

# Educación Privada: Rompiendo Paradigmas

## Diagnóstico de la Participación del Sector Privado



# BEPS

## Basic Education and Policy Support (BEPS) Activity

CREATIVE ASSOCIATES INTERNATIONAL

*In collaboration with*

CARE, THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY, AND GROUNDWORK



United States Agency for International Development  
Contract No. HNE-I-00-00-00038-00

Documento elaborado por el  
*Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN–*

Junio 2004

---

Este estudio fue posible a través del apoyo proporcionado por el Basic Education and Policy Support (BEPS) Activity de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), implementado por Creative Associates International Inc. (CAII), y con el financiamiento del Objetivo Estratégico de Educación “Una Sociedad Rural con Mejor Educación” de USAID/Guatemala. Las opiniones expresadas en el presente documento son as de los autores, y no necesariamente reflejan los puntos de vista de CAII ni de USAID.

Tabla del contenido

<b>1.</b>	<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Del marco institucional de la educación privada</b>	<b>3</b>
2.1	La participación privada en el marco de un Estado de Derecho	3
2.2	La educación en los Acuerdos de Paz	3
2.3	La política educativa respecto a la participación del sector privado	5
2.4	El paradigma de la educación privada	5
<b>3.</b>	<b>Diagnóstico de la educación privada</b>	<b>6</b>
3.1	Participación del sector privado en la prestación de servicios educativos	6
3.2	Marco legal	8
3.2.1	Constitución Política de la República	9
3.2.2	Ley del Organismo Ejecutivo	9
3.2.3	Ley de Educación Nacional	9
3.2.4	Reglamento de la Ley Nacional de Educación	10
3.2.5	Direcciones Departamentales de Educación	12
3.2.6	Circular número 9-88. Documentos que deben formar parte del expediente	13
	en el que se solicite la creación, autorización de funcionamiento o ampliación del plazo de centros privados	
3.2.7	Reglamento para el otorgamiento de matrícula escolar del nivel de educación media	14
3.2.8	Autorización de cuotas escolares	15
3.2.9	Reglamento de Supervisión Técnica Escolar, Acuerdo número 123 “A” de la Jefatura de Gobierno	16
3.3	Sistema Administrativo	17
3.4	Obstáculos operativos	18
3.4.1	Autorización	19
3.4.2	Cambio de director	22
3.4.3	Cambio de personal docente y/o administrativo	22
3.4.4	Cambio de dirección	22
3.4.5	Cambio y/o ampliación de la jornada	22
3.4.6	Ampliación de servicios educativos	23
3.4.7	Incremento de Cuotas	23
3.5	Medición de la calidad educativa	25
<b>4.</b>	<b>Obstáculos a la participación privada</b>	<b>27</b>
4.1	Problemas en general	27
4.2	Problemas específicos para el año 2004	29

---

<b>5. Orientación de las soluciones (visión de largo plazo)</b>	29
<b>6. Propuestas y recomendaciones</b>	30
6.1 Recomendaciones de corto plazo	30
6.2 Recomendaciones de mediano plazo	31
6.3 Modificaciones legales	32
6.4 Cambios institucionales	32
6.4.1 Generalización del Programa de Evaluación del Rendimiento	32
6.4.2 Información a los padres de familia	33
6.5 Propuesta de cronograma para la reforma	33
<b>Anexo 1: Propuesta de reglamento para la aprobación y funcionamiento de los establecimientos educativos privados</b>	34
<b>Anexo 2: Resultados del Grupo Focal con Directores de Establecimientos Educativos Privados</b>	41

---

## 1. INTRODUCCIÓN

Guatemala tiene una extensión territorial de 108,889 kilómetros cuadrados. De acuerdo al último censo realizado en el año 2002 el país contaba con 11.237,196 millones de personas. Su tasa de crecimiento de población es de 2.6%. Es un país multilingüe y pluricultural, donde, además del castellano (idioma oficial) se hablan 21 idiomas mayas, el xinca y el garífuna. Para el mismo año, el país ocupa el puesto número 120 en el índice de desarrollo humano.

Luego de 18 años de democracia, los guatemaltecos aún enfrentamos grandes problemas. En la década pasada se logró en promedio una tasa de crecimiento económico del 4.1%, sin embargo, en los últimos tres años el crecimiento promedio ha sido de 3%. Después de la firma de los acuerdos de paz, se han hecho grandes esfuerzos por aumentar el gasto social, logrando en menos de una década duplicar el mismo. También ha habido esfuerzos por el lado de los ingresos. Actualmente se tributa alrededor del 10%, mientras que antes de la firma de la paz era del 6%. Sin embargo, los esfuerzos no han sido suficientes para erradicar la pobreza en Guatemala. En el año 2000, 6 de cada 10 personas eran pobres, el 15.7% extremadamente pobre y un 40.5% pobre.<sup>1</sup>

La pobreza es, entre otros, reflejo de la baja cobertura y calidad de la educación en el país. En el 2000 se estimaba que tres de cada 10 personas mayores de 15 años no sabían leer ni escribir. Se considera que el 20% de los trabajadores han completado la escuela primaria. En el año 2000 la escolaridad promedio de la fuerza de trabajo (población de entre 25 y 65 años de edad) fue de 4.0 años: en el área rural fue de 2.1 y en la urbana de 6.4. También hay desigualdad de oportunidades, ya que más de tres cuartos de los no inscritos en la escuela viven en el área rural, mientras que en todo el país hay menos niñas inscritas.<sup>2</sup> La población no indígena ha recibido tres veces más educación que la indígena, los hombres tienen aproximadamente un año más de educación que las mujeres, y la población pobre tiene una escolaridad que no llega ni a los dos años.<sup>3</sup>

Si bien la educación es un derecho constitucional, no se han hecho todos los esfuerzos posibles para garantizar el goce del mismo a todos los guatemaltecos. De acuerdo con la Constitución Política de la República (1985), el Estado de Guatemala reconoce y garantiza la educación como un derecho social, y asume la obligación de proporcionarla y facilitarla a todos sus habitantes sin discriminación alguna.<sup>4</sup> También garantiza la libertad y el derecho de los padres de familia a escoger la educación que ha de impartirse a sus hijos menores.<sup>5</sup> De acuerdo con el artículo 33 de la *Ley del Organismo Ejecutivo*<sup>6</sup>, le corresponde al Ministerio de Educación “la aplicación del régimen jurídico concerniente a

---

<sup>1</sup> Perfil de la Pobreza en Guatemala, Instituto Nacional de Estadística, proyecto MECOVI, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –ENCOVI 2000–, SEGEPLAN, URL e INE, mayo 2002.

<sup>2</sup> Rubio, Fernando. Situación de la educación en América Latina y Guatemala. Proyecto Medición de la Inteligencia y Resultados –MEDIR/USAID–. Gran Campaña por la educación. Congreso “Calidad Educativa”. Guatemala, 2002.

<sup>3</sup> PREAL-CIEN-SOROS. Informe de Progreso Educativo, Guatemala, 2002.

<sup>4</sup> Constitución Política de la República, artículo 71.

<sup>5</sup> Constitución Política de la República, artículo 73.

<sup>6</sup> Decreto número 114-97 del Congreso de la República.

los servicios escolares y extraescolares para la educación de los guatemaltecos (...); así como “(...) formular y administrar la política educativa, velando por la calidad y la cobertura de la prestación de los servicios educativos públicos y privados (...)”. El Estado se organiza para garantizar el acceso a la educación, servicio que prestan tanto entidades públicas -a través de las escuelas oficiales del Ministerio de Educación-, como privadas.

Durante el período 1996-2000, el Ministerio de Educación inició un proceso de modernización, en el que cual se incluyó la revisión y reforma de procesos administrativos y financieros. También se llevó a cabo la revisión de la normativa y del marco institucional de la educación privada. En 1998 el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales elaboró un diagnóstico de la participación del sector privado guatemalteco en la prestación de servicios educativos. Además de conocer los datos respecto a su participación en la ampliación de la cobertura educativa, también se analizaron los decretos, acuerdos y circulares del Ministerio de Educación concernientes al proceso de aprobación de centros educativos privados; se evaluó el sistema de autorización de cuotas, así como el sistema de acreditación y de supervisión; los resultados de la prueba de rendimiento y la necesidad de contar con sistemas de información adecuados para uso tanto del Ministerio como de los padres de familia. En cuanto a las recomendaciones que se hicieron entonces hubo muy poco avance a la fecha: las barreras legales y administrativas no han sido superadas; el sistema de supervisión sigue siendo deficiente; y los padres de familia siguen sin contar con información respecto del rendimiento educativo en general, como del rendimiento de los centros educativos que contratan.

Durante el período 2000-2004, las autoridades al frente del Ministerio de Educación no impulsaron políticas de modernización del sector, dejando en el abandono lo relativo a la educación privada. Actualmente (2004) las nuevas autoridades del Ministerio retomaron los planes para modernizar y hacer eficiente la educación, empezando con definir tanto el papel del Ministerio como el de los entes privados en la prestación de servicios educativos. Para esto es necesario realizar un diagnóstico de la educación en el país, especialmente en cuanto a los servicios educativos que prestan entidades privadas. Nuevamente el CIEN participa en la elaboración de dicho diagnóstico, cuyos resultados y recomendaciones se presentan. El diagnóstico inicia con un análisis de las estadísticas, de la normativa y del marco institucional actual que viabiliza el funcionamiento de los colegios privados y que regula la prestación de los servicios educativos. Seguidamente se presentan una serie de recomendaciones en el orden legal, institucional y organizacional que pueden ser impulsados por el Ministerio de Educación para su modernización y para mejorar la calidad de los servicios educativos privados.

## **2. DEL MARCO INSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN PRIVADA**

## 2.1. La participación privada en el marco de un Estado de Derecho

La participación del sector privado en la prestación de servicios educativos es un mecanismo para ampliar la cobertura educativa y aumentar la calidad de la educación, por lo que no debería encontrar obstáculos para desarrollar sus actividades. La educación privada debe estar acorde con lo dispuesto en la Constitución Política de la República, que establece que “(...) Es obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna (...)”.<sup>7</sup> El Ministerio de Educación debe velar por la calidad de la educación que se imparte, los programas educativos que se siguen y el cumplimiento de las normas que regulan esta actividad, las cuales deben ser siempre claras y ágiles.

Sin embargo, en la medida que la prestación de servicios educativos por entidades privadas no se encuentre claramente regulada y esté sujeta a los criterios de los funcionarios de turno, se pone en peligro la seguridad jurídica de los prestatarios del servicio, de los padres de familia y de los educandos, lo cual es contrario al principio de subsidiariedad y del mismo Estado de Derecho.

## 2.2. La educación en los Acuerdos de Paz

En la década de los noventa Guatemala vivió un proceso importante de apertura democrática, con una mayor participación ciudadana en la discusión de los problemas nacionales. Los Acuerdos de Paz se constituyeron en una plataforma básica para buscar un mayor nivel de diálogo y desarrollo democrático. En marzo del 2004 se volvieron a retomar los compromisos asumidos por el Gobierno de Guatemala en dichos acuerdos. El actual gobierno asumió una responsabilidad de respetar los compromisos asumidos y cumplirlos.

En el *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria* se asumió el compromiso de ampliar la cobertura de los servicios de educación en todos los niveles, específicamente la oferta de educación bilingüe en el medio rural, mediante:

- a) La incorporación de la población de edad escolar al sistema educativo, procurando que completen los ciclos de pre-primaria y primaria y el primer ciclo de educación secundaria. Para ello el Gobierno se comprometió a facilitar el acceso de toda la población entre 7 y 12 años de edad a por lo menos tres años de escolaridad, antes del año 2,000.
- b) Programas de alfabetización en todos los idiomas técnicamente posibles, con la participación de las organizaciones indígenas capacitadas para este objetivo. Para cumplir esto el Gobierno se comprometió a ampliar el porcentaje de alfabetismo a un 70% en el año 2,000.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Artículo 71 de la Constitución Política de la República.

<sup>8</sup> Acuerdo Sobre Aspecto Socioeconómicos y Situación Agraria, México, 1996.

En el *Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*<sup>9</sup> se asumió la obligación de impulsar la reforma del sistema educativo, siendo sus características más importantes:

- a) Ser descentralizado y regionalizado para que pueda adaptarse a las necesidades y especificidades lingüísticas y culturales, ampliando e impulsando la educación bilingüe intercultural, la contratación y capacitación de maestros bilingües y funcionarios técnicos administrativos indígenas, para a fin de que difundan la educación en sus comunidades.
- b) Otorgar a las comunidades y padres de familia un papel protagónico en la definición de los currículos del calendario escolar, así como proponer el nombramiento y remoción de los maestros.
- c) Integrar las concepciones educativas mayas y de los demás pueblos indígenas en sus componentes filosóficos, científicos, artísticos, pedagógicos, históricos, lingüísticos y político-sociales.
- d) Lograr el efectivo cumplimiento del derecho constitucional a la educación que le corresponde a toda la población, en especial en las comunidades indígenas, para lo cual es necesario un aumento en el presupuesto del Ministerio de Educación.

El gasto social a raíz de los acuerdos de paz se ha incrementado, aunque algunos rubros han mostrado tasas de crecimiento y de decrecimiento desde el año 1996 hasta el 2003. La mayoría del aumento se concentra en los fondos sociales y en programas de ampliación de cobertura. Lamentablemente, por falta de información, no se puede determinar cuánto del gasto social fue utilizado para gasto de funcionamiento y de recurso humano y cuánto para la inversión, aunque se sabe que el gasto de inversión es mucho menor en relación a los otros.<sup>10</sup>

**Tabla No. 1**  
**Evolución del Gasto Social en Millones de Q. (1993-2001)**

	Salud	% del PIB	Trabajo	% del PIB	Educación	% del PIB	Vivienda	% del PIB	Urbano y Rural	% del PIB
1993	583.5	0.92%	515.8	0.81%	1070.6	1.68%	50.6	0.08%	563.3	0.88%
1994	664.6	0.89%	591.4	0.79%	1257.6	1.68%	1.6	0.00%	484.3	0.65%
1995	682.2	0.80%	599.8	0.70%	1304.2	1.53%	14.2	0.02%	560.8	0.66%
1996	642.7	0.67%	632.5	0.66%	1405.1	1.47%	1.7	0.00%	777	0.81%
1997	898.9	0.83%	782.1	0.72%	1781.6	1.65%	68	0.06%	1053.6	0.98%
1998	1177.9	0.97%	1052.3	0.86%	2448.6	2.01%	673.7	0.55%	1215.9	1.00%
1999	1594.1	1.19%	1193.3	0.89%	3081.9	2.31%	401.2	0.30%	1315	0.98%
2000	1662.2	1.13%	1424.8	0.97%	3550.9	2.41%	300.6	0.20%	1592.8	1.08%
2001	2297	1.42%	1397.2	0.87%	3874.8	2.40%	274.9	0.17%	1925.5	1.19%
2002	2313.68	1.25%	1717.68	0.92%	4597.89	2.47%	171.45	0.09%	2492.31	1.34%
2003	2511.99	1.28%	2796.74	1.42%	5172.07	2.63%	171.25	0.09%	2486.26	1.26%

Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Finanzas.

<sup>9</sup> Suscrito en la ciudad de México, D.F., en marzo de 1995, entre el Gobierno de la República y la URNG.

<sup>10</sup> Por una política efectiva de descentralización, CIEN. 2003.

El gasto en educación también ha tenido una tasa de crecimiento relativamente constante (alrededor del 25%) desde la firma de los acuerdos. El año en que más crecimiento hubo fue en 1998, con un crecimiento de 37.11%, y el año con menos crecimiento fue en el 2000, con una tasa de crecimiento de 10.46%. En el año 2001 el gasto en educación creció en alrededor de 22% respecto al año 2000.

El contenido de los acuerdos de paz en materia de educación debe considerarse como un marco de lineamientos, objetivos y metas, que pueden ayudar a formular una política integral en materia de educación. La reforma del sector educativo debe promover la descentralización de los servicios y la participación activa de las comunidades y padres de familia en la supervisión de la educación que se ofrece.

### **2.3. La política educativa respecto a la participación del sector privado**

De acuerdo con el documento “100 días del Ministerio de Educación” (abril, 2004), a partir del presente año el Ministerio de Educación definió tres prioridades:

- a) Retomar la rectoría del sector educación.
- b) Respetar y normar procedimientos para la toma de decisiones, especialmente en la contratación de personal.
- c) Impulsar un nuevo modelo de gestión, que vele por la cobertura y calidad educativa.

Inicialmente se cuenta con un plan de educación que será sometido a discusión para su retroalimentación. El mismo pretende alcanzar para el 2008 los siguientes objetivos: 1) primaria completa; 2) reforma en el aula; 3) la escuela es de la comunidad; 4) educación en un mundo competitivo; y 5) soy puro guatemalteco.

Sin embargo, sólo se cuenta con los lineamientos de una política educativa general, y no con una política educativa nacional clara en relación con la educación privada. El Ministerio de Educación enfrenta retos importantes: apoyarse en los establecimientos educativos privados debe ser parte de su estrategia para ampliar la cobertura y mejorar la calidad. Pero para ello debe reconocerse la importancia que tiene este sector en el sistema educativo guatemalteco, y crear las herramientas necesarias para fortalecerlo.

### **2.4. El paradigma de la educación privada**

El sector privado –tanto lucrativo como no lucrativo- ha venido desempeñando un papel importante en la prestación de servicios educativos, especialmente en el nivel medio (básicos y diversificado).<sup>11</sup> Sin embargo, todavía existen restricciones legales y administrativas para que más entes privados participen en la oferta de servicios educativos.

Ese es el paradigma de la educación privada en Guatemala. La participación del sector privado es relevante para el sistema educativo, pero las restricciones a su participación parecen negar el importante papel que desempeña. Pareciera que, desde el punto de vista

---

<sup>11</sup> De acuerdo con el *Anuario Estadístico de la Educación en Guatemala 2001*, del Ministerio de Educación, en el año 2001 el sector privado tuvo una participación del 46.67% en la inscripción de alumnos en el ciclo básico; mientras que el sector público tuvo una participación del 29.40%.

de quienes participan en la autorización y seguimiento de la educación impartida por colegios privados, se justifica la intervención estatal para controlar el llamado “negocio de la educación”. Si bien la participación del sector privado es importante, hasta la fecha se carece de una política nacional para este sector en la prestación de servicios educativos, evidenciando la falta de interés por parte de las autoridades educativas.

Las direcciones departamentales tienen un rol importante en la ampliación de la participación privada, así como en la calidad de la educación que se imparte. Si bien el Ministerio de Educación no cuenta con una política clara de modernización y promoción en relación con la educación privada, las direcciones departamentales han impulsando, dentro de los límites que les impone la legislación nacional, sus propias políticas y sistemas de autorización y seguimiento al desempeño de los colegios privados. Dichas políticas y sistemas deben ser evaluadas, ya que podrían ahondar los paradigmas de la educación privada: algunas podrán responder a una función facilitadora y otras a una de fiscalización.

Es necesario romper los paradigmas que impiden contar con una visión clara, efectiva y de largo plazo en cuanto a la educación privada. Al descifrar los paradigmas se puede romper con ellos y avanzar hacia las reformas que necesita el sector y la educación en general.

### 3. DIAGNÓSTICO DE LA EDUCACIÓN PRIVADA

#### 3.1. Participación del sector privado en la prestación de servicios educativos

En Guatemala operan establecimientos educativos públicos y privados en los que se imparte educación preprimaria, primaria, básica y diversificada. Dichos establecimientos forman parte del Sistema Educativo Nacional. De acuerdo con el *Anuario Estadístico de la Educación*<sup>12</sup>, al año 2001 funcionaban 11,123 establecimientos de educación preprimaria, de los cuales 2,115 eran operados por el sector privado y 9,008 por el sector oficial o público. Para ese mismo año funcionaban 17,131 establecimientos de educación primaria: 14,127 del sector público y 3,004 del sector privado. En cuanto a educación básica, en el año 2001 funcionaron 2,797 establecimientos, siendo 658 del sector oficial, 2,139 del sector privado y 721 del sector por cooperativa y municipal<sup>13</sup>. En relación a la educación del ciclo diversificado, funcionaron 1,718 establecimientos: 161 del sector oficial y 1,557 del sector privado. En total, en el año 2001 funcionaron en Guatemala aproximadamente 32,769 establecimientos educativos, de los cuales 8,815 pertenecían al sector privado.<sup>14</sup> El

---

<sup>12</sup> *Anuario Estadístico de la Educación, Unidad de Informática del Ministerio de Educación, 2001*. A la fecha de elaboración de este estudio todavía no se contaba con información pública para los años 2002 y 2003.

<sup>13</sup> Los Institutos de Educación Básica por el Sistema de Cooperativas de Enseñanza son una modalidad educativa creada mediante el Acuerdo Gubernativo número 1, del 17 de enero de 1972, modificado en 1995 por la nueva Ley de Institutos de Educación por Cooperativa de Enseñanza. La finalidad de estos institutos es contribuir a la formación integral de los guatemaltecos, en las áreas y niveles regidos por el Ministerio de Educación. El financiamiento de estos institutos es compartido por los padres de familia, la municipalidad correspondiente y el Ministerio de Educación.

<sup>14</sup> Por establecimientos se entiende los niveles educativos que existen; los cuales pueden ser ofrecidos por una misma entidad en distintas jornadas –matutina, vespertina, nocturna, plan sábado, educación para adultos, etcétera-.

sector privado atiende en total, cubriendo todos los niveles educativos, **más de la cuarta parte de la demanda de educación en el país**. Tiene una importante participación principalmente en el nivel de secundaria y diversificado, en donde supera la cantidad de establecimientos educativos estatales.

Al analizar la tendencia de crecimiento en el número de establecimientos destaca la reducción en el nivel primario, ya que tanto en el 2000 como en el 2001 la tendencia es decreciente.

**Tabla No. 2**  
**Evolución del número de establecimientos públicos y privados en toda la República**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Preprimaria</b>	3,498	4043	4569	4693	5133	5548	6219	6355	9592	10406	11123
Público	2513	2742	3042	3008	3323	3766	4316	4466	7488	8410	9008
Privado	985	1301	1527	1685	1810	1782	1903	1889	2104	1996	2115
<b>Primaria</b>	9,362	10088	10855	11349	11664	12409	13030	13733	18052	18194	17131
Público	7677	7996	8556	8843	8998	9703	10243	10898	14831	15130	14127
Privado	1685	2092	2299	2506	2666	2706	2787	2835	3221	3064	3004
<b>Secundaria</b>	1274	1529	1740	1793	1923	1926	1569	1640	2334	2625	2797
Público	543	583	613	220	227	224	232	232	485	653	658
Privado	731	946	1127	1168	1267	1269	1337	1408	1849	1972	2139
Cooperativa y Municipal	---	---	---	398	423	153	434	135	671	142	721
<b>Diversificado</b>	626	779	925	974	1051	1043	1114	1304	1439	1546	1718
público	116	115	129	131	134	132	134	136	144	146	161
privado	510	664	796	843	917	911	980	1168	1295	1400	1557

Fuente: Ministerio de Educación, Anuario Estadístico de la Educación, Unidad de Informática del Ministerio de Educación, 2001.

**Tabla No. 3**  
**VARIACIÓN DEL NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS PRIVADOS**  
**(porcentajes)**

	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
<b>Preprimaria</b>	32.08	17.37	10.35	7.42	-1.55	6.79	-0.74	11.38	-5.13	5.96
<b>Primaria</b>	24.15	9.89	9	6.38	1.5	2.99	1.72	13.62	-4.87	-1.96
<b>Secundaria</b>	29.41	19.13	3.64	8.48	0.16	5.36	5.31	31.32	6.65	8.47
<b>Diversificado</b>	30.2	19.88	5.9	8.78	-0.65	7.57	19.18	10.87	8.11	11.21

Fuente: Ministerio de Educación, Anuario Estadístico de la Educación, Unidad de Informática del Ministerio de Educación, 2001.

### 3.2. Marco Legal

De acuerdo con un estudio realizado en el 2003,<sup>15</sup> los principales problemas del sector educativo son:

- a) no se ha logrado la cobertura universal;
- b) se carece de calidad en la educación que se imparte;
- c) la administración de los recursos no es óptima;
- d) contamos con un marco legal inadecuado.

En los últimos diez se han hecho esfuerzos importantes por ampliar la cobertura. La educación preprimaria creció un 176%, diversificado un 69% y básicos un 60%, mientras que la educación primaria tan sólo creció un 22%. Sin embargo, si se mantienen las tasas de crecimiento actuales, para el año 2020 sólo la educación preprimaria y primaria habrán logrado una cobertura universal; la educación básica necesitará casi 30 años para alcanzar dicha cobertura, y el diversificado necesitará casi 40 años.<sup>16</sup>

Guatemala muestra altas tasas de promoción, repitencia y deserción. El problema más grave es la alta repitencia de los primeros grados de primaria. En 2001 el 30% de los alumnos del primer grado de primaria no lograron ser promovidos de curso y el 13% de los inscritos abandonaron la escuela durante el año. El nivel académico y la capacitación docente son los mayores problemas para poder generar una educación de calidad. Guatemala es de los pocos países en América Latina que continúa graduando maestros de primaria urbana en el nivel medio. Se requieren 13 años de formación primaria y secundaria para laborar como docente, mientras que en otros países son 16 años. Respecto a la capacitación, en junio del 2002 se inició el proyecto de profesionalización y, según el MINEDUC, en julio del 2002 se contaba con aproximadamente 63,000 docentes inscritos (75%), en 360 sedes ubicadas en todo el país. El programa contemplaba la formación para maestros de preprimaria, primaria y directores. Al final de los dos años aprobados, los docentes obtendrían el título de un profesorado técnico. A pesar del éxito alcanzado con la inscripción inicial de este programa, luego de la huelga magisterial de principios del año 2003 el mismo fue abortado.<sup>17</sup>

Una de las principales fuentes de obstáculos que impiden la agilidad administrativa y la descentralización es de tipo legal. Tomando como base las normas constitucionales, los decretos, acuerdos gubernativos, acuerdos ministeriales, resoluciones y hasta circulares del Ministerio de Educación, se ha generado un exceso de regulación que ha dado lugar a una serie de barreras y obstáculos que impiden que se generen más oferta y calidad educativa. En este sentido la participación de más oferentes privados en la prestación de los servicios ha sido obstaculizada por cuestiones de tipo legal y operativo.

En 1998 se estableció que muchos de los obstáculos para el sano y eficiente crecimiento del sector educativo privado se debía en gran parte a la diversidad de normas que se aplican.

---

<sup>15</sup> CIEN, *Lineamientos de Política Económica y Social para Guatemala, 2004-2007*, Guatemala 2003.

<sup>16</sup> Ut Supra.

<sup>17</sup> Al 2003 existían 17 sindicatos de maestros, agrupados en la Asociación Nacional del Magisterio (ANM). Se considera que el 50% de los maestros son simpatizantes de los sindicatos y se encuentran en todos los departamentos del país. Ministerio de Educación.

Al año 2004, el panorama no ha cambiado drásticamente, por lo que el diagnóstico del sector es bastante similar.

### 3.2.1. Constitución Política de la República<sup>18</sup>

*Descripción.* La Constitución Política reconoce la importancia de la participación de la comunidad en la educación, establece la obligación del estado de proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna (artículo 71) y ordena que la administración de la misma debe ser descentralizada y regionalizada (artículo 76).

### 3.2.2. Ley del Organismo Ejecutivo<sup>19</sup>

*Descripción.* De acuerdo con la Ley del Organismo Ejecutivo, el Ministerio de Educación –MINEDUC- es el encargado de formular y administrar la política educativa. Tiene a su cargo, entre otros, velar por la calidad y la cobertura de la prestación de los servicios educativos públicos y privados; coordinar el funcionamiento de los sistemas nacionales de alfabetización, planificación educativa, investigación, evaluación, capacitación de docentes y personal magisterial, y la educación intercultural ajustándolos a las diferentes realidades regionales y étnicas del país. Debe promover la autogestión educativa y la descentralización de los recursos económicos para los servicios de apoyo educativo a través de comités educativos, juntas escolares y otras modalidades en todas las escuelas oficiales públicas.

### 3.2.3. Ley de Educación Nacional<sup>20</sup>

*Descripción.* La Ley de Educación Nacional (1991) regula lo relativo a la educación en el país, siendo el educando el centro y sujeto del proceso educativo, fomentando, promoviendo e impulsando valores, conocimientos y destrezas. Crea el Sistema Educativo Nacional, con carácter participativo, regionalizado, descentralizado y desconcentrado. Lo integran el MINEDUC, la comunidad educativa, los centros educativos y los subsistemas de educación escolar y de educación extraescolar.<sup>21</sup> El estado está obligado a propiciar y facilitar la educación sin discriminación, dándole prioridad en el Presupuesto Nacional; debe promover la dignificación y superación efectiva del Magisterio Nacional, y garantizar el funcionamiento de centros educativos (artículo 33). La ley establece los derechos y obligaciones de los educandos, padres de familia y educadores.

El MINEDUC es el responsable de coordinar y ejecuta las políticas educativas del Sistema Educativo. Lo integran el nivel de dirección superior (despachos ministerial y viceministeriales y el Consejo Nacional de Educación), el nivel de alta coordinación y ejecución (direcciones generales y regionales), el nivel de asesoría y planeamiento (dependencias específicas de asesoría, planificación, ciencia y tecnología) y el nivel de

---

<sup>18</sup> Aprobada en 1985. Entró en vigencia en 1986 y fue reformada en 1999.

<sup>19</sup> Decreto número 114-97 del Congreso de la República.

<sup>20</sup> Decreto Legislativo número 12-91 del Congreso de la República.

<sup>21</sup> Ver artículos del 1 al 6 de la Ley de Educación Nacional.

apoyo (dependencias operativas y apoyo logístico).<sup>22</sup> El despacho ministerial es el responsable de establecer las políticas educativa juntamente con el Consejo Nacional de Educación. La estructura del Ministerio debe orientarse a una descentralización técnico-administrativa.

La ley establece que los centros educativos privados “son establecimientos a cargo de la iniciativa privada que ofrecen servicios educativos, de conformidad con los reglamentos y disposiciones aprobadas por el Ministerio de Educación, quien a la vez tiene la responsabilidad de velar por su correcta aplicación y cumplimiento”.<sup>23</sup> El inciso a) del artículo 24 se establece que los centros educativos privados funcionan de conformidad con el artículo 73 de la Constitución Política de la República, previa autorización del Ministerio de Educación, quien la otorgará cuando cumplan los requisitos establecidos en el reglamento específico.<sup>24</sup> El inciso c) del mismo artículo establece que, para normar el funcionamiento de los centros educativos privados, el Ministerio de Educación elaborará el reglamento respectivo. Hasta la fecha no existe un reglamento específico que regule lo relativo a la autorización y funcionamiento de los colegios privados.

*Problema.* La ley no contiene normas para la autorización o cierre de un centro educativo privado, o para el funcionamiento de los mismos, remitiendo dicha normativa a los reglamentos que se emitan, a circulares o cualquier otro documento autorizado por el funcionario del departamento respectivo que esté facultado para ello.

*Análisis.* Debido a la falta de un lineamiento general en la Ley Nacional de Educación y a los múltiples reglamentos y disposiciones que se han emitido hasta la fecha, no se cuenta con una norma específica y actualizada que contenga un procedimiento estandarizado para autorizar el funcionamiento de un nuevo colegio, modificar sus actividades o cerrarlo. Esto se traduce también en desconocimiento de las normas por parte de usuarios y oferentes de servicios; discrecionalidad y burocratización de los procedimientos, y posible creación de barreras para la prestación de servicios educativos por parte de los establecimientos educativos privados.

#### 3.2.4. Reglamento de la Ley Nacional de Educación

*Descripción.* Para aprobar el funcionamiento de los centros educativos privados, ampliar sus servicios, cambiar la dirección del local, cambiar o ampliar la jornada, o cambiar al director, al personal docente o al personal administrativo, es necesario cumplir requisitos exigidos por la Dirección Departamental de Educación correspondiente, del Ministerio de Educación, los cuales van desde comprobar la calidad profesional y personal del director del centro, hasta las cuotas máximas<sup>25</sup> que podrán cobrarse por la prestación del servicio.

---

<sup>22</sup> Ver artículos 8 y 9 de la Ley de Educación Nacional.

<sup>23</sup> Artículo 23 de la Ley de Educación Nacional.

<sup>24</sup> El artículo 73 de la Constitución Política de la República establece: “(...) Los centros educativos privados funcionarán bajo la inspección del Estado. Están obligados a llenar, por lo menos, los planes y programas oficiales de estudio.”

<sup>25</sup> De acuerdo con el Decreto-Ley número 116-85, los centros educativos privados únicamente pueden cobrar las cuotas que les haya autorizado el Ministerio de Educación.

*Problema.* Cumplir con estos requisitos puede ser engorroso y costoso, tanto en tiempo como en dinero, debido a la burocracia y la discrecionalidad con que se manejan los expedientes; a que no existan plazos dentro de los cuales las autoridades del Ministerio deben resolver, o los interesados deben cumplir con los requisitos que se les solicite, lo cual impide la aplicación del silencio administrativo; y a la cantidad de requisitos que deben cumplirse -que pueden variar conforme al criterio de la Dirección Departamental de que se trate-, lo que desestimula en parte la participación privada.

*Análisis.* El fundamento legal que se utiliza actualmente para establecer los requisitos que deben cumplir las personas que deseen operar un colegio privado, es el Acuerdo Gubernativo número 13-77 (1977) que contiene el reglamento de la Ley Nacional de Educación.<sup>26</sup> De acuerdo con su artículo 77, antes de obtener la autorización para el funcionamiento de un establecimiento educativo privado, debe presentarse una solicitud al Ministerio de Educación (actualmente la Dirección Departamental correspondiente), en la que se demuestre que se cumplen con los siguientes requisitos:

- a) Que el *Director Técnico* sea guatemalteco, maestro de educación o con grado universitario en materias educativas, que llena los requisitos exigidos en el Decreto Legislativo 1485, “Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado. Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional”, y que el *Director Administrativo* tenga experiencia educativa.
- b) Que los directores sean de reconocida honorabilidad y que se encuentren en el goce de sus derechos civiles.
- c) Que los edificios, instalaciones, material y mobiliario reúnan las condiciones pedagógicas y de sanidad adecuadas.
- d) Descripción de los servicios educativos que se ofrecen, los propósitos y lineamientos generales del establecimiento, el número máximo de educandos por grado y el precio que se cobrará por la educación.
- e) Que el personal docente reúna las condiciones exigidas para los establecimientos estatales. En cuanto al personal extranjero, cumplir con las disposiciones del Código de Trabajo.
- f) Declaración expresa de que se ceñirá a las leyes, reglamentos y disposiciones específicas del ministerio.

*Problema.* Una vez comprobada la documentación y pasada la inspección de las instalaciones, se podrá conceder la autorización por un período de cinco años. Para su renovación deben cumplirse los mismos requisitos exigidos para su autorización inicial. Para ello los colegios deben enviar anualmente a la Dirección Departamental correspondiente un informe en el que se haga constar:

- a) que todo el personal docente y directivo reúne las condiciones exigidas por la ley;

---

<sup>26</sup> Es necesario resaltar que el Acuerdo Gubernativo número 13-77 contiene el reglamento de la Ley de Educación Nacional contenida en el Decreto número 73-76 del Congreso de la República. Sin embargo, dicha ley fue derogada en 1991 por el Decreto número 12-91 del Congreso de la República, que contiene la actual Ley de Educación Nacional.

- b) las actividades realizadas, resultados obtenidos, estadísticas escolares, y los planes y prospectos para el nuevo período lectivo;
- c) comprobar que se realizaron las mejoras o cambios recomendados;
- d) el prospecto de cuotas por colegiaturas que regirán durante el ciclo escolar, y
- e) la constancia de solvencia de pago a sus maestros.

*Análisis.* Si bien este reglamento desarrolla el contenido de una ley derogada, aún continúa aplicándose, habiendo sido superado por normas menores como acuerdos ministeriales y circulares. Es importante analizar la legalidad de los requisitos y de los procedimientos que actualmente se exigen y se llevan a cabo, dado que los mismos no han sido contemplados en el reglamento de la ley que aún se aplica. También debe evaluarse la efectividad de un cuerpo normativo que responde a los criterios de hace más de veinte años y a una ley derogada.

### 3.2.5. Direcciones Departamentales de Educación

*Descripción.* En 1988 se aprobó el Acuerdo Ministerial número 1402 “A”, mediante el cual se designaba a las Direcciones Regionales de Educación como las dependencias del Ministerio de Educación encargadas de autorizar el funcionamiento de establecimientos educativos privados, función que anteriormente le correspondía a la Dirección General de Educación. En 1996, mediante el Acuerdo Gubernativo número 165-96, se crearon las Direcciones Departamentales de Educación, como los órganos encargados de planificar, dirigir, coordinar y ejecutar las acciones educativas en los diferentes departamentos de la República, sustituyendo de esta forma a las direcciones regionales en dichas actividades. Entre sus funciones está autorizar el funcionamiento de establecimientos educativos privados en su jurisdicción, de conformidad con las disposiciones legales vigentes, y supervisar su funcionamiento y la calidad de la educación que imparten.<sup>27</sup>

Actualmente son las responsables de procesar el expediente de cada establecimiento que solicita autorización y, al ser éste completado, emitir la resolución correspondiente para su aprobación.

Cada uno de los directores departamentales tiene a su cargo la supervisión educativa y la coordinación de los capacitadores técnico-pedagógicos de su respectiva jurisdicción. Cada dirección debe contar con las normas de supervisión para que sus supervisores cumplan su función adecuadamente. En la actualidad la supervisión educativa se rige por el Reglamento de Supervisión Técnica Escolar, Acuerdo número 123 “A” de la Jefatura de Gobierno.

Ante la dirección departamental correspondiente deben presentarse las solicitudes y los documentos que ésta solicite para autorizar:

- a) el funcionamiento de academias y de colegios privados;
- b) el cambio de dirección del centro educativo;
- c) el cambio y/o ampliación de jornadas;

---

<sup>27</sup> Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo número 165-96. Publicado el 31 de mayo de 1996.

- d) el cambio de personal docente y/o administrativo;
- e) la ampliación de servicios educativos de academias y centros educativos;
- f) el cambio de director de un centro educativo privado;
- g) el aumento de cuotas escolares.

*Problema.* De acuerdo con el Ministerio de Educación, el proceso de desconcentración hacia las Direcciones Departamentales de Educación, que inició hace ocho años, fue discontinuado como consecuencia de una politización del proceso, particularmente en el nombramiento de los directores departamentales y de los maestros por contrato. Esta politización partidista de dichos procesos también afectó otros programas que promovían la descentralización. Más bien, durante los últimos cuatro años se intentó revertir estos procesos y nuevamente centralizar en el despacho ministerial la toma de decisiones de los recursos.<sup>28</sup>

3.2.6. Circular número 9-88. Documentos que deben formar parte del expediente en el que se solicite la creación, autorización de funcionamiento o ampliación del plazo de centros privados

*Descripción.* Con la finalidad de identificar los documentos que deben formar parte del expediente mediante el cual se solicita la creación, la autorización de funcionamiento o la ampliación del plazo de centros educativos privados, y para que sirviera de guía a los directores de nivel, directores técnicos y supervisores técnicos de educación departamentales, el Director General de Educación de turno emitió la circular número 9-88 (1988). Dicha circular desarrollaba los requisitos contenidos en el reglamento de la ley y estableciendo otros adicionales, con lo cual podría haberse cometido el error de superar con una norma menor el contenido de una norma de rango superior.

**Tabla No. 4**  
**Comparación de requisitos de acuerdo con el reglamento y de acuerdo con la circular**

Requisitos según el reglamento de la ley	Otros requisitos de acuerdo con la circular
El director técnico debe ser guatemalteco, maestro de educación o tener grado universitario en materias educativas, y cumplir los requisitos del Decreto Legislativo 1485.	Presentar currículum profesional.
El director administrativo debe tener experiencia educativa.	Presentar currículum profesional.
Los directores deben ser de reconocida honorabilidad y encontrarse en el goce de sus derechos civiles (antecedentes penales).	Los mismos.
Los edificios, instalaciones, material y mobiliario deben reunir condiciones pedagógicas y de sanidad adecuadas.	Los mismos.
Descripción de servicios educativos que ofrecen, propósitos y lineamientos generales del establecimiento.	Los mismos.
Número máximo de alumnos por grado y el valor que se cobrará por la educación.	Los mismos.

<sup>28</sup> Ministerio de Educación, Los 100 días del Ministerio, abril 2004

Requisitos según el reglamento de la ley	Otros requisitos de acuerdo con la circular
El personal docente debe reunir las condiciones exigidas para los establecimientos estatales (compatibilidad de profesión con el nivel educativo en que se impartirá clases)	Especificación del cargo, grado o asignatura que impartirá, clase y número escalafonario, currículum profesional, fotocopia de cédula docente.
-----	Nómina del personal administrativo que especifique calidades y cargos que debe desempeñar.
-----	Copia certificada del acta levantada por el supervisor durante la visita realizada para comprobar las condiciones pedagógicas del edificio, instalaciones, materiales educativos y mobiliario, etcétera.
-----	Horario de clase por grado tomando como base asignaturas y períodos.
-----	Comprobación de que el director no está propuesto también para una cátedra.

*Formularios elaborados por las Direcciones Departamentales:*

*Problema.* En la actualidad las direcciones departamentales están encargadas de autorizar el funcionamiento de los centros educativos privados o cualquier modificación en la prestación del servicio. Para el efecto, tanto la circular como el reglamento de la ley han servido de base para la elaboración de sus propios formularios para la aprobación de los colegios privados y de la ampliación de su cobertura; así como la aprobación del director del centro y los cambios en dicho puesto.

*Análisis.* En el formulario para solicitar la autorización de un nuevo establecimiento educativo privado los requisitos que han de cumplirse son los mismos que establecen el reglamento de la ley y la circular anteriormente descritos. En cuanto a los formularios para ampliar servicios, cambio de personal -administrativo y docente-, cambio de ubicación y otros, se desconoce si existe algún fundamento legal que sirva de base. Los formularios únicamente sirven como guía para los interesados, listando los documentos que debe presentarse con la solicitud respectiva. Es un listado para cotejar la información que se recibe.<sup>29</sup>

### 3.2.7. Reglamento para el otorgamiento de matrícula escolar del nivel de educación media

*Descripción.* Todos los estudiantes del nivel medio de establecimientos públicos y privados, en cualquiera de sus ciclos, deben adquirir la matrícula escolar para poder inscribirse en los centros de enseñanza de dicho nivel. Con la matrícula se obtiene el derecho de escolaridad en el grado y ciclo escolar que corresponda, y a recibir los beneficios derivados de la organización y proceso de la enseñanza-aprendizaje.<sup>30</sup>

*Problema.* La matrícula ordinaria se otorga en los establecimientos oficiales durante el primer trimestre de cada año, y tiene un valor de Q1.50 por alumno inscrito. Las entidades privadas deben acudir al centro oficial que le designe la supervisión respectiva. El

<sup>29</sup> En el Anexo número 1 se incluye una copia de los formularios que se indican.

<sup>30</sup> Artículo 1 del Acuerdo Gubernativo número 1027-83, del 8 de diciembre de 1983.

otorgamiento de las matrículas está sujeto a los controles que ejerzan los supervisores de educación. Dichos controles deben garantizar la legalidad de los documentos que amparan las matrículas (los expedientes de cada alumno) y la funcionalidad de los servicios que genera dicho otorgamiento.

*Análisis.* Se desconoce la razón por la cual existe una “matrícula escolar”, ni el uso que se le da a los fondos que se recaudan por este concepto. Tampoco existe una justificación técnica dentro del Ministerio para que deba cumplirse este requisito. Cumplirlo representa costos en tiempo y dinero para los establecimientos de educación primaria, ya que deben nombrar a una persona específica para que se traslade al instituto público designado y en él complete, a mano, todas las matrículas escolares del año. Por otra parte, el valor de la matrícula es inferior al valor del documento o comprobante de pago. Debido a que el acuerdo de creación de la matrícula estipula un valor fijo a la misma, no es posible cobrar legalmente un valor superior al Q. 1.50, por lo que la diferencia debe cubrirla el propio Ministerio, subsidiando a los colegios privados.

### 3.2.8. Autorización de cuotas escolares

*Descripción.* La autorización para el funcionamiento de un centro educativo privado incluye la autorización de las cuotas que éste puede cobrar a los alumnos. Mediante el Decreto-Ley número 116-85 se regula el procedimiento que debe seguirse para la autorización de las cuotas que se cobran en los colegios privados.

*Problema.* Esta regulación se fundamenta en la función del Estado de vigilar y controlar el funcionamiento de los centros de educación privados y la situación económica del país.<sup>31</sup> De acuerdo con la ley, su objetivo es lograr un beneficio para los que cubren las cuotas y salvaguardar los intereses de los propietarios de los centros educativos. Así los centros educativos privados únicamente pueden cobrar las cuotas que les haya autorizado el Ministerio de Educación, quedándoles prohibido cobrar cualquier clase de contribución adicional en calidad de bono, donación u otra figura, que signifique retribución por el servicio prestado.<sup>32</sup>

Cada vez que se solicite un incremento a las cuotas, éste no podrá ser mayor del 15%. Quien cobra cuotas no autorizadas debe ser sancionado con la cancelación del establecimiento, mediante resolución del Ministerio de Educación. Asimismo debe devolverse a quienes hayan pagado, la suma de dinero que exceda de la cuota autorizada.

*Análisis.* El reglamento del Decreto-Ley descrito está contenido en el Acuerdo Gubernativo número 1202-85 y sus modificaciones, y tiene por finalidad normar el procedimiento para la autorización de las cuotas escolares y los incrementos a las mismas. La autorización la otorga la Dirección Departamental respectiva<sup>33</sup>, la cual debe realizar el

---

<sup>31</sup> Así lo establecen los considerandos del Decreto-Ley.

<sup>32</sup> Artículos 1 y 2 del Decreto-Ley 116-85.

<sup>33</sup> Anteriormente era facultad de la Dirección General y de las Direcciones Regionales. Con el Acuerdo Gubernativo número 165-96 son las Direcciones Departamentales de Educación las facultadas para autorizar el funcionamiento de los centros educativos privados.

estudio socioeconómico, verificar la ubicación del centro educativo y fijar las cuotas respectivas, que deben ser acordes con la situación económica de la población escolar que atienden y los servicios que prestan.

Quienes estén interesados en incrementar las cuotas deben solicitar autorización durante el primer trimestre del ciclo lectivo anterior a aquel en que se quiera aplicar el incremento. La resolución en que se autorice el incremento o fijación de cuotas tiene una vigencia de tres años.

Ni la ley ni el reglamento establecen la posibilidad de los interesados de actualizar las cuotas antes de tres años. Tampoco se faculta a los interesados para oponerse a la resolución que emita la Dirección Departamental correspondiente. Se desconoce cuáles son los parámetros, el método o los criterios que utilizan las direcciones departamentales para decidir si se autorizan o no una cuota o su aumento. El sistema de cuotas a favorecido la creación de bonos escolares que cobran los establecimientos privados para cubrir el costo de los servicios que prestan. Estos bonos son independientes a las cuotas, por lo que no necesitan de autorización previa de ninguna autoridad.

### 3.2.9. Reglamento de Supervisión Técnica Escolar, Acuerdo número 123 “A” de la Jefatura de Gobierno

*Descripción.* Lo relativo al sistema de supervisión técnica escolar está regulado por el Reglamento de Supervisión Técnica Escolar, Acuerdo número 123 “A” de la Jefatura de Gobierno, emitido durante el gobierno de Enrique Peralta Azurdia. De acuerdo con dicho reglamento, la supervisión tiene como objetivos:

- a) Desarrollar en los maestros la comprensión acerca de la finalidad, características y funciones de los distintos niveles educativos y su relación.
- b) Estimular en los maestros el interés por profundizar y actualizar sus conocimientos sobre educación, proporcionándoles oportunidades de superación.
- c) Contribuir a establecer las relaciones entre el maestro y la comunidad, para promover el desarrollo de la misma y divulgar la labor desarrollada por la escuela.
- d) Coordinar la labor de los maestros y orientarlos en la solución de los problemas que afronten con los educandos.
- e) Investigar las causas de los problemas que afectan a la educación y proponer soluciones.
- f) Orientar en las técnicas de supervisión, organización y administración escolares a los directores de escuelas de los diversos niveles educativos.

*Problema.* El reglamento incluye normas de organización de la supervisión y las atribuciones de las distintas autoridades involucradas en la misma. En la actualidad la supervisión educativa de los diversos programas y modalidades en su ejecución es atribución de cada una de las direcciones departamentales.<sup>34</sup> Sin embargo, continúa aplicándose el Reglamento número 123 “A”, el cual debería adecuarse a los cambios administrativos que ha experimentado el Ministerio de Educación. En dicho reglamento no se especifica si la supervisión en él regulada aplica tanto para establecimientos públicos

---

<sup>34</sup> Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo número 165-96, mediante el cual se crean las Direcciones Departamentales de Educación

como para establecimientos privados. Ante la falta de aclaración, se han interpretado como normas de supervisión para ambos sectores, siendo que éstos, por su naturaleza, difieren uno del otro, por lo que necesitan de sistemas de supervisión distintos.<sup>35</sup>

*Análisis.* En opinión de algunos directores de establecimientos educativos privados, actualmente no se realiza una supervisión de la calidad educativa, sino que generalmente ésta se limita a la revisión de los aspectos formales y al cumplimiento de procedimientos administrativos.<sup>36</sup>

### 3.3. Sistema Administrativo

*Problema.* Los principales obstáculos para ampliar la participación de establecimientos educativos privados son:<sup>37</sup>

1. Los colegios privados se autorizan mediante procedimientos ambiguos y discrecionales, que han llegado a generar actos de corrupción, lo que conlleva que existan colegios con instalaciones deficientes, poco didácticos, etcétera.
2. Los supervisores tienen también poder discrecional: realizan tareas que no les corresponde y exigen más requisitos de los necesarios. Se dedican más a supervisar colegios privados que escuelas públicas. Además, no cuentan con normas claras para realizar una adecuada supervisión.
3. La Ley de Educación y su reglamento no son operantes. La administración educativa se apoya en circulares internas y acuerdos ministeriales para llevar a cabo la labor de autorización de colegios privados. Se han dejado a la discreción de los propios supervisores los requisitos que deben cumplir los establecimientos educativos para poder operar. La falta de certeza jurídica de los actos y resoluciones que realiza el Ministerio de Educación impide la inversión a largo plazo de oferentes privados.
4. La exigencia de requisitos innecesarios para la aprobación de un centro educativo, para la prestación de nuevos servicios, para el cambio de autoridades y personal, y otros, que constituyen barreras de entrada de más oferentes. En los procesos de autorización no existen plazos dentro de los cuales las partes deben cumplir sus obligaciones, ni se considera el “silencio administrativo” positivo o negativo. Tampoco existen incentivos dentro de la administración pública para promover las solicitudes.

---

<sup>35</sup> La separación de la supervisión educativa en pública y privada es una medida también apoyada por las autoridades superiores del Ministerio de Educación, no así por algunas Direcciones Departamentales.

<sup>36</sup> Grupo focal realizado en abril de 2004, con directores de colegios privados. Ver el anexo 2 de este documento.

<sup>37</sup> Los problemas planteados resumen lo expuesto por los directores de colegios privados en el grupo focal que se llevó a cabo en abril de 2004; y lo recopilado por el equipo de investigación en entrevistas a las autoridades de la Dirección Departamental de Guatemala, de Chimaltenango y de Sacatepéquez, entre abril y mayo de 2004; y lo analizado por el equipo de investigación.

5. La imposición de precios tope (cuotas máximas) conlleva el uso de otras figuras para el cobro de las mismas y su variación, lo cual no permite transparentar los verdaderos costos de la prestación de los servicios. Por otra parte, en el Ministerio no hay capacidad para determinar los criterios según los cuales las direcciones deben aprobar el monto de las mismas. Se autorizan en forma subjetiva, porque no se cuenta con parámetros para hacerlo en forma objetiva.
6. La autorización para operar es una licencia que debe renovarse cada año, para lo cual deben cumplirse todos los requisitos que las autoridades educativas establezcan, cuyo cumplimiento es costoso, tanto en dinero como en tiempo.
7. Los padres de familia no cuentan con la información adecuada acerca del establecimiento ni sobre la calidad de la educación que en él se imparte. La información que se puede obtener respecto a la calidad y los servicios que ofrecen los colegios privados no es homogénea (estándar).

### 3.4. Obstáculos operativos

*Descripción.* En la actualidad, para que pueda funcionar un centro educativo privado o para que éste pueda ampliar sus actividades, los interesados deben cumplir una serie de requisitos antes de obtener la autorización requerida.

*Problema.* Le corresponde a la Dirección Departamental de Educación respectiva autorizar el funcionamiento de los establecimientos educativos privados en su jurisdicción, de conformidad con las disposiciones legales vigentes, y supervisar su funcionamiento y la calidad de la educación que se imparta en dichos establecimientos.<sup>38</sup> El antecedente legal que se utiliza para otorgar dicha autorización es el Acuerdo Gubernativo número 13-77, *Reglamento de la Ley de Educación Nacional*, según el cual la Dirección General de Educación, a través de su división de centros docentes, era el ente a quien se solicitaba la autorización requerida, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el reglamento específico.<sup>39</sup>

*Análisis.* El artículo 106 de la Ley de Educación Nacional vigente -Decreto número 12-91- establece que los reglamentos que a la fecha en que entre en vigencia la ley rigen la educación seguirán siendo aplicados en todo lo que no se oponga a la misma. Por su parte, el artículo 23 de dicha ley establece que los centros educativos privados ofrecen servicios educativos “de conformidad con los reglamentos y disposiciones aprobadas por el Ministerio de Educación”. En el inciso a) del artículo 24 de la referida ley se indica que “los centros educativos privados funcionan de conformidad con el artículo 73 de la Constitución Política de la República de Guatemala, previa autorización del Ministerio de

---

<sup>38</sup> Las Direcciones Departamentales de Educación fueron creadas mediante el Acuerdo Gubernativo número 165-97 del 31 de mayo de 1996.

<sup>39</sup> Actualmente le corresponde a la Dirección Departamental de Educación de cada departamento autorizar el funcionamiento y cambios de los establecimientos de educación privados.

Educación, cuando llenen los requisitos establecidos en el reglamento específico”.<sup>40</sup> Por su parte, en el inciso c) del artículo 24 de la Ley de Educación Nacional se establece que “para normar el funcionamiento de los centros educativos privados, el Ministerio de Educación elaborará el reglamento respectivo”. Sin embargo este reglamento no ha sido emitido, por lo que el vacío legal creado se suple aplicando los criterios establecidos en el reglamento de la ley de educación del año 1977.

La actual Ley de Educación carece de un reglamento general que la desarrolle, por lo que desde 1991 las autoridades del Ministerio de Educación han continuado aplicando el reglamento de la ley anterior, así como los demás reglamentos vigentes desde esa fecha. Sin embargo, haciendo un análisis veinte años después, tanto el reglamento de la ley anterior como los formularios y circulares responden a las necesidades, procedimientos y actividades consignadas en la anterior Ley de Educación para esa época, y ya no se adaptan a las necesidades actuales y a la legislación vigente.

### 3.4.1. Autorización

*Problema.* Las solicitudes de apertura de un centro educativo son las más engorrosas y las que llevan más tiempo. Los supervisores educativos deben aprobar en primera y última instancia dichas solicitudes, las cuales deben contar también con el dictamen favorable de la dirección departamental correspondiente. Los requisitos que generalmente cuesta más cumplir son los relativos a la calidad docente del personal propuesto, la constancia de sanidad del local y la constancia de la Junta Calificadora para efectos del escalafón.

*Análisis.* En cada Dirección Departamental existe una unidad de control académico que tiene a su cargo, entre otras actividades, constatar que se cumplan todos los requisitos para operar un nuevo colegio. Los interesados deben recoger el listado de requisitos al solicitar la autorización de un colegio privado. Cuando consideren que han cumplido todos los requisitos, debe ser un supervisor del distrito escolar correspondiente quien lo constate para lo cual realizará una visita ocular y levantará un acta en la que conste la autorización o no del colegio. También puede dar su autorización indicando los requisitos pendientes de cumplimiento. El supervisor no tiene plazos dentro de los cuales deba realizar la visita y levantar el acta. Su autorización puede durar de uno a varios meses, dependiendo de la jurisdicción departamental en donde se quiere abrir el nuevo establecimiento.

Los interesados acuden con el expediente completo –que incluye el acta que levanta el supervisor-, a la Unidad de Desarrollo Educativo de la Dirección, en la que un analista hace una primera revisión del expediente únicamente para comprobar que se hayan cumplido los

---

<sup>40</sup> El artículo 73 de la Constitución Política de la República indica: “*Libertad de educación y asistencia económica estatal.* La familia es fuente de la educación y los padres tienen derecho a escoger la que ha de impartirse a sus hijos menores. El Estado podrá subvencionar a los centros educativos privados gratuitos y la ley regulará lo relativo a esta materia. Los centros educativos privados funcionarán bajo la inspección del Estado. Están obligados a llenar, por lo menos, los planes y programas oficiales de estudio. Como centros de cultura gozarán de la exención de toda clase de impuestos y arbitrios. La enseñanza religiosa es optativa en los establecimientos oficiales y podrá impartirse dentro de los horarios ordinarios, sin discriminación alguna. El Estado contribuirá al sostenimiento de la enseñanza religiosa sin discriminación alguna.”

requisitos que se solicitan, sin verificar los datos. Si el expediente cumple los requisitos, se procede a verificar los datos que se presentan.

También se procede a verificar que el personal propuesto cumpla con lo establecido en el Decreto Legislativo número 1485, Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional. Si hace falta algún requisito, se envían citaciones al interesado para que acuda a la Unidad y se le informe sobre qué le falta al expediente.<sup>41</sup> La Unidad de Desarrollo Educativo vuelve a revisar el expediente aún cuando el supervisor haya autorizado la solicitud de apertura del nuevo establecimiento.

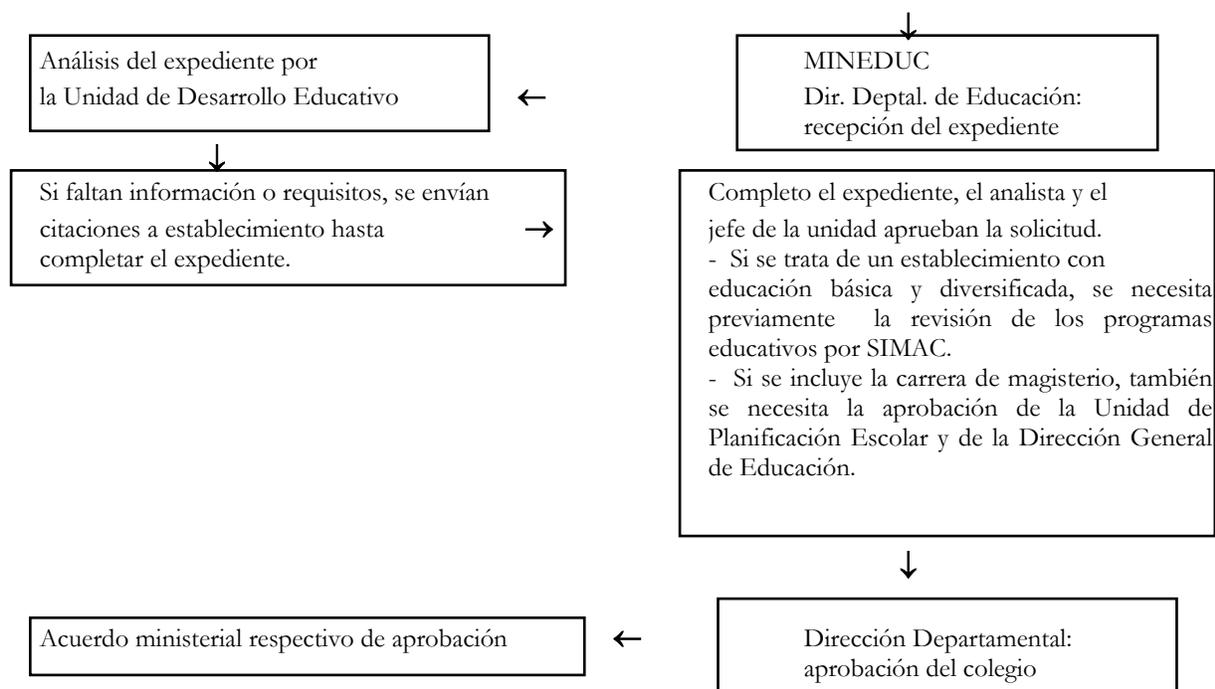
Después que el analista de la Unidad verifica el contenido del expediente, éste es aprobado por el Jefe de Control Académico de la Unidad y lo eleva al Director de la Dirección Departamental que corresponda, quien lo aprueba con su firma, sin entrar a verificar datos. Cuando el expediente ya cuenta con dichas aprobaciones, se envía a SIMAC también para su aprobación.

Si se trata de un colegio experimental, el expediente se envía a la Unidad de Planificación Escolar para su revisión. Si se trata de un colegio con carrera de magisterio, se envía el expediente a la Unidad de Planificación Escolar y a la Dirección General, para que cada una avale el colegio o programa. Cumplidos todos los pasos, se devuelve a la Dirección Departamental donde, contando con las aprobaciones de las demás entidades involucradas, se emitirá el acuerdo ministerial respectivo.

**Diagrama No. 1**  
**Procedimiento para la autorización de un establecimiento educativo privado**



<sup>41</sup> De acuerdo con las personas entrevistadas en las distintas Direcciones Departamentales, los expedientes también se atrasan debido a que los interesados no acuden a las citaciones y postergan el cumplimiento de los requisitos.



En los procesos de autorización no existen plazos dentro de los cuales las partes deben cumplir con la entrega o la calificación. Tampoco existen incentivos en la administración pública para promover las solicitudes. Si no se cuenta con una gestión personalizada, el procedimiento no avanza.

Deben fijarse plazos perentorios para otorgar la autorización y sanciones para las partes que incumplan. Si los plazos se vencen sin que exista una resolución de la administración, debe entenderse que se ha autorizado el funcionamiento del plantel (silencio administrativo en sentido positivo).

El plazo para otorgar una autorización podría referirse a dos momentos: una autorización provisional y una autorización definitiva. La autorización provisional se otorgaría cuando los interesados presenten su solicitud y los documentos necesarios. La Dirección Departamental tendría un plazo para verificar los documentos y señalar los requisitos que no se han cumplido, los cuales también deben cumplir los interesados en un plazo perentorio.

Una vez cumplidos los requisitos, la Dirección entregaría la autorización definitiva para que opere el centro educativo. Esta autorización debe otorgarse por tiempo indefinido, pero quedar sujeta a la supervisión que realice la Dirección. Únicamente se revocaría una autorización si el centro educativo no cumpliera con los requisitos para operar o no realizara las correcciones que le señale la supervisión. Para esto debe contarse con un manual de supervisión y con un reglamento adecuado, que norme todo lo relativo al proceso de autorización para el funcionamiento de centros educativos privados.

### 3.4.2. Cambio de director

*Problema.* Para cambiar al director de un establecimiento educativo privado es necesario presentar a la dirección departamental correspondiente la solicitud de autorización para el efecto.

*Análisis.* Los propietarios de los colegios no deberían solicitar autorización, sino simplemente notificar del cambio a las autoridades, indicando el nombre y calidades del nuevo director. Las autoridades educativas únicamente deberían verificar las calidades del nuevo director. Si la persona seleccionada no cumple los requisitos mínimos y generales que se establezcan en el reglamento respectivo, deben hacérselo saber a los propietarios del colegio para que completen la información necesaria o remuevan al director dentro de un plazo perentorio, de acuerdo con lo que se establezca en el reglamento respectivo. También deben fijarse y aplicarse sanciones por el incumplimiento de las normas (multas).

#### 3.4.3. Cambio de personal docente y/o administrativo

*Problema.* De acuerdo con el reglamento vigente de la Ley de Educación Nacional, no es necesario presentar información respecto del personal administrativo.

*Análisis.* No debería solicitarse autorización para cambiar a dicho personal. En cuanto al personal docente, tampoco debe solicitarse autorización; únicamente se debería presentar información relacionada con los puestos que se cubrirán y el perfil del personal que los ocuparía. Dicho personal debe reunir los requisitos mínimos y generales que se establezcan en el reglamento respectivo, el cual debe contener el procedimiento a seguir en el caso de que se cuente con personal que no cumpla dichos requisitos, pero es apto para impartir las materias respectivas.

#### 3.4.4. Cambio de dirección

*Problema.* Para cambiar la ubicación del plantel educativo no debería requerirse autorización, ya que el Ministerio de Educación no decide si le parece conveniente o no la nueva localización, o si existe o no justificación para el traslado.

*Análisis.* Lo único que debería solicitar el Ministerio es que se le notifique el cambio y que las nuevas instalaciones cumplan los requisitos de sanidad y habitabilidad necesarios, lo cual se comprueba con la supervisión que del mismo se realice.

#### 3.4.5. Cambio y/o ampliación de la jornada

*Problema.* Entre los requisitos a cumplir para la autorización del funcionamiento únicamente se deberían indicar las jornadas de estudio.

*Análisis.* El Ministerio de Educación no debe prejuzgar sobre la conveniencia o no del cambio. No hay razón para explicar los motivos del mismo. No deben mezclarse los requisitos para cambiar y para ampliar la jornada del centro educativo.

#### 3.4.6. Ampliación de servicios educativos

*Problema.* Si los centros educativos privados desean ampliar sus servicios deben contar con la aprobación del Ministerio de Educación.

*Análisis.* En estos casos no sería necesaria la autorización sino sólo un aviso a las autoridades sobre los cursos que se imparten, quedando a cargo de la supervisión que se cumplan los contenidos mínimos de las nuevas carreras.

### 3.4.7. Incremento de Cuotas

*Problema.* De acuerdo con la forma como han sido redactados el Decreto 1458, Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado. Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, y el Decreto-Ley 116-85 respecto a la autorización de cuotas y sus modificaciones, pareciera que el aumento de cuotas se justifica por las prestaciones laborales (sueldo) y el trato que reciben los trabajadores de las entidades privadas, los cuales no guardan relación con los servicios que se prestan.

*Análisis.* La forma como se establecen las cuotas y el procedimiento que se sigue para autorizar su aumento carecen de base técnica, dejando a discreción de la autoridad competente la decisión en cuanto a las mismas. El Ministerio de Educación no debe tener como finalidad la autorización de precios de los servicios que presten los centros educativos privados. En todo caso, su función es velar para que los padres de familia reciban información de los servicios que se les ofrecen. Para este monitoreo es importante que los centros educativos presenten la información que les solicite el ministerio, que exista una buena supervisión para corroborar dicha información, y que la misma sea accesible a los propios consumidores (padres de familia) a fin de que ellos mismos puedan realizar la supervisión necesaria.

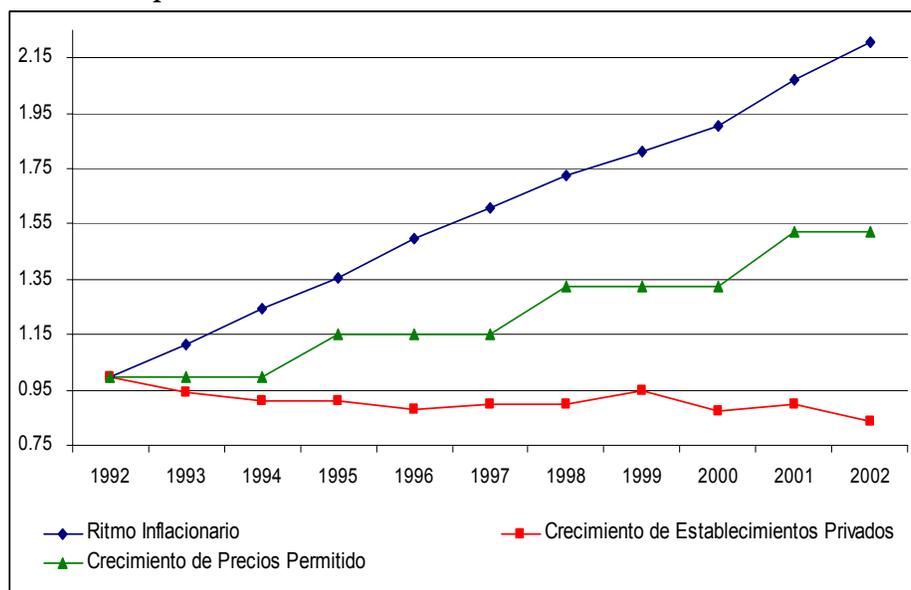
**Cuadro 1**  
**Efectos económicos del control de las cuotas escolares**

1. **Desincentivo a la participación privada en los servicios educativos:** se reduce el número de personas dispuestas a abrir un nuevo establecimiento y se desalienta la inversión en los existentes.
2. **Distorsión del mercado:** la oferta de servicios educativos es menor que la que habría si las cuotas escolares se fijaran libremente. Esto genera escasez de establecimientos y cuotas más altas de las que se tendrían sin la intervención gubernamental.
3. **Alta demanda insatisfecha:** Existe más demanda por los servicios educativos que la oferta disponible. Esto se evidencia en las dificultades y los requisitos que deben cumplirse para inscribir a un niño en un establecimiento.
4. **Falta de transparencia:** ante la imposibilidad de cobrar legalmente incrementos en las cuotas, los establecimientos realizan cobros utilizando otros mecanismos, lo que dificulta el conocimiento de los verdaderos costos del servicio educativo.
5. **Dificultades en la toma de decisiones:** a los padres de familia se les dificulta el análisis costo-beneficio entre los distintos centros educativos, pues no cuentan con información completa ni transparente sobre las cuotas.
6. **Descapitalización:** los establecimientos que se apegan al cumplimiento de la regulación vigente tienden a descapitalizarse y a tener problemas financieros para su funcionamiento. Eventualmente reducen la calidad de sus servicios o terminan cerrando.

Las tarifas, como en cualquier otro tipo de servicios, juegan un rol importante en la prestación de servicios educativos. Estas deberían cambiar en respuesta a los cambios en la población guatemalteca, de tal forma que los servicios puedan distribuirse atendiendo las necesidades más urgentes. Sin embargo, la actual legislación estipula que las tarifas pueden incrementarse hasta un límite del 15% y en periodos de tres años. Esta limitante ha generado distorsiones en el sistema, ya que el crecimiento en los precios ha sido mayor que el crecimiento permitido por la legislación. Además, a medida que no es posible ajustar el precio del servicio, no sólo se reduce la cantidad de servicios prestados, sino que la calidad de los servicios actuales disminuye. Este aspecto es uno de los determinantes que reducen el atractivo a la inversión privada en educación, como consecuencia disminuye el ritmo al que crece el número de establecimientos privados en Guatemala.

La siguiente gráfica refleja la inflación y la tendencia que el Decreto-Ley 116-85 permite respecto al aumento de cuotas. Según la ley, la pérdida de poder adquisitivo es superior al porcentaje máximo que la ley autoriza como aumento de cuotas. Se observa una disparidad que implica la descapitalización de los centros educativos, o la baja calidad de los servicios, o una combinación de ambos.

**Gráfica 1**  
**Comparación de Ritmos de Crecimiento en el Sector Privado**



Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Educación, 1992 a 2002.

### 3.5. Medición de la calidad educativa

La Comisión de Revisión del Marco Conceptual del Currículum fue integrada en 1997 por el Ministerio de Educación para mejorar la calidad y pertinencia del servicio educativo. Además, se creó el Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (PRONERE), con el objetivo de realizar evaluaciones periódicas del logro académico de los estudiantes de Guatemala. Como parte de este programa, en 1997 se comenzó un plan

piloto que tenía como objetivo la medición del rendimiento académico en 200 establecimientos educativos del país para verificar la calidad de la educación que se imparte. Este consistió en la aplicación de pruebas de comprensión de lectura y matemática a alumnos de tercero y sexto grado de primaria, del área rural y del área urbana.

El PRONERE fue administrado y ejecutado por la Universidad del Valle, misma que a su vez capacitó y orientó a su personal para realizar las pruebas respectivas. Se requirió cerca de 120 personas para desarrollar las pruebas correspondientes, durante el mes de agosto, en toda la república.

Los resultados para el 2000 mostrados por el PRONERE 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 lo fueron en matemáticas. 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.<sup>42</sup>

Lamentablemente, El PRONERE fue suspendido<sup>43</sup>, y durante los últimos cuatro años no se hicieron pruebas de desempeño escolar, por lo que no se cuenta con información del rendimiento de los niños en las aulas.

**Tabla No.5**  
**Resumen del diagnóstico de la participación privada**

<b>Problema</b>	<b>Importancia de abordar tema</b>	<b>Propuesta de solución</b>
<b>El MINEDUC no cuenta con una política nacional en relación con la educación privada.</b>	La participación privada en la prestación de servicios educativos ha sido decisiva para la cobertura educativa. En secundaria y diversificado la cobertura está a cargo principalmente de colegios.	Por la importancia de su participación, amerita que sea tomado en cuenta el sector privado en el diseño de las políticas educativas nacionales.
<b>No existen estadísticas actualizadas ni información para usuarios de colegios</b>	Sin información veraz y oportuna se dificulta el diseño de estrategias, planes y programas efectivos para ampliar la cobertura y mejorar la calidad educativa.	Revisar el sistema estadístico que utiliza el MINEDUC, especialmente en cuanto a la generación de la información, procesamiento e interpretación la misma.
<b>Relativa disminución de la participación privada</b>	La limitación de recursos requiere que el Ministerio de Educación se apoye en los servicios educativos privados para lograr la ampliación de cobertura y mejorar la calidad de la educación nacional.	Debe dotarse al sistema educativo en general de normas, sistemas y procesos que ofrezcan seguridad jurídica, reglas claras y uniformes, que impidan el abuso de poder y las decisiones discrecionales.
<b>Exceso de regulación</b>	Favorece la creación de obstáculos	Depurar la normativa en materia de educación,

<sup>42</sup> La calidad de la educación y la evaluación del rendimiento escolar, Empresarios por la Educación, julio 2003.

<sup>43</sup> La evaluación que llevó a cabo el PRONERE encontró obstáculos legales, ya que un grupo de colegios organizados en el “Círculo de Empresarios” interpuso un recurso de amparo por la supuesta amenaza de violación a sus derechos.

	y rigideces que impiden la agilidad administrativa, y el aumento de la oferta y calidad educativa.	la cual está integrada por leyes ordinarias, acuerdos gubernativos y ministeriales, así como por circulares. Esta depuración deberá hacerse sobre la base de los principios que inspiren el rol del Ministerio de Educación en relación con la educación privada.
<b>Ley de Educación Nacional, Decreto número 12-91 del Congreso</b>	Las lagunas que contiene la actual legislación tiene como consecuencia la producción de más normas.	Debe adecuarse la normativa general para fortalecer la educación privada en el país. Esto implica contar también con un reglamento de la participación privada en la educación (tal y como lo exige actualmente el artículo 24, inciso a, de la Ley de Educación Nacional).
<b>Reglamento de la Ley de Educación Nacional</b>	Sin un reglamento adecuado no es posible aplicar la Ley de Educación Nacional.	Debe aprobarse un nuevo reglamento a la Ley de Educación Nacional para ya no seguir aplicando el reglamento que se redactó para la Ley de Educación contenida en el decreto ya derogado, número 73-76 del Congreso.
<b>Requisitos para la apertura de un centro, aprobación del nombramiento del director, cambio de domicilio, ampliación de servicios</b>	Están contenidos en diversas normas como el reglamento de la Ley de Educación Nacional, y la circular número 9-88 del MINEDUC. Se exigen requisitos considerados innecesarios, que deben cumplirse cada año para la revalidación de la “licencia”. Se aplican las normas con criterio discrecional.	Debe contarse con una única norma que regula la aprobación de colegios privados, el nombramiento y cambio de directores, la ampliación de los servicios o el cambio de domicilio. Para ello debe hacerse una revisión previa de los requisitos que se exigen actualmente, la pertinencia de los mismos, etcétera.
<b>Participación de las Direcciones Departamentales, Acuerdo Gubernativo número 165-96</b>	Aplican las normas contenidas tanto en el reglamento de la Ley de Educación Nacional, como de la circular número 9-88 del MINEDUC para aprobar establecimientos educativos, pero pueden utilizar criterios discrecionales para interpretar y aplicar dichas normas.	Debe contarse con una única norma que regula la aprobación de colegios privados, el nombramiento y cambio de directores, la ampliación de los servicios o el cambio de domicilio. Para ello debe hacerse una revisión previa de los requisitos que se exigen actualmente, la pertinencia de los mismos, etcétera.
<b>Cobro de la matrícula escolar, Acuerdo Gubernativo número 1027-83</b>	Se desconoce la razón técnica para que exista y el uso del dinero que se cobra por la misma. El sistema que se utiliza para emitirlo es engorroso, costoso en tiempo, que afecta tanto a centros educativos privados como públicos.	Debe definirse el futuro de este pago obligatorio, analizando la razón para que exista, evaluando su eficacia e inversión. Si se decide continuar con esta especie de tributo obligatorio, debe mejorarse sustancialmente el sistema de cobro.
<b>Determinación de las cuotas escolares, Decreto-Ley 116-85</b>	Obstaculiza el crecimiento del sector educativo privado formal. Da lugar a la aplicación de criterios discrecionales por parte de las autoridades encargadas en las Direcciones Departamentales.	Debe evaluarse la eficiencia de este tipo de normas, especialmente en cuanto a los costos/beneficios que conllevan. Idealmente debe liberarse la fijación de cuotas por parte del Ministerio, a cambio de transparencia en la fijación de las mismas por parte de los establecimientos para beneficio de los padres de familia; de envío de información relevante solicitada por el Ministerio para poder seguir

		operando, y de sujetarse a inspecciones, evaluaciones y supervisión que determine el Ministerio.
<b>Supervisión educativa, Acuerdo #123 "A" de la Jefatura de Gobierno</b>	La deficiencia del sistema de supervisión se debe a problemas que van desde la falta de personal capacitado para llevarla a cabo, hasta la aplicación de los mismos criterios para la supervisión de establecimientos públicos y privados.	Por su naturaleza, debe desarrollarse un sistema de supervisión adecuado a la educación privada. Esto implica también la capacitación constante de los supervisores. En general, la supervisión debe servir para orientar y mejorar la calidad de la enseñanza, que para imponer sanciones.

#### 4. Obstáculos a la participación privada

Para estimular la participación privada se deben eliminar las barreras de entrada y de salida en la prestación de servicios educativos por entidades privadas, así como la discrecionalidad y la burocratización. Por ello es importante revisar, modificar y simplificar las normas y los procedimientos establecidos para autorizar el funcionamiento de los colegios privados; para aprobar las cuotas que se cobran, la ampliación de servicios, la contratación de personal docente y administrativo, entre otros.

##### 4.1. Problemas en general

- Se sigue sin contar con una política nacional del Ministerio de Educación con relación a la educación privada. Dicho vacío le traslada de hecho la responsabilidad en relación a la educación privada a las Direcciones Departamentales, sin ninguna guía o lineamiento sobre cómo deben éstas proceder.
- Se percibe una actitud de indiferencia y, en ocasiones, contraria hacia la educación privada por parte de algunos funcionarios del Ministerio de Educación, posiblemente por una percepción errónea del rol que juegan y que deberían tener los establecimientos educativos privados.
- Para algunos funcionarios no existe una diferencia entre los servicios educativos que presta el sector público del privado, por lo que existe una concepción generalizada de que la educación privada debe manejarse de la misma forma que la educación pública.
- Existe un alto grado de discrecionalidad en relación a las políticas y disposiciones para la autorización, funcionamiento y cierre de los establecimientos privados, por parte de los funcionarios de las Direcciones Departamentales, especialmente de los supervisores respectivos. Esta discrecionalidad lleva también a una burocratización innecesaria que desincentiva la participación privada, o la participación formal.

- De acuerdo con algunos directores de colegios privados, la fijación de cuotas es un impedimento al desarrollo del sector y se presta a la arbitrariedad de los funcionarios públicos. El Decreto-Ley 116-85 establece una intervención estatal en la fijación de las cuotas, por medio de un precio tope que es establecido a criterio del funcionario correspondiente en cada Dirección Departamental. Dicho decreto establece la regla por medio de la cual los colegios pueden hacer un aumento máximo de 15% cada tres años, sin tomar en cuenta los servicios que presta, los salarios que ofrece, los costos reales de los establecimientos, la inflación, etcétera.
- La legislación que sirve de base para la regulación de los establecimientos educativos privados y de todo el sistema de supervisión y de control relativo a éstos es antigua y obsoleta, lo que conlleva falta de coordinación, duplicación de funciones, burocratización, etcétera. Las normas más importantes están contenidas en circulares o documentos internos de las Direcciones Departamentales, ya que desarrollan los principios contenidos en la legislación general, y de las cuales no siempre tiene conocimiento la Planta Central del Ministerio de Educación. Estos no necesariamente están disponibles a la población ni a los usuarios de las mismas (padres de familia, establecimientos educativos y otros), puesto que no se publican en un medio oficial.
- Algunos colegios tienen demasiadas carreras de diversificado, lo cual complica su supervisión. Aparentemente no existen criterios en el Ministerio de Educación para la aprobación o no de nuevas carreras. A nivel departamental tampoco se cuenta con criterios para calificar si un establecimiento educativo tiene la capacidad de ofrecer una nueva carrera o para evaluar la calidad de la educación que se imparte. No se cuenta con capacidad institucional ni humana para controlar ni supervisar la calidad ni el contenido de las carreras.
- Como un común denominador, en las direcciones departamentales existe escasez de recursos humanos para atender y supervisar a los colegios. En las direcciones departamentales no hay un equipo técnico integrado que se dedique exclusivamente a la supervisión de la educación privada. Quienes son responsables tienen además otras atribuciones administrativas que les consume el tiempo.
- La supervisión se orienta a una función de control y sanción. El trabajo de la supervisión no se percibe de apoyo ni facilitador del proceso educativo.
- De acuerdo con directores de colegios, existe una incapacidad del recurso humano del MINEDUC para supervisar a colegios bilingües y que utilizan la tecnología como herramienta pedagógica. Se percibe una falta de capacitación constante en el recurso humano dedicado la supervisión de los colegios privados.
- Se percibe un problema en el sistema general de supervisión del MINEDUC debido a la existencia de diversas modalidades o figuras de supervisores y, por ende, a las funciones que les corresponde desempeñar.

## 4.2. Problemas específicos para el año 2004

- La matrícula para los alumnos de secundaria de establecimientos privados no debe seguir siendo emitida por los institutos estatales de educación media, pues les representa a éstos un costo y un desvío de sus recursos escasos. Por parte de los colegios, la obtención de matrícula es un proceso engorroso y burocrático, que no cumple con su función.
- En el 2004, el Ministerio de Educación publicó más de 15 temas para que los estudiantes seleccionen como tema de su seminario. Sin embargo, la Dirección Departamental de Guatemala indicó que sería el tema de Racismo el cual debían investigar.
- Existe un reglamento interno que permite a los colegios que tengan laboratorio de computación enseñar mecanografía en computadora con un programa especial para ello. Sin embargo, algunos supervisores se empeñan en que los colegios impartan las clases de mecanografía en máquinas de escribir manuales.
- Cuotas: algunos colegios requieren incrementar cuotas este año debido a que hace ya dos años que no lo hacen y sus costos han aumentado. Por ejemplo, les aumenta la electricidad, los sueldos a maestros (quienes esperan incremento anual), gastos de telecomunicaciones y de los insumos que se usan como de papelería y limpieza.

## 5. Orientación de las soluciones (visión de largo plazo)

En el largo plazo la visión para la educación privada es distinta a la que se tiene actualmente. Se buscará fomentar la oferta de establecimientos educativos privados de modo que exista una mayor disponibilidad de opciones para los padres de familia.

El rol del Ministerio de Educación deberá ser de facilitador de la educación privada impulsando principalmente acciones en dos áreas:

- Medición de la calidad educativa – por medio de la prueba nacional de rendimiento escolar.
- Implementación de un sistema de información que permita a los padres de familia conocer las alternativas que existen para la educación de sus hijos. Al existir mayor conocimiento se pueden tomar mejores decisiones.

Estas dos medidas vendrán a sustituir la regulación actual del procedimiento de fijación de las cuotas escolares.

Requisitos para llegar a la visión de largo plazo:

- Campaña de mercadeo social –comunicación social y relaciones públicas- para lograr aliados y un apoyo a la reforma.
- Capacitación a los funcionarios del Ministerio de Educación sobre el nuevo rol que les corresponde.

- Organización de la función que realice las funciones de hacer la política de educación privada a nivel central, pero con ejecución descentralizada
- Implementación de un sistema de información

## 6. Propuestas y recomendaciones

### 6.1. Recomendaciones de corto plazo

1. Comenzar a cambiar la visión del personal de los Directores Departamentales y de las Direcciones Departamentales respecto del rol que les compete con relación a la educación privada. El rol debe ser de facilitador y promotor de la educación privada.
2. Reducción del número de carreras de diversificado que un mismo establecimiento puede ofrecer. Las carreras que se ofrezcan deben ser evaluadas en cuanto a su viabilidad e idealmente en relación al entorno socioeconómico.
3. Se sugiere analizar el marco legal que sustenta la matrícula para eliminar el procedimiento que se ha venido siguiendo. Si es necesario que el MINEDUC cuente con los nombres de los jóvenes de secundaria, lo conveniente es enviar la nómina por medios magnéticos o por la vía electrónica a la Dirección Departamental respectiva.
4. Verificar que se mantenga la política emanada por el MINEDUC sobre los temas para el seminario de último año de diversificado.
5. Indicar a los funcionarios de las direcciones departamentales y supervisores sobre la posibilidad de que se impartan clases de mecanografía en computadoras con el debido programa.
6. En el año 2004 se sugiere continuar con el procedimiento de incremento de cuotas seguido hasta la fecha, con un 15% de incremento de acuerdo con la normativa vigente. Esto es debido a que los colegios necesitan anunciar desde ya las cuotas para el 2005, especialmente los que tienen ciclo internacional. Para ello, las direcciones departamentales deberán agilizar el proceso de recepción, análisis de expedientes y resolución.
7. Una de las recomendaciones de mediano plazo es referente al aumento de información para los padres de familia y público en general. Entonces, a partir del segundo semestre del 2004 los colegios deberán publicar su misión como establecimiento, sus métodos educativos y objetivos que persiguen para el año lectivo correspondiente<sup>44</sup>. Asimismo es necesario que suscriban un convenio

---

<sup>44</sup> En cuanto a publicación se entiende la disponibilidad de un folleto informativo sencillo que esté disponible para quien lo solicite en cada establecimiento educativo y éste deberá enviarse a la Dirección Departamental correspondiente para su información. No es necesario que se tenga autorización previa para hacer dicho folleto.

individual con los padres de familia, que incluya el compromiso de servicios por parte del colegio y el compromiso de los padres de hacer los pagos respectivos y de participar en el proceso educativo según cada colegio lo defina.

## **6.2. Recomendaciones de mediano plazo**

1. Para el próximo año se cambiará el esquema de administración y regulación de la educación privada de manera integral. El Decreto-Ley 116-85 deberá eliminarse, pues no existe actualmente justificación alguna para que se permita un incremento de únicamente 15% cada tres años. Esto es aún inferior a la inflación ocurrida en un período trianual. La consecuencia de dicha política ha sido el uso de alternativas de cobro, que hacen poco transparente la cuota escolar o el desfinanciamiento de los establecimientos educativos que al final redundan en una menor calidad educativa.
2. La orientación de la nueva política contemplaría que cada colegio publique su Visión, Misión, Proyecto Educativo, Metodología, Facilidades con que cuenta y sus indicadores básicos para informar adecuadamente a los padres de familia sobre qué pueden esperar de cada establecimiento educativo. Además, deberán firmar un convenio anual que establezca claramente la política de cuotas que se maneja en cada institución educativa. Lo importante es que existe una política de cuotas de largo plazo y que ésta sea de conocimiento del padre de familia cuando toma la decisión de inscribir a su hijo.
3. Durante el segundo semestre del año deberá organizarse la oficina de Educación Privada que definirá la política nacional respecto de la educación privada.
4. Es importante realizar una prueba nacional de evaluación del rendimiento escolar anualmente en todos los colegios privados, así como también en los estatales. Sin embargo, es necesaria una estrategia de comunicación adecuada que genere aliados para ello. Por ejemplo, hablar con las principales asociaciones de colegios privados para que apoyen dicho programa (Asociación de Colegios Privados, Asociación de Colegios Católicos, Asociación de Colegios Evangélicos). Es importante tener una estrategia de implementación de largo plazo, en donde año con año se vaya avanzando en el tema y finalmente en un plazo aproximado de cuatro años se llegue a una vinculación entre resultados de la prueba y acreditación o cierre de un establecimiento.
5. Una de las ideas para generar un ambiente propicio a la prueba sería lograr que las universidades otorguen becas a los alumnos que obtengan los mejores resultados en dicha evaluación.

## **6.3. Modificaciones legales**

Deberán modificarse las normas que dan lugar a cuellos de botella para el adecuado y ágil funcionamiento del sistema. A continuación se proponen las principales modificaciones que deberán realizarse:

La Ley de Educación Nacional debe responder a las necesidades de educación actuales. También debe contener principios y basar la regulación en los para mismos para alcanzar objetivos de largo plazo y de beneficio para todos los habitantes del país. En el corto plazo debe aprobarse un nuevo reglamento que responda a la ley vigente. Una vez reformada esta última, deberá aplicarse un nuevo reglamento también.

Por otra parte, dado que aún se aplica un reglamento que desarrolla una ley derogada, y que la actual Ley de Educación Nacional establece que “para normar el funcionamiento de los centros educativos privados, el Ministerio de Educación elaborará el reglamento respectivo” (inciso c del artículo 24), se propone la emisión de un reglamento para el subsistema de la educación privada, acorde con la legislación vigente y el proceso de modernización del ministerio. Dicho reglamento debe contener los requisitos únicos, exigibles y de observancia general, y los procedimientos y plazos para la autorización de centros educativos privados y su funcionamiento. El objetivo del mismo es que los interesados en operar un centro educativo privado conozcan a priori los requisitos que deben cumplirse, y éstos no sean impuestos arbitrariamente por las autoridades de turno. Para hacer transparente el trámite de la autorización, éste debe ser claro y sencillo. (Ver anexo número 1)

## 6.4. Cambios institucionales

### 6.4.1. Generalización del Programa de Evaluación del Rendimiento

El Despacho Ministerial debe coordinar con el Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar –PRONERE- la evaluación anual del rendimiento escolar de los alumnos de todos los centros educativos privados del país, tanto urbanos como rurales. Para llevarla a cabo el Ministerio de Educación podría contratar a un entidad ajena al mismo. Los centros educativos privados deben tener la obligación de cumplir con la evaluación de rendimiento que se practique.<sup>45</sup> La información que se obtenga a través de la evaluación deben ser usados por el Ministerio de Educación para elaborar las estadísticas necesarias, a fin de llevar un control de la calidad de la educación que se imparte en el país. Los objetivos de la evaluación deben ser: a) ayudar a mejorar la calidad y la equidad de la educación; b) proporcionar información al sistema educativo para tomar decisiones basadas en datos confiables y actualizados.

#### Cuadro 2

##### Medición de la calidad del rendimiento escolar

La propuesta de corto plazo es realizar una prueba en el año 2004 con el apoyo de la Universidad del Valle de Guatemala. La muestra deberá estar cuidadosamente diseñada para que refleje los distintos tipos de colegios que hay. Según Rubio<sup>46</sup>, la muestra deberá incluir:

- Muestra del área metropolitana (expandida)
- Muestra de las cabeceras departamentales (21)

<sup>45</sup> La obligación debe quedar plasmada en una norma –Acuerdo Gubernativo- para evitar acciones legales que pretenden interrumpir el proceso y evitar una evaluación a los centros educativos que son deficientes.

<sup>46</sup> Fernando Rubio, comentario del 12 de mayo de 2004.

Si se desea hacer una muestra por cada departamento, se seleccionarán 15 escuelas en cada uno de los 22 departamentos, lo que da 330 escuelas. Se harán las pruebas únicamente en colegios del área urbana.

El costo promedio de la prueba por escuela es de Q. 1,000 por nivel primario. Si se desea incluir también la secundaria el costo sería de Q. 1,000 adicionales. El presupuesto requerido sería de Q. 660,000 para cubrir el costo de realizar la prueba en todos los niveles.

Fuente: Fernando Rubio, consultor de MEDIR.

#### 6.4.2. Información a los padres de familia

Se requiere un sistema de información, en sustitución del procedimiento de aprobación de las cuotas escolares. El objeto de éste es informar a los padres de familia y a otras personas sobre las características de cada establecimiento, y obtener información sobre la calidad de sus servicios y de la educación que imparten, con el fin de facilitarles la toma de decisiones sobre el establecimiento más conveniente para educar a sus hijos. El sistema de información constituye un mecanismo que sustituirá al antiguo procedimiento de autorización de cuotas.

#### 6.5. **Propuesta de cronograma para la reforma**

A continuación se presenta una propuesta del cronograma que se sugiere seguir para llevar a cabo la reforma institucional y legal que se requiere para fortalecer la participación del sector privado en la educación, ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios que presta.

### ANEXO 1

#### **Propuesta de reglamento para la aprobación y funcionamiento de los establecimientos educativos privados**

##### **Objeto, fines y aplicación del reglamento**

El objeto del reglamento es normar el procedimiento para aprobar la apertura, cierre y reapertura de los establecimientos educativos privados, regular su funcionamiento y sancionar sus faltas. Sus disposiciones deben ser de observancia general y obligatoria para

todos los establecimientos educativos privados que funcionen en el territorio nacional.<sup>47</sup> El Despacho Ministerial debe ser el encargado de aplicar el reglamento a través de las Direcciones Departamentales de Educación.<sup>48</sup>

El reglamento que se emita debería perseguir los siguientes fines:

- a) Agilizar, simplificar y transparentar los trámites que gestionen los establecimientos educativos privados ante el Ministerio de Educación.
- b) Garantizar la seguridad jurídica respecto al funcionamiento de los establecimientos educativos privados en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.
- c) Uniformar los criterios de las autoridades educativas ante cualquier trámite relativo a los establecimientos educativos privados.
- d) Promover la calidad educativa impartida por dichos establecimientos.

### Procedimiento de aprobación

La aprobación para el funcionamiento de un centro educativo privado tiene dos etapas: a) primera etapa de aprobación de funcionamiento, y b) segunda etapa de aprobación de funcionamiento.

#### *a. Primera etapa de aprobación de funcionamiento*

El interesado (persona individual o jurídica) que desee prestar servicios educativos privados en el país debe participar en la *primera etapa de aprobación de funcionamiento* ante la Dirección Departamental de Educación en cuya jurisdicción vaya a operar el establecimiento. El solicitante deberá cumplir con informar a la Dirección Departamental en lo relativo a: **a)** documentos relativos a la estructura organizacional, perfil del personal docente y descripción de cada uno de los puestos; **b)** el proyecto educativo, en el cual se describan la visión, misión, filosofía, fines y objetivos del centro cuya aprobación se solicita; **c)** los listado de los planes y programas de estudio con los que el establecimiento educativo pretenda llevar a cabo el proceso de enseñanza-aprendizaje, así como las asignaturas que se esté en disposición de impartir, los niveles educativos y las carreras que se ofrecen; **d)** las jornada de labores que ofrecen, y **e)** la designación del lugar para recibir citaciones y notificaciones.

Presentada la solicitud respectiva junto con la información que se indica, la Dirección Departamental correspondiente tendrá un plazo perentorio para estudiar el expediente del establecimiento educativo de que se trate. Vencido este plazo, y si la solicitud cumple todos los requisitos, la Dirección Departamental debe comunicar al solicitante que puede continuar el trámite y que cuenta con un plazo de un año, durante el cual podrá iniciar la contratación de personal, bienes y de servicios, inscribir educandos, mejorar las condiciones de su establecimiento, etcétera. Durante el mismo, será objeto de supervisión

---

<sup>47</sup> Esto implica que los centros educativos privados que existen formalmente en la actualidad deben adecuarse al reglamento que se apruebe.

<sup>48</sup> Una forma de descentralizar las funciones de aprobación, supervisión y sanción de los centros educativos privados es delegando las funciones a las Direcciones Departamentales de Educación. Esto requiere la capacitación de las mismas, así como contar con un sistema general que permita la coordinación entre todas ellas.

por parte de la Dirección Departamental. Por otra parte, si el solicitante no cumple con presentar toda la información requerida, la Dirección Departamental lo razonará y devolverá el expediente al interesado para que solviente su situación.

**Cuadro 1**  
**Características de la primera etapa en el proceso de autorización**

- La Dirección Departamental *sólo verificará que el interesado cumpla con entregar la información solicitada*. Luego dispondrá de un año, contado a partir de la fecha en que se apruebe la primera etapa para el funcionamiento del centro, para comprobar la veracidad de la información presentada.
- En el caso de que la Dirección Departamental no se pronuncie en el plazo que señale el reglamento, *el solicitante interpretará este silencio como aprobación de la primera etapa de funcionamiento* (silencio administrativo en sentido positivo) y empezará a trabajar, quedando sujeto a la supervisión correspondiente. El funcionario responsable que no se pronuncie en el plazo señalado será.
- Durante el plazo de un año que dura la primera etapa de aprobación de funcionamiento el establecimiento educativo podrá prestar sus servicios *anunciándose como establecimiento educativo en la primera etapa de aprobación de funcionamiento y colocando una copia de dicha aprobación provisional a la vista del público*. De no hacerlo, tanto directores como dueños del mismo serán responsables, solidaria e ilimitadamente, y sancionados por la autoridad competente.
- Durante la vigencia de la primera etapa la Dirección Departamental correspondiente *deberá verificar la veracidad de la información que haya presentado el solicitante*, mediante una visita ocular durante cualquier día del año y sin previo aviso. Si el establecimiento educativo no está funcionando de acuerdo con los requisitos exigidos y con los documentos presentados, la Dirección Departamental deberá notificarle las observaciones y comentarios relativos a los errores o deficiencias que haya detectado, y el establecimiento educativo deberá solventar su situación. Si luego de llevada a cabo la verificación la Dirección Departamental da su visto bueno, el establecimiento educativo podrá solicitar a la misma la segunda etapa de aprobación de funcionamiento al vencimiento del plazo.
- La Dirección Departamental *podrá contratar los servicios de personas o entidades privadas* para que, bajo su supervisión, realicen la inspección ocular.
- Los establecimientos educativos privados que cumplan con los requisitos de la primera etapa de aprobación de funcionamiento deberán firmar un *convenio con los padres de familia*, en el cual se acuerde que, de no cumplir con los requisitos de la segunda etapa de aprobación de funcionamiento, serán los padres quienes trasladen a sus hijos a otro centro, liberando de esta forma al establecimiento educativo provisional de toda responsabilidad. De no existir dicho convenio, serán los establecimientos educativos quienes se encargarán de facilitar el traslado de los alumnos a los lugares seleccionados por los padres de familia.

Fuente: propuesta elaborada por CIEN.

*b. Segunda etapa de aprobación de funcionamiento o aprobación definitiva*

Cualquier establecimiento educativo privado, interesado en obtener la aprobación definitiva, deberá cumplir previamente con la primera etapa de aprobación, llenar el formulario de solicitud que le proporcione la Dirección Departamental de Educación correspondiente, estructurado como declaración jurada, y presentar información que contenga: **a)** la descripción detallada de los planes y programas de estudio, así como de las asignaturas, niveles educativos y carreras que se ofrecen; **b)** la descripción de las instalaciones y servicios que se prestarán; **c)** el informe preliminar sobre el tipo y estado del inmueble en que funcionará el establecimiento educativo, así como sobre las

condiciones de seguridad y sanitarias del mismo. Dicho informe deberá ser elaborado y avalado por un ingeniero civil o por un arquitecto; **d)** el anteproyecto de reglamento interno del establecimiento educativo; **e)** la resolución donde conste que la información presentada por el establecimiento educativo para obtener la aprobación provisional cumple los requisitos exigidos por el reglamento (informe de la inspección realizada).

**Cuadro 2**  
**Características de la segunda etapa de aprobación de funcionamiento**  
**o aprobación definitiva de acuerdo con la propuesta de reglamento**

- La *Dirección Departamental de Educación* correspondiente deberá resolver sobre la procedencia o no de la aprobación definitiva y notificará al interesado el sentido y contenido de la resolución dentro del plazo que se establezca.
- En el caso de que la Dirección Departamental no se pronuncie en el plazo señalado, el solicitante interpretará este silencio como aprobación provisional y empezará a trabajar (silencio administrativo en sentido positivo). El funcionario responsable que no se pronuncie en el plazo señalado será ser sancionado.
- La *aprobación definitiva* la otorgará la *Dirección Departamental respectiva mediante una resolución*. Una copia de la misma deberá ser colocada a la vista del público usuario del establecimiento educativo de que se trate.
- Los Directores Departamentales de Educación están obligados a enviar mensualmente al Ministerio de Educación la *información sobre el número de aprobaciones en primera y segunda etapa que hayan realizado, así como la demás información que le sea solicitada*.
- La aprobación definitiva se otorgará por *tiempo indefinido*<sup>49</sup>, y podrá suspenderse, temporal o definitivamente, cuando se presenten las circunstancias que se indiquen en el reglamento. *Dicha aprobación queda sujeta a la inspección periódica que realicen las Direcciones Departamentales de Educación*.

Fuente: propuesta elaborada por CIEN.

De los cambios y ampliaciones en un centro educativo

Cuando un centro educativo privado, en cualquiera de las etapas, cambie de director, cambie y/o amplíe la jornada de labores o los servicios educativos, o decida instalarse en otro lugar, su representante legal deberá *informarlo* por escrito a la Dirección Departamental de Educación correspondiente. El documento que contenga dicha información tendrá carácter de *declaración jurada*. La Dirección Departamental respectiva deberá verificar en cualquier momento si la información presentada por el centro educativo es verdadera y cumple con los requisitos que se exijan en el reglamento respectivo.

Facultades y obligaciones

Son facultades del Despacho Ministerial, de las Direcciones Departamentales de Educación y de los centros educativos en la primera o segunda etapa de aprobación:

**Tabla 1**  
**Facultades del Despacho Ministerial, de las Direcciones Departamentales de Educación**  
**y de los Centros Educativos de acuerdo con la propuesta de reglamento**

<sup>49</sup> Una vez está funcionando un centro educativo privado con autorización definitiva (por un tiempo indefinido), resulta innecesario el procedimiento para la renovación de la licencia de operación cada año.

Despacho Ministerial	Direcciones Departamentales	Centros Educativos
Aplicar el reglamento en la parte que le corresponde.	Aplicar el reglamento en la parte que le corresponde.	Realizar todo tipo de actividades y tomar las decisiones relacionadas con la prestación de servicios educativos, siempre que no contravengan las disposiciones contenidas en la ley y en el reglamento.
Subcontratar los servicios que a su juicio estime necesarios.	Autorizar o no la aprobación en la primera y segunda etapa, así como la reapertura de los establecimientos educativos privados y sus extensiones.	Informar sobre los cambios de director, personal docente, domicilio y jornada de labores que realice, así como de la ampliación de la jornada de labores y cambios en los servicios educativos que preste.
Revisar las normas para el funcionamiento de los establecimientos educativos, así como sugerir los cambios necesarios para el desarrollo y buen funcionamiento del sector.	Verificar, en cualquier momento, la veracidad de la información presentada por los establecimientos educativos privados.	Informar a la autoridad sobre el cierre voluntario, temporal o definitivo, de su respectivo establecimiento.
Monitorear el desarrollo de la educación privada a través de la medición del rendimiento escolar y de la recopilación de información estadística, con el objeto de fortalecerla, eliminar las barreras que impiden su buen funcionamiento, y proponer las fórmulas para solucionar los problemas que afronten.	Realizar en cualquier momento la supervisión de los establecimientos educativos privados, mediante visitas periódicas y aleatorias a los mismos.	Solicitar la apertura de extensiones de los centros educativos.
	Proporcionar capacitación o apoyo técnico a los establecimientos educativos privados que lo soliciten.	Solicitar la reapertura, cuando sus establecimientos hayan sido cerrados de manera temporal.
	Subcontratar los servicios que a su juicio estime necesarios.	

Fuente: propuesta elaborada por CIEN.

Son obligaciones del Despacho Ministerial, de las Direcciones Departamentales de Educación y de los centros educativos en la primera o segunda etapa de aprobación:

**Tabla 2**  
**Obligaciones del Despacho Ministerial, de las Direcciones Departamentales de Educación y de los Centros Educativos de acuerdo con la propuesta de reglamento**

Despacho Ministerial	Direcciones Departamentales	Centros Educativos
Cumplir el reglamento y vigilar para que los funcionarios del ramo y los centros educativos privados también lo cumplan.	Cumplir el reglamento y vigilar para que los funcionarios del ramo y los centros educativos privados también lo cumplan.	Prestar correctamente los servicios de enseñanza-aprendizaje, conforme a lo previsto en su proyecto de

Despacho Ministerial	Direcciones Departamentales	Centros Educativos
		educación.
Dotar de certeza jurídica, celeridad y simplicidad al procedimiento de aprobación y reapertura de los establecimientos educativos privados, y velar para que el mismo se cumpla.	Dotar de certeza jurídica, celeridad y simplicidad al procedimiento de aprobación de los centros educativos y reapertura de los centros educativos, y velar para que el mismo se cumpla.	Acatar y cumplir las leyes relativas a la educación y las disposiciones contenidas en el reglamento.
Publicar la información suministrada por los centros educativos privados, para poner en práctica el sistema de información.	Establecer y mantener una relación directa con los centros educativos privados, a fin de garantizar el desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje.	Notificar los cambios de director, personal docente, domicilio, jornada de labores y servicios.
Velar por la realización de la medición del rendimiento escolar.	Solicitar a cada centro educativo privado la información estadística del mismo, de acuerdo con lo que se establece en este reglamento, y enviarla al Despacho Ministerial.	Proporcionar la información que le sea requerida, relativa al desempeño de sus actividades.
Impulsar y desarrollar programas de capacitación y asesoría al personal de las Direcciones Departamentales de Educación, orientados al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el reglamento.	Conocer sobre el cierre voluntario de los establecimientos educativos.	Dar respuesta a las observaciones y recomendaciones que la autoridad les haya formulado.
Notificar y aplicar las sanciones establecidas en el reglamento a los centros educativos que hayan incurrido en alguna falta.		Formar parte del sistema de información y proporcionar la que el mismo les solicite para fortalecer dicho sistema.
Resolver sobre el cierre temporal o definitivo de los establecimientos de los centros educativos por incumplimiento de las disposiciones contenidas en el reglamento.		Facilitar la medición del rendimiento escolar según el esquema general aplicado a los centros educativos nacionales, tanto privados como públicos.
		Acatar y cumplir las sanciones que les imponga la autoridad correspondiente.

Fuente: propuesta elaborada por CIEN.

### Faltas de los centros educativos y sanciones a los mismos

En el reglamento también deberán incluirse normas referentes a las faltas que puedan cometer los representantes legales, propietarios o directores de centros educativos, en el ejercicio de sus funciones y cualquiera de las etapas de aprobación, que vulnere la adecuada prestación de los servicios educativos y las normas del reglamento. Se consideran faltas de los centros educativos:

- a) Realizar cambios de director, personal docente, domicilio y jornada de labores, ampliar la jornada de labores o la prestación de servicios educativos, sin cumplir los requisitos establecidos.
- b) Abstenerse de o negarse a proporcionar la información que le sea requerida.
- c) No tomar en cuenta las observaciones y recomendaciones que la autoridad educativa correspondiente les haya formulado.
- d) No notificar a la autoridad cuando es obligatorio hacerlo.
- e) Poner en funcionamiento extensiones del establecimiento educativo o reabrir sus instalaciones, omitiendo lo previsto en el reglamento.
- f) Abstenerse de anunciarse como centro educativo en la primera o segunda etapa del proceso de aprobación; de colocar la constancia de aprobación de la primera o segunda etapa en un lugar visible; o de proporcionar la información necesaria para elaborar el sistema de información.
- g) Negarse, sin causa justificada, a ser supervisados por la autoridad correspondiente y a cooperar proporcionando la información necesaria.
- h) Negarse a participar en el sistema de medición del rendimiento escolar.
- i) Proporcionar información falsa o que induzca a error.

Las Direcciones Departamentales podrán aplicar las siguientes sanciones: amonestación escrita, multa por reincidencia, cierre temporal de las instalaciones, cierre definitivo de las instalaciones, y cancelación de la licencia para operar. La multa será calculada en unidades de multa ajustables (UMAs). El valor de cada UMA será el equivalente en quetzales al valor de un dólar de los Estados Unidos de Norteamérica (US \$1.00). El pago de las multas se hará en quetzales, moneda de curso legal en Guatemala, aplicando el tipo de cambio para la venta que rija en el mercado el día en que se realice el pago. Las multas van desde 200 hasta 800 UMAs.

Cuando un centro educativo sea sancionado, sus representantes tendrán un plazo para alegar lo que a su derecho corresponda y aportar las pruebas que consideren pertinentes.

#### Del cierre de los establecimientos educativos privados

El cierre de un establecimiento educativo privado es la cancelación de sus actividades docentes, en forma voluntaria u obligatoria, temporal o definitiva.

**Cierre Voluntario:** ocurrirá cuando así lo decidan los propietarios de un centro educativo y lo comuniquen a la autoridad correspondiente. El cierre voluntario será **temporal** cuando los propietarios del establecimiento educativo tengan la intención de seguir prestando los servicios educativos, pero, debido a circunstancias ajenas a su voluntad, les sea imposible continuar con dicha actividad. Será **definitivo** cuando los propietarios convengan en no seguir prestando los servicios educativos y se liquide definitivamente el centro o decidan

fusionarse con otro. De cualquier manera, los servicios deben seguir prestándose hasta que haya concluido el ciclo escolar correspondiente.

**Cierre Obligatorio:** ocurrirá por disposición del Ministerio de Educación, a través del Despacho Ministerial, en virtud de la aplicación de la sanción a que el respectivo centro educativo se haya hecho acreedor. El cierre obligatorio será temporal o definitivo, dependiendo de las faltas en que incurra el centro educativo.

Cuando el Despacho Ministerial ordene o acepte el cierre de un establecimiento educativo, los servicios seguirán prestándose hasta que haya concluido el ciclo escolar correspondiente. Resuelto el cierre definitivo de un establecimiento educativo, si el centro educativo al que pertenezca no tiene otros, se liquidará el centro educativo de acuerdo con lo que al respecto establezcan sus estatutos o la ley.

El centro educativo cuyo establecimiento haya sido cerrado en forma temporal, obligatoria o voluntaria, que desee prestar de nuevo servicios educativos, deberá cumplir lo siguiente:

- a) Presentar la solicitud de reapertura a la Dirección Departamental de Educación correspondiente.
- b) Presentar un acta de declaración jurada, donde el o los dueños del centro manifiesten que cumplen con todos los requisitos establecidos en este reglamento para la reapertura.

El Ministerio de Educación, a través de la Dirección Departamental de Educación correspondiente, podrá verificar en cualquier momento la veracidad de la información presentada por el centro educativo.

## **Anexo 2**

### **Resultados del Grupo Focal con Directores de Establecimientos Educativos Privados**

Sus comentarios serán de mucha utilidad para enriquecer el análisis y propuestas que se están trabajando, con el fin de mejorar y fortalecer el marco legal e institucional que afecta a la educación privada.

1. Califique al Ministerio de Educación (Dirección Departamental respectiva) en los siguientes puntos:

	Excelente	Bueno	Regular	Malo	Total
a) Apoyo a la educación privada en el último quinquenio	0%	17%	58%	25%	100%
b) Aplicación del marco legal vigente en relación a la educación privada	0%	17%	67%	17%	100%
c) Esquema de supervisión vigente	0%	31%	69%	0%	100%
d) Organización del PRONERE en cuanto a la prueba de rendimiento	0%	40%	40%	20%	100%
e) sistema de información MINEDUC referente a la educación privada	0%	8%	15%	77%	100%
f) Aplicación de la regulación vigente sobre fijación de las cuotas escolares	0%	0%	23%	77%	100%

2. ¿Qué problemas enfrentan actualmente los establecimientos educativos privados para su apertura? (por favor enumerarlos en orden de importancia)

- Solicitan documentación no relevante que no da indicio de un proyecto educativo efectivo.
- Muy lento.
- Se debe inventar muchas cosas y caer en ilegalidades para lograrlo.
- Requisitos que se necesitan cuando aún el colegio está por abrirse.
- Falta de asesoramiento oficial.
- Documentación ficticia, cuota asignada con carácter de fija.
- Adecuación a las necesidades.
- Varios obstáculos más de forma que de fondo.
- Contar con las nominas de alumnos antes de contar con la aprobación de la institución
- Cuotas
- Requisitos de salud
- En Sacatepéquez no ponen muchos obstáculos. Es suficiente un dictamen de arquitecto de que el edificio es seguro y del director de sanidad de tener servicios adecuados, además de papelería.

3. ¿Qué problemas enfrentan actualmente los establecimientos educativos privados para su

- funcionamiento? ( Por favor enumerarlos en orden de importancia)
- Si llenan los requisitos del MINEDUC, no hay muchos problemas
  - Las cuotas que pone el MINEDUC son muy bajas
  - Constante ingerencia en el manejo de definición de cuotas
  - No autorización de cuotas justas de acuerdo al servicio de calidad
  - Ante todo, contar con la confianza y apoyo del ministerio
  - Trámites
  - Es importante presentar un expediente cada año con personal: currículum, cédula, cédula docente.
4. En su opinión, ¿cómo debería ser el marco legal para lograr el desarrollo de la educación privada? ( Por favor enumere las características fundamentales en orden de importancia)
- Actualizado y adecuado al sector
  - Ordene y actualizar la legislación
  - Respetar la naturaleza propia de las instituciones privadas
  - Políticas educativas amplias de acuerdo a la realidad guatemalteca.
  - Disposición claras, precisas y actualizadas
  - Legislación que permita la libertad de opción de los poderes de familia.
  - Comunicación.
  - Apoyo y capacitación.
  - Estudiar la situación actual para hacer algunos cambios.
5. ¿Qué impacto tiene la actual regulación de las cuotas escolares en desarrollo de la educación privada?
- Negativo. Los colegios privados no pueden ampliar sus servicios como desearían y deben acceder a formas alternativas para suscribir los cobros que hacen.
  - Es masiva e irreal a nuestra oferta de variados servicios.
  - Trascendental, es un problema que frena el desarrollo de magníficos proyectos.
  - Negativo para ofrecer mejores servicios.
  - Negativo, dificulta la superación de nuestras instituciones.
  - Muy negativo, por que otra vez se cae en ilegalidades para sobrevivir.
  - Limita el libre mercado, impulsa las formas creativas de cobro.
  - Debe tomarse en cuenta lo que el colegio ofrece y si cumple con lo que ofrece, para fijar las notas.
6. ¿Qué rol tiene la Dirección Departamental de Educación respecto de la educación privada?
- Mediador ante alguna queja de padres de familia.
  - Fiscalizadora
  - Mínimo.
  - Coordinar
  - Se siente que está ajena, se ocupan más de lo público.
  - De supervisión y regulación de procedimientos administrativos.

- Autorización de solicitudes de ampliación, títulos, etc.
  - Un rol fiscalizador y de información sobre lo que requiere el MINEDUC.
  - Pide estadísticas del rendimiento de los alumnos para ver si logran su meta.
7. ¿Qué apoyo recibe del Ministerio de Educación?
- No
  - Supervisión por sector.
  - Únicamente lo relativo a la autorización y supervisión.
  - Mínimo
  - Ninguno
  - Siempre me orientan en problemas con padres de familia.
8. ¿Recibe apoyo de capacitación para elevar la calidad educativa por parte del Ministerio de Educación?
- No
  - Ninguno
  - Únicamente lo relativo a la autorización y supervisión.
9. ¿Qué opinión tiene sobre la prueba de rendimiento que se ha aplicado en los últimos años?
- Una buena propuesta. Es importante hacerla siempre y cuando se conozcan los parámetros de evaluación
  - Debería ser más real y medir destrezas básicas de idioma y mate.
  - Excelente intento, bien organizado, que sigan adelante
  - Es necesaria, pero debe tener claro el contenido de las pruebas
  - Es importante definir previamente parámetros para la evaluación.
  - Nosotros efectuamos las pruebas aplicando las indicaciones del ministerio.
10. ¿Qué recomendaciones puede dar para mejorar la evaluación del rendimiento?
- Si definen lineamientos todos los colegios sentirían mas abiertos a participar sin sentirse fiscalizados ni amenazados.
  - Que sea contextualizadas
  - Que se realice con participación de educadores a todo nivel
  - Que se pongan parámetros con base a programas de contenidos oficiales de aplicación general y oficial
  - Posiblemente que los colegios puedan ayudar económicamente.
  - Primero, es necesario regular y/o crear planes adquiribles.
  - Tener bases comunes de alguna programación
  - Tener pruebas estandarizadas para los diferentes niveles
11. ¿Qué recomendaciones se pueden hacer para institucionalizar un sistema de información que permita conocer las características y programas de cada establecimiento educativo?
- Crear una página web, actualizarla constantemente, en donde todos podamos exponer y consultar información.

- Revisiones de coordinación
- Página Web
- Mantener comunicación y de regular frecuencia
- Que el rol del superviso no sea exclusivamente fiscalizador, sino de mayor contacto profesional.
- Reuniones de directores para compartir y crecer.
- Informar a través de sistemas electrónicos a cada colegio.