

¡CONTAMOS!

¿En dónde están los ausentes?

Un análisis sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para eliminar la exclusión educativa en Guatemala, 2012-2021



© UNICEF



© UNICEF

En 2016, Guatemala invirtió 2.9% del PIB en educación, una inversión por debajo del promedio latinoamericano (4.8%).



© UNICEF

En 2014, aproximadamente 3.2 millones de los niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17 años se encontraban fuera de la escuela.



© UNICEF

Hacia 2021, Guatemala debe invertir un 2.3% del PIB adicional para proveer educación en los 125 municipios excluidos.

Un primer acercamiento a la educación en Guatemala

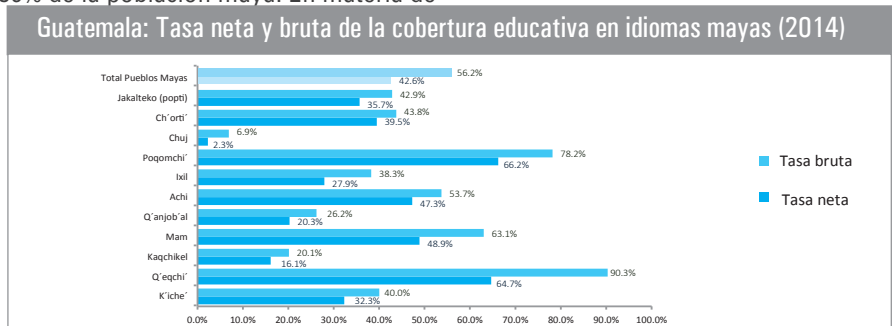
En Guatemala, durante 2014, 3.2 millones de niños niñas y adolescentes entre los 0 y los 17 años de edad se encontraba fuera del sistema escolar. Los retos de cobertura y calidad se agudizan en el área rural, en los hogares pobres y limitan con mayor profundidad a los niños, niñas y adolescentes indígenas. El 50.1% de los ausentes de la escuela está conformado por mujeres, mientras el 75.8%¹ vive en situación de pobreza.

En términos de cobertura educativa, durante 2015 Guatemala ha disminuido en la educación primaria (80.4% de cobertura a 2015 cuando en 2012 alcanzó 89.1%). La cobertura de la educación inicial fue de 15.6%, preprimaria 47.8% y en nivel básico y diversificado, 45.9% y 24.0%, respectivamente. De las y los niños de 3 a 6 años, únicamente dos de cada cinco asisten a algún centro educativo, en tanto que de los adolescentes entre 13 y 18 años, de igual forma, dos de cada

cinco estaban inscritos en la escuela o instituto.

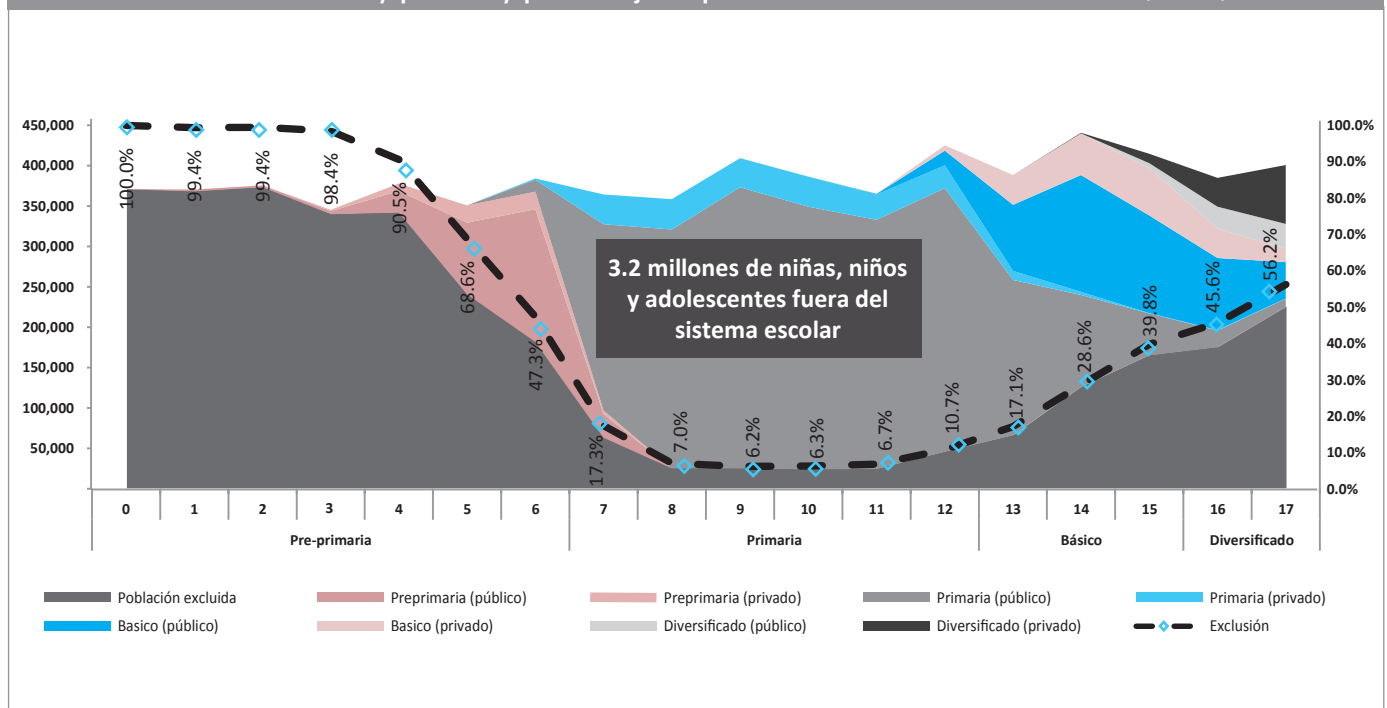
La población indígena representa el 38.8% de la población total, es decir, 6.2 millones de personas aproximadamente. La educación bilingüe intercultural (EBI) es muy importante puesto que en Guatemala se hablan 21 idiomas mayas, adicionales al Español, el Garífuna y el Xinca. De hecho los cuatro grupos mayas más numerosos (K'iche', Q'eqchi', Kaqchikel y Mam) agrupan el 86% de la población maya. En materia de

EBI se pueden resaltar que la tasa neta de educación primaria –según la oferta y demanda- es de 42.6%² (4 de cada 10 niños y niñas que hablan el idioma materno). No obstante, aun se enfrentan retos importantes: menos del 40%³ de los docentes evaluados en 2010 escribía correctamente el idioma maya que enseñaba, dificultando el aprendizaje, pues el uso del lenguaje se relega únicamente a un medio de comunicación.



Fuente: Icefi/Unicef, con base en Encovi 2014.

Guatemala: niños, niñas y adolescentes matriculados en el sistema educativo formal en el sector oficial y privado y porcentaje de población excluida de la educación (2014)



Fuente: Icefi/Unicef con base en la Encovi 2014.

1 Datos obtenidos a partir de la Encovi 2014, con relación a la identificación de grupos étnicos

2 Es necesario que el Mineduc mejore el registro de alumnos indígenas en educación bilingüe, dado que actualmente no se cuenta con estadísticas para el nivel de primaria

3 Informe de evaluación a docentes optantes al bono por bilingüismo, Ministerio de Educación, 2010

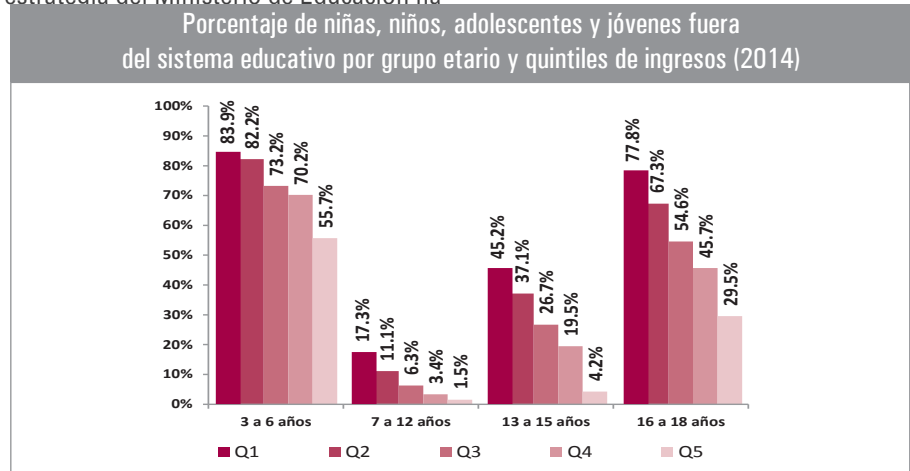
¿Por qué están fuera de la escuela los niños, niñas y adolescentes guatemaltecos?

Análisis econométricos indican que existe una mayor probabilidad de matricular a niños que a niñas en la escuela, lo cual muestra inequidades por causa de género. En adición, el ingreso del hogar, el acceso a servicios de electricidad y saneamiento, la escolaridad de los padres, la ubicación del hogar en áreas rurales y la edad (en el caso de adolescentes entre 13 y 18 años), se vuelven factores negativos que condicionan una menor probabilidad de que un niño, niña o adolescente esté matriculado en la escuela.

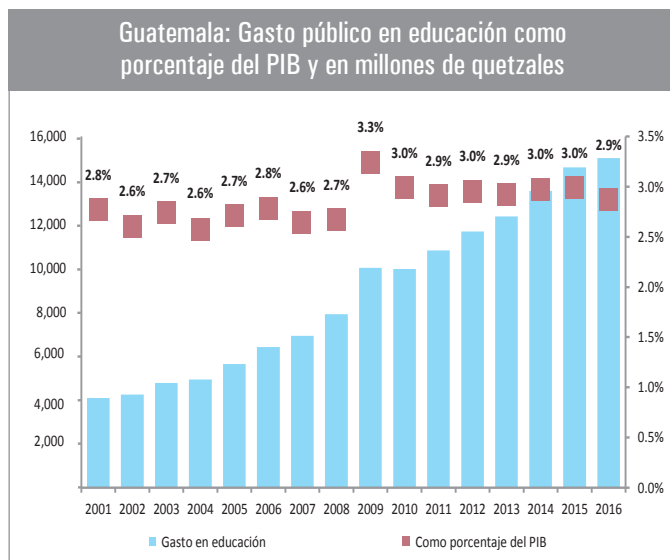
Para diseñar un programa que logre la universalización de los primeros niveles de educación se requiere considerar que

los niños, niñas y adolescentes provienen de hogares pobres. Cerca del 83.9% de la niñez entre 3 y 6 años que provienen del quintil de ingreso más bajo no estudian, en contraposición con el 55.7% de aquellos que pertenecen a los hogares de mayores ingresos. A pesar que la estrategia del Ministerio de Educación ha

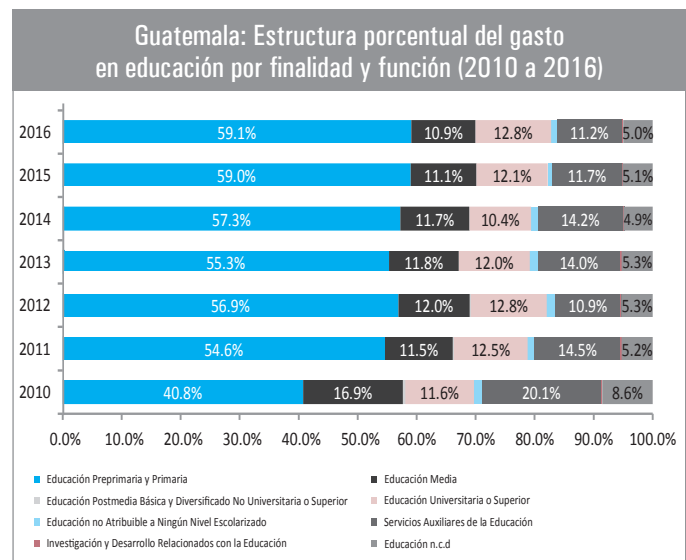
estado centrada en aumentar la cobertura del nivel primario, uno de cada cinco niñas y niños de los hogares en pobreza extrema no asiste a la escuela. Es decir, el éxito de la cobertura en primaria no está llegando a los más necesitados.



Fuente: Icefi/Unicef con base en Encovi 2014.



Fuente: Icefi/Unicef con base en datos obtenidos del Minfin.



Poca inversión en educación y débil gestión = resultados insuficientes

A partir de los Acuerdos de Paz (1996) se establece que Guatemala debe: «ampliar urgentemente la cobertura de los servicios de educación en todos los niveles, y específicamente la oferta de educación bilingüe en el medio rural». Para 2001 se estableció como meta que el Estado debía garantizar tres años de escolaridad a la población de 7 a 12 años. La revisión de cifras indica que para ese año se había alcanzado un

86.0% de matriculación neta. Los logros continuaron hasta 2008, cuando la tasa de matrícula neta estimó en 98.3% para la educación primaria.

No obstante, a raíz de una inadecuada implementación de los programas de transferencias condicionadas y de la apatía ante el agravante, la tasa neta de matrícula para el nivel primario en 2015 se redujo a 80.4%.

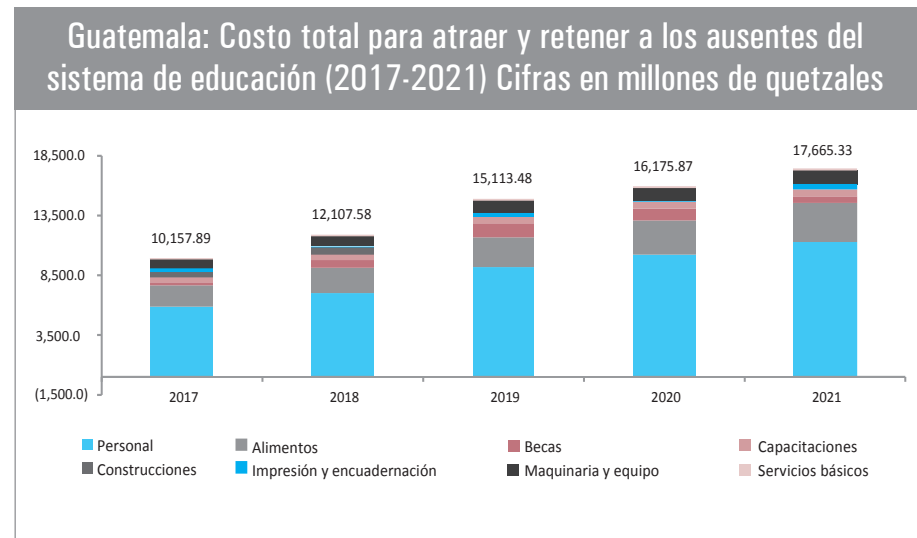
En adición, el gasto en educación en los últimos 15 años se ha mantenido en un

promedio de 2.8% del PIB, lo cual queda por debajo del promedio latinoamericano de 4.8% para dicho período. En 2016 dicha inversión representó 2.9% del PIB (Q15,012 millones), siendo la educación preprimaria y primaria las funciones que recibieron mayores aportes (Q8,872.4 millones).

Educación Básica y Diversificada: de 13 a 17 años

La expansión de la educación secundaria se inició en Guatemala en 2006 con el «Proyecto de Calidad de la Educación y Ampliación de la Educación Secundaria». No obstante, la expansión del ciclo del nivel medio tropieza con el hecho de que la tasa de sobre edad en el nivel primario ha venido en aumento. Por tal razón, se propone apoyar la culminación de la educación primaria a través de una estrategia integrada de educación básica, centros integrados de educación primaria y básica; un programa acelerado de calidad para estudiantes de dos o más años de sobre edad; un programa de educación básica con modalidades flexibles para estudiantes del sector rural; capacitación y apoyo para líderes y directores de escuela; y una transferencia financiera a los alumnos, así como becas.

En cuanto al nivel diversificado, las pruebas de graduandos indican que en 2015 solo el 8.5% alcanzó el logro en matemática, en tanto que el 26.0% lo hizo en lectura. La ampliación que se propone de la cobertura es modesta en este nivel, pues se sugiere crear 30,000 nuevas plazas de alumnos. Al igual que para el ciclo del nivel medio, se tendría ciclos de ampliación debido a los procesos de



Fuente: Icefi/Unicef, con base en estimaciones elaboradas para el costeo del ¡Contamos! No. 5.

acceso y finalización del ciclo del nivel medio.

Educación extraescolar y Analfabetismo

La educación extraescolar tiene por finalidad atender a todas aquellas personas, que en la adolescencia o juventud, desertaron o nunca llegaron a la escuela. Es difícil considerar el traslado de todos al sistema educativo y completar la cobertura en 10 años, sin embargo se considera alentador cubrir la matrícula

en 2021 de 146,410 estudiantes. Para optimizar el presupuesto y ahorrar costos, se utilizaría la infraestructura y mobiliario del subsector educativo escolarizado, además de brindar acompañamiento pedagógico para evaluar el desempeño del aprendizaje.

Pese a que la Comisión Nacional de Alfabetización (Conalfa) ha logrado una reducción del nivel de analfabetismo, el cual ha pasado del 31.7% en 2000 al 13.1% en 2015, el objetivo de Conalfa es reducir el analfabetismo en 3.4% en 2021.

¿Cuánto cuenta la propuesta?

Se estima que para brindar educación, con insumos básicos a los 125 municipios de mayor pobreza, quedando pendientes retos en materia de calidad, el Estado de Guatemala debería realizar inversiones adicionales, hacia el 2021, equivalentes al 2.26% del PIB, lo cual representarían aproximadamente US\$ 2,256.0 millones. Ello porque se requiere generar las condiciones institucionales, operativas y financieras, especialmente para una expansión seria de la cobertura en el nivel inicial, que sea congruente con la lucha para erradicar la desnutrición.



Cuánto cuesta atraer y retener a los estudiantes?

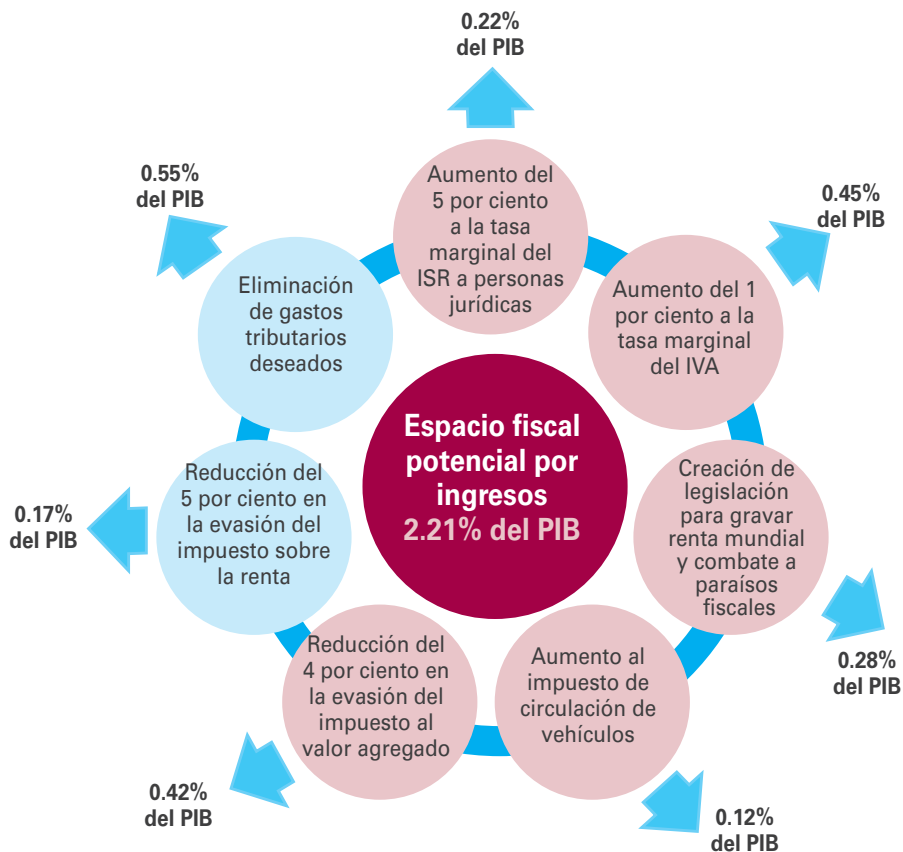
Matriz de recursos financieros para la inversión en educación hacia 2021

Nivel	Modalidad	Beneficiarios	Población derechohabientes			Costos en millones de dólares de cada año			Como porcentaje del PIB de cada año		
			2012	2017	2021	2012	2017	2021	2012	2017	2021
Inicial	Bilingüe	Alimentación equivalente al 80% de los requerimientos calóricos diarios, cuidado maternal, psicológico, trabajadora social, médico, mobiliario, maestra de párvulos, valija didáctica	11,243	540,659	1,790,655	14.7	368.8	724.3	0.03%	0.43%	0.73%
	Monolingüe		5,389	259,133	858,243	8.8	174.5	342.6	0.02%	0.21%	0.34%
Preprimario	Bilingüe	Alimentación equivalente al 50% de los requerimientos calóricos diarios, profesores, sistema de acompañamiento docente, profesionalización docente, impresión y encuadernación, gratuidad de la educación, transferencias condicionadas, infraestructura, mobiliario y equipo, modelo de gestión, bono de bilingüismo, valija didáctica	126,964	993,825	1,999,943	70.1	165.6	245.5	0.14%	0.20%	0.25%
	Monolingüe		155,572	797,590	1,114,016	82.6	71.0	51.4	0.17%	0.10%	0.05%
Primario	Bilingüe		318,187	2,524,958	5,070,010	187.1	401.8	522.5	0.38%	0.48%	0.52%
	Monolingüe		22,420	143,020	249,894	72.0	98.5	90.0	0.14%	0.12%	0.09%
Básico	Monolingüe	Profesores, sistema de acompañamiento docente, profesionalización docente, impresión y encuadernación, gratuidad de la educación, transferencias condicionadas, becas, mobiliario y equipo, modelo de gestión, valija didáctica	65,000	457,470	784,941	35.0	81.2	61.0	0.07%	0.06%	0.06%
	Monolingüe		30,000	308,630	557,260	30.4	83.6	63.3	0.06%	0.05%	0.06%
Extraescolar	Monolingüe	Profesores, sistema de acompañamiento docente, impresión y encuadernación, gratuidad de la educación, modelo de gestión, valija didáctica	20,000	300,000	810,510	10.4	82.5	137.0	0.02%	0.10%	0.14%
	Monolingüe		146,213	949,281	1,569,523	13.5	18.9	18.5	0.03%	0.03%	0.02%
TOTAL			900,988	7,274,566	14,804,995	524.5	1,546.3	2,256.1	1.05%	1.78%	2.26%

Espacios fiscales para mejorar el financiamiento de la inversión en niñez y adolescencia Guatemala

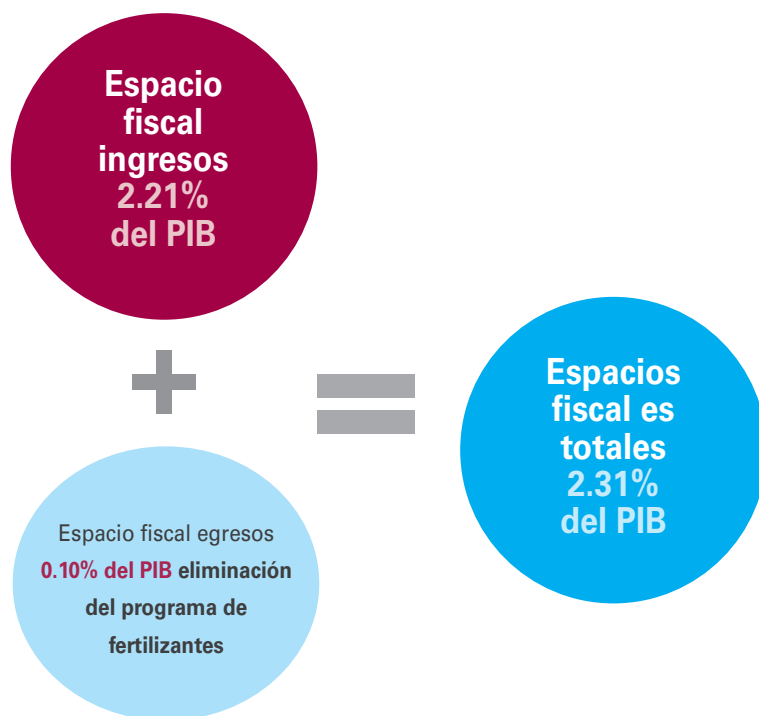
Dadas las precarias condiciones de las finanzas públicas de Guatemala (la carga tributaria promedio durante la última década asciende a 11.1%), el reto consiste en contar con el suficiente financiamiento para la implementación de las propuestas elaboradas, las que deben responder, a la vez, a una gestión apropiada que garantice su impacto.

Por ello, la serie ¡Contamos! busca hacer una aproximación a los espacios fiscales disponibles, es decir, a las acciones técnicas y políticas cuyo objetivo es incrementar los recursos financieros del sector público, de manera que las condiciones de bienestar sean amplias para la niñez y la adolescencia, sus familias y comunidades.



Fuente: Icefi/Unicef, con base en cálculos propios.

Se estima que los espacios fiscales de que dispone el Estado de Guatemala en el mediano plazo para invertir en la niñez y la adolescencia ascienden a un 2.31 por ciento del PIB. Ello, si se adoptan los cambios legales y se toman las decisiones políticas esenciales. Estos espacios fiscales constituyen estrategias necesarias de asumir, dado el actual contexto de desfinanciamiento y crisis fiscal. La problemática obedece, entre otros factores, a la creciente informalidad económica, a la pobre cultura tributaria del país, a la dificultad política de aprobar reformas tributarias ante la acción de determinados grupos de presión, y a una creciente incapacidad fiscalizadora de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), agudizada en los últimos años.



Fuente: Icefi/Unicef, con base en cálculos propios.

**¡Qué se termine la obra!
Que aparezcan los que sustentan, los que nutren; las hijas
nacidas en la claridad, los hijos nacidos en la claridad.**

Pop Wuj

(Traducción de Sam Colop)

Desde 2009 el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) han publicado la serie de Boletines ¡Contamos!, cuyo propósito es por una parte informar sobre el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia en Guatemala, pero también ofrecer propuestas que permitan mejorar sus condiciones de nutrición, salud y educación, entre otras esferas sociales. Dicha comprensión toma como elemento central de análisis el papel que juega la política fiscal para la concreción de esfuerzos, tanto en materia de financiamiento como del fortalecimiento de la institucionalidad pública, que habilite de forma fehaciente la realización del proyecto de vida de los más de siete millones de niños, niñas y adolescentes, que esperan cumplir sus sueños y tener un nivel de vida digno. Solo la realización de los derechos de la niñez y adolescencia, permitirá que la eterna primavera, elemento con el que se distingue y asocia a Guatemala a nivel mundial, sea una realidad impregnada y presente en sus vidas.

Asimismo, como parte de la conmemoración del 25° aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Guatemala el 15 de mayo de

1990, y para sumarse al esfuerzo mundial por compartir el conocimiento de sus derechos, Icefi y Unicef han preparado este documento con información extraída del Boletín No. 5 «¿En dónde están los ausentes?». En las páginas de aquel documento se discuten las causas e implicaciones de la exclusión educativa, con la finalidad de promover políticas públicas para la construcción de una democracia plena basada en la expresión del pensamiento y la participación política. Con ello se pretende además

Artículo 4to. de la Convención de los Derechos del Niño

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

promover el reconocimiento de la vida de los niños y niñas como agentes activos, y de cambio, en la sociedad.

Cada una de las intervenciones planteadas cuenta con una descripción detallada de las metas a cumplir, los derechohabientes a quienes debe llegar la educación y el presupuesto que es preciso asignar anualmente hasta 2021. Asimismo, se proponen algunas alternativas de financiamiento que permitirán dar viabilidad financiera a las propuestas. Perpetuar la actual situación educativa de Guatemala es mucho más caro que actuar.

Una Guatemala distinta, bien alimentada y sana, con trabajo dignos, con seguridad y justicia, competitiva y con una democracia madura es una Guatemala posible, pero todos y cada uno debemos comprender que es en la escuela donde se sustentan las transformaciones, individuales y colectivas, que irán tornando en realidad ese país que aun parece una utopía.

La educación es un derecho de todas y todos y la base de una sociedad democrática, equitativa y próspera.

Qué se termine la obra!