USAID DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA | Diálogo para la Inversión Social en Guatemala

ANALISIS DE POLITICA No. 7

Gratuidad en la educación: ¿Qué implica?

La gratuidad escolar no es sólo una intención, debe ser un conjunto de acciones específicas que eliminan barreras económicas a la educación y aseguran la calidad educativa.

La educación gratuita, un derecho humano

La Declaración Universal de los Derechos Humanos estableció que toda persona tiene derecho a la educación, que esta debe ser gratuita al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental y que la instrucción elemental será obligatoria[1]. Esta declaración desencadenó la validación del derecho de gratuidad en los servicios de educación[2]. Entre los años 60s y 90s, algunos países en vías de desarrollo y crecimiento moderado, como Costa Rica, fueron capaces de establecer una educación gratuita universal que eliminó para las familias el pago de cuotas escolares, gastos de infraestructura y pagos por actividades extracurriculares[3].

Durante las últimas dos décadas, diversos países han abolido las cuotas escolares para procurar una educación primaria universal. El compromiso internacional de la Educación Para Todos (EPT), suscrito por la mayoría de los países en el 2000, ha desatado reformas decisivas en las gratuidad escolar, especialmente en los países de África Sub-Sahariana[4]. Por ejemplo, en 1994, Malawi eliminó las cuotas escolares en primaria. Como consecuencia la matrícula bruta[5] pasó del 81% en 1993 al 133% en 1994[6].

Aunque la mayoría de los gobiernos se han concentrado en garantizar la gratuidad en el nivel básico de educación (9 años), por ser más accesible a los pobres y ofrecer la tasa de retorno más alta, otros países comienzan a ofrecer gratuidad en la secundaria. Recientemente el Ministerio de Educación de El Salvador, basado en un estudio de Cuentas Nacionales en Educación, decidió en el 2008 garantizar la gratuidad escolar en el nivel secundario, con un bono de gratuidad para 160,000 alumnos de secundaria[7].

En Latinoamérica, la gratuidad en la educación ha sido formalmente garantizada como derecho constitucional desde hace varias décadas. No existe un país en la región que mande el cobro de cuotas de inscripción. Como consecuencia, la región está muy cerca de conseguir una matrícula universal en el nivel de primaria, como lo muestran algunos casos en la Tabla 1[8] (pág. 2).

Según se muestra, los países han alcanzado como mínimo un 90% de inscripción neta al nivel primario. Esto significa que el acceso al nivel primario es muy amplio, especialmente en Ecuador y en Cuba, donde el 97% de los

[1]Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948, artículo 26.

[2]Watt, P., y Rowden, R. (2002). *User fees: The right to education and health denied* (Po icy Brief para la Sesión Especial de NNUU sobre la Niñez). Nueva York: Coa i-tion for Health and Education Rights.

[3]Kattan, R.B. (2006). *Implementation of free basic education policy* (Education Working Paper Series, No. 7). Washington, DC: Banco Mundial.

[4]UNESCO (2009). *Overcoming inequality: why governance matters.* EFA Global Monitoring Report. Paris, Francia: UNESCO.

[5]Matrícula bruta se refiere al total de niños y niñas inscritos, como proporción de aquellos con la edad adecuada para un nivel específico. Dado que incluye estudiantes en sobreedad, puede ser mayor al 100%.

[6]Kattan, *Op. cit.*

[7]Ana Florez, comunicación personal; MINED (2007). *Cuentas Nacionales de Educación, Visión General 2007*. San Salvador, El Salvador: Ministerio de Educación, Gobierno de El Salvador.

[8]EQUIP2 (2007). *Knowledge Map: free primary education (FPE) and school fees in developing countries*. Washington, DC: USAID.

Este documento está disponible en línea en:

www.proyectodialogo.org/documents/educacion/politica_gratuidad_07.pdf

alumnos en edad para comenzar primaria se inscribieron en el 2006. Se podría afirmar que una posible consecuencia de la gratuidad escolar ha sido el alto acceso a la educación primaria en Latinoamérica.

Tabla 1: Acceso escolar y tasa de terminación

País	TIN primaria 1999 (%)	TIN primaria 2006 (%)	TT 5º primaria 2005 (%)	TIN secundaria 2006 (%)
El Salvador	-	94	72	54
Guatemala	82	94	69	38
Honduras	-	96	83	-
Nicaragua	76	90	54	43
Ecuador	97	97	77	57
Cuba	97	97	97	87
América Latina	93	95	88	70

Notas: ***TIN (Tasa de Inscripción Neta):*** relación que existe entre el número de niños inscritos en un ciclo o nivel en la edad escolar oficial y la población total comprendida en esa edad o edades, expresado como porcentaje. ***TT (Tasa de Terminación):*** conjunto de graduados del 5o. Grado expresado como porcentaje de la población en edad teóricamente correspondiente a la terminación en ese grado. (Institut de Statistique de UNESCO)

Fuente: UNESCO (2009). *Overcoming inequality: why governance matters.* EFA Global Monitoring Report. Paris, Francia: UNESCO.

Sin embargo, existen también evidencias de que en la región se cobran cuotas de inscripción y colegiaturas, aunque estas no sean formalmente reconocidas o mandadas[9]. Es aquí donde el concepto de gratuidad debe cuestionarse a fondo y definirse cuidadosamente en cada país. Las cuotas indirectas u ocultas, en forma de cobros por uniformes, libros, mantenimiento y otros en las escuelas, originan gastos familiares directamente asociados a la educación.

Gratuidad de la educación en Guatemala

En Guatemala, como en otros países, se reconoce la responsabilidad del Estado de ofrecer una educación gratuita. El artículo 74 de la Constitución Política de la República[10] establece que:

"Los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica, dentro de los límites de edad que fije la ley.

La educación impartida por el Estado es gratuita.

El Estado proveerá y promoverá becas y créditos educativos..."

Otras normas también afirman la gratuidad de la educación. Tal es el caso de la Ley de Educación Nacional[11] que en consonancia con lo preceptuado por la Constitución y por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, afirma en su Artículo 1 que la educación es un derecho inherente a la persona humana y una obligación del Estado, y en su Artículo 33 indica que es obligación del Estado *"Propiciar una educación gratuita y obligatoria dentro de los límites de edad que fija el reglamento de esta ley"*.

El Acuerdo Gubernativo No. 226-2008[12] reafirma que la prestación del servicio público de educación es gratuito, y destaca que el ingreso, inscripción y permanencia en los centros educativos oficiales de preprimaria, primaria y nivel medio no están sujetos, condicionados, ni relacionados con ningún pago obligatorio ni voluntario. El Acuerdo Ministerial 1492-2008[13] del Ministerio de Educación (MINEDUC) establece el fondo rotativo de la gratuidad y norma su aplicación para cubrir el pago de servicios básicos de agua, energía eléctrica, enlaces dedicados a internet, suministros de oficina y didácticos, mantenimientos y remozamientos menores y otros gastos de operación en las escuelas, otrora cubiertos con aportaciones de las familias.

Contradictoriamente, el Acuerdo Gubernativo 226-2008 no dejó sin efecto el Acuerdo Presidencial No. 399 (ver Recuadro 1), pues en su artículo 4 señala que lo dispuesto no impide

Recuadro 1: Normas sobre cobro de fondos en establecimientos educativos

El 7 de diciembre de 1968 fue emitido el Acuerdo Presidencial No. 399 "Reglamento de Recaudación de Fondos en los Establecimientos Educativos de la República", que estableció los procedimientos para fijar cualquier cuota o contribución en establecimientos educativos oficiales de preprimaria, primaria y media. Este Acuerdo reconoció la necesidad de reglamentar las recaudaciones por concepto de refacción escolar y colectas especiales en los establecimientos oficiales, tanto para salvaguardar la honorabilidad de los planteles como para satisfacción de los padres de fami ia. Según esta norma las cuotas debían ser autorizadas por el Ministerio de Educación.

En enero de 1988, se emitió el Acuerdo Ministerial No. 185, que autorizó el Instructivo de los Comités de Finanzas de los centros educativos oficiales y la ap icación de los fondos bajo responsabilidad de estos comités. Aquí se identifica a los fondos producto de las recaudaciones en los centros educativos oficiales como "fondos de ingresos privativos".

[9]Kattan, R. B., y Burnett, N. (2004). *User fees in primary education.* Washington, DC: Banco Mundial.

[10]Vigente desde el 14 de enero de 1986.

[11]Congreso de la República de Guatemala, (1991). *Decreto Legislativo 12-91*, emitido el 12 de enero de 1991.

[12] Presidencia de la República de Guatemala, Acuerdo Gubernativo No. 226-2008, emitido el 12 de septiembre de 2008. Disponible en: http://www.mineduc.gob.gt/

[13]Ministerio de Educación de Guatemala, (2008). *Acuerdo Ministerial No. 1492-2008*, 12 de septiembre de 2008. Disponible en: http://www.mineduc.gob.gt/EscuelasGratuitas/unidad_gratuidad.pdf.

las contribuciones, aportes o donaciones de terceros, siempre que las mismas no provengan de las familias de los centros educativos públicos e indica que "no es óbice" para los ingresos derivados de los rubros que contempla el artículo 89 de la Ley de Educación.

La acción emprendida por Guatemala a partir de la emisión del Acuerdo 226-2008 es una oportunidad para ampliar y garantizar el acceso a la educación, siempre y cuando se resuelvan las inconsistencias de orden legal y se consideren los efectos e impactos que derivan del acuerdo.

¿Cuáles son los temas en discusión?

Más allá de las condiciones jurídicas bajo las que se establece y reafirma la gratuidad de la educación en Guatemala, deben considerarse las implicaciones económicas y de política que ello pueda tener, así como sus efectos sobre la demanda y la oferta de educación. Aunque es amplia la literatura relevante, lamentablemente poca de ella se refiere específicamente a Latinoamérica. Aquí se hace una revisión de los principales elementos a considerar.

¿Dónde está y cómo atender una nueva demanda?

Una de las consecuencias de aplicar políticas de gratuidad de la educación es el aumento drástico de la demanda, especialmente en el nivel de educación primaria. Por ejemplo en Lesoto, el nivel de inscripción en primaria pasó del 60% en 1999 al 80% en el 2000[14], luego que el gobierno declarara la gratuidad escolar. En Burundi, la inscripción aumentó un 88% en el primer grado de primaria después de anunciar la prohibición de cuotas escolares[15]. Estos ejemplos muestran un extremo que se presenta principalmente en África, en donde la mayoría de los países no ofrecían un servicio escolar gratuito y en donde las cuotas eran obligatorias.

En Guatemala no es probable que la demanda aumente tanto en la primaria, pues la cobertura neta de primaria ya había alcanzado 94% en 2006 y el número de niños en edad escolar fuera del sistema disminuyó de 299,000 a 82,000 entre 1999 y 2006[16].

En preprimaria y secundaria sí es posible un aumento considerable en la demanda, puesto que el país cuenta con tasas de inscripción neta de las más bajas en la región en estos niveles. Según la Tabla 1, el porcentaje de inscripción en educación media en 2006 era de 38%, siendo mucho más alta en los países vecinos (Cuba 87%, El Salvador 54% y Ecuador 57%).

Recuadro 2: ¿Qué dice la ley?

El Régimen Económico Financiero para la Educación Nacional está constituido con los siguientes recursos:

a) Recursos financieros no menores del 35% de los ingresos ordinarios del presupuesto general del Estado incluyendo las otras asignaciones constitucionales.

b) Recursos provenientes de donaciones, aportes, subvenciones y cualquier otro tipo de transferencias corrientes y de capital, que provengan de personas individuales o jurídicas, nacionales o internacionales. Las transferencias provenientes de personas individuales o jurídicas, privadas, son deducibles del impuesto sobre la Renta.

c) Fondos privativos provenientes de cuentas escolares y actividades de autofinanciamiento que realizan las comunidades escolares de conformidad con el Acuerdo Gubernativo 399 del 3 de Octubre de 1968.

d) Los fondos obtenidos por concepto de cuotas de Operación Escuela, deberán destinarse para financiar reparaciones de los centros educativos. Estos recursos serán administrados en concepto de fondo privativo, por los Comités de Finanzas de cada escuela.

e) Aportes económicos de las municipalidades destinados para programas de inversión y/o funcionamiento.

f) Otros que se obtengan de actividades de diverso financiamiento.

Fuente: Ley de Educación Nacional, Título XI (Régimen Económico y Financiero), Artículo 89 (Recursos Económicos Financieros).

USAID/Diálogo para la Inversión Social

[14]Kattan, *Op. Cit.*

[15]Miller-Grandvaux, Y. & Feezel, C. (2005). *Burundi Education Assessment.* Washington, DC: USAID.

[16]UNESCO, *Op. Cit.*

USAID/Diálogo para la Inversión Social

Además de gratuita y obligatoria, la educación debe ser de buena calidad

La gratuidad escolar tiene implicaciones para la calidad educativa. Esta relación no se ha estudiado muy a fondo, sin embargo hay evidencia que sugiere que no está exenta de problemas. Los pocos estudios realizados muestran que, en general, la introducción de medidas de gratuidad lleva en el corto plazo a una disminución en el nivel de aprendizaje de los alumnos. En Uganda, la probabilidad de que un alumno pudiera leer una oración completa disminuyó entre un 11% y un 20% para aquellos que provenían de hogares de extrema pobreza[17]. Cabe notar que la ampliación de cobertura que conlleva una política de gratuidad generalmente abre el acceso a estudiantes con mayores desventajas sociales, lo que puede incidir en el resultado descrito.

Las acciones que buscan garantizar el derecho a la educación destacan preguntas sobre si los gobiernos han hecho todo lo que debían, para permitir a las nuevas generaciones aprender lo que necesitan saber. En algunos casos la disminución en la calidad educativa ha ocasionado que aquellos padres de familia que cuenten con los recursos opten por transferir a sus hijos a las escuelas privadas[18]. A la vez, varios países han tenido mucho éxito en mantener una oferta educativa gratuita de alta calidad. Un estudio de 9 países y 1 estado[19] que cuentan con un sistema de educación exitoso, encontró varias características que todos compartían. Una de ellas era, a excepción de Kerala, la gratuidad escolar[20].

Como resultado de la disminución de la calidad educativa, las tasas de deserción y repitencia han aumentado en algunos países después de instituir la gratuidad. Al bajar la calidad, lo más probable es que los niños repitan el grado porque no han podido desarrollar las destrezas necesarias para ser promovidos. Cabe señalar que, si las demandas de oportunidades de aprendizaje que aumentan paralelamente con la implantación de la gratuidad no se ven satisfechas, los niños desertan o sus padres los retiran de la escuela, en el peor de los casos.

Otro motivo del incremento en la tasa de deserción es el costo de oportunidad perdida que las familias experimentan al inscribir a sus hijos en la escuela, en vez de contribuir al ingreso familiar mediante un sueldo o su trabajo en la producción familiar. Esto es especialmente notable si la calidad de la educación es baja y si los padres no valoran la educación que reciben sus hijos. En un estudio reciente el 59% de los padres entrevistados declararon que la razón principal por la cual sus hijos habían abandonado la escuela era el costo económico familiar[21].

Por último, el resultado de una deserción temprana significa una educación básica incompleta. Este efecto se manifiesta en diversos países de Latinoamérica, como se puede observar en la Tabla 1. Cuba y Honduras, por ejemplo, presentan los niveles de terminación más altos: 97% y 83% respectivamente, de aquellos alumnos que se inscribieron en primaria, terminan el 5° grado. En Guatemala, sólo el 69% de los alumnos de primaria completan el 5° grado, estando este porcentaje por debajo del promedio regional, que es de 88%. La tabla 1 también expone cómo las tasas de terminación hasta el 5° grado son más bajas que las tasas de inscripción, indicando que estos sistemas educativos no son capaces de retener a todos los alumnos inscritos en el ciclo de primaria, lo que causa una deficiencia en el aprendizaje de los alumnos y en los niveles de alfabetización.

En suma, estas evidencias subrayan que la abolición de las cuotas escolares, aunque es una medida positiva, no carece de importantes secuelas que, de no ser atendidas proactivamente, podrían contradecir el propósito principal de la reforma, que busca educar con una alta calidad a toda la población, gratuitamente y en todo el nivel básico.

[17]Grogan, L. (2006). *Who benefits from universal primary education in Uganda?* Guelph, ON: Universidad de Guelph.

[18]Watt y Rowden, *Op. Cit.*

[19]Los países en este estudio son: Cuba, Costa Rica, Barbados, Botswana, Mauritania, Zimbabwe, Sri Lanka, Malasia, Kerala (un estado en la India) y Corea.

[20]Mehrotra S. (1998). *Education for All: Policy Lessons from High-Achieving Countries.* International Review of Education. Vol. 44, No. 5/6, pp. 461-484.

[21]EQUIP2, *Op. Cit.*

Temas de discusión en el caso de Guatemala

¿Qué es lo que dictan los nuevos decretos y cuál es la práctica?

Las normas legales puestas en marcha dictan que la educación debe ser gratuita con el fin de brindar las mismas oportunidades a todos los habitantes del país, y van más allá de enunciar dicha gratuidad, pues describen con precisión los gastos que cubrirá el Ministerio de Educación (pagos de operación de cada escuela y sus materiales). Esto significa que el gobierno cubrirá los servicios básicos como agua, luz y teléfono. Además, certifica que cada director recibirá un anticipo para cubrir los gastos de compra de materiales y suministros no incluidos en la valija didáctica, remozamiento escolar y extracción de basura, entre otros. El fondo de gratuidad prevé que cada escuela recibirá un mínimo de Q40 por alumno inscrito en los centros de preprimaria y primaria, y Q100 por alumno que curse el nivel medio. Esta cuota podrá ser mayor a lo indicado anteriormente, dependiendo de las necesidades de cada escuela.

En resumen, el Ministerio de Educación se compromete a pagar los gastos de operación del establecimiento escolar para que los alumnos asistan, permanezcan y aprendan. También ha quedado prohibido cobrar a los padres de familia cualquier tipo de pago obligatorio o voluntario por uniformes, libros de texto o materiales didácticos[22]. Adicionalmente se prevé la asignación de recursos por concepto de programas de apoyo.

Es importante analizar si el nuevo monto que el gobierno otorgará a las escuelas por alumno reemplazará las cuotas ocultas que los padres solían dar. Por ejemplo, un estudio del Banco Mundial encontró que las cuotas indirectas varían considerablemente en cada país. Según el mismo, las cuotas para uniformes variaban de US$14 en Camerún a US$65 en Ecuador, mientras que las cuotas para la asociación de padres variaban de US$10 anuales en Ecuador a US$35 en Serbia. Por su parte, las cuotas para actividades escolares variaban aproximadamente de US$15 anuales en Indonesia a US$64 en El Salvador[23].

Anterior a los acuerdos mencionados, la práctica en referencia a las cuotas indirectas escolares en Guatemala ha sido diferente. Estas prácticas podrían ser la causa de los acuerdos de 1968 y 1988 que permitían a las escuelas cobrar cuotas. El mismo estudio referido en el párrafo anterior, encontró que Guatemala, al igual que Honduras, Rusia y Bolivia, tenía cuotas no-oficiales para libros de textos[24]. Igualmente, la compra de uniformes era obligatoria en algunas escuelas y comunes las contribuciones por parte de las juntas de padres[25]. Por último, se encontró que en algunas zonas rurales las escuelas aceptaban contribuciones en especie por el pago de la educación primaria por alumno de hasta Q400, lo que equivalía a 20 días de trabajo en el campo[26].

Ahora el reto para Guatemala será verificar el cumplimiento de los nuevos acuerdos de gratuidad y eliminar las prácticas de cobros en las escuelas donde tradicionalmente se usaban. Sin embargo, también resultará importante analizar qué porcentaje del dinero otorgado a las escuelas se podrá utilizar en el desarrollo de las capacidades institucionales para responder a los cambios desencadenados por la gratuidad escolar.

¿Qué se necesita hacer?

Decidir la implementación inicial de una estrategia de gratuidad de la educación es, sin lugar a dudas, un paso importante en cualquier país. No obstante, garantizar su sostenibilidad es un esfuerzo que exige la realización de una serie de acciones, mismas que se discuten a continuación.

USAID/Diálogo para la Inversión Social

[22]Ministerio de Educación de Guatemala, (2009). "Gobierno establece escuelas gratuitas." *Portal Educativo de Guatemala.* Disponible en: http://www.mineduc.gob.gt/default.asp?noticia=375 [Accedido Marzo 21, 2009].

[23]Kattan, *Op. Cit.*

[24]Kattan, *Ibid.*

[25]Kattan y Burnett, *Op. Cit.*

[26]Watt y Rowden, *Op. Cit.*

Uno de los mayores riesgos de la gratuidad escolar es el deterioro de la calidad educativa. Dicha política debe acompañarse con intervenciones enfocadas en sostener y mejorar la calidad, como el reforzamiento de la capacidad docente para manejar grupos más grandes y diversos de estudiantes.

Desarrollar un plan presupuestal de mediano y largo plazo, para garantizar la disponibilidad de recursos y para monitorear su uso

La declaración de la gratuidad escolar reafirma un derecho humano que todos los países deben garantizar a sus ciudadanos. Desafortunadamente, el costo de este tipo de reformas es alto en la mayoría de los casos, y debe ser planeado cuidadosamente para garantizar su cumplimiento sostenido. Los gobiernos que se proponen estas reformas deben considerar un plan que garantice que las acciones también se verifiquen en el mediano y largo plazo. Esto exige anticipar de dónde van a salir los recursos para cumplir con el compromiso de gratuidad.

Por ejemplo, varios gobiernos han transferido recursos de otros sectores del presupuesto gubernamental. Costa Rica transfirió un porcentaje de su presupuesto militar al presupuesto de educación para apoyar el gasto que generó la gratuidad[27]. Además, varios expertos afirman que para que los gobiernos puedan cumplir con este tipo de compromiso deben asignar un mínimo del 3% del PIB al sector de educación[28]. En el caso de Guatemala, el Ministerio de Finanzas aprobó un 3.2% del PIB para educación en el 2008. Sin embargo, ya desde 1991 la Ley de Educación Nacional propone en su artículo102 incrementar el presupuesto de educación hasta alcanzar el 7% del PIB[29].

El costo de la implementación es otro factor que se debe tomar en cuenta cuando un gobierno toma la decisión de ofrecer una educación gratuita. Es importante calcular el gasto que ocasionará la transferencia de los montos prometidos a cada establecimiento escolar y procurar eficiencias en la misma. En algunos países los costos de implementación han resultado mayores al monto programado para cubrir la nueva reforma[30]. El Acuerdo 1492-2008 del Ministerio de Educación en Guatemala indica que el dinero se transferirá a las direcciones departamentales de educación, pero no menciona el gasto que esta transferencia ocasionará, al igual que el gasto de operación en los varias oficinas departamentales en manejar estos recursos. Por lo tanto, es recomendable que este gasto de implementación se incluya en el presupuesto de la gratuidad.

Para verificar que el dinero y los materiales didácticos estén llegando a las escuelas, se podría incluir en el plan de implementación una Encuesta de Rastreo del Gasto Público (ERGP). Esta encuesta podría descubrir los errores en el sistema de implementación, los cuales se podrían solucionar a tiempo. Por ejemplo, el gobierno de Sierra Leona utilizó una encuesta de este tipo y descubrió que los subsidios escolares económicos no estaban llegando en su totalidad a las escuelas, pues en promedio las escuelas únicamente recibían el 88% de lo prometido[31]. Este hallazgo permitió al gobierno rectificar el error. La ERGP podría servir como un sistema de monitoreo y rendición de cuentas, y sería de alta utilidad para verificar que los subsidios y materiales didácticos lleguen en su totalidad a todas las escuelas.

En el caso de Guatemala es importante asegurar que se tienen respuestas a varias preguntas clave sobre los recursos económicos necesarios para la implementación de la gratuidad escolar. Entre estas preguntas se incluyen las siguientes: 1) ¿Se ha estimado con detalle cuál será la demanda para los siguientes años derivada de la aplicación de la gratuidad? 2) ¿Se han tomado en cuenta inversiones paralelas para asegurar la calidad educativa frente al incremento de la matrícula? 3) ¿Cuál será la estrategia para lograr la calidad en el gasto, evaluación y rendición de cuentas? 4) ¿Qué pasará si el crecimiento económico del país no permite la aplicación presupuestaria necesaria para cumplir con la gratuidad? ¿Se debería recurrir al endeudamiento en tales circunstancias y cuáles serían sus consecuencias? 5) Finalmente, ¿se podrá modificar el acuerdo de gratuidad si los recursos no son suficientes y ajustar la medida o las necesidades reales?

[27] Watt y Rowden, *Ibid.*

[28] Watt y Rowden, *Ibid*.

[29] Congreso de la República de Guatemala, *Op. Cit.*

[30] Kattan y Burnett, *Ibid.*

[31] Kpaka, S., y Klemm, J. (2005). "Sierra Leone. Expenditure tracking: Detecting leakages at primary schools." En: *Stealing the future. Corruption in the classroom: Ten real world experiences.* Ber in: Transparency International.

Incrementar la calidad escolar para retener a los alumnos inscritos e incentivar la inscripción de aquellos fuera del sistema

Como se mencionó anteriormente, uno de los mayores riesgos que acompañan a la gratuidad escolar es el deterioro de la calidad del sistema educativo. Algunos estudios indican que el aumento en el número de alumnos en las aulas es una de las causas que dañan la calidad escolar y que aquellos sistemas educativos exitosos tienden a tener clases pequeñas[32]. Por ese motivo, la gratuidad escolar debe acompañarse con intervenciones directamente enfocadas en sostener y mejorar la calidad, como puede ser el reforzamiento de la capacidad de docentes para manejar grupos más grandes de estudiantes y para servir a grupos más diversos de alumnos. Diversos gobiernos han creado programas de capacitación docente para apoyar en los cambios ocasionados por políticas de gratuidad. Tales programas se deben crear cuidadosamente ya que su pobre planeación y bajos recursos han resultado en capacitaciones ineficaces en varios países[33].

La corresponsabilidad de maestros y directores es un aspecto que la literatura internacional no ha explorado muy a fondo, pero que merece atención en el marco de la gratuidad. El involucro y responsabilidad de docentes y directores con respecto a los recursos para la gratuidad debiera asociarse a la calidad educativa, que es su misión principal, no únicamente en relación a los gastos de infraestructura y servicios. Por ejemplo, el programa de gratuidad podría promover el compromiso de los docentes a ofrecer tutoría a aquellos alumnos que la necesiten, así como a aprender e introducir nuevas practicas pedagógicas, recomendaciones de evaluación y otras.

Finalmente, no hay que olvidar lo que ya muestra la literatura internacional: aún después de implementar políticas de gratuidad escolar persisten niños que no se inscriben en la escuela por diversas razones culturales, sociales y económicas, y que requerirán una atención específica[34]. Es aquí donde la política de gratuidad puede asociarse a otras iniciativas, tales como los programas de transferencias condicionadas en efectivo que, como en Guatemala, usualmente se vinculan a la inscripción y permanencia escolar y el uso de servicios de salud.

Estos programas de bonos complementarios han demostrado ser bastante efectivos en el incremento en las tasas de permanencia escolar, especialmente en México y Brasil[35]. El programa Oportunidades en México incrementó en un 3.4% la inscripción escolar, principalmente entre las niñas de 6° grado[36]. En Guatemala, datos preliminares para el 2008 sugieren que el programa Mi Familia Progresa también ha impulsado el aumento en la inscripción, pero deberá esperarse a tener datos de matrícula precisos para 2009 antes de poder afirmarlo.

Establecer un sistema de monitoreo, auditoría social y corresponsabilidad por parte de los padres de familia

En los sistemas educativos que están promoviendo la gratuidad escolar, como es el caso de Guatemala, debería involucrarse a los padres de familia. Se ha demostrado que cuando los padres de familia no contribuyen económicamente a la escuela, su interés y participación en la educación de sus hijos y/o el funcionamiento de la escuela disminuyen considerablemente[37]. Cuando los costos escolares se redujeron en México y Kenia, hubo un impacto desfavorable en la participación de las familias. Por ejemplo, promover la auditoría social, con el fin de monitorear el funcionamiento en la escuela, puede ser una forma de mantener el interés de los padres y la comunidad e involucrarlos en el proceso de aprendizaje de sus hijos. Vista así, la política de gratuidad escolar involucra y hace responsable a todas las partes y no únicamente al gobierno.

USAID/Diálogo para la Inversión Social

[32]Mehrotra, *Op. Cit.*

[33]Kunje, D. (2002). "The Malawi integrated in-service teacher education programme: An experiment with mixed-mode training". *International Journal of Educational Development,* 22, 305-320.

[34]EQUIP2, *Op. Cit.*

[35]Kattan, *Op. Cit.*; UNESCO, *Op. Cit.*

[36]Glewwe, P., y Kremer, M. (2005). "Schools, teachers, and education outcomes in developing countries." En E. A. Hanushek y F. Welch (Eds.), *Handbook of the Economics of Education (en prensa)*. Amsterdam: North-Holland.

[37]Glewwe y Kremer, *Ibid.*

USAID/Diálogo para la Inversión Social

La serie ANÁLISIS DE POLÍTICA busca diseminar información y análisis sobre política pública en salud y educación que ayude a los responsables de la toma de decisiones, analistas y ciudadanos a tener posiciones mejor informadas sobre aspectos críticos para el desarrollo social en Guatemala.

El material aquí presentado fue preparado por Eva Grajeda y Herminia de Muralles para el proyecto USAID/Diálogo para la Inversión Social en Guatemala.

Esta es una publicación del proyecto USAID/Diálogo para la Inversión Social en Guatemala, bajo la Orden de Trabajo EDH-I-02-05-00024-00, y en apoyo al Objetivo Estratégico 3 de USAID, *Inversión social: personas más sanas y con mejor nivel de educación*.

Las opiniones expresadas en este trabajo no necesariamente reflejan la posición de USAID.

Encargado de edición:
Félix Alvarado.

Abril, 2009

Enlazar los sistemas de información

Cualquier reforma educativa debe contar con un sistema de información fidedigno para el monitoreo, la planeación y el diseño. Acciones como el Conteo Rápido de Matrícula y los Censos de Matrícula, y recursos como la Plataforma Integrada de Información Social, de la cual el MINEDUC es precursor, son elementos esenciales para la toma de decisiones basadas en datos reales, la planificación y el monitoreo, así como para promover la transparencia y evaluar los resultados de la política de gratuidad, y para introducir los ajustes pertinentes.

Conclusión

La gratuidad en la educación es un derecho humano. Sin embargo, la política de gratuidad debe reflejar más que dicha aspiración, para garantizarla como resultado de la concatenación cuidadosa de intervenciones jurídicas, financieras y programáticas orientadas a reducir las barreras financieras a los servicios educativos, mientras se sostiene y mejora la calidad de la educación.

El gobierno guatemalteco puede encabezar en Latinoamérica un modelo exitoso para concretar la gratuidad educativa, si se planea cuidadosamente y se toman en consideración los retos a la calidad: la enseñanza en aulas con mayor número de alumnos y grupos más heterogéneos, la necesidad de capacitar a los docentes e involucrar a los padres, un presupuesto realista y sustentable a largo plazo, programas de apoyo complementarios, el monitoreo, la ampliación de la auditoria social y el enlazamiento de los sistemas de informática, entre otros. Con ello, no únicamente se estará ofreciendo una educación gratuita, sino también una educación de calidad, en donde la inversión en educación se pueda transformar en crecimiento económico y en oportunidades de desarrollo humano[38].

Este documento está disponible en línea en:
www.proyectodialogo.org/documents/educacion/politica_gratuidad_07.pdf

Para más información, comuníquese con nosotros

Proyecto USAID/Diálogo para la Inversión Social en Guatemala

6 Avenida 20-25 Zona 10, Edificio Plaza Marítima Nivel 5, Oficina 5-4

Ciudad de Guatemala, 01010, Guatemala

Teléfono: +502-2380-6100

Fax: +502-2380-6101

Correo electrónico: informacion@proyectodialogo.org

Web: www.proyectodialogo.org

[38]Hanushek, E. y Woßmann, L. (2007). *School quality and development.* Presentación en la conferencia anual de CIES, Baltimore, Maryland.