



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

**LEER Y  
APRENDER**

# INFORME DE ESTATUS DE REFORMA DEL RECURSO HUMANO Y PLAN DE ASISTENCIA TÉCNICA



**JULIO DE 2014**

Este material es posible gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este reporte es responsabilidad exclusiva de Juárez & Asociados, Inc. y el mismo no necesariamente refleja la perspectiva de USAID ni del Gobierno de los Estados Unidos de América.



# **USAID LEER Y APRENDER**

Requerimiento A.2.4

## **Informe de estatus de reformas del sistema: SINAE y Carrera Docente**

**Preparado por:**

**Juárez y Asociados, Inc.,**

**Contratista del proyecto**

Gabriela Núñez

Guatemala, julio de 2014

**Contrato No. AID-520-C-14-00001**

Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.



## Índice

I. Introducción.....	1
A. Sistema Nacional de Acompañamiento Escolar - SINAE.....	2
Antecedentes: .....	2
Procesos avanzados en 2013 .....	3
Situación actual de la implementación:.....	4
Retos pendientes:.....	6
B. CARRERA DOCENTE.....	6
Antecedentes: .....	6
Situación actual: .....	7
Retos pendientes:.....	8
II. Ideas sobre posibilidades de asistencia técnica .....	8



## **I. Introducción**

El presente documento informa sobre el estatus de la adopción de las reformas del recurso humano del sistema educativo que recibieron apoyo de USAID, específicamente el Sistema Nacional de Acompañamiento Escolar -SINAE- y la Carrera Docente. Este informe corresponde al requerimiento A.2.4. del Resultado A.2.4: Grupos que lideran esfuerzos de políticas del Sistema Nacional de Formación del Recurso Humano Educativo (SINAFORHE) que trabajan para que las reformas sean adoptadas y puestas en práctica en Guatemala del Subcomponente A.2: Desarrollo del recurso humano educativo que conduzca al mejoramiento del aprendizaje y logros en lectura del proyecto Leer y Aprender, establecido bajo el contrato No. AID-520-C-14-00001 con Juárez y Asociados.

El Ministerio de Educación ha planteado en su Plan de Implementación Estratégica de Educación 2012-2016 varias acciones institucionales para propiciar los cambios que se requieren en el sistema educativo, a fin de mejorar la calidad educativa, la equidad, la eficiencia y una mayor cobertura de niños, niñas y jóvenes. Entre los objetivos y líneas del Plan se incluye el fortalecimiento de las capacidades de los docentes, particularmente mediante el acompañamiento a los docentes en la implementación del CNB. En este sentido se propone crear el Sistema Nacional de Acompañamiento Escolar con el propósito de brindar asesoría, coordinación y acompañamiento del desempeño de los docentes y directores, por medio de la aplicación de metodologías innovadoras de aprendizaje y capacitación.<sup>1</sup>

El apoyo brindado por USAID al Ministerio de Educación ha contribuido en la reforma de la estructura de supervisión y acompañamiento pedagógico para mejorar las prácticas de enseñanza de docentes y la implementación del CNB, mediante el SINAE. Adicionalmente, se ha brindado apoyo al desarrollo de la propuesta de la Carrera Docente, como parte de un trabajo conjunto entre la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media y la Asamblea Nacional Magisterial, considerando que el mejoramiento de la calidad de los docentes en servicio es un elemento central para mejorar la calidad educativa.

Este informe presenta los antecedentes de ambas iniciativas de reforma y el apoyo brindado por USAID como parte del Proyecto USAID/ Reforma Educativa en el Aula. Se detallan los procesos avanzados y la situación actual, así como los retos pendientes.

Ambos procesos de reforma se presentan de manera separada con el propósito de lograr una mejor comprensión de los mismos.

---

<sup>1</sup> Ministerio de Educación. Plan de Implementación Estratégica de Educación 2012- 2016. Guatemala, noviembre 2012.

## **A. Sistema Nacional de Acompañamiento Escolar - SINAE**

### **Antecedentes:**

Desde 2006 USAID, mediante el programa Estándares e Investigación Educativa, apoyó la reforma y fortalecimiento de la franja de supervisión del sistema educativo, brindando asistencia técnica para la elaboración de la “Estrategia de formación de supervisores pedagógicos”. Esta propuesta tuvo como propósito contribuir a la transformación del sub-sistema de supervisión del país, a fin de pasar de ser un mecanismo de administración local y de fiscalización de docentes a un instrumento para mejorar las prácticas de enseñanza de los docentes a través del acompañamiento pedagógico.<sup>2</sup>

El Ministerio de Educación trabajó en 2010 en la elaboración de una propuesta base del Sistema Nacional de Acompañamiento Escolar –SINAE-, con la participación directa de dos viceministros y personal técnico de las Direcciones Generales, sindicatos de docentes y representantes del Consejo Nacional de Educación -CNE. El proyecto USAID/Reforma Educativa en el Aula y el Programa de Apoyo a la Calidad Educativa PACE /GIZ brindaron asistencia técnica para su formulación. Este modelo de gestión escolar está orientado a mejorar la calidad educativa que favorezca a niños, niñas y jóvenes, mediante la provisión de asesoría, coordinación y supervisión a los centros educativos.

El objetivo del SINAE “es mejorar los aprendizajes de los estudiantes en el aula mediante las intervenciones de asesores pedagógicos, de gestión y distritales, que apoyen directamente a directores, docentes y padres familia”.<sup>3</sup> El modelo vincula el nivel distrital con las direcciones departamentales de educación, las direcciones nacionales y el nivel superior del Ministerio de Educación, y está enmarcado en las políticas ministeriales y la planificación de implementación estratégica de educación 2012 - 2016.

En 2012 se realizó el pilotaje del SINAE en los departamentos de Alta Verapaz, Baja Verapaz, Quiché, Totonicapán, Sololá, San Marcos y Huehuetenango, cuyos resultados permitieron hacer los ajustes necesarios al modelo de gestión, así como de los procesos de formación, instrumentos y manuales para cada una de las figuras distritales y de las comisiones departamentales de acompañamiento y de la coordinación técnica y pedagógica.

La Dirección General de Monitoreo de la Calidad (DIGEMOCA), designada como unidad de gestión técnica del SINAE trabajó en 2013 bajo la coordinación del Viceministerio de Diseño y Verificación de la Calidad Educativa y el apoyo técnico de USAID / Reforma Educativa en el Aula en el desarrollo de la estrategia de implementación del sistema.

Los aspectos clave de la estrategia identificados abarcan:

---

<sup>2</sup> Wise, Donald y Gustavo Leal. Propuesta para rediseñar y fortalecer el sistema nacional de supervisión educativa. Fortalecer nuestra educación. Ministerio de Educación, Guatemala. Septiembre 2006.

<sup>3</sup> Ajcábul, Marcelino, Gerson Sontay y Julio R. Estrada. Propuesta Plan de Implementación. Sistema Nacional de Acompañamiento escolar –SINAE. USAID/ Reforma Educativa en el Aula. Noviembre 2013, actualizado marzo 2014.

- a) la implementación programada del sistema en tres fases, atendiendo de forma prioritaria las áreas que presentan mayor rezago educativo, hasta llegar a cubrir la totalidad de los municipios del país.
- b) el personal calificado a ser seleccionado mediante un proceso riguroso de reclutamiento, utilizando una aplicación interactiva para la preinscripción de candidatos, y un proceso de inducción para desarrollar competencias específicas, previo a la selección final y contratación de los profesionales que alcancen mejor desempeño.
- c) el conocimiento profundo de los distritos escolares, que incluye el desarrollo de plan de abordaje de campo en los distritos escolares de los candidatos en el proceso de inducción y de planes de desarrollo docente una vez contratados.
- d) la formación continua a los recursos humanos del SINAIE, por medio de la elaboración de un plan estratégico de formación, la organización de grupos de “acompañante a acompañantes”, planes anuales de formación y establecimiento de incentivos al desarrollo profesional.
- e) el trabajo conjunto para la mejora de la calidad educativa, adoptando el modelo de gestión de la calidad educativa, para lograr la articulación entre los diferentes niveles del sistema educativo.
- f) la disponibilidad presupuestaria, oportuna y costo-efectiva para asegurar la implementación de cada una de las fases del sistema.<sup>4</sup>

### **Procesos avanzados en 2013**

Con base en la estrategia de implementación del SINAIE se trabajaron varias acciones orientadas a consolidar el modelo. Entre estas acciones se pueden mencionar:

1. La elaboración de la propuesta de normativa legal, un Acuerdo Gubernativo para la creación de la estructura organizativa del SINAIE, y el borrador de Acuerdo Ministerial para su reglamentación.
2. La elaboración de los términos de referencia para el aplicativo de reclutamiento de personal para el SINAIE, que deberá desarrollar e implementar el Mineduc.
3. La sistematización del proceso de inducción y formación del recurso humano y de los cursos para fortalecer los temas de acompañamiento pedagógico, mediante el uso de metodología b-learning.

---

<sup>4</sup> Ajcabul, Marcelino, Gerson Sontay y Julio R. Estrada. Propuesta Plan de Implementación. Sistema Nacional de Acompañamiento escolar –SINAIE. USAID/ Reforma Educativa en el Aula. Noviembre 2013, actualizado marzo 2014.

4. El desarrollo y validación de los manuales para las tres figuras distritales del SINAIE, así como la organización y las experiencias de funcionamiento de los Comités Departamentales de Acompañamiento Pedagógico y de la Coordinación Técnica y Pedagógica.
5. El establecimiento de la Unidad de Gestión Técnica del SINAIE en DIGEMOCA.

### **Situación actual de la implementación:**

En junio de 2014 se realizó un intercambio con el Viceministro de Diseño y Verificación de la Calidad Educativa para conocer el avance de la estrategia de implementación y las proyecciones ministeriales para el futuro cercano. A continuación se presentan los resultados de la indagación realizada.

#### 1. Situación legal del SINAIE

##### a. Acuerdo Gubernativo sobre estructura organizativa del SINAIE

El Mineduc presentó para su aprobación el acuerdo gubernativo de creación de la estructura organizativa del SINAIE en la Secretaría General de la Presidencia (SGP). La propuesta de acuerdo fue devuelta al Mineduc sin ser aprobada, puesto que los asesores jurídicos de la SGP interpretaron que el Mineduc proponía crear un sistema educativo de supervisión adicional al sistema escolar y extra escolar.

Ante esta situación el Viceministerio de Diseño y Verificación de la Calidad propuso a las máximas autoridades del Mineduc incluir a las tres figuras del SINAIE en la tabla de puestos y salarios que se emite anualmente por Acuerdo Ministerial. Sin embargo, esta no fue aceptada por razones presupuestarias, ya que consideraron que el Mineduc no cuenta con los Q314 millones que se requieren para implementar el SINAIE. Si se hubiera aceptado la propuesta se habría podido iniciar la primera fase de implementación del SINAIE, tal como había sido programado.

En consecuencia, tanto el proceso de legalización, como la implementación bajo el marco legal vigente quedaron estancados.

##### b. Acuerdo ministerial: Reglamento orgánico del SINAIE

La revisión de la propuesta de acuerdo ministerial no se realizó en vista de la negativa de las máximas autoridades de darle el apoyo necesario al proceso de implementación del SINAIE. A pesar de considerar importante el tema de la reforma de la franja de supervisión, plantean que no se cuenta con tiempo suficiente para ver resultados durante esta administración.

#### 2. Disponibilidad presupuestaria 2014 y años subsiguientes

El Mineduc no cuenta con recursos financieros para el inicio de su implementación del SINAЕ en 2014. La situación para el 2015 se anticipa difícil, a pesar de que el Viceministro de Diseño y Verificación de la Calidad presentó la propuesta del SINAЕ a la Comisión de Educación del Congreso, que la recibió con beneplácito y pidió al Mineduc lo incluyera en el presupuesto para 2015.

Sin embargo, a mediados de junio el Viceministro Administrativo de Educación presentó a la Comisión de Educación del Congreso la propuesta de presupuesto para 2015, por un monto de Q. 12,668 millones. En esa ocasión indicó que varios temas, entre ellos el SINAЕ, Hambre Cero, libros de texto, aumento para los institutos por cooperativa y otros no se habían incluido en el presupuesto en mención, especialmente por el aumento de la nómina del Mineduc y debido al techo presupuestario establecido por el Ministerio de Finanzas (Minfin). También señaló que a pesar de que en 2014 el Mineduc está funcionando con un presupuesto de Q. 11,748 millones, el Ministerio de Finanzas estableció el techo de Q. 9,400 millones para el presupuesto del Mineduc de 2015. Esta situación implica realizar una negociación con Minfin para revisar el techo asignado.

### 3. Esquema de implementación del SINAЕ

La estructura de implementación del SINAЕ se mantiene como originalmente se propuso de desarrollarlo en tres fases. De hecho el diseño técnico no ha sufrido ninguna modificación, pero todavía no se ha definido si los puestos se crearán a nivel central o departamental. Hasta el momento se mantendrá la propuesta que sea la DIGEMOCA la entidad encargada de la implementación del SINAЕ. En un futuro, una vez cumplido el mandato de DIGEMOCA, se podría considerar crear una unidad técnica en DIGEMOCA que dependa directamente del Despacho Superior.

### 4. Decisión ministerial sobre el proceso de reclutamiento y contratación del personal

Para llevar a cabo el proceso de preinscripción de candidatos que formarán parte del SINAЕ, ya se cuenta con los términos de referencia para la creación de una aplicación interactiva en el sitio web del Mineduc, que pueden ser desarrollados por personal de DINFO y DIPLAN. Se ha previsto que esta aplicación describa en detalle los puestos y municipios que tienen disponibilidad, y que a la vez sea el medio exclusivo mediante el cual los candidatos se inscriban. Sin embargo, este proceso se podrá iniciar hasta que haya una decisión ministerial de implementar el SINAЕ.

En cuanto al aprovechamiento del personal del Mineduc que desempeña funciones técnicas en las diferentes direcciones y que podría ocupar los puestos del SINAЕ, a fin de hacer más eficiente el uso de los recursos y reducir de esa manera el impacto en el presupuesto, existe resistencia a hacerlo debido a las implicaciones de gestión administrativa que esto conlleva. De hecho se podría realizar la reclasificación de puestos de quienes se encuentran bajo el renglón 011 y hacer un cambio de contrato para quienes están contratados bajo el renglón 022.

Para realizar el proceso de inducción al personal de SINAE como está propuesto, el Mineduc cuenta con capacidad física instalada en las DIDEDUC y personal humano formado por el proyecto USAID/ Reforma Educativa en el Aula para ser facilitadores y tutores en algunos de los municipios de los departamentos que forman parte de la primera fase de implementación.

#### 5. Requerimientos del Ministerio de Finanzas y la Oficina Nacional de Servicio Civil

Asociado a lo anterior la aprobación de puestos por parte del Ministerio de Finanzas y la Oficina Nacional de Servicio Civil (Onsec) se encuentra detenida debido a los requerimientos que plantean ambas instituciones. Por su lado, el Minfin ha solicitado contar con el dictamen de la creación de puestos por parte de la Onsec para aprobar las partidas presupuestarias y esta a la vez espera contar con el dictamen de la disponibilidad presupuestaria por parte del Minfin para crear los puestos que requiere el SINAE. Hasta la fecha no ha sido posible establecer un acuerdo al respecto. Una opción de avance sería que el Vicedespacho de Diseño y Verificación de la Calidad conjuntamente con el Vicedespacho Administrativo designen una comisión para identificar y negociar los procesos que viabilicen la creación de puestos y la asignación de presupuesto. Este podría ser tema de una reunión entre personal de USAID y del proyecto con el Mineduc si se decidiese continuar trabajando en el SINAE a nivel central.

#### **Retos pendientes:**

Uno de los retos pendientes más importantes para la implementación del SINAE está ligado a la toma de decisión ministerial. Más que de una decisión técnica se trata sobre todo de una decisión ejecutiva y de gestión administrativa. El Ministerio de Educación podría aplicar la recomendación que las entidades de cooperación le han hecho, en el sentido de reubicar las plazas disponibles dentro de Direcciones Departamentales y Direcciones Nacionales para el SINAE, y abrir la oportunidad para que profesionales que laboran en el Mineduc, que tengan interés y llenen los requisitos sean trasladados, con esto, se reduce el requerimiento de financiamiento adicional, y se aprovecha al equipo personal profesional ya formado. De igual manera, podría trabajarse en una reorientación del presupuesto utilizando recursos disponibles provenientes de diferentes líneas presupuestarias.

## **B. CARRERA DOCENTE**

#### **Antecedentes:**

Desde 2009, la Universidad de San Carlos de Guatemala, mediante la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media (EFPEM) y la Asamblea Nacional del Magisterio (ANM), con el apoyo técnico de USAID han trabajado en el desarrollo del Sistema Nacional del Recurso Humano Educativo (SINAFORHE).

En 2011, USAID / Reforma Educativa en el Aula y la Universidad de San Carlos establecieron un convenio de cooperación que dio origen a una subvención para el desarrollo de varios procesos de formación del recurso humano educativo, investigaciones y propuestas entre las que se encuentra la Carrera Docente, parte académica y técnico-administrativa. Esta última fue el producto de un esfuerzo conjunto entre la ANM y la EFPEM.

La propuesta de la Carrera Docente presenta una ruta para lograr el desarrollo profesional de los docentes como parte de su carrera en el sistema educativo. Se concibe como “un mecanismo de promoción y reconocimiento de la formación y experiencia adquiridas, del desempeño e idoneidad profesional y del dominio creciente de determinadas competencias del docente, lo que lo habilita para asumir nuevas y mayores responsabilidades, a la vez que le da acceso a una mayor remuneración”.<sup>5</sup>

En la propuesta se resaltan los procedimientos de reclutamiento y selección de los mejores docentes para la enseñanza y para las áreas técnicas y de gestión en todos los campos de la educación nacional, así como los mecanismos de promoción y los planes de incentivos, la evaluación del desempeño y los derechos, responsabilidades y sanciones. Con ello se busca mejorar la formación del magisterio a nivel universitario, a la vez que se mejore la remuneración de los docentes con base en los más altos grados académicos adquiridos.

Esta propuesta fue entregada públicamente a la Ministra de Educación en marzo de 2012 por parte de las máximas autoridades de la Universidad de San Carlos y la Asamblea Nacional del Magisterio, con el propósito de que la iniciativa fuera avalada por el Mineduc y presentada al Congreso de la República para convertirla en ley.

Durante 2013 la EFPEM, la ANM y USAID / Reforma Educativa en el Aula trabajaron en la propuesta para operacionalizar el SINAFORHE, la cual incluye la carrera docente como uno de los factores que contribuyen a la educación de calidad. Dicha propuesta fue presentada a las autoridades del Mineduc para su revisión y apropiación.

### **Situación actual:**

El Ministerio de Educación incluyó la discusión del tema de la Carrera Docente en la agenda de trabajo que acordaron trabajar con la Asamblea Nacional del Magisterio y el Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala (ANM/STEG). El planteamiento del Mineduc con respecto a este tema es que se requiere armonizar la Carrera Docente con el Pacto Colectivo y el Escalafón previo a proceder a su aprobación.

Si bien la propuesta de la Carrera Docente no ha sido avalada aún por el Ministerio de Educación, algunos elementos de la misma son ya reconocidos, como es el caso del incentivo laboral por formación al primer grupo de egresados del PADEP-D, que ya fue

---

<sup>5</sup> USAID /Reforma Educativa en el Aula. Propuesta para operacionalizar el Sistema Nacional del Recurso Humano Educativo (SINAFORHE). Documento de trabajo (en construcción. Septiembre 2013.

incluido en el presupuesto del 2014. Sin embargo, hasta la fecha el Ministerio no ha logrado regularizar aún el pago para cumplir con el compromiso establecido.

Por otro lado, un aporte significativo a la concreción de la Carrera Docente ha sido el reconocimiento de los títulos emitidos a los docentes de preprimaria por parte de la Corte de Constitucionalidad. De igual manera, la Junta Calificadora de Personal emitió la resolución de los títulos de preprimaria.

### **Retos pendientes:**

Los retos que se presentan al Mineduc con respecto a la Carrera Docente están relacionados con las implicaciones que representa tomar la decisión ministerial de aceptar la propuesta, debido a limitada disponibilidad presupuestaria para el cumplimiento de los incrementos salariales que se establecen en la propuesta presentada.

## **II. Ideas sobre posibilidades de asistencia técnica**

Dadas las condiciones actuales en el Ministerio de Educación sobre el impulso de las reformas del recurso humano, relacionadas con el SINAE y la Carrera Docente, la provisión de apoyo técnico de USAID Leer y Aprender deberá establecerse de acuerdo a esta situación.

En cuanto al SINAE, el enfoque del proyecto se centrará en continuar la preparación de condiciones para su implementación en las áreas de intervención del Altiplano Occidental. Para ello se trabajará con las Direcciones Departamentales de Educación en la organización y/o consolidación de las Comisiones Departamentales de Calidad Educativa Departamental, según corresponda. Este esfuerzo se dirigirá principalmente a la provisión de orientaciones sobre acompañamiento pedagógico a los profesionales de las Direcciones Departamentales.

A la vez, se realizará un proceso de formación del recurso humano de los equipos distritales, supervisores y Coordinadores Técnico Pedagógicos, y personal clave de las DIEDUC de los cinco departamentos donde trabajará el proyecto, mediante la subvención a establecer con la EFPEM /USAC. Para este proceso de formación se utilizarán los recursos desarrollados en USAID/ Reforma Educativa en el Aula, haciendo énfasis en el acompañamiento para la enseñanza y aprendizaje de la lectoescritura en contextos bilingües.

Con relación a la Carrera Docente se indagará con la Ministra de Educación la posibilidad de proveer asistencia técnica especializada para preparar la negociación con ANM/ STEG, con relación a la propuesta de armonización del Pacto Colectivo y la propuesta de Carrera Docente, como parte del apoyo al SINAFORHE.

**USAID Leer y Aprender**  
Sitio en internet: [www.usaidlea.org](http://www.usaidlea.org)