

EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN EN EL SIGLO XXI



INFORME NACIONAL REPÚBLICA DE GUATEMALA

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Guatemala Julio 2004

CONTENIDO

I. EL SISTEMA EDUCATIVO GUATEMALTECO AL COMIENZO DEL SIGLO XXI: UNA VISIÓN DE CONJUNTO

1. PRINCIPALES REFORMAS E INNOVACIONES
 - a) Marco legal
 - b) Organización, estructura y gestión del sistema educativo
 - c) Políticas curriculares, contenido de la educación y estrategias de aprendizaje
 - d) Objetivos y características principales de las reformas
2. PRINCIPALES LOGROS Y EXPERIENCIAS
 - a) Acceso a la educación
 - b) Equidad en la educación
 - c) Calidad de la educación
 - d) Contenido de la educación
 - e) Diálogo político y participación de la sociedad civil en el cambio educativo
3. DESAFIOS Y METAS

II. EDUCACION DE CALIDAD PARA TODOS LOS JÓVENES: DESAFIOS, TENDENCIAS Y PRIORIDADES

1. IGUALDAD DE GÉNEROS
 - a) Tendencias
 - b) Políticas
2. INCLUSIÓN SOCIAL
 - a) Grupos más vulnerables
 - c) Medidas específicas
 - d) Resultados
3. COMPETENCIAS PARA LA VIDA
 - a) Renovación de la secundaria
 - b) Transformación curricular
 - c) Formación en valores
4. PAPEL CLAVE DE LOS DOCENTES
 - a) Desafíos
 - b) Medidas específicas
 - c) Formación inicial
5. DESARROLLO SOSTENIBLE

III. REFERENCIAS DOCUMENTALES

I. EL SISTEMA EDUCATIVO GUATEMALTECO AL COMIENZO DEL SIGLO XXI: UNA VISIÓN DE CONJUNTO

1. PRINCIPALES REFORMAS E INNOVACIONES

a) Marco legal

Las normas fundamentales que rigen la educación en Guatemala fueron establecidas como parte de la transición a la democracia en el país.

La Constitución Política de la República: Vigente desde 1986, consagra ideales democráticos. Es por ello que la sección constitucional acerca de educación principia por garantizar la libertad de enseñanza, como preámbulo -en el mismo artículo 71- para señalar el deber del Estado de «*proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna.*» En el artículo siguiente, la Carta Magna define como finalidad de la educación, la formación integral de la persona humana y declara de interés nacional la enseñanza de la propia Constitución y de los derechos humanos. Y en el artículo 73 garantiza la libertad de educación con el reconocimiento del derecho de los padres a elegir la de sus hijos menores.

A continuación, el texto constitucional especifica características que debe tener la educación en Guatemala. La primera de ellas se refiere al derecho y obligación de los habitantes del país a educación preescolar y nueve años de educación básica (Art. 74). Por la obligación que impone, en el mismo artículo instituye la educación estatal gratuita, y define como objetivos permanentes del Estado la educación científica, tecnológica y humanística. Debido a que la educación aún no está al alcance de toda la población, la Carta Magna declara de urgencia nacional la alfabetización. Además indica que la administración del sistema educativo debe ser descentralizada y, congruente con el carácter pluricultural de la sociedad guatemalteca, la Constitución preceptúa que los servicios educativos para los pueblos indígenas deberán prestarse preferentemente con modalidades bilingües.

La Constitución también establece el deber del sector empresarial de establecer y mantener escuelas, guarderías y centros culturales para sus trabajadores y población escolar, y obliga al Estado a promover la superación socioeconómica del magisterio.

La Ley de Educación Nacional: Decretada en 1991, desarrolla la normativa constitucional. Su articulado comienza por especificar los principios de la educación, entre los que se plantea la concepción del educando como centro y sujeto del proceso educativo y de la educación como instrumento coadyuvante para conformar una sociedad justa y democrática. Luego, entre los fines de la educación, además del cultivo de las cualidades físicas, intelectuales, morales, espirituales y cívicas de la población, se incluye la formación de ciudadanos capaces de contribuir al fortalecimiento de la democracia y con actitud crítica e investigativa para enfrentar los cambios sociales.

Respecto del sistema educativo, la Ley de Educación Nacional agrega que debe ser participativa y define su integración por el Ministerio de Educación (MINEDUC), la comunidad educativa -compuesta, a su vez, por educandos, padres de familia, docentes y organizaciones educativas-, y los centros escolares. La misma ley establece para el MINEDUC, el mandato de ser el ente que coordine y ejecute las políticas educativas determinadas por el sistema educativo. Para la determinación de las principales políticas, estrategias y planes de desarrollo educativo, instituye que el Despacho Ministerial debe actuar en coordinación con un Consejo Nacional de Educación, de carácter multisectorial.

Derechos y obligaciones de los principales actores educativos están definidos en la Ley de Educación Nacional, lo mismo que los subsistemas y modalidades de educación. En conjunto, tales disposiciones están orientadas hacia la descentralización hasta la comunidad educativa.

Entre las obligaciones estatales, la Ley de Educación Nacional destaca la asignación prioritaria de recursos del erario público, fija como mínimo el 35% de los ingresos ordinarios del Estado y estipula su incremento hasta el 7% del Producto Interno Bruto (PIB).

Los avances que introduce la Ley de Educación Nacional están, sin embargo, limitados porque no fue reglamentada. Reglamentos que datan de 1976 siguen vigentes, al igual que otras normas de mayor antigüedad, lo que determina inconsistencias en el marco jurídico que rige la educación en el país. El problema de fondo es que se bloquea la participación de la sociedad en la búsqueda de soluciones para la problemática educativa.

Otras leyes: Con el propósito de fortalecer la participación comunitaria, en la Ley del Organismo Ejecutivo, decretada en 1997, se instituyeron los Comités de Educación (COEDUCA) y las Juntas Escolares, y se facultó al MINEDUC, como órgano rector del sistema educativo, para que les reconozca personería jurídica.

Los COEDUCA son organizaciones comunitarias a las que, con el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), el MINEDUC les delega la administración escolar, que abarca la contratación de maestros y la adquisición de materiales educativos y suplementos alimenticios para los educandos. Para el desempeño de tales funciones, el MINEDUC les transfiere los recursos correspondientes. Mientras que las Juntas Escolares son organizaciones de la comunidad educativa, creadas para descentralizar hacia ellas recursos financieros dirigidos a satisfacer las necesidades más urgentes de las escuelas y organizar los servicios de apoyo, como material didáctico, desayunos escolares y mantenimiento, o ampliación de instalaciones.

El mandato de descentralizar la educación fue reforzado en el año 2002, por nuevas leyes. La Ley General de Descentralización preceptúa que se debe transferir poder de decisión, competencias, funciones y recursos para la aplicación de políticas públicas, del Organismo Ejecutivo a otras entidades del Estado, en especial las municipalidades, o a las comunidades organizadas

con participación municipal; y señala como primera prioridad la descentralización educativa. El Código Municipal precisa qué se debe descentralizar, al reconocer como competencia propia del municipio, la gestión de la educación pre-primaria, primaria y bilingüe, y de los programas de alfabetización.

Armonizar las distintas normas aplicables a la educación es imperativo. Pero el desafío mayor es adecuar el marco jurídico para que institucionalice los procesos de cambio con los cuales la reforma educativa se convierta en realidad en las aulas. Las actuales autoridades del MINEDUC tienen plena disposición de atender este desafío. Revisar y reglamentar la Ley de Educación Nacional es la vía para hacerlo.

b) Organización, estructura y gestión de sistema educativo

El educativo es el más amplio y complejo sistema de la administración pública en Guatemala. Fue desarrollado a partir del paradigma centralista que heredó de la época colonial. Por la concentración de recursos y servicios que conlleva, en especial en la ciudad capital, el centralismo impone costos sociales, por exclusión, para el resto del país.

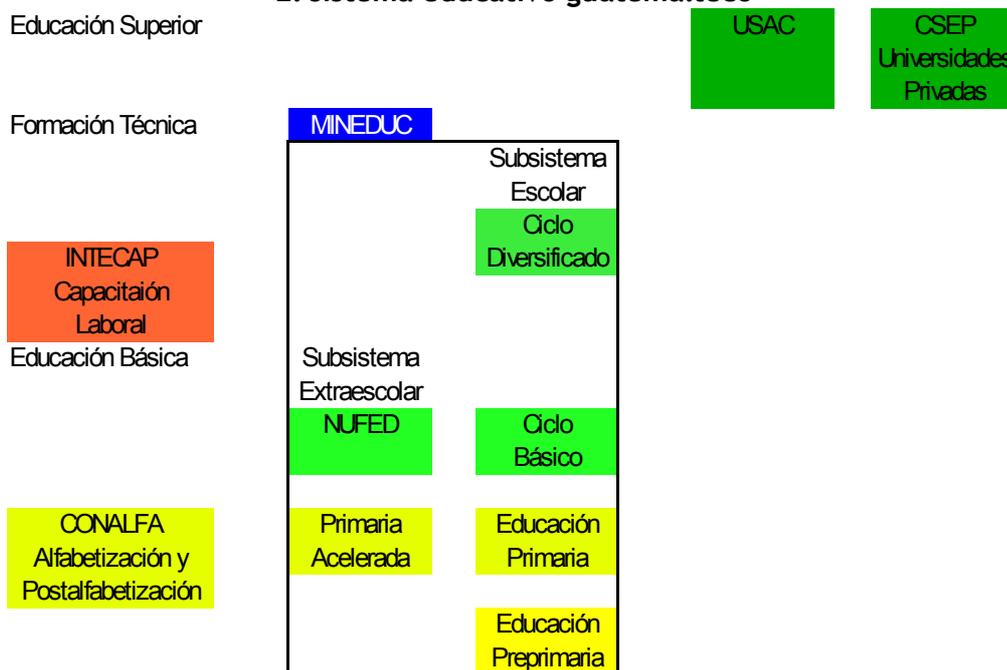
Hasta 1986, del modelo centralista sólo escapan la educación superior, la capacitación técnica, y por supuesto los servicios educativos privados, que operan en forma descentralizada. Al entrar en vigencia la actual Constitución de la República, se introdujeron tres importantes cambios para la educación en Guatemala: i) se instituyó una entidad autónoma para la alfabetización; ii) fue fortalecida la autonomía de las universidades privadas; y, iii) fueron creadas las Direcciones Regionales de Educación, para desconcentrar funciones del MINEDUC.

Estructura del sistema educativo: Bajo la rectoría del MINEDUC se encuentran dos grandes subsistemas de educación, uno escolar y otro extraescolar. El subsistema escolar, a su vez, abarca tres niveles educativos: preprimaria, primaria, y secundaria. Ésta última con dos ciclos; tres años de ciclo básico y, según la carrera, dos o tres años de ciclo diversificado (bachillerato, magisterio y peritos técnicos). En preprimaria y primaria funcionan modalidades de educación bilingüe.

El subsistema extraescolar ofrece modalidades especiales de educación para la población que no pudo recibir atención escolar en las edades correspondientes. Dichas modalidades son equivalentes a primaria y al ciclo básico de la educación secundaria. En ambos subsistemas, los servicios educativos son provistos tanto por el Estado como por instituciones privadas; que son las predominantes en la oferta de educación secundaria.

De manera autónoma operan otros tres sistemas de educación. Por mandato constitucional la alfabetización de personas adultas está a cargo del Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA), entidad descentralizada cuyos servicios son equiparables a la primaria. La educación superior tiene sus propios órganos rectores, el Consejo Superior de la estatal Universidad de San Carlos de Guatemala, y el Consejo de Enseñanza Superior Privada. Asimismo es autónomo el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), dedicado a la formación técnica de los trabajadores de la iniciativa privada.

El sistema educativo guatemalteco

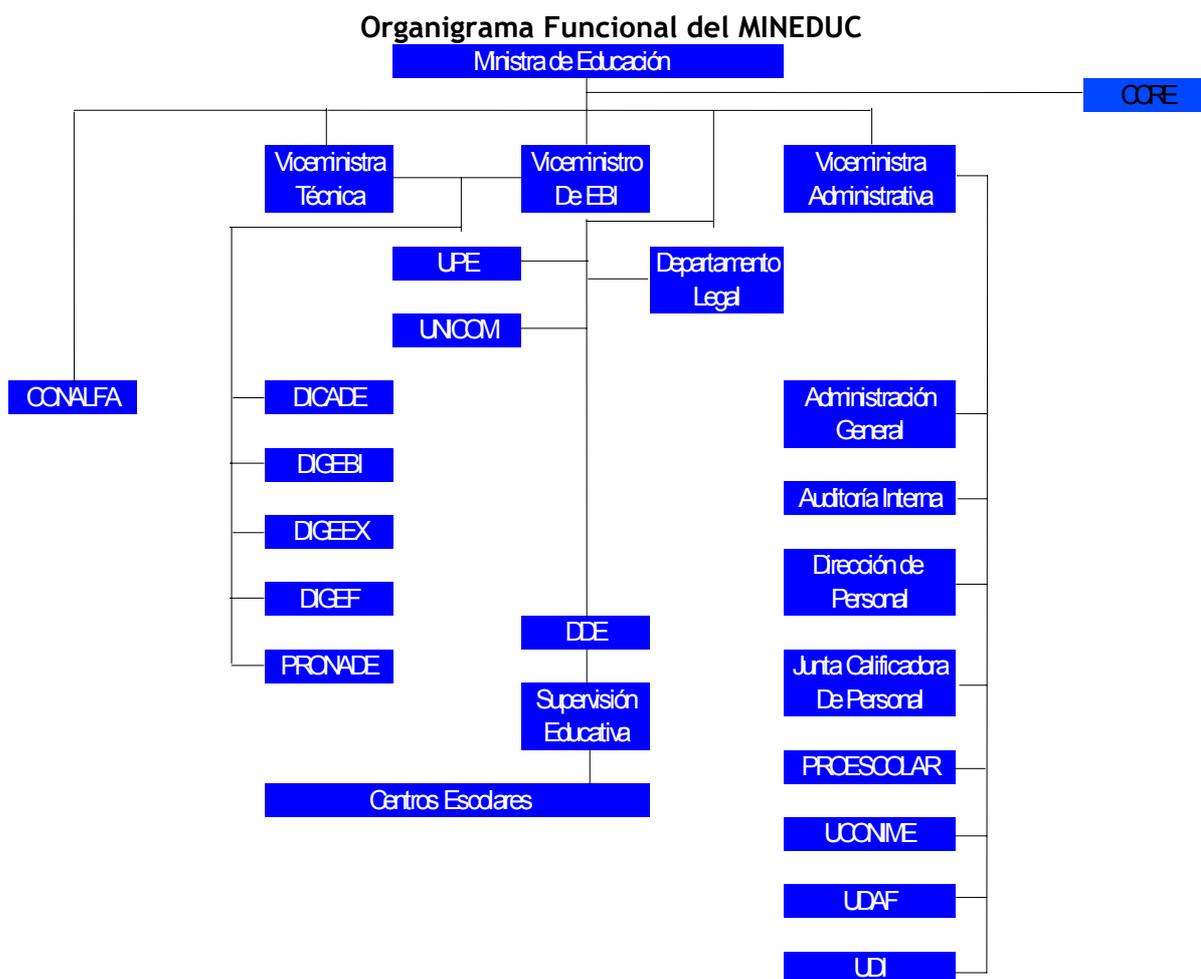


Organización del MINEDUC: En los últimos años del siglo XX el MINEDUC emprendió un proceso de modernización, como medio para la eficiente implementación de las políticas orientadas a ampliar la cobertura y mejorar la calidad educativa. Este esfuerzo incluyó importantes programas para desconcentrar y descentralizar competencias y recursos.

Modernizar al MINEDUC requirió reestructurar por completo las entidades de la planta central del Ministerio. En 1996 la integraban 48 unidades, que ejecutaban lentos procesos burocráticos, duplicaban funciones y carecían de claridad en cuanto a su misión específica. Un año más tarde, esa compleja organización había sido reformada. La precisión de funciones y el rediseño de procesos permitió reducir la planta central a 17 entidades.

Muy importante para la desconcentración de funciones fue la creación de las Direcciones Departamentales de Educación (DDE), en 1996, para promover el desarrollo educativo de cada uno de los departamentos (provincias) del país, mediante el acercamiento de la toma de decisiones a la prestación de los servicios educativos. Con ello se buscaba desconcentrar funciones de la planta central con mayor eficiencia que la lograda con las Direcciones Regionales, que existían desde una década atrás y fueron suspendidas en 1998. Las DDE fueron organizadas a partir de un análisis funcional, para desarrollar una cultura de servicio al usuario, trabajo en equipo y orientación a resultados. Cada DDE cuenta con un Despacho de Dirección, Asesoría Jurídica, y tres unidades ejecutivas: Desarrollo Educativo (UDE), Planificación y Administración Financiera (UPAF) y de Administración (UDA); y, además, de una Oficina de Servicio a la Comunidad (OSC) que interactúa con las unidades ejecutivas para mejorar la atención al público.

Tras los cambios realizados entre 1996 y 1999, la organización del MINEDUC quedó así:



El Nivel de dirección superior está integrado por el Despacho Ministerial, un Viceministerio Técnico y otro Administrativo, a los que se adicionó, en el año 2003, el Viceministerio, de Educación Bilingüe Intercultural.

Funciones sustantivas corresponden a cuatro Direcciones Generales (calidad): de Calidad para el Desarrollo Educativo (DICADE), de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI), de Educación Extraescolar (DIGEEX) y de Educación Física (DIGEF); PRONADE (cobertura), y 22 Direcciones Departamentales de Educación (DDE).

Funciones de coordinación y administración están a cargo de la Administración General, la Unidad de Administración Financiera (UDAF), la Dirección de Personal, la Junta Calificadora de Personal, el Programa de Apoyo Escolar (PROESCOLAR), la Unidad de Comunicación Social (UNICOM), la de Cooperación Nacional e Internacional (UONIME), la de Informática (UDI), y la de Coordinación de Proyectos (UCP).

Además, existe la Unidad de Planificación Educativa (UPE), el Departamento Legal con funciones de asesoría, y la Unidad de Auditoría Interna con funciones de control. Y desde 1997 funciona la multisectorial Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (CCRE), como un órgano de deliberación adscrito al MINEDUC.

A pesar de su importancia, el proceso de modernización del MINEDUC quedó inconcluso. La visión-objetivo y la renovada misión hacia la que apuntaba estaban débilmente institucionalizadas. Al cambiar las autoridades que habían iniciado el proceso, en el año 2000, las prioridades fueron modificadas y la modernización sufrió estancamiento.

Gestión Educativa: La iniciativa más importante para descentralizar la administración educativa, se emprendió en 1996.¹ Se trata del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE). La misión de este Programa es ampliar la cobertura educativa hacia áreas rurales históricamente desatendidas. La estrategia del PRONADE, consiste en la transferencia de recursos financieros a la comunidad, organizada en Comités Educativos (COEDUCA). Estos Comités administran Escuelas de Autogestión Comunitaria (EAC), contratan al personal docente, adquieren materiales educativos y proveen alimentación escolar. Los servicios de apoyo a los COEDUCA también están descentralizados, PRONADE contrata Instituciones de Servicios Educativos (ISE), que son organizaciones no-gubernamentales especializadas en educación, para que les brinden asistencia técnica. Los fondos que recibe cada COEDUCA, dependen de la cantidad de estudiantes atendidos por su escuela. La eficacia del Programa quedó demostrada cuando, en 1999, alcanzó las metas previstas para el año 2000. En la actualidad las Escuelas de Autogestión atienden a 445,046 niños y niñas, de los cuales 15% asiste a preprimaria.

El Programa de Juntas Escolares, creado en 1998, rápidamente se convirtió en la estrategia principal de participación comunitaria en las escuelas públicas. Al año 2000 el programa ya abarcaba todo el país y se habían organizado Juntas Escolares en el 51% de las escuelas primarias oficiales. En los primeros años de funcionamiento de este Programa, el MINEDUC transfería recursos financieros a la Juntas Escolares para que pudieran atender necesidades de sus escuelas y proveer servicios de apoyo. Luego, las transferencias quedaron limitadas a recursos del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Aunque algunas Juntas asumieron la asignación de becas para niñas o del Programa de Becas de Educación para la Paz. En el año 2003 las Juntas Escolares funcionaban en 9,885 escuelas, el 60% del total.

La selección de personal también fue descentralizada, con la creación, en 1996, del sistema de Jurados de Oposición. Esta iniciativa fue concertada con la Asamblea Nacional Magisterial (que aglutina a las organizaciones gremiales). Con este sistema, Jurados Municipales estuvieron a cargo de convocar a oposición la contratación permanente de maestros, calificar a los aspirantes y designar a quiénes se debía contratar. Jurados Auxiliares Departamentales tenían las funciones de verificar el cumplimiento de las normas y resolver controversias. Similares funciones competían al Jurado Nacional, el cual también debía elaborar los instrumentos de calificación. En todos los Jurados participaban representantes del MINEDUC y del magisterio. Representantes de padres de familia participaban en los Jurados Departamentales y Municipales, en estos últimos también participaban representantes de organizaciones no-gubernamentales activas en cada municipio.

¹Ese año fue creado PRONADE, luego de ensayos experimentales que se realizaban desde 1993.

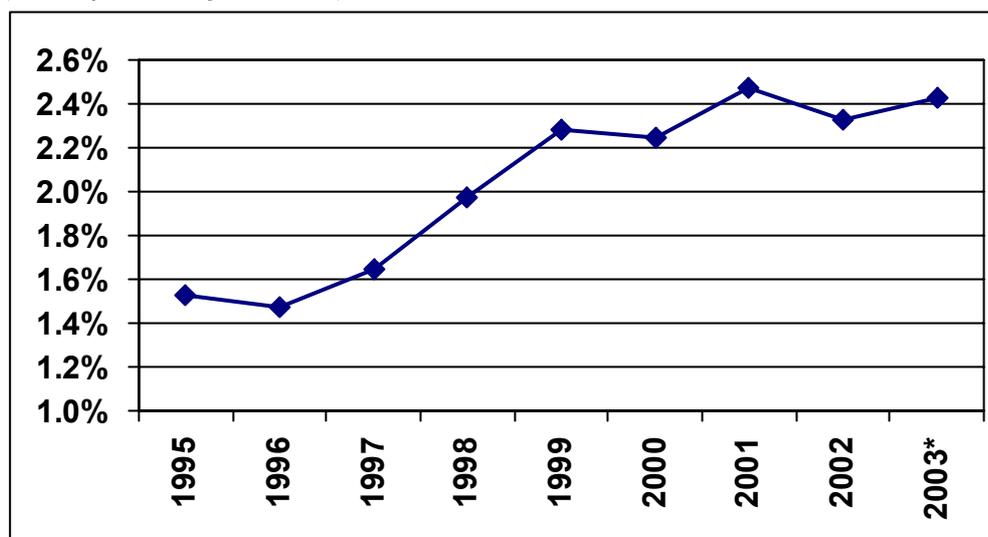
El sistema de Jurados de Oposición quedó suspendido en el año 2000, porque desde entonces no se han realizado nuevas contrataciones de personal permanente, sino que sólo se ha contratado personal temporal. Falta una política de recursos humanos que asegure condiciones de contratación, remuneración y formación en servicio, orientadas al mejoramiento de la calidad educativa. Actualmente el MINEDUC trabaja en la definición de dicha política y en el establecimiento de sistemas y procedimientos transparentes para la contratación de personal.

Otro avance a fines del siglo XX trasciende la gestión pero se relaciona con ella. Es el incremento de los recursos públicos aplicados a la educación. Entre 1990 y el año 2001, el presupuesto del MINEDUC se incrementó, en términos reales, en 67%.

La inversión social en educación realizada por el Estado guatemalteco ha sido mayor, ya que no toda se canaliza a través del MINEDUC. La inversión en infraestructura educativa se realiza por medio de fondos sociales y el financiamiento para alimentación escolar es administrado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. El total de recursos públicos destinados al sector educación tuvo un crecimiento sostenido en el último decenio del siglo XX. En la gráfica 1 se observa su comportamiento expresado como porcentaje de la producción nacional.

No obstante el avance que significa aumentar la inversión educativa, el hecho que cuantiosos recursos sean administrados por entidades descentralizadas sin coordinación con el MINEDUC, debilita su función rectora en el sistema educativo, ya que disocia los programas de inversión de los planes de desarrollo educacional.

Gráfica 1
Gasto Público en Sector Educación 1995-2003
(como porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

*Datos preliminares.

Los recursos asignados para el MINEDUC están destinados exclusivamente a cubrir gastos de funcionamiento (cuadro 1). Las transferencias corrientes indicadas en el cuadro corresponden al financiamiento de PRONADE y a otras asignaciones para establecimientos educativos.

Cuadro No. 1

PRESUPUESTO APROBADO PARA EL MINEDUC AL INICIO DEL AÑO				
EJERCICIO FISCAL 2002 -2003				
CIFRAS EN QUETZALES				
DESCRIPCIÓN	AÑO			
	2,002	%	2003	%
TOTAL	2,881,214,963.0	100.00	3,255,482,637	100.0
Funcionamiento	2,433,038,758.0	84.44	2,700,910,397.0	82.96
Inversión	0.0		0.0	
Transferencias Corrientes	448,176,205.0	15.56	554,572,240.0	17.04
Activos Financieros	0.0		0.0	
Transferencias de Capital	0.0		0.0	

FUENTE:

UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA (UDAF)

ÁREA DE PRESUPUESTO

El principal rubro de erogación es el pago de salarios, que absorbe 75% del presupuesto ministerial. El nivel primario es al que se aplica la mayor proporción de recursos (cuadro 2). A la educación secundaria (nivel medio) se le asigna el equivalente a una quinta parte de lo invertido en primaria, y la educación preprimaria percibe menos del 10% del presupuesto del MINEDUC. En conjunto, las asignaciones imputables directamente a los servicios educativos concentran alrededor del 80% del presupuesto. El resto se destina a servicios de apoyo y al financiamiento de la administración superior.

Cuadro No. 2

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO APROBADO POR NIVEL		
Ejercicio Fiscal 2002 y 2003		
Año	2002	2003
	%	%
NIVEL	82.67	80.03
Preprimario	8.16	7.77
Primario	62.54	59.99
Medio	11.97	12.27

Observación:

No se asignaron recursos para Inversión

Fuente: Ministerio de Educación
Unidad de Administración Financiera
Área de presupuesto

c) Políticas curriculares, contenido de la educación y estrategias de aprendizaje

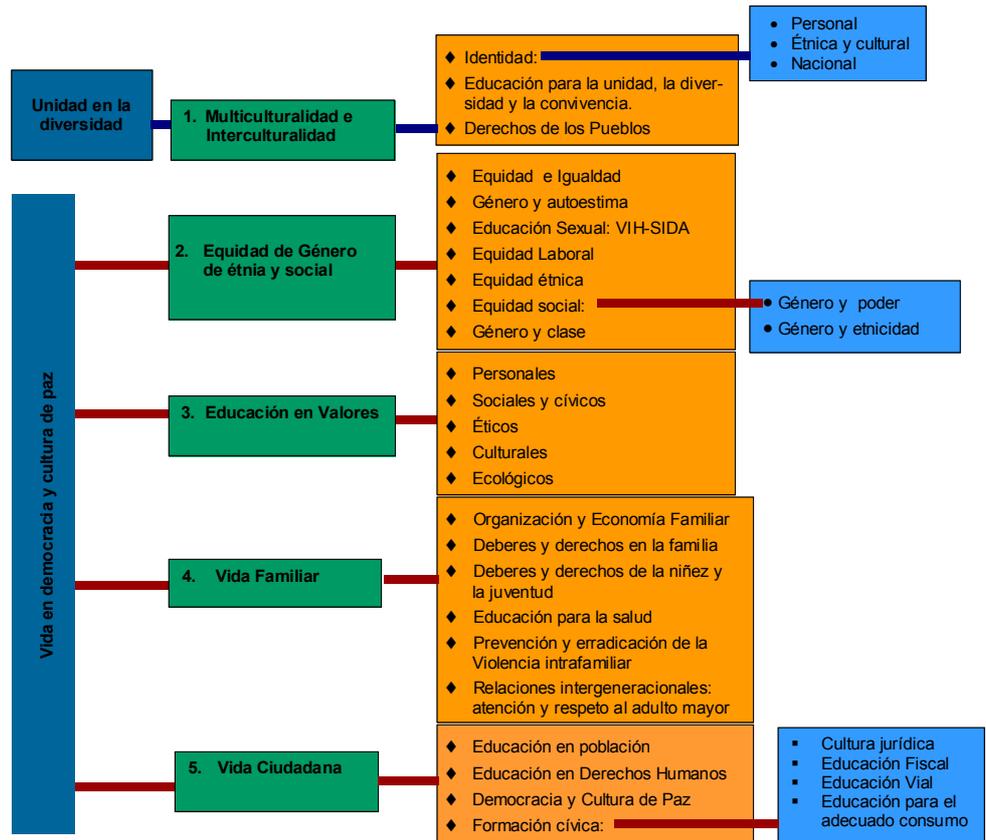
El principal avance en materia curricular en la educación guatemalteca de principios del siglo XXI es la definición del currículo nacional base para educación primaria. Este fue el resultado del trabajo técnico y el diálogo constante sostenido entre 2000 y 2003 por el MINEDUC y los Consejos de Educación, como instancias representativas de la sociedad, integradas desde el nivel municipal.

Las orientaciones curriculares del Diseño de la Reforma Educativa elaborado en 1998 por una comisión paritaria de representantes de los pueblos indígenas y del MINEDUC, prevén tres niveles de concreción del currículo. El nacional, o macrocurrículo, que especifica las competencias que debe alcanzar la niñez y juventud de todo el país. El nivel regional, al que corresponde el mesocurrículo, que deberá especificar contenidos comunes para los habitantes de cada región del país. Y el nivel local, que deberá referirse a contenidos y estrategias de aprendizaje pertinentes para cada comunidad.

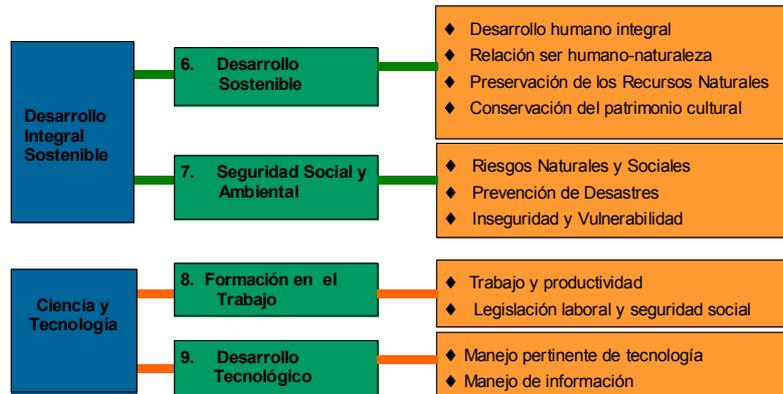
El macrocurrículo nacional desarrolla los cuatro ejes definidos en el Diseño de la Reforma Educativa, de los que derivó nueve ejes curriculares transversales, a los que corresponden componentes y subcomponentes, que plantean contenidos educativos y competencias a lograr por la niñez durante la educación primaria.

En el siguiente esquema se presenta la síntesis de los Ejes de la Reforma Educativa, los Ejes del Currículo, componentes y sub-componentes:

E
J
E
S



E
J
E
S



El énfasis puesto en el eje “Vida en democracia y cultura de paz” refleja las preocupaciones de la generación adulta, que padeció el prolongado enfrentamiento bélico de carácter interno que se libró en el país entre 1960 y 1996. El interés por desarrollar en la escuela patrones pacíficos de convivencia es una reacción frente a las pautas de autoritarismo y a la cultura de violencia subsecuentes al enfrentamiento armado. Sin embargo, aquí es donde resulta más evidente que aún está pendiente la definición de estrategias de aprendizaje, puesto que la socialización de las personas no atañe únicamente a su racionalidad, sino que requiere su identificación afectiva con determinadas formas de convivencia, en este caso distintas de las imperantes. Es decir que la educación en esta área no puede limitarse a la difusión de conocimientos, sino que requiere experiencias vivenciales favorables para el cambio actitudinal.

d) Objetivos y características principales de las reformas

La reforma educativa es uno de los compromisos establecidos en los *Acuerdos de Paz* para Guatemala. Aunque las demandas por mejorar la educación no se derivan sólo de consideraciones respecto de la necesidad de fortalecer la paz y la ciudadanía democrática; sino que parten de legítimas aspiraciones por construir una sociedad pluricultural y, sobre todo, de la valoración positiva de la educación como medio para el desarrollo personal y social.

Conforme lo previsto en los *Acuerdos de Paz*,² en 1997 se integró la Comisión Paritaria de Reforma Educativa (COPARE), con representantes gubernamentales, incluido uno del magisterio y representantes de las organizaciones indígenas. La finalidad de esta Comisión fue diseñar la reforma educativa. En cumplimiento de su mandato, la COPARE convocó a la sociedad a presentar propuestas y recibió 44 de distintas entidades. En 1998 entregó el Diseño de la Reforma, un tratado acerca de las políticas y estrategias con las que se podría cambiar la educación, para orientarla hacia una nueva visión de la ciudadanía, en el horizonte del comienzo del siglo XXI.

Como fines de la reforma educativa, el Diseño señala: la formación ciudadana para la paz y la democracia; contribuir a realizar el proyecto político de nación pluricultural; fortalecer la participación social; y el acceso efectivo de toda la población, a una educación de calidad con pertinencia cultural y lingüística.

El objetivo principal que plantea el Diseño de la Reforma Educativa es «*Transformar participativamente el actual sistema y sector educativos para que respondan a las necesidades, aspiraciones y características de cada uno de los pueblos del país y a las exigencias tecnológicas y productivas del desarrollo integral nacional*»³

²Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas (1995), y Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria (1996).

³Guatemala, Comisión Paritaria de Reforma Educativa. *Diseño de Reforma Educativa*. Guatemala, 1998, p. 49.

Período 1996-1999: Durante este período se definieron, mediante procesos participativos, las principales orientaciones para reformar la educación. Al Diseño elaborado por la COPARE, le siguió la versión preliminar del Plan Nacional de Educación 2020, preparado en forma conjunta por el MINEDUC y la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa.

Mientras esas definiciones se producían, el MINEDUC impulsó nueve políticas para dar cumplimiento a los *Acuerdos de Paz*. Las principales fueron las de ampliación de cobertura educativa y participación comunitaria, cuyo instrumento fue PRONADE. La modernización institucional, para simplificar, desconcentrar y descentralizar la administración educativa. Optimizar la cooperación y coordinación, para que las acciones nacionales e internacionales contribuyeran a alcanzar los resultados esperados. Y, contribuir a la consolidación de la paz.

En paralelo, entidades de la sociedad civil, especialmente organizaciones mayas, realizaron decididos esfuerzos para generar innovaciones educativas de alcance local. El fortalecimiento de la educación bilingüe intercultural recibió apoyo de la cooperación internacional, en particular de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Misión Técnica Alemana (GTZ), y la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Otras agencias del Sistema de Naciones Unidas también brindaron apoyo para las actividades de diseño y planificación de la reforma educativa.

Período 1999-2003: Con el cambio de gobierno, enero 2000, fueron modificadas las políticas educativas. La movilización social se convirtió en prioridad. Sus instrumentos fueron, por un lado, una amplia consulta sobre la reforma educativa, cuyo resultado fue la organización de un sistema de consejos de educación, hasta el nivel municipal. Por otro, el Movimiento Nacional de Alfabetización (MONALFA), que consistió en la obligación, para los estudiantes a punto de terminar la secundaria, de alfabetizar. La política de cobertura educativa puso énfasis, además de la alfabetización, en el nivel secundario y mantuvo los esfuerzos en preprimaria. La política de calidad, cuyos objetivos eran la excelencia educativa con equidad y pertinencia sociocultural, se instrumentó por medio del diseño curricular, que dejó como resultado el macrocurrículo de primaria.

La política de recursos humanos, cuyo objetivo era desarrollar las capacidades docentes, se enfocó en intentar una masiva campaña de capacitación en servicio y en el otorgamiento de ventajas económicas al magisterio para generar adhesión al proyecto político gubernamental. Y, aunque se declaró una política de descentralización, en realidad no hubo avances respecto del período anterior, sino que se reconcentraron funciones en la planta central del MINEDUC.

Entre tanto, las organizaciones de la sociedad civil fortalecieron la demanda por mayor financiamiento para la educación y, las dedicadas a educación, emprendieron la búsqueda de reconocimiento estatal para las innovaciones que estaban desarrollando.

Del presente al largo plazo: En la actualidad, el MINEDUC trabaja con denuedo para hacer realidad las expectativas de mejor educación para la sociedad guatemalteca. A la vez que se le da nuevo impulso a la reforma educativa, se busca asegurar la sostenibilidad de las trayectorias de esfuerzo, mediante respaldo social y la institucionalización de procesos. La línea del horizonte se ha situado en el 2015, justo el año en el que se espera alcanzar las "Metas del Milenio". Sería ilusorio pretender que un sistema complejo, como el de la educación de un país se puede transformar por completo en poco tiempo; como es insensato no proponerse metas. Los procesos de cambio social, la reforma educativa es uno de ellos, avanzan mejor si la sociedad tiene propósitos importantes, claros y compartidos; si los esfuerzos se ordenan con sentido estratégico y si los procesos a los que se aplican generan resultados acumulativos. Por supuesto también se requieren sólidos liderazgos, comprometidos con el cambio.

El MINEDUC le ha planteado a la sociedad ocho políticas para realizar la reforma educativa en el período 2004-2015:

1. Universalización de la educación monolingüe, bilingüe e intercultural en los niveles preprimario, primario y ciclo básico de la educación secundaria (los nueve años de educación básica instituidos en la Constitución de la República), con calidad, equidad y pertinencia.
2. Fortalecimiento de un Sistema Nacional de Educación que satisfaga estándares nacionales e internacionales de calidad educativa.
3. Modernización, desconcentración y descentralización del sistema administrativo y del currículo tomando en cuenta aspectos lingüísticos y culturales.
4. Democratización y participación ciudadana en los procesos educativos.
5. Institucionalización de un programa permanente y regionalizado de formación y perfeccionamiento docente con acreditación académica superior.
6. Reestructuración del subsistema de Educación Extraescolar, con cobertura nacional, orientado hacia la productividad, competitividad y creatividad.
7. Reducción del analfabetismo, de acuerdo con estándares internacionales.
8. Focalización presupuestaria con transparencia, calidad y uso óptimo de recursos de origen interno y externo.

Dichas políticas atienden las directrices de los Acuerdos de Paz y del Diseño de la Reforma Educativa, y de ellas se derivan cinco objetivos estratégicos para el período 2004-2008:

- i. Primaria completa: lograr que toda la niñez tenga acceso a la educación primaria, y reducir los índices de retiro y repitencia.
- ii. Reforma Educativa en el aula: implementar las innovaciones curriculares para mejorar la calidad de la educación, a partir del perfeccionamiento de los docentes en servicio.
- iii. La escuela es de la comunidad: fortalecer la participación comunitaria en los Consejos de Educación, las Juntas Escolares y los COEDUCA.
- iv. Educación en un mundo competitivo: desarrollar en la población estudiantil competencias que le permitan ser más productiva y tener éxito en su vida personal y ciudadana.
- v. Orgullo de ser guatemaltecos: fortalecer la identidad nacional a partir del principio de unidad en la diversidad.

La estrategia para alcanzar los objetivos planteados es implementar un nuevo modelo de gestión en el sistema educativo cuyos pilares son:

- I. Visión Educación: imagen-objetivo de la educación a futuro, consensuada con líderes políticos y sociales, lo mismo que la definición de competencias de los actores del sistema educativo.
- II. Cambio actitudinal: recuperar con los actores del sistema educativo la capacidad de soñar, de convertir los sueños en visiones de futuro y de actuar para realizarlas.
- III. Reforma Institucional: reestructurar la organización y los procedimientos de la administración educativa para convertirlos en eficientes medios de apoyo a la escuela.

Todo lo anterior implica renovar la misión del MINEDUC, en términos de ser un órgano rector eficiente y eficaz que satisfaga las necesidades educativas, apoye la construcción de una mejor Guatemala y la coloque a la altura de las demandas del Siglo XXI.

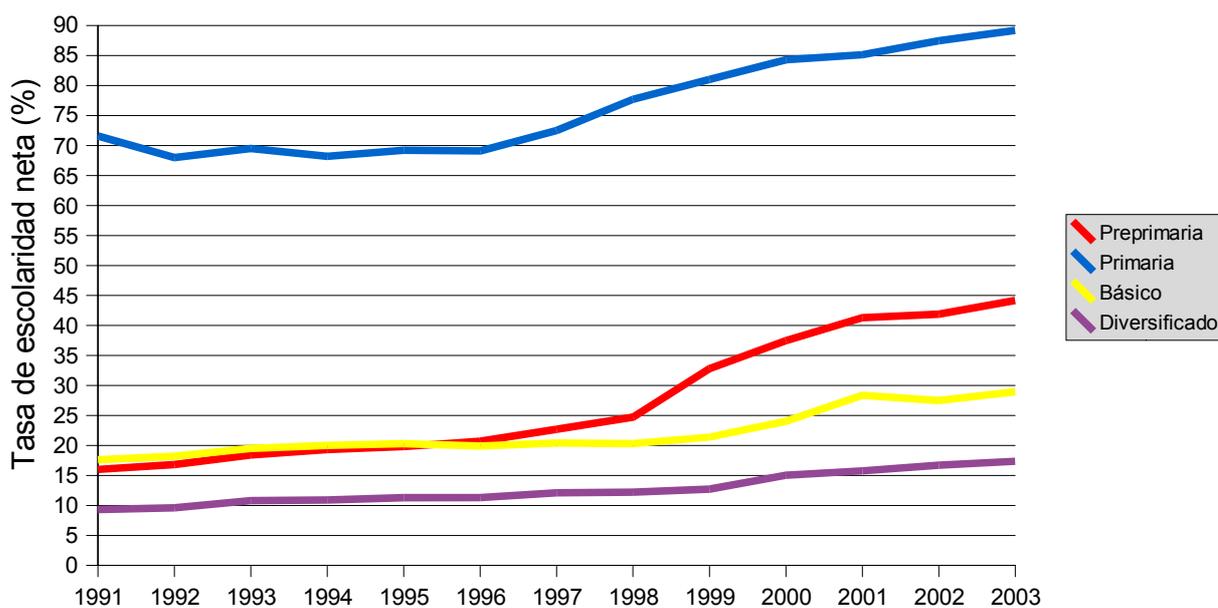
2. PRINCIPALES LOGROS Y EXPERIENCIAS

a) Acceso a la educación

Desde 1996, la cobertura del sistema educativo se ha venido ampliando de manera significativa y sostenida (Gráfica 2). Ese ha sido el resultado de la implementación de políticas específicas, con modalidades innovadoras de servicio por parte del MINEDUC, especialmente en primaria y preprimaria; y de la ampliación de la cobertura del sector privado y el esfuerzo de las familias por financiar la educación de la juventud en el nivel secundario.

Gráfica 2

Cobertura Educativa



Fuente: MINEDUC, *Anuarios Educativos* 1991-2003.

Nueve de cada diez niños en edad escolar fueron atendidos en primaria en el 2003. En este nivel predomina la educación pública. Las escuelas oficiales atienden a la mayor parte de la población estudiantil (cuadro 3). Las de Autogestión Comunitaria, impulsadas por PRONADE, atienden ya a más del 15% de la niñez. Este Programa ha sido esencial para llevar educación al área rural. La expansión de la oferta de educación pública en el nivel primario ha producido el desplazamiento de la oferta privada, cuya población estudiantil se redujo, en el nivel primario, en 1% anual entre 1999 y el 2003. Tener acceso a la educación pública primaria permite a las familias liberar recursos para financiar el acceso de sus hijos a niveles superiores de educación, en los que predomina la oferta privada, o para satisfacer otras necesidades. Así, la educación pública contribuye a la reducción de la pobreza. Sin embargo, en el futuro será necesario focalizar mejor el incremento de la oferta de educación pública, para evitar que haya niños sin escuela, situación que en el 2003 afectó a 215 mil infantes. Por sus ventajas para llevar educación a las comunidades más remotas, PRONADE tiene importancia crucial.

Cuadro 3
Cobertura Educativa
Año 2003
Número de estudiantes por nivel y sector

Sectores	Preprimario		Primario		Ciclo Básico		Ciclo Diversificado	
Oficial	260990	65%	1568065	72%	122109	27%	46040	22%
Privado	79223	20%	264128	12%	208553	47%	154908	74%
Municipal	1372	0%	3296	0%	1980	0%	980	0%
Autogestión (PRONADE)	58257	15%	328271	15%				
Institutos por Cooperativa					111703	25%	8297	4%
TOTAL	399842	100%	2163760	100%	444345	100%	210225	100%

Fuente: MINEDUC, *Anuario estadístico 2003*.

La expansión de los servicios de educación pública también ha sido decisiva para que más niños en edad preescolar reciban atención educativa. En 1995, apenas 20% de la niñez tenía acceso a párvulos o a preprimaria bilingüe; en el 2003 el índice de cobertura se había más que duplicado respecto de ocho años atrás. Al igual que en primaria, PRONADE ha permitido llevar la educación preescolar al área rural.

A pesar de los esfuerzos de las familias, instituciones educativas privadas y del MINEDUC, el acceso a la educación sigue siendo muy restringido para la juventud. Apenas uno de cada cuatro jóvenes de entre 13 y 15 años de edad tiene acceso al ciclo básico de la educación secundaria. En este ciclo, casi la mitad de la población estudiantil es atendida por establecimientos privados. Otra cuarta parte recibe educación en institutos por cooperativa, una modalidad *sui generis* de prestación de servicios de educación que existe en el país desde 1972. En esta modalidad, los padres de familia se organizan en cooperativa para crear institutos secundarios. Las municipalidades les brindan contribuciones varias y el MINEDUC les transfiere modestas asignaciones para el pago de docentes.

Para expandir los servicios educativos del ciclo básico en áreas rurales, el sector público hizo un primer acercamiento a la aplicación de la tecnología en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Fue el programa de la televisión educativa o tele-secundaria. El programa se inició en 1998, a raíz del Acuerdo de Cooperación entre México y Centroamérica en materia de educación a distancia. Por medio de este acuerdo se autorizó al Ministerio de

Educación para captar y reproducir la señal enviada por Televisión Educativa Mexicana, en la cual se transmiten las lecciones de cada materia y grado. De igual manera, se aprobó la adaptación, reproducción y distribución de los textos correspondientes. Cada instituto de tele-secundaria fue dotado de televisores, videograbadoras, videocasetes con las lecciones, textos básicos, guías de trabajo y material didáctico. Los estudiantes son atendidos por facilitadores con capacitación especial, cuyo desempeño tuvo seguimiento en círculos de calidad educativa. En el 2003 funcionaban 429 institutos de Tele-secundaria, con un total de 26 mil estudiantes que constituyeron 21% de los jóvenes atendidos por el sector oficial.

Más restringido es el acceso al ciclo diversificado de la educación secundaria, del cual egresan bachilleres, maestros y peritos en diferentes especialidades técnicas. Sólo 17% de jóvenes tuvo acceso a este nivel, que es el que permite ingresar luego a la universidad y el único que brinda formación específica para ingresar al mercado laboral. La mayoría de esos jóvenes fueron atendidos por entidades educativas privadas.

b) Equidad en la educación

Guatemala ha hecho importantes progresos en cuanto a la equidad de género en el acceso a la educación. La ampliación de la cobertura educativa lo ha hecho posible, además de programas especiales, como el de Becas para Niñas, que permitió aumentar la asistencia femenina a las aulas de primaria. No obstante esos avances, tanto en primaria como en el ciclo básico, todavía son más mujeres que hombres quienes tienen privación para acceder a la escuela. En preprimaria la participación está casi equilibrada (cuadro 4), pero debería haber más niñas en las aulas porque constituyen una proporción ligeramente mayor que la de hombres en el total de población.⁴ En el ciclo diversificado, en cambio, la participación femenina es ligeramente mayor que la masculina, lo que puede atribuirse a cambios en la concepción de los roles de género en la sociedad, en particular en las áreas urbanas donde se concentran los servicios educativos de este ciclo.

La ampliación de cobertura también ha permitido avances en la equidad entre grupos étnicos, en cuanto al acceso a la educación. De acuerdo con el Censo de Población 2002, 41% de los habitantes del país son indígenas de los Pueblos Maya, Garífuna o Xinca. La proporción de niños indígenas en preprimaria es de 39%, muy cercana a la proporción poblacional. En primaria la niñez indígena constituye el 35% del alumnado. La ampliación de la cobertura rural y la implementación de programas de educación bilingüe intercultural han sido clave para lograr tales avances. Sin embargo, todavía son más los niños indígenas, que los no-indígenas, sin acceso a la escuela.

Cuadro 4.

⁴El XI Censo Nacional de Población reportó que las mujeres constituían, en el 2002, 51% de la población total del país.

Alumnos Inscritos (Inscripción Inicial)**Por sexo, según nivel educativo**

Año: 2003

Nivel Educativo	Total	Hombres	%	Mujeres	%
Preprimaria	399,842	202,078	50.5%	197,764	49.5%
Primaria de Niños	2,163,760	1,138,487	52.6%	1,025,273	47.4%
Ciclo Básico	444,345	241,744	54.4%	202,601	45.6%
Ciclo Diversificado	210,225	104,482	49.7%	105,743	50.3%

Fuente: MINEDUC/UDI
Anuario Estadístico 2003

En el nivel secundario la inequidad étnica todavía es acentuada. Del total de estudiantes del ciclo básico, sólo 17% son indígenas. En el ciclo diversificado su participación es menor, 12%. La falta de oportunidades de acceso a la educación secundaria en las áreas rurales, donde se concentra la mayor cantidad de habitantes indígenas, ocasiona esa desigualdad.

c) Calidad de la educación

Eficiencia Interna: Una de las maneras de conocer cuan satisfactorios son los resultados obtenidos por el sistema educativo es a través de los indicadores de eficiencia interna. Estos miden la capacidad del sistema para retener a la población que ingresa y promoverla de un grado a otro, hasta lograr la culminación de los diferentes niveles educativos.

En el caso de Guatemala, la eficiencia interna todavía reporta, por un lado, bajas tasas de promoción y, por el otro, altas tasas de retiro de estudiantes sin completar el ciclo lectivo⁵ y también altas tasas de repitencia.

En el nivel preprimario, antes de terminar el año escolar 2003 fueron retirados 7% de los niños inscritos (cuadro 5). El problema de retiro fue disminuído a la mitad del que registraba en el año 2000, pero siguió siendo mayor en la modalidad de preprimaria bilingüe que en la de párvulos.

En primaria, el problema del retiro también disminuyó a la mitad entre los años 2000 y 2003. En ese último año, 5% de los niños inscritos fueron retirados antes de terminar el ciclo lectivo (cuadro 6). De los niños que sí asistieron a clases hasta el final del año escolar, 17% reprobaron. Los problemas más graves de retiro, reprobación y repitencia se registran en los primeros grados de primaria y decrecen progresivamente en los grados siguientes. Pero su gravedad no obedece sólo a que los índices sean más altos, sino a que muchas veces la reprobación implica que la niñez afectada ya no vuelva a la escuela. Además, son graves porque la ineficiencia interna del sistema educativo significa millonarias pérdidas para la sociedad.

Cuadro 5

⁵Hecho impropriadamente calificado como "deserción".

Indicadores de eficiencia interna

Nivel Preprimario (Bilingüe y Párvulos) (*)

(Cifras en Porcentajes)

	TOTAL	PP Bilingüe	Párvulos
1 Tasa Bruta de Escolaridad (+)	55.32	55.32	55.32
2 Tasa Neta de Escolaridad (+)	44.18	44.18	44.18
3 Tasa de Deserción	6.57	12.71	5.00
4 Tasa de Retención	93.43	87.29	95.00
5 Promedio Alumno/Aula:	18.97	21.47	18.42
6 Promedio Alumno/Docente	25.45	25.74	25.35

FUENTE: MINISTERIO DE EDUCACIÓN

UNIDAD DE INFORMÁTICA ANUARIO ESTADÍSTICO 2003

(+) Se calcularon para el total

(*) Niñas y niños de 5 o 6 años de edad

Cuadro 6 Indicadores de eficiencia interna

(Cifras en Porcentajes)

1 Tasa Bruta de Escolaridad	(-)108.55
2 Tasa Neta de Escolaridad	89.2
3 Tasa Neta de Admisión	66.71
4 Tasa de Repitencia	14.17
5 Tasa de Deserción	5.03
6 Tasa de Retención	94.97
8 Tasa de Aprobación	83.09
7 Tasa de Reprobación	16.91
9 Promedio Alumno/Aula:	29.37
10 Promedio Alumno/Docente	30.93

(-) Sobreedad escolar por repitencia

(+) Niños y niñas de 7 a 12 años

Fuente: MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Unidad de Informática

Anuario Estadístico de la Educación en Guatemala, 2003.

Nivel primaria

Las tasas de retiro en secundaria también han disminuído en los primeros años del siglo XXI, pero en forma menos pronunciada que en primaria. En el 2003 se situaron en 8% para básico y 9% para diversificado (cuadro 7). Asimismo ha disminuído las tasas de reprobación, pero siguen arriba de las de primaria. En el año 2003 fueron de 42% para el ciclo básico y de 32% para el ciclo diversificado. En ambos ciclos la repitencia es mínima, 3% en básico y 1% en diversificado.

Cuadro 7
Indicadores de eficiencia interna
Nivel secundaria

	Nivel Medio Ciclo Básico (*)	Nivel Medio Ciclo Diversificado (-)
	(Cifras en Porcentajes)	
1 Tasa Bruta de Escolaridad	49.59	25.38
2 Tasa Neta de Escolaridad	28.95	17.35
3 Tasa Neta de Admisión	16.95	13.6
4 Tasa de Repitencia	2.96	1.22
5 Tasa de Deserción	7.92	9.02
6 Tasa de Retención	92.08	90.98
8 Tasa de Aprobación	57.93	67.79
7 Tasa de Reprobación	42.07	32.21
9 Promedio Alumno/Aula:	22.71	15.99
10 Promedio Alumno/Docente	16.85	12.99
(*) Adolescentes de 13 a 15 años		
(-) Adolescentes de 16 a 19 años		
Fuente: MINISTERIO DE EDUCACIÓN		
Unidad de Informática		
Anuario Estadístico de la Educación en Guatemala, 2003.		

Evaluación del aprendizaje: Los indicadores de eficiencia interna sólo dan cuenta de cómo funciona el sistema educativo, pero no revelan la calidad de sus resultados. Para obtener información esa información, en 1997 se creó el Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (PRONERE).

A partir de 1998, este programa aplicó pruebas de rendimiento escolar, en idioma español y matemáticas, para tercero y sexto grado de primaria a muestras representativas de los establecimientos públicos y privados, urbanos y rurales de educación. Los resultados del PRONERE en el año 2000 revelaron, en términos generales, una mejora en lectura y matemáticas respecto a 1999. En tercer grado los rendimientos más altos se obtuvieron en lectura, mientras que en sexto grado lo fueron en matemáticas. La disminución del rendimiento en lectura en sexto grado va estrechamente ligada con el nivel de comprensión en matemáticas. Las pruebas han revelado que los alumnos mejoran en la resolución de operaciones matemáticas fundamentales, especialmente en la suma; pero no en la solución de problemas, que requiere esfuerzos de lectura comprensiva.

El último estudio realizado por PRONERE fue en el 2001 y, por carecer de los recursos financieros necesarios para su aplicación a nivel nacional, se limitó únicamente al área rural. Los últimos resultados disponibles para ese ámbito geográfico no reflejan una mejoría en los aprendizajes, a excepción del área de matemáticas, en la cual se observa un leve aumento del rendimiento.

d) Contenido de la educación

Como ya se indicó,⁶ está en marcha un proceso de transformación curricular, que obedece normas jurídicas y las directrices de los *Acuerdos de paz* y del Diseño de la Reforma Educativa. Una característica esencial de esta transformación es el cambio del enfoque curricular centrado en objetivos, a un modelo orientado al desarrollo de competencias. Con este modelo curricular se amplía la libertad docente para incorporar contenidos relevantes y culturalmente pertinentes para alcanzar las competencias esperadas.

Para que la libertad docente no se convierta en anarquía, ni quede atrapada por la inercia de la tradición, se trabaja en la especificación de estándares nacionales, compatibles con los internacionales, con el propósito que haya especificaciones claras acerca de las competencias que deben alcanzar los estudiantes. Para determinar los resultados de los procesos educativos, se creará un Sistema Nacional de Investigación y Evaluación Educativa, el cual se perfila como un sistema descentralizado y abierto a la participación de entidades académicas (universidades y centros de investigación) independientes del MINEDUC.

Por otra parte, está en marcha el proceso de perfeccionamiento docente, para desarrollar las capacidades que requiere el nuevo enfoque curricular. Luego de ensayos previos de capacitación generalizada, este año se inició un programa que busca especializar a los docentes en servicio, en las funciones específicas que realizan de acuerdo con el grado que atienden. Este año, el programa se denomina "**Salvemos el primer grado**", porque ese es su punto de arranque para llevar la reforma educativa al aula. Comenzar por primer grado es estratégico para resolver los graves problemas de reprobación y repitencia existentes, y prevenir las secuelas de retiro definitivo de niños de la escuela y de pérdida de la inversión social por ineficiencia del sistema.

El objetivo primordial de "Salvemos el primer grado" es mejorar la calidad educativa, mediante la renovación de las prácticas pedagógicas. Por ello, el núcleo de este programa, a diferencia de experiencias anteriores centradas en la difusión de teoría, es la transferencia de herramientas didácticas como elementos desencadenantes de la reflexión pedagógica contextualizada. Cuatro son las áreas que abarca el Programa: lecto-escritura, matemática, formación en valores y evaluación escolar.

En los próximos años el programa se extenderá a los demás grados y niveles del sistema educativo. Y también se transformará la formación inicial de maestros.

⁶Ver pps. 12-13.

e) Diálogo político y participación de la sociedad civil en el cambio educativo

El diálogo político ha sido una constante de la reforma educativa en Guatemala. Comenzó incluso antes que fueran suscritos los *Acuerdos de paz*, donde se estableció el compromiso de impulsarla. La Asamblea de la Sociedad Civil (ASC), una instancia de diálogo multisectorial creada para consensuar propuestas sobre la temática sustantiva de las negociaciones de paz en Guatemala, planteó la necesidad de reestructurar el sistema educativo nacional ya en 1994.

Tres años más tarde fue creada la Comisión Paritaria de Reforma Educativa (COPARE), con la misión que representantes gubernamentales y de los Pueblos indígenas elaboraran el Diseño de la Reforma Educativa. Función para cuyo cumplimiento se convocó a que las organizaciones sociales presentaran propuestas.

A pocos meses de haber sido creada la COPARE, se integró la Comisión Consultiva de Reforma Educativa (CCRE), como una instancia multisectorial adscrita al MINEDUC para la realización de la reforma educativa.

Luego que el MINEDUC y la CCRE produjeran juntos la versión preliminar del Plan Nacional de Educación 2020, se impulsó un vasto proceso de consulta con la sociedad, cuyas conclusiones reiteraron planteamientos generales de la reforma educativa y sirvieron de base para formular un nuevo y ambicioso Plan de largo plazo para la educación guatemalteca.

Imprescindible para la democracia, el diálogo también tiene que ser efectivo para generar confianza y compromiso, para esclarecer propósitos y no sólo compartir buenos anhelos, para movilizar voluntades en función de los objetivos comunes. Los avances en este sentido son insuficientes.

El desafío es hacer del diálogo un elemento cultural imbricado en los procesos efectivos del cambio en la educación. La estrategia actual del MINEDUC frente a ese desafío parte de buscar un amplio acuerdo social acerca de la visión de la educación nacional a futuro, de impulsar cambios actitudinales que generen apertura al cambio, y de promover reformas en la institucionalidad del sistema educativo hacia la descentralización y la participación de la sociedad.

“Salvemos el primer grado” constituye una experiencia pionera de participación social. En este programa participan diversas organizaciones no gubernamentales que venían desarrollando innovaciones educativas, así como organismos de cooperación internacional. El aporte de su experiencia y recursos, fue la respuesta a la convocatoria del MINEDUC para mejorar la educación en Guatemala. Del mismo modo se procede con el Programa de Formación en Valores, actualmente en diseño. Así se realiza la reforma educativa en Guatemala.

3. DESAFÍOS Y METAS

A lo largo de este documento se ha presentado una sucinta relación del estado de la educación en Guatemala en los inicios del siglo XXI. Asimismo se han hecho referencias a los desafíos educativos de la sociedad guatemalteca y cómo les hace frente. A continuación se presenta un resumen de dichos desafíos, su relación con los objetivos estratégicos para el período 2004-2007 y las metas a cuya realización convoca el MINEDUC a la sociedad.

Desafíos	Objetivos	Metas
<ul style="list-style-type: none"> - Crear oportunidades de a la educación, con equidad y calidad para toda la población 	<p>Primaria completa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura educativa: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 70% en preprimaria <input type="checkbox"/> 100% en primaria <input type="checkbox"/> 40% en ciclo básico <input type="checkbox"/> 20% en ciclo diversificado • 88% de alfabetismo • Programas de apoyo a la permanencia de la niñez en la escuela.
<ul style="list-style-type: none"> - Generar condiciones para el aprendizaje significativo - Mejorar el desempeño docente 	<p>Reforma en el aula</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Perfeccionamiento de docentes en servicio • Formación de docentes a nivel superior • Fortalecer la educación bilingüe intercultural • Implementar la transformación curricular

Desafíos	Objetivos	Metas
<ul style="list-style-type: none"> - Falta de orientaciones de largo plazo - Armonizar la legislación educativa 	<p>La escuela es de la comunidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Amplio acuerdo social sobre políticas y estrategias educativas • Revisar la Ley de Educación Nacional • MINEDUC lidera un sistema educativo descentralizado • Comunidad educativa realiza la gestión escolar • ONG participan en la difusión de innovaciones educativas.
<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la competitividad de la economía nacional - Fortalecer la capacidad tecnológica del país 	<p>Educación en un mundo competitivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Educación escolar y extraescolar desarrollan la creatividad, empresarialidad y productividad de la niñez y juventud • Establecimiento de estándares de calidad • Crear sistema nacional de investigación y evaluación educativa • Programa de innovación tecnológica escolar • Reestructuración de los institutos técnicos experimentales.
<ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de fortalecer la identidad nacional - Necesidad de formar para la ciudadanía democrática y cultura de paz 	<p>Orgullo de ser guatemaltecos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programa nacional de formación en valores y ciudadanía

II. EDUCACION DE CALIDAD PARA TODOS LOS JÓVENES: DESAFÍOS, TENDENCIAS Y PRIORIDADES

1. IGUALDAD DE GÉNEROS

a) Tendencias

Cada vez son más las jóvenes que acceden a la educación. En parte eso se debe a la ampliación de la oferta educativa. Pero también, y eso es más importante, a los cambios en las concepciones sociales acerca de los roles de género. Ese cambio de mentalidad impulsa la demanda de educación para las jóvenes. Lo hace donde la demanda puede surgir, en áreas urbanas y allí entre las capas medias y altas de la población.

En el ciclo diversificado del nivel secundario ya se matricularon más mujeres que hombres en el 2003, en las áreas urbanas. La diferencia todavía es mínima, pero evidencia un proceso que comenzó desde la década pasada. En el área rural todavía se inscribieron más hombres que mujeres, pero las diferencias también se están acortando. En ambas áreas, familias que ya tenían posibilidades de acceso a la educación han dejado de privilegiar la de los varones para interesarse también por la de las mujeres. Se trata, todavía de un comportamiento entre capas élite de las comunidades.

La persistencia de desigualdades en el ciclo básico corrobora la anterior interpretación. Aunque la tendencia también es al aumento en la matrícula de mujeres en este ciclo, todavía es marcado el desbalance respecto de la inscripción de hombres.

Donde las desigualdades entre géneros se presentan con mayor fuerza es en zonas rurales, cuya población mayoritaria es maya. Condiciones socioeconómicas adversas presionan a la retirada temprana de niños y niñas de la escuela, prontamente asimilados como fuerza auxiliar de trabajo en economías de subsistencia, o reducidos al desempeño de tareas reproductivas en el seno familiar.

Esos tres factores fueron señalados como las causas por las cuales los adolescentes de 13 ó 14 años de edad, que debían estar cursando el ciclo básico, no acudían a la escuela, de acuerdo con el Censo Nacional de Población 2002 (cuadro 8). Lo que variaba según el género era la actividad predominante, entre los hombres el trabajo productivo, entre las mujeres, el reproductivo. Sin embargo, la causa más mencionada fue que a estos jóvenes "no les gusta la escuela". Respuesta fácil para no entrar en pormenores de realidades difíciles, porque la mitad de los 78 mil adolescentes que ese año no iban a la escuela, tampoco lo había hecho nunca antes. La otra mitad alguna vez fue a primaria, pero no le sirvió de mucho porque 88% de adolescentes sin escuela eran analfabetas.

Cuadro 8
Causas inasistencia escolar
Población de 13 y 14 años de edad.
Año 2002

	Total		Hombres		Mujeres	
No le gusta	27045	35%	11730	34%	15315	35%
Falta dinero	18557	24%	8236	24%	10321	24%
Tiene que trabajar	9154	12%	6010	18%	3144	7%
Otras causas	7955	10%	3574	10%	4381	10%
Quehaceres del hogar	5915	8%	825	2%	5090	12%
Padres no quieren	5596	7%	1908	6%	3688	8%
No hay escuela	2368	3%	1113	3%	1255	3%
Ya terminó estudios	1330	2%	651	2%	679	2%
Total	77920	100%	34047	100%	43873	100%

Fuente: XI Censo Nacional de Población.

De los adolescentes con 13 ó 14 años, 84% sí asistía a clases en el 2002, aunque sólo uno de cada cinco en el ciclo correspondiente a su edad.

Para los jóvenes de 15 a 19 años, las oportunidades de educación son más restringidas. En el 2002, sólo 41% asistía a la escuela. Por cada cinco que hacían eso, había alguien en el ciclo diversificado, como corresponde; dos de cada cien ya asistían a la universidad, pero el resto cursaba tardíamente básico o, incluso, primaria. Claro que la sobre edad es preferible al analfabetismo del 16% de sus coetáneos.

b) Políticas

La política clave para promover la equidad de género en el acceso a la educación es la de universalización de la educación hasta el ciclo básico. Lo que se busca con ella es que toda la juventud tenga oportunidades para cursar nueve años de educación básica. El concepto de cobertura universal no deja lugar a exclusiones, pero sí para lineamientos de acción afirmativa que, en este caso, se refieren a la adopción de medidas específicas para asegurar la equidad de género y entre los Pueblos del país. Una medida de este tipo es el programa de Becas para la niña. Desde la niñez se perfilan las posibilidades de educación de la juventud. Es importante, entonces, generarlas amplias y provechosas.

El propósito es claro y la voluntad firme, pero hay limitaciones varias, disponibilidad de recursos financieros, de docentes, que es muy difícil superar en pocos años. Por eso la universalización de la cobertura educativa es una política de largo plazo, cuyo horizonte llega hasta el 2015.

La reestructuración del subsistema de educación extraescolar es una política complementaria a la de universalizar la educación básica. Lo que se busca con esta política es generar oportunidades alternativas para que la juventud desarrolle sus potencialidades, adquiera conocimientos y fortalezca capacidades para la vida productiva y ciudadana.

2. INCLUSIÓN SOCIAL

a) Grupos más vulnerables

Los déficit de cobertura educativa no afectan a todos los grupos sociales por igual, recaen con fuerza sobre los grupos en posición de desventaja en la sociedad, los más vulnerables a los contratiempos económicos, fenómenos naturales catastróficos y alteraciones sociales. El limitado acceso a la educación perpetúa condiciones de pobreza y exclusión.

Los habitantes de las áreas rurales, en su mayoría miembros de Pueblos indígenas encabezan la lista de las colectividades menos atendidas por el sistema educativo guatemalteco. Allí aparecen, también, los habitantes de las áreas urbano-marginales.

c) Políticas

Mejorar el acceso de todos los Pueblos y sectores sociales a la educación es un desafío de equidad. La política primordial es universalizar el acceso a la educación básica. Al igual que en materia de género, esta política incluye instrumentos para estimular la demanda educativa y no sólo expandir la oferta. Lo que se contempla son programas de alimentación escolar, dotación de textos y materiales, además de modalidades innovadoras para la prestación de los servicios educativos.

Prerrequisito para tal política es la focalización de la inversión educativa, que es la expresión financiera de la solidaridad.

3. COMPETENCIAS PARA LA VIDA

a) Renovación de la secundaria

La educación media en Guatemala necesita cambios de fondo. En la actualidad no prepara adecuadamente, en la mayoría de los casos, para proseguir estudios universitarios, ni tampoco lo hace para la vida ciudadana y el mundo del trabajo.

Análisis de escolaridad y condiciones socioeconómicas de la población indican que con cada año de estudios adicional, las personas pueden obtener mayores ingresos. No obstante, las posibilidades de superar la pobreza sólo aumentan significativamente con el acceso al ciclo diversificado de la educación secundaria. Esto se explica porque es hasta ese ciclo que se recibe formación orientada al trabajo.

Es necesario repensar la educación media, para que desde el ciclo básico desarrolle en la juventud competencias para la ciudadanía democrática y para la productividad. En este ciclo se deben brindar oportunidades para que la juventud desarrolle sus potencialidades y precise sus propios proyectos de vida.

b) Transformación curricular

El proceso de transformación curricular de la educación secundaria está en sus inicios en el país. La orientan los mismos ejes de reforma educativa que rigen el macrocurrículo de primaria. Pero en el nivel secundario se requieren precisiones más finas de las competencias que se esperan de sus egresados, integradas en mallas curriculares flexibles para responder a las necesidades de la sociedad y a los intereses de la juventud.

Especial atención requiere la oferta pública de formación profesional en el ciclo diversificado, hasta ahora concentrada en carreras tradicionales de magisterio y comercio.

c) Formación en valores

Una de las respuestas a las necesidades de la sociedad es la incorporación de la formación en valores a los currícula de nivel medio. Hasta ahora, sólo en el ciclo diversificado existen cursos de ética referidos a campos profesionales específicos. Pero la necesidad de formación en valores es apremiante en una sociedad que estuvo largo tiempo sometida a la aplicación de la violencia como instrumento político.

El programa de formación en valores todavía está en diseño. Desde esta fase se trabaja con participación de entidades de la sociedad civil que han acumulado experiencia en este campo y se cuenta con apoyo de cooperación internacional.

d) Educación Extraescolar

Ante las limitaciones para expandir la cobertura de la educación secundaria a corto plazo, con el fin de brindar oportunidades para la juventud y la población adulta, el MINEDUC impulsa la reestructuración de la educación extraescolar.

Una de las innovaciones que se ha iniciado es la creación de Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana, mediante acuerdos con las autoridades municipales. El objetivo de estos Centros es facilitar oportunidades de formación integral para las personas que requieran capacitación técnico-ocupacional.

También se trabaja en el fortalecimiento de los Centros Comunitarios de Capacitación por Alternancia, del Programa Núcleos Familiares de Educación (NUFED). Estos centros ofrecen a la juventud del área rural la posibilidad de cursar estudios de ciclo básico, con orientación ocupacional. Los padres de familia participan activamente en la gestión de estos centros.

Tanto en los Centros de capacitación Municipales como Comunitarios, la Dirección General de Educación Extraescolar (DIGEEX) impulsa el programa Escuela de liderazgo y valores para la vida.

Y para fortalecer la capacidad de autogestión de las organizaciones juveniles se le da nuevo impulso al Programa de Formación de Promotores Juveniles Comunitarios (PJC).

4. PAPEL CLAVE DE LOS DOCENTES

a) Desafíos

Mejorar el desempeño docente es vital para hacer realidad la reforma educativa. Dicha mejora comienza por concebir el rol docente como facilitador de procesos de aprendizaje, en vez de la imagen tradicional del transmisor de conocimientos; pasa por el desarrollo de nuevas competencias para lograr que el hecho educativo sea interesante para la niñez y la juventud; y requiere actitudes de apertura a la participación de la comunidad educativa, porque asuntos como la ciudadanía o la competitividad trascienden las aulas.

Otro desafío es modernizar las normas que regulan la carrera docente, para implementar incentivos a la innovación y, sobre todo, en función de resultados.

b) Medidas específicas

En los primeros años del siglo XXI se impulsó un plan de profesionalización para docentes en servicio. Comenzó en junio del 2002 con 63,000 docentes inscritos (75% de la planta docente en ese año) para participar en un programa de cuatro semestres, dirigido a directores de escuelas y al magisterio de preprimaria y primaria. Al final del programa, los docentes obtendrían título de profesorado técnico, con acreditación universitaria. El programa era semi - presencial, con asistencia a sesiones un día a la semana (20 por semestre) y trabajos a distancia.

Uno de los inconvenientes que tuvo la profesionalización fue que implicaba retirar al magisterio de las aulas 40 días al año. Para no afectar la educación de la niñez se contempló el diseño de guías de estudio y la participación de padres de familia y maestros sustitutos.

Organizaciones magisteriales cuestionaron la capacidad de los facilitadores de la profesionalización y demandaban que a la par de ella se incrementaran sus salarios y mejoraran sus condiciones de trabajo. Luego de una huelga magisterial, a principios del 2003, la profesionalización fue suspendida.

Actualmente se impulsa un programa de perfeccionamiento para docentes en servicio, que este año se denominó "Salvemos el primer grado". En el mismo participan 17 mil docentes que trabajan en este grado de la primaria. El próximo año se extenderá al segundo grado y en el futuro abarcará toda la primaria.

c) Formación inicial

En Guatemala la formación inicial de docentes todavía se ubica en el nivel secundario. En el país funcionan 101 escuelas normales oficiales y unas 300 normales privadas. Pocas de esas escuelas forman maestros en educación bilingüe intercultural. Los currícula abarcan pedagogía general, pocas didácticas especiales y escaso tiempo de práctica docente.

La cantidad de maestros egresados de las normales excede con creces la capacidad de absorción del sistema educativo nacional, e incluso puede ser ya superior a las necesidades de personal para alcanzar cobertura universal en educación primaria.

Exceso de egresados de escuelas con deficiencias curriculares implican la necesidad de revisar el modelo de formación inicial de docentes. El MINEDUC trabaja actualmente en el diseño de un nuevo modelo, acorde a las necesidades del país y ubicado a nivel de educación superior. Las escuelas normales de secundaria pasarían, en el nuevo esquema, a formar bachilleres con orientación pedagógica y varias tendrían que ser reconvertidas para ofrecer otras carreras.

5. DESARROLLO SOSTENIBLE

La propuesta de transformación curricular del Nivel Medio, incluye dentro de sus ejes el Desarrollo Integral sostenible y dentro de los ejes del currículo el Desarrollo sostenible y la seguridad Social y ambiental.

Los planteamientos de estos ejes apuntan a un estilo de vida sustentado en un conjunto de valores y principios que, además de tener una sólida connotación científico-tecnológico, requieren experiencias vivenciales. Para ello la escuela debe crear el clima de trabajo, de productividad, de calidad, de desarrollo integral sostenible individual y colectivo. Los valores postulados en el eje de productividad y desarrollo impregnan todo el contenido del quehacer curricular del Nivel Medio.

Este eje pretende estimular la comprensión y análisis de los y las estudiantes hacia los factores determinantes y las consecuencias de los procesos de cambio de la población, para evaluar las posibles medidas que ellos y ellas, sus familias y sus comunidades puedan adoptar para modificar esos procesos, con eficiencia personal, organizacional, la productividad, y de esta manera mejorar la calidad de vida.

La inclusión de este eje propicia el desempeño de creaciones, cumplimiento de trabajos y deberes, el interés en la satisfacción constante de los usuarios, la satisfacción de legítimos sentimientos de goce y realización personal por sus éxitos y el logro de sus metas, las de sus compañeros, las de su familia y de su comunidad, así mismo la elaboración y ejecución de proyectos basados en los principios de productividad a partir de las necesidades locales.

Por ser un eje se ve reflejado en todas las áreas curriculares del Nivel Medio. En el área de Ciencias Sociales se incluye el desarrollo humano integral, la conservación del patrimonio cultural, riesgos naturales y sociales la prevención de desastres, la inseguridad y vulnerabilidad, proyectos personales y comunitarios.

En Ciencia y Tecnología se desarrolla temática relacionada con el ser humano y la naturaleza, desarrollo humano integral, preservación de los recursos naturales, aprovechamiento de recursos naturales, conservación del medio ambiente.

En Artes Industriales y Educación para el Hogar, se incluye temática relacionada con el trabajo cooperativo, conservación del ambiente, comercialización de los productos, presupuestos familiares y comunales, hortalizas escolares y huertos comunales.

En estas áreas se definen competencias básicas encaminadas a que la juventud desarrolle su potencial y pueda desempeñar con éxito actividades productivas y de servicio, que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población guatemalteca.

III. REFERENCIAS DOCUMENTALES

- Asamblea de la Sociedad Civil (ASC). *Documentos de consenso*. ASC, Guatemala, 1995.
- Fundación Casa de la Reconciliación. *Recopilación cronológica acuerdos firmados en la negociación por la paz en Guatemala*. Guatemala, 1997.
- Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de la República de Guatemala*, 1985. www.congreso.gob.gt
- Comisión Paritaria de Reforma Educativa. *Diseño de Reforma Educativa*. Guatemala, 1998.
- Congreso de la República. Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo.
- Decreto 12-2002, Código Municipal. Guatemala, 2002.
- Decreto 12-91, Ley de Educación Nacional.
- Decreto 14-2002, Ley general de descentralización. Guatemala, 2002.
- Decreto 43-86, Ley de Alfabetización.
- Instituto Nacional de Estadística. Censos Nacionales XI de Población y VI de Habitación, 2002. Características de la población y de los locales de habitación censados. Publicación en medio digital. Guatemala, julio 2003.
- Ministerio de Educación. La modernización del Ministerio de Educación: Cuatro años de cambio institucional. Memoria Institucional de la modernización 1996-1999. Guatemala, 2000.
- Plan nacional de educación 2004-2007. Guatemala, 2004.
- Políticas y acciones del Ministerio de Educación. Guatemala 1996.
- Programa de gobierno sector educación 2000-2004. Guatemala, 2000.
- Recopilación de Leyes Educativas, Tomo IV, 1998. www.mineduc.gob.gt
- Programa Observatorio de la Reforma de la Educación en Centroamérica (POREC). Guatemala: la educación en el año 2002. Ediciones del Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala (STEG), Guatemala 2002.