recurso humano del Sistema Educativo Nacional.

5. Educación Bilingüe Multicultural e Intercultural

Fortalecimiento de la Educación Bilingüe Multicultural e Intercultural

6. Aumento a la Inversión Educativa

Incremento de la asignación presupuestaria a la Educación hasta alcanzar lo que establece el artículo 102 de la Ley de Educación Nacional, (7% del producto Interno bruto).

7. Equidad

Garantizar la educación con calidad que demandan las personas que conforman los cuatro pueblos, especialmente los grupos más vulnerables, reconociendo su contexto y el mundo actual.

En 2022 el Consejo Nacional de Educación entregó a las autoridades del MINEDUC el Plan de Educación Nacional para el Desarrollo Sostenible¹¹⁷, PEN-DS 2022-2035 que es producto de un ejercicio de consulta con distintos sectores a nivel nacional. En este documento se presentan las siguientes ocho políticas:

1. Acceso y equidad
2. Formación técnica vocacional
3. Calidad educativa
4. Educación bilingüe intercultural (EBI)
5. Infraestructura y ambientes educativos
6. Gestión de talento humano
7. Gestión estratégica del sistema educativo
8. Inversión educativa

A diferencia de las políticas anteriores, se da más relevancia a la formación técnico vocacional, así como a la infraestructura y ambientes educativos.

El plan carece de la planificación en tiempo y proyección presupuestaria para llevar a cabo la operacionalización de las Políticas, sin embargo la entrega al MINEDUC es reciente por lo que hay que esperar los siguientes pasos a seguir.

8. Fortalecimiento institucional y descentralización

Fortalecer la institucionalidad del sistema educativo nacional y la participación de la comunidad educativa desde el ámbito local para garantizar la calidad, cobertura y pertinencia social, cultural y lingüística en todos los niveles con equidad, transparencia y visión de largo plazo.

Actualmente no se han formulado nuevas políticas públicas. No ha habido cambios en las mismas. En entrevista realizada se plantea que: «No se ha dimensionado (en el MINEDUC) la importancia de qué es una política pública y para lo que sirve No es posible que un país con las necesidades y la crisis que se tiene no actualice sus políticas por ejemplo, ante la pandemia no se formularon políticas y hay acciones que se realizan que no tienen el cuerpo de una política, muchas cosas se realizan sin política» (Entrevista EP02).

117 <https://www.facebook.com/cneguate/photos/a.172247786705558/1061183957811932/>

En el país no se ha podido llegar a implementar políticas de manera participativa, haciendo que lo que se implementa tenga una limitada legitimidad. A pesar de que estas políticas están definidas desde 2011 no se han llevado a cabo procesos de evaluación para determinar el nivel de cumplimiento de la política y si estas efectivamente generan bienestar a la población. La falta de formación de quienes son tomadores de decisiones gubernamentales favorece situaciones donde se confunde una política con una lista de acciones descoordinadas.

A partir de estas políticas, en cada administración se han establecido acciones específicas más que una visión estratégica y sistémica.

En la práctica, cada administración gubernamental establece sus prioridades y se enfoca en ellas, haciendo un uso muy flexible del marco legal. Es decir, desconociendo mandatos expresamente normados a los que sencillamente se les da implementación.

Esta fórmula impide que las políticas se consoliden y los cambios frecuentes de prioridades reducen el posible impacto de las medidas. Esto supone una trayectoria errática en la administración del sistema educativo y la dificultad para observar resultados de las políticas o prioridades definidas en cada período.

En el caso del Congreso y el desarrollo de la política se manifiesta en la entrevista: «La Política debe surgir de un conglomerado que sepa de educación para ir orientando y que también tengan un contacto social. La política es una orientación social. Y el rol del Congreso debe ser legislar a favor de esa política. Pero no se ve ese accionar» (Entrevista EP02). «El Congreso debería de tener un papel protagónico, así como el Ministerio de Educación, y por tener iniciativa de ley la universidad estatal, pero la universidad estatal no ha asumido su rol en el establecimiento de políticas» (Entrevista EP02). Con relación al Congreso de la República se menciona: « realmente el Congreso no juega ningún papel en materia del ciclo de política educativa en Guatemala» (Entrevista EP03).

En Guatemala, como se indica en las entrevistas, no existe la implementación de políticas de Estado. Por ejemplo, en el caso de los materiales distribuidos durante la pandemia para que los estudiantes aprendieran desde casa, se menciona en entrevista realizada que los materiales deben responder a una política de dotación de recursos. Se responde con acciones improvisadas. En otra entrevista se menciona que: « en Guatemala no existe política educativa como tal, durante mucho tiempo se dijo que había políticas de gobierno y no políticas de Estado, pero realmente ni siquiera políticas de gobierno existen. Cada administración lo que hace es un programa de acciones, que como la realidad de la educación es tan aplastante que no pueden dejar de atender cobertura, no pueden dejar de atender calidad el ciclo de la política educativa no se cumple en Guatemala» (Entrevista EP03).

Más allá de los cambios en las prioridades de la política, es necesario tomar en cuenta que un factor que condiciona la posibilidad de implementación de medidas relevantes es el limitado presupuesto que se invierte en la educación pública (tradicionalmente menos del 3 % del PIB) asociado con la rigidez que condiciona el presupuesto. La mayor parte de los presupuestos están comprometidos en pagos que no pueden evitar el cumplimiento de la nómina de personal y los servicios de apoyo (alimentación escolar, útiles y seguro escolar), con lo cual los márgenes para sustentar políticas son mínimos e inciertos.

5.3 PRIORIDADES DE LA EDUCACIÓN

Es posible identificar algunas de las políticas actuales que han estado vigentes de forma permanente en el sistema educativo nacional como lo es la política de educación bilingüe intercultural. A pesar de ser prioridad y que posee un presupuesto asignado de forma consistente es donde aún se mantiene el mayor rezago en los aprendizajes. Por ejemplo, tanto en las pruebas nacionales como internacionales se observan en promedio diferencias en promedio de resultados entre quienes se autoidentifican como indígena de quienes no, así como de quienes manifiestan que su idioma materno es distinto al español. Estas diferencias se intensifican cuando se intersecta con otras variables como ruralidad o género. En el caso de la prueba de graduandos (que se aplica en el último año del ciclo diversificado) hubo una diferencia de 16 puntos porcentuales a favor de quienes no se autoidentifican como indígena.

Al analizar la distribución del presupuesto se observa que la mayor inversión se da de forma consistente en los estudiantes de la primaria y efectivamente en este nivel es donde se han llevado a cabo principalmente las mayores acciones como el desarrollo de recursos como libros de texto, la asignación de recursos complementarios al aprendizaje como la alimentación escolar. En la preprimaria también se cuenta con este tipo de recursos, pero la asignación de presupuesto por estudiante es menor, así como la cobertura.

En el tema de formación de docentes en servicio a partir de 2010 se creó el Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente -PADEP/D- Con el propósito de elevar la formación académica de las y los docentes. El programa busca fortalecer en los docentes del nivel preprimario y primario, las competencias profesionales que se requieren para ofrecer educación de calidad en el aula y mejorar los aprendizajes de los niños y las niñas. Este programa se lleva a cabo junto con la universidad estatal, a través de la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media EFPEM. Este programa se ha llevado a cabo de forma consistente desde sus inicios y tiene una gran aceptación y apoyo por parte del gremio magisterial. Inició impartiendo un programa de profesionalización a nivel de profesorado y actualmente se está impartiendo la licenciatura. Han egresado del programa de profesorado alrededor de 25, 303 docentes (incluye hasta la sexta cohorte).

A partir de 2018 el proceso de formación de docentes en servicio se amplió a docentes del nivel medio ofreciendo especialidades en 5 de los 22 departamentos del país. Esto se llevó a cabo con el apoyo de la cooperación internacional. El propósito del programa es que los participantes obtengan un título universitario a nivel de Profesorado en Educación Media (PEM) en alguna de las siguientes especialidades: Comunicación y Lenguaje, Matemática, Ciencias Naturales, y Liderazgo y Gestión educativa. Dicho programa de profesorado se denominó como PADEP/CB. A diferencia del programa de PADEP de preprimaria y media este se desarrolló con la colaboración de tres universidades privadas del país. Del programa egresaron alrededor de 2,615¹¹⁸ docentes del nivel medio de distintas modalidades educativas.

También la cooperación internacional ha apoyado consistentemente el nivel primario, dando prioridad a la Lectura. Esto obedece a la implementación del Programa Nacional de Lectura,

118 El dato incluye primera y segunda cohorte. https://www.pronacom.org/wp-content/uploads/2021/12/PRONACOM_ML_UMBRAL_Espanol.pdf

donde la autoridad de turno en el 2013 alineó y ordenó las acciones de los cooperantes con el propósito de ser más eficientes con lo que se hace.

A partir de 2017 se inicia la implementación del Sistema Nacional de Acompañamiento Educativo SINAIE, que se venía discutiendo desde el año 2010 como una propuesta de fortalecimiento y a la vez de transformación de la franja de supervisión educativa a través de la asesoría pedagógica y de gestión a través del acompañamiento con el propósito de que las prácticas en el aula sean cultural y lingüísticamente pertinentes (MINEDUC, 2017). El SINAIE se implementa en municipios priorizados, principalmente por los indicadores de eficiencia y calidad del sistema educativo.

También en ese año se da vida al Programa Nacional de Educación Alternativa PRONEA creado con el Acuerdo Ministerial 3852-2017 y que tiene como propósito facilitar oportunidades educativas en el marco de la educación permanente, funciona a través de una plataforma virtual ofreciendo educación a distancia, en línea y también módulos de autoaprendizaje, dirigido a la población que no ha tenido acceso a la educación escolar, o que no han completado su proceso formativo, o bien a quienes habiéndola tenido deseen ampliarla. Está disponible para personas que residan en Guatemala o en el extranjero.

En 2018 se inició la preparación de la transformación del Ciclo Básico del Nivel Medio y con el apoyo de la cooperación internacional se empezaron a crear recursos para este nivel, donde se tienen modalidades distintas que dan respuesta educativa de acuerdo con sus contextos. También dentro de este proceso de transformación del nivel medio, se inició con un proceso de formación de docentes.

Actualmente se ha dado prioridad a los programas complementarios al proceso educativo como lo son la alimentación escolar y el seguro médico escolar por ser un programa presidencial.

5.4 REFORMAS

La política educativa de Guatemala, al menos desde 1985, cuando se emitió la vigente Constitución Política de la República que permitió los procesos electorales basados en elecciones con esquemas democráticos, ha estado dominada por programas de mejoras, que no afectan el sistema en sí mismo y solo buscan perfeccionar lo existente.

En estos 36 años también se vivió el final del conflicto armado interno y con ello el establecimiento de los Acuerdos de Paz (1996) que dieron lugar a la única propuesta de reforma que pretendió una refundación del sistema educativo, pero que quedó inconclusa especialmente en la parte de implementación.

Los documentos referenciales de la reforma educativa son:

Los Acuerdos de Paz en su conjunto, pero especialmente el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (firmado en 1995) y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Agrarios (firmado en 1996), ambos establecen directrices sobre la reforma educativa.

El Diseño de la Reforma Educativa (1998) documento base que recoge los mandatos de los Acuerdos de Paz y los desarrolla en lineamientos de política pública y acciones necesarias

para la reforma del sistema que parte de ocho áreas en las cuales se dividen las grandes transformaciones. El Diseño está claramente inducido hacia el carácter multicultural y plurilingüe del país y a la necesidad de que el sistema educativo responda a esa perspectiva. Al mismo tiempo está dirigido hacia medidas específicas en la agenda de la desconcentración y privatización, dado el momento de su preparación y la línea política del gobierno de turno, a partir de la idea de la entrega de la administración educativa y las responsabilidades legales a las comunidades.

El informe de las conclusiones de los Diálogos y Consensos para la Reforma Educativa (2001), resumen el mayor proceso de diálogo nacional celebrado por medio de diálogo multisectorial en todos los municipios del país en un proceso invertido que pasó por los diálogos departamentales hasta llegar a los diálogos nacionales. La consulta tuvo lugar dadas las resistencias que motivó el Diseño de la Reforma Educativa y la necesidad de hacer un proceso de reforma más incluyente y participativo. Los grandes resultados del diálogo confirman la importancia de la multiculturalidad y proponen reorientar ese esquema de traslado de funciones y responsabilidades a las comunidades para plantear una reforma educativa basada en el carácter público de la educación y la administración.

La Reforma Educativa implicó un profundo ejercicio de debate y formulación de propuestas, que derivó en un conjunto amplio de documentos orientadores, pero tuvo pocas oportunidades de implementación. Los cambios implementados y que derivan de la Reforma Educativa que se pueden referir son:

- La formulación de un conjunto de políticas curriculares (2001).
- La creación de los nuevos currículos nacionales base de Preprimaria y Primaria (2001).
- La creación y puesta en marcha del Programa de Profesionalización Docente (PDP, 2002).
- Instalación de los consejos de educación a nivel escolar, municipal y departamental (2009-2011).
- La instalación del Consejo Nacional de Educación (2008).

Así como varias de las reformas tendientes al fortalecimiento de la educación bilingüe Intercultural y la valoración de los idiomas nacionales.

La Reforma Educativa perdió empuje hacia el final de 2011 y casi dejó de ser tenida en cuenta a partir de entonces.

Además de la Reforma Educativa (1997-2011) solo se puede reconocer como cambio sustantivo el impulso de la agenda en los períodos de 1996-1999 y 2004-2007, que tuvo como base el Programa Nacional de Autogestión Educativa PRONADE, que propuso un modelo de descentralización que trascendía hacia la entrega de roles y funciones públicas a los comités educativos comunitarios lo que agiliza la creación de escuelas en áreas tradicionalmente desatendidas y creaba un modelo educativo de escuelas comunitarias privadas con subsidio estatal. La trascendencia de este modelo radica en que cambiaba el modelo de gestión pública dando lugar a un esquema de privatización subsidiada que ofrecía la autonomía de los comités escolares para la contratación de sus docentes bajo la tutela de una ONG.

Este esquema desestructuraba el modelo de contratación pues los docentes pasaban a ser trabajadores de los comités educativos sin ninguna relación legal con el Estado. Lo que podría

implicar, en el largo plazo, la desaparición del docente como servidor público, con alcances todavía mayores en el diseño del aparato estatal, puesto que la eliminación gradual de la figura docente del sector público comprometía incluso el sistema de clases pasivas, abriendo la oportunidad para los sistemas de pensiones privadas, ya desde entonces en debate.

Aunque la reforma vía PRONADE era un asunto que implicaba a toda la región, en Guatemala confluyen las condiciones para avanzar de forma acelerada, dada la inclinación político-ideológica gubernamental como las medidas legales que dieron lugar a un marco jurídico que permitió la provisión de bienes y servicios públicos. De manera que, a pesar de que se presentaba solo como una reforma dirigida a la participación comunitaria, en realidad el modelo tenía alcances mucho mayores.

Esta línea de acción estaba en coherencia con el conjunto de lineamientos que el Banco Mundial propuso en muchos países al amparo del modelo de reducción del Estado y el Consenso de Washington.

Figura 18. Recomendaciones del Banco Mundial para la Reforma Educativa en los países en desarrollo en la década de 1990

Recomendaciones del Banco Mundial para la Reforma Educativa en los países en desarrollo en la década de 1990*
(en lo que tiene relación con el tema de la participación en educación)

- **Descentralización e instituciones escolares autónomas y responsables por sus resultados.**
Junto a un esfuerzo importante y acelerado de descentralización, el BM aconsejó a los gobiernos mantener a nivel central cuatro funciones para mejorar la calidad de la educación: (a) fijar estándares; (b) facilitar los insumos que influyen sobre el rendimiento escolar; (c) adoptar estrategias flexibles para la adquisición y uso de dichos insumos; y (d) monitorear el desempeño escolar.

Lograr la autonomía de las instituciones escolares requiere medidas financieras y administrativas. En lo financiero se propuso: (a) hacer uso de los impuestos del gobierno central y los gobiernos locales; (b) compartir los costos con las comunidades locales; (c) asignar donaciones a las comunidades y las escuelas sin establecer requisitos para el uso de dichas donaciones; (d) cobrar aranceles en la educación superior; (e) estimular la diversificación de los ingresos; (f) certificados y préstamos educativos; y (g) financiamiento basado en resultados y calidad.

En el plano administrativo se aconsejó mayor autonomía tanto para los directores como para los profesores: los directores deben definir asuntos tales como asignar recursos, contratar o despedir personal, y determinar cuestiones tales como el calendario, el horario escolar y la lengua de instrucción, a fin de lograr un mayor ajuste a las condiciones locales. Los profesores deben definir las prácticas de aula, dentro de los límites dados por un currículo nacional, sujeto a normas y estándares, exámenes, evaluaciones de aprendizaje e inspectores escolares.
- **Mayor participación de las familias y la comunidad**
Dicha participación incluye: (a) contribución económica al sostenimiento del aparato escolar; (b) selección de la escuela; y (c) mayor involucramiento en la gestión escolar. Se advierten cuatro riesgos al ampliar la participación de las familias en el ámbito escolar: (a) mayor dificultad para impulsar objetivos nacionales amplios (tales como la educación de la niña); (b) incremento de la segregación social; (c) fomento de la inequidad (al depender cada escuela de condiciones económicas locales); y (d) limitaciones derivadas de la falta de información y educación de los padres. *"La participación de las comunidades en los costos es generalmente la única excepción a la educación básica gratuita. Incluso las comunidades muy pobres suelen estar dispuestas a sufragar parte de los costos de la educación, especialmente a nivel primario"* (BM, 1996:117).
- **Mayor participación del sector privado y las organizaciones no-gubernamentales (ONG)**
Tanto en las decisiones como en la ejecución. Esto en el marco de una diversificación de la oferta educativa, a fin de introducir la competencia en el terreno educativo (la competencia como mecanismo clave de la calidad).
- **Participación, alianzas y consenso social para la Reforma Educativa**
Mayor participación social y la construcción de un amplio consenso nacional como condición de viabilidad de la Reforma Educativa. *"Las reformas de la educación, cualquiera sea su mérito técnico, no se afianzarán a menos que sean política y socialmente aceptables"* (BM, 1996:153).
- **Mobilización y asignación eficaz de recursos adicionales para la educación primaria**
Como temas principales del diálogo y la negociación con los gobiernos. Redefinición del papel tradicional del Estado respecto de la educación, redefinición de los patrones y prioridades del gasto público, y una contribución mayor de las familias y las comunidades a los costos de la educación.
- **Definición de políticas y prioridades en base al análisis económico**
La relación costo-beneficio y la tasa de rentabilidad como categorías centrales para definir las prioridades de inversión (niveles educativos e insumos a considerarse), los rendimientos y la calidad.

Fuentes: Lockheed y Verspoor 1990; Banco Mundial 1996.

* Tomado de Rosa María Torres, "Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina", documento presentado en la Segunda Reunión de Ministros de Educación del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, CIDI/OEA (Punta del Este, Uruguay, 24-25 Septiembre, 2001) www.fronesis.org

Nota. Reproducida de Recomendaciones del Banco Mundial para la Reforma Educativa en los países en desarrollo en la década de 1990, CIIDH, 2006.

El modelo de PRONADE fue cerrado e incorporado al sistema regular en 2008, como parte de las negociaciones entre el sindicato magisterial y el gobierno recién elegido.

5.5 POLÍTICAS Y PROGRAMAS PARA CADA NIVEL EDUCATIVO

Con relación a la primera infancia, existen los Hogares comunitarios a cargo de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente -SOSEP-, que tiene el objetivo de facilitar el desarrollo integral del niño y la niña menor de 7 años, hijos e hijas de madres trabajadoras, propiciando la implementación de un modelo psicopedagógico, que potencialice el papel de educador neutral de la familia y la comunidad.

El Ministerio de Educación inició en 2018 el programa Acompáñame a Crecer, que ha sido relanzado con la actual administración con la publicación de un Acuerdo Ministerial. Este programa establece Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil -CECODI- y coordina acciones con otros Ministerios como el Ministerio de Desarrollo Social -Mides-, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS-, la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN-, y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés). El programa tiene el objetivo de propiciar y garantizar, dentro del contexto de sus componentes, el goce de los derechos de los niños, priorizando desde su concepción hasta los cuatro años, a través de la implementación de acciones de prevención y atención integral, así como la promoción de la participación y protagonismo de la familia y la comunidad, con enfoque inclusivo, pertinencia cultural y lingüística. El programa se implementó en determinadas comunidades hasta la llegada de la pandemia que limitó los encuentros presenciales con las familias.

5.6 EDUCACIÓN Y SOCIEDAD

Los principales consensos en materia de educación tienen que ver con aspectos del primer nivel de urgencia, dada la situación de la educación y las limitaciones tan elementales que el sistema educativo enfrenta. Estos aspectos son:

- La necesidad de ampliar el acceso al sistema educativo y elevar las tasas de cobertura, especialmente en la preprimaria y la secundaria en las que hay grandes segmentos de población no atendida.
- La necesidad de mejorar la calidad de la educación. Lo que implica acciones específicas de mejora de la capacidad docente, la formación inicial de docentes y de docentes en servicio, la implementación de programas y estrategia enfocadas en la calidad de los aprendizajes.
- El avance en el acceso a la tecnología y su uso como medio para el aprendizaje.
- La mejora de la infraestructura educativa, mucha de la cual no reúne condiciones mínimas para favorecer el aprendizaje ni para la seguridad de los estudiantes, que ha cobrado una nueva dimensión en el marco de la pandemia y las medidas de protección de la salud.
- La reducción de brechas en las condiciones de partida en la que los distintos grupos de estudiantes se incorporan al proceso educativo, en particular para favorecer a los grupos tradicionalmente en desventaja (indígenas, mujeres, pobres, rurales, con alguna discapacidad, migrantes ocasionales o permanentes, otros).

- La importancia de invertir más en el sistema educativo, al menos para alcanzar la medida regional.

Por otra parte, las principales controversias que están vigentes se refieren a:

- El papel de alta incidencia que tiene el magisterio nacional organizado por medio del sindicato (STEG) y el mecanismo de mejora de las condiciones laborales (pactos colectivos que establecen incrementos periódicos sin ninguna condicionalidad de desempeño).
- El modelo de gestión del sistema educativo, la necesidad de descentralizar y desconcentrar la administración y algunos de los procesos administrativos.
- El tipo de descentralización que necesita el sistema educativo, con más o menos participación de las comunidades, del sector privado o de otros actores.
- La posibilidad de incorporar programas o contenidos que desarrollen ámbitos temáticos sobre los cuales existen posiciones encontradas: derechos humanos, memoria histórica, educación integral en sexualidad, idiomas nacionales o extranjeros, entre otros.
- El programa de formación de docentes, tanto respecto a de la formación inicial docente FID como respecto a la formación de docentes en servicio.
- La validez de programas de apoyo específicos. En particular el Seguro Médico Escolar (iniciado en 2020 como proyecto de campaña de la administración gubernamental actual) y la necesidad de incrementar la asignación presupuestaria para la alimentación escolar (incrementada para el ejercicio 2022, sin contar con los estudios técnicos necesarios).

El debate desarrollado en el marco de congresos, convenciones o similares es reducido. Son pocos los eventos de este tipo que se han realizado en los últimos años. Actualmente no hay un ambiente que estimule el desarrollo de este tipo de espacios de diálogo. Sin embargo, algunas iniciativas de la cooperación internacional y de las organizaciones de la sociedad civil han dado lugar a espacios de diálogo sobre:

- Calidad de la educación: formación docente, reforma curricular, evaluaciones estandarizadas y otros.
- Educación extraescolar y alternativa.
- Educación bilingüe intercultural.

La agenda de los medios de comunicación generalmente está limitada a temas como:

- Los resultados de las evaluaciones estandarizadas nacionales o internacionales.
- La acción gremial docente en relación con el Gobierno.
- La precariedad de la infraestructura escolar.
- Los efectos y condiciones generadas en el marco de la pandemia por COVID-19.

En el contexto de la última década, la política educativa o las acciones principales, en general están influidas por un actor político que es el gremio docente organizado en el sindicato mayoritario. Esto en el marco de un esquema de cooperación política entre el sindicato y el Gobierno.

Otros sectores que tienen algún nivel de influencia en temas específicos (unas veces más y otras menos) son:

- Las universidades.

- El sector privado.
- Las iglesias o grupos de inspiración religiosa.
- El Congreso de la República por medio de algunas comisiones de trabajo o bancadas partidarias.
- Los medios de comunicación.
- Los centros de investigación.
- Ciertas ONG.

El ente llamado a contribuir en la definición de políticas y acciones, el Consejo Nacional de Educación, no está teniendo relevancia y sus propuestas no están teniendo efectos observables.

Más allá de la acción del Gobierno se pueden contar dos sectores:

- La cooperación internacional que incluye a agencias del sistema de Naciones Unidas, organismos multilaterales de financiamiento, cooperación oficial de países amigos y ONG internacionales. Estas entidades desarrollan acciones específicas en áreas delimitadas, generalmente en coordinación con el Ministerio de Educación o con ONG locales.
- Las universidades que tienen autonomía plena y desarrollan programas de formación académica de los cuales se nutre el sistema educativo tanto para el cuerpo docente como para las áreas de administración y dirección central o departamental.

5.7 RESUMEN DE LOS DESAFÍOS Y LAS LAGUNAS DE CONOCIMIENTO

La ausencia de políticas educativas funcionales y aplicables con un sustento técnico es parte de las lagunas de conocimiento a nivel sistémico, en la medida que no las hay, no pueden ser evaluadas ni mejoradas a partir de la experiencia. Se desconocen los resultados de la implementación de las mismas.

A pesar de que el procedimiento está definido por la Segeplan y existen herramientas para su desarrollo (guías y manuales) esto no es algo que se cumpla en el sector educativo. Como se presentó anteriormente, se llevan a cabo intervenciones educativas aisladas que carecen de una visión sistémica a mediano y largo plazo.

El cambio de administraciones dificulta la implementación de acciones estables en el sistema. Los programas y planes implementados no llegan a madurar por lo que es difícil determinar los resultados que se alcanzan y por lo mismo es difícil que lleguen a una fase de implementación. El único caso que se distingue de lo anterior es el de los programas de formación de docentes en servicio los cuales han cumplido más de una década a partir del apoyo del gremio magisterial.

Las prioridades en la educación no han estado orientadas a acciones estratégicas para lograr aprendizajes sino a programas complementarios que si bien generan ciertas condiciones favorables no atienden específicamente el hecho educativo. Como ejemplo, se ve a las autoridades educativas participando en la entrega de bolsas para la alimentación escolar, promoviendo centros educativos remozados, pero nunca discutiendo temas como el aprendizaje.

Los programas educativos que se implementan no tienen un enfoque estratégico sino más bien son acciones que no logran sobrevivir el cambio de autoridades. Las que hasta el momento han

tenido continuidad han sido principalmente porque tienen la aceptación docente o el interés o presupuesto específico de un organismo de cooperación.

Hay un vacío de institucionalidad. Este vacío perjudica la continuidad de las acciones y provoca drásticos cambios de rumbo que obedecen al interés transitorio de la autoridad educativa, con lo que se pierden esfuerzos, recursos y, quizá más importante que eso, credibilidad. Comúnmente los docentes se comprometen poco con los programas nuevos, entre otras razones, posiblemente porque saben que no tendrán continuidad.

El vacío de institucionalidad se traduce en la falta de aplicabilidad de las políticas, lo que a su vez constituye uno de los desafíos más importantes. Las políticas están formuladas como escenarios más utópicos que realistas porque no se instrumentalizan, están plasmadas y expresan un conjunto de intenciones que no llegan a traducirse en estrategias, acciones, herramientas y recursos.

Este desafío tiene que ver con la cultura política y con la institucionalidad, como se ha dicho. Del otro lado, la ausencia o debilidad de la contraparte (sociedad civil) facilita el seguimiento de perspectivas de corto plazo, bajo la lógica de promesas de gobierno de escasa trascendencia.

Para alcanzar un sistema que avance hacia sus propias políticas hace falta alinear los planes (operativos y de largo plazo), las estrategias, la distribución de los recursos públicos y los mensajes que se envían a la sociedad. Esta alineación no ha sucedido, lejos de eso, en la revisión de las prioridades de cada administración, se puede notar una suerte de menosprecio por la planificación y la preferencia por atender los problemas urgentes que afectan la estabilidad política y aquellas promesas que se incluyeron en la agenda de educación y que comúnmente constituye las prioridades.

Atender el fortalecimiento de la institucionalidad es una acción compleja, pero necesaria. Requiere mucho más que un compromiso gubernamental, un cambio de paradigma sobre lo que significa la administración pública y un involucramiento crítico y activo de la ciudadanía.

REFERENCIAS

- Brown, Diana. "Plan de Educación Nacional para el Desarrollo Sostenible 2022-2035." *República*, 2021, <https://republica.gt/columna-de-opinion/2021-11-30-11-59-49-plan-de-educacion-nacional-para-el-desarrollo-sostenible-2022-2035>.
- Congreso de la República de Guatemala. *Decreto Legislativo No. 12-91 Ley de Educación Nacional*. 1991, Guatemala, https://www.MINEDUC.gob.gt/estadistica/2012/data/Conozcanos/Ley_Educacion_Nacional.pdf.
- Consejo Nacional de Educación. *Políticas Educativas*. 2010, Guatemala, https://www.MINEDUC.gob.gt/estadistica/2011/data/Politica/Políticas_Educativas_CNE.pdf.
- MINEDUC. *SINAE*. Guatemala, MINEDUC, 2017. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00T5CP.pdf.
- Segeplan. *Guía para la formulación de políticas públicas*. Guatemala. 2017, http://ecursos.segeplan.gob.gt/CAPP/wp-content/uploads/2018/01/Gu%C3%ADa_para_formulaci%C3%B3n_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%ABlicas_versi%C3%B3n_actualizada_2017.pdf.

CAPÍTULO 6

ESTUDIANTES

6.1 EL TAMAÑO

El sistema educativo guatemalteco se organiza en dos subsistemas: el subsistema de educación escolar y el subsistema de educación extraescolar (SITEAL, 2019). El subsistema escolar está organizado en niveles, ciclos, grados y etapas, tal como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 18. Organización del Subsistema Escolar

Nivel	Ciclos y grados	Rectoría
Educación Inicial	0-3 años	Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República -SBS-
Educación Preprimaria	4-6 años (párvulos 1, 2 y 3)	Ministerio de Educación
Educación Primaria	7-12 años (Ciclo Educación Fundamental 1° a 3° y Ciclo de Educación Complementaria 4° - 6°)	Ministerio de Educación
Educación Media	13- a 17 años Ciclo básico (I, II y III) y Ciclo Diversificado (IV, V y VI)	Ministerio de Educación

Fuente: Elaboración propia.

La Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República -SBS- es la encargada de la atención, por medio de los Centros de Atención Integral -CAI-, a infantes desde los 8 meses a los 6 años. Estos centros brindan cuidado y alimentación a los hijos e hijas de madres trabajadoras durante su jornada laboral (7:00 a 17:00 horas)¹¹⁹. Para la atención de los niños y las niñas cuentan con las siguientes etapas: Lactantes (8-18 meses), Maternal I (19 a 36 meses) y Maternal II (a partir de los 3 años).

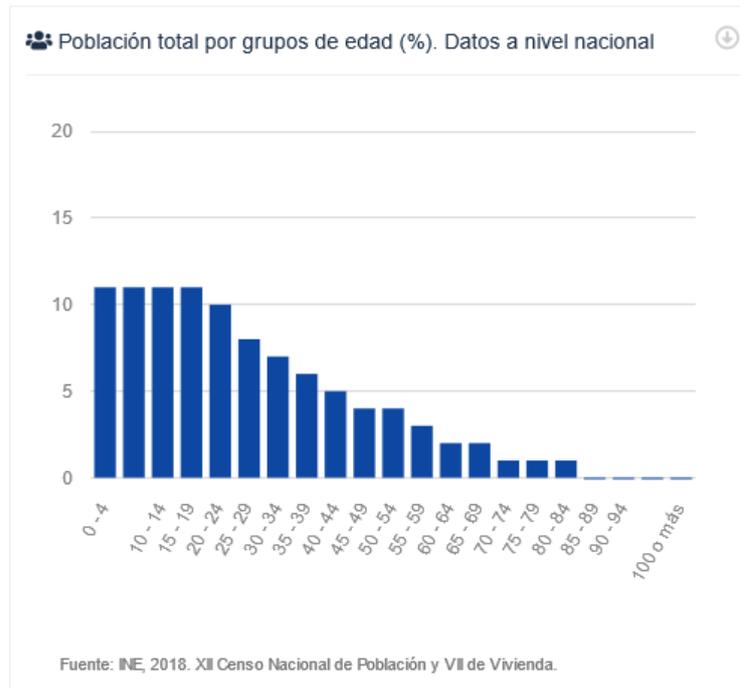
Con el fin de regular dichos centros de cuidado infantil, la Secretaría de Bienestar Social cuenta con el Departamento de Regulación de Centros de Cuidado Infantil Diario -DRCCID-¹²⁰. Estos centros atienden niños y niñas desde los dos meses hasta los 48 meses de edad. Estos centros que pueden ser públicos o privados brindan además de la atención y cuidado diario, educación inicial y preescolar. La Secretaría de Bienestar Social también se encarga de la formación de niñeras que atienden estos centros, así como las Casas del Niño que pertenecen a la Sociedad Protectora del Niño, y otros centros o guarderías públicas y privadas.

Respecto de la cobertura en este nivel, los datos del Censo 2018 indican que aproximadamente un 1,639,142 de niños y niñas equivalente al 11% de la población se encuentra en el rango de 0-4 años de edad, la cual debería ser sujeta de atención en los niveles de educación inicial y preprimaria. La siguiente gráfica ilustra este dato:

119 <https://www.sbs.gob.gt/programa-de-atencion-integral-cai/> Recuperado 28 noviembre 2021

120 <https://www.sbs.gob.gt/3-departamento-de-regulacion-de-centros-de-cuidado-infantil-diario-drccid/> Recuperado 28 de noviembre 2021

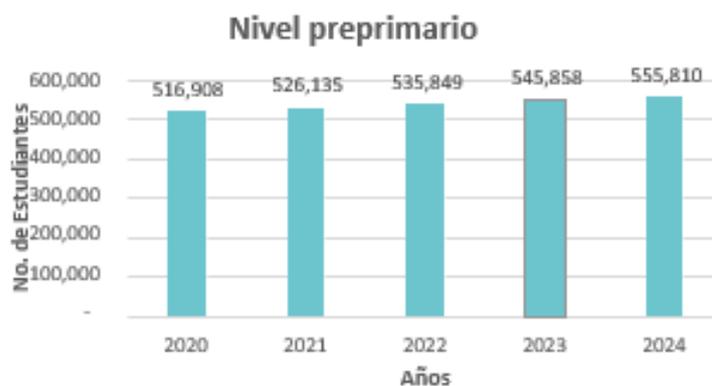
Figura 19. Porcentaje de población por grupos de edad



Fuente: Reproducida del Portal de resultados del Censo 2018, de INE (2020) (<https://www.censopoblacion.gt/cuantosomos>)

En cuanto a la población atendida en el nivel de educación preprimaria para 2019 según el Ministerio de Educación fue de 505,696 estudiantes con una proyección de aumento de 11,212 estudiantes para 2020 (Ministerio de Educación, 2019)¹²¹, lo que equivale a un aumento de 40 mil estudiantes más. Para 2020, se reportan 597,195 estudiantes atendidos en el nivel preprimario¹²². En cuanto a la población atendida de 2021 a 2024, el Ministerio de Educación presenta las siguientes proyecciones:

Figura 20. Proyección de población a atender en el nivel preprimario 2021-2024



Fuente: Reproducida de la Subdirección de Análisis Estadístico e Información Educativa del Ministerio de Educación (2021) (www.mineduc.gov.gt)

121 Ministerio de Educación, 2019. Presupuesto Abierto Formulación presupuestaria Multianual 2020-2024. Mayo, 2019. https://www.minfin.gov.gt/Fimages/2Fejes_presupuesto_abierto%2F2019%2Feducacion.pptx&usg=AOvVaw2f0C2fi2OY5I8IrbC-M1UJa

122 Ministerio de Educación. Dirección de Planificación. Sistema de Registro Educativo-SIRE-

Debido a que la atención a la población del nivel inicial y preprimario es compartida entre la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia y el Ministerio de Educación, esta situación plantea desafíos en cuanto a la integralidad de las acciones de atención, así como la identificación certera de la población a la que se atiende y la que se encuentra excluida, ya que ambas instituciones llevan sus propios registros en cuanto a los programas que implementan.

A partir del nivel preprimario se pueden encontrar los siguientes datos referidos a la tasa de matrícula bruta para el período 2015-2020 correspondiente a cada nivel educativo, presentados por PRODESSA, 2020¹²³.

Tabla 19. Tasa de Matrícula bruta por nivel educativo 2015-2020

Nivel	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Incremento 2015 - 2020
Preprimaria	51.2%	50.1%	54.1%	56.3%	54.8%	53.2%	2.0%
Primaria	110.6%	107.9%	107.8%	109.4%	108.4%	108.0%	-2.6%
Básico	73.4%	74.2%	75.1%	75.9%	73.7%	71.9%	-1.5%
Diversificado	38.1%	37.8%	37.7%	38.3%	38.4%	39.1%	1.0%

Fuente: PRODESSA con base en anuarios estadísticos del MINEDUC y base de datos preliminar de matrícula final 2020.

La última columna de la tabla permite observar el porcentaje de incremento o decrecimiento de la tasa de matrícula bruta, así, es posible ver que esta creció dos puntos porcentuales en el nivel preprimario y un punto en el ciclo diversificado del nivel medio. Y que se comportó negativamente en el nivel primario y el ciclo básico. Lo anterior permite inferir que la tasa de matrícula bruta en general se mantuvo relativamente sin mayores variaciones durante este período.

Estos datos pueden compararse con los que reporta el Ministerio de Educación para 2020 en cuanto a los indicadores de cobertura (tasa bruta y tasa neta de cobertura) por nivel educativo.

Tabla 20. Indicadores de cobertura por nivel educativo (2020)

	Preprimaria	Primaria	Básico	Diversificado
Tasa bruta de cobertura	79.90%	107.98%	71.87%	39.07%
Tasa neta de cobertura	60.75%	93.71%	49.21%	26.16%

Fuente: Ministerio de Educación. Dirección de Planificación. Sistema de Registro Educativo -SIRE-.

Al comparar los datos para 2020 presentados por PRODESSA y el Ministerio de Educación puede observarse que son similares en todos los niveles educativos, a excepción del nivel preprimario donde los primeros reportan (53.2%) y el Ministerio (79.90%), es decir, una diferencia de 26.7 puntos porcentuales entre ellas. Respecto de dicha diferencia, algunas fuentes aseguran que los datos presentados por el Ministerio son acertados en cuanto existe un decrecimiento de la población en edad de asistir al nivel preprimario por lo que la cobertura ha aumentado.

123 Prodesa, 2020. Diagnóstico de la Situación Actual de la Educación en Guatemala. Febrero, 2021. Guatemala.

En relación con la inscripción por nivel y sector que oferta el servicio educativo, el Ministerio de Educación reporta los siguientes datos para 2020:

Tabla 21. Datos de Inscripción por nivel educativo y sector al 2020

	Total	Oficial	Privado	Municipal	Cooperativa
TOTAL	4,138,868	2,974,576	977,409	19,562	167,321
Preprimaria	597,195	499,700	95,859	1,636	
Primaria	2,348,398	2,045,146	300,129	3,123	
Primaria de adultos	15,420	9,530	5,704	186	
Básico	763,561	326,811	284,305	8,282	144,163
Diversificado	414,294	93,389	291,412	6,335	23,158

Nota: para la Preprimaria, Primaria, Primaria de adultos no se reportan centros educativos por sector de Cooperativa.

Fuente: Ministerio de Educación. Dirección de Planificación. Sistema de Registro Educativo -SIRE-.

La tabla anterior muestra que, para los niveles preprimario y primario, la mayor cobertura se encuentra en el sector oficial, sin embargo, la situación empieza a cambiar en el ciclo básico donde crece el sector privado y en el ciclo diversificado en donde la mayor cobertura efectivamente la tiene la oferta privada. Esta información puede contrastarse con la siguiente tabla que evidencia cómo los establecimientos del sector público decrecen drásticamente en el ciclo básico y diversificado y se concentra principalmente en el sector privado. Ante esta situación, algunas fuentes consideran que el Ministerio oferta principalmente educación primaria y que ha dejado en manos del sector privado el nivel de educación media, lo cual consideran una privatización de la educación.

Tabla 22. Número de establecimientos por nivel y sector

	Total	Oficial	Privado	Municipal	Cooperativa
Total	49,660	34,010	14,098	310	1,242
Preprimaria	16,301	13,508	2,748	45	
Primaria	19,420	16,399	2,946	75	
Primaria de adultos	323	147	171	5	
Básico	8,589	3,279	4,144	108	1,058
Diversificado	5,027	677	4,089	77	184

Nota: para la Preprimaria, Primaria, Primaria de adultos no se reportan centros educativos por sector de Cooperativa.

Fuente: Ministerio de Educación. Dirección de Planificación. Sistema de Registro Educativo -SIRE-.

6.2 DESIGUALDADES

En relación con la población en edad escolar, el Ministerio de Educación para 2020¹²⁴ reporta, con base en datos del Instituto Nacional de Estadística, que esta población es de 5,045,020 estudiantes y que el total de inscritos en todos los niveles corresponde a 4,138,868 estudiantes, es decir, el 82% de la población en edad escolar se encuentra inscrita en el sistema educativo.

Sin embargo, Guatemala es un país que se caracteriza por sus altos contrastes, los cuales tienen diversidad de expresiones siendo una de ellas el acceso a los servicios públicos de salud y educación. En relación con este último, la exclusión educativa en 2015 afectó a 1,428 millones

124 Ministerio de Educación. Dirección de Planificación. Sistema de Registro Educativo-SIRE-

de estudiantes en edad escolar (4-18 años) y para 2020 se reportan 1,405 millones (PRODESSA, 2020)¹²⁵. Estas cifras muestran una leve reducción que indica que la retención aumentó en todos los niveles educativos del 95.8% al 97.4% para el mismo período (PRODESSA, 2020)¹²⁶, sin embargo, un 3.6 % de los estudiantes siguen fuera del sistema educativo.

Las razones por las cuales los estudiantes continúan fuera del sistema educativo son múltiples y pueden diferenciarse según el ciclo de vida, por ejemplo, apunta PRODESSA, 2020¹²⁷ que al hacer referencia a la educación infantil (0-6 años), el 74.5% de padres y madres de familia aducen que la niñez no tiene la edad suficiente para estar matriculados en la escuela. Otra razón mencionada que representa el 2.4%, es la falta de recursos económicos o la necesidad de trabajar. No deja de ser preocupante que, a tan temprana edad, ya se exprese la necesidad de trabajar como una razón para no asistir a la escuela por parte de los padres y madres de familia, lo cual podría sugerir un importante porcentaje de trabajo infantil, aunque este sea dentro del hogar.

Mientras que en el caso de los estudiantes del nivel primaria (7-12 años), aproximadamente un 25% de niñas y niños no asiste debido a que deben trabajar, lo cual puede asociarse con altos índices de pobreza. Sin embargo, es preocupante que uno de cada cuatro niños y niñas indica no asistir a clases porque no les gusta y el 12.5% se debe a que los padres y madres consideran que no tienen edad para ir a la escuela. Asimismo, el 5.9% no asiste por presentar alguna discapacidad, alrededor de las cuales hay muchos mitos en el contexto familiar y comunitario, aunado a que se considera que la escuela no sabe cómo atender a estas poblaciones. Esto último resalta la importancia de fortalecer la atención a poblaciones con necesidades educativas especiales, tanto a nivel de la formación docente, la capacitación en servicio como el fortalecimiento institucional para hacerlo.

Por su parte, al referirnos a los adolescentes y jóvenes (13-17 años), aproximadamente el 50% menciona que debe trabajar y no tiene dinero para asistir a la escuela, lo cual reitera que la situación de vulnerabilidad debido a la pobreza como causa de deserción escolar. Y en este mismo grupo etario, el 25% manifiesta que no le gusta el estudio o la escuela, esto implica que posiblemente ingresan tempranamente a un mercado laboral en precarias condiciones. En un 4.3% manifiestan haber dejado de estudiar debido a una unión temprana, un embarazo o la maternidad correspondiente este porcentaje, en su mayoría, a las adolescentes. Y el 3.5% señaló que no podía estudiar debido a que debía asumir los quehaceres domésticos.

Es importante profundizar aún más en algunas de las causas que se mencionan, tales como que no les gusta la escuela o alguna razón no declarada, para confirmar la veracidad de las mismas, pues estas causas pueden esconder falta de pertinencia educativa, la cual podría agudizarse en el caso de poblaciones indígenas si consideramos que no reciban enseñanza en su idioma materno. Estas causas pueden confirmar un sistema educativo excluyente para un porcentaje importante de la población y que se originan desde el diseño y la oferta educativa del sistema.

Asimismo, en el caso de los adolescentes y jóvenes debe considerarse que un factor de deserción y/o abandono escolar puede explicarse por la escasa oferta educativa del sector oficial para el nivel medio, considerando que las familias posiblemente no cuenten con los

125 Prodesa, 2020. Diagnóstico de la Situación Actual de la Educación en Guatemala. Febrero, 2021. Guatemala.

126 Prodesa, 2020. Diagnóstico de la Situación Actual de la Educación en Guatemala. Febrero, 2021. Guatemala.

127 Prodesa, 2020. Diagnóstico de la Situación Actual de la Educación en Guatemala. Febrero, 2021. Guatemala.

recursos económicos para sufragar los gastos que supone enviar a los hijos e hijas a estudiar a una institución privada.

En la siguiente tabla, elaborada por PRODESSA (2021) se presentan las causas mencionadas en los párrafos anteriores y presenta una panorámica general de las causas de deserción escolar por etapa del ciclo de vida, las cuales se relacionan con los niveles educativos.

Tabla 23. Causas de deserción escolar por nivel educativo

Causa de inasistencia escolar	Primera infancia	Infancia	Adolescencia	Juventud
Falta de dinero / Tiene que trabajar	2.4%	25.8%	47.6%	47.4%
No hay escuela	0.5%	1.6%	0.9%	0.3%
Los padres / pareja no quieren	1.1%	2.9%	1.5%	1.0%
Que hicieses del hogar	0.0%	0.7%	2.1%	3.5%
No le gusta	1.6%	26.0%	26.7%	12.7%
Ya terminó sus estudios	0.0%	0.1%	1.0%	3.3%
Enfermedad / discapacidad	0.5%	5.9%	1.7%	0.7%
Falta de maestro	0.7%	0.8%	0.1%	0.0%
Embarazo	0.0%	0.0%	0.7%	1.0%
Se unió o se casó	0.0%	0.1%	4.3%	9.4%
Algún tipo de violencia	0.1%	0.8%	0.2%	0.1%
Cambio de residencia	0.2%	2.4%	0.4%	0.1%
Enseñan en otro idioma	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Cuidado de personas	0.0%	0.1%	0.2%	0.3%
Los padres consideran que aún no tiene la edad	74.5%	12.5%	0.0%	0.0%
Otro / no declarado	18.4%	20.1%	12.6%	20.1%

Fuente: PRODESSA con base en Censo de Población 2018.

Asimismo, la deserción durante 2021 se incrementó en el sector 5.7% en el sector privado (PRODESSA, 2020), posiblemente esto se explica debido al aumento del desempleo provocado por la crisis sanitaria de la COVID-19 y que las familias enviarán a sus hijos e hijas al sector público a continuar sus estudios. Esta situación provocará una presión sobre las instituciones de educación pública al aumentar la población a la que atienden.

La tabla a continuación presenta algunos datos de deserción escolar por nivel educativo, puede observarse que el porcentaje de deserción escolar difiere casi 3 puntos porcentuales del ciclo básico al nivel primario y casi 2.5 puntos porcentuales en el ciclo diversificado.

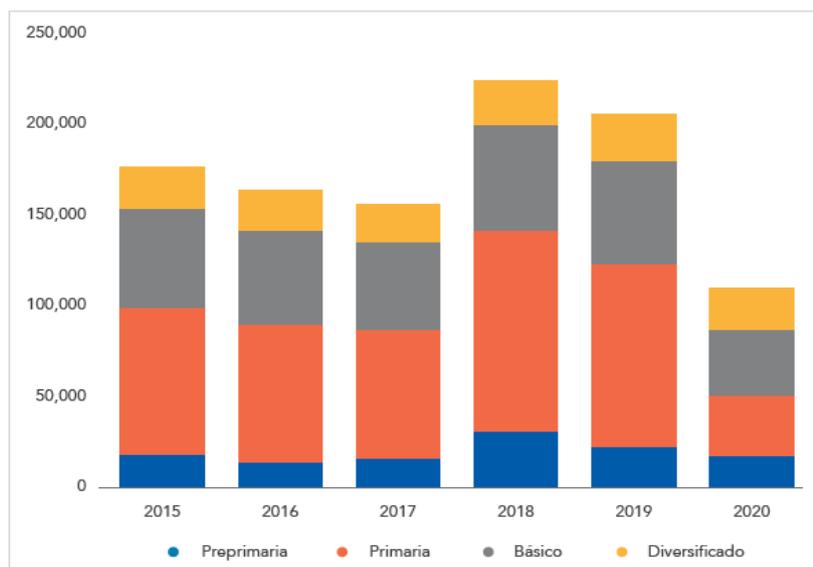
Tabla 24. Deserción por nivel educativo

Nivel educativo	Cantidad	Porcentaje
Preprimaria	115,449	3.3% de la matrícula inicial
Primaria	470,441	3.3% de la matrícula inicial
Ciclo básico	298,623	6.2% de la matrícula inicial
Ciclo diversificado	141,825	5.7% de la matrícula inicial

Fuente: Elaboración propia con datos de PRODESSA, 2021.

La siguiente gráfica muestra la deserción escolar anual comparada por nivel educativo para el período 2015-2020 (PRODESSA, 2021).

Figura 21. Deserción anual por nivel educativo período 2015-2020



Fuente: Prodesa con base en anuarios estadísticos del MINEDUC y base de datos preliminar de matrícula final 2020.

Fuente: Reproducida de Diagnóstico de la Situación Actual de la Educación en Guatemala (2021) PRODESSA con base en anuarios estadísticos del MINEDUC y base de datos preliminar de matrícula final 2020.

La gráfica muestra un aumento en la deserción para 2018, después de una tendencia a la baja de 2015 a 2017. En 2018 es posible observar un aumento en la deserción en el nivel preprimario y primario. Para 2019 hay una disminución en comparación con el año anterior y en 2020, el cual muestra los valores menores en preprimaria y primaria, posiblemente esto pueda explicarse debido al programa de alimentación escolar, sin embargo, esto no puede asegurarse al momento de escribir este reporte.

En la siguiente tabla se muestran los indicadores vinculados con cobertura en los diferentes niveles reportados por el Ministerio de Educación para 2020.

Tabla 25. Indicadores de cobertura por nivel educativo

	Preprimaria	Primaria	Primaria de adultos	Básico	Diversificado
Tasa de repitencia	0.00%	8.83%	5.72%	4.53%	2.08%
Tasa de retención	97.33%	96.59%	87.14%	95.43%	94.49%
Tasa de deserción	2.67%	1.41%	12.86%	4.57%	5.51%
Tasa de promoción	N/D	98.29%	89.69%	86.68%	87.3%
Tasa de no promoción	N/D	1.71%	10.31%	13.32%	12.7%
Fracaso escolar	2.67%	3.10%	21.85%	17.28%	17.51%

Fuente: Ministerio de Educación. Dirección de Planificación. Sistema de Registro Educativo -SIRE.

Entre los datos importantes de destacar están la tasa de repitencia del nivel primario (8.83%), siendo la más alta de todos los niveles. Mientras que, en el caso de la deserción, el ciclo diversificado del nivel medio presenta un 5.51%. Asimismo, cuando se revisan los datos de no promoción, es importante resaltar que el nivel medio (ciclo básico y diversificado) presentan porcentajes altos. Así como los relacionados con el fracaso escolar, ambos datos son preocupantes considerando que es una oferta eminentemente privada como se mencionó anteriormente, estos datos abren un espacio de reflexión acerca de la calidad educativa que se brinda.

En cuanto a lo reportado como fracaso escolar para el nivel primario, es importante revisar si no estamos frente a una estrategia de promoción automática, considerando la situación de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19. Si bien no fue posible identificar ningún documento oficial que mencionara dicha estrategia, si se evidencia una reducción drástica en la repitencia y no promoción, debido a ella algunos sectores confirman que se trata de una promoción automática solapada.

Para confirmar esto se hizo la solicitud de información al Ministerio de Educación respecto de los criterios con base en los cuales se decidía si los estudiantes eran promovidos al grado inmediato superior. La respuesta brindada por la Dirección General de Currículo -DIGECUR- a la solicitud de información pública 2022-30 indica que el Acuerdo Ministerial 2690-2020¹²⁸ con fecha 22 de septiembre de dicho año, establece en el capítulo II artículos 2,3 y 4 regula la forma en que se realizara la promoción de los estudiantes de todos los niveles del Sistema Educativo Nacional.

No existe ningún documento oficial, pero se ha confirmado que el Ministerio de Educación entregó a los centros educativos una rúbrica para calificar con fines de promoción al final del ciclo 2020 (afectado por la pandemia y el más afectado por el cierre de escuelas y la falta de estrategias de respuesta educativa), la rúbrica no permitía puntajes menores a 60 puntos (nota mínima de promoción) lo que supone una forma de promoción automática.

Puede conocerse la noticia de presentación de esta rúbrica en el Diario Oficial:

<https://dca.gob.gt/noticias-guatemala-diario-centro-america/MINEDUC-comparte-criterios-para-promover-a-los-estudiantes-este-ano/>

en el siguiente enlace se puede conocer el tutorial utilizado para explicar a las y los docentes cómo calificar el portafolio con el que se evaluó en ciclo 2020. Ningún estudiante puede obtener menos de 60 puntos.

https://www.facebook.com/watch/?ref=search&v=359739188568841&external_log_id=53234a20-d039-4284-9b0e-21a44b04b746&q=MINEDUC%20rubrica%20evaluaci%C3%B3n%202020%20sanmarcos

6.3 RESUMEN DE LOS RETOS Y LAS LAGUNAS DE CONOCIMIENTO

En relación con la educación del nivel inicial y preprimario es un desafío continuo que la rectoría y atención de estos se encuentre dividida entre la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia -SBS- y el Ministerio de Educación. Esto plantea desafíos desde el diseño de una política pública que atienda a la población de este nivel, la regulación y normativa para los centros de cuidado diario y las instituciones educativas, la formación del personal que atiende ambos niveles, el financiamiento, entre otros.

En cuanto al sistema educativo formal, es un desafío mejorar la cobertura del sector público tanto en el ciclo básico y diversificado del nivel medio. Lo cual implica desde el aumento en el número de establecimientos, la ubicación de estos, la formación de docentes especializados

128 Acuerdo Ministerial 2690-2020 <https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/DescargarPDFDocumento?idDocumento=67963>

para atender este nivel, la actualización de los que se encuentran en servicio, el financiamiento y dotación de equipo y recursos, entre otros. En cuanto a los docentes que atienden la educación media es importante enfatizar la necesidad de aumentar el número de docentes que cuentan con un área de especialización en contraposición de docentes de enseñanza media especializados en pedagogía y ciencias de la educación. Este aspecto se discutirá ampliamente en el capítulo correspondiente a docentes y líderes educativos.

En cuanto a las lagunas de conocimiento, es preciso continuar investigando y recabando datos para confirmar o no, si el programa de alimentación escolar que se entrega a estudiantes del nivel preprimario y primario, tiene un impacto positivo en disminuir la deserción en ambos niveles. Actualmente, no existe suficiente información para confirmar o no, esta suposición.

Asimismo, es necesario continuar investigando si hay una reducción en la población de 4-6 años, la cual debe ser atendida por el nivel preprimario, y que esto explique el aumento de la cobertura en dicho nivel.

Por su parte, en relación con las razones de deserción escolar, es importante profundizar en las que aún no son suficientemente claras (no declaradas), así como en la que se manifiesta como un disgusto con la escuela, para identificar, formas de reducirlas y de lograr ofertas educativas pertinentes y contextualizadas. En el caso de las adolescentes que manifiestan abandonar la escuela por embarazos, uniones tempranas o maternidad es importante ofrecer modalidades sensibles a estas situaciones y que no “expulsen” a las adolescentes del sistema educativo.

Para finalizar, es importante mencionar que este capítulo no presenta información relacionada con estudiantes del nivel superior, ya que, en el caso de Guatemala, el Ministerio de Educación no tiene la rectoría sobre dicho nivel.

La universidad estatal goza de autonomía mientras que las universidades privadas gozan de independencia. Lo cual representa un desafío en cuanto a la vinculación entre el nivel medio y superior y cómo puede generarse mayor comunicación que facilite la transición de los egresados del nivel medio hacia la universidad.

REFERENCIAS

CEPS. “Consejo de la Enseñanza Privada Superior.” *Página Principal*, 2007, <http://www.ceps.edu.gt/>.

“Departamento de Regulación de Centros de Cuidado Infantil Diario “DRCCID-” *Secretaría de Bienestar Social*, <https://www.sbs.gob.gt/3-departamento-de-regulacion-de-centros-de-cuidado-infantil-diaro-drccid/>. Recuperado 28 noviembre 2021.

MINEDUC. “Sistema de registros educativos”. *Sistema de Registros Educativos*, <https://sire.MINEDUC.gob.gt/SREW/>.

Ministerio de Finanzas. “Presupuesto abierto.” *Ministerio de Finanzas Públicas: Inicio*, <https://www.minfin.gob.gt>. Recuperado 7 February 2022.

Prodesa. Diagnóstico de la Situación Actual de la Educación en Guatemala. Febrero, 2021. Guatemala.

Secretaria de Bienestar Social SBS. “Programa de Atención Integral -CAI-” *Secretaría de Bienestar Social*, <https://www.sbs.gob.gt/programa-de-atencion-integral-cai/>. Recuperado 28 noviembre 2021.

CAPÍTULO 7

MAESTROS Y LÍDERES EDUCATIVOS

7.1 CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN DE MAESTROS

El Ministerio de Educación reporta un total de 285,289 docentes en Guatemala. La población de estos no puede considerarse una población homogénea, está conformada por diversos rangos de edad, en su mayoría mujeres para el caso de los niveles preprimario y primario, y de estatus socioeconómico bajo. Para 2020 el Ministerio de Educación reporta los siguientes datos totales de docentes por nivel y sector:

Tabla 26. *Docentes por nivel y sector*

	Total	Oficial	Privado	Municipal	Cooperativa
Preprimaria	47,699	34,887	12,689	123	
Primaria	115,969	89,179	26,608	182	
Primaria de adultos	1,147	499	633	15	
Básico	65,716	15,281	39,949	659	9,827
Diversificado	54,758	6,523	45,489	710	2,036
Total	285,289	146,369	125,368	1,689	11,863

Nota: para la Preprimaria, Primaria, Primaria de adultos no se reportan centros educativos por sector de Cooperativa.

Fuente: Ministerio de Educación. Dirección de Planificación. Sistema de Registro Educativo -SIRE-.

Puede observarse que la mayoría de los docentes labora en el nivel primario seguido por el ciclo básico del nivel medio. En relación con el nivel medio es importante destacar que la mayoría de los docentes se encuentran contratados por el sector privado, lo que confirma que la prestación de servicios educativos en este nivel se realiza en dicho sector y que la cobertura del sector oficial es reducida. Asimismo, para este nivel, la mayoría de los docentes trabaja en ambos sectores, por ejemplo, laboran para el sector privado por la mañana y en una institución pública por la tarde o en jornada nocturna, situación que les permite mejorar sus condiciones salariales.

En cuanto a la desagregación por sexo, la siguiente tabla muestra la cantidad de docentes hombres y mujeres por cada nivel educativo.

Tabla 27. Cantidad de docentes hombres y mujeres por cada nivel educativo

Nivel	Total	Hombre	Mujeres
Preprimaria total	42,139	8,561	33,578
Primaria total	109,432	37,459	71,973
Primaria de adultos total	1,008	331	677
Ciclo Básico total	62,555	30,145	32,410
Ciclo Diversificado total	52,646	26,873	25,773
Gran total	267,780	103,369	164,411

Fuente: Ministerio de Educación (2020). Anuario estadístico 2020.

Con base en la tabla anterior, es posible identificar que, para los niveles preprimario y primario, así como el ciclo básico del nivel medio la mayoría de docentes corresponde a las mujeres, situación que cambia en el ciclo diversificado. Del total de docentes, el 61.40% son mujeres y el 38.60% son hombres, lo que confirma la feminización de la profesión docente.

Sin embargo, es necesario evidenciar que a pesar de que las dos tablas anteriores presentan datos oficiales del Ministerio de Educación, no coinciden en cuanto al total de docentes reportados. La primera, que presenta los datos de docentes por nivel y sector, difiere en 17,509 docentes en relación con la segunda que presenta la cantidad de docentes desagregados por sexo. Esta diferencia puede explicarse ya que el Ministerio de Educación contabiliza “atención docente”¹²⁹ en lugar del número de docentes. Lo anterior significa que un mismo docente puede ser contabilizado una o más veces según preste sus servicios en una o más instituciones educativas o en diferentes jornadas.

Lo anterior, dificulta conocer a ciencia cierta la cantidad de docentes laborando en el sistema educativo y resalta la necesidad de mejorar los sistemas estadísticos a lo interno del ministerio, así como la forma en que los datos se reportan y registran para contar con información confiable que sirva como insumo para la toma de decisiones.

Al analizar, el tipo de contrato con que cuentan los docentes, la siguiente tabla presenta las diferentes contrataciones con que cuenta el Ministerio de Educación.

Tabla 28. Cantidad de docentes según tipo de contrato

Nivel	Ad hono-rem	MINEDUC 021	MINEDUC 022	MINEDUC 031	Sosep 011	Coope-rativa	Fondo Propio	Municipal	MINEDUC 011
Preprimaria	803	3,215	173	1	217	2	10,028	1,989	28,779
Primaria	330	9,390	285	5	310	8	23,311	3,408	76,183
Primaria de adultos	6	19			4		559	48	303
Básico	417	6,459	1083		39	9310	36,038	1,748	5,514
Diversificado	297	3246	31		17	1886	42,105	1,197	2,260
Total	1,853	22,329	1572	6	587	11,206	11,2041	8,390	113,039

Fuente: DIPLAN, 2021.

129 Atención docente: es la cantidad de personas en un establecimiento que atienden a los estudiantes de manera directa, se incluye al director y subdirector cuando estas posiciones existen. Si una persona trabaja en distintos establecimientos, jornadas, puede ser contabilizada más de una vez. Fuente: Mineduc. Anuario Estadístico 2020.

Los diferentes tipos de contratación están relacionados con las condiciones y prestaciones laborales vinculadas a cada uno de estos. Así, los docentes contratados bajo el renglón 011 cuentan con un puesto de trabajo permanente, reciben salario mensual, así como las prestaciones de ley correspondientes¹³⁰. En el renglón 022 se agrupan los docentes con contratos anuales que cuentan con prestaciones laborales y que abonan a la jubilación. En el caso del renglón 021, los contratos no tienen prestaciones y en el renglón 031 se agrupan los jornales. Y en la columna titulada “Fondos Propios” se incluyen los docentes contratados en instituciones privadas.

De la tabla anterior, es importante notar el aumento de las contrataciones en los renglones 021 y 022, los cuales precarizan las condiciones laborales de los docentes y tienen implicaciones relacionadas con la dignificación de la profesión docente. Asimismo, si bien la contratación en instituciones privadas ha aumentado, algunos de estos docentes son contratados con las condiciones de los renglones 021 principalmente.

Al referirnos a los estudiantes, para el mismo año, se reportan los siguientes datos de inscritos por nivel y en todos los sectores educativos

Tabla 29. Estudiantes matriculados al año 2020

Nivel educativo	Año 2020
Preprimaria	597,195
Primaria	2,348,410
Primaria de adultos	15,420
Ciclo Básico	763,561
Ciclo Diversificado	414,294
TOTAL	4,138,880

Fuente: Elaboración propia con base en información brindada por Ministerio de Educación, solicitud de información pública 579-2021.

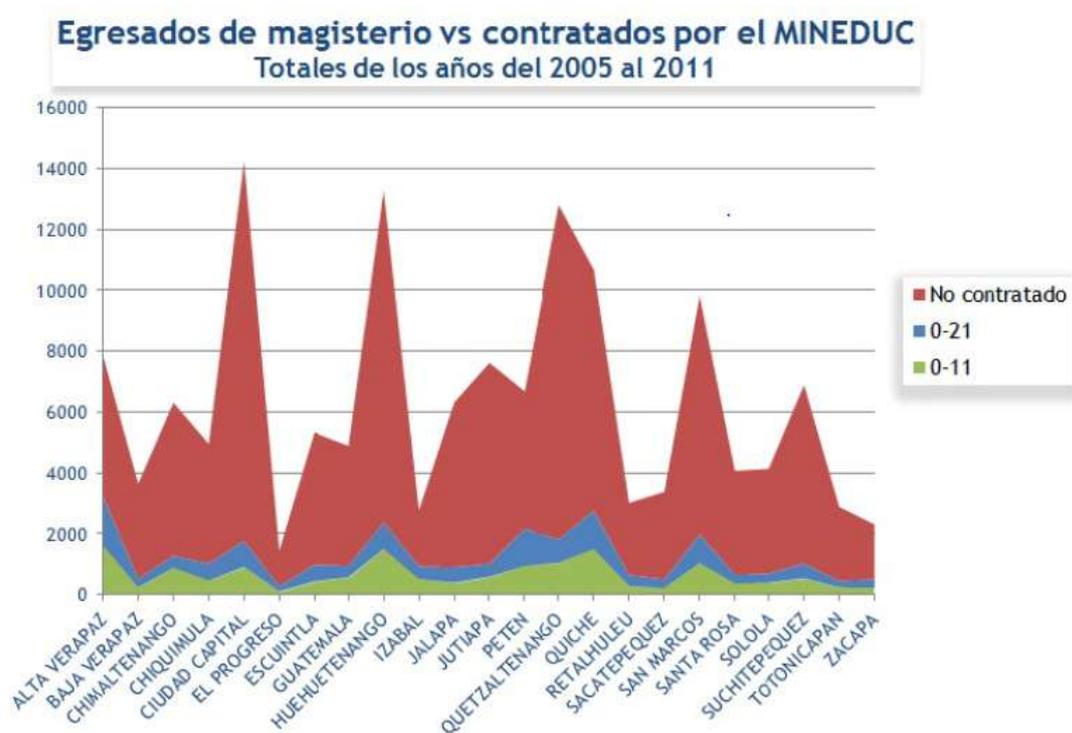
De la tabla anterior puede mencionarse que la mayor cobertura se encuentra en el nivel primario, con más de dos millones de estudiantes matriculados. Sin embargo, la situación cambia cuando se refiere al nivel medio donde la cobertura apenas alcanza el millón de estudiantes, esto nos habla de una importante tasa de abandono de estudios al finalizar la educación primaria. Incluso, para el nivel medio puede observarse cómo baja el número de estudiantes matriculados del ciclo básico al ciclo diversificado, produciéndose un abandono intranivel.

Al referirnos al número de docentes atendiendo cada nivel educativo, se estima que existe un superávit de docentes en el nivel primario, de hecho, el Ministerio de Educación en la Estrategia para una educación de calidad¹³¹, menciona que anualmente se gradúan aproximadamente 18,000 maestros de primaria (cuando aún egresaban del nivel medio) y que el sistema educativo solamente contrata alrededor de 2,500. Esto confirma un superávit de docentes en este nivel quienes muchas veces trabajan en bancos, como dependientes en algún comercio, en atención al público o simplemente no encuentran trabajo.

130 Seguridad Social (IGSS), Aguinaldo, Bono 14, Vacaciones e indemnización.

131 Ministerio de Educación, (s.f). Estrategia para una educación de calidad.

Figura 22. Egresados de magisterio versus contratados por el MINEDUC



Fuente: Reproducida de Estrategia para una educación de calidad, Ministerio de Educación. (s.f).

Mientras que, en el caso del nivel medio, tanto en el ciclo básico como diversificado, no existen suficientes docentes con título de profesorado en alguna área de especialidad que incluye en Currículo Nacional base, sino que en su mayoría tienen un profesorado de enseñanza media especializado en Pedagogía y ciencias de la educación. Y usualmente, la práctica recurrente ha sido que con este los docentes son nombrados para facilitar cualquiera de las asignaturas curriculares, por ejemplo, Matemática, Ciencias Naturales o Física Fundamental, Comunicación y Lenguaje, etc. sin tener la formación en dicha especialidad. Esto, sin lugar a dudas, tiene repercusiones importantes en la calidad educativa y en la formación de los estudiantes.

El Ministerio de Educación, en el Anuario Estadístico 2020¹³², reporta un total de 62,555 docentes en el ciclo básico del nivel medio, de los cuales 19,485 (31.14%) cuentan con un profesorado de enseñanza media. No obstante, con estos datos no es posible saber si este es en el área de especialidad que imparten o si se trata de un profesorado de enseñanza media especializado en pedagogía y ciencias de la educación, que es de carácter generalista. Y, 5,247 docentes (8.39%) cuentan con un título universitario a nivel de licenciatura, la fuente no precisa si esta es en educación.

En cuanto a los docentes del ciclo diversificado del nivel medio, la misma fuente¹³³ registra un total de 52,646 docentes, de los cuales 15,068 (28.62%) tienen un profesorado de enseñanza media. Al igual que en el caso del ciclo básico, no es posible saber si este es en el área de especialización. En este mismo ciclo, 5,950 docentes (11.30%) cuentan con un título universitario a nivel de licenciatura, aunque no se precisa si este es en el área educativa.

132 <http://estadistica.mineduc.gob.gt/anuario/>

133 Idem.

7.2 EDUCACIÓN PREVIA AL SERVICIO

Los procesos de formación de docentes varían según el nivel educativo para el que se forman. En el caso de los docentes de la preprimaria, deben concluir y aprobar los estudios del Ciclo Básico (9° grado) y luego estudiar en el Ciclo Diversificado la carrera docente la cual tiene una duración de tres años (10° a 12° grados).

En el caso de los docentes que estudian para ejercer en el nivel primario, se creó, en 2012, una nueva carrera para la formación inicial. La denominada Formación Inicial Docente (FID) consiguió elevar la formación de los docentes que buscan ejercer en la primaria a nivel universitario y estableció un período de cinco años de estudio que se dividen entre el Bachillerato en Educación (dos años) que se ofrece a nivel medio, y la Especialización (tres años) que se ofrece a nivel superior.

Las primeras promociones de estos nuevos docentes se graduaron a partir de 2017. Sin embargo, aún es imposible establecer con certeza si la formación ha sido superior a la que se obtenía antes de esta reforma (en el nivel medio). Esto, principalmente dado que no ha habido estudios que indaguen al respecto y también porque los docentes egresados del nuevo modelo de FID, no han podido incorporarse al servicio público, ya que los criterios de calificación privilegian aspectos como la antigüedad en el servicio antes que la mejor preparación académica, de manera que esto ha evitado que los nuevos docentes se incorporen.

Los docentes que desean ejercer en el Nivel Medio deben finalizar y aprobar sus estudios del Nivel Medio, Ciclo Diversificado y estudiar un profesorado en segunda enseñanza ofertados a nivel superior. Estos profesorados varían en duración según la especialidad y la universidad en la que estudian, pero en promedio tienen una duración entre 1 y 4 años. No es posible hablar de un plan de estudios único u homogéneo para estos profesorados, debido a que la única universidad estatal goza de autonomía y las trece privadas de independencia, por lo que cada una decide aquellas asignaturas u otros requisitos que deben cumplirse para obtener el profesorado, pero en términos generales todos ellos atienden dos áreas prioritarias: la psicopedagógica y el área de especialidad.

Algunas de estas universidades ofrecen estudios a nivel de profesorado que se adaptan a las demandas del currículo nacional como es el caso de las carreras que se apegan a sus áreas curriculares, como es el caso de los que se enfocan en el área de productividad y desarrollo. Existe un profesorado que se adapta al modelo educativo de telesecundaria o en atender a población que su idioma materno corresponde a un idioma maya.

También existen opciones de profesores que reconocen la experiencia docente en el área de interés del docente. Por ejemplo hay universidades que reducen el proceso de formación hasta un año para el caso de los docentes que tengan experiencia comprobable de al menos de cinco años en impartir clases en esa área y nivel (ver Anexo I). Algunos de estos profesorados se imparten en modalidad virtual. Vea el Anexo I que detalla la oferta educativa en este nivel.

7.3 EDUCACIÓN EN SERVICIO Y TRAYECTORIA PROFESIONAL.

Cuando un docente es contratado para ingresar al servicio, generalmente, los docentes en el sector público ingresan directamente a la docencia sin pasar por un período de inducción. Esta situación varía cuando se realiza la contratación en alguna institución privada, ya que algunas de ellas sí consideran un período de inducción docente que puede diferir en cuanto a su duración, cumpliendo con lo establecido en los Lineamientos de Formación Docente para centros educativos privados¹³⁴, el cual concibe este como un proceso que busca relacionar la formación inicial con la continua. En algunos casos, este puede consistir en observar y auxiliar a un docente más experimentado que imparta el mismo grado, en atender reuniones con autoridades y otros colegas y en algunos cursos específicos que la institución requiere.

Asimismo, en cuanto al desarrollo profesional de los docentes, el Reglamento para la autorización y funcionamiento de centros educativos privados¹³⁵, le atribuye a la Dirección General de Gestión de la Calidad Educativa -DIGECADE- la función de emitir los lineamientos para la formación continua de los docentes. Por su parte, dicha Dirección en los Lineamientos de Formación Docente para centros educativos privados¹³⁶ señala que este proceso deberá ser sistemático orientado al fortalecimiento de las competencias docentes en beneficio de la calidad educativa. Usualmente, esta formación continua puede ser ofrecida por la misma institución educativa, por el Ministerio de Educación o por instituciones autorizadas por éste para tal efecto, tales como organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, universidades.

De la misma forma, el subsistema de formación continua del Ministerio de Educación se encarga de la implementación del Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente PADEP/D, dirigido a docentes en servicio de los niveles preprimario y primario del sector público. Este es un programa de formación universitaria de dos años de duración con acreditación para obtención de un profesorado, desarrollado por la Universidad de San Carlos de Guatemala. El programa se desarrolla en modalidad semipresencial, en jornadas de fin de semana y los docentes participantes cuentan con una beca de estudio.

El propósito de este programa es mejorar el nivel educativo de los docentes participantes y, por ende, contribuir al mejoramiento de la calidad educativa, durante el período 2009-2016 se habían desarrollado cinco cohortes de este.

Para los docentes del ciclo básico del nivel medio se desarrolló el Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente del Ciclo Básico PADEP/CB, el cual estuvo dirigido a docentes en servicio del ciclo básico del sector público. Este consistió en un programa de formación universitaria de dos años de formación que permitió la obtención de los siguientes profesorados especializados en Matemática, Ciencias Naturales, Comunicación y Lenguaje y Liderazgo y Gestión Educativa, este último orientado al fortalecimiento de la figura del director escolar. Este programa se desarrolló de 2018-2020 con financiamiento de la Millennium

134 Mineduc-DIGECADE (s.f) Lineamientos de formación docente para centros educativos privados. Disponible en: <https://www.mineduc.gob.gt/portal/index.asp>.

135 Mineduc-DIGECADE (2015). Acuerdo Gubernativo 52-2015 Reglamento para la autorización y funcionamiento de Centros Educativos Privados. Guatemala, marzo de 2015 Disponible en: <https://www.mineduc.gob.gt/portal/index.asp>.

136 Mineduc-DIGECADE (s.f) Lineamientos de formación docente para centros educativos privados. Disponible en: <https://www.mineduc.gob.gt/portal/index.asp>.

Challenge Corporation -MCC-, la participación de Family Health International -FHI360- y la administración del Programa Nacional de Competitividad -PRONACOM- del Ministerio de Economía. De la implementación estuvieron a cargo, por primera vez, cuatro Universidades privadas: Universidad del Valle de Guatemala -UVG- Universidad Internaciones -UNI- y Universidad Panamericana -UPANA-, desarrollándose en los siguientes departamentos: Sacatepéquez, Jalapa, Chiquimula, Alta Verapaz y Sololá. El programa se desarrolló en modalidad mixta (sesiones presenciales y cursos en línea), en jornadas sabatinas y los 1,907 docentes participantes contaron con una beca. La última fase del programa 2020-2022 está siendo desarrollada por la Universidad de San Carlos de Guatemala por medio de la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media -EFPEM-.

Al referirnos a la carrera docente en Guatemala es importante mencionar que actualmente los ascensos incrementan según los años de servicio docente, sin que necesariamente se tenga en cuenta la formación y actualización de los docentes. Siendo este un problema importante para contar con una verdadera opción de carrera docente se presentó en 2011 una Propuesta de Carrera Docente, parte Académica y Técnico -Administrativa¹³⁷, la cual fue elaborada con la participación y consenso del Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala/Asamblea Nacional del Magisterio- STEG/ANM-. Esta propuesta persigue contar con un sistema que permita el desarrollo profesional docente en el que existan sistemas de concurso y oposición a plazas y se consideren los méritos y credenciales profesionales para ascensos e incentivos.

7.4 SUELDO DEL PROFESOR Y CONDICIONES DE TRABAJO.

El sueldo devengado por los docentes varía dependiendo de los años de servicio así como del nivel educativo en el cual labora y si lo hacen en el sector público o privado. En el caso del nivel primario, el docente recibe un salario que se incrementa con los años de servicio. La tabla siguiente muestra el salario docente según la clase escalafonaria en la que se encuentre.

Tabla 30. Salario docente

Clase escalafonaria	SALARIO INICIAL		ESCALAFÓN		TOTAL	
	Quetzales	USD \$	Quetzales	USD \$	Quetzales	USD \$
A	Q4,212.00	\$547.01			Q4,212.00	\$547.01
B	Q4,212.00	\$547.01	Q1,053.00	\$136.75	Q5,265.00	\$683.77
C	Q4,212.00	\$547.01	Q2,106.00	\$273.51	Q6,318.00	\$820.52
D	Q4,212.00	\$547.01	Q3,159.00	\$410.26	Q7,371.00	\$957.27
E	Q4,212.00	\$547.01	Q4,212.00	\$547.01	Q8,424.00	\$1,094.03
F	Q4,212.00	\$547.01	Q5,265.00	\$683.77	Q9,477.00	\$1,230.78

Tipo de cambio: Q 7.7* USD \$ 1.00

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de MINEDUC. http://infopublica.MINEDUC.gob.gt/MINEDUC/images/1/15/DIREH_Puestos_y_salarios_docentes_incluye_Escalafon-2021.pdf

En el caso del nivel medio, a los docentes se les reconoce un salario a partir del número de cátedras que imparten en el centro educativo. El salario también incrementa a partir de los

137 López Rivas, Oscar Hugo (2011). Propuesta de Carrera Docente, parte Académica y Técnico-Administrativa. Guatemala, septiembre 2011.

años de servicio. Esta situación es, a la vez, una causa y una consecuencia de que los docentes del nivel medio laboren en varias instituciones y en diversas jornadas, lo que permite mejorar su salario.

Un docente puede acumular hasta un máximo de 30 períodos en cada jornada educativa. Por ejemplo, un docente que inicia en el sistema (escalafón clase A) con 30 períodos puede ingresar con un salario de alrededor de \$580 USD y un docente clase F (alrededor de 24 años de servicio) también con 30 períodos máximo podría tener un salario de alrededor de \$1,306.75. La tabla de salarios establecidos para el nivel medio se presenta en el Anexo 2.

Al intentar realizar una comparación entre los salarios de los docentes en la región centroamericana, el documento Salarios docentes en Centroamérica¹³⁸ muestra un comparativo de los salarios promedios mensuales. Sin embargo, en dicho estudio se excluyeron Guatemala, debido a que no fue posible “desagregar las variables de ocupación en más de dos dígitos CIOU”¹³⁹ (Clasificación Internacional de Ocupaciones), un código internacional que permite estandarizar las ocupaciones, y Belice porque el ingreso no se presenta como una variable continua lo cual no permite la comparación con los demás países.

Figura 23. Cuadro de Centroamérica, Salarios promedio mensuales y mensuales ajustados por país e institución educativa. Circa

Cuadro 2. Centroamérica. Salarios promedio mensuales y mensuales ajustados por país e institución educativa^{a/b/}. Circa 2014 (en dólares ajustados por PPA)

Ingreso promedio	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Panamá
Primaria y Preescolar					
Salario mensual	2.099	1.140	981	423	1.536
Salario mensual ajustado	2.348	1.462	1.244	419	1.601
Secundaria					
Salario mensual	2.473	1.006	1.130	471	1.767
Salario mensual ajustado	2.599	1.418	1.256	492	1.822
Educadores en general					
Salario mensual	2.234	1.078	1.021	452	1.619
Salario mensual ajustado	2.438	1.440	1.247	462	1.681
Diferencias porcentuales					
Secundaria versus primaria y preescolar	10,7	-3,0	1,0	17,4	13,8
Primaria y preescolar versus promedio educadores	-3,7	1,5	-0,3	-9,3	-4,8
Secundaria versus promedio educadores	6,6	-1,5	0,7	6,5	8,4

a/ Salarios brutos mensuales. Excepto Honduras (ingreso salarial mensual) y Nicaragua (ingreso mensual neto).

b/ Salario mensual ajustado: Salario mensual ajustado a 40 horas laborales semanales (8 horas diarias máximas de acorde a los Códigos de Trabajo de los respectivos países, en jornada de lunes a viernes).

Fuente: elaboración propia con base en Encuestas de Hogares y/o Propósitos Múltiples

Fuente: Reproducida de Salarios docentes en Centroamérica. Quinto Informe Estado de la Región. Programa Leiva Granados, Rolando. (2015). Estado de la Región. San José, Costa Rica. PÁG 6.

138 Leiva Granados, Rolando. (2015). Salarios docentes en Centroamérica. Quinto Informe Estado de la Región. Programa Estado de la Región. San José, Costa Rica, 2015.

139 Leiva Granados, Rolando. (2015). Salarios docentes en Centroamérica. Quinto Informe Estado de la Región. Programa Estado de la Región. San José, Costa Rica. P.4.

Si se toman como base los datos de los docentes del nivel primario en Guatemala y el salario mensual ajustado de los docentes del mismo nivel presentado por Leiva, puede apreciarse que un docente guatemalteco necesitaría estar en la clase escalafonaria F para acercarse a lo devengado por un docente costarricense, salvadoreño, hondureño y panameño. Mientras que un docente guatemalteco en clase escalafonaria A ganaría más que un docente nicaragüense, siendo estos los que tienen el salario más bajo de la región.

7.5 DESGASTE DE PROFESORES

Lamentablemente, no existen registros estadísticos acerca de la tasa del desgaste de los docentes, esta información no es registrada aún ni por el Ministerio de Educación ni de Salud Pública. Sin embargo, la crisis sanitaria producida por la COVID-19 hizo más evidente la importancia de contar con esta información y que este aspecto se aborde, tal como diversos estudios¹⁴⁰ lo sugieren.

7.6 DIRECTORES DE ESCUELA

Una de las tareas pendientes en el caso del sistema educativo guatemalteco es la creación de la carrera docente y, dentro de esta, la posición del director de escuela, que es necesaria para el fortalecimiento de la profesión docente y la calidad educativa. Al respecto, establece la Ley de Dignificación y Catalogación del magisterio Nacional¹⁴¹ que los puestos de técnico o técnico-administrativo, que es donde se clasifica a los directores generales y directores de nivel, es necesaria la clasificación exigida para el ejercicio de la profesión: doctores o licenciados en pedagogía y ciencias de la educación, así como también ser licenciado en filosofía, historia, letras o ser profesores de segunda enseñanza en ciencias de la educación, con experiencia comprobada previamente, en un mínimo de experiencia en la enseñanza nacional de cinco o bien siete años de egresado de la Universidad: maestros de educación primaria de la clase “E” (artículo 12, inciso VI, literal a).

Se amplía para directores o subdirectores de los centros de enseñanza requerimientos específicos en el inciso d) de dicha Ley.

140 Andrade Oliverira, Pereira Junior y Ana María Clementino, (2021). Trabajo Docente en tiempos de Pandemia: Una mirada regional latinoamericana. IEAL/CNTE/Red Estrado. Brasília, DF Brasil. Julio, 2021.

141 Decreto 1485 [Organismo Ejecutivo] LEY DE DIGNIFICACIÓN Y CATALOGACIÓN DEL MAGISTERIO NACIONAL. 7 DE SEPTIEMBRE DE 1961.

Tabla 31. Requerimientos ser director de un centro educativo nacional (oficial)

Tipo de escuela	Formación	Experiencia
Escuelas para párvulos o jardines infantiles	Maestras de educación primaria especializadas en la educación de párvulos, o maestras especializadas en párvulos	Mínimo de experiencia docente en el país de cinco años.
Escuelas primarias rurales	Maestros de educación primaria rural	Mínimo de experiencia docente en el país de cinco años.
Escuelas primarias urbanas	Maestros de educación primaria	Mínimo de experiencia docente en el país de cinco años
Escuelas normales para maestros de educación primaria rural	Doctores o licenciados en pedagogía o en ciencias de la educación o maestros de educación primaria rural.	Que pertenezcan por lo menos a la Clase "C" (12 años de experiencia)
	Maestros de educación primaria urbana, maestros especializados en educación rural que comprueben tener un historial distinguido.	Que pertenezcan por lo menos a la Clase "D" (16 años de experiencia)
Escuelas de ciencias comerciales	Doctores o licenciados en ciencias económicas o ciencias comerciales, o ambas con título docente en segunda enseñanza; profesores de segunda enseñanza en ciencias económicas y contables.	En los casos de doctores o licenciados deben comprobar un mínimo de experiencia en la docencia del país, de cinco años.
	Maestros de educación primaria especializados en segunda enseñanza en ciencias económicas y contables; peritos contadores que tengan título docente.	Pertenecer al menos a la Clase escalafonaria C
Escuelas normales para maestros de la educación física	Doctores o licenciados en pedagogía en ciencias de la educación física simplemente en ciencias de la educación: Profesores de segunda enseñanza en educación física con un mínimo de experiencia en la docencia del país de cinco años	
	Maestro de educación primaria urbana con título de maestro de educación física	Pertenecer al menos a la Clase "C"
	Maestros titulados en educación física.	
Institutos o escuelas industriales	Ingenieros industriales especializados en segunda enseñanza	
	Profesores de segunda enseñanza especializados en enseñanza industrial.	Pertenecer al menos, a la Clase "C"
Escuelas de artes y oficios femeniles o de educación para el hogar	Profesores especializados en segunda enseñanza o maestros de educación primaria,	Experiencia comprobada en la disciplina correspondiente no menor de cinco años
Escuelas de educación artística	Profesores de segunda enseñanza con experiencia docente	Experiencia no menor de cinco años
	Maestros de educación primaria	Experiencia de al menos diez años en la especialidad.
Escuelas normales de maestras para párvulos o de otros establecimientos de categoría similar	Doctores o licenciadas graduadas en la especialidad que se requiera	
	Maestras especializadas en la educación de párvulos	Pertenecer al menos a la clase escalafonaria "C"

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Dignificación y catalogación del magisterio nacional Decreto número 1485.

Conviene indicar que estos mandatos corresponden a 1961, último año en que se hicieron cambios sustantivos. Es decir, que, a pesar de presentar una obvia falta de actualidad, sigue siendo la norma vigente.

7.7 SINDICATOS DE PROFESORES

La Asociación Nacional de Maestros ANM se creó durante el período revolucionario que inició en 1944 y que pretendía impulsar el desarrollo del gremio docente como de otras organizaciones de trabajadores.

A partir del cambio de régimen se hace posible que los servidores públicos puedan organizarse sindicalmente. El 18 de enero de 1945 los maestros agrupados en la ANM deciden transformarla en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación -STEG- considerando que las luchas gremiales podrían ser mejor llevadas desde esta figura (FLACSO, 2004).

Con la derrota del gobierno de Jacobo Árbenz, en 1954, y la instauración de regímenes militares y dictatoriales, que permanecieron hasta 1985, se estigmatizó a estas organizaciones gremiales como parte del “frente comunista”, por lo que fue disuelto junto a otras organizaciones sindicales, suspendiéndose también el decreto legislativo en el que se establecía el escalafón magisterial. A partir de intensas movilizaciones sindicales este fue reactivado en 1969, aun en medio del cierre de espacios políticos, permaneciendo vigente hasta nuestros días (FLACSO, 2004).

En los años 1973 y 1974 se vuelven a llevar a cabo fuertes movilizaciones sindicales y paros, siendo la del año 1973 por motivos gremiales y salariales en donde participan organizaciones como el Frente Nacional Magisterial FNM. Este frente continuó vigente hasta inicios de los años ochenta cuando sus dirigentes fueron desaparecidos o salieron al exilio debido al carácter reivindicativo de los valores gremiales. FLACSO (2004) menciona que « El magisterio actúa a través de organizaciones que, constituidas al calor de la coyuntura, se extienden en el tiempo, manteniendo el carácter reformista (más que revolucionaria) de su participación política, pero inmersos en un proceso político en el que cualquier tipo de reivindicación es asumido por el aparato de gobierno como una acción a favor de la insurgencia armada, que ya para mediados de los años setenta ha cobrado cuerpo, sus dirigentes no logran darle continuidad a sus propuestas, debiendo vivir la disyuntiva entre ampliar la movilización magisterial en función de sus intereses gremiales y ser por ello acusados de subversivos, o incorporarse de manera activa al movimiento revolucionario y, en consecuencia, dejar de lado sus actividades propiamente gremiales» (FLACSO, 2004).

Cuando se instala el primer gobierno democrático luego de la publicación de la nueva constitución en el país, en 1985, se disipan las restricciones legales y de hecho hacia las organizaciones sindicales con lo que el Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala, STEG, se reactiva en 1988 (FLACSO, 2004).

Estando aún en el final del conflicto armado, toda forma de organización era considerada una posible amenaza subversiva, por lo que los agremiados fueron pocos. A pesar de eso, cuando se dio el movimiento magisterial de 1989, motivado por un aumento salarial y en demanda de mayor inversión en la infraestructura física de los centros, hubo un paro que duró 75 días.

Este estuvo rodeado de complejidades debido a que las bases sindicales no estaban convencidas lo que facilitó que fuera instrumentalizado para dar visibilidad política a precandidatos presidenciales del partido oficial, teniendo como resultado el debilitamiento de la organización

y la posterior conformación de pequeñas organizaciones a consecuencia de la desconfianza del movimiento de 1989 (FLACSO, 2004).

El movimiento magisterial organizado tuvo una activa participación en la redacción de la Ley Nacional de Educación que se aprobó por el Congreso de la República en 1991. La Asamblea Nacional del Magisterio ANM lideró un movimiento en oposición al proyecto inicial de ley considerándola con un alto contenido anti magisterial. En esta ley se presentaron nuevos aspectos como la obligatoriedad de la preprimaria y la Educación Inicial, así como la entrega de útiles escolares a los estudiantes y garantizar la estabilidad laboral docente (Álvarez Aragón, 2009).

En el período 1996-2000 se acepta la propuesta de la ANM para establecer un procedimiento de oposición para el otorgamiento de las plazas vacantes en el nivel preprimario y primaria impulsando que las plazas fueran otorgadas por procedimientos transparentes, públicos y atendiendo méritos en varios aspectos. En este período se instalan los Jurados de Oposición a nivel nacional, departamental y municipal y el proceso de convocatorias (Álvarez Aragón, 2009).

En la actualidad el STEG es la organización mayoritaria de docentes teniendo control sobre las organizaciones departamentales en la mayoría de los departamentos y no ha habido cambios en el liderazgo de la mismo alrededor de los últimos 20 años logrando tener mayor representatividad con los docentes del nivel primario.

A pesar de que existen diversas organizaciones magisteriales, estas cada vez tienen menos capacidad organizativa y su existencia depende de cómo se alineen y sometan a las orientaciones de la STEG (Álvarez Aragón, 2009).

El STEG es la organización que ha conducido en los últimos años las negociaciones relacionadas con el Pacto Colectivo de condiciones de trabajo en los que ha logrado de forma sostenida a partir del 2008 un aumento de alrededor del 30%.

7.8 RESUMEN DE LOS DESAFÍOS Y LAS LAGUNAS DE CONOCIMIENTO

Al abordar la situación de los docentes y líderes educativos, es imperativo atender el desafío de desarrollar la carrera docente y la carrera del director, claramente diferenciadas. Esto permitirá contar con un sistema que dignifique la profesión docente desde una perspectiva no solamente salarial y que se promueva la selección de los mejores candidatos para ejercer la docencia, así como para liderar las instituciones educativas. Este sistema incluiría desde el proceso de oposición, desarrollo de carrera en el sistema educativo, incentivos, ascensos y promociones reconociendo las calidades profesionales y la actualización y no basarse únicamente en el tiempo de servicio como ocurre actualmente, hasta el proceso de jubilación.

Es fundamental desarrollar la carrera del director, reconociendo la importancia de esta figura dentro del éxito en los aprendizajes de los estudiantes y para el liderazgo de los docentes y de la comunidad educativa donde se encuentra la escuela. Actualmente, no puede considerarse los años de experiencia docente como un criterio para ser promovido a director, ya que la evidencia

demuestra que se requieren competencias profesionales distintas, las cuales necesitan ser formadas y desarrolladas específicamente.

Asimismo, es preciso a nivel del sistema educativo explorar opciones para mejorar los sistemas de información y registro para contar con un dato exacto del número de docentes en el sistema, su tipo de contratación, trayectoria profesional, etc. Para esto, por ejemplo, podría asignarse un código único al docente el cual lo acompaña independientemente cambie de institución educativa, del sector público al privado o de jornada laboral. El hecho de contar con información real y fidedigna de la situación de los docentes posibilita tomar mejores decisiones de política pública, las cuales redundarán en opciones para mejorar sus condiciones laborales, así como las de las instituciones donde laboran, los materiales requeridos etc.

En esta misma línea, como aprendizaje de la situación causada por la crisis sanitaria producida por la COVID-19, evidenció la importancia de considerar y registrar información relacionada con la salud mental, aspectos socioemocionales y desgaste de los docentes. Esto resulta prioritario para atender estos aspectos durante la trayectoria profesional de estos en el sistema educativo, generar los sistemas de alerta temprana que se requieran para atender a los docentes a tiempo. Al realizar la indagación como parte de este estudio se comprobó que no se cuenta con información al respecto tanto dentro del Ministerio de Educación como del de Salud.

CAPÍTULO 8

CURRÍCULO Y PEDAGOGÍA

8.1 CURRÍCULO

El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, contenidos en los Acuerdos de Paz firmados en Guatemala (1996), establecen las bases del Diseño de Reforma Educativa. Dicho diseño sentó las bases para el proceso de transformación curricular cuyo resultado es el Currículo Nacional Base -CNB- para el nivel preprimario, primario y medio desde 2008. Es importante mencionar que para el ciclo básico del nivel medio se realizó una adecuación curricular en 2018, la cual se implementó a partir de 2019. Esta adecuación principalmente propuso una nueva organización de las áreas curriculares del currículo nacional base para este ciclo del nivel medio¹⁴².

Este diseño curricular se basa en un enfoque por competencias, centrado en la persona, valorando la identidad cultural, la interculturalidad y la democracia participativa.¹⁴³ El aprendizaje se concibe como un proceso de relacionamiento de la nueva información con la previa para construir aprendizajes. En este proceso existe una participación activa de los estudiantes para desarrollar competencias que integran saberes declarativos (contenidos), procedimentales (procedimientos) y actitudinales (actitudes)¹⁴⁴

Si bien el currículo nacional base establece los aprendizajes mínimos esperados para cualquier nivel educativo que debieran ser alcanzados por todos los estudiantes del país, es decir, actúa como el “piso” a partir del cual pueden sumarse otros aprendizajes. El diseño del currículo nacional base reconoce la necesidad de descentralización curricular de manera que el currículo sea pertinente y flexible y que posibilite la adecuación a nivel regional y local. Así, se habla de diferentes niveles de concreción curricular, tal como se muestra a continuación:

Tabla 32. Niveles de concreción curricular

Nivel de planificación	Nivel de concreción curricular
Nacional	Macro
Regional	Meso
Local -Aula	Micro

Fuente: Elaboración propia

Este nuevo paradigma curricular establece como principios: la equidad, pertinencia, sostenibilidad, participación y compromiso social y pluralismo. De la misma manera,

142 https://www.mineduc.gob.gt/digecur/?p=CNB_ciclo_basico.asp. Acuerdo Ministerial 3764-2018 del 21 de diciembre de 2018

143 Ministerio de Educación, (2005) El nuevo Currículum, su orientación y aplicación. Currículum Nacional Base de los niveles de Educación Pre-primaria y Primaria.

144 Idem

en coherencia con estos, el nuevo currículum se caracteriza por ser flexible, perfectible, participativo e integral.¹⁴⁵ Debido al proceso participativo de construcción del nuevo currículum, se establecieron, desde el proceso de diseño de la Reforma Educativa, algunos ejes de esta, los cuales se vincularon, posteriormente, con los ejes curriculares. Estos ejes curriculares son las grandes intenciones, problemáticas, necesidades y expectativas sociales a las cuales se pretende responder por medio de la educación. La siguiente figura presenta dichos ejes.

Figura 24. El Nuevo Currículum, su orientación y aplicación

Ejes de la Reforma	Ejes del Currículum	Componentes de los Ejes	Sub-componentes de los Ejes
Unidad en la Diversidad	1. Multiculturalidad e Interculturalidad	<ul style="list-style-type: none"> - Identidad - Educación para la unidad, la diversidad y la convivencia - Derechos de los Pueblos 	<ul style="list-style-type: none"> Personal Ética y cultural Nacional
	2. Equidad de género, de etnia y social	<ul style="list-style-type: none"> - Equidad e Igualdad - Género y autoestima - Educación sexual: VIH-SIDA - Equidad laboral - Equidad étnica - Equidad social - Género y clase 	<ul style="list-style-type: none"> Género y poder Género y etnicidad
Vida en democracia y cultura de paz	3. Educación en valores	<ul style="list-style-type: none"> - Personales - Sociales y Cívicas - Éticas - Culturales - Ecológicas 	
	4. Vida familiar	<ul style="list-style-type: none"> - Organización y economía familiar - Deberes y derechos de la familia - Deberes y derechos de la niñez y la juventud - Educación para la salud - Prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar - Relaciones internacionales: atención y respeto al adulto mayor 	
	5. Vida ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> - Educación en población - Educación en Derechos Humanos - Democracia y cultura de paz - Formación Cívica 	<ul style="list-style-type: none"> Cultura jurídica Educación fiscal Educación vial Educación para el adecuado consumo
Desarrollo Integral Sostenible	6. Desarrollo Sostenible	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo humano integral - Relación ser humano – naturaleza - Preservación de los recursos naturales - Conservación del Patrimonio Cultural 	
	7. Seguridad social y ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Riesgos naturales - Prevención de desastres - Inseguridad y vulnerabilidad 	
Ciencia y Tecnología	8. Formación en el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Trabajo y productividad - Legislación laboral y seguridad social 	
	9. Desarrollo tecnológico	<ul style="list-style-type: none"> - Manejo pertinente de la Tecnología - Manejo de información 	

Fuente. Reproducida de El Nuevo Currículum, su orientación y aplicación. Currículum Nacional Base de los niveles de Educación Preprimaria y Primaria (2005). Ministerio de Educación

145 Idem

En la imagen anterior se aprecia que el eje 2: Equidad de género, de etnia y social, incluye la equidad de género, el cual tiene en sus componentes la educación sexual. Se indica que para su definición se tomaron como base los modelos existentes en las familias y comunidades, así como los convenios internacionales de los cuales el país es signatario, con el propósito de contar con una propuesta pertinente. Sin embargo, tal como está planteada, pareciera limitarse a la prevención de VIH-SIDA. Al hacer una rápida revisión de los contenidos propuestos puede comprobarse que estos se limitan a los anatómico-fisiológicos, sin contar con un abordaje integral de la misma. Asimismo, es importante mencionar que en el Eje 5: Vida ciudadana, bajo el componente Educación en población se desarrollaron algunos contenidos relacionados con Salud Reproductiva, prevención de embarazos en adolescentes, prevención de VIH-SIDA, entre otros.

En este mismo aspecto, se observa que otro componente relevante de este eje es el de género y clase, el cual se subdivide en género y poder y género y etnicidad, cuyo abordaje es fundamental en un contexto culturalmente diverso como Guatemala. Sin embargo, a pesar de que estos fueron incluidos como ejes curriculares, aún existen debilidades en el abordaje conceptual y metodológico en las aulas, lo cual se agudiza debido a la escasez de materiales o recursos y de acompañamiento para formarse y para trabajar con los estudiantes. Algunas de estas debilidades son relacionadas con la comprensión de género como una temática ideológica exclusiva de las mujeres y que por lo tanto, está desvirtuando los roles tradicionalmente asignados a estas. Asimismo, en algunos casos, el desarrollo es solamente teórico sin vincular con ejemplos o situaciones cotidianas que se viven socialmente.

En relación con este mismo tema, se observa que el eje 1: Multiculturalidad e Interculturalidad hace referencia a la identidad personal, étnica y cultural y nacional, reconociendo la necesidad de construir la unidad en la diversidad del país. Asimismo, dentro de este eje se incluyen los derechos de los pueblos originarios como un aprendizaje relevante para la convivencia pacífica, considerando el contexto de conflicto armado interno del cual acaba de salir el país en 1996. El abordaje de la multi e interculturalidad dentro del currículo nacional base sigue siendo un desafío en el país, que se entrelaza con la enseñanza en el idioma materno para el caso de los pueblos indígenas, la educación bilingüe intercultural y la discusión sobre la discriminación y el racismo.

8.2 LIBROS DE TEXTO

No existe una política de textos escolares, sin embargo, hay diferentes propuestas elaboradas por organizaciones que han abordado este aspecto. La primera de ellas fue una iniciativa durante la administración de 1996-2000 para establecer políticas y estrategias sobre libros de texto y materiales de lectura desde el Ministerio de Educación. La cual buscaba que dichos materiales fueran culturalmente pertinentes, eliminar estereotipos culturales o de género, asegurar la producción en diferentes idiomas nacionales, fomentar la lectura de autores nacionales e integraba la Comisión Nacional del Libro de Texto -CONALTEX- con la función de asesoría al Ministerio de Educación en relación con libros de texto y materiales escolares¹⁴⁶.

146 <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjm99LuxlT1AhX-TDABHWVeDrwQFnoECAMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.mineduc.gob.gt%2FDIGEBI%2Fdocuments%2Fleyes%2FAcdoEstablecimientosPolíticasEstrategiasLibrosTexto.pdf&usg=AOvVaw138yidTqHhLcbfrD3wJ0BO>

En 2011, el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN- presentó una propuesta para mejorar la gestión del MINEDUC para la prestación eficiente de libros de texto y el diseño de mecanismos para su uso efectivo en clase¹⁴⁷ cuyo propósito fue generar un programa de textos escolares para el país.

De la misma manera, en 2013 se presentó una propuesta de Política Nacional de Libros de texto y Materiales Educativos Guatemala 2013-2022¹⁴⁸, la cual contó para su diseño con una comisión presidida por el Viceministerio Técnico y la participación de los directores de las siguientes Direcciones Generales: DIGECADE, DIGEBI, DIGEEX, DIGECUR y DIGEACE, así como con la asistencia técnica del equipo de USAID/Reforma Educativa en el Aula.

En 2015, PRODESSA y CRS presentaron un estudio¹⁴⁹ sobre el proceso que se sigue en la producción de libros de textos y su entrega a las escuelas, así como una propuesta de política de libros de texto. Al igual que las anteriores, no ha sido atendida y hasta hoy el Ministerio de Educación actúa de forma errática para la producción como para la entrega de libros de texto.

Ciertas de las Direcciones Generales del Ministerio de Educación tienen, dentro de sus funciones, algunas específicas relacionadas con los textos escolares. Entre estas se encuentra la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural -DIGEBI- que establece dentro de la meta 1: Ampliación de cobertura de atención de los niños y niñas indígenas y sus acciones respectivas, la elaboración y entrega de libros de texto en los cuatro idiomas mayoritarios: k'iche', kaqchikel, mam y q'eqchi', así como la capacitación a docentes para su utilización¹⁵⁰. De la misma forma, meta 2 y su acción menciona la capacitación a docentes para la utilización de textos en las comunidades lingüísticas q'anjob'al, ixil, tz'utujil, poqomchi', achi, akateko, awakatejo, chuj, popti', mopan, xinka y garífuna¹⁵¹.

Asimismo, en el caso de la Dirección General de Acreditación y Certificación -DIGEACE-, una de sus funciones establece que es la responsable de "revisar y asegurar la calidad de los textos que edita el Ministerio de Educación, como requisito para su impresión."¹⁵² Sin embargo, en la mayoría de las escuelas públicas se utilizan libros de texto de casa editoriales como Santillana, Piedra Santa, Texdigua, entre otras, si bien estos textos están alineados al Currículo Nacional Base, son los padres de familia quienes asumen el costo de estos al inicio del año escolar.

8.3 CONTENIDO Y MÉTODOS DE ENSEÑANZA

Para el caso de Guatemala, un experto entrevistado¹⁵³ considera que el Currículo Nacional Base es uno de los acuerdos existentes en el país en torno a educación. Esto puede deberse al proceso participativo de construcción del mismo a partir del Diseño de Reforma Educativa,

147 Casasola, David. (2011). Propuesta para mejorar la gestión del MINEDUC para la prestación eficiente de libros de texto y el diseño de mecanismos para su uso efectivo en clase. Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2012-2020. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. Guatemala, noviembre 2011.

148 Ministerio de Educación (2013). Propuesta de Política Nacional de Libros de Texto y Materiales Educativos Guatemala 2013-2022. Guatemala, agosto 2013.

149 PRODESSA, CRS, Cabrera Romero, F. (2015). Estudio sobre política de materiales educativos en el sistema educativo de Guatemala.

150 <https://www.mineduc.gob.gt/DIGEBI/>

151 Idem

152 <https://www.mineduc.gob.gt/DIGEACE/>

153 EPO5 (Entrevista Profesional 05)

producto de los Acuerdos de Paz. Si bien es posible identificar discusiones en torno a que algunos aspectos se deberían profundizar más o que en otros debiera cambiarse el abordaje, pareciera existir un consenso en que los temas prioritarios se encuentran incluidos en el plan de estudios propuesto a nivel nacional.

Dentro de esta propuesta curricular, el desarrollo tecnológico constituye el eje 9 de la propuesta curricular. La tecnología “puede ser material como las máquinas, herramientas y utensilios, o intelectual como las formas de hacer las cosas, de comportarse o de relacionarse con los demás.”¹⁵⁴ Este eje tiene 2 componentes, a saber: Manejo pertinente de la tecnología y Manejo de la información. El primero refiere al conocimiento de tecnología propia y extranjera, así como su aplicación para resolución de situaciones diversas. En el componente de manejo de información se hace énfasis en la utilización de la información con que se cuenta para la toma de decisiones¹⁵⁵.

A partir de lo mencionado en el párrafo anterior se comprende que la tecnología se concibió como un eje curricular, es decir, considerado como transversal en todas las áreas curriculares. Sin embargo, esto puede plantear dificultades al momento de concretarlo en la implementación, tal como sucede generalmente con aquellos ejes transversales que si no tienen guías u orientaciones concretas para su implementación en las áreas curriculares corren el riesgo de no ser abordados. Para el ciclo II del nivel primario (4to, 5to y 6to grado), la tecnología está incluida en el área de Ciencias Naturales y Tecnología.

En el caso del nivel ciclo básico del nivel medio, existe el área curricular Tecnologías del Aprendizaje y de la comunicación, para la cual se prevén 2 periodos semanales, de 35 minutos cada uno, para cada grado que conforma el ciclo básico. En el documento Lineamientos para la implementación del currículo¹⁵⁶ se menciona que dicha área se desarrolla en tres momentos, los cuales se corresponden con los grados que conforman este ciclo. Así, en primero básico se hace énfasis en el uso y aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación; en segundo básico se concentra en el uso de plataformas de aprendizaje virtual como apoyo al proceso de enseñanza aprendizaje, y por último, en tercero básico se prioriza la utilización de recursos tecnológicos para la creación e integración en sus productos de aprendizaje.

Asimismo, el mismo documento señala que, para aquellas instituciones que no cuenten con laboratorio de computación y/o equipo propio disponible para uso de los estudiantes, se contará con Centros de Aprendizaje Tecnológico -CAT-, los cuales son autorizados por las Direcciones Departamentales de Educación -DIDEDUC- y deben contar con el equipamiento y capacidad instalada requerida por el Ministerio. Este servicio no deberá representar ningún cobro adicional para los estudiantes.

Para el caso del ciclo diversificado, especialmente el Bachillerato en Ciencias y Letras, el área de tecnología de la información y la comunicación aparece como parte de las áreas de especialización, conjuntamente con Idioma Extranjero (inglés), Seminario, Psicología y Elaboración y Gestión de Proyectos. En cada año, 4to y 5to, se establecen 2 periodos semanales de 40 minutos para el desarrollo de esta área y se establecen los siguientes componentes:

154 Ministerio de Educación, 2008. Dirección General de Gestión de la Calidad Educativa -DIGECADE- Currículum Nacional Base del Nivel Primario. Guatemala

155 Idem

156 https://www.mineduc.gob.gt/digecur/?p=CNB_ciclo_basico.asp

capacidad, comunicación y colaboración, exploración de ideas y manipulación de la información, impacto de la tecnología y Evaluación crítica¹⁵⁷.

Si bien es posible decir que la tecnología aparece incluida en el currículo nacional base de todos los niveles educativos y que existen lineamientos u orientaciones curriculares para su desarrollo, aún es necesario avanzar hacia un enfoque de integración de tecnología en todas las áreas curriculares, de forma que la tecnología se considere como una herramienta de y para la enseñanza y el aprendizaje y no un área de aprendizaje como tal. Actualmente, se prioriza un modelo de desarrollo de competencias digitales en donde estas se van desarrollando gradualmente, y que, si efectivamente hay contenidos declarativos vinculados a estas competencias, estos no se aprenden en sí mismos sino vinculados a otras experiencias de aprendizaje.

En relación con las áreas STEM, si bien no se declara explícitamente una priorización de este enfoque curricular en el currículo nacional base, si pueden mencionarse algunas iniciativas puntuales que se han realizado en torno a este. Por ejemplo, en 2017 en el marco de la Celebración del Día Internacional de las Niñas en TICs, se realizaron un conjunto de actividades tales como una serie de encuentros “Niñas TIC-STEAM”, también se desarrollaron procesos de formación docente llamados “Ciencia en la escuela”, y semanas temáticas de presentación de proyectos de ciencia, tecnología, arte, y matemática. De la misma forma, en el año 2018 se realizó la 1era, Feria Nacional de Educación STEAM¹⁵⁸ cuyo propósito fue generar un espacio para presentación de proyectos, tanto de los ámbitos escolares como extraescolares, de las áreas STEAM que buscarán resolver alguna problemática o situación particular de su comunidad.

En relación con la Educación en Derechos Humanos, si bien en el eje 5: Vida Ciudadana, se encuentra la Educación en Derechos Humanos, Democracia y Cultura de Paz como un componente cuyo propósito está vinculado con la formación, reconocimiento, respeto y promoción de los Derechos Humanos. Así como también buscando el compromiso con el ejercicio de dichos derechos y el reconocimiento de las responsabilidades que conllevan. Este eje se concreta prioritariamente, a nivel conceptual, en el área de Ciencias sociales y formación ciudadana.

En cuanto al abordaje del aprendizaje socioemocional, si bien fue un tópico que adquirió relevancia durante la crisis sanitaria producida por la COVID-19 debido a que era importante atender este aspecto en la comunidad educativa, no es un tema incluido en el Currículo Nacional Base. En términos generales, puede decirse que aquellos aprendizajes vinculados con el bienestar emocional requieren ser incluidos de forma intencionada en la propuesta curricular guatemalteca y los docentes capacitados para abordarlos.

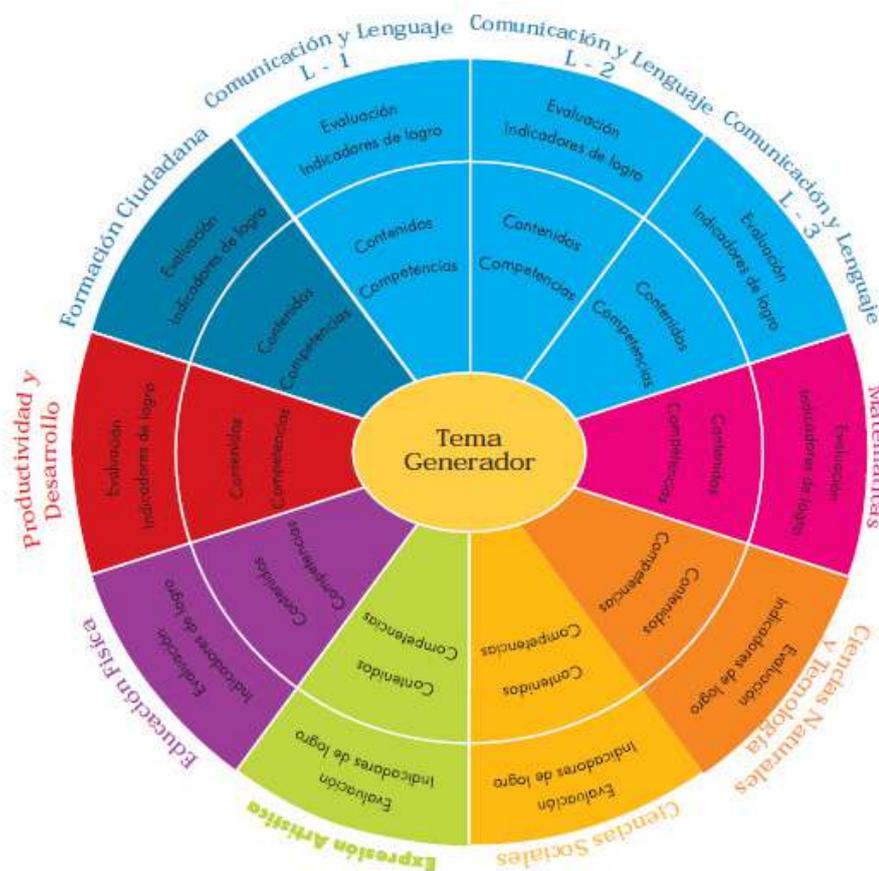
Al referirnos a la propuesta metodológica del Currículo Nacional Base este menciona que se parte de un enfoque constructivista tomando como referencia los aprendizajes previos de los estudiantes. En el caso del nivel primario, se prioriza un enfoque global integrador en el cual el juego tiene un lugar privilegiado, así como se destaca el rol que juega la lectura como una herramienta para alcanzar otros aprendizajes. En este sentido, se propone un trabajo

157 Ministerio de Educación, s.f. Dirección General de Gestión de la Calidad Educativa -DIGECADE- Currículum Nacional Base. Bachillerato en Ciencias y Letras.Ciclo Diversificado Nivel Medio.

158 <https://www.mineduc.gob.gt/feriasteam/>

interdisciplinar para todo el nivel primario, partiendo de temas generadores a partir de los cuales se conectan y generan las actividades de aprendizaje de todas las áreas curriculares, tal como se muestra en la figura a continuación.

Figura 25. Integración de los contenidos de las áreas - Ciclo II



Fuente. Reproducida de Integración de los contenidos de las áreas - Ciclo II Currículo Nacional Base del Nivel Primario, Ministerio de Educación Dirección General de Gestión de la Calidad Educativa -DIGECADE-, 2012 (https://cnbguatemala.org/wiki/Caracterizaci%C3%B3n_del_nivel_Primario)

La figura anterior muestra cómo se pretende la vinculación entre las competencias de área propuestas, los contenidos y los indicadores de logro. Para apoyar en la concreción de esta propuesta, el Currículo Nacional Base se acompaña de las Orientaciones para el Desarrollo Curricular -ODEC- las cuales constituyen un documento de apoyo para los docentes con lineamientos para el proceso de planificación curricular, la dosificación de los aprendizajes y la utilización de recursos adicionales, tales como textos escolares u otros.

Asimismo, en lo que respecta a la evaluación, los docentes cuentan con un folleto de Herramientas de Evaluación en el Aula y el Reglamento de Evaluación. El primero de estos brinda orientaciones a los docentes respecto de la construcción de instrumentos de evaluación tales como listas de cotejo, rúbricas, escalas de valoración y pruebas objetivas, apoyando así, la realización de un proceso de evaluación continuo.

8.4 LENGUAJE DE INSTRUCCIÓN

El idioma oficial de Guatemala es el español, sin embargo, el Estado reconoce y promueve los idiomas de los pueblos Maya, Garífuna y Xinka que habitan el territorio nacional. Así, se reconoce la existencia de 22 idiomas Mayas, cada uno con su estructura lingüística propia, más el español, el Garífuna y el Xinka, para un total de 25 idiomas nacionales. Entre los idiomas Mayas, los cuatro mayoritarios son: k'iche', q'eqchi', mam y kaqchiquel. A continuación, se presenta el mapa lingüístico de Guatemala que muestra la distribución geográfica de los idiomas nacionales.

Figura 26. Mapa lingüístico de Guatemala



Fuente. Reproducida de Mapa Lingüístico de Guatemala, Proyecto mapeo lingüístico: SEPAZ, UVG, Et al. Dr. Michael Richards, director. 2009 (<https://www.MINEDUC.gob.gt/digebi/mapaLinguistico.html>)

De esta cuenta, la Ley de Idiomas Nacionales¹⁵⁹ en el artículo 13 establece que el sistema educativo nacional deberá aplicar el respeto, promoción y utilización de los idiomas Mayas, Garífuna y Xinka de acuerdo con las particularidades de cada comunidad lingüística. Aunque es importante mencionar que el idioma de instrucción sigue siendo el español, este es el idioma en que utilizan la mayoría de las y los docentes, independientemente que se trate de

159 Congreso de la República de Guatemala, (2003). Ley de Idiomas Nacionales. Decreto 19-2003.

escuelas bilingües, y que el idioma de la comunidad lingüística se utiliza regularmente con fines comunicacionales únicamente.

Al respecto, la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural -DIGEBI- del Ministerio de Educación propone un modelo de Educación Bilingüe Intercultural -EBI- como un documento orientador para el desarrollo de políticas y programas para propiciar una educación incluyente para los pueblos que habitan el territorio nacional y que fortalezca la Educación Bilingüe Intercultural. Por lo que propone la utilización del idioma materno (L1) para el desarrollo educativo y, en donde sea necesario, la utilización de un segundo idioma (L2) para propiciar un bilingüismo equilibrado¹⁶⁰

Asimismo, el Ministerio de Educación establece el Bono por Bilingüismo¹⁶¹, el cual se otorga un bono específico (Q200.00 mensuales) para docentes bilingües interculturales, así como a personal técnico y administrativo que labore en escuelas bilingües. El personal optante a dicho bono debe someterse a una evaluación realizada por la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa -DIGEDUCA- cuyo propósito es evaluar la competencia lingüística de estos, a partir de dicha evaluación es la DIGEBI quien decide si se otorga o no, el bono a los docentes solicitantes. Asimismo, esta dirección realiza monitoreos constantes para asegurar que efectivamente se utiliza el idioma maya, garífuna o Xinka como lenguaje de instrucción.

8.5 AMBIENTE ESCOLAR

Guatemala cuenta con la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia -Ley PINA-¹⁶², la cual contiene artículos vinculantes, por ejemplo, el Artículo 29 señala que los casos en que se sospeche o confirme el maltrato que sean detectados por personal de salud o docentes deberán reportarse a la autoridad competente. De la misma forma, en el artículo 43 al referirse a la disciplina en los centros educativos menciona que esta deberá respetar la integridad de los estudiantes, y por su parte, el artículo 53 prohíbe el castigo corporal. Sin embargo, algunos funcionarios de organizaciones vinculadas a niñez y adolescencia señalan que la ley no es lo suficientemente explícita en mencionar las instituciones educativas en el artículo 43, lo cual deja muchas interpretaciones en lo que se refiere o considere como una medida disciplinaria.

En esta misma línea, el Ministerio de Educación emitió el Normativo para la identificación y resolución de casos derivados de violencia en contra de niños, niñas y adolescentes del Sistema Educativo Nacional¹⁶³ cuyo propósito es brindar los lineamientos para el seguimiento de los casos de violencia física, psicológica y sexual que pudieran ser cometidos por otros estudiantes, docentes y/o personal administrativo. Y también existe la Normativa de Convivencia Pacífica y

160 Ministerio de Educación, (2009). Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural -DIGEBI- Modelo Educativo Bilingüe e Intercultural. Septiembre, 2009.

161 Acuerdo Ministerial 2116-2021, el cual reforma el Acuerdo Ministerial 1449-2007 Procedimientos técnicos y administrativos para la aplicación del bono específico por bilingüismo.

162 Acuerdo Legislativo 27-2003 del Congreso de la República. https://www.oas.org/dil/esp/ley_de_proteccion_integral_de_la_ninez_y_adolescencia_guatemala.pdf

163 Acuerdo Ministerial 1217-2021. <https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/DescargarPDFDocumento?idDocumento=99017>

Disciplina para una cultura de paz en los centros educativos¹⁶⁴, el cual busca asegurar que los centros educativos sean lugares libres de violencia.

Asimismo, el Ministerio de Educación cuenta con algunas herramientas, recursos y materiales disponibles destinados a la prevención de violencia¹⁶⁵. Entre estos es posible mencionar el Modelo pedagógico para la prevención de la violencia y convivencia pacífica a nivel de aula y centro educativo¹⁶⁶, el cual brinda algunas orientaciones a los docentes para promover un ambiente pacífico y libre de violencia en las instituciones educativas. También se cuenta con la Estrategia Nacional de Educación para la Convivencia Pacífica y Prevención de la Violencia 2016-2020¹⁶⁷, la Guía para la Prevención del Acoso Escolar (Bullying)¹⁶⁸ y el Protocolo de Identificación, Atención y Referencia de casos de violencia dentro del Sistema Educativo Nacional¹⁶⁹.

Entre las investigaciones realizadas por la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa del MINEDUC, pueden mencionarse en 2011 los resultados de una muestra nacional de sexto grado del nivel primario acerca del Bullying¹⁷⁰ y en 2015 realizó la I Encuesta Nacional sobre Violencia y Clima Escolar en centros educativos públicos del país de la cual se derivó un folleto informativo para directores y docentes¹⁷¹, el cual presenta los principales hallazgos.

Entre estos hallazgos puede mencionarse que la violencia emocional ocupó el primer lugar entre lo que reportaron estudiantes y docentes, seguida por la violencia verbal y la física. El hallazgo es sumamente valioso y relevante para las acciones que pueden implementarse para mejorar el clima escolar, ya que esta violencia es la más sutil y difícil de identificar, por lo tanto, puede pasar desapercibida. Asimismo, es revelador que tanto docentes como estudiantes del nivel medio expresaron que dentro de los establecimientos educativos circula material pornográfico, armas y drogas cotidianamente. En el caso de los docentes, tres de cada diez aseguran ser o haber sido víctimas de violencia psicológica por parte de sus estudiantes.

Los hallazgos anteriores evidencian que a pesar de contar con normativas, herramientas y recursos, la violencia y el acoso escolar siguen presentes en las escuelas, para 2021 se registraron 113 quejas reportando algún tipo de violencia, entre estas destacan 27 por violencia física y psicológica y 24 por violencia sexual. Las denuncias se pueden realizar por medio del número 1555 de la Procuraduría de los Derechos Humanos, el cual atiende los 7 días de la semana las 24 horas, o por medio del Sistema de Atención de quejas del Ministerio de Educación. Hay que

164 Acuerdo Ministerial 1505-2013 del 29 de mayo de 2013, el cual reforma el Acuerdo Ministerial 1-2011 de fecha 3 de enero de 2011.

165 Disponibles en: https://www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/anuncios/informes_gestion_mineduc/index.html

166 Palala, A. (2015). Modelo Pedagógico para la prevención de la violencia y convivencia pacífica a nivel de aula y centro educativo. Guatemala: Serviprensa, S.A. Disponible en: <http://www.mineduc.gob.gt/Digeduca>

167 Ministerio de Educación, (s.f) Estrategia Nacional de Educación para la Convivencia Pacífica y Prevención de la Violencia 2016-2020 Disponible en: https://www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/menu_lateral/estrategias/documents/ESTRATEGIA_PREVENCION_VIOLENCIA.pdf.

168 Ministerio de Educación, (2011). Guía para la Prevención del Acoso Escolar (Bullying). Disponible en: https://www.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/investigaciones/Guia_Prevention_Acoso_Escolar.pdf

169 Ministerio de Educación, (2012). Protocolo de Identificación, Atención y Referencia de casos de violencia dentro del Sistema Educativo Nacional. Disponible en: https://www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/anuncios/informes_gestion_mineduc/documents/Protocolo_Educacion_2013.pdf

170 Gálvez-Sobral, J.A. (2011). El fenómeno del acoso escolar (bullying) en Guatemala: resultados de una muestra nacional de sexto grado del Nivel Primario. Guatemala: Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa. Ministerio de Educación. Disponible en: Disponible en red: <http://www.mineduc.gob.gt/DIGEDUCA>

171 Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa, (2015). Encuesta Nacional sobre Violencia y Clima Escolar: Folleto Informativo para Directores y Docentes. Guatemala: Serviprensa, S.A. Disponible en: <http://www.mineduc.gob.gt/Digeduca>

mencionar que en estas situaciones es considerable el número de casos que no se denuncian, las causas pueden ser desde el desconocimiento de cómo hacerlo, el temor por represalias, etc.

8.6 RESUMEN DE LOS DESAFÍOS Y LAS LAGUNAS DE CONOCIMIENTO

En cuanto a los elementos del currículo pueden mencionarse como desafíos la necesidad de un abordaje de la tecnología desde un enfoque integrador que permita que esta sea considerada y utilizada como una herramienta del proceso de enseñanza aprendizaje en todas las áreas curriculares. Si bien al ser considerada un eje curricular debería estar presente en todo el desarrollo curricular, en la práctica esto no ocurre y queda restringida únicamente al área curricular Tecnologías del Aprendizaje y de la comunicación para el nivel medio, sin embargo, al hacer el análisis de las competencias y los contenidos propuestos se identifica que aún el abordaje no se propone como instrumental para facilitar aprendizajes en otras áreas de conocimiento.

De la misma forma, es preciso ajustar y adecuar el enfoque de educación de la sexualidad para que sea más integral y holístico abordando los aspectos emocionales, psicológicos, fisiológicos, cognitivos y sociales de esta. Hoy en día, se ha superado ya la visión fisiológica, considerándola reduccionista de todas las dimensiones que comprende una sexualidad sana. Si bien todas las temáticas vinculadas con el abordaje de la sexualidad son sensibles en el contexto guatemalteco, es fundamental tener en cuenta que la educación integral en sexualidad hace parte de una educación de calidad y que permite que las personas cuenten con la formación necesaria para tomar decisiones informadas que afectan su vida. De la misma manera, son determinantes para lograr reducir los embarazos en adolescentes en el país, los cuales se reportan 92 por cada 1,000 mujeres comprendidas entre los 15-19 años, según la Encuesta de Salud Materno Infantil 2014-2015.

Respecto de STEM, si bien fue posible identificar algunas actividades puntuales realizadas por parte del Ministerio de Educación, estas no se encuentran vinculadas a una estrategia particular o alguna área curricular específica, lo cual las deja como iniciativas o actividades que no se vinculan directamente con el currículo nacional base. En este tema, al igual que en lo relacionado con el aprendizaje socioemocional, es necesario realizar actualizaciones curriculares que permitan su integración intencionada en el currículo para que se les otorgue la importancia que ambas tienen y que las actividades y aprendizajes relacionados con estas no queden como aislados o anecdóticos.

En términos generales, Guatemala cuenta con una propuesta curricular sólida y actualizada en cuanto al enfoque curricular por competencias, sin embargo, aún es necesario profundizar y mejorar la capacitación y acompañamiento de los docentes para que cuenten con las competencias necesarias para el abordaje metodológico de temáticas que son relevantes para conocer la historia del país, tales como el conflicto armado interno y el proceso de firma de la paz, el enfoque de Derechos Humanos, la educación integral en sexualidad, género, etc. las cuales son fundamentales para la formación ciudadana.

Por último, pero no menos importante, es necesario fortalecer la disponibilidad de materiales y recursos en los idiomas nacionales, o por lo menos en los mayoritarios, de manera que se

apoye la utilización de los idiomas nacionales como lenguajes de instrucción y no solamente comunicacionales. Si bien se han hecho importantes esfuerzos al respecto, la dispersión de algunas comunidades y la cantidad de hablantes por idioma dificultan dicha disponibilidad

REFERENCIAS

- Casasola, D. (2011). *Propuesta para mejorar la gestión del MINEDUC para la prestación eficiente de libros de texto y el diseño de mecanismos para su uso efectivo en clase. Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2012-2020. Centro de Investigaciones Económicas.*
- Congreso de la República de Guatemala. (2003). *Decreto 19-2003 Ley de Idiomas Nacionales.*
- Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa. (2015). *Encuesta Nacional sobre Violencia y Clima Escolar: Folleto Informativo para Directores y Docentes.* <http://www.MINEDUC.gob.gt/Digeduca>
- Gálvez-Sobral, J. A. (2011). *El fenómeno del acoso escolar (bullying) en Guatemala: resultados de una muestra nacional de sexto grado del Nivel Primario.* Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa. <http://www.MINEDUC.gob.gt/DIGEDUCA>
- Ministerio de Educación. (1996, Marzo 18). *Acuerdo Ministerial ESTABLECER POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS SOBRE LIBROS DE TEXTO Y MATERIALES DE LECTURA.* <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjm99LuxIT1AhX-TDABHWVeDrwQFnoECAMQAO&url=https%3A%2F%2Fwww.MINEDUC.gob.gt%2FDIGEBI%2Fdocuments%2Fleyes%2FAcdoEstablecimientosPoliticasEstrategiasLibrosTexto.pdf&usg=AO>
- Ministerio de Educación. (2005). *El nuevo Currículum, su orientación y aplicación. Currículum Nacional Base de los niveles de Educación Pre-primaria y Primaria.* MINEDUC. https://cnbguatemala.org/wiki/El_nuevo_curr%C3%ADculo_su_orientaci%C3%B3n_y_aplicaci%C3%B3n
- Ministerio de Educación. (2007). *Acuerdo Ministerial 2116-2021, el cual reforma el Acuerdo Ministerial 1449-2007 Procedimientos técnicos y administrativos para la aplicación del bono específico por bilingüismo.*
- Ministerio de Educación. (2008). *Currículum Nacional Base del Nivel Primario.* Dirección General de Gestión de la Calidad Educativa -DIGECADE-
- Ministerio de Educación. (2009). *Modelo Educativo Bilingüe e Intercultural.* Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural -DIGEBI-
- Ministerio de Educación. (2011). *Guía para la Prevención del Acoso Escolar (Bullying).* https://www.MINEDUC.gob.gt/digeduca/documents/investigaciones/Guia_Prevenccion_Acoso_Escolar.pdf
- Ministerio de Educación. (2012). *Protocolo de Identificación, Atención y Referencia de casos de violencia dentro del Sistema Educativo Nacional.* https://www.MINEDUC.gob.gt/portal/contenido/anuncios/informes_gestion_MINEDUC/documents/Protocolo_Educacion_2013.pdf
- Ministerio de Educación. (2013). *Acuerdo Ministerial 1505-2013 del 29 de mayo de 2013, el cual reforma el Acuerdo Ministerial 1-2011 de fecha 3 de enero de 2011.* https://www.MINEDUC.gob.gt/portal/contenido/anuncios/informes_gestion_MINEDUC/documents/Acuerdo_Ministerial_1505_2013.pdf
- Ministerio de Educación. (2013). *Propuesta de Política Nacional de Libros de Texto y Materiales Educativos Guatemala 2013-2022.*
- Ministerio de Educación. (2018). *Acuerdo Ministerial 3764-2018 Acuérdase autorizar el Currículo Nacional Base para el Nivel de Educación Media, Ciclo de Educación Básica del Subsistema de Educación Escolar.* https://www.MINEDUC.gob.gt/DIGECUR/documents/CNB/CNB_TODOS_LOS_NIVELES/3-PDF_CNB_CICLO_BASICICO/Acuerdo_Ministerial_3764-2018_CNB-Ciclo%20B%C3%A1sico.pdf
- Ministerio de Educación. (2021). *Emitir el Normativo para la identificación y resolución de casos derivados de violencia en contra de niños, niñas y adolescentes del Sistema Educativo Nacional.* <https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/DescargarPDFDocumento?idDocumento=99017>
- Ministerio de Educación. (s.f). *Currículum Nacional Base. Bachillerato en Ciencias y Letras. Ciclo Diversificado Nivel Medio.*
- Palala, A. (2015). *Modelo Pedagógico para la prevención de la violencia y convivencia pacífica a nivel de aula y centro educativo.* Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa DIGEDUCA. https://www.MINEDUC.gob.gt/portal/contenido/menu_lateral/estrategias/documents/ESTRATEGIA_PREVENCIÓN_VIOLENCIA.pdf

CAPÍTULO 9

RENDICIÓN DE CUENTAS Y APOYO

9.1 EVALUACIONES NACIONALES DE LOS ESTUDIANTES

9.1.1 ANTECEDENTES DE LA CREACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LOS APRENDIZAJES EN EL PAÍS

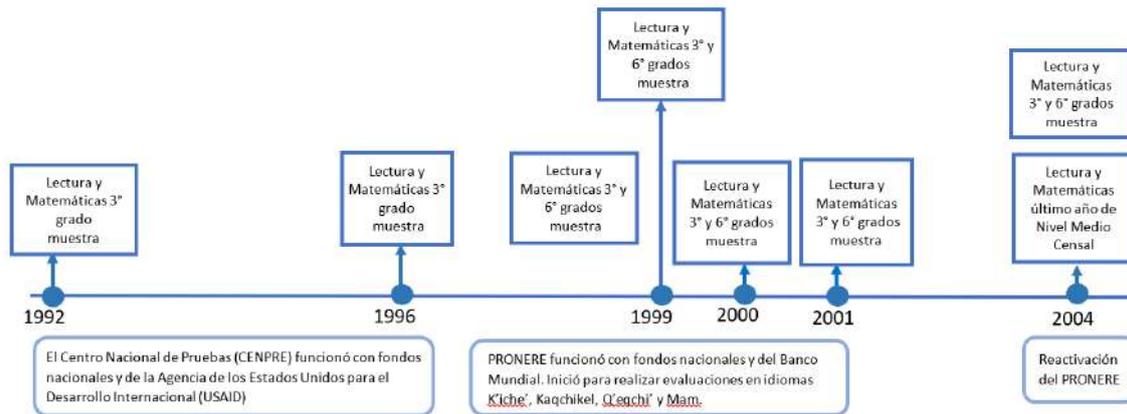
En la década de los años 90, el Ministerio de Educación realiza las primeras evaluaciones estandarizadas en el país, por medio del Centro Nacional de Pruebas (CENPRE) como resultado de la verificación del impacto del acompañamiento pedagógico que se llevaba a cabo a través del Sistema Nacional para el Mejoramiento de los Recursos Humanos y Adecuación Curricular (SIMAC). El Programa Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (PRONEBI) hacía lo mismo en los centros educativos bilingües (Fortin, 2013).

Este proceso de evaluación se financió con fondos nacionales y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo USAID. La primera evaluación que realizó el CENPRE fue a una muestra de estudiantes de tercer grado de primaria en las áreas de Lectura y Matemáticas. Estas evaluaciones no estaban vinculadas con la promoción de los estudiantes.

Luego se trasladó la evaluación externa a la Universidad del Valle de Guatemala, creando el Programa Nacional de Evaluación y Rendimiento Escolar PRONERE, que inició en 1997 y el siguiente año aplicó a una muestra representativa nacional la evaluación externa en Lectura y Matemática en tercer y sexto grados. Esta actividad se llevó de forma anual hasta 2001 innovando con la aplicación de pruebas en los cuatro idiomas nacionales mayoritarios además del español: K'iche', Kaqchikel, Q'eqchi' y Mam, en conjunto con la Dirección de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI). Estas aplicaciones eran traducciones y adaptaciones de la prueba en idioma español. Estas evaluaciones fueron de tipo normativo (Ureta Morales y Monterroso, 2006).

En los años posteriores se interrumpe el proceso de evaluación de aprendizajes, hasta 2004 cuando se incorpora la evaluación del primer grado de primaria a cargo del PRONERE.

Figura 27. Línea del tiempo de aplicación de evaluaciones nacionales 1992-2004



Fuente: elaboración propia.

En 2004 y 2005 la Universidad de San Carlos de Guatemala (estatal) evaluó a estudiantes del último año de nivel medio, ciclo diversificado teniendo como ente rector del proceso al Sistema Nacional de Evaluación e Investigación Educativa -SINEIE- que a finales de 2007 se institucionaliza como Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa (DIGEDUCA) que se hace cargo del proceso de evaluación externa tanto nacional como internacional.

A finales del año 2007 los procesos de evaluación se institucionalizaron a través de la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa DIGEDUCA que funciona con fondos nacionales a partir del año 2008 y es parte de la estructura del Ministerio de Educación.

El marco legal le otorga las siguientes funciones:

- Evaluar el sistema educativo nacional y los programas del Ministerio de Educación que lo requieran, mediante la medición del desempeño de los estudiantes, de acuerdo con los estándares educativos
- Analizar los resultados de las evaluaciones que permitan establecer la dirección y magnitud de los cambios del sistema, en términos del desempeño de los estudiantes, y que proporcione insumos con los cuales se pueden desarrollar estrategias para mejorar el desempeño de los actores educativos.
- Establecer lineamientos, la reglamentación y la implementación de mecanismos para evaluar las competencias y el desempeño de docentes y directores, en las áreas curriculares y de competencias lingüísticas.
- Desarrollar investigaciones en variables directa e indirectamente asociadas con el aprendizaje (factores asociados)
- Efectuar evaluaciones diagnósticas del recurso humano docente¹⁷²

De acuerdo con la descripción de sus funciones, establece Fortín (2013), que la DIGEDUCA es principalmente un ente con responsabilidades técnicas, las cuales debe ejercer con un espíritu científico, basado en las metas planteadas por el Ministerio de Educación a través de sus estándares educativos y respondiendo a las necesidades de información de otras direcciones del Ministerio de Educación.

172 Acuerdo Gubernativo 225-2008 [Organismo Ejecutivo] Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Educación. 17 de septiembre de 2018.

Las áreas que se evalúan principalmente son el área de matemática y la comprensión de lectura en las mediciones a estudiantes, y también se aplican cuestionarios que permiten recoger insumos para identificar los factores asociados o las oportunidades de aprendizaje que favorecen e impulsan los logros de aprendizajes.

Actualmente se llevan a cabo las evaluaciones en los niveles de primaria (1°, 3° y 6° grados) y en el Nivel Medio en el tercer año del Ciclo Básico y el último del Ciclo Diversificado (7° y 12° grados) con propósitos específicos que se presentan en la tabla 33. Los propósitos de la evaluación responden a lo que se programó desde un inicio que se puede hacer con los resultados obtenidos. Sin embargo, la falta de cultura de evaluación limita el uso que se le da a los datos.

Tabla 33. Propósitos de la evaluación

Propósitos de la evaluación	Nivel Primario			Nivel Medio		Docentes
	1°	3°	6°	9°	Último grado	
Rendición de cuentas	*	*	*	*	*	*
Diagnóstico de los aprendizajes	*	*	*	*	*	*
Insumos para la evaluación de Programas	*	*	*	*	*	*
Participación Internacional		*	*	*		
Información a tomadores de decisiones y Política Educativa	*	*	*	*	*	*
Diagnóstico de Docentes para procesos de Selección						*

Fuente. Elaboración propia

De 2006 a la fecha se han perfeccionado los distintos procesos de elaboración de pruebas que permiten hacer análisis más robustos, siendo las principales modificaciones técnicas:

- Construcción de instrumentos referidos al criterio, que reemplazaron los instrumentos referidos a la norma utilizados anteriormente para este tipo de mediciones, considerando que actualmente se cuenta con un currículum nacional base CNB.
- Se introdujo la Teoría de la Respuesta al Ítem para fortalecer la Teoría Clásica utilizada previamente para el reporte de resultados.
- Las pruebas desarrolladas para estudiantes permiten llevar a cabo comparaciones entre años.
- Se amplió a nivel medio los procesos de evaluación nacional.
- Se incluyen ítems de construcción de la respuesta además de las de opción múltiple (principalmente en las evaluaciones internacionales o de escritura).
- En lugar de traducciones de instrumentos en español para la evaluación de estudiantes bilingües, se desarrollaron evaluaciones “desde el idioma” y evaluaciones contextualizadas.
- Los resultados se presentan en porcentajes de estudiantes que alcanza alguno de los cuatro niveles de desempeño, siendo estos: insatisfactorio, debe mejorar, satisfactorio y excelente. Cada uno de estos niveles cuenta con la descripción de qué pueden hacer cada uno de los estudiantes en cada nivel. Para ello se establecieron los niveles de corte en el año 2007 utilizando la metodología Bookmark¹⁷³.

173 Esta metodología permite establecer cortes de manera cuantitativa y cualitativa. Participan expertos para llevar a cabo el proceso a quienes se les denomina jueces. En este caso los expertos fueron docentes a nivel nacional que impartían en ese momento clases en el sector oficial.

En el tema de docentes, se llevan a cabo mediciones que incluyen la evaluación de Matemáticas, Comunicación y Lenguaje y Estrategias de enseñanza.

Evaluaciones internacionales

A partir de 2006 el Ministerio de Educación inicia con los procesos de participación en estudios internacionales de forma simultánea al desarrollo de los estudios nacionales. La primera participación que lleva a cabo es en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo SERCE.

La DIGEDUCA expone que el Ministerio de Educación de Guatemala participa en las evaluaciones internacionales con el propósito de:

- Obtener información sobre los logros de los aprendizajes de los estudiantes de los países participantes.
- Identificar las características de los sistemas educativos de alto desempeño para adaptar políticas educativas efectivas en los contextos locales.
- Generar información de los factores que influyen en el aprendizaje.
- Aprender de la experiencia internacional en el diseño y desarrollo de instrumentos.
- Obtener información pedagógica que realimenta al sistema y a la comunidad educativa del país (Ministerio de Educación, 2021).

En la siguiente tabla se resume la participación de Guatemala en estudios internacionales:

Tabla 34. Resumen de evaluaciones internacionales en las que ha tenido participación Guatemala

Nombre del Estudio	Organización	Propósito	Tipo	Población evaluada	Áreas evaluadas	Año de aplicación definitiva	Año de reporte
SERCE Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) UNESCO/ Santiago		Muestra, representativa de país	Estudiantes de 3° y 6° grados primaria	Lectura Matemática	2006	2008
ICCS 2009 Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) UNESCO/ Santiago	Investigar las formas en que los jóvenes están preparados para asumir sus roles como ciudadanos en el siglo XXI.	Muestra, representativa de país	Tercer grado del ciclo básico del Nivel de Educación Media, estudiantes comprendidos entre las edades de 14 a 17 años.	Cívica y ciudadanía: Sociedad y sistemas cívicos, Principios cívicos, Participación cívica e identidades cívicas.	2009	2011
TERCE 2013 Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) UNESCO/ Santiago	Contribuir a un debate público informado sobre la calidad de la educación en la región, en favor de la garantía del derecho a la educación, y orientar la toma de decisiones en políticas públicas educativas.	Muestra, representativa de país	Estudiantes de 3° y 6° grados primaria	Lectura Matemática Ciencias	2013	2014-Primera entrega 2015-Segunda entrega
PISA D	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos OCDE	Medir la capacidad de los estudiantes para entender y resolver problemas reales a partir de la aplicación de conocimientos en Lectura, Matemática y Ciencias.	Muestra, representativa de país	Estudiantes de 15 años de edad dentro del sistema educativo Jóvenes entre 14-16 años que se encuentran fuera del sistema o que aún están cursando la primaria.	Lectura Matemática Ciencias	2017- Jóvenes dentro del sistema educativo 2018- Jóvenes fuera del Nivel medio.	2019- Jóvenes dentro del sistema educativo 2020- Jóvenes fuera del Nivel medio.
PISA 2022 ¹⁷⁴	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos OCDE		Muestra, representativa de país	Estudiantes entre 15 años tres meses y 16 años dos meses al momento de la evaluación.	Lectura Matemática Ciencias	2021-se suspendió por efectos de la pandemia	2021-Logros de aprendizaje y factores asociados 2021-Habilidades Socioemocionales 2022-Escritura

174 Este es el programa de participación regular de PISA que estaba programado para aplicar en el año 2021, debido a las dificultades generadas por la pandemia, la presencialidad en los centros educativos a partir de marzo de 2020, afectando la aplicación piloto y definitiva.

ERCE 2019 Cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) UNESCO/ Santiago	<p>Evaluar y comparar el desempeño de los estudiantes de los países participantes.</p> <p>Aportar información sobre la calidad educativa la cual puede orientar la revisión de prácticas educativas y la toma de decisiones sobre políticas públicas que mejoren cada sistema educativo.</p> <p>Monitorear el avance de la Agenda 2030, específicamente la meta 4.1</p>	Muestra, representativa de país	Estudiantes de 3° y 6° grados primaria	Matemática, Lectura y Escritura	2019	2021
--	--	---	---------------------------------	--	---------------------------------	------	------

Fuente: Elaboración propia a partir del documento Participación de Guatemala en estudios internacionales (2021)

9.2 EVALUACIÓN DE LOS MAESTROS Y DIRECTORES

Los procesos de evaluación de docentes dieron inicio en el país en el año 2005. El Ministerio de Educación lleva a cabo el proceso con diferentes propósitos:

Medición de los aprendizajes: a partir de 2005 se estableció que todos los estudiantes que egresan del sistema educativo nacional deben someterse a un proceso de evaluación externo porque está vinculado a un proceso administrativo de la entrega del diploma o título del Nivel Medio. Este proceso incluye la administración de una prueba de Lectura y Matemática. Esto incluye a los estudiantes que se preparan para ser maestros. El diseño del instrumento utilizado permite comparar los resultados con años anteriores y entre las ramas de enseñanza.

Ingreso al ejercicio docente: dentro de los criterios de selección de docentes que optan para ingresar al servicio público en el sistema educativo existe el criterio de «calidad» el cual se concreta en el resultado de la evaluación que los docentes deben de tomar. Los docentes realizan tres evaluaciones: Comunicación y Lenguaje, Matemática y Estrategias de Enseñanza. La evaluación se acompaña de un cuestionario de contexto.

Las evaluaciones no son comparables entre aplicaciones debido a que se renuevan constantemente. Los docentes pueden someterse al proceso de evaluación las veces que lo requieran y que exista una convocatoria para someterse al proceso. Esta evaluación incluye un ejercitador en línea para que los docentes puedan entrar a practicar el contenido de esta. Las pruebas se habían estado aplicando en formato de papel y lápiz, pero a partir de la llegada de la pandemia y la suspensión de las actividades presenciales se trasladaron a formato electrónico. Esto ha traído la complejidad a la falta de acceso al equipo o a la conexión de internet.

Este resultado determinado valor dentro de los requisitos de selección, lamentablemente este valor se ha ido reduciendo en las distintas administraciones a cargo del MINEDUC incrementando el valor de la experiencia y reduciendo el valor en los resultados de las pruebas.

Tabla 35. Criterios de selección de docentes y ponderación

Acuerdo Ministerial 704-2005	Acuerdo Ministerial 996-2008	Acuerdo Ministerial 2181-2008	Acuerdo Ministerial 2544-2009	Acuerdo Ministerial 2575-2013	Acuerdo Ministerial 1811-2019
A) Antigüedad en el servicio 0 a 25 pts.	A) Antigüedad en el servicio 0-36 pts.	A) Antigüedad en el servicio 0 a 10 pts.	A) Antigüedad en el servicio 0 a 16 pts.	a) Tiempo de servicio 0 a 20 pts.	a) Tiempo de servicio 0 a 25 pts.
B) Residencia 0 a 25 pts.	B) Residencia 0-30 pts.	B) Residencia 0 a 10 pts.	B) Residencia 0 a 10 pts.	b) Residencia 0 a 20 pts.	b) Residencia 0 a 20 pts.
		C) Actualización docente y capacitación 0 a 5 pts.	C) Actualización docente y capacitación 0 a 14 pts.		
C) Méritos académicos, actualización docente y capacitación 0 a 25 pts.	C) Méritos académicos, actualización docente y capacitación 0 a 19 pts.	D) Méritos de servicio 0 a 74 pts.	D) Méritos de servicio 0-50 pts.	c) Méritos académicos, actualización docente y capacitación 0 a 20 pts.	c) Méritos académicos, actualización docente y capacitación 0 a 20 pts.
D) Mérito de Servicio 0-12 puntos	D) Mérito de Servicio 0-13 puntos			e) Méritos en el servicio docente y proyección social 0 a 25 puntos	d) Méritos en el servicio docente y proyección social 0 a 25 puntos
E) Bienestar magisterial 0 a 18 puntos	E) Bienestar magisterial 0 a 2 puntos	E) Bienestar magisterial 0 a 5 puntos	E) Bienestar magisterial 0 a 10 puntos		
F) Prueba diagnóstica 0 a 30 puntos	F) Prueba diagnóstica 0 a 15 puntos	F) Prueba diagnóstica 0-5 puntos	F) Prueba diagnóstica 10 puntos	f) Calidad en el servicio 0 a 15 puntos	e) Calidad en el servicio 0 a 15 puntos

Fuente. Construcción propia con base en los acuerdos citados.

Como se observa en la tabla 35 el puntaje que se otorga al resultado de evaluación se reduce o amplía indistintamente, sin un criterio públicamente definido.

Los resultados del ERCE 2019 presentan que los años de experiencia del docente no se asocian a mejores resultados de aprendizaje en sus estudiantes (ERCE, 2021), por lo que es necesario dar mayor valor a otros aspectos que aporte al desarrollo de mejores aprendizajes en las aulas.

9.3 UTILIZACIÓN DE LOS DATOS Y LOS RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES

Los datos obtenidos a través de los procesos de evaluación son públicos. Sin embargo, se protege la identidad de los participantes, por lo que se asignan códigos únicos que vinculan el resultado con las características sociodemográficas. Esto es tanto para las pruebas donde se recolecta la información a través de muestras como de censo.

En el caso de los centros educativos, depende del propósito de la evaluación. En el caso de las evaluaciones donde el alcance de la información es para uso de tomadores de decisiones y/o monitorear el avance de los aprendizajes fundamentales que desarrolla el sistema educativo, se publican resultados por país, departamento y municipio. Esta información puede compararse por

características como: población (hombre y mujer, idioma materno, área, nivel socioeconómico (en algunos casos), entre otros. por centro educativo debido a que son aplicaciones muestrales que nos permiten hacer generalizaciones a nivel municipal, departamental y de país.

Cuando el propósito es generar información para fomentar la mejora continua en el centro educativo, se publican informes específicos para cada centro, resguardando la información de los individuos.

Esta información se presenta en diferentes formatos dependiendo de la audiencia a la que va dirigida, pero se llega por ejemplo a publicar las bases de datos para fomentar la investigación educativa.

En 2008 se publicó la Ley de acceso a la información pública¹⁷⁵ que establece las normas y los procedimientos para garantizar el acceso a la información pública que se encuentren en los Organismos del Estado que administren fondos públicos. Es una herramienta para obtener información de los procesos de evaluación y establece cuáles son los datos que deben catalogarse como personales sensibles.

9.4 SISTEMAS DE DATOS

El Ministerio de Educación cuenta con el «Sistema de registros educativos SIRE», este se desarrolló y consolidó en la última década. En este sistema se encuentran registrados todos los estudiantes que pertenecen al sistema educativo y cuentan con un registro único que permite dar seguimiento a su trayectoria educativa. El proceso de asignación de un registro único a cada estudiante inició en 2008 y se consolidó a partir de 2014.

Este sistema de información se crea a partir del Acuerdo Ministerial No. 1258-2015 del 15 de mayo de 2015 y establece que es responsabilidad de los directores de los centros educativos mantener actualizados los registros educativos. Los datos que almacena el SIRE son de carácter oficial y son utilizados como fuentes de información para la entrega de los servicios de apoyo (alimentación escolar, seguro escolar, útiles educativos, becas, entre otros).

Esta plataforma permite:

- Administrar, de forma digital, información académica, técnica y administrativa de cada centro educativo, docentes y alumnos que integran el Sistema Nacional de Educación.
- Crear un archivo digital histórico de registros escolares, para garantizar la acreditación y certificación de estudios en Guatemala en el Sistema Educativo Nacional.
- Integrar de forma ordenada con apoyo de la tecnología actual, procesos de recolección de datos en línea utilizados para la toma de decisiones, entrega de servicios de apoyo, definición de políticas y diseño de planificación de la Educación (“Manual Fase Inicial”, SF).

La información que se registra para la inscripción del estudiante en el sistema educativo se registra una sola vez en el SIRE y se lleva a cabo cuando el estudiante ingresa por primera vez en el sistema. En este sistema se capturan los datos personales del estudiante como la

175 DECRETO NÚMERO 57-2008 [Congreso de la República] LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Publicado el 23 de octubre de 2008.

fecha de nacimiento y otros así como la de sus padres (código único de identificación) y esta información se vincula con otros registros relacionados con su trayectoria educativa: grado, notas, escuela, entre otros. La información que se recoge se vincula con otros datos como los del establecimiento al que asiste.

Este sistema es dinámico, principalmente porque se solicita a los directores educativos que registren aspectos como traslados de los estudiantes a otras escuelas o ausencias. La ciudadanía tiene acceso a la información hasta determinado nivel, debido a que datos sensibles como el nombre del estudiante y residencia no son públicos.

El Ministerio de Educación cuenta con diferentes herramientas para el reporte de la información:

Anuario Estadístico¹⁷⁶: Incluye estadísticas oficiales a partir de 1992 y pone a la disposición datos como:

- Cifras educativas: número de estudiantes inscritos, número de estudiantes repitentes, número de estudiantes que finalizaron, número de estudiantes promovidos, número de estudiantes no promovidos y número de estudiantes retirados.
- Atención docente: docentes por fuente de financiamiento y título del docente.
- Indicadores de eficiencia del sistema: tasa de retención, tasa de deserción, tasa de promoción, tasa de no promoción, tasa de repitencia, tasa de sobreedad, tasa de extraedad, tasa de distorsión, tasa de éxito escolar y tasa de fracaso escolar.
- Establecimientos educativos: por modalidad, jornada, ciclo, por tipo y plan.
- Indicadores de cobertura: Tasa bruta de escolaridad, tasa neta de escolaridad, tasa neta de incorporación, tasa de escolarización por edad, tasa de Escolarización por edad hombres y tasa de Escolarización por edad de mujeres.
- Ramas de enseñanza: estudiantes inscritos, estudiantes repitentes, estudiantes que finalizaron, estudiantes promovidos, estudiantes no promovidos, estudiantes retirados, estudiantes graduandos.
- Carreras por establecimiento.

Ficha escolar¹⁷⁷: En este sitio se encuentra la información mediada a nivel de centro educativo como la información general, información histórica (matrícula, repitentes, no repitentes, inscripción final, promovidos, no promovidos y retirados). Se encuentran también los indicadores de eficiencia, atención bilingüe, educación escolar, atención docente y recursos.

Bases de datos de evaluaciones nacionales¹⁷⁸: En el sitio de la DIGEDUCA se encuentran los datos de los resultados de aprendizaje en diferentes formatos, así como las bases de datos para promover el uso de las mismas.

9.5 RESPONSABILIDAD DE LOS ACTORES E INSTITUCIONES

En términos prácticos el sistema educativo no tiene una evaluación sistemática del desempeño de docentes o de otros cargos. La evaluación de desempeño de docentes es una mera formalidad

176 <http://estadistica.mineduc.gob.gt/anuario/home.html>.

177 <http://estadistica.mineduc.gob.gt/fichaescolar/>

178 <https://www.mineduc.gob.gt/digeduca/>

que se practica anualmente, al final del ciclo escolar, cuando el jefe inmediato superior califica el desempeño, en el caso de los docentes esta acción la realiza el director del centro educativo. Se realiza por medio de un formato llamado Hoja de servicio. Se completa uno por cada docente en la que califica su desempeño. Pero esto se hace solo como un paso administrativo dado que la Hoja de servicio sirve para que el docente acredite el año de servicio prestado lo cual le sirve para el proceso escalafonario que está asociado a mejoras salariales por tiempo de servicio comprobado.

No existe algún procedimiento para dar seguimiento a los docentes que son mal evaluados o algún tipo de consecuencia administrativa vinculada al resultado.

Esta Hoja de servicio califica los siguientes aspectos:

Calidad:

- Asistencia con regularidad al trabajo.
- colaboración en las diversas actividades realizadas en el ciclo.
- comisiones importantes asignadas y cumplidas debidamente.
- iniciativa en beneficio de su cargo o de su plantel.
- tiempo extra brindado a sus labores.
- dedicación y esmero en su técnica educativa o administrativa.
- actividades en organizaciones escolares o aliadas a la escuela o a la oficina.

Superación:

- Obtención de títulos.
- Aprobación de cursos universitarios.
- Investigación docente aprobada por la universidad estatal.
- Asistencia a cursillos de capacitación u otros

La Hoja de servicio¹⁷⁹ también incluye una puntuación en caso de que un docente haya recibido reconocimientos especiales como órdenes o nombramientos de mérito o haya realizado servicios extracargo entre los que se podrían encontrar la participación en campañas de alfabetización, participación en eventos culturales, participación en desfiles, exposiciones, altar patrio y otros, o la publicación de trabajos didácticos, libros u otros.

Este proceso está regido por la Junta Calificadora de Personal, que forma parte del Ministerio de Educación y existe desde 1948, cuando se inició un proceso de catalogación y dignificación del magisterio.

Como se puede ver, no hay criterios de evaluación del desempeño más allá de aspectos formales. El propósito de esta acción es documentar el año laborado con fines de acreditación del tiempo de servicio.

179 La Hoja de servicio vigente se puede consultar en: https://www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/menu_lateral/tramites_y_procedimientos/junta_calificadora_de_personal/documentos.html

De manera que en sentido estricto no hay un sistema de rendición de cuentas por parte de los docentes, que implique la entrega de resultados o la evaluación de los resultados en razón de los aprendizajes de sus estudiantes.

Por otra parte, la rendición de cuentas se entiende desde la esfera de las autoridades educativas y de los servidores públicos. Para lo cual hay un conjunto de mecanismos establecidos en la ley. Aquí se refiere a la rendición de cuentas en sentido general del sistema educativo y de la administración de recursos.

Existe un marco legal de delegación a las distintas instituciones específicas para llevar a cabo los procesos de rendición de cuentas. A continuación, se incluye una síntesis de algunos de los procesos de rendición de cuentas y ante qué figura del Estado se lleva a cabo.

En el país existen distintos mecanismos de rendición de cuentas que se encuentran normados, en donde existe un procedimiento para rendir cuentas al organismo legislativo o ejecutivo. En la tabla 36 se presenta la síntesis elaborada por Landaverry (2013) a partir de la normativa vigente.

Tabla 36. Procesos de rendición de cuentas.

Organismo a quien se rinde cuentas	Figura que rinde cuentas	Propósito	Marco Legal
Al Congreso de la República de Guatemala	Interpelación a los ministros del Organismo Ejecutivo	Con relación a sus funciones y actos ejecutados: Ministros	Constitución Política de la República de Guatemala: Artículos: 165, inciso j); 166, 167 y 199
Al Congreso de la República de Guatemala	Citaciones a sesiones del Congreso, de las Comisiones y de los Bloques Legislativos	Informar sobre su gestión: Ministros y Viceministros de Estado en su representación	Constitución Política de la República de Guatemala: Art. 168
Al Congreso de la República de Guatemala	Presentación del informe de los ingresos y egresos de las finanzas públicas.	El Organismo Ejecutivo tiene la obligación de presentar anualmente al Congreso el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas del ejercicio fiscal del año anterior.	Constitución Política de la República de Guatemala: Art. 171, inciso d)
Al Congreso de la República de Guatemala	La Contraloría General de Cuentas CGC rinde informe del presupuesto	La CGC deberá auditar, emitir dictamen y rendir informe de los estados financieros, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, y los de las entidades autónomas y descentralizadas, enviando los informes correspondientes al Congreso de la República	Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Art. 4, inciso e)
Al Congreso de la República de Guatemala	Rendición de cuentas de la Contraloría General de Cuentas al Congreso de la República	El Contralor General de Cuentas rendirá informe de su gestión al Congreso de la República, cada vez que sea requerido y de oficio dos veces al año.	Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Art. 25
Al Congreso de la República de Guatemala	Remisión de memoria de labores de la Contraloría General de Cuentas	La CGC remitirá al Congreso de la República anualmente su memoria de labores que incluirá la liquidación financiera de su presupuesto. Art. 36, Ley CGC.	Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Art. 36
Al Congreso de la República de Guatemala	Informe anual del Presidente de la República.	Debe presentar anualmente un informe de la situación general del país. CPRG.	Constitución Política de la República de Guatemala: Art. 183, inciso i)
Al Congreso de la República de Guatemala	Informe analítico de la ejecución presupuestaria del Organismo Ejecutivo	el Presidente, por medio del ministerio respectivo, debe someter al Congreso de la República, cada cuatro meses, un informe analítico de la ejecución presupuestaria	Constitución Política de la República de Guatemala: Art. 183, inciso w)

Al Congreso de la República de Guatemala	Memoria de actividades de los ministerios de Estado.	Los ministros de Estado tienen la obligación de presentar anualmente al Congreso de la República una memoria de actividades de su dependencia, que incluya la ejecución presupuestaria.	Constitución Política de la República de Guatemala: Art. 198
Al Congreso de la República de Guatemala	Informe de presupuesto programático del Organismo Judicial.	El Organismo Judicial tiene la obligación de informar al Congreso de la República sobre los alcances y ejecución analítica de su presupuesto programático	Constitución Política de la República de Guatemala: Art. 213
Al Congreso de la República de Guatemala	Informe anual de la Procuraduría de Derechos Humanos.		Constitución Política de la República de Guatemala: Art. 274,
Al Organismo Ejecutivo	Rendición de cuentas del servidor público	Todo servidor público que maneje fondos o valores del Estado, así como los que realicen funciones de Dirección Superior o Gerenciales, deben rendir cuentas de su gestión, por lo menos una vez al año, ante su jefe inmediato superior, sobre el cumplimiento de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, y por la forma y resultados de su aplicación.	Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto Número 101 [97]), Art. 4
Al Organismo Ejecutivo	Presentación de los ministros de Estado de memoria anual de labores	Los ministros de Estado tienen la obligación dentro de sus funciones de presentar al Presidente de la República una memoria anual de las labores desarrolladas	Constitución Política de la República de Guatemala: Art. 194, inciso d)
Al Organismo Ejecutivo	Remisión de informe de gestión	Las entidades descentralizadas y autónomas deben remitir al Ministerio de Finanzas Públicas y a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, con las características, plazos y contenido que determine el reglamento, los informes de la gestión física y financiera de su presupuesto	Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto Número 101 [97]), Art. 42
Al Organismo Ejecutivo	Presentación de liquidación presupuestaria	Al final de cada ejercicio presupuestario las entidades descentralizadas y autónomas procederán a preparar la liquidación de su presupuesto, la cual, de acuerdo a la fecha establecida en la Constitución Política de la República y con el contenido que se indique en el reglamento, será remitida a los organismos competentes para su consideración y aprobación.	Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto Número 101 [97]), Art. 43
Al Organismo Ejecutivo	Rendición de cuentas a través del Sistema de Contabilidad Integrado Gubernamental		Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto Número 101 [97]), Art. 48
Al Organismo Ejecutivo, al Ministerio de Finanzas	Rendición de cuentas de las entidades financieras	El Banco de Guatemala y cualquier otra entidad pública o privada que actúe como agente financiero del Gobierno de la República, rendirá informes diariamente ante el Ministerio de Finanzas Públicas sobre el movimiento y disponibilidad de las cuentas a su cargo	Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto Número 101 [97]), Art. 59
Contraloría General de Cuentas - CGC -	Rendición de cuentas de los ministerios sobre la liquidación anual de su presupuesto	El ministerio respectivo formulará la liquidación del presupuesto anual y la someterá al conocimiento de la Contraloría General de Cuentas.	Constitución Política de la República de Guatemala: Art. 241
Contraloría General de Cuentas - CGC -	Funcionarios y empleados públicos	Quedan sujetas a colaborar con la Contraloría General de Cuentas, y están obligados a proporcionar a requerimiento de ésta, toda clase de datos e informaciones necesarias de manera inmediata o en el plazo que se les fije. El incumplimiento de tal requisito dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas	Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Art. 7
Contraloría General de Cuentas - CGC -	Rendición de cuentas sobre información de estado de cuentas bancarias de entidades públicas	Por medio de la Superintendencia de Bancos, el Banco de Guatemala, los demás bancos del sistema y demás entidades financieras, públicas y privadas, están obligados a proporcionar informes a la Contraloría General de Cuentas.	Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Art. 10

Contraloría General de Cuentas - CGC -	Rendición de cuentas del Subcontralor de Probidad al Contralor General de Cuentas.	El Subcontralor de Probidad es el responsable de las Declaraciones Juradas de Patrimonio de funcionarios públicos. Posee la facultad de imponer sanciones por el incumplimiento de la Ley de Probidad y Responsabilidades de funcionarios y empleados públicos.	Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Art. 15
Contraloría General de Cuentas - CGC -	Rendición de cuentas del Subcontralor de calidad de Gasto Público.	Tiene como función específica analizar y evaluar la calidad y el impacto del manejo de los recursos y bienes del Estado y de sus entidades, organismos e instituciones de la ejecución física y financiera del presupuesto asignado con relación a los planes operativos anuales. Debe de rendir informes sobre todas las evaluaciones, análisis, estudios, investigaciones, encuestas, propuestas y mediciones llevadas a cabo	Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Art. 19 y 21
Rendición de cuentas hacia la ciudadanía	Publicación del presupuesto programático del Organismo Judicial	El Organismo Judicial tiene la obligación de informar a la ciudadanía sobre su presupuesto programático, al dar cumplimiento a la normativa constitucional de publicarlo anualmente	Constitución Política de la República de Guatemala: Art. 213
Rendición de cuentas hacia la ciudadanía	Libre acceso a la información del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado	El presupuesto del Estado y su ejecución analítica son documentos públicos, accesibles a cualquiera que requiera consultarlos. El Ministerio de Finanzas Públicas dispondrá que copias de los mismos estén en la Biblioteca Nacional, en el Archivo General de Centro América y en las bibliotecas de las universidades del país. Los otros organismos del Estado y las entidades descentralizadas y autónomas que manejen presupuesto propio pondrán a disposición de la ciudadanía los mismos. Incurrirá en responsabilidad penal el funcionario público que de cualquier manera impida o dificulte la consulta.	Constitución Política de la República de Guatemala: Art. 237
Rendición de cuentas hacia la ciudadanía	Publicación de la liquidación del presupuesto anual del Estado.	La liquidación del presupuesto presentada por el Organismo Ejecutivo ante el Congreso de la República se publicará en el Diario Oficial una síntesis de los estados financieros del Estado.	Constitución Política de la República de Guatemala: Art. 241
Rendición de cuentas según la Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto número 57 - 2008)	Persona individual o jurídica, pública o privada, nacional o internacional de cualquier naturaleza, institución o entidad del Estado, organismo, órgano, entidad, dependencia, institución y cualquier otro que maneje, administre o ejecute recursos públicos, bienes del Estado, o actos de la administración pública en general, que está obligado a proporcionar la información pública que se le solicite.		Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto número 57 - 2008)

Fuente. Landaverry, 2013

9.6 UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS

La Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Capítulo III RÉGIMEN DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN que la Contraloría General de Cuentas es la institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado (Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 232).

La Contraloría General de Cuentas tiene como objetivo fundamental dirigir y ejecutar con eficiencia, oportunidad, diligencia y eficacia las acciones de control externo y financiero

gubernamental, así como velar por la transparencia de la gestión de las entidades del Estado o que manejen fondos públicos (Congreso de la República, 2002).

La Contraloría General de Cuentas CGC establece que la rendición de cuentas y la transparencia están estrechamente vinculadas y la define la transparencia como la característica de los gobiernos, organizaciones y personas de ser abiertos en la clara divulgación de su información, reglas, planes, procesos y acciones; por lo que la rendición de cuentas implica transparencia (Contraloría General de Cuentas CGC, 2018). La rendición de cuentas busca la:

- Transparencia y reducir la corrupción.
- Limitar la discrecionalidad de las autoridades
- Hacer más eficiente el gasto público.
- Fortalecer la participación de la población.
- Promover el desarrollo institucional de los gobiernos locales.
- Fortalecer la democracia.

Actualmente existen diversos mecanismos para la rendición de cuentas, que se presentan de forma anual, entre los cuales están:

- Presupuesto de ingresos y egresos aprobado que se derive de la planificación
- Memoria de Labores
- Informe de los bienes muebles e inmuebles registrados en el libro del inventario
- Destino y ejecución de préstamos externos e internos
- Liquidación presupuestaria

La Ley Orgánica del presupuesto establece en el artículo 4 acerca de la Rendición de Cuentas establece que todos los entes que manejen, administren o ejecuten recursos, valores públicos o bienes del Estado, deben elaborar anualmente un informe de rendición de cuentas del ejercicio fiscal anterior, este debe incluir: i) Presupuesto solicitado, asignado, modificado y ejecutado con detalle por renglón de gasto, así como la totalidad de los recursos en cada proyecto o política comprometidos en el ejercicio fiscal sujeto del informe y en futuros ejercicios fiscales; ii) Metas, indicadores, productos y resultados que miden el impacto de las políticas públicas; iii) Número de beneficiarios, ubicación y mecanismos de cumplimiento de metas; iv) Medidas de transparencia y calidad del gasto implementadas (Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del presupuesto, artículo 4).

El Estado cuenta con el Sistema de Contabilidad Integrada SICOIN¹⁸⁰, que es la herramienta informática en donde las entidades públicas realizan diariamente el registro de la ejecución presupuestaria y está activa desde el año 1998. En esta plataforma se puede tener acceso con relación a los recursos que se asignan a las instituciones y su ejecución. Es una plataforma compleja que requiere cierto dominio de aspectos administrativos y financieros para su comprensión.

También está en funcionamiento el sistema de información de contrataciones y adquisiciones del Estado (GUATECOMPRAS) en donde las entidades públicas llevan a cabo la publicación de

180 <https://sicoin.minfin.gob.gt/SICOINWEB/login/frmllogin.htm>

sus necesidades de compra y/o contratación de bienes y servicios. Este es un sitio público al que tiene acceso la ciudadanía (Ministerio de Finanzas Públicas, sf).

El Ministerio de Finanzas Pública ha instalado el mecanismo denominado Presupuesto Abierto, en el que los diferentes ministerios de Estado presentan las grandes líneas de las acciones a su cargo y de la distribución de recursos presupuestarios.

En estos ejercicios que se programan anualmente, puede acreditarse la participación de entidades de la sociedad civil con interés en realizar ejercicios de auditoría social sobre las políticas públicas y los presupuestos¹⁸¹.

Esta es una acción de corta tradición que aún no se afianza suficientemente en la cultura de la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

9.7 RESUMEN DE LOS DESAFÍOS Y LAS LAGUNAS DE CONOCIMIENTO

En términos de la rendición de cuentas se pueden reconocer los siguientes desafíos:

- Trascender del enfoque presupuestario hacia la rendición de resultados. Es decir, la forma y medida en que las políticas, objetivos y metas de una gestión están siendo alcanzadas anualmente. Este ejercicio está relacionado con la ejecución de los fondos públicos, pero trasciende, en la medida incluye criterios de eficacia y eficiencia. Hasta ahora, el concepto de rendición de cuentas está enfocado en la cuestión presupuestaria.
- Desarrollar un ejercicio explicativo de las ejecuciones presupuestarias específicas pues hasta ahora se realiza un ejercicio de nivel macro. Un ejercicio más específico implica la descripción de los criterios de inversión de recursos, la presentación de los análisis que justifican las inversiones y las razones que respaldan la inversión de cada uno de los rubros. De manera que tal información ofrezca una mejor posibilidad de participación informada de la sociedad civil.
- Incrementar la acción fiscalizadora de la sociedad civil por medio de sus organizaciones. La existencia de legislación y la disposición de herramientas que sirven para indagar sobre el destino de los recursos públicos está asociada a la acción de las organizaciones civiles que se interesan y toman parte activa de los procesos. Hasta ahora, la participación ciudadana en este sentido es escasa y no ha alcanzado la relevancia necesaria.

La UNESCO (2017) recomienda que para concebir un sistema de cuentas robustos es necesario que los gobiernos:

- creen espacios para la participación significativa y representativa con el propósito de promover la confianza y una comprensión compartida de las responsabilidades (Pág. 60).
- elaboren planes de acción creíbles y presupuestos transparentes que establezcan claramente a los responsables y que incluyan mecanismos de auditoría independiente (Pág. 60).
- Implementen mecanismos de seguimiento creíbles y eficientes y ejecutar el seguimiento y las sanciones al incumplimiento de la normativa (Pág. 60).

181 <https://www.minfin.gob.gt/index.php/decretos-del-congreso-de-la-republica/2014-02-21-15-24-6/2-uncategorised/5604-presupuesto-abierto-3>

- Establezcan mecanismos de rendición de cuentas de las escuelas y los docentes evitando el uso de mecanismos punitivos y orientado más al apoyo docente y formación (Pág. 61).
- Permitan la expresión democrática de las distintas opiniones y proteger la libertad de los medios de comunicación (Pág. 61).

Es importante referir que Guatemala tiene una cultura de ejercicio ciudadano aún incipiente, que se deriva de décadas de represión y centralización del poder y que las prácticas gubernamentales de acceso a la información y la normativa vigente son aún recientes y no han afectado sustantivamente la cultura ciudadana. Sin embargo, es claro que mejores recursos y herramientas para tal ejercicio es necesario para facilitar el proceso de rendición de cuentas.

REFERENCIAS

- Congreso de la República. (2002). *DECRETO NÚMERO 31-2002 LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS*. <https://www.contraloria.gob.gt/wp-content/uploads/2018/02/2-LEY-ORGANICA-DE-LA-CONTRALORIA-GENERAL-DE-CUENTAS-Reformado-31-2002.pdf>.
- Congreso de la República de Guatemala. (n.d.). *DECRETO NÚMERO 101-97 LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO*.
- Constitución Política de la República de Guatemala*. (31 de mayo de 1985). https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Guatemala.pdf
- Contraloría General de Cuentas CGC. (2018). *Guía Práctica Validada de Herramientas Estandarizadas de Rendición de Cuentas para los Gobiernos Locales*. <https://www.contraloria.gob.gt/wp-content/uploads/2018/06/Guia-Pr%C3%A1ctica-RENDICION-DE-CUENTAS.pdf>
- Fortin, A. M. (2013). *Evaluación Educativa Estandarizada en Guatemala: Un camino recorrido, un camino por recorrer*. https://www.MINEDUC.gob.gt/portal/contenido/enlaces/documents/Documento_Evaluacion.pdf
- Información de base sobre el país*. (n.d.). UNESCO IBE - World Data on Education, 6th edition - Guatemala. Retrieved December 21, 2021, from http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/archive/Countries/WDE/2006/LATIN_AMERICA_and_the_CARIBBEAN/Guatemala/Guatemala.htm
- Landaverry, R. (2013). *Guía de rendición de cuentas en gestión integral para la reducción de riesgos y desastres*. <https://casadeeuropa.com/wp-content/uploads/2020/11/Gui%C3%A1-de-rendicio%CC%81n-de-cuentas-en-gestio%CC%81n-integral-para-la-reduccio%CC%81n-del-riesgo-a-desastres.pdf>
- Manual Fase Inicial*. (n.d.). Manual Fase Inicial. Retrieved January 2, 2022, from <https://portal.MINEDUC.gob.gt/AYUDA/Sistemas/SREW/RegistrosIniciales/Manual%20Fase%20Inicial.html?IngresoalSistema.html>
- Ministerio de Educación. (2021). *Participación de Guatemala en estudios internacionales* (3rd ed.). DIGEDUCA. https://www.MINEDUC.gob.gt/DIGEDUCA/documents/evaluaciones_internacionales/Evaluaciones_internacionales.pdf
- Ministerio de Educación de Guatemala. (2015). *Acuerdo Ministerial No. 1258-2015 Creación del Sistema de Registros Educativos Niveles de Educación Preprimaria, Primaria y Media*.
- Ministerio de Finanzas Públicas. (s/f). *Aprendiendo Aspectos Básicos del Presupuesto*. https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/manuales/aspectos_basicos_del_presupuesto.pdf
- UNESCO. (2017). *Rendir cuentas en el ámbito de la educación: cumplir nuestros compromisos, resumen del informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2017/8*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259593_spa
- UNESCO/Santiago. (2021). *Presentación de resultados de factores asociados ERCE 2019*. UNESCO. https://en.unesco.org/sites/default/files/ppt-carlos-cayuman-erce-2019-factores_asociados.pdf
- Ureta Morales, F. J., & Monterroso, C. N. (2006). *Evaluación del rendimiento en lectura y matemática de estudiantes de sexto grado primaria de escuelas oficiales de Guatemala - 2005*.

CAPÍTULO 10

ECOSISTEMAS DE I+D+I E INNOVACIÓN EDUCATIVA

10.1 INSTITUCIONES

Históricamente es posible decir que Guatemala tuvo durante la década de los 70s un período de florecimiento en ciencia y tecnología. En 1973, por ejemplo, existían “21 centros de investigación gubernamentales, otros once centros dependientes de la Universidad de San Carlos de Guatemala, uno en la Universidad del Valle, siete de carácter internacional y cuatro privados.”¹⁸² (Unesco, 2017, pág.175) Y en 1977 el presupuesto nacional en I+D alcanzó el 0.22% del PIB, así como se contó con el indicador de 84 investigadores en jornada completa por millón de habitantes.¹⁸³ Los datos anteriores dan cuenta de un período sinérgico y de mucha producción científica, la cual lamentablemente se perdió y cuyos indicadores están lejos de alcanzarse, e incluso superarse hoy.

El párrafo anterior permite establecer un panorama del rol del estado y las sinergias entre sector privado y público, academia, cooperación internacional en torno a la ciencia y tecnología hace 50 años en Guatemala, con un claro liderazgo y protagonismo del Estado. Lamentablemente hoy día, el panorama es muy distinto a lo que en ese entonces teníamos, lo que apunta a que el rol del Estado durante estos años se ha desdibujado en este aspecto. Es evidente que las sinergias y colaboraciones de años anteriores se redujeron y asimismo, el interés y promoción de las vocaciones científicas tanto a nivel del Estado, así como la inversión del sector privado en áreas de ciencia y tecnología dejó de ser prioritaria.

Respecto del rol del Estado en torno a la ciencia y tecnología como orientador sistémico, este ha delegado en la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología -SENACYT- la coordinación y articulación de los esfuerzos nacionales en materia de investigación científica, tecnológica e innovación. Esta Secretaría promueve la vinculación para conocer las necesidades del sector productivo y cómo la educación puede contribuir a satisfacer estas e incluso adelantarse a ellas. Para ello es vital iniciar desde la niñez brindando oportunidades de estar expuestos a experiencias de aprendizaje relacionadas con la ciencia y tecnología. Por lo que se considera que la educación y el sistema educativo en su conjunto constituyen un pilar fundamental para lograrlo y así, constituir verdaderos ecosistemas en donde el Estado juegue un rol articulador y

182 Unesco, 2017. Relevamiento de la Investigación y la Innovación en la República de Guatemala. G.A Lemarchand, Editor. Colección Go-Spin de perfiles nacionales en políticas de ciencia, tecnología e innovación, vol 6. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: París.

183 Idem

vincule a diferentes actores y sectores del país para avanzar hacia un desarrollo más sostenible e inclusivo.

El Decreto Legislativo 63-91 Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico establece lo relacionado con la creación y funcionamiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología -SINCYT-. Este mismo Decreto crea a su vez el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología -CONCYT-, el cual es el órgano rector del SINCYT, aprueba la Política Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico y la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico. Está presidido por el vicepresidente de la República dentro del cual funge como presidente del consejo.

Los demás miembros del CONCYT son el ministro de Economía, el presidente de la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología del Congreso de la República, el presidente de la Cámara de Industria, el presidente de la Cámara del Agro y el presidente de la Cámara empresarial. Por parte del sector académico, el Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, (estatal), un rector en representación de todas las universidades privadas del país, así como el presidente de la Academia de Ciencias Médicas, Físicas y Naturales.

El CONCYT cuenta con una comisión consultiva, que actúa como órgano asesor y está conformada por los mismos sectores, pero diferentes representantes a las que conforman el Consejo. El CONCYT gira instrucciones a la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología -SENACYT- que es la encargada de ejecutar, coordinar, administrar y articular a los actores que forman parte del sistema Nacional de Ciencia y tecnología a nivel nacional, y da seguimiento a la utilización del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología -FONACYT-. Recientemente se han incorporado a dicho sistema, la sociedad civil y la cooperación internacional por considerarlos actores clave.

En el FONACYT existen las siguientes líneas de financiamiento: Fondo de Apoyo a la Ciencia y la Tecnología -FACYT-, Fondo para el Desarrollo Científico y Tecnológico -FODECYT- y Fondo Múltiple de Apoyo al Plan Nacional de Ciencia y Tecnología -MULTICYT-, Fondo para la Investigación en Salud Pública -FONISAL- y Fondo para Actividades de Emergencia de Investigación y Desarrollo Tecnológico-ACECYT-¹⁸⁴ Estos fondos están destinados al financiamiento de proyectos con fondos no reembolsables.

Dentro del SINCYT existen también comisiones técnicas sectoriales e intersectoriales que funcionan como “tanques de pensamiento” de este. Dentro de estas comisiones existe una de educación, creada en 2020, pues, no fue considerada necesaria desde el inicio de estas. Esta comisión de educación promueve el sustento y creación de metodologías, análisis, estudios, propuestas técnicas, evaluaciones de la educación nacional con el objetivo de contribuir a mejorar la calidad educativa siempre dentro de la esfera de la ciencia, tecnología e innovación. La comisión trabaja con base en una opinión colegiada de un grupo intersectorial entre los que se pueden mencionar representantes de la academia, sector productivo y sector público. Lamentablemente, en esta administración de gobierno no se ha logrado que el Ministerio de Educación nombre un delegado en la comisión de educación.

184 Unesco, 2017. Relevamiento de la Investigación y la Innovación en la República de Guatemala. G.A Lemarchand, Editor. Colección Go-Spin de perfiles nacionales en políticas de ciencia, tecnología e innovación, vol 6. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: París.

El marco jurídico que impulsa el desarrollo de la ciencia y tecnología a nivel nacional surge desde la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual en su artículo 80: Promoción de la ciencia y la tecnología, señala que “El Estado reconoce y promueve la ciencia y la tecnología como bases fundamentales del desarrollo nacional.”¹⁸⁵ Asimismo, existe la Ley de Promoción y Desarrollo Científico y Tecnológico¹⁸⁶ que reitera la libertad de investigación y genera un marco regulador para el fomento de actividades científicas, así como para la generación, difusión, promoción, transferencia y utilización de la ciencia y tecnología. y su Reglamento¹⁸⁷ que buscan fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

También es posible mencionar dentro del marco normativo el Plan Nacional de Desarrollo: K’atun Nuestra Guatemala 2032¹⁸⁸, el cual es una política de largo plazo que promueve la articulación de planes, programas e inversiones en el país. El Plan establece cinco ejes prioritarios, los cuales están alineados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible en relación con las temáticas y acciones que se priorizan. Dichos ejes se mencionan a continuación:

1. Guatemala urbana y rural
2. Bienestar para la gente
3. Riquezas para todos y para todas
4. Recursos naturales para hoy y para el futuro
5. Estado garante de los derechos humanos

En consonancia con este, también existe la Política Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico 2015-2032¹⁸⁹, publicada en 2016, la cual es un mecanismo de planificación y de gestión estatal que permite orientar, dirigir de forma estratégica las acciones que realizan los actores que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología-SINCYT-. Esta política cuenta con cuatro ejes, a saber: Formación de capital humano de alto nivel, Investigación basada en demandas sociales y productivas, Innovación y transferencia de tecnología y popularización científico-tecnológica. Los ejes mencionados se articulan por tres principios: Inclusión, sostenibilidad y calidad.

Por último, la Ley de Creación del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología¹⁹⁰, la cual establece la creación del FONACYT, el cual es un fideicomiso que se utiliza para financiar acciones de ciencia y tecnología que fortalezcan el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y permitan la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico.

185 [https://guatemala.justia.com/nacionales/constitucion-de-la-republica-de-guatemala/titulo-ii/capitulo-ii/seccion-cuarta/recuperado 08/02/2022](https://guatemala.justia.com/nacionales/constitucion-de-la-republica-de-guatemala/titulo-ii/capitulo-ii/seccion-cuarta/recuperado%2008/02/2022)

186 Acuerdo Legislativo 63-91 Ley de Promoción y Desarrollo Científico y Tecnológico

187 Acuerdo Gubernativo 34-94 Reglamento de la Ley de Promoción y Desarrollo Científico y Tecnológico.

188 [https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-katun-nuestra-guatemala-2032 recuperado 09/02/2022](https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-katun-nuestra-guatemala-2032-recuperado%2009/02/2022)

189 [https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/767/politica-nacional-desarrollo-cientifico-tecnologico-2015-2032 recuperado 09/02/2022](https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/767/politica-nacional-desarrollo-cientifico-tecnologico-2015-2032-recuperado%2009/02/2022)

190 Decreto Legislativo 73-92 [https://www.senacyt.gob.gt/portal/index.php/nosotros/19-legislacion recuperado 09/02/2022](https://www.senacyt.gob.gt/portal/index.php/nosotros/19-legislacion-recuperado%2009/02/2022)

10.2 RECURSOS QUE INTERVIENEN EN LA PRODUCCIÓN, MOVILIZACIÓN Y UTILIZACIÓN DE LOS CONOCIMIENTOS

Dentro de los mecanismos de financiamiento existentes el más importante es el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología- FONACYT-, administrado por la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología. Este es un fideicomiso que se eroga por medio de proyectos o actividades concursables de investigación, innovación, o actividades de difusión de estas.

Estos fondos son mecanismos directos de apoyo no reembolsables con techos de financiamiento que van desde los Q125,000.00 hasta Q600,000.00.

Anualmente, la SENACYT define las temáticas que se priorizan y realiza las convocatorias. Actualmente, hay 6 temáticas definidas, alineadas con los ODS, una de las cuales es educación inclusiva y educación de calidad, dentro de la cual se enfatiza el enfoque STEM, alfabetización digital, metodologías innovadoras para llevar estos enfoques a las áreas rurales, educación ambiental y agrícola, preservación del conocimiento ancestral. De los 24 proyectos presentados para optar a los fondos concursables, solamente 2 tienen relación directa con educación.

Además de los fondos con los que cuenta, la SENACYT también coordina con cooperantes en el país, tales como Japón, Alemania, así como con otras instancias gubernamentales como el Ministerio de Educación para promover el financiamiento de programas y/o proyectos que promuevan el desarrollo de la investigación e innovación en el país. Es importante señalar que los fondos destinados siempre serán insuficientes en relación con las necesidades y demandas, por lo que se busca establecer una vinculación con las agendas de los cooperantes para aunar esfuerzos y buscar la sostenibilidad. Sin embargo, es paradójico que, a pesar de lo escaso de los fondos, en su mayoría, estos no son aprovechados, por ejemplo, para 2018, último año del cual de disponen datos, se reportan 143 proyectos financiados, los cuales suman un total de Q. 3, 937,501.00¹⁹¹ (USD \$ 511,363.77)¹⁹². Lo anterior, es a la vez causa y efecto de los bajos niveles de formación y promoción de la investigación e innovación tecnológica en el país.

La universidad estatal se identifica en los registros de SENACYT como la mayor usuaria de estos fondos y en algunos casos, algunas universidades privadas, así como el sector privado. Sin embargo, desde 2021 la Secretaría está haciendo esfuerzos de difusión de la existencia de estos fondos a nivel territorial, ya que tradicionalmente el acceso a estos ha sido elitista, es decir, generalmente poblaciones urbanas con acceso a educación superior son las que acceden a estos y han quedado fuera o relegadas, las poblaciones indígenas, mujeres y jóvenes indígenas autoridades ancestrales. De la misma forma, tampoco se financian muchos proyectos o propuestas provenientes de los departamentos del interior de la república.

En su mayoría, quienes acceden a estos fondos son docentes, estudiantes e investigadores de las universidades y, dentro de esas, las que se ubican en la ciudad. Esto evidencia que la oferta educativa de mejor calidad, tanto a nivel de educación primaria y media, como del nivel superior se concentra en las ciudades, manteniendo los privilegios de algunos cuántos.

191 <https://nis.senacyt.gob.gt/portal/index.php/datos/info-fonacyt/11-presupuesto/44-presupuesto-1>

192 Tipo de cambio: Q 7.7* USD \$ 1.00

Por lo que, con el afán de aumentar la accesibilidad de estos fondos a poblaciones tradicionalmente desfavorecidas, las convocatorias se están traduciendo a los principales idiomas mayas en una alianza con la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala. Y paralelamente, se desarrolla una estrategia para la inclusión de mujeres y jóvenes indígenas, debido a que se han identificado importantes barreras de acceso para que estas poblaciones apliquen a estos fondos, por ejemplo, que las organizaciones a las que pertenecen carecen de personería jurídica, poca o nula experiencia en presentación de propuestas escritas, dificultad de manejo del idioma español (por ser su segunda lengua) etc.

También se está promoviendo la investigación consorciada de manera que se propongan propuestas conjuntas entre diversas instituciones y/o sectores. Para esto se hace necesario construir relaciones de confianza, ya que como manifiesta la autoridad de la Senacyt “no hay confianza entre la academia y estos sectores”¹⁹³, y esto puede explicarse por diversas razones históricas, entre las que destaca la falta de comprensión acerca de cómo funcionan los diversos sectores, cuáles son las necesidades de cada uno y cómo se puede colaborar para resolverlas. Posiblemente, esta falta de confianza no sea exclusiva de este sector, sino que tenga raíces o explicaciones más profundas, vinculadas con que somos una sociedad post-conflicto, en la que se requiere reconstruir el tejido social y las relaciones entre diversos sectores sociales. Esto también podría explicarse por la falta de experiencias de trabajo colaborativo entre diversos actores, usualmente acostumbrados a trabajar entre las mismas profesiones, universidades o empresas.

Guatemala, tiene una baja inversión en I+D+i, destinando solamente el 0.03% del PIB, lo cual la coloca dentro de los países que invierten el mínimo en este rubro, ya que dicho porcentaje “es 25 veces menor que el promedio de lo que invierten los países de América Latina y el Caribe”¹⁹⁴. Este presupuesto incluye toda la inversión que se hace a nivel del país, es decir, incluye el presupuesto de la SENACYT, de la Dirección General de Investigación -DIGI- de la Universidad de San Carlos, la inversión de las universidades privadas, sector privado y público en general.

En el siguiente cuadro se compara la inversión como porcentaje del PIB realizada en otros sectores

Tabla 37. Inversión en diversos sectores como porcentaje del % PIB¹⁹⁵

Sector	Inversión
Educación	3.3%
Salud	1.3%
Defensa	0.48%
Vivienda y servicios comunitarios	1.5%
Protección social	1.4%
Actividades recreativas, culturales	0.2%
protección del medio ambiente	0.3%
Investigación + Desarrollo + Innovación	0.03%

Fuente: Elaboración propia con datos de <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/guatemala>

193 Entrevista autoridad SENACYT.

194 Entrevista autoridad SENACYT, minuto 35:29

195 <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/guatemala> recuperado 21/02/2022

El cuadro anterior muestra cómo la inversión en I+D+i es la más baja entre los sectores comparados. Esta situación hace necesario que se prioricen las inversiones realizadas hacia proyectos de investigación e innovación que estén enfocados en coadyuvar a resolver o satisfacer las necesidades básicas del país (salud, seguridad alimentaria, educación, empleo, seguridad, agua y saneamiento, etc.). Lo anterior hace difícil invertir en temas de prospectiva a largo plazo, pues todavía es necesario atender las necesidades urgentes.

La siguiente imagen ilustra el puntaje que Guatemala ha obtenido en cada uno de los pilares utilizados para calcular el índice de innovación, como puede observarse, en una escala de 0-100 el punto más alto es el otorgado a las instituciones (48.8), mientras que el rubro de capital humano para la investigación (18.0) y productos tecnológicos y de conocimiento (17.9) tienen los menores puntajes. Estos dos rubros reflejan la escasa formación y desarrollo de capacidades en el país, tanto para la investigación y, por ende, en la generación de productos tecnológicos y de conocimiento.

Figura 28. Puntajes obtenidos en los pilares utilizados para calcular el índice de innovación

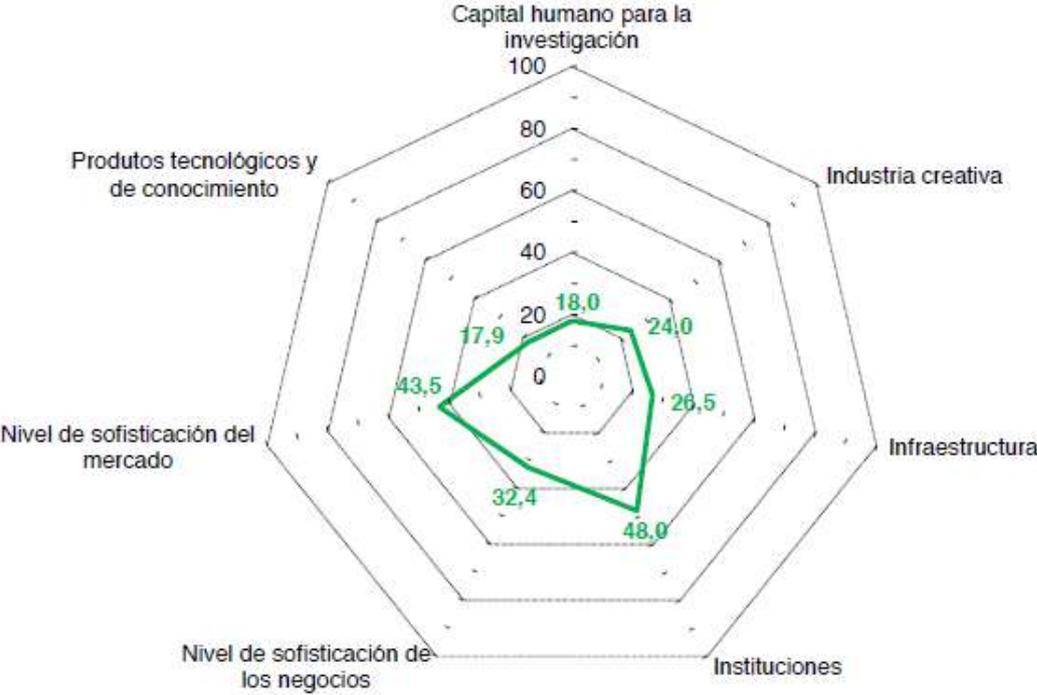


Figura 18: Puntaje de Guatemala en cada uno de los pilares de la innovación (0–100) utilizados para calcular el índice mundial de innovación.
Fuente: INSEAD et al. (2016)

Fuente: Reproducida de Relevamiento de la investigación y la innovación en la República de Guatemala (2017) UNESCO pág. 51 (<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248067>)

En un análisis situacional realizado por SENACYT se identificó un rezago en educación relacionado con ciencia y tecnología, lo cual implica también un retraso en la investigación e innovación y producción científica, es por ello que se concibió como un pilar de la política nacional de desarrollo científico y tecnológico la formación del recurso humano. Esto incluye la generación de programas a nivel nacional que incluyan formación técnica, en pre-grado y

postgrado, para lo cual se están realizando alianzas estratégicas con la cooperación internacional para contar con acceso a oportunidades de formación de alto nivel. Por ejemplo, la universidad estatal está impulsando programas de nivel de postgrado en los que se está priorizando aquellos vinculados a la ciencia y tecnología. Por su parte, las universidades privadas también ofrecen un mayor número de carreras de pregrado orientadas a las ciencias y a la tecnología aplicada.

Sin embargo, estos esfuerzos deben realizarse a nivel del país para que se priorice y aumente la inversión en I+D+i, así como en educación en general. Ya que, la Secretaría reconoce que, de acuerdo a su mandato, se “llega tarde” a intervenir, usualmente en la educación superior. Para revertir esta situación, están realizando esfuerzos conjuntos con el Ministerio de Educación, tales como ferias de ciencias en instituciones educativas, visitas de investigadores y científicos a escuelas para que se conozca su trabajo, para abordar a las poblaciones en edades más tempranas. Ya que los esfuerzos por aumentar la base de vocaciones científicas y tecnológicas en el país, principalmente en las niñas y adolescentes, deben realizarse durante la educación preprimaria y primaria. Esto también, permitirá en el largo plazo mejorar los actuales resultados que se tienen de los estudiantes en las pruebas de ingreso a las universidades, donde se evidencian deficiencias importantes en competencias instrumentales como lectura y matemáticas.

Asimismo, se destaca la necesidad de integrar en el Currículo Nacional Base las competencias, que permitan desarrollar una cultura de investigación, la cultura científica y de considerar la misma escuela y las aulas como «laboratorios», es decir, espacios donde se puede crear, investigar, cuestionar. Esto implica, además, mejorar la formación de los docentes en dichas áreas, así como «desmitificar» algunas asignaturas como difíciles o áreas exclusivamente de hombres, tales como la matemática, la ciencia, la ingeniería, entre otras.

Este panorama resulta desalentador al compararse con otros países de la región, por ejemplo, Costa Rica, el cual invierte 3.06% del PIB en ciencia y tecnología¹⁹⁶. Sin embargo, es importante ver estos países como referentes y reconocer qué han hecho para llegar a donde están ahora, pero teniendo presente siempre la importancia de contextualizar estas inferencias a nuestra realidad. A partir de esto, para el país es importante invertir ahora en ciencia para no sacrificar los recursos, tanto humanos como financieros, en atender coyunturas políticas, económicas y sociales, que, si bien son urgentes, no abren posibilidad de ver al futuro.

10.3 MECANISMOS DE UTILIZACIÓN Y DIFUSIÓN DE CONOCIMIENTOS.

En términos generales, la producción de artículos científicos en un país es un indicador de qué tanta actividad en I+D existe, y las revistas son usualmente el medio que los científicos utilizan tanto para comunicar su trabajo como para comunicarse con la comunidad científica en determinados campos de conocimiento. En el caso de Guatemala, el informe Go-Spin¹⁹⁷ da cuenta que para 2015, el país se encontraba en el lugar 129 en el mundo y en el puesto 16 en la región de América Latina y el Caribe en la producción de artículos científicos. Y dentro de éstas, las ciencias médicas y de la salud son las temáticas predominantes en las publicaciones.

196 <https://forbescentroamerica.com/2019/12/04/costa-rica-invierte-mas-del-3-del-pib-en-actividades-cientificas-y-tecnologicas/> recuperado 16/02/2022

197 Unesco, 2017. Relevamiento de la Investigación y la Innovación en la República de Guatemala. G.A Lemarchand, Editor. Colección Go-Spin de perfiles nacionales en políticas de ciencia, tecnología e innovación, vol 6. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: París.

En esta misma línea, Guatemala ocupa el puesto 32 al hacer el análisis de producción por millón de habitantes para la región de América Latina y el Caribe, superando solamente a Honduras, República Dominicana y Haití.

En cuanto a canales de difusión especializados en educación, no se tiene conocimiento de la existencia de estos a nivel del país. Esto se comprende a la luz de lo expresado por la autoridad de la SENACYT durante la entrevista¹⁹⁸ cuando indica que hasta hace poco (2017) se abrió la línea de investigación social, «Forma CTI» pues históricamente dentro de la Secretaría no se reconocía como «ciencia» a las ciencias sociales, ya que la línea o categoría no estaba creada y los instrumentos y normativa existentes solo daban cabida para propuestas desde las ciencias puras o básicas.

Sin embargo, no deja de ser asombroso que si bien, se reconoce en el discurso la importancia de la formación de recursos humanos en todos los niveles educativos en ciencia y tecnología, en la práctica, aún se seguía cuestionando hasta hace 5 años, si la educación y otras ciencias sociales debían considerarse como ciencia o no. Esto implica que de por sí, la posibilidad de optar a fondos para hacer investigación en estas áreas era nula, y, por ende, mucho menor la oportunidad de comunicar y difundir los resultados en un medio especializado.

Si bien la SENACYT implementó desde 2021 un espacio que se denomina Guate con Ciencia, cuyo propósito es dar a conocer los proyectos que se realizan por científicos guatemaltecos, ya sean financiados o no con los fondos de la secretaría, lamentablemente existe a nivel del país, poca cultura de difusión de los resultados de investigaciones y/o proyectos de innovación. Otro esfuerzo importante anual desarrollado desde 2005 es la CONVERCIENCIA, que es un encuentro de científicos, académicos, sector público y privado cuyo propósito es el conocimiento de temáticas relevantes para la ciencias, tecnología e innovación, así como para el desarrollo del país¹⁹⁹, estos esfuerzos aún no son suficientes y es importante generar más espacios de difusión.

De la misma forma, es escaso el seguimiento acerca del impacto que han tenido o no, estas investigaciones y/o proyectos que se han financiado y qué tanto han contribuido en la transformación de realidades o situaciones nacionales. Esto puede deberse a que hasta el 2021 se establecieron prioridades temáticas que contribuyen a resolver problemáticas nacionales.

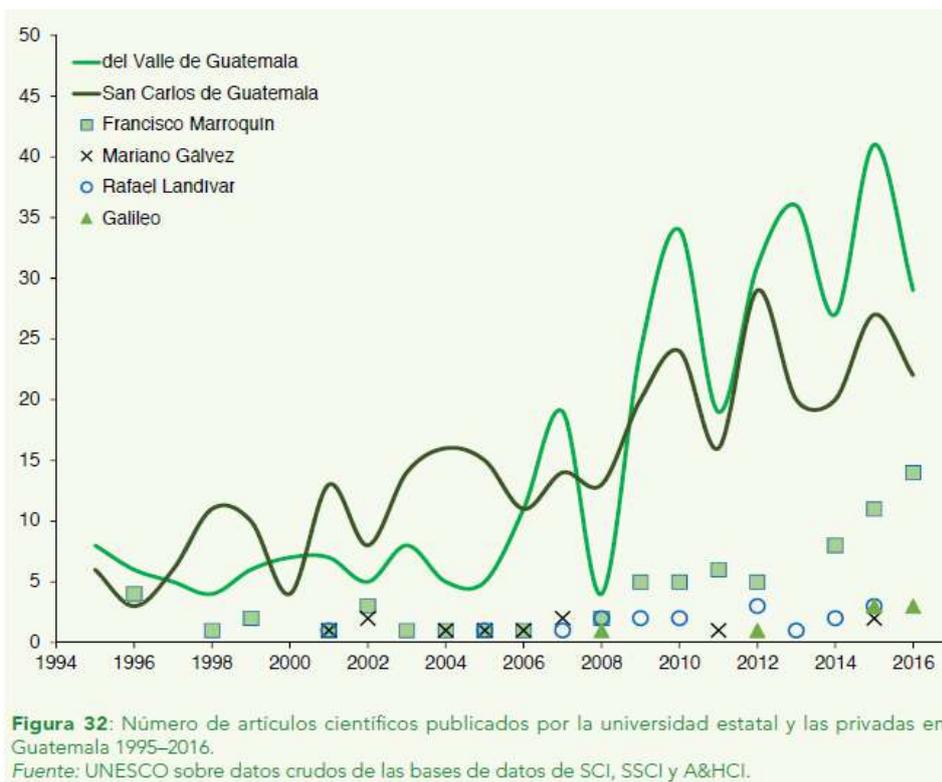
Al realizar un análisis de la producción científica institucional, se observa que durante el período de 1970-2000, el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá -INCAP- era la institución de mayor producción nacional, siendo desplazado posteriormente por la Universidad de San Carlos de Guatemala. A partir de 2007, se observa que la Universidad del Valle de Guatemala destaca como la institución con la mayor cantidad de artículos publicados en revistas internacionales.

La siguiente gráfica compara la producción de artículos científicos entre la universidad estatal y algunas de las universidades privadas del país.

.....
198 Entrevista autoridad SENACYT

199 <https://converciencia.senacyt.gob.gt/portal/recuperado/23/03/2022>

Figura 29. Producción de artículos científicos por las universidades del país



Nota: Reproducida de Relevamiento de la investigación y la innovación en la República de Guatemala (2017) UNESCO pág. 86 (<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248067>)

Como muestra la gráfica anterior, la Universidad de San Carlos de Guatemala (estatal) y la Universidad del Valle de Guatemala son las dos universidades con mayor producción de artículos científicos a nivel nacional. Sin embargo, estos datos deben compararse considerando el tamaño de estas y su presupuesto, para el caso de la universidad estatal para 2019 se reportan aproximadamente 220,000 estudiantes²⁰⁰ y recibe anualmente el 5% de los ingresos tributarios totales del país cifra que equivale a un monto no menor a Q. 3,887,439,787.00 para 2022²⁰¹. En el caso de la Universidad del Valle de Guatemala, reporta aproximadamente 5,000 estudiantes en sus tres campus²⁰² y “anualmente, ejecuta alrededor de la mitad de la inversión en I+D reportada para los sectores público y académico del país por la SENACYT.” (pág 87)²⁰³. Es importante mencionar que la SENACYT no encuesta al sector privado en relación con su inversión en investigación y que las universidades privadas del país no reciben ningún aporte económico del Gobierno.

Al referirnos al número de investigadores en jornada completa por millón de habitantes, la última medición reportaba un total de 411 investigadores, lo cual equivale a 26-27 investigadores en jornada completa, por millón de habitantes. Esta cifra representa 1 / 3 del número que tenía Guatemala a finales de la década de los 70s, considerando el crecimiento poblacional, es posible decir que la proporción se redujo con el paso de los años. Comparativamente con

200 <https://soy.usac.edu.gt/?p=3815> recuperado 16/02/2022

201 <https://lahora.gt/presupuesto-2022-usac-denuncia-una-asignacion-presupuestaria-menor-al-5/> recuperado 16/02/2022

202 Unesco, 2017. Relevamiento de la Investigación y la Innovación en la República de Guatemala. G.A Lemarchand, Editor. Colección Go-Spin de perfiles nacionales en políticas de ciencia, tecnología e innovación, vol 6. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: París.

203 Idem

América Latina, el promedio regional es de 430 investigadores por millón de habitantes, esto implica que los países de la región tienen, en promedio, 16 veces más investigadores por millón de habitantes que Guatemala²⁰⁴.

Estos datos reflejan el poco personal de investigación a tiempo completo que existe en el país. La autoridad de SENACYT reporta que existe un directorio nacional de investigadores, tanto de los que se encuentran dentro y fuera del país, dentro del cual únicamente el 30% de investigadoras son mujeres.

El propósito de las pruebas nacionales es monitorear el avance de logros de aprendizaje en el país e identificar las brechas en las mismas. Pese a que Guatemala tiene alrededor de 15 años llevando procesos de evaluación nacional y participa consistentemente en programas de evaluación internacional como LLECE y PISA, la cultura de la evaluación sigue siendo un gran desafío en los distintos niveles del sistema.

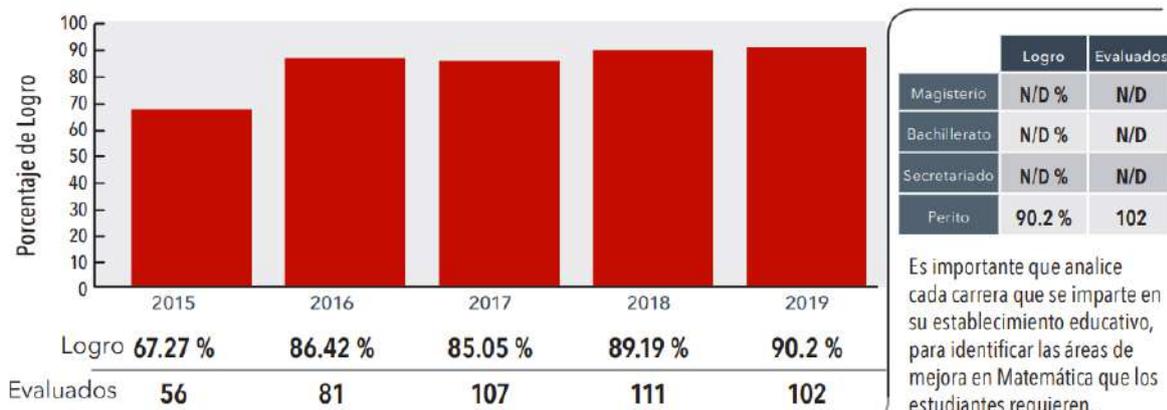
Los resultados se han utilizado como fundamentaciones teóricas de algunas estrategias nacionales como el Programa Nacional de Lectura, la transformación de la formación docente del nivel primario, así como para comparar con mediciones de resultados de programas conducidos por la cooperación internacional, sin embargo, su uso y aplicación ha sido limitado. La cantidad de información que se obtiene a partir de los resultados permite identificar brechas de aprendizaje entre poblaciones y regiones que facilita llevar a cabo intervenciones diferenciadas que aporten a la equidad por lo que existe un gran potencial de mejorar la calidad educativa si se incrementa la utilización de estos resultados.

Debido a que la información se reporta a distintos niveles del sistema (nacional, departamental y local), en el caso de la prueba que se realiza de forma censal en el último año del nivel medio se elaboran reportes individualizados por centro educativo que les permite tener un resultado histórico de su progreso. Estos reportes son enviados a los directores de cada centro educativo y, asimismo, se han realizado talleres y jornadas de capacitación para apoyar en el desarrollo de habilidades para la interpretación de estos reportes y cómo pueden utilizarse para tomar decisiones de mejora específica por centro educativo.

204 Entrevista autoridad SENACYT

Figura 30. Ejemplo de sección de reporte que presenta resultados de progreso

La **tendencia** de Logro en Matemática en el establecimiento **CENTRO EDUCATIVO TECNICO LABORAL KINAL** durante los años 2015 al 2019 ha sido:



N/D significa «no hay datos»; aparece para indicar cuando no hay datos disponibles.

Nota: La cantidad de estudiantes y resultados incluyen a los evaluados de forma extemporánea. Por razones de imagen e ilustración, las gráficas están elaboradas con aproximaciones y los resultados han sido aproximados para presentar números enteros. Los resultados en las bases de datos incluyen hasta 6 decimales, razón por la cual las estimaciones podrían variar.

Es importante que analice cada carrera que se imparte en su establecimiento educativo, para identificar las áreas de mejora en Matemática que los estudiantes requieren.

Fuente: Reproducida informe de resultados para centro educativo de la Evaluación de Graduandos (extracto) (2019) (<https://www.digeduca.gob.gt>)

Las bases de datos con la información de los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales se encuentran disponibles para promover su uso principalmente en el desarrollo de investigaciones educativas, sin embargo, esto es poco frecuente. Un conocido medio periodístico inició su uso para promover el ordenamiento de los centros educativos a partir de los resultados, utilización que el Ministerio de Educación no recomienda debido a las debilidades metodológicas que pueden presentar este tipo de análisis. Además, se considera que estos listados de ordenamiento no aportan a la cultura de evaluación para la mejora continua que se pretende impulsar en el país.

En el caso de la primaria, las evaluaciones que se llevan a cabo utilizan como referencia el Currículo Nacional Base, especialmente porque fue una forma de determinar qué tanto se implementa este en las aulas. Con estos resultados se realizan reportes de resultados con una orientación más pedagógica para los docentes, principalmente porque solicitan orientaciones para mejorar las brechas de aprendizaje. Pese a esto, los resultados aún no han sido utilizados para la actualización o reforma curricular a lo interno del Ministerio de Educación

En casos muy específicos, los resultados de las evaluaciones nacionales son un insumo para la evaluación de programas educativos. Esto sucede principalmente con programas que son financiados por un organismo internacional o banco de desarrollo y que están interesados en utilizarlos como línea base y para comparar los resultados específicos de la intervención realizada. Por ejemplo el programa de Éxito escolar en el ciclo básico consideró como indicador de resultado el Promedio del porcentaje de respuestas correctas de estudiantes del ciclo básico en matemática a partir de la administración de una prueba estandarizada.

10.4 RESUMEN DE LOS DESAFÍOS Y LAS LAGUNAS DE CONOCIMIENTO

Después de desarrollar este capítulo es posible afirmar que la conformación de un ecosistema I+D+i es un desafío a nivel de país. Estos temas, cruciales para el desarrollo del país, usualmente quedan desdibujados e invisibilizados dentro de las prioridades nacionales debido a las necesidades emergentes que es preciso atender, sin embargo, esto provoca que se perpetúe el círculo vicioso que los mantiene relegados en cuanto a la asignación de recursos financieros, humanos y materiales y sin que se consideren prioridades nacionales.

Aumentar la inversión, tanto pública como privada, destinada a I+D+i es un imperativo, así como generar un sistema de incentivos que estimulen dicha inversión. En el país, la industria local invierte poco o casi nada en actividades de investigación e innovación, lo cual hace que los fondos disponibles para estas actividades queden reducidos a los que se asignan de inversión pública.

Es importante comprender que esta es una tarea de largo plazo, que inicia con el desarrollo de competencias, desde la educación primaria, para la promoción de la ciencia, la investigación, la integración de tecnología e innovación. Todas estas son fundamentales para fomentar vocaciones científicas y asimismo, mejorar la formación de los docentes en estas áreas. Los resultados de estas acciones, en el largo plazo también coadyuvan a aumentar la producción científica, la presentación de proyectos de investigación e innovación y en general, que se optimicen los fondos concursables destinados a estas iniciativas y no se declaren desiertos debido a que no hay iniciativas presentadas.

En este mismo sentido, si bien se han iniciado los pasos necesarios para acercar y reducir las brechas de acceso a fondos de difusión de ciencia y tecnología en poblaciones indígenas y vulnerables, es imperativo continuar haciéndolo intencionadamente. En el caso de las poblaciones indígenas, la exclusión se inicia desde el acceso a la educación formal, los escasos o pocos materiales existentes en idiomas mayas y la escasa o nula valoración de la ciencia y tecnología existente detrás de los conocimientos ancestrales de estas poblaciones.

Por otra parte, la divulgación de los resultados de ciencia y tecnología es también un desafío importante para relevar los esfuerzos y trabajos de la comunidad científica en el país. Si bien existen algunas iniciativas al respecto tales como, Guate con ciencia y la Convergencia, que es un encuentro anual que reúne científicos, académicos, sector público y privado para abordar temáticas relevantes a la ciencia y tecnología, aún son escasos los espacios en diversos formatos para divulgar estos resultados. En el caso de las ciencias sociales, y en específico la educación, aún es más difícil identificar investigaciones o innovaciones, así como espacios especializados para la difusión de resultados en estas áreas del conocimiento.

Lo anterior, evidencia que es una necesidad acercar al sector productivo y académico en el país, actualmente son escasos los vínculos existentes entre ambos. Esto, en el largo plazo, no solo aumenta la posibilidad de contar con un mejor perfil de país atractivo para inversiones, no solo empresariales, sino en investigación y desarrollo de tecnología y emprendimientos. Y a la vez, potencia la posibilidad de conectar la demanda y oferta de la formación de recursos humanos en ciencia y tecnología, así como contribuir al desarrollo de proyectos conjuntos que contribuyan al desarrollo del país.

En cuanto a la formación y disponibilidad de profesionales en ciencia y tecnología, es un desafío para el país, no solo aumentar el número de estudiantes pre-grado en estas áreas, sino también generar la oferta de maestrías y doctorados, la cual es aún escasa. En este mismo orden de ideas, un sistema de becas para estudiantes de postgrado contribuiría a reducir alguna de las barreras para hacer accesible estos programas. Sin olvidar que un aspecto clave es contar con un marco normativo que asegure la calidad de estos programas y que promueva, por medio de procesos de acreditación, la excelencia académica.

En cuanto a lagunas o brechas de conocimiento, es fundamental que se promueva la realización de investigación e innovación en educación, concretamente en metodologías, y recursos para mejorar la calidad del proceso de enseñanza aprendizaje y, sobre todo, cómo responder a la interculturalidad del país. Esto requiere el liderazgo del Ministerio de Educación que promueva una visión amplia respecto de la importancia de la ciencia y tecnología en la educación desde temprana edad, así como del enfoque STEAM, facilitando que se articulen esfuerzos en esta línea y ampliar la posibilidad de contar con más vocaciones científicas.

De la misma forma, es preciso cerrar las brechas en cuanto al acceso a la ciencia y tecnología para que no sea elitista. Esto requiere investigar acerca de cómo fortalecer un enfoque de ciencia abierta, para que sea cercana y abierta para todas las poblaciones. Lo anterior, es posible si se cuenta con una visión inclusiva de país y esfuerzos intersectoriales de largo plazo.

También continúa siendo una laguna de conocimiento la generación de una política de reinserción de científicos e investigadores que se encuentran en el extranjero ya sea estudiando o trabajando. Actualmente, la mayoría de los que retornan después de una beca en el extranjero se reinsertan como docentes a nivel universitario, sin embargo, hay algunos que indican que las condiciones laborales no son las esperadas ni pueden compararse con lo que los países anfitriones les ofrecían, lo que desalienta el deseo de regresar. Es preciso identificar si estas pobres condiciones laborales que se ofrecen no están estimulando una fuga de cerebros en el país.

El reconocimiento y conocimiento vinculado con la ciencia ancestral continúa siendo una laguna de conocimiento profunda. Es importante construir confianza con las poblaciones indígenas para identificar, reconocer y visibilizar dichos saberes ancestrales. El siguiente paso sería aplicar dichos conocimientos, ya que las organizaciones manifiestan no querer que se “expropien” estos conocimientos por extranjeros, ya que han tenido experiencias de apropiación de sus conocimientos. Por lo que es necesario seguir investigando diferentes formas respetuosas de hacer compatible los conocimientos de los pueblos originarios y occidentales.

Si bien Guatemala tiene ya un recorrido en la participación y realización de pruebas internacionales y nacionales, lo cual puede considerarse un aporte en la construcción de una cultura de evaluación en el país, aún existen lagunas de conocimiento relacionadas con cómo incrementar la utilización de estos resultados para generar investigación, como insumo para actualizaciones o reformas curriculares, identificación de buenas prácticas, entre otras. En síntesis, es imperativo que los resultados obtenidos en las evaluaciones sirvan de insumo para generar evidencia que informe la política pública educativa.

REFERENCIAS

- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*. Conadur/Segeplán. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/GuatemalaPlanNacionaldeDesarrollo2032.pdf>
- Constitución De La República De Guatemala > TITULO II > CAPITULO II > SECCION CUARTA : Ley de Guatemala*. (1985). Justicia Guatemala. Recuperado 8 de febrero, 2022, de <https://guatemala.justia.com/nacionales/constitucion-de-la-republica-de-guatemala/titulo-ii/capitulo-ii/seccion-cuarta/>
- Costa Rica invierte más del 3% del PIB en actividades científicas y tecnológicas*. (2019, December 4). Forbes Centroamérica. Recuperado 16 de febrero, 2022, de <https://forbescentroamerica.com/2019/12/04/costa-rica-invierte-mas-del-3-del-pib-en-actividades-cientificas-y-tecnologicas/>
- Lozano, E. (2019, Febrero 4). La Tricentenaria: una universidad en expansión | Soy Usac. Recuperado 16 de febrero, 2022, de <https://soy.usac.edu.gt/?p=3815>
- SENACYT. Recuperado 23 de marzo, 2022 de <https://converciencia.senacyt.gob.gt/portal/>
- Unesco. (2017). *Relevamiento de la Investigación y la Innovación en la República de Guatemala*. G.A (Colección GOàSPIN de perfiles nacionales en políticas de ciencia, tecnología e innovación ed., Vol. 6). Lemarchand. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248067/PDF/248067spa.pdf.multi>

CAPÍTULO 11

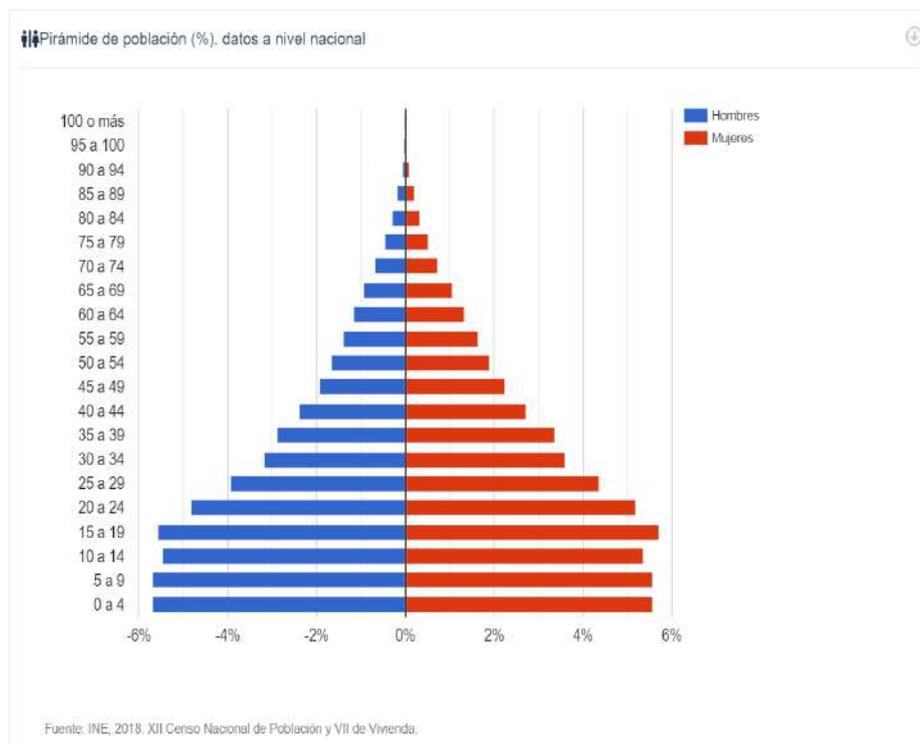
GRUPOS VULNERABLES Y DESFAVORECIDOS

11.1 BRECHAS DE GÉNERO: TENDENCIAS Y POLÍTICAS.

La interpretación de las brechas de género en Guatemala es compleja, principalmente porque este factor se intersecta con la identidad étnica o la pobreza que las intensifica.

La distribución de hombres y mujeres en el país es bastante homogénea. Las diferencias mínimas que existen están a favor de los hombres en los primeros años, pero luego, a partir del rango de edad de 15 a 19, estas pequeñas diferencias son a favor de las mujeres. La brecha, aunque sea menor a medio punto porcentual se incrementa en el rango de edad de 35 a 39 y luego se reduce.

Figura 31. Pirámide de la población guatemalteca a partir de los resultados del Censo 2018



Fuente: Reproducida de INE, 2018 XXII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda (2018) (<https://www.censopoblacion.gt/>)

Con relación al acceso al sistema educativo la población en general se acerca a una matrícula distribuida de forma igualitaria con una diferencia de dos puntos porcentuales a favor de los hombres. Esta se incrementa en el nivel medio ciclo básico donde son alrededor de 6 puntos porcentuales, siempre a favor de los hombres. En la siguiente tabla se pueden observar los datos al 2020.

Tabla 38. Matrícula de la población escolar, 2020

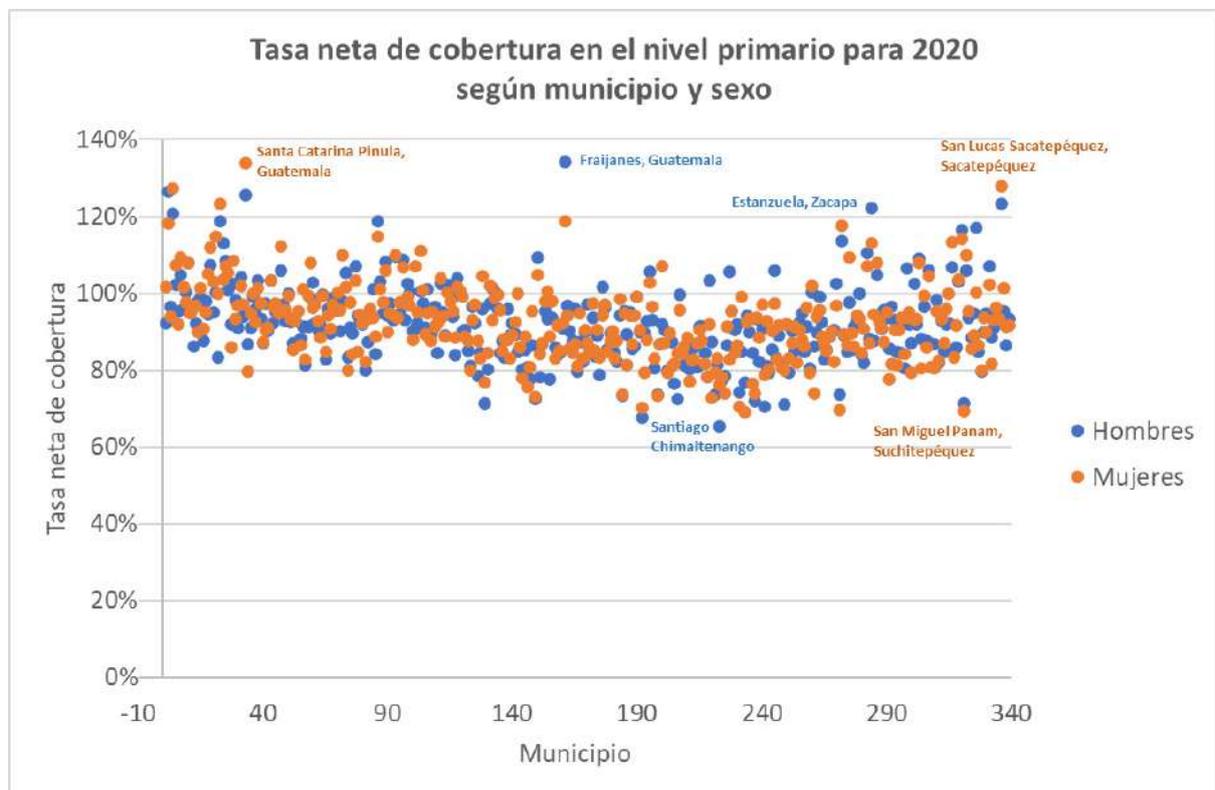
Descripción	Total Nacional		Hombres		Mujeres	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Total de inscritos	4,123,448	100	2,119,837	51	2,003,611	49
Preprimaria	597,195	14	302,445	51	294,750	49
Primaria	2,348,398	57	1,210,536	52	1,137,862	48
Básico	763,561	19	403,285	53	360,276	47
Diversificado	414,294	10	203,571	49	210,723	51

Fuente: MINEDUC/DIPLAN, 2021

Con relación a la tasa de cobertura neta, se ha considerado el indicador de tasa neta como un indicador de eficiencia. Con la actualización de los indicadores debido a la información producida por el Censo 2018, la tasa neta de cobertura a nivel nacional, para 2020 fue para la preprimaria 61%, primaria 94%, básico 49% y para diversificado 26%. A nivel departamental Guatemala presenta las tasas más altas y Huehuetenango y Totonicapán, departamentos con alta presencia indígena, las más bajas.

En el caso de la primaria, al analizar los datos se observa que hay municipios que resaltan para el caso de las niñas inscritas: Santa Catarina Pinula (Guatemala) 134%, San Lucas Sacatepéquez (Sacatepéquez) 128%; y para los niños: Fraijanes (Guatemala) 134% y Estanduela (Zacapa) 122%. Las tasas más bajas las reportan los niños de Santiago (Chimaltenango) 65% y las niñas de San Miguel Panam (Suchitepéquez) con el 69%.

Figura 32. Tasa neta de cobertura en el nivel primario por municipio y sexo del estudiante para 2020



Fuente: Ponciano (2022)

En la figura anterior se observa que hay municipios con una tasa de cobertura mayor a 100 por lo que puede deberse al desplazamiento de estudiantes de otros municipios que estudian en un municipio distinto a donde habitan, como es el caso de Santa Catarina Pinula a donde llegan estudiantes de la Ciudad Capital por la calidad del servicio educativo.

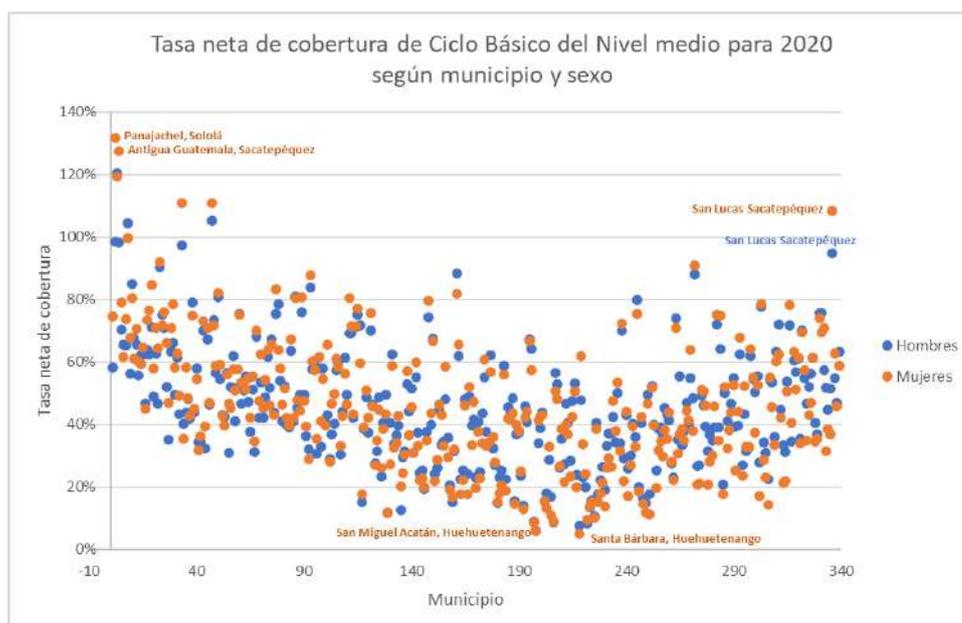
Las brechas mayores entre ambos grupos están en un rango de 10 a 17 puntos porcentuales a favor de las niñas en 17 municipios y hay diferencias a favor de los niños en un rango de 10 a 23 puntos porcentuales en 11 municipios del país²⁰⁵.

En el caso del ciclo básico, la situación de los jóvenes cambia radicalmente en comparación con el nivel primario. De cada 100 niños en edad de estudiar en este nivel, solamente 49 están inscritos formalmente. A nivel local, de 340 municipios que hay en país, 208 no alcanzan el 50% de cobertura y los datos más preocupantes se encuentran en Huehuetenango con un 24.7% de cobertura y a nivel de municipio tiene las inscripciones más bajas del país: San Miguel Acatán y Santa Bárbara 6%; Colotenango, San Juan Atitán y San Gaspar Ixchil el 9% (Ponciano, 2022).

A nivel municipal según sexo, las adolescentes reportan las tasas más altas de cobertura: Panajachel (Sololá) 132%, Antigua Guatemala (Sacatepéquez) 127%, San Lucas Sacatepéquez (Sacatepéquez) 108; así como también ellas reportan las más bajas: Santa Bárbara (Huehuetenango) 5% y San Miguel Acatán (Huehuetenango) 6% (Ponciano, 2022).

En el caso de Huehuetenango 28 de sus 32 municipios tienen una tasa neta de cobertura de 50 o menos para los hombres y en el caso de las mujeres es en 26 municipios. Cabe resaltar que este departamento es fronterizo con México. En un reporte realizado por la BBC²⁰⁶ se llama a este departamento como el «epicentro de la emigración de Guatemala hacia Estados Unidos».

Figura 33. Tasa neta de cobertura en el Nivel Medio Ciclo Básico por municipio y sexo del estudiante (2020)



Fuente. Ponciano (2022) con base de datos MINEDUC

205 No se tomaron en cuenta las diferencias en un rango menor a 10%.

206 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47493586>

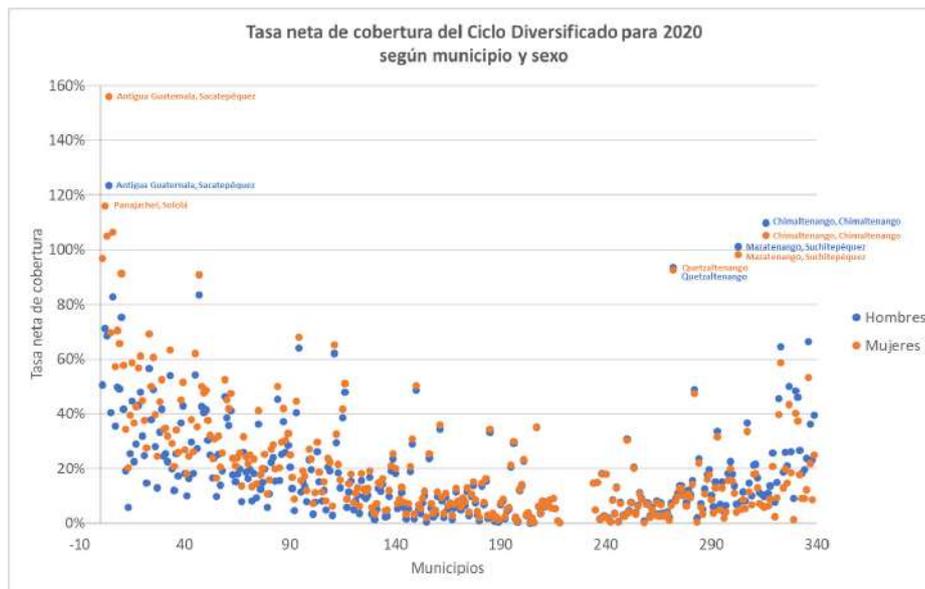
A diferencia del gráfico anterior, se observa que los datos se encuentran más dispersos en este ciclo educativo.

En el Ciclo Diversificado del nivel medio podemos apreciar que la oferta educativa disminuye enormemente. En este sector, la mayor cantidad de los centros educativos que ofrecen la formación se encuentran en el sector privado y ubicado en zonas urbanas. Por lo que los jóvenes tienen que movilizarse de un área a otra en el caso que continúen sus estudios.

La tasa de cobertura neta en el país para 2020 fue de 26%. En 15 municipios no reportan inscripción en este nivel por lo que es muy probable que no exista la oferta. En 204 municipios tienen entre el 1 y 19%, 74 entre el 20 y 39%, 31 entre el 40% y 59%, 12 entre el 60% y 94 % y 3 más de 100% (Ponciano, 2022).

En el siguiente gráfico se observa como la gran mayoría de puntos se posiciona en la parte baja del gráfico y como la tasa neta supera el 100% en municipios que son las cabeceras departamentales.

Figura 34. Tasa neta de cobertura en el Nivel Medio, Ciclo Básico por municipio y sexo del estudiante (2020)



Fuente: Ponciano (2022) con base de datos MINEDUC

Al analizar las tasas de repitencia por sexo, se observa que consistentemente son menores en las mujeres. El nivel educativo donde más repiten es en la primaria. Con relación a la deserción, la tasa se mantiene similar en ambos grupos, en la primaria y el ciclo básico. En el ciclo diversificado, se ve una diferencia mayor entre ambos grupos, siendo esta diferencia a favor de las niñas.

El informe de PISA-D da más información con relación a lo que sucede con los estudiantes de 15 años que se encuentran en el Nivel Medio, Ciclo Básico. Este establece que el nivel socioeconómico, el sexo del estudiante y el ausentismo también son factores que influyen en la repitencia. Alrededor del 42% de los estudiantes guatemaltecos, provenientes de entornos desfavorecidos socioeconómicamente, reportó en el estudio haber repetido un grado frente a un 31% de jóvenes que provienen de contextos socioeconómicamente más altos. Al comparar

entre hombres y mujeres, casi el 42% de los hombres reportó haber perdido al menos un año frente a un poco más del 30% de las mujeres. Esta diferencia puede indicar que las mujeres al perder un grado abandonan los estudios, ya que, en la representación total, las adolescentes en el nivel medio son el 45% de su población, frente a los hombres que representan el 50% (Ministerio de Educación, 2018).

En el país se llevan a cabo mediciones de aprendizaje en 1, 3 y 6 de primaria. Las diferencias de resultados entre hombres y mujeres existen, siendo en su mayoría a favor de las mujeres en lectura y a favor de los hombres en matemática.

En el estudio Regional Comparativo y Explicativo ERCE 2019 que midió el aprendizaje en estudiantes en 3 y 6 de la primaria encontró brechas de resultados en ambos grados. En 3 primaria la brecha alcanzada en lectura es a favor de las niñas y en 6 grado no existe diferencia. En matemática 3 no existen diferencias entre ambos grupos, pero en el resultado de 6 sí la hay. En el resultado de Ciencias tampoco hay diferencias significativas en los resultados.

Los resultados obtenidos en PISA-D reportan también diferencias de resultados por sexo, a favor de las mujeres en lectura, a favor de los hombres en matemática y en ciencias no se encuentran estas diferencias (Ministerio de Educación, pág. 63).

Población fuera de la escuela

En el estudio de PISA -D se presenta un modelo de zonas de exclusión con el propósito de caracterizar a la población de alrededor de 15 años que se encuentra fuera de la escuela. Este consta de seis zonas con particularidades, pero además una séptima zona de quienes han logrado permanecer.

A continuación, se presenta la distribución de estas zonas, presentando las diferencias por sexo.

Figura 35. Distribución de jóvenes en las zonas de exclusión por sexo

Mujer	10.5 %	20.0%	26.4 %	27.8%	7.7%	7.8%
Zonas de exclusión	Zona 1: nunca se matricularon en la escuela	Zona 2: ingresaron a primaria, pero la abandonaron sin concluirla	Zona 3: continúan en la primaria a pesar de tener la edad para estar cursando el nivel medio	Zona 4: dejaron de estudiar después de concluir la primaria	Zona 5: iniciaron el ciclo básico, pero lo abandonaron	Zona 6: están inscritos en el nivel medio, pero no asisten regularmente
Hombre	7.6 %	14.2 %	42.1 %	18.9 %	5.2 %	12.0 %

Nota: Reproducida de Guatemala en Pisa-D: Jóvenes fuera de la escuela (2020)

(https://www.MINEDUC.gob.gt/digeduca/documents/pisa/jovenes_fuera_del_sistema/PISA-D-JFE.pdf)

La figura 35 reporta que las zonas de exclusión afectan de forma distinta a los hombres y a las mujeres. En la zona de exclusión 1 se observa que el acceso a la educación está más restringido para las mujeres, debido a que el 10.5% de ellas nunca ingresó a la escuela en comparación con el 7.6% de los hombres. Esta desventaja de las mujeres se observa también en las zonas de exclusión 2, 4 y 5. Quiere decir que las mujeres ingresan en menor proporción al sistema educativo y abandonan más sin concluir el nivel o ciclo en comparación con los hombres (Ministerio de Educación, pág. 43).

Población que no estudia ni trabaja

La población joven que no estudia ni trabaja en el rango de 13 a 15 años en mujeres es del 9.0% y los hombres del 15.6%, al considerar el rango de 16 a 18 años este porcentaje incrementa. En el caso de las mujeres es del 16.6% y en el caso de los hombres del 22.5% (UNFPA/CONJUVE, pág. 69).

La actividad principal reportada en el caso de las mujeres fue en su mayoría participar de los quehaceres del hogar.

Tabla 39. Matrícula de la población escolar, 2020

	Hombres		Mujeres		Urbano		Rural	
	13-15	16-18	13-15	16-18	13-15	16-18	13-15	16-18
Ninguno	15.4	15.2	15.4	12.8	9.3	8.7	18.5	16.1
Primaria	80.8	27.7	75.2	54.6	80.4	46.1	74.2	52.9
Básico	3.8	29.7	9.4	24.5	10.2	30.3	7.3	22.2
Diversificado	0.0	27.4	0.0	7.7	0.0	14.9	0.0	8.3
Población que no estudia ni trabaja	15.6	22.5	9.0	16.6	8.0	16.3	11.2	18.1

Fuente. UNFPA/CONJUVE, a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos - Guatemala 2019

Programas de MINEDUC que atienden la temática de género

El Currículo Nacional Base del país considera dentro de sus nueve ejes un eje específico llamado «Equidad de género, de etnia y social». Dentro de estos ejes se encuentran los componentes de: Equidad e igualdad, Género y autoestima, Educación sexual VIH/SIDA, equidad laboral, equidad étnica y equidad social. Este eje se refiere, fundamentalmente, a la relación de justicia entre hombres y mujeres de los diferentes pueblos que conforman el país. Requiere, por lo tanto, del reconocimiento, aceptación y valoración justa y ponderada de todos y todas en sus interacciones sociales y culturales (Currículo Nacional Base). A pesar de que la temática de género se encuentra presente en el CNB esto no asegura que efectivamente se lleve a cabo este abordaje en las aulas, principalmente porque no existen documentos desarrollados por el Ministerio de Educación específicamente para el abordaje de la temática en los diferentes niveles educativos.

En 2010 el MINEDUC inició un proceso de institucionalización de la perspectiva de equidad de género y étnica en el marco de lo establecido en la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades. Luego, en el 2011 se crea la Unidad de Género con pertinencia étnica dentro de la dirección que se encargaba de los procesos de planificación dentro del mismo ministerio. El propósito de esta unidad era de asesorar, acompañar y apoyar la implementación de la política en los procesos que llevaba a cabo el MINEDUC. La Unidad fue perdiendo presencia dentro del MINEDUC, hasta quedar invisibilizada y sin mostrar resultados para la concreción de la política. Monzón AS et al (2017) menciona que en la gran mayoría de las escuelas se enseña contenidos relacionados con la biología (por ejemplo, la menstruación, el embarazo y el parto), con poco énfasis en la comunicación con la pareja, la toma de decisiones informadas, el uso de anticonceptivos, las relaciones de género, y los derechos sexuales y reproductivos (pág. 45).

El Ministerio de Educación ha llevado a cabo algunas capacitaciones aisladas para docentes que no han tenido vinculación con lo que efectivamente sucede en las aulas. Monzón AS et al (2017) menciona en los hallazgos del estudio «De la Normativa a la Práctica: la Política y el Currículo de Educación en Sexualidad y su Implementación en Guatemala» que dentro de los principales problemas que reportan los docentes para impartir las clases de Educación Integral en Sexualidad es la falta de tiempo, materiales y recursos y de capacitación. La intensidad con la que este tema tiene presencia en la agenda educativa del Ministerio depende de la postura de la administración de turno y la comprensión de la importancia de la temática.

No obstante que el país cuenta con una legislación y una política nacional dirigidas a propiciar la igualdad entre género, las más recientes administraciones de Gobierno han obviado estos instrumentos y establecido una agenda que invisibiliza la desigualdad de género y que la hace casi inexistente dentro del sistema educativo.

Embarazos en adolescentes

El observatorio de Salud reproductiva reporta que para el año 2021 hubo un total 72,077 registros de nacimientos de madres de 10 a 14 años. La Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y trata de personas²⁰⁷ establece que siempre se comete delito cuando la persona sea menor de catorce años o cuando sea una persona con incapacidad cognitiva aun cuando no medie la violencia física o psicológica.

Tabla 40. *Edades de las madres y registro de embarazos al año 2021*

Edad	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	Total
Cantidad	2	11	61	412	1,555	4,538	9,472	14,595	194,455	21,976	72,077

Fuente. Osar, Guatemala <https://osarguatemala.org/embarazos-y-registro-de-nacimientos-2021/>

En 2017 se definió el Plan Nacional de Prevención de Embarazos en Adolescentes en Guatemala, 2018 - 2022 PLANEA con el objetivo de contribuir al desarrollo integral de niñas y adolescentes de Guatemala mediante la reducción de embarazos en estas etapas de la vida bajo un marco de cumplimiento de los derechos humanos.

El plan presenta cuatro ejes estratégicos dentro de los cuales está el de servicios integrales y diferenciados de salud, según los estándares de calidad para adolescentes Educación Integral en Sexualidad que esperaba contar con el resultado esperado de niños, niñas y adolescentes con conocimientos y destrezas en educación integral en sexualidad para la toma de decisiones libres e informadas (Vicepresidencia, Pág. 10).

En el estudio De la normativa a la práctica: la Política y el Currículo de Educación en Sexualidad y su implementación en Guatemala, se reconoce que Guatemala cuenta con una amplia legislatura que sustenta la Educación Integral en Sexualidad (EIS) sin embargo las acciones que se han llevado a cabo son muy puntuales y de escasa cobertura nacional (Ana et al. pág. 1).

207 Decreto Número 9-2009 [Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas] 2009 http://observatorio.mp.gob.gt/wordpress/wp-content/uploads/2019/10/ley-contra-la-violencia-sexual-explotacion-y-trata-de-personas_-_decreto_9-2009_-_guatemala.pdf

La educación en sexualidad que ofrece el estado no se da de forma integral. Se abordan principalmente temáticas referidas al VIH/Sida, ITS, embarazos, órganos genitales y otros. No se tiene una perspectiva integral de su abordaje desde el marco de derechos humanos (Monzón et al. pág. 19).

La formación en EIS en el MINEDUC ha tenido altas y bajas que dependen principalmente de las posiciones personales de las autoridades de turno ante esta temática, no logrando contar con resultados concretos de acciones de prevención ante esta temática afectando más a quienes tienen menos acceso a información.

Las mujeres adolescentes de 15 a 19 años sin ningún tipo de estudios o con solo los de enseñanza primaria tienen una probabilidad hasta cuatro veces más alta de empezar a tener hijos frente a las que han cursado estudios de enseñanza secundaria o superior. Esta probabilidad también incrementa al considerar a las mujeres de hogares que se encuentran en el quintil más bajo del índice de riqueza hasta cuatro veces mayor frente a quienes se agrupan en el quintil más alto de riqueza (Organización Panamericana de la Salud, pág. 66).

Como se indicó antes, esta situación sucede a pesar de que existen políticas y mandatos legales en sentido diferente, lo que significa que se establece una agenda de Gobierno que avanza solamente en los temas que son de su interés.

En el caso de la Ley de Desarrollo Social²⁰⁸ establece en la temática educativa en población (Artículo 29), que es necesario diseñar, impulsar y hacer accesibles a todas las personas programas específicos de educación sexual. En esta misma ley se establece que la educación sexual está orientada a desarrollar valores y principios éticos y morales sustentados en el amor, comprensión, respeto y dignidad, así como fomentar estilos de vida saludable y un comportamiento personal basado en una concepción integral de la sexualidad humana en sus aspectos biológico, psicosocial y del desarrollo integral de la persona (Artículo 31, inciso 2).

La Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres PNPDIM y el Plan de equidad de oportunidades PEO 2008-2023²⁰⁹, establece en el eje de Equidad educativa con Pertinencia Cultural el garantizar la educación sexual en todos los niveles del sistema educativo con pertinencia cultural, científica y humanística.

11.2 DIVERSIDAD Y EDUCACIÓN INTERCULTURAL

Discapacidades

El Congreso de la República aprobó en 2007 la Ley de educación especial²¹⁰ con el objeto de asegurar el acceso a los servicios y la atención educativa con calidad en un marco de igualdad de oportunidades y condiciones.

208 DECRETO NÚMERO 42-2001 [LEY DE DESARROLLO SOCIAL] 2001 https://data.miraquetemiro.org/sites/default/files/documentos/LeyDesarrolloSocial%20-%20EIS%20-%20Guatemala_0.pdf

209 http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Derechos%20Humanos/Politica%20Promoci%C3%B3n%20y%20desarrollo%20Mujeres%202008-2023.pdf

210 LEY DE EDUCACIÓN ESPECIAL PARA LAS PERSONAS CON CAPACIDADES ESPECIALES DECRETO NÚMERO 58-2007 publicado el 5 de marzo de 2008

La atención a los estudiantes con discapacidad inicia en 1945 en el sector privado con la fundación de la Escuela para niños ciegos Santa Lucía, por el Comité Prociegos y Sordos de Guatemala y en 1962 se crea el Instituto Neurológico de Guatemala para atender a personas con discapacidad intelectual. Esta institución inicia con la formación del recurso humano en esa área (ASCATED, pág. 15).

En 1974 se crea la primera institución de gobierno para brindar servicio a la población con retraso mental que se le llamó Centro de rehabilitación de niños subnormales Alida España de Arana (ASCATED, pág. 16). A partir de 1977 las Universidades ofrecen las carreras técnicas en educación especial, terapia del lenguaje y orientación escolar (ASCATED, pág. 15).

En 1985 se inicia con el Programa de Aulas integradas (PAIME) que funcionaba en escuelas del nivel primario de la Ciudad capital y contaba con un enfoque de integración. A finales de la década de los ochenta los padres de familia impulsan iniciativas a nivel departamental, buscando respuesta a la necesidad de atención de sus hijos. Estos movimientos continúan en la siguiente década y se inician procesos de formación a través de diplomados promovidos por la ASCATED. En esta época se inicia la creación de los primeros puestos docentes presupuestados y se oficializan diez centros educativos de educación especial (ASCATED, pág. 15).

En 1995 se crea el Departamento de educación especial en el Ministerio de Educación con el soporte de un marco legal con el propósito de coordinar acciones dirigidas a la población con necesidades educativas especiales.

En 2005 el Ministerio de Educación emite el Acuerdo Gubernativo 118-2005 que contiene disposiciones para mejorar la atención que reciben los estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas o no a discapacidad²¹¹. La Unidad de Educación Especial, que era parte de una dirección general, gestionaba las acciones de formación de docentes, desarrollo de material de apoyo para docentes, y se vigiló la visibilización de la población en procesos regulares del Ministerio de Educación tales como la definición del reglamento de evaluación de los aprendizajes o la obligación de incorporar en los diseños de infraestructura las condiciones que facilitaran el acceso.

En 2008, el Congreso de la República publica la Ley de Educación Especial para las personas con capacidades especiales y agrega a la misma la creación de la Dirección General de Educación Especial que dentro de sus funciones está: proveer a los estudiantes acceso a un curriculum educativo de calidad, estrategias para la detección y atención temprana de estudiantes con capacidades especiales, promover y normar en el ámbito educativo, proporcionar asesoría y apoyo técnico, diseñar programas de capacitación de docentes, suscribir convenios para implementar programas de educación, ser el rector de los servicios de educación especial, entre otros.

La Dirección de Educación Especial DIGEESP ha realizado esfuerzos para registrar a los estudiantes con algún tipo de discapacidad en el sistema de información del Ministerio de Educación, asignándoles un código personal a cada uno pese a las limitaciones de contar

.....
211 Decreto Número 58-2007 Ley de Educación Especial para las personas con capacidades especiales Congreso de la República de Guatemala. 13 de noviembre, 2017. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/689D3745FCFB2DB05257D55006DA9FD/\\$FILE/D058-2007.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/689D3745FCFB2DB05257D55006DA9FD/$FILE/D058-2007.pdf)

con diagnósticos especializados o monitoreo que verifiquen la veracidad de la información reportada, principalmente el tipo de discapacidad identificada.

La ventaja de contar con este código personal es que permite dar seguimiento a la trayectoria educativa de los estudiantes.

A continuación, se presenta la matrícula de estudiantes registrados en los últimos siete años.

Tabla 41. Matrícula de la población con necesidad educativa especial asociada o no a discapacidad 2015-2021

Necesidad educativa o discapacidad	Año						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Discapacidad Auditiva	2,884	2,002	2,094	1,975	1,849	1,751	1,574
Discapacidad Física o Motora	3,107	2,106	2,137	1,850	1,797	1,887	1,884
Discapacidad Intelectual	8,645	5,683	6,033	5,395	5,072	6,559	6,395
Discapacidad Mental						4	10
Discapacidad Múltiple	1,194	951	1,333	942	955	954	792
Discapacidad Visual	4,346	2,320	2,086	1,487	1,614	1,518	1,225
Espectro Autista	922	576	612	639	762	859	687
Gente de Talla Pequeña	209	119	117	109	115	91	100
Necesidad educativa especial no asociada a discapacidad (según documentación)	5	1,073	1,568	2,059	2,387	2,062	2,006
Necesidad educativa especial no asociada a discapacidad (sin documentación)	3	4,931	8,331	8,470	9,643	7,994	6,944
Total General	21,315	19,761	24,311	22,926	24,194	23,679	21,617

Fuente. DIGEESP, 2021

La mayor población con necesidades educativas especiales asociadas o no a una discapacidad se encuentra en el nivel primario y luego la población se reduce sustancialmente en los niveles siguientes.

Tabla 42. Matrícula de la población con necesidad educativa especial asociada o no a discapacidad por nivel educativo 2015-2021

Nivel educativo	Año						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Preprimaria	1,728	1,778	2,374	2,467	2,467	2,201	1,461
Primaria	15,812	15,231	19,192	17,717	18,539	18,391	17,235
Básico	3,060	2,205	2,100	1,954	2,272	2,242	2,047
Diversificado	603	428	525	628	793	763	815
Primaria de Adultos	112	119	120	160	123	82	59
Total General	21,315	19,761	24,311	22,926	24,194	23,679	21,617

Fuente. DIGEESP, 2021

El Consejo nacional para la atención de las personas con discapacidad CONADI, se pronuncia sobre los derechos de esta población indicando que es motivo de preocupación la baja escolarización de los niños y niñas con discapacidad, especialmente de las zonas rurales y de comunidades indígenas, resaltando la persistencia de actitudes negativas para su inclusión en el sistema educativo general y la existencia de barreras de todo tipo (CONADI pág. 155).

El Censo 2018 señaló que el 10.4% de las personas de cuatro años en adelante tienen alguna discapacidad (arriba de 1.4 millones), de donde se puede presumir que el número de niñas y niños en edad escolar que enfrentan alguna discapacidad es mucho mayor que los que se reportan dentro del sistema educativo.

Además, es necesario traer a cuenta que el sistema educativo no está dirigido específicamente a la niñez y la adolescencia, sino que incluye a toda la población y que existe marco legal que ampara a las personas jóvenes y adultas para acceder a programas educativos, esto significa que también las personas jóvenes y adultas con algunas discapacidades tienen el derecho a tener una educación de calidad, lo que hasta ahora no existe en el sistema educativo.

Aunque se han tenido algunos avances, es claro que las acciones del sistema educativo para favorecer la inclusión son insuficientes, no solo por la cantidad de estudiantes que ingresan al sistema sino también por las limitadas capacidades del sistema educativo y especialmente de las escuelas para recibir y atender adecuadamente a la población con necesidades educativas especiales.

No hay información disponible sobre la calidad de la educación que reciben y la pertinencia con la que la escuela atiende a la población con alguna discapacidad. Tampoco sobre la calidad de la preparación de los docentes.

Aunque existe el marco legal y algunos progresos técnicos, las personas con alguna discapacidad siguen enfrentando limitaciones para acceder a una buena educación.

Orientación sexual e identidad de género

La política educativa específica para la niñez y adolescencia LGTB + es inexistente. Human Rights Watch reporta la Ley 5940 llamada «Iniciativa que dispone aprobar Ley para garantizar la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia contra los Trastornos de la Identidad de Género» que estigmatiza a las personas transgénero (Human Rights Watch).

En el artículo 6 de dicha propuesta establece lo siguiente: «Artículo 6. El Ministerio de Educación deberá revisar y mantener actualizado el Curriculum Nacional Base y asegurar que los recursos educativos no contengan contenido que directa o indirectamente promueva o muestre desviaciones de la identidad del sexo de nacimiento, reasignación de género, aborto y variación de la identidad sexual natural. Está prohibida la difusión de materiales impresos o digitales referentes a la ideología de género en instituciones educativas dependientes de este Ministerio²¹²». Este tipo de iniciativas censuran aún más las condiciones de implementación de la Educación Integral en Sexualidad en el país, así como el reconocimiento de la población LGBTIQ+ en el sistema educativo nacional.

La propuesta menciona la «vulneración» de la identidad de la niñez según su género al nacer, así como la protección ante la información que muestre alteraciones de la identidad de sexo de nacimiento, reasignación de género o variación de la identidad sexual natural.

Este tipo de iniciativa no promueven la inclusión de la niñez en la sociedad, al contrario, alimenta el desconocimiento y la discriminación de la población. Human Rights señala que la nueva

.....
212 https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/5787

clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-11) de la OMS elimina al «transexualismo» y al «trastorno de identidad de género» como «trastornos mentales» (Human Rights Watch).

De acuerdo con las políticas educativas que han estado vigentes en los distintos períodos gubernamentales y con las acciones tomadas por las respectivas administraciones a cargo del Ministerio de Educación y el sistema educativo, se puede indicar que no se han hecho esfuerzos por impulsar un enfoque incluyente, ni por proteger el derecho a la diversidad.

En los primeros días del mes de marzo del año 2022 y un día después del día internacional de la mujer, el Congreso de la República aprobó la iniciativa de Ley 5272 llamada «Ley para la protección de la vida y la familia». Con esta aprobación en el pleno se modifica el Código Penal para aumentar la pena de cárcel a todos los tipos de aborto y ordena que las mujeres que sufren de aborto instantáneo sean investigadas (García y Chiquín, 2022).

En esta Ley se establece que las instituciones públicas tienen prohibido promover programas relacionados con la diversidad sexual, ideología de género o enseñar como normales las conductas sexuales distintas a la heterosexualidad. (Artículo 15, propuesta 5272). Además, prohíbe expresamente el matrimonio entre personas del mismo sexo (Artículo 16, propuesta 5272).

Numerosas organizaciones han declarado su rechazo ante la aprobación de esta ley, haciéndola ver que atenta contra el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información, el derecho a la educación, el derecho a la protección de la familia y el derecho a la salud sexual y reproductiva.

Pueblos indígenas

El Estado debe llevar educación a las personas indígenas en cualquier lugar en que se encuentren, pero sus programas deben adecuarse a su idioma y entorno cultural. La educación debe ser impartida por docentes bilingües y conocedores de esa cultura, y debe ajustarse a patrones no discriminatorios y ajenos de todo prejuicio racial o de cualquier otra naturaleza (Monge Núñez and Rodríguez Rescia, pág. 141).

En el país existen diferentes disposiciones legales que fundamentan y enmarcan el derecho a una educación bilingüe e intercultural, no solo para la población indígena sino para toda la población del sistema educativo. Entre estos están la Constitución Política de la República de Guatemala (1985), la Ley de Educación Nacional (1991), los Acuerdos de Paz (1996), la Ley de Idiomas Nacionales (2003), entre otras (Banco Mundial, Pág. 100).

En 1995 se institucionaliza la educación bilingüe intercultural EBI en el Ministerio de Educación mediante la creación de la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural DIGEBI, la cual es responsable de acciones como la formación de docentes, desarrollo curricular y la elaboración de recursos educativos para el aprendizaje.

Entre 2002 y 2004 se aprobó un conjunto de disposiciones legales que favorecen el desarrollo de la EBI y se creó el Viceministerio de Educación Bilingüe Intercultural. Sin embargo, en la práctica la EBI ha perdido terreno progresivamente, especialmente porque se han visto afectados procesos internos que debilitan la generación de condiciones para realizar la EBI en las aulas. Entre otros:

- No se ha conseguido establecer un mecanismo funcional para acreditar a los docentes bilingües y reconocerlos con el Bono por bilingüismo²¹³, de forma que docentes que son bilingües no reciben el bono y otros, no bilingües, lo reciben. Esto ha sido objeto de distintos esfuerzos por regularizarlo, pero aún no está resuelto.
- La legislación específica que establece el bilingüismo en las aulas no se ha reglamentado por casi dos décadas y permanece infuncional.
- Con la última reforma a la carrera magisterial (FID) prácticamente desapareció la formación de docentes bilingües del nivel primario²¹⁴.
- No hay mecanismos para la verificación de que se trabaje en forma bilingüe en las áreas, esto queda a discreción de los docentes y la mayor parte de estos son monolingües en idioma español.
- El desarrollo de recursos para el aprendizaje pertinentes ha sido una debilidad en el sector educativo, principalmente porque no se elaboran materiales en todos los idiomas indígenas. En Guatemala hay 24 idiomas distintos al español, 22 son de origen maya. En 2020 los recursos entregados durante la pandemia para los centros educativos bilingües se distribuyeron en 10 idiomas mayas de 3 grado a 6 grado (MINEDUC, 2022).

Este escenario llevó a que en los últimos siete años se hayan emitido dos sentencias judiciales a favor de comunidades indígenas que piden el cumplimiento de la EBI en las escuelas de sus comunidades, ambas en el departamento de Sololá. Estas sentencias responden a procesos de litigio estratégico que han tenido resoluciones favorables. En ambos casos, el Ministerio de Educación ha tomado largos períodos para dar cumplimiento a las sentencias (Revista ConCriterio, 21 de mayo de 2021)²¹⁵.

La emisión de esta sentencia confirma la falta de avances en el cumplimiento de las leyes sobre EBI y en la práctica la falta de prioridad que ha recibido la inclusión y el respeto a la diversidad cultural y lingüística del país.

El Banco Mundial en su publicación «Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI» menciona dentro de los principales desafíos para Guatemala con relación a la educación bilingüe los siguientes:

- Mejora de la calidad de los programas de EBI.
- Participación indígena en el proceso de toma de decisiones sobre la EBI.
- Incorporación de la cultura y los conocimientos indígenas en el plan de estudio.
- Mejora de la coordinación y la cooperación entre el Ministerio de Educación, las organizaciones indígenas y las ONG.
- Formación previa al servicio y capacitación en el servicio de maestros. Incorporación de la EBI en el sistema escolar secundario.
- Educación intercultural para el grupo predominante de la población.

213 Este bono se creó en 2007 y ofrece un reconocimiento económico bajo (originalmente de Q200/mes, aprox USD \$ 26) a los docentes bilingües.

214 Esta reforma se enfocó en la formación de docentes interculturales lo que no cumple con la normativa no responde a la realidad nacional.

215 La primera sentencia, emitida en 2016, corresponde a las comunidades de la Antigua Cabecera Municipal de Santa Catarina Ixtahuacán, emitida por la Corte de Constitucionalidad, a la fecha en proceso de cumplimiento. La segunda, emitida el 2020, corresponde a un conjunto de comunidades de Cerro de Oro, Nahualá, Panajachel y Santa Catarina Ixtahuacán, emitida por la Corte Suprema de Justicia.

Migrantes

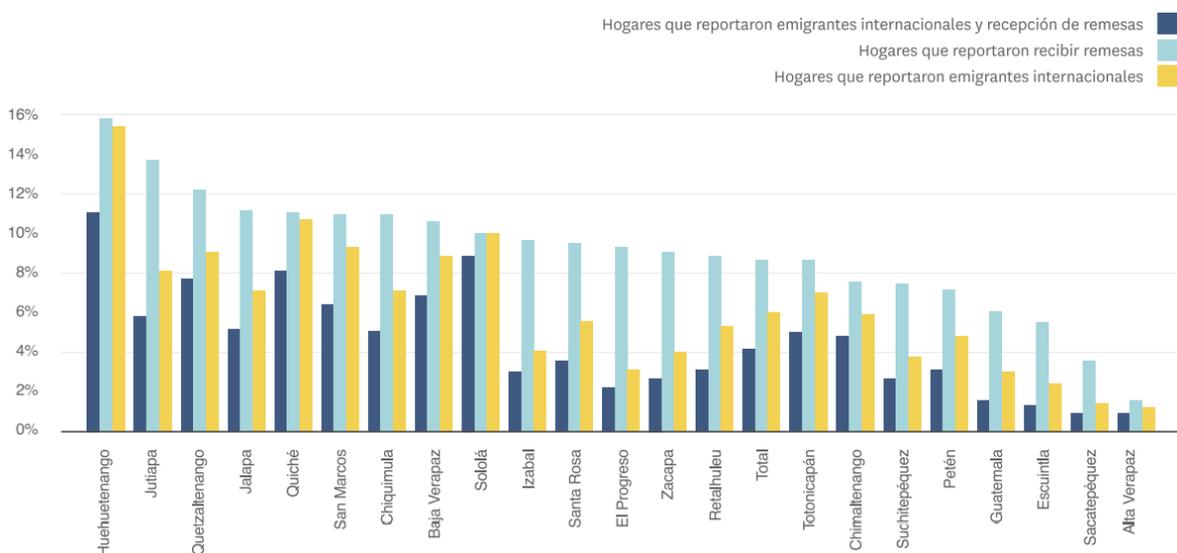
El tema de la migración está presente constantemente en la política nacional, principalmente porque es un tema de interés para los Estados Unidos. Según el último censo realizado en ese país, hay un total de 5,635,640 de centroamericanos de los cuales se estima que 1,524,743²¹⁶ son guatemaltecos. Hay que considerar la posibilidad de subregistro en este conteo, principalmente por el subregistro que se da por los indocumentados que tienen temor de ser identificados y retornados al país de origen.

La dinámica migratoria es evidente en las edades de 20-64 años en población siendo la población masculina la mayor. Se observa una alta migración en jóvenes de 20-24 años (Organización Internacional para las Migraciones OIM y Fondo de Población de las Naciones Unidas UNFPA, pág. 10).

A partir de los datos del Censo 2018 realizado en Guatemala el porcentaje de la población que reportó que al menos un miembro del hogar vivía en otro país fue del 6.0%, los hogares que reportaron recibir remesas fueron del 8.5% y un 4.1% reportó la recepción de remesas y la salida de un miembro del hogar hacia otro país (Organización Internacional para las Migraciones OIM y Fondo de Población de las Naciones Unidas UNFPA pág. 10).

En el siguiente gráfico se observa que la mayor proporción de hogares que reportan emigrantes internacionales y recepción de remesas son: el departamento de Huehuetenango que colinda con México y posee pasos fronterizos regulares e irregulares al país vecino, así como Sololá y Quiché. La mayoría de la población en estos departamentos se identifica como indígena (Huehuetenango 65%, Sololá 96% y Quiché 89%).

Figura 36. Porcentaje de hogares por departamento, según su relación reportada con la migración internacional

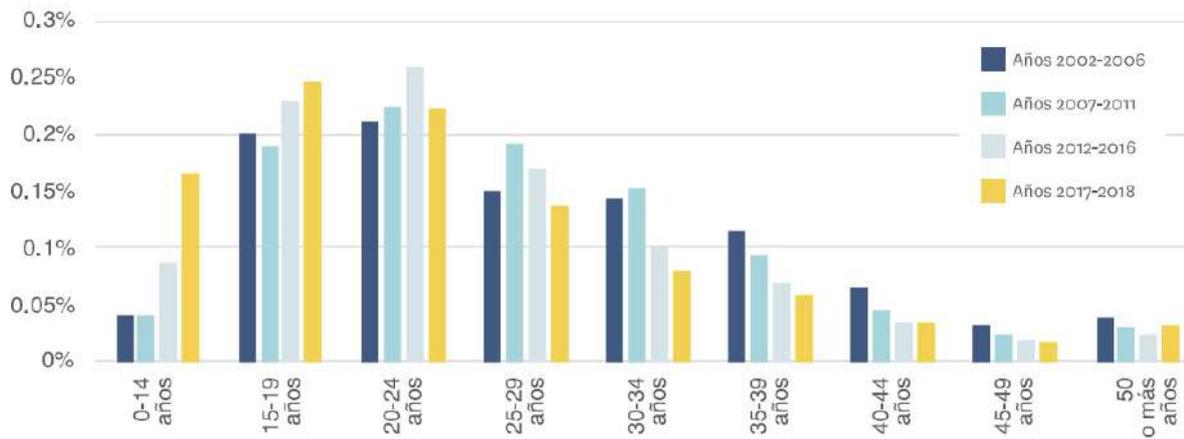


Fuente. Reproducida de *Caracterización de la migración internacional en Guatemala (Censo 2018)* Pág. 11 Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (2021). (https://kmhub.iom.int/sites/default/files/publicaciones/caracterizacionmi2021_29_julio_2021_final.pdf)

216 <https://data.census.gov/cedsci/table?q=B03001%3A%20HISPANIC%20OR%20LATINO%20ORIGIN%20BY%20SPECIFIC%20ORIGIN&g=&lastDisplayedRow=30&table=B03001&tid=ACSDT1Y2018.B03001&hidePreview=true>

La migración de mujeres reporta un incremento en edades jóvenes. En los últimos años se observa un incremento de jóvenes entre 0 a 14 años y 15 a 16 años.

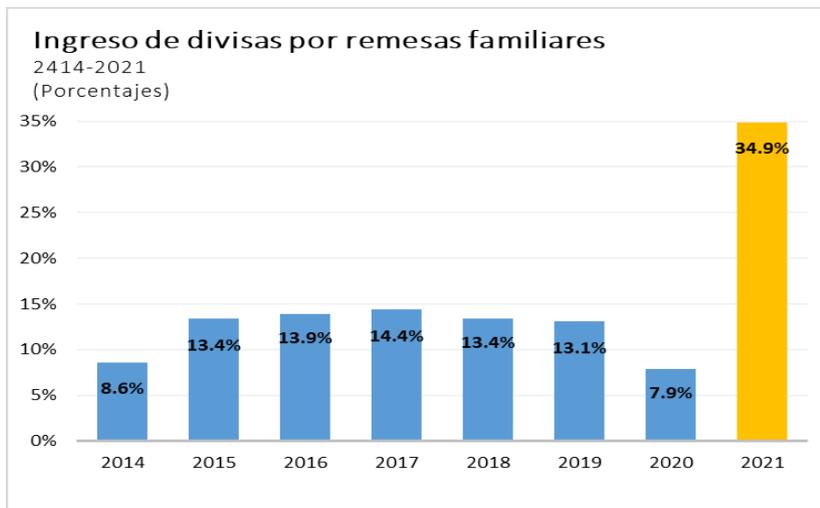
Figura 37. Porcentaje de emigración internacional de mujeres, según la edad y años de salida



Fuente. Reproducida de *Caracterización de la migración internacional en Guatemala (Censo 2018)* Pág. 13 Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (2021). (https://kmhub.iom.int/sites/default/files/publicaciones/caracterizacionmi2021_29_julio_2021_final.pdf)

Las remesas en Guatemala son una importante fuente de ingresos familiares, así como de la economía nacional. En el año 2021 estas crecieron considerablemente.

Figura 38. Ingreso de divisas por remesas familiares 2014-2021



Nota: Reproducida de Banco de Guatemala (2022) <https://www.banguat.gob.gt/>

El periódico The Guardian publica en el artículo «Economía de Guatemala impulsada por un récord de \$ 15 mil millones enviados a casa por trabajadores en el extranjero²¹⁷» la falta del interés político por detener este fenómeno interviniendo en las causas del mismo. Se menciona en el mismo artículo cómo la Cámara de Industria del país emite un comunicado de prensa celebrando el crecimiento económico llamándolo histórico del 7.5%. Sin embargo, al revisar los rubros que presenta este crecimiento se destacan las remesas con el crecimiento mayor.

217 De [https://www-the-guardian-com.translate.goog/global-development/2022/jan/21/guatemala-remittances-15bn-buoy-up-economy?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es-419&_x_tr_pto=scsarrrollo mundial | El guardián \(www-the-guardian-com.translate.goog\)](https://www-the-guardian-com.translate.goog/global-development/2022/jan/21/guatemala-remittances-15bn-buoy-up-economy?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es-419&_x_tr_pto=scsarrrollo mundial | El guardián (www-the-guardian-com.translate.goog))

La Encuesta sobre migración internacional de personas guatemaltecas y remesas 2016 menciona que las principales causas por las que migraría una persona son principalmente la búsqueda de empleo (31%), por motivos económicos (24.2%) y la reunificación familiar (16.2%). Llama la atención la presencia de la causa de sufrir expresiones de discriminación derivadas de su identidad sexual (2.4%) (OIM, pág.68).

Al consultar a las personas retornadas el motivo por el cual migraron está el económico (64.1%) y la reunificación familiar (18.6%) (OIM, pág. 68).

La falta de oportunidades en el país impulsa a la población a buscar oportunidades en otros países, que en el caso de Guatemala la mayoría emigra a los Estados Unidos.

Los hogares que reciben estas remesas las utilizan en la conexión y uso de energía eléctrica y en la implementación de un servicio sanitario exclusivo para el hogar y la mejora en los servicios de agua. Esto hace que la salud en el hogar mejore y se incremente la compra de aparatos eléctricos (Domínguez et al. pág. 57)²¹⁸.

Las remesas suplen lo que el Estado de Guatemala no brinda a la población. Los jóvenes están buscando oportunidades para mejorar sus condiciones socioeconómicas en otros países, exponiéndose a situaciones de riesgo debido a la travesía que conlleva viajar indocumentado.

En 2017 el Ministerio de Educación, por medio de la Dirección General de Educación Extraescolar DIGEEX creó el Programa Nacional de Educación Alternativa PRONEA, que se enfoca en procesos educativos no escolarizados dirigidos a la población joven y adulta en modalidad a distancia.

Según el acuerdo ministerial 3852-2017 los objetivos del PRONEA son:

- Contribuir a la ampliación de cobertura educativa del Subsistema de Educación Extraescolar, por medio de modalidades semipresenciales y a distancia, priorizando la entrega educativa virtual o por cualquier otro medio tecnológico, para programas del nivel de educación primaria, nivel medio y educación para el trabajo con enfoque territorial, a efecto de responder a la demanda del país y a las necesidades específicas de las personas.
- Facilitar procesos que permitan la acreditación y certificación de estudios realizados en el extranjero y/o competencias laborales adquiridas por la vía formal o experiencia laboral, en beneficio de la población en general con énfasis en población migrante o retornados.

El PRONEA ha desarrollado programas con jóvenes y adultos guatemaltecos viviendo en los Estados Unidos, tanto en niveles primario y secundario como certificando competencias laborales.

Funciona especialmente por medios virtuales, aunque también puede apoyarse en materiales impresos. Los procesos de certificación de capacidades son presenciales, de manera que equipos técnicos del Ministerio de Educación han viajado a distintas ciudades de los Estados Unidos para realizar los procesos de certificación.

El programa atiende a una población todavía pequeña, aunque tiene potencial para alcanzar a muchos más.

.....
218 El estudio se enfoca únicamente en 4 de los 22 departamentos del país.

En 2019 se creó el Viceministerio de Educación Extraescolar y Alternativa, dentro del cual se encuentra el PRONEA. Sin embargo, el subsistema de educación extraescolar no ha llegado a desarrollarse y permanece como se configuró desde entonces, con una cobertura sumamente baja en comparación con el Subsistema Escolar, con la población guatemalteca viviendo fuera del país y con la población joven fuera del sistema escolar.

Niños y jóvenes privados de libertad

Los centros de detención no tienen un abordaje integral para su rehabilitación e inserción a la sociedad. Estos tienen un sesgo militar del manejo de los jóvenes (entrevista No. EP 01).

Las correccionales en el país están administradas por la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia SBS, estas son cuatro: Centro Juvenil de Detención Provisional (Las Gaviotas); Centro Juvenil de Privación de Libertad para Varones II (Etapa II), Centro Juvenil de Privación de Libertad para Varones II (Anexo) y Centro Juvenil de Privación de Libertad para Mujeres (Gorriones). La SBS también cuenta con hogares de protección.

La SBS también administra los hogares de protección, uno de estos es el Hogar Seguro Virgen de la Asunción que en 2017 fue ampliamente conocido a nivel mundial debido a que 56 niñas y adolescentes fueron encerradas en un salón como medida de castigo luego de un amotinamiento de su parte. Mientras las niñas y adolescentes estaban encerradas se inicia un incendio dentro del salón, lo que causa la muerte de 40 de ellas.

Tanto en los hogares de protección como en las correccionales se presentan recurrentemente amotinamientos de los jóvenes como queja de los malos tratos recibidos. Se han hecho señalamientos a estos por parte de las madres y la Procuraduría General de la Nación, siendo un insumo para que estos malos tratos y los castigos físicos hacia los jóvenes se incrementen (Nómada, 2018).

Figura 39. *El motín de 2017*



Nota: Reproducida de Artículo de Nómada: Guatemala: para cambiar hay que dejar de producir tristeza de Ricardo Marroquín Fotografía: Motín Gaviotas (2017) (<https://nomada.gt/wp-content/uploads/2017/07/Motin-Gaviotas-1.jpg>)

Entre los delitos más comunes ocurridos por los jóvenes está el asesinato y la extorsión (Cid, 2017). Según los datos a febrero de 2021 se evidencia que se agrega a estos delitos la portación ilegal de armas.

Tabla 43. Delitos más comunes reportados en los centros juveniles de privación de libertad

Centro juvenil de privación de libertad	Asesinato	Extorsión	Portación ilegal de armas de fuego	Homicidio	Robo	Asociación ilícita	Violencia	Femicidio	Promoción y estímulo a la drogadicción	Secuestro	Otros
CEJUPLIV II ANEXO	48	13	20	17	12	3	16	5	4	1	13
CEJUPLIV GAVIOTAS	105	16	26	24	5	5	12	2	2	2	11
CEJUPLIM GORRIONES	14	23	15	3	1	3	0	0	1	1	10
CEJUDEP ETAPA	17	11	14	16	21	2	13	0	0	2	8
Total	184	63	75	60	39	13	41	7	7	6	42

Fuente: SBS, a través de libre acceso a la información.

Este tipo de situaciones ocurren bajo la mirada del Estado, evidenciando la falta de capacidad de protección a la niñez y adolescencia en situaciones de vulnerabilidad debido a la privación de su libertad.

Pese a que estos centros están destinados a jóvenes menores de edad, se observa que la mayoría de ellos llega a cumplir la mayoría de edad durante el cumplimiento de su sentencia.

Tabla 44. Porcentaje total de población privada de libertad por rango de edad

Centro juvenil de privación de libertad	13 a 15 años	16 a 17 años	18 a más
CEJUPLIV II ANEXO	0.4	6	20
CEJUPLIV GAVIOTAS	1.6	6	29
CEJUPLIM GORRIONES	1.6	4	7
CEJUDEP ETAPA	1.6	12	5

Fuente: SBS, a través de libre acceso a la información.

La Secretaría de Bienestar Social indica que estos jóvenes tienen acceso a servicios para que puedan desarrollarse física, mental, moral y espiritualmente. También los jóvenes reciben atención médica, psiquiátrica, odontológica, acompañado de una alimentación digna. Los jóvenes son atendidos por un equipo técnico multidisciplinario que se conforma de psicólogos, trabajadores sociales, pedagogos y maestros que les imparten programas y talleres de aprendizaje ocupacional, actividades de emprendimiento laboral y deportivas (SBS).

Los jóvenes también tienen acceso a su proyecto educacional con el propósito de que los jóvenes puedan dar continuidad a sus estudios. Este es supervisado por el equipo de pedagogos y docentes de los centros.

Otras comunidades desfavorecidas

En el grupo de población desfavorecido se encuentran a los jóvenes que son atendidos en los hogares de protección del Estado por motivos de violencia sexual, trata de personas, negligencia y maltrato. Este grupo lo conforman en su mayoría mujeres entre 13 a 18 años.

En las estrategias que indica las SBS que se han llevado a cabo en los últimos cinco años para la inserción de estos jóvenes a la sociedad, están las siguientes:

- Localización de familiares, para la reintegración del adolescente a su núcleo familiar. Orientación y capacitación ocupacional a los adolescentes para que les sea útil al momento de ser insertados nuevamente a la sociedad.
- Promover la reintegración de los y las adolescentes a su entorno familiar que sea seguro y estable, a través de evaluaciones sociales a los posibles recursos familiares, programas de transición y vida independiente.
- Coordinación Institucional para el seguimiento de la reintegración familiar de las y los adolescentes.
- Atención Psicosocial para empoderar a cada adolescente a mejorar su calidad de vida. Trabajo de proyecto de vida con los y las adolescentes.
- Restitución del Derecho a la Educación, para cuando sean reintegradas cuenten con preparación académica.
- Apoyo económico a través de un subsidio familiar para mejorar su condición económica.
- Abordaje terapéutico a víctimas de violencia sexual, con el fin de restituir sus derechos vulnerados (SBS, 2022).

11.3 RESUMEN DE LOS DESAFÍOS Y LAS LAGUNAS DE CONOCIMIENTO

Los grupos identificados en este capítulo como desfavorecidos poseen distintas condiciones de desventaja. En algunos casos el sustento legal y de protección está más desarrollado para algunos que para otros.

En el caso de la población indígena el marco legal que refuerza el derecho a la educación con pertinencia cultural tiene un alto nivel de jerarquía legal (Decreto Ley) y además los procesos de atención educativa se institucionalizan en el Ministerio de Educación a través de un viceministerio de Educación Bilingüe Intercultural y se ejecutan por medio de una Dirección General. Anualmente se destina presupuesto para este tema y la cooperación internacional ha sido consistente en el apoyo técnico y financiero en los últimos 25 años. Pese a ello encontramos situaciones de incumplimiento de los marcos legales como las sentencias existentes ante la falta de atención de EBI en comunidades específicas.

El marco legal para la población con discapacidad es más reciente e inicia apoyándose en marcos internacionales para luego contar con los marcos propios. Este tema ha sido de los últimos que se han incorporado como Dirección general dentro del Ministerio de Educación

y se espera que, aunque sea esta figura específica la ejecutora directa, los otros procesos de educación consideren el tema de forma transversal. La atención que provee el MINEDUC es limitada y se combina con desafíos como la falta de preparación de los docentes en la temática. El actual proceso de formación de docentes en servicio considera este tema dentro de la malla curricular. Este programa cuenta con un sistema de becas para esta población para facilitar el acceso al sistema educativo.

En el caso de la temática de género se han definido también marcos políticos de acción, sin embargo, temas como la Educación Integral en Sexualidad ha tenido presencia inconsistente en los planes educativos. El tema además de ser político tiene un fuerte componente moral y religioso que limita su adecuada implementación. Guatemala posee la cuarta tasa más alta de fecundidad en adolescentes de 15 a 19 años (2010 a 2015) luego de Guyana Francesa, Haití y Nicaragua (Organización Panamericana de la Salud, pág. 65)

En el tema de género también hay un marco legal que se ha venido fortaleciendo en los últimos años, sin embargo, este es un tema que polariza a la población. Principalmente el tema de impartir educación integral en sexualidad en los centros educativos.

La población migrante es un grupo también vulnerable, principalmente porque la mayoría parte en búsqueda de mejores condiciones económicas para ellos y sus familias. La travesía de quienes se dirigen a otro país es peligrosa exponiéndose a situaciones de maltratos y abusos, tanto de quienes los llevan como de grupos delictivos que encuentran en su recorrido. En los últimos años, ha disminuido la edad de quienes llevan a cabo esta travesía llegando a incrementar la población de niños no acompañados que intentan cruzar las distintas fronteras para llegar a los Estados Unidos. La falta de información precisa con relación a quiénes son y dónde están es parte de las lagunas de conocimiento identificadas para este grupo.

El Ministerio de Educación ha flexibilizado algunos procesos educativos para que la población que se encuentra fuera del país pueda continuar sus estudios en caso no los haya finalizado o certificado alguna competencia. Para ello se han ampliado los programas de educación extraescolar.

La niñez y jóvenes privados de libertad también son un desafío para el sistema, principalmente por la falta de capacidad para generarles condiciones dignas y programas que les permitan insertarse nuevamente en la sociedad. Algunos de estos jóvenes ingresan a los centros juveniles sin finalizar sus estudios, por lo que existen programas específicos para estos jóvenes para dar continuidad a los mismos y culminarlos. También existen esfuerzos para que aprendan algún oficio que les pueda ser de utilidad al finalizar su condena.

Existe población en condiciones de vulnerabilidad que ni siquiera son visibilizados en los marcos legales de manera explícita. Tal es el caso de la población que se autoidentifica como población LGBTIQ+ quienes presentan un desafío profundo, principalmente para ser reconocidos e incluidos en la sociedad. No existen políticas específicas que promuevan el bienestar de esta población y actualmente se promueve en el Organismo Legislativo una iniciativa de ley que limita su identidad. Debido a la falta de información, se desconoce la magnitud de su vulnerabilidad en el país, principalmente por las condiciones de negación del Estado de su existencia como personas con identidad y derechos.

REFERENCIAS

- ASCATED. (2005). *Situación Actual de la Educación Especial en Guatemala*. <https://www.MINEDUC.gob.gt/DIGEESP/documents/EducacionEspecial.pdf>
- Banco Mundial. (2015). *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI*. Grupo Banco Mundial.
- Cid, D. D. (2017, April 2). *Correccionales colapsados*. relato.gt. Retrieved February 6, 2022, from <https://www.relato.gt/historia-del-dia/correccionales-colapsadas/>
- CONADI. (2021). *Compendio Marco Normativo de Discapacidad*. <https://conadi.gob.gt/web/wp-content/uploads/2021/08/Compendio-leyes-discapacidad-2021-1.pdf>
- Curriculo Nacional Base. (n.d.). <https://cnbguatemala.org/>
- Domínguez, A. S., Olmedo, E., & Rayo, M. (2018). *Migración y remesas, incidencia en las condiciones de vida en departamentos: San Marcos, Huehuetenango, Quetzaltenango y Zacapa. Aproximación cuantitativa y cualitativa de la incidencia del uso de remesas familiares en los hogares receptores*. (ASIES ed.). ASIES.
- Duarte, G., Aguilar Salguero, A., Batres Morales, M. E., & Lanz, A. (2020). *Violencias contra la población LGBTIQ+: Vivencias y dinámicas que la sostienen*. Guatemala. <https://visibles.gt/wp-content/uploads/2020/05/Violencia-contr-la-poblacion-LGBTIQ.pdf>
- EP 01 Entrevista a especialista en atención a jóvenes en situación de vulnerabilidad. (n.d.).
- García, J., & Chiquín, C. (2022, March 9). *8M: el día que las mujeres exigieron sus derechos y el oficialismo se los quitó*. Plaza Pública. Retrieved March 10, 2022, from <https://www.plazapublica.com.gt/content/8m-el-dia-que-las-mujeres-exigieron-sus-derechos-y-el-oficialismo-se-los-quito>
- Human Rights Watch. (2022, January 21). *Guatemala: Ley contra personas trans amenaza derechos*. Human Rights Watch. Retrieved February 6, 2022, from <https://www.hrw.org/es/news/2022/01/21/guatemala-ley-contr-personas-trans-amenaza-derechos>
- Jeff, A. (2022, January 21). *Guatemala's economy buoyed by record \$15bn sent home from workers overseas*. *The Guardian*. Retrieved February 6, 2022, from <https://www.theguardian.com/global-development/2022/jan/21/guatemala-remittances-15bn-buoy-up-economy>
- MINEDUC. (2022). *Solicitud de libre acceso a la información No. 494-2022*.
- Ministerio de Educación. (2018). *Guatemala en PISA-D. Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes*. <https://www.MINEDUC.gob.gt/digeduca/documents/pisa/InformePISADGuatemala.pdf>
- Ministerio de Educación. (2020). *Guatemala en PISA-D: jóvenes fuera de la escuela*. General de Dirección Evaluación e Investigación Educativa. https://www.MINEDUC.gob.gt/digeduca/documents/pisa/jovenes_fuera_del_sistema/PISA-D-JFE.pdf
- Monge Núñez, G., & Rodríguez Rescia, V. (2014). *Acceso a la Justicia de Grupos en Situación de Vulnerabilidad Manual General de Litigio en el Sistema Interamericano con enfoque diferenciado Niñez y adolescencia, pueblos indígenas y afrodescendientes*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDH/10_2014/6b47aa32-c417-400a-96ec-53aaa2411cfa.pdf
- Monzón, A. S., Keogh, S., Ramazzini, A. L., Prada, E., Stillman, M., & Leong, E. (2017). *De la Normativa a la Práctica: la Política y el Currículo de Educación en Sexualidad y su Implementación en Guatemala*. *Guttmacher Institute*. https://www.guttmacher.org/sites/default/files/report_pdf/politica-de-eduacion-sexual-guatemala.pdf
- Navas, A., & Navas, N. B. (2017). *Migración en cifras*. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).
- Nómada. (2018). *La casa de tortura en la zona 13 puede reformarse gracias a diez mamás*. *Nómada*. <https://nomada.gt/nosotras/somos-todas/la-casa-de-tortura-en-la-zona-13-puede-reformarse-gracias-a-diez-mamas/>
- OIM. (2017). *Encuesta sobre migración internacional de personas guatemaltecas y remesas 2016*. OIM.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (2021). *Caracterización de la migración internacional en Guatemala (Censo 2018)*. https://kmhub.iom.int/sites/default/files/publicaciones/caracterizacionmi2021_29_julio_2021_final.pdf
- Organización Panamericana de la Salud. (2018). *Organización Panamericana de la Salud. La salud de los adolescentes y jóvenes en la Región de las Américas: la aplicación de la estrategia y el plan de acción regionales sobre la salud de los adolescentes y jóvenes (2010-2018)*. OPS.

SBS. (2022). *Respuesta a solicitud de Libre Acceso a la información U.I.P 022-2022 del 9 de febrero.*

UNFPA/CONJUVE. (2020). *Documento Analítico de Juventudes en Guatemala.* <https://guatemala.unfpa.org/es/publications/documento-an%C3%A1litico-juventudes-en-guatemala>

Vicepresidencia. (2017). *PLANEA.* <https://conjuve.gob.gt/descargas/PLANEA.pdf>

CAPÍTULO 12

CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES E IMPLICACIONES PARA LA INVESTIGACIÓN

El propósito de este capítulo es, en el contexto del país y su sistema, esbozar sus principales retos educativos, considerando los seis temas presentados anteriormente. Además, se espera que defina de dónde proceden las principales innovaciones y dónde hay lagunas de conocimiento que deben ser subsanadas por una mayor investigación. Además, se espera que identifique recomendaciones de política en las esferas clave del examen.

Guatemala tiene un contexto que presenta importantes desafíos para el desarrollo, pero a la vez, el país tiene diverso potencial para enfrentarlo si se toman las decisiones políticas y económicas necesarias para encaminar los esfuerzos hacia ello. Uno de los principales desafíos es respecto del financiamiento del sistema educativo y del uso eficiente de dichos recursos. Es necesario no solamente aumentar el porcentaje del PIB hasta alcanzar el mínimo internacionalmente recomendado, sino que, además es urgente asegurar que parte de los recursos se utilicen en innovación y mejoramientos en el sistema educativo y no solamente en su funcionamiento. Esto no significa que los recursos invertidos en nómina docente y de otros funcionarios no tengan que dedicarse a ello, sin embargo, es importante también asegurar que se destinan recursos para mejorar las condiciones de los estudiantes y docentes en las escuelas e institutos públicos, que se destinan recursos, tales como textos escolares, innovación, material didáctico y otros, que se invierte en equipamiento e infraestructura para conectividad, entre otras necesidades.

Otro elemento relacionado con la asignación de recursos al Ministerio de Educación y que genera desconfianza en cuanto a la transparencia en la utilización de estos, se refiere a escasa o nula información relacionada con cómo ocurren las negociaciones alrededor del pacto colectivo entre el Ministerio y el sindicato docente. Esto genera un contexto poco favorable ante la opinión pública, no solo del Ministerio sino del mismo gremio docente, provocando un desgaste innecesario y hace que el sindicato sea visto como un actor político que se moviliza de acuerdo a la coyuntura más que como un movimiento que busca la mejora de los docentes.

De la misma forma, la crisis sanitaria causada por la COVID-19 demanda una transformación y reconfiguración del sistema educativo, que incluye no solamente metodologías, modalidades de entrega, acceso a tecnología, procesos de evaluación, hasta replantear programas de formación inicial y en servicio de docentes. Lo cual planteó desafíos emergentes al sistema que ya traía los propios y algunos heredados de años anteriores. Actualmente, en el tercer año del inicio de la pandemia, se critica que no se aprovechara suficientemente la oportunidad de remozar los edificios escolares, introducir tecnología y conectividad e identificar y /o sistematizar algunas de las mejoras o buenas prácticas desarrolladas para potencializar o llevarlas a escala.

En cuanto a aspectos curriculares, la incorporación curricular de enfoques relacionados con igualdad de género, poblaciones LGTB+, educación de la sexualidad, se complejiza debido a la presión de grupos conservadores de la sociedad e iglesias que presionan para que estos temas no se incluyan en el currículo nacional base. El abordaje de estos temas desde la escuela es fundamental para construir una ciudadanía más activa y plena, así como el desarrollo de sociedades más equitativas y acorde a los tiempos actuales.

Es importante destacar que como país hemos avanzado en cuanto a contar con un proceso e institucionalidad dentro del Ministerio para la realización de evaluaciones de los aprendizajes. Estos avances, permiten hoy, contar con insumos y datos acerca del propio sistema educativo, sin embargo, es necesario continuar fortaleciendo los mecanismos necesarios, así como desarrollando capacidades técnicas para utilizar de mejor y mayor forma esta información y datos en estrategias o acciones que apoyen la mejora de la calidad educativa.

La gobernanza del sistema educativo, así como el impulso y fortalecimiento del desempeño docente se ve influenciado por la existencia de la Ley de Educación Nacional, la cual es un marco legal con alrededor de 30 años que necesita ser actualizado para favorecer, no solamente mejores condiciones laborales y desarrollo profesional para los docentes, sino en el largo plazo mejoras en calidad educativa. Esto aunado a la ausencia de una carrera docente, son elementos que no favorecen ni incentivan el desarrollo profesional docente y premian la antigüedad en las plazas docentes. Esto genera un ambiente propicio para que a nivel sindical las negociaciones se concentren en aspectos de mejora salarial sin considerar el desempeño docente.

Existe el programa de formación de docentes en servicio llamado PADEP/D que ha logrado trascender las diferentes administraciones que han estado a cargo del Mineduc, logrando continuidad y ampliación al nivel medio. Los docentes que participan en este programa obtenían un título de profesorado y actualmente se ha extendido a la licenciatura.

Es imprescindible que la educación continúe estando al centro de las discusiones y se coloque al centro de las decisiones financieras y de política pública, de manera que las preocupaciones que ocupan la discusión estén acompañadas de los fondos y estrategias que coadyuven a su solución. De la misma manera, es preciso reconocer, identificar y trabajar, por medio de estrategias intersectoriales articuladas para contribuir a reducir las barreras de acceso a la ciencia y tecnología que imponen a estas poblaciones ciertos factores contextuales del país.

El recorrido realizado por los diversos aspectos del sistema educativo que se revisaron en este estudio permite presentar los siguientes desafíos que merecen reflexión y acciones concretas para abordarlos. El primero de ellos es reconocer que la situación de crisis sanitaria provocada por la COVID-19 influyó en toda la gestión ministerial e hizo que se funcionara en “modo emergencia”, lo cual evidentemente planteó múltiples desafíos al tener que ir planificando y respondiendo sobre la marcha de las situaciones. Esto provocó que algunas de las intervenciones que se venían desarrollando quedarán en suspenso, otras fueron sustituidas o no iniciaron. Lo anterior, hace difícil poder evaluar o sistematizar aquellas que estaban funcionando y obteniendo resultados y valorar su continuidad.

Aunado a lo anterior, es importante mencionar que, a pesar de haber operado en situación de emergencia, las instituciones gubernamentales en general y el ministerio de educación en específico, no se encuentran preparados para atender este tipo de situaciones, las cuales, si

bien plantean desafíos importantes, requieren respuestas rápidas en múltiples niveles. En un país como Guatemala, proclive a emergencias causadas por diversas causas, se requiere que las instituciones del estado, principalmente, estén preparadas para atenderlas y responder.

La actualización de la legislación educativa es un desafío que el país debe atender más temprano que tarde, no solamente para contar con normativas acordes a estos tiempos sino también para que el desarrollo profesional y promoción de los docentes dentro del sistema educativo responda a su desempeño profesional, entre otros aspectos y no solamente a los años de antigüedad como ocurre actualmente. Este desafío debe asumirse no solamente desde el Ministerio de Educación, sino que debe ser un compromiso del Estado, pues seguramente generará oposición y resistencia, pero es un aspecto que no puede postergarse más.

Esta misma actualización, permitirá que se incorporé la figura del director escolar para el nivel preprimaria dentro de dicha normativa y que posibilite la formación y desarrollo profesional, ya que en la normativa no existe diferencia en la definición de estos puestos a pesar de que la naturaleza de las acciones de los directores es distinta a las de los docentes, se desvanece su potencial como líder educativo y catalizador de la mejora educativa. Actualmente, los docentes que realizan las funciones de director de escuela están situados en el mismo nivel que los demás docentes con grado y no reciben ningún incentivo o reconocimiento que fomente su liderazgo.

En cuanto a la formación inicial de docentes de primaria, si bien en 2012 se logró que dicha formación se realizará en dos etapas: el bachillerato en educación a nivel medio con una etapa complementaria de formación posterior en la universidad, actualmente esta estrategia peligra por diversos factores relacionados con la falta de continuidad en el cumplimiento de su proceso de implementación. Entre estos, es posible mencionar la ausencia de un plan progresivo que incluyera la contratación de los egresados de la universidad por parte del Ministerio de Educación para asegurar su empleabilidad y que los cuadros docentes iniciarán su renovación. Lo que hoy se tiene son egresados de este programa laborando en el comercio, en banca y en su mayoría desempleados, esto ha provocado que otros jóvenes no consideren profesionalizarse en educación, pues no encuentran oportunidades laborales.

De la misma forma, otro desafío continúa siendo la utilización de la información y datos producidos por la investigación y evaluaciones nacionales para orientar acciones de mejora y toma de decisiones de política educativa con base en evidencia. Si bien se ha logrado contar con bases de datos e informes de investigaciones desde hace algunos años, su utilización aún no se optimiza tanto por parte del Ministerio como por organizaciones u otras instituciones que desarrollan implementaciones o intervenciones que podrían beneficiarse con estos. Este proceso permitirá transitar hacia políticas públicas e intervenciones basadas en evidencia y que estén alineadas a lo que la investigación y/o evaluación sugiere.

Considerando que Guatemala tiene un porcentaje importante de población joven, es importante atender el desafío que representan hoy los jóvenes que se encuentran fuera de la escuela. Por lo tanto, es imprescindible mejorar la educación extraescolar y programas que atienden a jóvenes fuera de la escuela y otras poblaciones vulnerables (privados de libertad, migrantes, jóvenes en hogares de protección a cargo del Estado, etc.) Estas mejoras deben considerar no pretender escolarizar la atención de estos jóvenes, ya que una de las causas por las que

abandonan la escuela es porque debido a múltiples factores no pueden atender calendarios escolares, horarios, tienen sobreedad, etc.

En cuanto a la gobernanza del sistema educativo, es fundamental atender la ausencia de políticas públicas integrales y sectoriales, desde el proceso de formulación e implementación de las mismas. Esto para evitar que se asuman funciones que corresponden a otros ministerios, tales como salud (seguro escolar) y los ministerios de Agricultura, y Desarrollo social (alimentación escolar). Ambos programas, no solo consumen gran cantidad de recursos del Ministerio, sino que además no se cuenta a la fecha con evaluaciones respecto de su impacto. y asignan funciones y responsabilidades que no corresponden, distraen recursos que debieran destinarse a otras actividades y se pierde la posibilidad de desarrollar acciones sectoriales que pueden tener como centro la escuela.

La profundización en los aspectos planteados en este estudio ha permitido identificar algunas innovaciones dentro del sistema educativo, así como algunas áreas en las que se hace necesario innovar. En este sentido, es importante resaltar que aún sigue siendo común, en algunos espacios, identificar o relacionar la innovación únicamente con la tecnología y la entrega de dispositivos tecnológicos, de allí que se hace necesario también actualizar o revisar dicha conceptualización en torno a la innovación en educación, pues es la que permea las prácticas educativas.

En relación con las modalidades de entrega, es posible mencionar que, en el caso de la educación bilingüe intercultural, se han implementado exitosamente diversos programas e intervenciones con apoyo de la cooperación internacional. Como producto de estas se cuenta con algunos recursos y materiales que aún continúan siendo utilizados y que han servido para desarrollar otros y aumentar su disponibilidad. Si bien es necesario continuar mejorando elementos metodológicos, de formación docente y disponibilidad de recursos, es innegable que se ha logrado ampliar la cobertura de EBI en comparación con otros países que cuentan con un número importante de población indígena en la región.

También en este mismo tema, existen innovaciones relacionadas con modalidades flexibles de entrega que permiten alcanzar a poblaciones tradicionalmente excluidas del sistema educativo, tales como adolescentes y jóvenes trabajadores, poblaciones en lugares remotos, privados de libertad, en hospitales, poblaciones en instituciones bajo custodia del estado, etc. Estas experiencias constituyen experiencias valiosas que es necesario sistematizar y en los casos que amerite, considerar su escalabilidad para mejorar la cobertura y accesibilidad de servicios educativos en poblaciones que tradicionalmente han estado excluidas.

En esta misma línea y vinculada con el enfoque STEAM, es valioso resaltar la experiencia de Punto Crea en el interior de la república, principalmente en el altiplano guatemalteco y que ha contado con el apoyo de la Direcciones Departamentales de Educación. Los Punto Crea son una propuesta de aprendizaje no formal, que enfatiza en experiencias de aprendizaje fundamentadas en aprendizaje basado en proyectos y aprendizaje basado en retos que buscan el desarrollo de competencias, alineadas con el currículo nacional base, integrando el enfoque STEAM. Estos atienden principalmente a jóvenes entre 15-24 años quienes son atendidos por un tutor/a.²¹⁹

219 <http://www.puntocrea.org/> recuperado 10/03/2022.

Por otra parte, en cuanto a la gestión y apoyo a los docentes, puede destacarse la existencia del Sistema Nacional de Acompañamiento Educativo -SINAE- el cual brinda un sistema de apoyo y acompañamiento docente que enfatiza en el componente pedagógico de la supervisión escolar. Ese sistema es implementado desde 2011 y su principal objetivo es impactar en la calidad educativa en el aula, acompañando a los docentes y directores para mejorar sus prácticas educativas cotidianas.

En este mismo sentido, las Organizaciones de Padres de Familia -OPF- son un mecanismo de apoyo a la gestión escolar que permite desconcentrar actividades y facilita de alguna forma la utilización de los recursos asignados a las escuelas involucrando a los padres y madres de familia. Un elemento importante con los que podrían potenciarse dichas OPF sería la posibilidad de vincularlas con el apoyo a procesos de aprendizaje y mejora de la calidad educativa para que, además de ser un recurso valioso en la gestión lo sean también en aspectos de apoyo al aprendizaje de sus hijos e hijas.

En cuanto al sistema de indicadores del sistema educativo, si bien es un recurso útil e importante al que se tiene acceso, existe una necesidad de unificar criterios para los sistemas de información y otras bases de datos del Ministerio de Educación. Esto permitirá contar con datos reales y actualizados respecto del número de estudiantes, docentes, plazas sin ocupar, docentes jubilados, etc. Ya que actualmente, a pesar de haber variedad de sistemas de información, al momento de cruzar la información obtenida por diferentes fuentes, los datos no coinciden, esto muchas veces obedece a que los criterios utilizados para levantar la información fueron distintos.

Si bien en la sección anterior se mencionaron algunas modalidades de entrega valiosas para el sistema educativo, estas conviven con otras, tales como telesecundaria y los institutos por cooperativa ²²⁰ que si bien, han persistido durante mucho tiempo y que en su momento atendieron necesidades de cobertura importantes, siguen sin contar con evaluaciones de impacto, investigaciones o actualizaciones metodológicas que den cuenta de su efectividad o bien que brinden insumos para su transformación.

Asimismo, es preciso seguir investigando en relación con el impacto que programas tales como el programa de alimentación escolar tienen en cuanto a retención de los estudiantes, la mejora de los indicadores vinculados con nutrición y mejora en aprendizajes. Asimismo, en el caso del seguro escolar es preciso contar un análisis en relación costo-beneficio de este y su efectividad. Ambos programas actualmente son los que más recursos consumen del Ministerio y en torno a los cuales hay ausencia de datos e información acerca de su impacto.

De la misma forma hay necesidad de una revisión y actualización del currículo nacional base de todos los niveles educativos para que, con base en lo que sugiere la evidencia e investigación este se actualice y pueden incluirse aspectos como aprendizaje socioemocional, la evidencia más reciente brindada por la neurociencia respecto de cómo se aprende, enfoque STEAM, desarrollo competencias digitales, entre otros.

.....
220 Estos difieren de los centros educativos regulares debido a que la fuente de financiamiento es mixta. Reciben fondo de las familias, la municipalidad y el Ministerio de Educación.

Anexo I: Oferta de profesorados que actualmente se imparten en la universidad pública y privada

Orientación	Universidad del Istmo	Universidad Da Vinci	Universidad del Valle	Universidad Galileo	Universidad Mariano Gálvez	Universidad Panamericana	Universidad Mesoamericana	Universidad InterNaciones	Universidad Rafael Landívar	Universidad San Carlos Facultad de humanidades	Universidad San Carlos -EFPEM-	Universidad Francisco Marroquín	Universidad Regional	Universidad Rural
	Profesorado de enseñanza media en matemática y física (2 años)	Profesorado de enseñanza media en matemática y física (3 años)	Profesorado en matemática y ciencias físicas	Profesorado en enseñanza media de la matemática y física (3 años)	Profesorado en física y matemática	Profesorado de segunda enseñanza con especialidad en matemática y física	Universidad Panamericana	Profesorado de enseñanza media con especialidad en matemática (1 año) ²²²	Universidad Rafael Landívar	Universidad San Carlos Facultad de humanidades	Profesorado de enseñanza media en física-matemática (3 años plan diario y 4 años plan sábado)	Universidad Francisco Marroquín	Profesorado en enseñanza media especializado en matemáticas y ciencias naturales	Universidad Rural
Matemática/ Física		Profesorado en enseñanza media con especialización en matemáticas (3 semestres) ²²¹		Profesorado en enseñanza media con especialización en matemáticas (3 semestres) ²²¹	Profesorado en pedagogía con especialización en física y matemática	Profesorado de segunda enseñanza con especialidad en pedagogía con especialidad en matemática	Universidad Mesoamericana	Profesorado de enseñanza media con especialidad en física (1 año) ²²³	Universidad Rafael Landívar	Universidad San Carlos Facultad de humanidades	Profesorado de enseñanza media en física-matemática (3 años plan diario y 4 años plan sábado)	Universidad Francisco Marroquín	Profesorado en enseñanza media especializado en matemáticas y ciencias naturales	Universidad Rural
Español/ Comunicación y Lenguaje		Profesorado de enseñanza media en Comunicación y Leng. (3 años)	Profesorado con especialidad en comunicación y lenguaje (3 años)	Profesorado en enseñanza media con especialización en idioma español (3 semestres) ²²⁴	Profesorado en comunicación y lenguaje	Profesorado de segunda enseñanza con especialidad en comunicación y lenguaje	Universidad Mesoamericana	Profesorado de enseñanza media con especialidad en comunicación y lenguaje (1 año) ²²⁵	Universidad Rafael Landívar	Universidad San Carlos Facultad de humanidades	Profesorado de enseñanza media en lengua y literatura ²²⁶	Universidad Francisco Marroquín	Profesorado en lenguaje y ciencias sociales (2.5 años) doble titulación	Universidad Rural

.....

221 Para docentes con al menos 5 años de experiencia sin certificación

222 Para docentes con al menos 5 años de experiencia y al menos 5 cursos en la especialidad

223 Para docentes con al menos 5 años de experiencia y al menos 5 cursos en la especialidad

224 Para docentes con al menos 5 años de experiencia sin certificación

225 para docentes con al menos 5 años de experiencia y al menos 5 cursos en la especialidad

226 Siete semestres plan sábado

Ciencias/ Biología/ Química	Profesorado de enseñanza media en biología y química (2 años)	Profesorado con especialidad en ciencias químicas y Biológicas (3 años)	Profesorado en enseñanza media con especialización en ciencias naturales (3 semestres) ²²⁷	Profesorado de segunda enseñanza con especialidad en química y Biología	Profesorado de enseñanza media con especialidad en biología (1 año) ²²⁸ Profesorado de enseñanza media con especialidad en química (1 año) ²²⁹	Profesorado en enseñanza media en pedagogía y ciencias naturales con orientación ambiental (7 semestres)	Profesorado de enseñanza media en química-biología (3 años plan diario y 4 años plan sábado)	Profesorado de enseñanza media en ciencias naturales con orientación en medio ambiente	Profesorado en enseñanza media en pedagogía, ciencias sociales y formación ciudadana (7 semestres)	Profesorado de enseñanza media con especialidad en ciencias sociales (1 año) ²³¹	Profesorado en enseñanza media en pedagogía, ciencias sociales y formación ciudadana (7 semestres)	Profesorado de enseñanza media en ciencias naturales con orientación en medio ambiente	Profesorado en enseñanza media especializado en ciencias naturales	Profesor de enseñanza media especializado en educación ambiental
Ciencias Sociales	Profesorado de enseñanza media en ciencias sociales (2 años)	Profesorado con especialidad en ciencias sociales (3 años)	Profesorado en enseñanza media con especialización en ciencias sociales y formación ciudadana (3 semestres) ²³⁰	Profesorado de segunda enseñanza con especialidad en ciencias sociales Profesorado de segunda enseñanza en pedagogía y ciencias sociales	Profesorado de enseñanza media con especialidad en ciencias sociales (1 año) ²³¹	Profesorado en enseñanza media en pedagogía, ciencias sociales y formación ciudadana (7 semestres)	Profesorado de enseñanza media en ciencias sociales y formación ciudadana	Profesorado de enseñanza media en pedagogía con especialización en ciencias sociales y formación ciudadana	Profesorado en enseñanza media en pedagogía, ciencias sociales y formación ciudadana (7 semestres)	Profesorado de enseñanza media con especialidad en ciencias sociales (1 año) ²³¹	Profesorado en enseñanza media en pedagogía, ciencias sociales y formación ciudadana (7 semestres)	Profesorado de enseñanza media en ciencias naturales con orientación en medio ambiente	Profesorado en enseñanza media especializado en ciencias sociales y formación ciudadana	Profesor de enseñanza media especializado en ciencias sociales y formación ciudadana

.....

227 dirigido a docentes sin certificación y con al menos 5 años de experiencia

228 para docentes con al menos 5 años de experiencia y al menos 5 cursos en la especialidad

229 para docentes con al menos 5 años de experiencia y al menos 5 cursos en la especialidad

230 dirigido a docentes sin certificación y con al menos 5 años de experiencia

231 para docentes con al menos 5 años de experiencia y al menos 5 cursos en la especialidad

	Profesorado de enseñanza media en inglés L3 (2 años)	Profesorado de enseñanza media en inglés (3 años)	Profesorado con especialidad en inglés (3 años)	Profesorado en enseñanza media con especialización en inglés (3 semestres) ²³²	Profesorado Universitario con Especialización en Idioma Inglés (2 años) Virtual Profesorado Universitario con Especialización en Idioma Inglés (3 años) Virtual	Profesorado de enseñanza media en inglés (3 años + examen privado)	Profesorado especializado en inglés (2 años) ²³³ Profesorado de enseñanza media con especialidad en inglés (1 año) ²³⁴	Profesorado de enseñanza media en inglés (7 semestres)				
Inglés												
				Profesorado en educación de la informática y ciencias de la computación (3 años)				Profesorado de enseñanza media en computación e informática (3 años plan diario y 7 semestres plan sábado)				
Informática												
							Profesorado de enseñanza media con especialidad en ciencias económicas contables (1 año) ²³⁵	Profesorado de enseñanza media en ciencias económico-contable (7 semestres)				
Ciencias económicas												
		Profesorado en educación musical (3 años)	Profesorado con especialidad en educación musical (3 años)	Profesorado en enseñanza media con especialización en formación musical (3 semestres) ²³⁶				Profesorado de enseñanza media en educación musical (7 semestres)				
Música												

.....

²³² dirigido a docentes sin certificación y con al menos 5 años de experiencia

²³³ requisito al menos 1 año de experiencia como docente en inglés

²³⁴ para docentes con al menos 5 años de experiencia y al menos 5 cursos en la especialidad

²³⁵ para docentes con al menos 5 años de experiencia y al menos 5 cursos en la especialidad

²³⁶ dirigido a docentes sin certificación y con al menos 5 años de experiencia

Educación física	Profesorado en educación física (3 años) Profesorado de enseñanza media en pedagogía con especialidad en educación física (3 semestres)	Profesorado en enseñanza media con especialización física (3 semestres) ²³⁷	Profesorado especializado en educación preprimaria (3 años)	Profesorado universitario en educación preprimaria	Profesorado de enseñanza media con especialidad física (1 año) ²³⁸	Profesorado en educación inicial y preprimaria (3 años)	Profesorado en Enseñanza Media en Educación Física (3 años)	Profesor de enseñanza media especializado en educación física
Educación inicial/infantil/preprimaria	Profesorado en educación inicial y preprimaria (2 años)	Profesorado en educación inicial y preprimaria (3 años)	Profesorado especializado en educación preprimaria (3 años)	Profesorado universitario en educación preprimaria	Profesorado de educación preprimaria (1.8 años) ²³⁹	Profesorado en educación inicial y preprimaria (3 años)	Profesorado en educación preprimaria intercultural	Profesor de enseñanza media especializado en educación infantil
Educación primaria	Profesorado en educación primaria (2 años)	Profesorado con especialidad en educación primaria (3 años)	Profesorado especializado en educación primaria Profesorado especializado en educación primaria bilingüe intercultural	Profesorado en educación primaria (3 años + examen privado)	Profesorado especializado en nivel primario intercultural (3 años)	Profesorado en educación primaria intercultural	Profesorado en educación primaria intercultural	Profesor de enseñanza media especializado en educación primaria
Productividad y desarrollo		Profesorado en enseñanza media con especialización en productividad y desarrollo (3 semestres) ²⁴⁰			Profesorado en emprendimiento para la productividad (2.5 años) Profesorado de enseñanza media con especialidad en productividad y desarrollo (1 año) ²⁴¹		Profesorado en productividad y desarrollo	

.....

237 dirigido a docentes sin certificación y con al menos 5 años de experiencia

238 para docentes con al menos 5 años de experiencia y al menos 5 cursos en la especialidad

239 tener título de maestro de educación preprimaria y al menos 5 años de experiencia de servicio docente en el nivel

240 dirigido a docentes sin certificación y con al menos 5 años de experiencia

241 para docentes con al menos 5 años de experiencia y al menos 5 cursos en la especialidad

Anexo II:

Descripción del puesto	Salario inicial	Dólares	Escalafón clase A	Total Escalafón A			Total Escalafón B			Total Escalafón C			Total Escalafón D			Total Escalafón E			Total Escalafón F		
				Quetzales	Dólares	Incremento en escalafón clase A	Quetzales	Dólares	Incremento en escalafón clase B	Quetzales	Dólares	Incremento en escalafón clase C	Quetzales	Dólares	Incremento en escalafón clase D	Quetzales	Dólares	Incremento en escalafón clase E	Quetzales	Dólares	Incremento en escalafón clase F
CATEDRA 1 PERIODO	Q150.00	\$ 19.48	-	Q 150.00	\$ 19.48	Q 37.50	Q 43.83	Q 75.00	Q 225.00	Q 29.22	Q 112.50	Q 262.50	Q 34.09	Q 150.00	Q 300.00	Q 38.96	Q 187.50	Q 337.50	Q 43.83		
CATEDRA 2 PERIODOS	Q299.00	\$ 38.83	-	Q 299.00	\$ 38.83	Q 74.75	Q 48.54	Q 149.50	Q 448.50	Q 58.25	Q 224.25	Q 523.25	Q 67.95	Q 299.00	Q 598.00	Q 77.66	Q 373.75	Q 672.75	Q 87.37		
CATEDRA 3 PERIODOS	Q446.00	\$ 57.92	-	Q 446.00	\$ 57.92	Q 11.50	Q 547.50	Q 238.00	Q 669.00	Q 86.88	Q 334.50	Q 780.50	Q 101.36	Q 446.00	Q 892.00	Q 115.84	Q 557.50	Q 1,003.50	Q 130.32		
CATEDRA 4 PERIODOS	Q596.00	\$ 77.40	-	Q 596.00	\$ 77.40	Q 149.00	Q 945.00	Q 298.00	Q 894.00	Q 116.10	Q 447.00	Q 1,043.50	Q 139.45	Q 596.00	Q 1,192.00	Q 154.81	Q 745.00	Q 1,341.00	Q 174.16		
CATEDRA 5 PERIODOS	Q746.00	\$ 96.88	-	Q 746.00	\$ 96.88	Q 186.50	Q 932.50	Q 373.00	Q 1,119.50	Q 145.32	Q 559.50	Q 1,305.50	Q 169.55	Q 746.00	Q 1,492.00	Q 193.77	Q 932.50	Q 1,678.50	Q 217.99		
CATEDRA 6 PERIODOS	Q896.00	\$ 116.36	-	Q 896.00	\$ 116.36	Q 224.00	Q 1,120.00	Q 448.00	Q 1,344.00	Q 174.55	Q 672.00	Q 1,588.00	Q 203.64	Q 896.00	Q 1,792.00	Q 232.73	Q 1,120.00	Q 2,016.00	Q 261.82		
CATEDRA 7 PERIODOS	Q1,043.00	\$ 135.45	-	Q 1,043.00	\$ 135.45	Q 260.75	Q 1,303.75	Q 521.50	Q 1,564.50	Q 203.18	Q 782.25	Q 1,825.25	Q 237.05	Q 1,043.00	Q 2,086.00	Q 270.91	Q 1,303.75	Q 2,346.75	Q 304.77		
CATEDRA 8 PERIODOS	Q1,193.00	\$ 154.94	-	Q 1,193.00	\$ 154.94	Q 298.25	Q 1,491.25	Q 596.50	Q 1,789.50	Q 232.40	Q 894.75	Q 2,087.75	Q 271.14	Q 1,193.00	Q 2,386.00	Q 309.87	Q 1,491.25	Q 2,684.25	Q 348.60		
CATEDRA 9 PERIODOS	Q1,341.00	\$ 174.16	-	Q 1,341.00	\$ 174.16	Q 335.25	Q 1,676.25	Q 670.50	Q 2,011.50	Q 261.23	Q 1,005.75	Q 2,346.75	Q 304.77	Q 1,341.00	Q 2,682.00	Q 348.31	Q 1,676.25	Q 3,017.25	Q 391.85		
CATEDRA 10 PERIODOS	Q1,491.00	\$ 193.64	-	Q 1,491.00	\$ 193.64	Q 372.75	Q 1,863.75	Q 745.50	Q 2,236.50	Q 290.45	Q 1,118.25	Q 2,609.25	Q 338.86	Q 1,491.00	Q 2,982.00	Q 387.27	Q 1,863.75	Q 3,354.75	Q 435.68		
CATEDRA 11 PERIODOS	Q1,639.00	\$ 212.86	-	Q 1,639.00	\$ 212.86	Q 409.75	Q 2,048.75	Q 819.50	Q 2,458.50	Q 319.29	Q 1,229.25	Q 2,868.25	Q 372.50	Q 1,639.00	Q 3,278.00	Q 425.71	Q 2,048.75	Q 3,687.75	Q 478.93		
CATEDRA 12 PERIODOS	Q1,789.00	\$ 232.34	-	Q 1,789.00	\$ 232.34	Q 447.25	Q 2,236.25	Q 894.50	Q 2,683.50	Q 348.51	Q 1,341.75	Q 3,130.75	Q 406.59	Q 1,789.00	Q 3,578.00	Q 464.68	Q 2,236.25	Q 4,025.25	Q 522.76		
CATEDRA 13 PERIODOS	Q1,938.00	\$ 251.69	-	Q 1,938.00	\$ 251.69	Q 484.50	Q 2,422.50	Q 969.00	Q 2,907.00	Q 377.53	Q 1,453.50	Q 3,391.50	Q 440.45	Q 1,938.00	Q 3,876.00	Q 503.38	Q 2,422.50	Q 4,360.50	Q 566.30		
CATEDRA 14 PERIODOS	Q2,088.00	\$ 271.17	-	Q 2,088.00	\$ 271.17	Q 522.00	Q 2,610.00	Q 1,044.00	Q 3,132.00	Q 406.75	Q 1,566.00	Q 3,654.00	Q 474.55	Q 2,088.00	Q 4,176.00	Q 542.34	Q 2,610.00	Q 4,698.00	Q 610.13		
CATEDRA 15 PERIODOS	Q2,235.00	\$ 290.26	-	Q 2,235.00	\$ 290.26	Q 558.75	Q 2,793.75	Q 1,117.50	Q 3,352.50	Q 435.39	Q 1,676.25	Q 3,911.25	Q 507.95	Q 2,235.00	Q 4,470.00	Q 580.52	Q 2,793.75	Q 5,028.75	Q 653.08		
CATEDRA 16 PERIODOS	Q2,386.00	\$ 309.87	-	Q 2,386.00	\$ 309.87	Q 596.50	Q 2,982.50	Q 1,193.00	Q 3,579.00	Q 464.81	Q 1,789.50	Q 4,175.00	Q 542.21	Q 2,386.00	Q 4,772.00	Q 619.74	Q 2,982.50	Q 5,368.50	Q 697.21		
CATEDRA 17 PERIODOS	Q2,534.00	\$ 329.09	-	Q 2,534.00	\$ 329.09	Q 633.50	Q 3,167.50	Q 1,267.00	Q 3,801.00	Q 493.64	Q 1,990.50	Q 4,494.50	Q 575.91	Q 2,534.00	Q 5,068.00	Q 658.18	Q 3,167.50	Q 5,701.50	Q 740.45		
CATEDRA 18 PERIODOS	Q2,684.00	\$ 348.57	-	Q 2,684.00	\$ 348.57	Q 671.00	Q 3,355.00	Q 1,342.00	Q 4,026.00	Q 522.86	Q 2,013.00	Q 4,697.00	Q 610.00	Q 2,684.00	Q 5,368.00	Q 697.14	Q 3,355.00	Q 6,039.00	Q 784.29		
CATEDRA 19 PERIODOS	Q2,832.00	\$ 367.79	-	Q 2,832.00	\$ 367.79	Q 708.00	Q 3,540.00	Q 1,416.00	Q 4,248.00	Q 551.69	Q 2,124.00	Q 4,956.00	Q 643.64	Q 2,832.00	Q 5,664.00	Q 735.58	Q 3,540.00	Q 6,372.00	Q 827.53		
CATEDRA 20 PERIODOS	Q2,982.00	\$ 387.27	-	Q 2,982.00	\$ 387.27	Q 745.50	Q 3,727.50	Q 1,491.00	Q 4,473.00	Q 580.91	Q 2,236.50	Q 5,218.50	Q 677.73	Q 2,982.00	Q 5,964.00	Q 774.55	Q 3,727.50	Q 6,709.50	Q 871.36		
CATEDRA 21 PERIODOS	Q3,130.00	\$ 406.49	-	Q 3,130.00	\$ 406.49	Q 782.50	Q 3,912.50	Q 1,565.00	Q 4,695.00	Q 609.74	Q 2,347.50	Q 5,477.50	Q 711.36	Q 3,130.00	Q 6,260.00	Q 812.99	Q 3,912.50	Q 7,042.50	Q 914.61		
CATEDRA 22 PERIODOS	Q3,280.00	\$ 425.97	-	Q 3,280.00	\$ 425.97	Q 820.00	Q 4,100.00	Q 1,640.00	Q 4,920.00	Q 638.96	Q 2,460.00	Q 5,740.00	Q 745.45	Q 3,280.00	Q 6,560.00	Q 851.95	Q 4,100.00	Q 7,380.00	Q 958.44		
CATEDRA 23 PERIODOS	Q3,428.00	\$ 445.19	-	Q 3,428.00	\$ 445.19	Q 857.00	Q 4,285.00	Q 1,714.00	Q 5,142.00	Q 667.79	Q 2,571.00	Q 5,999.00	Q 779.09	Q 3,428.00	Q 6,856.00	Q 890.39	Q 4,285.00	Q 7,713.00	Q 1,001.69		
CATEDRA 24 PERIODOS	Q3,577.00	\$ 464.55	-	Q 3,577.00	\$ 464.55	Q 894.25	Q 4,471.25	Q 1,788.50	Q 5,365.50	Q 696.82	Q 2,682.75	Q 6,259.75	Q 812.95	Q 3,577.00	Q 7,154.00	Q 929.09	Q 4,471.25	Q 8,048.25	Q 1,045.23		
CATEDRA 25 PERIODOS	Q3,728.00	\$ 484.16	-	Q 3,728.00	\$ 484.16	Q 932.00	Q 4,660.00	Q 1,864.00	Q 5,595.00	Q 726.23	Q 2,796.00	Q 6,524.00	Q 847.27	Q 3,728.00	Q 7,456.00	Q 966.31	Q 4,660.00	Q 8,388.00	Q 1,089.35		
CATEDRA 26 PERIODOS	Q3,877.00	\$ 503.51	-	Q 3,877.00	\$ 503.51	Q 969.25	Q 4,846.25	Q 1,938.50	Q 5,815.50	Q 755.26	Q 2,907.75	Q 6,784.75	Q 881.14	Q 3,877.00	Q 7,754.00	Q 1,007.01	Q 4,846.25	Q 8,723.25	Q 1,132.89		
CATEDRA 27 PERIODOS	Q4,026.00	\$ 522.86	-	Q 4,026.00	\$ 522.86	Q 1,006.50	Q 5,032.50	Q 2,013.00	Q 6,039.00	Q 784.29	Q 3,019.50	Q 7,045.50	Q 915.00	Q 4,026.00	Q 8,052.00	Q 1,045.71	Q 5,032.50	Q 9,058.50	Q 1,176.43		
CATEDRA 28 PERIODOS	Q4,173.00	\$ 541.95	-	Q 4,173.00	\$ 541.95	Q 1,043.25	Q 5,216.25	Q 2,086.50	Q 6,259.50	Q 812.92	Q 3,129.75	Q 7,302.75	Q 948.41	Q 4,173.00	Q 8,346.00	Q 1,083.90	Q 5,216.25	Q 9,389.25	Q 1,219.38		
CATEDRA 29 PERIODOS	Q4,323.00	\$ 561.43	-	Q 4,323.00	\$ 561.43	Q 1,080.75	Q 5,403.75	Q 2,161.50	Q 6,484.50	Q 842.14	Q 3,242.25	Q 7,565.25	Q 982.50	Q 4,323.00	Q 8,646.00	Q 1,122.86	Q 5,403.75	Q 9,726.75	Q 1,263.21		
CATEDRA 30 PERIODOS	Q4,472.00	\$ 580.78	-	Q 4,472.00	\$ 580.78	Q 1,118.00	Q 5,590.00	Q 2,236.00	Q 6,708.00	Q 871.17	Q 3,354.00	Q 7,826.00	Q 1,016.36	Q 4,472.00	Q 8,944.00	Q 1,161.56	Q 5,590.00	Q 10,062.00	Q 1,306.75		

Tipo de cambio: Q 7.7* USD \$ 1.00

Anexo. Juventud que han sido atendidos en estos hogares de protección.

Departamento o Programa	Año	Adolescentes atendidos de 13 a 18 años		Lugar de Origen de los NNA	Motivos por los cuales ingresaron a los hogares
		Mujer	Hombre		
Programa Especializado para Niñez y Adolescencia Víctima de Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas - Guatemala -	2019	83	0	Todo el país	Violencia sexual, trata de personas, negligencia y maltrato
	2020	53	0	Todo el país	Violencia sexual, trata de personas, negligencia y maltrato
	2021	116	0	Todo el país	Violencia sexual, trata de personas, negligencia y maltrato
	2022	52	0	Todo el país	Violencia sexual, trata de personas, negligencia y maltrato
Programa Especializado para Niñez y Adolescencia Víctima de Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas - Retalhuleu -	2019	111	0	Guatemala, Suchitepéquez, Quetzaltenango, Escuintla, Cobán, Izabal, Huehuetenango, Quiché, Coatepeque	Consumo de sustancias psicoactivas, violencia sexual, maltrato en todas sus formas, explotación Sexual y explotación laboral
	2020	95	0	Huehuetenango, Guatemala, Escuintla, Suchitepéquez, Coatepeque, San Marcos, Zacapa, Izabal, Honduras, Belice	Consumo de sustancias psicoactivas, violencia sexual, maltrato en todas sus formas, explotación Sexual y explotación laboral
	2021	119	0	Honduras, Coatepeque, Huehuetenango, Zacapa, Quiché, Chiquimula, Retalhuleu, Malacatán, Escuintla	Consumo de sustancias psicoactivas, violencia sexual, maltrato en todas sus formas, explotación Sexual y explotación laboral
	2022	38	0	Guatemala, Suchitepéquez, Quetzaltenango, Escuintla, Cobán, Izabal, Huehuetenango, Quiché, Coatepeque	Consumo de sustancias psicoactivas, violencia sexual, maltrato en todas sus formas, explotación Sexual y explotación laboral
Departamento de Protección Especial de Primera Infancia	2017	2	4	Izabal, Zacapa, Malacatán, Escuintla	Riesgo Social
	2018	2	6	Escuintla, Zacapa, Quiché, Guatemala, Mixco	Negligencia, callejización
	2019	2	14	Huehuetenango, Quiché, Santa Rosa, Zacapa, Guatemala, Mixco, Salamá, Escuintla	Riesgo, negligencia, maltrato y callejización
	2020	2	4	Huehuetenango, Mixco, Guatemala, Jutiapa	Negligencia y callejización
	2021	4	5	Coatepeque, Mixco, Guatemala, Jutiapa, Alta Verapaz	Callejización, riesgo y negligencia
	2022	3	2	Malacatán, Zacapa, Santa Rosa y Guatemala	Negligencia y maltrato
Departamento de Protección a la Niñez y Adolescencia con Capacidades Diferentes Severa y Profunda	2017	7	7	Quetzaltenango Guatemala	Negligencia y abandono
	2018	7	9	San Marcos	Negligencia y abandono
	2019	6	5	Santa Rosa Zacapa	Negligencia y abandono
	2020	6	4	Guatemala Izabal	Negligencia y abandono
	2021	4	6	Mixco, Santa Rosa, Sacatepéquez y Quiché	Negligencia y abandono
	2022	4	6	Sacatepéquez y Quiché	Negligencia y abandono
Residencia Zacapa del Departamento de Protección a la Niñez y Adolescencia con Capacidades Diferentes Severa y Profunda	2020	5	12	Quiché, Huehuetenango y Guatemala	Negligencia
	2021	5	12	Quiché, Huehuetenango y Guatemala	Negligencia
	2022	5	9	Quiché, Huehuetenango y Guatemala	Negligencia

Departamento de Protección a la Niñez y Adolescencia Víctima de Violencia Sexual con Enfoque de Género	2017	244	0	Quiché, Zacapa, Escuintla; Izabal, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Guatemala, Baja Verapaz, Jutiapa, San Marcos, Sacatepéquez, Mixco, Villa Nueva, San Miguel Chicaj, Malacatán	Explotación sexual, violación, abuso sexual consensuado, maltrato, afiliación a pandillas, consumo de sustancias psicoactivas, rebeldía y fuga de casa
	2018	312	0	Escuintla, Guatemala, Alta Verapaz, Izabal, Suchitepéquez, Jalapa, Villa Nueva, Jutiapa, Quetzaltenango, San Marcos, Sacatepéquez, Santa Rosa, Cobán, Santa Lucía Cotzumalguapa, Coatepeque, Sipacapa, Tiquizate, Cuyotenango	Explotación sexual, violación, abuso sexual consensuado, maltrato, afiliación a pandillas, consumo de sustancias psicoactivas, rebeldía y fuga de casa
	2019	427	0	Escuintla, Santa Rosa, San Marcos, Zacapa, Alta Verapaz, Guatemala, Izabal, Petén, Suchitepéquez, Santa Lucía Cotzumalguapa, Taxisco, La Blanca, La Unión, Puerto de San José, Puerto Barrios, Morales, La Democracia, La Gomera, Poptun, Mazatenango	Explotación sexual, violación, abuso sexual consensuado, maltrato, afiliación a pandillas, consumo de sustancias psicoactivas, rebeldía y fuga de casa
	2020	208	0	Guatemala, Sacatepéquez, Suchitepéquez, Quetzaltenango, Izabal, Baja Verapaz, Escuintla, Quiché, Jalapa, Santa Rosa, Jutiapa, Chimaltenango, Mixco, Coatepeque, San Luis Jilotepeque, Cuilapa, La Democracia, Los Amates, San José Pinula, Santa Catarina Pinula, Villa Nueva	Explotación sexual, violación, abuso sexual consensuado, maltrato, afiliación a pandillas, consumo de sustancias psicoactivas, rebeldía y fuga de casa
	2021	226	0	Izabal, Quiché, Quetzaltenango, Huehuetenango, Chimaltenango, Suchitepéquez, Escuintla, Guatemala, Jutiapa, Sacatepéquez, Zacapa, Chiquimula, Honduras, Coatepeque, Chichicastenango, Puerto de San José, Santa Lucía Cotzumalguapa, Mixco, Tiquizate, El Salvador	Explotación sexual, violación, abuso sexual consensuado, maltrato, afiliación a pandillas, consumo de sustancias psicoactivas, rebeldía y fuga de casa
	2022	84	0	Guatemala, Quiché, Santa Rosa, Escuintla, Izabal, Suchitepéquez, Sololá, Taxisco, San Pedro la Laguna, Santa Lucía Cotzumalguapa, San Pedro Ayampuc	Explotación sexual, violación, abuso sexual consensuado, maltrato, afiliación a pandillas, consumo de sustancias psicoactivas, rebeldía y fuga de casa

Fuente. SBS, a través de libre acceso a la información.

GLOSARIO DE CONCEPTOS

Atención docente: es la cantidad de recurso humano que posee un establecimiento para poder atender de una manera directa a los alumnos, incluyendo al director y al subdirector del mismo. Sin embargo, una persona puede ser contabilizada varias veces si trabaja en distintos establecimientos en distintas jornadas y planes.

Catalogación: La Catalogación del Magisterio Nacional es la clasificación valorativa que el Estado instituye para las personas que se dedican a la enseñanza y las que, con título docente, presten servicios en cargos dependientes del Ministerio de Educación y del Ministerio de Cultura y Deportes, y llenen los requisitos de la presente ley. Para tal efecto se tomarán en cuenta los estudios efectuados, títulos, diplomas, certificados de aptitud, méritos obtenidos en el ejercicio de la profesión, tiempo, calidad de servicios y licencias o incorporaciones otorgadas conforme a la ley.

Código personal: Identificador único para cada estudiante, el cual es invariable y continuo durante la vida escolar. Tiene como objetivo la identificación y la gestión de los estudiantes dentro de los sistemas del Ministerio de Educación.

Establecimiento educativo:

1. Se define como un centro de estudios identificado por su nivel, sector, jornada, plan, ciclo y tipo. En un centro educativo pueden funcionar varios establecimientos. Los centros se caracterizan por: modalidad (monolingüe o bilingüe), jornada (matutina, vespertina, intermedia y nocturna), ciclo (americano, anual o semestral), tipo (hombres, mujeres o mixto) y por plan (diario, fin de semana o mixto).
2. Los centros educativos son establecimientos de carácter público, privado o por cooperativas a través de los cuales se ejecutan los procesos de educación escolar. (Artículo 19 del Decreto Legislativo número 12-91 Ley de Educación Nacional).

Estudiante: Niño, joven o adulto que recibe educación el que está inscrito en el Sistema Educativo Nacional.

Matrícula escolar: Conjunto de estudiantes inscritos en los diferentes niveles educativos del Sistema Escolar, en un año específico.

Matrícula inicial: Proceso de recolección de información censal por medio de herramientas electrónicas. Finaliza al cerrar inscripciones de acuerdo a lo establecido en el calendario escolar. Recoge la información de educandos, Docentes y Centros Educativos. Dicho proceso es sistematizado y la información la proporcionan los directores de los Centros Educativos.

Matrícula final: Proceso de recolección de información censal, por medio de herramientas electrónicas; realizada al finalizar el ciclo escolar, según calendario escolar. Recolecta información de los educandos que concluyen el ciclo escolar y que fueron reportados en los

cuadros de resultados finales. Dicho proceso es sistematizado y la información la proporcionan los directores de los Centros Educativos.

Matrícula oficial: constituye la agrupación de la Matrícula Inicial y la Matrícula Final, cuando ya ha sido realizada, monitoreada, consolidada, verificada y autorizada por el Despacho Superior del MINEDUC, para ser publicada en el Anuario Estadístico de Educación.

Municipio²⁵¹: El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. La Constitución Política de la República garantiza la autonomía al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos.

.....
251 Decreto N° 12 de 2002 [Congreso de la República de Guatemala] CODIGO MUNICIPAL. De julio de 2002. https://pdba.georgetown.edu/Decen/Guatemala/gu_codigomunicipal.html#:~:text=El%20municipio%20es%20la%20unidad,ciudadana%20en%20los%20asuntos%20p%C3%BAblicos.



GUATEMALA



GPE KIX LAC HUB
CONOCIMIENTO INNOVACIÓN INTERCAMBIO


SUMMA | Laboratorio de Investigación e
Innovación en Educación para
América Latina y el Caribe

 **OECES**
Organisation of Eastern Caribbean States

 **IDRC • CRDI**
Canada