

8. Con solidaridad: incrementando el capital humano en Guatemala

Se necesitan guatemaltecos solidarios para abordar los problemas de bajo capital humano que existen en Guatemala. Solidaridad, para comprender a los menos favorecidos. Solidaridad, para hermanarse ante la necesidad. Solidaridad, para afrontar las amenazas comunes.

Esos guatemaltecos serán relevantes para resolver los retos pendientes del desarrollo social en Guatemala. La prevalencia de pobreza y pobreza extrema continúa siendo alta en el país. Además, los guatemaltecos aún afrontan problemas prevenibles de salud desde su nacimiento y desafíos importantes para la generación de capacidades que les permitan superar la situación de pobreza. Ahora bien, si bien los indicadores sociales han mejorado en las últimas décadas, no lo han hecho al ritmo esperado. Por ejemplo, en el período 1990-2010 se incrementaron los años de escolaridad en alrededor de 41%⁷²; empero, a ese ritmo de crecimiento se requerirán alrededor de 60 años para llegar al promedio de escolaridad que alcanzó Latinoamérica y el Caribe en el año 2010. Este ritmo hace que muchas oportunidades que los guatemaltecos podrían aprovechar para su beneficio se desperdicien, pues la inversión en capital humano contribuye a elevar la productividad, la mejora de los salarios, la promoción de la inversión y en la mejora de la calidad de vida y bienestar para las familias.

Ahora bien, esta es una historia que corre en ambos sentidos: el desarrollo social se alcanza mediante la promoción del crecimiento económico sostenido y el crecimiento económico sostenido se potencia por el desarrollo social (ver **Gráfica 8.1**). Para lograr el desarrollo del país se requiere elevar la productividad y fomento de la competitividad, para lo cual, la formación de capital humano (personas con capacidades) es una tarea primordial.

La política social tiene como tarea apoyar al desarrollo de capacidades, especialmente en las personas más vulnerables para que puedan participar de forma activa en la economía y en la sociedad. Las personas más educadas y con un mejor estado de salud tienen mayor probabilidad de tener acceso a mejores empleos o de formar negocios exitosos y a su vez generar empleo a otras personas. Por lo tanto la inversión en capital humano contribuye al crecimiento económico y el crecimiento económico genera mayor bienestar social (mejor salud, mayor ahorro para eventualidades, mayor bienestar).

Por su parte el acceso a mejores oportunidades permite contribuir a la prevención del delito, ya que los jóvenes que se encuentran dentro de la escuela tienen menor probabilidad de delinquir que aquellos que están en las calles. Además, tendrán mejores oportunidades a futuro. La promoción de igualdad de oportunidades para todos también contribuye a lograr gobernabilidad.

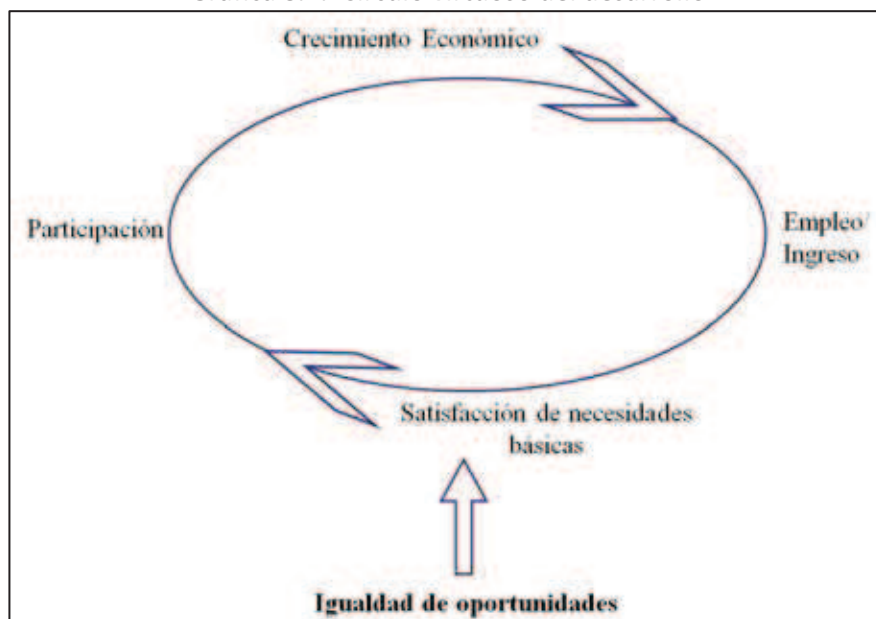
La política social por lo tanto debe estar destinada a reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo de capacidades que permitan a las personas obtener su propio bienestar y el de la sociedad. La estrategia social debe tener como principal objetivo el integrar a los más pobres

⁷² Barro y Lee (2010).

en el círculo virtuoso del crecimiento económico, sin discriminación alguna y debe estar diseñada acorde al ciclo de vida de las personas (desde la gestación hasta la vejez).

Los Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2011-2021 proponen que, para incrementar el capital humano en Guatemala se trabaje en las siguientes áreas: 1) incrementar la calidad educativa para todos; 2) mejorar la salud, especialmente la salud materno infantil y la reducción de la desnutrición crónica; y, 3) mejorar la provisión de agua potable y saneamiento; 4) reducir la pobreza; 5) mejorar las viviendas; y, 6) reducir los riesgos asociados a la invalidez, viudez y sobrevivencia, por medio de un sistema eficiente de previsión social.

Gráfica 8.1. Círculo virtuoso del desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

8.1. Mejorando la calidad educativa en Guatemala

En la última década se ha acentuado la convicción de que la educación es importante para apuntalar el crecimiento económico, alcanzar el desarrollo social de las personas, brindar oportunidades de superación para quienes están en condición de pobreza o pobreza extrema, ya que tiene efectos importantes sobre los ingresos de las personas. Además, contribuye a una mayor participación ciudadana y al fortalecimiento de la institucionalidad democrática. La educación proporciona conocimientos y habilidades a las personas para acceder a empleos de buena calidad y puede reducir la desigualdad⁷³.

La formación de las personas es uno de los retos principales que enfrenta el país. La inversión en capital humano contribuirá a elevar la competitividad y ayudará a mejorar los salarios, que a su vez, generarán una mayor calidad de vida y bienestar para las familias. El aumento de uno por ciento en los años de

⁷³ Banco Mundial, Mejores empleos en Guatemala: El rol del capital humano, abril de 2011.

escolaridad contribuye a elevar la productividad de la economía en 0.33%⁷⁴. A pesar de los avances en educación en las últimas décadas, Guatemala afronta rezagos importantes. Los guatemaltecos tienen, en promedio, 5 años de escolaridad; aún no se cuenta con la primaria completa. En otros países cercanos como Honduras y Nicaragua, el promedio es de cerca de 6 años de estudio; en El Salvador es de 7 años, en Costa Rica es de 8 y en Panamá de 9⁷⁵. Otros países dan un mejor testimonio de las oportunidades que no hemos aprovechado: algunos países de Asia, que en 1960 tenían un nivel similar de pobreza y de escolaridad que Guatemala, hoy están más adelantados: China reporta 8 años de escolaridad, Corea del Sur reporta 12 y Singapur 15 años (el triple que Guatemala). Las políticas de largo plazo enfocadas adecuadamente han tenido en esos países resultados positivos.

8.1.1. Situación actual

Muchos de los niños que ingresan al sistema educativo llegan con carencias que dificultan su desempeño. La pobreza incide en la desnutrición crónica y ésta, a su vez, repercute negativamente en el aprendizaje a lo largo de la vida. Cuatro de cada diez niños que estudian en la primaria padecen desnutrición. Por otro lado, la mitad de los niños en la edad correspondiente no asisten ni siquiera a un grado de la preprimaria, lo que dificulta su desempeño en primer grado y explica los niveles bajos en la tasa de promoción a lo largo de la primaria.

A pesar que han existido avances, aún existen muchas personas que no saben leer y escribir. El Comité Nacional de Alfabetización, CONALFA, creado en 1986 para la ejecución del proceso de alfabetización, se planteó como población objetivo a las personas de 15 años y más años que no sabían leer y escribir⁷⁶. A partir de los Acuerdos de Paz se ratificó el mandato de la alfabetización y se instó a ampliar los programas a todos los idiomas que fueran técnicamente posibles.

El Estado se comprometió a ampliar la tasa de alfabetismo a 70% para el año 2000. En 2002 la tasa había alcanzado el 69.1%. En 2009 la tasa era de 80.5%. Los avances en alfabetización en los últimos 25 años son atribuibles a la Ley Nacional de Educación, a la conformación bi-sectorial (público-privada) de CONALFA, a la continuidad en las políticas de alfabetización implementadas y a la ampliación de cobertura en el nivel primario impulsado por el Ministerio de Educación, tras la firma de los Acuerdos de Paz⁷⁷.

Se han tenido avances importantes, pero aún estamos rezagados con respecto a los países centroamericanos⁷⁸, especialmente si se revisa el indicador para las mujeres del área rural e indígenas. Además, hay diferencias importantes en la tasa de analfabetismo entre los distintos departamentos. Mientras en el departamento de Guatemala la tasa de analfabetismo era alrededor del 7% en el departamento de Quiché aún era del 37.5%, siendo aún mayor el analfabetismo en las mujeres (42.9%) y la brecha se amplía si son indígenas.

La cobertura educativa en otros niveles distintos a la primaria es insuficiente. En preprimaria se ha logrado que más de la mitad de los niños en la edad correspondiente se encuentren en las escuelas. La Tasa Neta de Escolaridad –TNE⁷⁹ para preprimaria fue de 56.3% en 2009. La educación inicial y

⁷⁴ Loening (2005).

⁷⁵ Banco Mundial (2011).

⁷⁶ Ley de Alfabetización, Decreto 43-86 y sus reformas, Decreto 54-99.

⁷⁷ PNUD, Informe nacional de desarrollo humano, INDH 2009/2010, Guatemala, 2010.

⁷⁸ PNUD, Informe nacional de desarrollo humano, INDH- 2009/2010, Guatemala, 2010.

⁷⁹ La Tasa Neta de Escolaridad se calcula dividiendo el número de alumnos inscritos en un grado o nivel educativo entre la población total de la edad correspondiente para dicho grado o nivel referido.

preprimaria apoya la sobrevivencia, el crecimiento, el desarrollo y el aprendizaje –incluyendo la salud, nutrición, higiene y desarrollo cognitivo, social, físico y emocional- desde el nacimiento hasta el ingreso a la escuela primaria en ambientes formales, informales y no formales⁸⁰.

Por su parte, la cobertura universal en educación primaria es casi un hecho, se ha pasado de una TNE del 80% al 98.3% entre los años 1999 y 2009. Sin embargo, no todos los niños logran terminar la primaria; algunos abandonan la escuela, mientras otros repiten el grado. El aumento de la cobertura en primaria es uno de los grandes logros de la última década en el sistema educativo. El principal medio para alcanzar este logro fue el Programa Nacional de Autogestión Educativa -PRONADE-, que incorporó a más de 400 mil niños en un período de tres años (1997-1999). En 2008 llegó a contar con 464,972 estudiantes, atendidos por cerca de 14,667 maestros, en 4,688 escuelas⁸¹. La mayoría de escuelas de autogestión estaban ubicadas en los departamentos de mayor rezago en cobertura, como Quiché, Huehuetenango, San Marcos y Alta Verapaz. Este programa fue suspendido a partir de finales de 2008.

Por otro lado, la elevada repitencia, especialmente en primer grado de primaria, hace que muy pocos estudiantes logren terminar en tiempo la primaria. Solamente la mitad de los que se inscriben en primer grado logran terminar la primaria en tiempo, y de ellos, sólo el 20% finaliza la secundaria. La situación es preocupante, ya que la mitad de los estudiantes inscritos tiene una edad mayor a la edad del grado que le corresponde. Los estudiantes rezagados tienen menores probabilidades de terminar sus estudios. Se estima que los costos de la repitencia en la primaria superan los 1,000 millones de quetzales⁸².

La tasa de cobertura y terminación en secundaria es baja. Las tasas de promoción⁸³ también son bajas en secundaria. En el nivel de básicos se dio un incremento en el nivel de cobertura de 21% a 39% en los diez años analizados, pero aún hay muchos jóvenes que no están estudiando en la secundaria. Solamente 4 de cada diez jóvenes de la edad correspondiente se encuentra estudiando en el ciclo básico. En el nivel de diversificado, con una TNE de 20.8% en el año 2009, el desafío de incorporar a los jóvenes para que concluyan una carrera del nivel medio es muy grande.

La cobertura de los programas incluidos en el subsistema extraescolar y no formal es muy baja, dejando sin posibilidades de adquirir formación a los jóvenes y adultos que desertaron del sistema escolar o nunca asistieron. Se estima que en 2009 alrededor del 40% de los jóvenes entre 13 a 18 años se encontraba fuera de las aulas. Si se analiza la proporción de jóvenes entre 15 a 18 años, el porcentaje sube a cerca del 60%. Esta situación implica desafíos importantes y urgentes para el sistema educativo, que debe brindar opciones de educación extraescolar y no formal para los jóvenes que están fuera del sistema y que tampoco se encuentran trabajando. Los jóvenes fuera de los centros educativos corren el riesgo de caer en la delincuencia y la violencia, ya que carecen de la preparación necesaria para poder superarse y contar con un empleo.

La capacitación técnica abarca un porcentaje muy pequeño de la población. Según ENCOVI (2006) únicamente el diez por ciento de la fuerza laboral la recibe. La misma es importante porque por medio

⁸⁰ Education for All Global Monitoring Report (2007), Early Childhood, Oxford, UK. Unesco Publishing /Oxford University Press. (Citado por Artiles, Alfredo J., Educación inicial y preprimaria, síntesis de la evidencia internacional, USAID-Reforma Educativa en el Aula, Guatemala 2011.)

⁸¹ Ministerio de Educación, Informe de Labores, 2008.

⁸² Fuente: cálculos propios a partir de datos de SIAF y censos de matrícula del MINEDUC.

⁸³ La tasa de promoción se refiere al porcentaje de los alumnos que pasan de grado en relación al total de alumnos que habían iniciado dicho grado.

de ésta se logra vincular los conocimientos generales aprendidos en el sistema educativo y la aplicación de los mismos en una actividad productiva específica. La poca capacitación laboral puede representar una debilidad al momento de fomentar actividades productivas que apoyen el desarrollo económico. Los recursos del presupuesto del Estado destinados a la capacitación laboral son muy limitados. Su principal financiamiento se da por medio de las contribuciones del sector laboral formal, lo cual restringe su acceso a personas que ya tienen un trabajo.

La calidad educativa es deficiente. Los estudiantes no están adquiriendo las destrezas y competencias que les permiten enfrentarse con éxito a los desafíos del siglo XXI. Entre estas competencias básicas se encuentran los conocimientos básicos en matemática y comunicación y lenguaje, la capacidad de aprender por sí mismo, la iniciativa personal, el liderazgo, la capacidad de trabajar en equipo y de ser flexible para adaptarse a los cambios, así como también el dominio de la tecnología y los idiomas extranjeros (principalmente el inglés)⁸⁴.

Las evaluaciones de aprendizaje conocidas como las pruebas nacionales miden el nivel de logro en la adquisición de conocimientos básicos que se espera cada estudiante domine en cada grado o al concluir un nivel. Estos resultados son solamente un indicador o medida mínima que puede indicar si las competencias se están alcanzando. En primaria una alta proporción de los estudiantes no están alcanzando las destrezas básicas en matemática y lenguaje. En 2008, solamente el 35% de los niños de sexto de primaria alcanzó el nivel de logro en la prueba de lectura y el 53% de los estudiantes lo alcanzó en la de matemática⁸⁵.

Los niveles de logro en las pruebas fueron más bajos para el ciclo básico de la secundaria comparados con los de los alumnos de primaria en 2008. Los estudiantes de tercero básico tuvieron 27% de logro en lectura y 21% en matemática⁸⁶. De los graduandos, únicamente 11 de cada 100 puede leer conforme a lo esperado y solamente 3 de cada 100 puede resolver los problemas matemáticos conforme el estándar, lo que significa que muy pocos salen preparados para poder ingresar a la Universidad.

Adicionalmente, Guatemala participó en el estudio SERCE, promovido por UNESCO y los resultados indican que el nivel de aprendizaje en matemática y en lectura de nuestros alumnos de sexto primaria es significativamente menor que el de los alumnos del grupo de países que aparecen en el primer grupo, en donde se encuentran Cuba, Costa Rica, Chile y México. Los resultados de los estudiantes guatemaltecos son similares a los de los alumnos de países como Paraguay y Ecuador (ver **Gráfica 8.2.**)

El problema de la calidad está relacionado directamente con la formación que reciben los docentes. En Guatemala no se está preparando adecuadamente a los docentes, pues aún se forman en las escuelas normales (la carrera de magisterio se cursa en tres años en el ciclo diversificado de la secundaria); es uno de los pocos países de Latinoamérica que no forma a sus docentes a nivel superior. En países que cuentan con mejores indicadores educativos, como Chile, Costa Rica o Colombia, forman a sus docentes a nivel universitario.

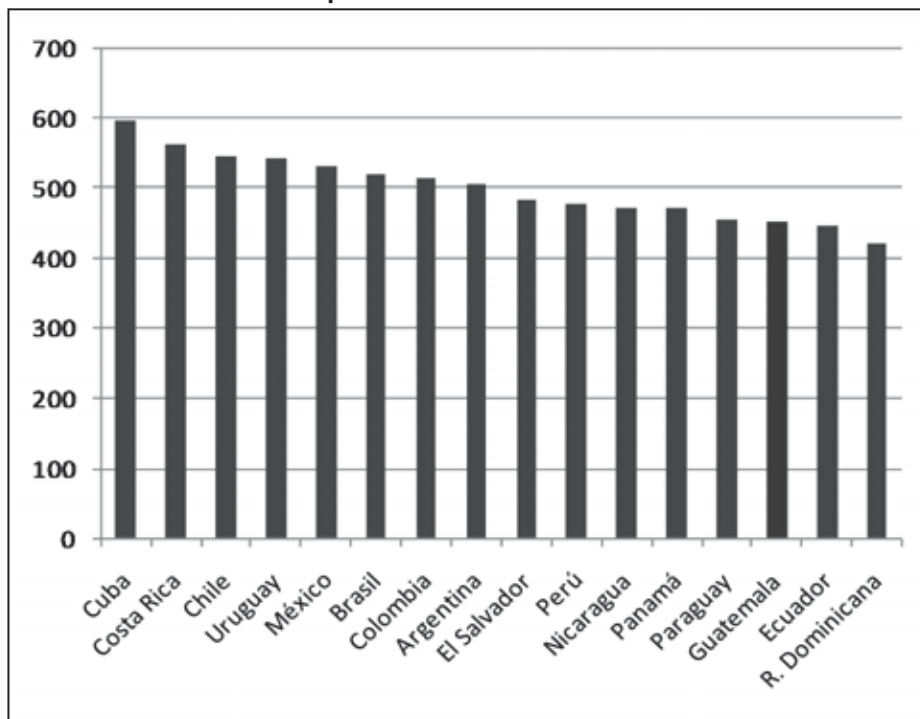
⁸⁴ Proyecto de Estándares y Evaluación Educativa – MINEDUC, Competencias básicas para la vida.

⁸⁵ MINEDUC, informes de DIGEDUCA.

⁸⁶ MINEDUC, informes de DIGEDUCA.

La baja calidad educativa se manifiesta también en que los docentes no dominan los conocimientos que deben enseñar en la primaria. En las pruebas que se realizan a los aspirantes a una plaza, solamente un tercio (1/3) mostró dominio en matemática y un poco más de la mitad en lenguaje (2008)⁸⁷.

Gráfica 8.2. Desempeño alumnos de Sexto Primaria en lectura



Fuente: Serce, 2008.

Por otra parte, los procedimientos actuales de contratación no garantizan que se otorguen las plazas a los mejores aplicantes. El número de maestros ha aumentado en la última década; prácticamente se ha duplicado el número de docentes contratados para los establecimientos oficiales, pero ello no se ha reflejado en mayores aprendizajes.

Se cuenta con un programa de profesionalización docente, denominado PADEP-D⁸⁸, que es ejecutado por la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media, EFPEM, de la Universidad de San Carlos y que ha venido capacitando en los dos últimos años a dos grupos (o cohortes). El primer grupo constituido por cerca de 2,900 docentes y el segundo por cerca de 5,000 docentes. El resultado del impacto del programa aún no se conoce, aunque la existencia del elemento de acompañamiento pedagógico en el aula podría ser un elemento diferenciador de programas anteriores.

La Educación Bilingüe intercultural -EBI- aún continúa siendo un desafío importante. Existe una carencia de materiales bilingües en el país y no se tiene un libro de texto de español como segunda lengua. Lo

⁸⁷ MINEDUC, informes de DIGEDUCA.

⁸⁸ Siglas que se refieren al Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente, que es un programa de formación universitaria para el personal docente en servicio del sector oficial del Ministerio de Educación, que tiene como propósito elevar el nivel académico y mejorar su desempeño laboral en los diferentes niveles y modalidades educativas.

anterior aunado a la escasez de docentes bilingües que dominen de forma oral y escrita el idioma de la comunidad.

El Ministerio de Educación, a través de la Dirección General de de Calidad Educativa, difunde una política de incorporación de tecnología en el aula, a partir de 2004. Los principales esfuerzos en integración de tecnología en el aula se evidencian de 2004 a 2007. Los proyectos se focalizaron principalmente en primaria, a través del proyecto de Escuelas Demostrativas del Futuro, financiado inicialmente por el Banco Mundial. En el nivel medio, a través de una donación japonesa, se equipó el 100% de los institutos de básicos del país. Y en el año 2006, se lanzó el proyecto Abriendo Futuro, en donde más del 60% de los docentes del sector oficial del país adquirieron una computadora con apoyo estratégico y financiero del Ministerio de Educación. Así también, institucionalmente se fortalece la Unidad de Innovación Educativa, INNOVA, que asume las funciones de promover y dar seguimiento a los proyectos⁸⁹. También se comenzó un proyecto piloto de computadoras 1:1 en dos escuelas, una en Quetzaltenango y la otra en San Marcos. La Escuela de Aldea Curruchique, Salcajá, Quetzaltenango, ha aplicado el modelo con éxito.

Para los proyectos, el Ministerio de Educación estableció también alianzas con diferentes organizaciones e iniciativa privada que apoyaron principalmente en infraestructura escolar y en dotación de computadoras. Entre ellos se contaba con Microsoft, Intel, Telgua, Qualcomm, Fundación Sergio Paiz, Club Rotarios, así como SOSEP, USAID, GTZ, AECI y municipalidades.

En el actual período de gobierno se dio algún seguimiento a la introducción de tecnología, aunque en menor cuantía y sin ser un programa de relevancia. Se incorporaron centros de cómputo en institutos de secundaria, se dotaron computadoras como parte del programa de Escuelas Abiertas, y se iniciaron proyectos como Euro Solar, Intel Educar, CreativeCommons y Portales educativos. Aunque hay avances la cobertura es muy limitada y pocos centros educativos cuentan con conectividad.

El modelo de gestión es centralizado y genera ineficiencias. El sistema de gestión también muestra deficiencias: los recursos correspondientes a los programas de apoyo (alimentación escolar, útiles, valija didáctica) no se asignan en tiempo ni completos a las escuelas, los libros de texto no llegan en tiempo, aún hay mucha centralización en la toma de decisiones y una participación de los padres de familia poco sistemática que debe ser revisada para que cumpla realmente con su función.

El actual sistema de supervisión no está cumpliendo con su función, ya que los supervisores tienen a su cargo muchos centros educativos, por lo que difícilmente los visitan una vez al año. Y, la mayoría de sus funciones están enfocadas a aspectos administrativos y operativos. El sistema de apoyo técnico debe mejorarse para lograr el liderazgo educativo por parte de figuras específicas como los directores de escuela y supervisores educativos, dándoles más protagonismo pedagógico y acompañamiento a los docentes en la escuela.

El marco legal vigente está desactualizado. La Ley de Educación Nacional, creada en 1991, no responde a los requerimientos de una legislación para el siglo XXI. Esta ley fue aprobada antes de los Acuerdos de Paz, de la vigencia de la actual Ley del Organismo Ejecutivo y del marco legal de la descentralización. Por tal motivo no incluye el involucramiento de la comunidad educativa ni la participación de los padres en los centros educativos. Tampoco incluye la educación bilingüe intercultural, ni está adecuada a la actual estructura del Ministerio de Educación. Además, una de las mayores deficiencias es la falta del

⁸⁹ Documento de Empresarios por la Educación, presentado en octubre 2010.

reglamento respectivo. De forma anómala se opera con el reglamento vigente desde 1977, que fue creado para la ley anterior.

La normativa que regula el desempeño docente data de 1961. El Decreto 1485 referente a la Catalogación y Dignificación del Magisterio Nacional regula lo relacionado al ascenso escalafonario del docente y por consiguiente los aumentos de sueldo. En la Ley se establecen categorías que acorde a su puntaje hacen merecedor a un docente de ascender de una a otra categoría o nivel, lo que implica que va subiendo en el escalafón. Entre los elementos que se toman en cuenta para determinar la categoría del docente se encuentran el tiempo de servicio, la calidad de su labor y la superación académica, entre otros. A pesar de lo anterior, en la actualidad el ascenso escalafonario no depende del desempeño, sino del tiempo de servicio. Ello implica que no existen incentivos explícitos ni alineados para la mejora continua del docente ni se realiza una evaluación del desempeño.

El marco legal que regula la educación privada debe revisarse, porque no permite el desarrollo adecuado del sector. Por un lado, el Decreto 116-85 y su reglamento, que regulan las cuotas está desfasado e impide la inversión en programas que mejoren la calidad educativa y la infraestructura escolar. Además, genera incertidumbre y discrecionalidad. Debe tomarse en cuenta que es necesario aprobar el reglamento de la educación privada que brinde un marco legal apropiado para el desarrollo adecuado de las instituciones educativas privadas, cuyo rol es fundamental para ampliar la cobertura en la secundaria y elevar la calidad de los aprendizajes. El enfoque debe cambiar de una supervisión de insumos a verificar resultados.

8.1.2. Desafíos a superar

No se cuenta con una carrera profesional docente que incentive la excelencia. En la actualidad no existe un sistema que garantice que la selección del recurso humano, docente y no docente se realice con base en el mérito. Por lo contrario existe injerencia política en la contratación del personal educativo. Por otra parte, tampoco existe la evaluación sistemática del desempeño ni procesos de formación/capacitación estructurados y periódicos. Los ascensos de los docentes (aumento de escalafón) se realizan básicamente en función de su antigüedad y no de su desempeño.

Existen muy pocos mecanismos de apoyo para los estudiantes, especialmente para aquellos con mayor vulnerabilidad. El alto fracaso escolar (no promoción), especialmente en el primer grado evidencia que los docentes deben de contar con mayores herramientas que les permita apoyar a los estudiantes, especialmente a aquellos que tienen más desafíos (aquellos que no asistieron a preprimaria o viven en pobreza) para evitar que pierdan el grado.

Existen muy pocos mecanismos de apoyo a los docentes, para su desempeño adecuado. Los docentes de preprimaria y primaria del sistema educativo se forman en escuelas normales, es decir, mientras que en otros países los maestros se forman en universidades, en Guatemala la formación se obtiene a nivel de diversificado y además la formación es de baja calidad. A lo anterior debe sumársele el hecho que los docentes no poseen acompañamiento pedagógico que les permita mejorar la calidad en el aula. El director de la escuela debiera ser el principal soporte de los maestros para mejorar la calidad educativa. Sin embargo en Guatemala el director de escuela se dedica a realizar tareas administrativas dejando el apoyo pedagógico a un lado. Lo mismo sucede con el sistema de supervisión del MINEDUC. Los supervisores se dedican a tareas administrativas y no existe apoyo pedagógico sistemático al docente, lo cual tiene una incidencia en la calidad de la educación que reciben los alumnos.

No existe prioridad en la inversión en la primera infancia. La baja cobertura de educación inicial y preprimaria evidencia que debe existir una mayor inversión en la primera infancia ya que, los estudiantes que reciben estimulación temprana tienen una mayor probabilidad de transitar de forma exitosa en el sistema educativo. Sin embargo, la prioridad del MINEDUC ha sido invertir en el nivel de primaria⁹⁰. Lo anterior es entendible, debido que hasta hace poco, la cobertura en ese nivel era muy baja. Sin embargo, ahora que se ha logrado la cobertura casi universal, es necesario que el MINEDUC invierta en los niveles anteriores (inicial y preprimaria), lo que permitirá reducir el alto fracaso escolar en primaria y lograr que más alumnos continúen a la secundaria.

No existe un vínculo estrecho entre el sector educativo y el sector laboral. La calidad en el sistema educativo es deficiente. Los resultados en las pruebas nacionales e internacionales, como SERCE, indican que los guatemaltecos no se están formando adecuadamente para lo que demanda el mundo laboral del siglo XXI. El sistema educativo debiera ser capaz de brindar a los estudiantes de competencias para la vida y el trabajo. Sin embargo, esto no se está logrando en la actualidad. La carencia de lazos estrechos entre el sector productivo, el MINEDUC y las universidades no permite la retroalimentación necesaria para que el sector educativo se pueda adaptar acorde a las necesidades de su entorno (tanto a nivel nacional como local).

No se fomenta activamente el uso de tecnología en los métodos de enseñanza. Aunque se comenzaron programas de introducción de tecnología en el sistema educativo, como Escuelas Demostrativas del Futuro, Abriendo Futuro, capacitaciones para docentes, o tecnología para la secundaria, no se ha potencializado su uso para el mejoramiento de la cobertura ni la calidad de la educación. Es necesario retomar acciones para fortalecer el uso de la tecnología para mejorar los aprendizajes de los estudiantes. Sin embargo en la actualidad se continúa privilegiando los métodos tradicionales de enseñanza.

El modelo de gestión del MINEDUC sigue siendo centralizado. A pesar que han existido avances, aún existe centralización en la toma de decisiones y en la prestación de los servicios. Ello causa problemas en la entrega de los recursos a los centros educativos correspondientes a los programas de apoyo, con escasa y poco sistemática participación de los padres de familia en las escuelas. El principal desafío es lograr que los libros de texto lleguen al aula de forma oportuna, algo que en la actualidad no se ha logrado. El modelo de gestión debe cambiar, para lograr un uso eficiente de los recursos físicos, financieros y humanos con que se cuenta.

El marco legal del sector educativo está desactualizado. La Ley de Educación antecede a la Ley del Organismo Ejecutivo que fomenta la participación de los padres de familia, al marco legal de la descentralización y a la estructura actual del MINEDUC (especialmente a la EBI). Es necesario realizar una reforma al mismo, para adecuarlo a las necesidades del país, de los estudiantes en el siglo XXI, a la descentralización y a los Acuerdos de Paz. Se requiere una revisión a la Ley Nacional de Educación y el impulso a un reglamento acorde a la ley, al Estatuto Docente, así como otra normativa que incide en generar certeza jurídica y un marco adecuado para el florecimiento de un sistema educativo moderno y acorde a las necesidades actuales.

⁹⁰ A manera de ejemplo el presupuesto destinado para la educación inicial únicamente representa el 0.01% del total y preprimaria el 13%.

8.1.3. Lineamientos: Propuestas de política del sector educación

Objetivo general. Mejorar las destrezas, habilidades y conocimientos que fortalezcan las competencias del capital humano.

Objetivo específico 1. Promover el acceso, la permanencia y la promoción (reducción de la repitencia) de los estudiantes en el sistema educativo.

1.1. Desarrollar estrategias enfocadas en la ampliación de la educación inicial, pre-primaria y secundaria.

b. Mediano plazo (de 2 a 4 años):

- Ampliar la cobertura de actuales programas de educación inicial y la ampliación de pre-primaria con pertinencia cultural y lingüística mediante la inversión en infraestructura, la participación de la comunidad y la formación y contratación de docentes. Los cuidados de la primera infancia deben vincularse a programas de nutrición.

1.2. Brindar servicios de apoyo a los estudiantes para coadyuvar en su permanencia en la escuela.

a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Brindar servicios de apoyo a los estudiantes para coadyuvar en su permanencia en la escuela. En ese sentido se propone:
 - Brindar becas con criterios de focalización en primaria y secundaria.
 - Brindar servicios de apoyo (alimentación escolar y útiles –libros-) a nivel primaria.

b. Mediano plazo (de 2 a 4 años):

- Poner en marcha un plan de inversión y mantenimiento de infraestructura escolar para contar con un ambiente adecuado para la enseñanza-aprendizaje. Para eso se deben realizar actividades de coordinación con otros actores que tienen incidencia en el desarrollo de infraestructura tales como los fondos sociales y el Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda.

1.3. Lograr que un mayor número de estudiantes alcancen el aprendizaje mínimo de grado para ser promovidos. Para ello se necesita:

- Proveer a los docentes de sistemas de evaluación en el aula para poder determinar el progreso de los alumnos durante el año escolar.
- Utilizar otros materiales pedagógicos y brindarles capacitación a los maestros sobre metodologías de enseñanza activa que han mostrado ser efectivos para el aprendizaje.

1.4. Crear y fortalecer las modalidades de entrega con pertinencia étnica y cultural. Para tal fin se debe:

a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Entregar materiales enfocados para la enseñanza en escuelas multigrado, que es una modalidad de entrega que muchas veces presenta problemas de calidad.

b. Mediano plazo (de 2 a 4 años):

- Promover la educación bilingüe intercultural, mediante la profesionalización docente, el desarrollo de materiales educativos y capacitación en la metodología de acuerdo a las regiones

sociolingüísticas y los contextos locales, brindándoles a los padres de familia la potestad de decidir los idiomas que quieren que sus hijos aprendan siempre que sea pertinente hacerlo.

- Promover el acceso a educación secundaria de calidad en modalidades de telesecundaria y otras. En este punto se debe hacer énfasis al financiamiento de distintas modalidades de entrega de educación, por ejemplo la asignación a los institutos por cooperativa de parte de las municipalidades.

Objetivo específico 2. Mejorar la calidad educativa mediante el fomento de procesos efectivos de enseñanza y aprendizaje.

La calidad educativa debe enfocarse en la creación de un vínculo entre la educación recibida y lo que el mercado laboral demanda. Como parte de esta política también se busca que la educación sea un instrumento para lograr la convivencia en sociedad y la ciudadanía.

2.1. Revisar y fomentar la aplicación del currículo basado en competencias.

a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Alinear los textos y materiales educativos con el currículo basado en competencias, así como la promoción del currículo local bajo el mismo marco, que debe revisarse para hacerlo más aplicable de lo que actualmente es.
- Involucrar a los docentes egresados del sistema educativo en la aplicación del CNB mediante capacitaciones para poder aplicarlo según el nivel que corresponda. La formación de los docentes debe responder al Currículum Nacional Base de cada nivel.
- Promover el desarrollo de los Proyectos Educativos Institucionales siempre en base al currículo basado en competencias.

2.2. Fomentar sistemas de aseguramiento de la calidad educativa en la escuela y en todo el sistema educativo.

a. Mediano plazo (de 2 a 4 años):

- Fortalecer los esfuerzos de DIGEACE para el desarrollo de un sistema de acreditación y certificación escolar
- Fortalecer los sistemas de evaluación del MINEDUC
- Promover el desarrollo y uso de estándares de desempeño enfocados en la calidad educativa para todos los niveles.

b. Largo plazo (de 4 a 10 años):

- Implementar un sistema independiente de acreditación de establecimientos, mismo que esté fuera del MINEDUC. La acreditación puede ser voluntaria para las escuelas públicas, y obligatoria para los colegios privados. Estos establecimientos deberán ser evaluados periódicamente para mantener la acreditación. El papel del Ministerio en un sistema de acreditación es autorizar los programas que se van a evaluar en base a una metodología específica.

2.3. Crear vínculos entre los sectores educativo y laboral con el fin que el sistema educativo brinde las competencias que se necesitan en el área laboral. Para ello se necesita:

a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Continuar la reforma de la educación secundaria basada en las competencias para la vida.

b. Mediano plazo (de 2 a 4 años):

- Fortalecer la coordinación entre el sector productivo y el MINEDUC para que la oferta educativa permita a los estudiantes adquirir competencias que les permitan desempeñarse en el mundo laboral.
- Establecer mecanismos de comunicación y coordinación entre el MINEDUC y las Universidades. Esto no se circunscribe únicamente a la formación de los docentes (aunque en ese sentido la coordinación es vital) sino también en el resto de las carreras a nivel superior.

2.4. Para la promoción de la convivencia en sociedad, debe brindarse educación en valores, ciudadanía e interculturalidad.

a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Introducir el enfoque de valores, interculturalidad, género y ciudadanía en el Programa de Seminario.
- Introducir el tema en todos los niveles del sistema.

2.5. Realizar una revisión del marco legal e institucional.

a. Mediano plazo (de 2 a 4 años):

- Revisar y modernizar el Estatuto Docente
- Impulsar la Carrera Docente, para armonizar el desempeño del docente con es ascenso escalafonario.
- Revisar La Ley General de Educación, para crear las condiciones que permitan adaptar la educación a las necesidades del siglo XXI, tales como el involucramiento de la comunidad educativa, participación de padres, la educación bilingüe intercultural y adecuarla a la estructura vigente del Ministerio de Educación.
- Implementar un reglamento para la educación privada, con el fin de promoverla y fortalecer una oferta de calidad. Se debe considerar al sistema educativo privado como un aliado y eliminar las restricciones que enfrenta tales como el mecanismo de incremento en las cuotas.

Objetivo específico 3. Generar opciones de aprendizaje continuo para los guatemaltecos que requieran educación extra-escolar o que requieran educación no formal.

Algunos de los principales problemas del sistema educativo son la repitencia, la sobre-edad y la expulsión del sistema de aquellos que no logran alcanzar requisitos mínimos de grado, o que desertan por condiciones económicas o de otro tipo. Estas personas muchas veces no logran regresar al sistema y actualmente no existen programas destinados a su reincorporación.

3.1. Brindar oportunidades educativas a las personas para que regresen al sistema educativo formal.

a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Enfocar los programas de primaria acelerada de calidad como un mecanismo para reinsertar a los estudiantes al sistema educativo. Esto también con el fin de reducir el riesgo de que los jóvenes caigan en problemas de delincuencia y violencia.

3.2. Fortalecer y fomentar opciones de formación técnica-laboral

De esta manera se busca responder al hecho que habrá estudiantes que por la edad o por falta de interés, ya no regresarán al sistema educativo formal.

a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Fomentar la coordinación entre los sectores productivos, INTECAP, MINEDUC, Ministerio de Trabajo e incluso universidades; para ofrecer programas de formación técnica laboral con calidad y pertinencia.

b. Mediano plazo (de 2 a 4 años):

- Crear un sistema de certificación de competencias técnico-laborales con el objetivo que la instrucción técnica no formal sea certificada y se cuente con respaldo legal para la instrucción recibida en instituciones que actualmente no cuentan respaldo legal pero certifican a jóvenes en competencias para el trabajo.

3.3. Promover la alfabetización enfocada a municipios con mayor analfabetismo.

a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Promover la alfabetización con el apoyo de las municipalidades. Las municipalidades deben jugar un rol más protagónico en programas de alfabetización y programas de primaria acelerada, mismos que deben complementarse con programas de capacitación para el trabajo.

Objetivo específico 4. Propiciar el liderazgo pedagógico y administrativo en el recurso humano educativo del país, para enriquecer su vida laboral, profesional y personal.

4.1. Definir y estandarizar los contenidos de la formación docente a nivel universitario.

a. Mediano plazo (hasta 4 años)

- Configurar un currículum base de formación docente con el fin que la formación recibida por los docentes en la universidad sea lo más homogénea posible para cada nivel de formación y no existan grandes disparidades en los contenidos formativos de una institución a otra.
- Nivelar los exámenes de admisión de los estudiantes de las carreras de magisterio a nivel superior.
- Incrementar el requisito académico de título a nivel medio a universitario para los futuros docentes. En el futuro cercano las universidades deben ser las proveedoras del recurso humano docente. Las escuelas normales deben dejar de ser el estándar educativo de la formación docente.
- Crear el capital humano para que los formadores de formadores estén en la capacidad de enseñar a los nuevos docentes los conocimientos y habilidades necesarias para hacer frente a los requerimientos de la educación en el siglo XXI.

4.2. Crear la carrera docente y del personal técnico con incentivos hacia la formación, profesionalización y actualización continua.

a. Largo plazo (hasta 10 años):

- Contemplar criterios de acceso a la carrera (formación inicial), formación continua (docentes en servicio), incentivos, acreditación y evaluación.
- Crear una instancia de acreditación de tal forma que los docentes puedan estar continuamente siendo certificados para impartir clases y así verificar que posean los conocimientos actualizados sobre las clases impartidas.
- Formar a los docentes en servicio brindará herramientas para que los docentes puedan impartir las clases con la calidad requerida.
- Fortalecer al recurso humano técnico en las direcciones departamentales para que puedan responder a las actividades asignadas.

4.3. Reformar la franja de supervisión orientada al acompañamiento pedagógico.

El fin es garantizar la mejora continua de los procesos de enseñanza y el cumplimiento del calendario mínimo de días de clase mediante la visita periódica de los supervisores. La actividad de supervisión como históricamente se ha realizado debe complementarse también con acompañamiento pedagógico para mejorar el rendimiento de los docentes.

a. Mediano plazo (hasta 4 años)

- Contar con un sistema institucionalizado que permita a los docentes de las escuelas tener este tipo de acompañamiento con la figura del Director Escolar como pieza esencial del mismo.
- Implementar un proceso de formación en liderazgo educativo a Directores, Supervisores y técnicos del MINEDUC.
- Fortalecer la figura del director. Se debe buscar que el cargo de Director Escolar sea ocupado por un líder que facilite y proporcione acompañamiento pedagógico. Quien vaya a asumir la posición debe capacitarse para el cargo, principalmente para desarrollar el perfil administrativo, actividad que requiere asumir mayores responsabilidades y por lo tanto un sueldo diferenciado al de un maestro. El director debe ser el responsable del funcionamiento y rendimiento de la escuela.

Objetivo específico 5. Mejorar la gestión del Ministerio de Educación en todos los niveles.

Con ello se busca mejorar el sistema de gestión, a través de darle mayor descentralización al sistema para que los procesos sean ejecutados de la mejor forma a fin que los mismos respondan a buenas prácticas administrativas que ayuden a la efectividad del sistema.

a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Contar con un sistema educativo armonizado en el que cada actor ejecute el rol que le corresponde, para eso se debe buscar el empoderamiento local mediante la participación comunitaria y especialmente de los padres de familia porque es un factor que incide en el desempeño del alumno.
- Diseñar y fortalecer sistemas de coordinación entre las unidades del MINEDUC para la ejecución de las políticas, para que éstas respondan a las demandas de la comunidad educativa. El fortalecimiento de los sistemas de información es una estrategia para la planificación y la evaluación de políticas, programas y proyectos con el fin de hacer eficiente la ejecución efectiva. El sistema debe permitir acceder a las estadísticas generadas. Además se necesita desarrollar un

sistema de indicadores que permita la evaluación de programas, proyectos y políticas de forma oportuna. Por ejemplo, la inversión por alumno y si se está priorizando el gasto en los municipios más necesitados.

- Eficientar la provisión de materiales y recursos educativos para que los mismos lleguen de forma oportuna a los centros educativos. La asignación efectiva de maestros en los lugares donde se necesitan es indispensable. La reducción del número de días para la asignación de un maestro a una escuela es un objetivo a alcanzar, de la misma manera que la asignación a los lugares donde más se necesitan.

b. Mediano plazo (de 2 a 4 años):

- Involucrar y hacer partícipes a los padres de familia en el proceso enseñanza-aprendizaje de manera que los servicios de apoyo logren llegar al lugar y en el momento oportuno, y la supervisión y control puedan ejercerse adecuadamente.

8.2. Mejorando la salud en Guatemala

La salud y el crecimiento económico se encuentran entrelazados quizás más de lo que comúnmente es creído. Por un lado, los trabajadores que tienen un buen estado de salud tienen una mayor productividad y por lo tanto, una menor cantidad de horas perdidas de trabajo. Además, la salud contribuye a la generación de capital humano, ya que al aumentar la esperanza de vida se aumenta la rentabilidad de la educación. De hecho, algunos estudios citados en el artículo de Weil (2005) estiman que un incremento de un año en la esperanza de vida al nacer incrementa la producción en 4%. Estos beneficios son relevantes para Guatemala, cuya situación de salud se encuentra muy rezagada respecto de otros países de la región.

8.2.1. Situación actual

Elevada mortalidad materna. No atender de forma adecuada el tema de la salud materno infantil, y especialmente el tema de desnutrición, destruye la acumulación de capital humano en el país. En ese sentido el sistema de salud debe lograr atender a las personas durante el ciclo de vida, iniciado desde el proceso de gestación. Madres saludables con mejor estado nutricional darán a luz a niñez saludable con menor probabilidad de padecer desnutrición.

La tasa de mortalidad materna es muy elevada, equivale a 136 muertes por cada 100,000 nacidos vivos. Ello sitúa al país con una tasa muy por encima del promedio de la región Latinoamericana (85). La mayoría de las muertes maternas se dan en el hogar -46% del total- y en hospitales -43%⁹¹. El 70% de todas las muertes ocurre en mujeres indígenas. También existe una clara relación entre las muertes maternas y el nivel educativo ya que el 94% de las muertes ocurre en mujeres que cuentan con pocos años de educación.

Del total de muertes, alrededor del 35% fue por falta de reconocimiento oportuno de las señales de peligro, el 30% de las muertes ocurrió debido a que se tomó de forma tardía la decisión de traslado a un centro asistencial y el 23% sucedió debido a los elevados costos de transporte y distancia a los centros

⁹¹ Aunque muchas de estas muertes se debieron a complicaciones que no pudieron ser atendidas y no necesariamente durante el parto. Ver SEGEPLAN (2010).