



GRAN CAMPAÑA NACIONAL POR LA EDUCACION



INFORME SOBRE Resultados de la Auditoría Social de Programas y Servicios del Ministerio de Educación, 2008



Guatemala, noviembre de 2008

Con el apoyo de la
Fundación Konrad Adenauer





Gran Campaña Nacional por la Educación

INFORME DE RESULTADOS

Auditoría Social de Programas y Servicios
del Ministerio de Educación, 2008

Guatemala, noviembre de 2008



Esta investigación fue realizada con el apoyo de:



USAID | GUATEMALA



Academy for Educational Development

Connecting People > Creating Change



La publicación del documento es apoyo de la
Fundación Konrad Adenauer

Guatemala, noviembre de 2008

Esta investigación fue desarrollada con fondos de la Agencia de los Estados Unidos para El Desarrollo Internacional (USAID) / Diálogo para La Inversión Social bajo el convenio de cooperación No. 3564-02- con la Academia para El Desarrollo Educativo (AED). Las opiniones expresadas en este trabajo no necesariamente reflejan la posición de USAID. Además se contó con el apoyo de UNICEF y la inclusión del componente Educación Bilingüe Intercultural fue realizada con el apoyo de Save the Children.

LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

AED	Academy for Educational Development (Academia para el Desarrollo Educativo)
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
COEDUCA	Comité de Autogestión Educativa
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CTA	Capacitador Técnico Administrativo
CTP	Capacitador Técnico Pedagógico
DIGEPSA	Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo.
DIGEMOCA	Dirección General de Mejoramiento de la Calidad
INE	Instituto Nacional de Estadística
ISE	Institución de Servicios Educativos
JEDEBI	Jefe de Educación Bilingüe
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
MINEDUC	Ministerio de Educación.
ONG	Organización no gubernamental
OSC	Oficina de Servicios a la Comunidad
OTEBI	Orientador Técnico Bilingüe
PREAL	Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe
PRONADE	Programa Nacional de Autogestión Educativa
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	United States Agency for International Development (Agencia de los Estados Unidos Para el Desarrollo Internacional)
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences (Paquete estadístico para las Ciencias Sociales)

PRESENTACIÓN

Los organismos internacionales, entre los que destaca la UNESCO, han planteado como uno de los grandes desafíos de América Latina para el presente siglo, el lograr una educación de calidad para todos. Guatemala en el concierto de naciones, aún tiene grandes desafíos en educación, especialmente relacionados con la calidad.

Tomando en cuenta que no hay calidad sin equidad y que la calidad educativa contribuye a superar la pobreza, evitar la exclusión, enfrentar la globalización y construir una cultura de paz, es importante tomar conciencia que para lograr dicha calidad se hace necesario contar con la participación ciudadana. Paralelamente a la obligación del Estado de fomentar la superación económica, social y cultural de la educación, es imprescindible que instituciones y organizaciones de la sociedad se constituyan en fiscalizadores y supervisores de la inversión social.

Lo anterior se reitera en el estudio "Equidad de la Educación en Guatemala" (serie de Investigaciones Educativas, Volumen 4, USAID-2007), que hace énfasis sobre "el compromiso que debe asumir la sociedad guatemalteca para demandar una mayor asignación de recursos hacia los niños y niñas guatemaltecos, la distribución equitativa de esos recursos, priorizando el gasto público educativo hacia los niños y niñas del área rural, facilitando el acceso de los indígenas a los servicios educativos". El mismo estudio señala, "como mínimo el país debe comprometerse porque todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria, a fin de darle a sus ciudadanos lo básico de bienestar humano."

En ese contexto, las 84 Instituciones que hoy integran la Gran Campaña Nacional por la Educación, convencidas que "la educación es vital para el desarrollo humano integral, el progreso social y el perfeccionamiento y fortalecimiento de un Estado Democrático de Derecho", y a favor de una educación de calidad para todos, acordaron realizar acciones, entre las que destacan: 1) solicitud del aumento de presupuesto para educación (desde 1999) y 2) efectuar una auditoría social anual (desde el 2002), de los programas de apoyo y otros servicios del Ministerio de Educación, que inciden en el mejoramiento de la calidad del sistema educativo del país.

Como resultado positivo en los últimos años de esas acciones, diversas instituciones de la sociedad guatemalteca han manifestado su interés por establecer procesos de auditoría social, dirigidos a monitorear la eficacia, eficiencia, probidad, transparencia y ejecución de la administración pública. Entendida la auditoría social como la expresión plena de la ciudadanía, que en el uso de sus derechos y responsabilidades se constituye en acompañante permanente de la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de la administración pública, con el fin de determinar el grado de eficiencia y

eficacia y, verificar si el Estado cumple con su función fundamental de garantizar el bienestar general.

Por su incidencia en el mejoramiento del sistema educativo, los integrantes de la Gran Campaña Nacional por la Educación han optado por continuar el proceso de Auditoría Social y para este año se decidió auditar algunos programas y servicios del Ministerio de Educación que aún continúan siendo un desafío para lograr una educación de calidad para Guatemala, tales como: la participación comunitaria incluida en los programas de apoyo (alimentación, útiles escolares y textos); la educación bilingüe intercultural en relación a cobertura; visitas de supervisión; duración de la jornada escolar; mobiliario y equipo.

Basado en lo anterior, el presente informe plantea la situación en que se encuentran cada una de los programas y servicios auditados en 500 escuelas, ubicadas geográficamente en los 22 departamentos que conforman el país. Los resultados son reflejo de lo que está sucediendo a nivel nacional y por lo tanto, pueden ser de mucha utilidad para que las autoridades educativas introduzcan modificaciones pertinentes al desarrollo eficiente y efectivo de los servicios educativos, para ofrecer un mejor futuro a las nuevas generaciones.

Si bien los resultados evidencian que hay avances respecto a la participación de los padres de familia en la administración de algunos servicios que han sido exitosos, como la gestión y entrega de útiles escolares y la alimentación; que ha ampliado la cobertura de educación bilingüe; que ha mejorado la presencia de la supervisión en las escuelas; que la jornada escolar se mantiene en un promedio de cinco horas diarias y, que más escuelas cuentan con escritorios y pizarrones adecuados, todavía hay grandes desafíos para alcanzar una educación de calidad.

Asimismo, los informes financieros nacionales e internacionales demuestran que el aumento de la asignación presupuestaria en materia de educación, continúa siendo un reto nacional para coadyuvar al logro de mejores índices de desarrollo humano, la democracia, la reconciliación nacional y la sostenibilidad del proceso de paz.

El informe se integra con los apartados siguientes: antecedentes, contexto, objetivos, resultados de la investigación, conclusiones, recomendaciones al Ministerio de Educación, bibliografía y anexos (metodología y cuadro comparativo de recomendaciones de la auditoría 2007 y la situación encontrada en el 2008).

La presente auditoría es susceptible de enriquecimiento y es, como en años anteriores, una exhortativa a la continuidad, el fortalecimiento y la ampliación del proceso de auditoría social en el año 2009, a la que se deberán sumar otros servicios indispensables para asegurar la obtención de avances educativos sustantivos en Guatemala.

Indudablemente los retos que el sistema educativo nacional plantea hacia el futuro son variados y complejos. Sin embargo, con voluntad política, la contribución gubernamental y la participación activa, responsable y decidida de todos los sectores, los retos pueden ser superados en el mediano y largo plazo para alcanzar un sistema educativo de calidad que forme de mejor manera a los futuros ciudadanos del país.

1. Antecedentes



El camino ya recorrido

La Gran Campaña Nacional por la Educación (GCNPE) surgió en 1999 como un movimiento social integrado por diversas organizaciones de amplia representatividad, como académicas, asociaciones indígenas, empresariales, educativas, religiosas, de derechos humanos, de comunicación e investigación. Organizaciones con diversos intereses, con un objetivo común: “mayor y mejor educación para Guatemala”.

Una actividad relevante con la que inicia este movimiento fue la petición planteada al Congreso de la República de Guatemala de aumentara el presupuesto de educación a Q 4,500 millones en el año 2000. Dicha petición fue respaldada por más de 130,000 firmas, como muestra de movilización y participación ciudadana a favor de la educación, si se toma en cuenta que para una iniciativa de ley en el Congreso de la República se necesitan por lo menos 25,000 firmas, lo cual ha sido prácticamente imposible de obtener en diversas circunstancias.

Es satisfactorio mencionar que cada institución que conforma la GCNPE está convencida de que: “la educación es vital para el desarrollo humano integral, que abarca el desarrollo económico, el progreso social, el perfeccionamiento y fortalecimiento de una Estado Democrático de Derecho” (ASIES, Motivos de una Gran Campaña por la Educación, Momento no. 11-2001).

En agosto de 2001, la GCNPE decide dar seguimiento al esfuerzo de solicitar el incremento del presupuesto para educación y formula el primer documento “La Educación un reto para Guatemala: Propuesta para el incremento y calidad del gasto de Ministerio de Educación en el 2002, con visión de largo plazo”, que consistió en un análisis de los fundamentos políticos, económicos y sociales, dentro del marco de la Constitución Política de la República y los Acuerdos de Paz, para que con las prioridades identificadas, sirviera como elemento para incrementar la inversión y la calidad del gasto del Ministerio de Educación.

Una de las principales motivaciones para llevar a cabo dichas propuestas consistió en considerar las prioridades del país, en política social y económica, conforme el monto del producto interno bruto (PIB), destinado a sectores necesitados. Guatemala se encontraba muy rezagada en cuanto a ese compromiso social, ya que apenas asignaba el 1.7% del PIB para educación, en comparación al promedio de América Latina, del 4.2% con relación al PIB. La UNESCO ya había recomendado que la asignación para educación debería ser el 7% del PIB.

Considerando la GCNPE que con esa asignación presupuestaria era imposible tener una educación de calidad, con equidad y pertinencia cultural, en los años siguientes (2002 y 2003) decidió continuar con la formulación de documentos de solicitud de incremento del presupuesto para educación. El impacto de esta acción se vio reflejado en otras instituciones que iniciaron procesos similares, entre ellas: la Propuesta para el Financiamiento de la Educación en Guatemala con Énfasis en la Equidad Étnica y de Género, que presentaron las Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala en el 2001.

Todas estas acciones han contribuido al aumento del presupuesto de educación, pero es evidente que una mayor asignación de recursos financieros no ha sido suficiente para mejorar los índices de cobertura, disminuir la exclusión y mejorar la calidad educativa y, por lo tanto, no incide en un aumento del nivel de vida de la población, especialmente de los escolares, de las mujeres, los indígenas y los habitantes del área rural.

Por ello la GCNPE también ha encaminado acciones de seguimiento que contribuyan a mejorar la calidad educativa, al considerar que, si bien es obligación del Estado fomentar la superación económica, social y cultural de la educación en el país; es muy importante y de beneficio social que instituciones y organizaciones de la sociedad se constituyan en fiscalizadores y supervisores de la inversión social, como lo planteó la Comisión Internacional en Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe (PREAL, El futuro está en juego. Santiago de Chile, 1998).

Sobre esta base, entre las instituciones que conforman la Gran Campaña Nacional por la Educación, surge la idea de monitorear el cumplimiento del compromiso que hiciera público el Ministerio de Educación a inicios del ciclo escolar 2002 a través de los medios de comunicación social, de entregar textos, útiles escolares, desayunos, almuerzos y la profesionalización de docentes en todo el país. Así surge la primera auditoría social en educación, con excepción de la profesionalización

docente, en 414 escuelas oficiales urbanas y rurales de 14 departamentos de la República en el mes de agosto de 2000.

Los resultados de dicha auditoría social fueron de impacto, en primer lugar porque era la primera vez que se realizaba en el país y en segundo lugar porque sirvió de base para que muchos ciudadanos e instituciones se interesaran en dar seguimiento a los resultados de la gestión educativa y de construir procesos de auditoría social, como un derecho ciudadano, que permite monitorear y evaluar la gestión de las autoridades y funcionarios responsables de la administración del Estado. De esta forma la experiencia de la GCNPE ayudó a posicionar en el imaginario de la sociedad guatemalteca la importancia del hecho que la ciudadanía acompañe y monitoree el cumplimiento de los compromisos contraídos por el Estado con la sociedad.

Por su incidencia en el mejoramiento del sistema educativo las 84 instituciones que hoy integran la GCNPE, optaron por continuar el proceso de Auditoría Social, de los programas de apoyo del MINEDUC, como parte de sus actividades anuales. Se planteó como objetivo principal: contribuir con información que permita a los tomadores de decisiones, mejorar la calidad, equidad, eficiencia, eficacia, efectividad y transparencia de la gestión del Estado; y, estimular la capacidad crítica de los ciudadanos y sus organizaciones, para demandar una administración pública transparente, ética y adecuada.

Durante los años 2004, 2005 y 2006 los resultados de la Auditoría Social no sólo se dieron a conocer al MINEDUC, sino en otros ámbitos; principia así un proceso de socialización entre diferente actores en el interior del país, dando lugar a una difusión descentralizada de los resultados para ser tomados en cuenta en contextos diferentes y significar un incentivo para la ejecución de procesos de auditoría social a niveles regionales y locales.

En el 2007 se ampliaron los tópicos de auditoría, además de los programas de apoyo incluyeron: la capacitación de docentes, la supervisión, duración de la jornada de clases, e inscripción y retención. Asimismo se presentó un cuadro comparativo de resultados de los últimos años para determinar los avances y desafíos.

La ruta de 2008

Para la realización de la auditoría del año 2008, se decidió auditar algunas acciones que aún continúan siendo un desafío para lograr una educación de calidad en Guatemala, tales como:

- 1) La participación comunitaria incluida en los programas de apoyo**, considerada ésta como un factor determinante en el mejoramiento de la calidad educativa, según lo evidencian diversos estudios, entre los que se pueden mencionar: a) el documento “Es Hora de Actuar, Informe de progreso educativo en Centroamérica y la República Dominicana” de PREAL-2003, al referirse a experiencias exitosas que rompen el paradigma de la administración centralizada “aceptando y facilitando la participación de los distintos actores locales en la provisión de servicios educativos”, señala que, “en Guatemala, los niños que asisten a las escuelas de autogestión comunitaria (PRONADE), en general muestran mejores resultados que los de las escuelas públicas de administración centralizada.” b) El Informe del Banco Mundial 2004 “Hacer que los servicios funcionen para los pobres”, muestra los resultados de una investigación sobre EDUCO en El Salvador y concluye que los estudiantes de aquellas escuelas en donde hay presencia y participación de los padres de familia obtienen mejores resultados que los estudiantes de la escuelas en donde no existe dicha participación.
- 2) La educación bilingüe intercultural en relación a cobertura.** Tomando en cuenta que aproximadamente el 40% de la población del país es indígena y el alto grado de inequidad y exclusión que todavía se da en esta población en el campo educativo.
- 3) La Supervisión**, como elemento clave para el mejoramiento de la calidad educativa, constituye un liderazgo pedagógico muy importante que contribuye al buen funcionamiento administrativo y escolar, tal como lo plantea el estudio “Más y Mejor Educación en Guatemala (2008-2021).
- 4) Duración de la jornada escolar** con constatación del tiempo que efectivamente dura el ciclo escolar.
- 5) Mobiliario y equipo.** Al igual que en el 2007, en el contenido de la auditoría se complementaron los datos obtenidos en campo con información de otras fuentes como el MINEDUC, el Ministerio de Finanzas Públicas, la encuesta de condiciones de vida (ENCOVI 2000) y SEGEPLAN. De esta manera fue posible contrastar y explicar algunos resultados de la auditoría a partir de las asignaciones presupuestarias con relación a los calendarios de ejecución.

2. Objetivos



Objetivos propuestos para esta Auditoría 2008:

1. Establecer los niveles de participación ciudadana en la vigilancia del cumplimiento de los servicios de apoyo educativo (alimentación, textos, útiles escolares).
2. Determinar la cobertura de educación bilingüe intercultural y el uso de materiales adecuados en las escuelas bilingües.
3. Constatar la duración de la jornada escolar, el tiempo que efectivamente dura el ciclo escolar y la permanencia de los maestros y los alumnos en la escuela.
4. Establecer el acompañamiento de la supervisión técnica en las escuelas, en términos de tiempo, frecuencia y tipo.
5. Incidir en la toma de decisiones y la gestión para el mejoramiento de la eficiencia y eficacia en la entrega de los servicios educativos auditados.

3. El Contexto

La educación es un factor decisivo en el desarrollo de los pueblos, desarrolla las habilidades y destrezas de las personas, su disposición cognitiva, sus competencias y su capacidad para vivir más armoniosamente con los otros y con la naturaleza. Desarrolla capacidad para tomar decisiones y tener oportunidades para mejorar los ingresos y la calidad de vida.

Diversos estudios y la propia realidad social, económica y cultural de los pueblos, demuestran una correlación directa entre el grado de escolaridad y las condiciones de una mejor calidad de vida y desarrollo humano. Cada grado de escolaridad puede ayudar no solamente a mejorar el ingreso sino que incide en la integralidad material y espiritual del ser humano; también le permite adquirir conocimientos, tener acceso a los recursos y a la tecnología, logrando así el disfrute de una vida digna en el ámbito familiar y comunitario.

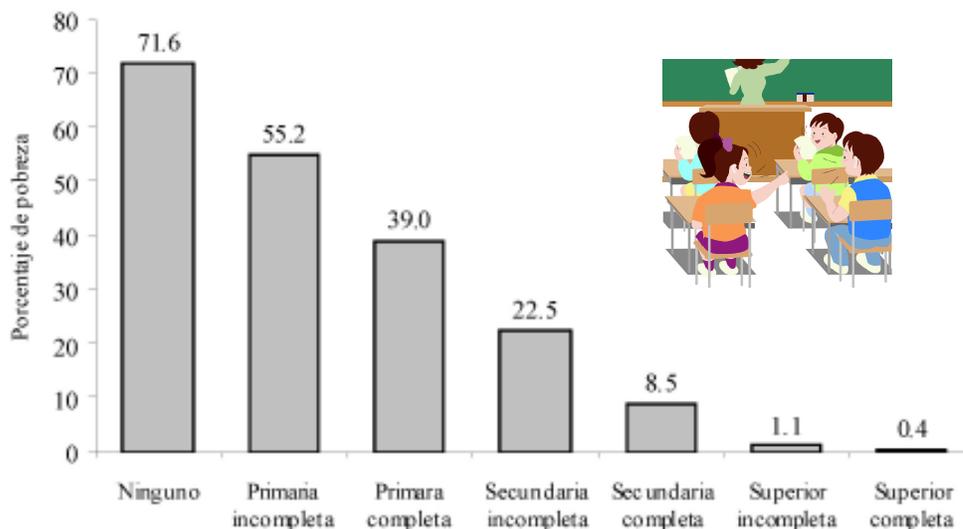
En las últimas décadas se ha plasmado en diferentes conferencias mundiales la importancia de asegurar el derecho básico a una educación de calidad a los niños y niñas del mundo, que les garantice un mejor

futuro. Explicitan que la educación desempeña un papel fundamental para superar la pobreza, enfrentar la globalización, superar la exclusión y consolidar una cultura de paz.

En Guatemala el 56% de la población vivía en el año 2000 por debajo de la línea de pobreza y el 16 % era pobre extremo, a la fecha esta situación no ha variado mucho. Por otro lado los patrones de desigualdad, altamente arraigados, marcan grandes brechas entre distintos grupos de la sociedad: los hogares rurales indígenas son los más pobres y con menos oportunidades de acceso.

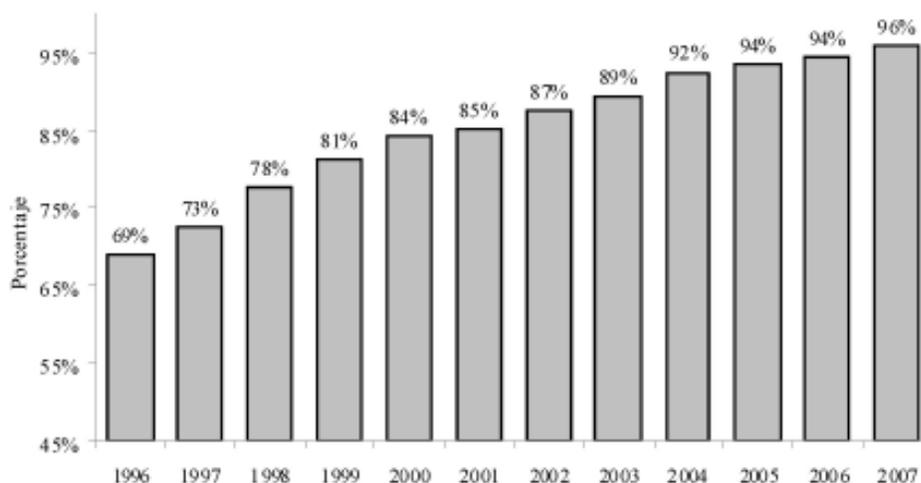
Según información proporcionada por la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI-2000), la pobreza está relacionada con la educación ya que al agrupar a la población por niveles de escolaridad se observa que los grupos con mayor educación presentan un menor porcentaje de pobres (ver gráfica 1).

Gráfica 1
Pobreza y nivel de escolaridad



Según los datos del último censo de población, la escolaridad promedio de los y las adolescentes guatemaltecos de 13 a 17 años de edad es de sólo 4.8 años (menos que quinto grado de primaria completo). En el 2007, la tasa neta de escolarización en preprimaria alcanzó el 49 % y en primaria el 96 %. Para el mismo año la cobertura del nivel medio del ciclo básico llegó al 37% y en ciclo diversificado al 20% (ver gráfica 2).

Gráfica 2
Tasa neta de escolaridad en Primaria



Fuente: Ministerio de educación

La cobertura continúa siendo un desafío especialmente en preprimaria que, de acuerdo a la evidencia de varios estudios internacionales, comprende los años de escolaridad más determinantes en la formación de los educandos. Con diferentes magnitudes, el desafío de cobertura se extiende a la secundaria (ciclo básico y ciclo diversificado). En el Foro Mundial sobre Educación Dakar-2000 se enfatizó que “numerosos elementos indican que la educación secundaria es el eslabón que falta en los objetivos de educación para todos. Con demasiada frecuencia el mandato de Jomtien se ha interpretado en el sentido limitado de lograr la educación primaria universal. En el mundo actual, empero, la educación primaria debe ser considerada como un mínimo, no un máximo.

Cifras acumuladas al 2004, muestran que de cada 100 niños y niñas, 90 entraron a la escuela primaria, 49 terminaron tercer grado, 37 fueron promovidos a sexto, 15 alcanzan el diversificado (décimo grado) y solo 10 lo finalizan (UNICEF, La niñez guatemalteca en cifras, 2007).

Sobre la base de estimaciones de población que presenta el Anuario Estadístico 2006 del Ministerio de Educación, se estima que alrededor de 1.2 millones de niños y jóvenes entre 5 y 18 años no están dentro del sistema escolar, lo cual representa el 26% de la población de dicha edad.

A pesar de los avances en la cobertura de educación primaria, debido a las altas tasas de deserción y de repitencia escolar que aun se experimentan, sitúan al país lejos de alcanzar la tercera de las Metas de

desarrollo del Milenio: “Velar porque todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria”. La tasa de repitencia en 2007 se ubicó en 12.9%, solamente 2.8 puntos porcentuales menor a la observada en 1996. Similarmente, las tasas de deserción y repitencia no han mostrado mejoras sensibles y todavía permanecen altas.

Se puede afirmar que Guatemala ha avanzado significativamente en el aumento de su cobertura educativa en el nivel primario y pareciera ser que el principal problema, de cara al futuro, no es exclusivamente la cobertura escolar, sino la calidad.

Entendida la calidad educativa como la columna vertebral del proceso educativo, “un desafío permanente en la escuela, un proceso que se construye por aproximaciones sucesivas, que toma en cuenta las particularidades nacionales y evita toda exclusión”. No hay calidad sin equidad. El proceso abarca desde el desarrollo de las destrezas básicas de la lecto-escritura y Matemática, hasta la existencia de una infraestructura que permite que los niños-as desarrollen su potencial. La calidad es de todo el sistema. (MINEDUC, Lineamientos de Política Educativa, 2005).

Medir la calidad de la educación es una tarea difícil, puesto que la misma está interconectada con todo el sistema y varios factores: la habilidad innata del alumno, la habilidad del maestro para transmitir conocimientos y el proceso de aprendizaje, los recursos y la eficiencia organizativa del centro escolar, el reforzamiento en el hogar de los conocimientos adquiridos en la escuela, entre otros. Sin embargo, es importante reconocer que en la actualidad existe un amplio consenso sobre el uso de las pruebas nacionales de rendimiento académico como indicadores aproximados de la calidad de un respectivo sistema educativo.

El logro de la calidad educativa continúa siendo un desafío en el país por lo que se considera necesario alcanzar un acuerdo social y político para establecer una “agenda de calidad educativa para Guatemala”

Las variables, acciones y/o servicios para el análisis de la calidad educativa son diversas. En la presente auditoría, solo se tomaron algunas acciones y/o servicios que en este momento se consideran de alta incidencia para solventar los desafíos de calidad que presenta la educación: La participación comunitaria incluida en los programas de apoyo, la cobertura de educación bilingüe intercultural; la supervisión; duración de la jornada escolar; mobiliario y equipo. La importancia de cada uno de estos servicios se describe a continuación en el contexto.

3.1. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA (PRONADE, los COEDUCA y las Juntas Escolares).

En diferentes foros internacionales se estableció la importancia de la participación comunitaria en los procesos educativos, especialmente de los padres de familia, lo cual se enfatizó en Guatemala en los Acuerdos de Paz.

Aunque no se cuenta con una definición oficial de participación comunitaria, se concibe la misma como la intervención en cada establecimiento educativo de padres de familia, quienes con la colaboración voluntaria de docentes y directores, apoyan en algunos aspectos relacionados con el centro educativo.

Uno de los evidentes avances de la reforma educativa en Guatemala, lo constituye el grado de organización y participación de los padres de familia en el proceso educativo, especialmente en el área rural. El proceso se inició en 1994 con el **Programa de Autogestión Educativa** (PRONADE) a través de los **Comités Educativos** (COEDUCA) y se fortaleció con la organización de Juntas escolares en 1996 y la respectiva ubicación de fondos a las mismas, según se describen a continuación.

En Guatemala en 1992 se diseñó un proyecto de carácter descentralizado, que permitiera ejecutar fondos del presupuesto de la nación e introducir sistemas innovadores para la administración de los recursos en educación. En 1993 se creó el Fondo de Solidaridad para la Educación Primaria, con el objeto de financiar la construcción de centros de enseñanza en el área rural.

En diciembre de ese mismo año el Gobierno de la República creó el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), Acuerdo Gubernativo 768-93, como el programa que se haría cargo de la administración de los recursos tanto del Fondo de Solidaridad para la Educación Primaria como del Fondo Nacional para la Educación Rural Coparticipativa, con el objetivo de coadyuvar al aumento de la cobertura y el mejoramiento de los servicios educativos en el área rural. El PRONADE podría lograr este propósito mediante la dotación de recursos financieros para el funcionamiento de los servicios educativos y la construcción o ampliación de edificios escolares, con participación de las comunidades interesadas a través de comités de padres de familia. De esta forma se inició en el país la participación comunitaria en el proceso educativo.

La cobertura educativa del programa comenzó en junio de 1994, en el departamento de San Marcos, con la atención a 45 comunidades, con apoyo del Fondo de Inversión Social (FIS). Entre junio de 1994 y 1995 el trabajo del PRONADE se limitó a la recolección de información y a la promoción y formación de comités, con los cuales se suscriben los primeros convenios de financiamiento a las comunidades. Desde un principio, el PRONADE también contó con el apoyo de las ISE (institución de servicio educativo), organizaciones que tenían bajo su responsabilidad la capacitación y supervisión de los COEDUCA.

Para lograr el cumplimiento de su misión, la estrategia de trabajo del –PRONADE se basa en la autogestión comunitaria a través del seguimiento de los Comités Educativos (COEDUCA) integrados por los padres y madres de familia, para la administración del servicio educativo en la comunidad. Esto se realiza mediante la firma de un convenio de Apoyo Administrativo-Financiero que avala la transferencia de fondos necesarios para la contratación de docentes y para programas de apoyo (útiles escolares, refacción escolar, valija didáctica y ayuda para transporte de la Junta Directiva del Comité). Los COEDUCA están sujetos a la fiscalización del Ministerio de Educación y de la Contraloría General de Cuentas.

En abril de 1996 se reorientó el papel del PRONADE con una nueva visión, el reto era llevar hasta las comunidades una educación con calidad. La iniciativa implicaba la búsqueda de una respuesta para alcanzar las metas establecidas en los Acuerdos de Paz respecto a la ampliación de la cobertura en educación, hasta lograr en el año 2002 que 200,000 niños más recibieran educación con este nuevo sistema, más participativo y más acorde con las necesidades de la población. En el 2003 el PRONADE brindó atención a 386,038 niños del área rural y durante el año 2008 atiende a 463,978.

El modelo de desarrollo educativo adoptado por el PRONADE, se caracteriza por ser un modelo descentralizado, donde se transfiere la toma de decisiones, la titularidad, la administración de la educación, y los recursos financieros a los padres y madres de familia de las comunidades organizadas en Comités Educativos COEDUCA. De esta forma se han establecido y fortalecido espacios de participación que contribuyen con el desarrollo del sistema democrático, la eficiencia de la administración educativa y fortalecimiento de la organización comunal. En el año 2008 funcionan y se encuentran activas 4,688 Juntas Directivas de COEDUCA que integran a 32,816 miembros, de los cuales el 16% son mujeres y el 84% hombres.

Desde su inicio el PRONADE ha llevado la educación a las zonas más alejadas que carecían de este servicio y con mayor índice de pobreza. De una cobertura que parte de 477 comunidades en 1996, alcanza a 4,688 comunidades atendidas en el año 2008, en 21 departamentos del país. Asimismo, la cobertura en alumnos ha mantenido un ritmo de crecimiento sostenido que va desde 27,730 niños atendidos en 1996 a 463,978 niños en el 2008. Es interesante resaltar además que la relación alumno/escuela pasó de 58 alumnos por escuela en 1996 a 99 alumnos en el 2008.

En su inicio, debido a lo alejado de las comunidades, los COEDUCA se vieron en la necesidad de contratar promotores educativos que no tenían el título de Maestro, por no encontrar maestros graduados. La cantidad de maestros contratados ha ido en aumento cada año: de 564 en 1996, ascendió a 14,884 en el año 2008; de éstos 2,144 en el nivel preprimario y 12,740 en el nivel primario, con un promedio por escuela de 3 maestros.

Actualmente, todos los docentes de las Escuelas de Autogestión Comunitaria poseen título de maestro y los COEDUCA ya no contratan promotores educativos como en el pasado.

La asignación de docentes se realiza a través de un procedimiento predefinido que asigna el número de docentes conforme el número de alumnos; cada vez que aumentan los alumnos en una cantidad fija (30) se incrementa un docente. En un 58% son bilingües; este aspecto favorece el proceso enseñanza aprendizaje, debido a que los niños y niñas reciben la educación en su idioma materno y además están aprendiendo el idioma castellano como segunda lengua.

A partir del mes de noviembre del año 2005 los docentes de las Escuelas de Autogestión gozan de un seguro médico que cubre accidentes y enfermedad, así como un seguro de vida por Q 20,000.00.

El sistema de contratación de los docentes por parte del COEDUCA se realiza mediante la suscripción de un "Contrato Civil Temporal de Prestación de Servicios Profesionales Educativos".

A partir de enero de 2009 está previsto que los COEDUCA se conviertan en Juntas Escolares y dejen de tener injerencia en la designación y contratación de los docentes, quienes serían trasladados al renglón presupuestario 011, según lo establecido en el Artículo 47 del Decreto 70-2007 del Congreso de la República (aprobación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal

2008) y el Acuerdo Ministerial 1013-2008 que contiene el instructivo para que “los maestros que presten sus servicios docentes en las escuelas de autogestión pasen a prestar sus servicios personales, como empleados públicos dentro del renglón presupuestario 011 (personal permanente).”

Juntas Escolares. En 1996 se inició su conformación, con la participación de los padres de familia, en las escuelas de primaria no pertenecientes al PRONADE, tratando de seguir el modelo de los COEDUCA.

En 1999 el Ministerio de Educación inició el traslado de fondos a las primeras Juntas Escolares para la adquisición y administración de los programas de apoyo (refacción escolar, útiles escolares, valija didáctica y reparaciones mínimas en las escuelas).

Para que una Junta Escolar reciba recursos para los programas de apoyo, previamente debe suscribir un convenio de apoyo administrativo-financiero con el Ministerio de Educación. Por presiones del sector magisterial, en el año 2007 el Presidente de la República Oscar Berger Perdomo ordenó que, de manera temporal (no más allá del mes de julio de 2007) las organizaciones de padres de familia que no habían suscrito el convenio, recibieran recursos directamente de las Direcciones Departamentales de Educación. A la fecha (agosto 2008) esa excepción se mantiene, con el correspondiente desestímulo para la conformación legal de nuevas organizaciones de padres de familia.

Al mes de agosto 2008, el 77% de los establecimientos educativos (19,298) cuentan con Junta Escolar, de las cuales 1,295 no han suscrito convenio de apoyo administrativo-financiero para el año 2008.

Programas de apoyo. Los servicios de apoyo del Ministerio de Educación surgieron por la necesidad de brindar ayuda económica y alimentaria a la población escolar, dados los altos niveles de pobreza, desnutrición y poca seguridad alimentaria en los que se encuentra una gran cantidad de niños y niñas, y que inciden directamente en los niveles de rendimiento y aprendizaje de los niños-as. A este respecto, los servicios de apoyo brindados por el MINEDUC son los siguientes:

- *Programa de dotación de útiles escolares:* provee fondos a las escuelas urbanas y rurales de los niveles preprimario y primario para la adquisición de útiles básicos.

- *Programa de mantenimiento y reparación de mobiliario escolar:* busca mejorar la infraestructura de las escuelas.
- *Programa de alimentación escolar:* dadas las deficiencias alimentarias en las comunidades de Guatemala, este programa propone mejorar la alimentación de los niños y niñas por medio de un desembolso de Q 1.11 por niño en el área urbana y Q 1.38 en el área rural el cual se traslada a las Juntas Escolares o a los COEDUCA, que deben utilizarlo en comida y víveres para la manutención de los niños.
- *Programa de becas para la niña del área rural:* tiene como objetivo elevar la inscripción de las niñas en las escuelas así como disminuir las tasas de deserción y repitencia.
- *Programa de textos escolares:* proporciona los libros diseñados por la Dirección de Calidad y Desarrollo Educativo (DIGECADE) a las escuelas urbanas y rurales de los niveles preprimario y primario tanto en idioma español como en los idiomas mayas.
- *Programa de mantenimiento a las instalaciones y edificios de preprimaria y primaria:* busca mejorar la infraestructura educativa para que los niños y niñas se eduquen en un ambiente más seguro y digno.

3.2. EDUCACIÓN BILINGÜE INTERCULTURAL

Aun cuando el uso del idioma materno es importante en los ambientes escolares y que en doce departamentos habitan más de un millón de niños-as mayahablantes de 6 a 12 años de edad, quienes idealmente deberían ser sujetos de un proceso de educación bilingüe, sólo aproximadamente un 25% la recibe y el resto asiste a escuelas en donde se imparten clases exclusivamente en español. A pesar de los avances la cobertura es mínima si se toma en cuenta que aproximadamente el 40% de la población guatemalteca es indígena, de acuerdo al Censo Poblacional 2000. Es por esta razón que la GCNPE decidió incluir en la Auditoría Social, a partir de 2008, la observación a la educación bilingüe intercultural.

En 1985 se creó el Programa Nacional de Educación Bilingüe Bicultural (PRONEBI) en el Ministerio de Educación, con el objetivo fundamental de proporcionar educación preprimaria y primaria en forma bilingüe (lengua materna y español como segunda lengua) a los pueblos indígenas.

Posteriormente el PRONEBI se transformó en la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI) y en el año 2003 se creó el Viceministerio de Educación Bilingüe Intercultural del MINEDUC. Además, en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas se estableció que el gobierno de Guatemala debe promover el uso de todos los idiomas indígenas en el sistema educativo, a fin de permitir que los niños-as puedan leer y escribir en su propio idioma.

En el año 2005 se impulsó el Marco Estratégico para la Revitalización de la Educación Bilingüe Intercultural, que pretende fortalecer, dinamizar y consolidar la educación bilingüe en Guatemala a través de la nueva Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI), con el fin de aumentar la eficiencia e institucionalizar la educación bilingüe intercultural.

Actualmente se brinda educación bilingüe en catorce idiomas mayas y el garífuna. En el 2005 se reportaron 4,114 escuelas con modalidad bilingüe, 6,470 docentes bilingües contratados y 206,300 alumnos atendidos. Se ha buscado expandir el servicio mediante la formación de maestros bilingües certificados para preprimaria y primer grado de primaria. También se ha intentado expandir el servicio de educación bilingüe hasta los últimos grados de la primaria, pero con éxito limitado hasta ahora.

En comunidades en donde la población es mayoritariamente indígena, las escuelas que ofrecen educación bilingüe intercultural presentan mayores grados de eficiencia que aquellas escuelas que no lo son y funcionan en las mismas zonas geográficas y lingüísticas (LINDERT, 2004). La mayor eficiencia es medida a través de mejores niveles de promoción (aprobación) y menores niveles de deserción y repitencia.

37.3. SUPERVISIÓN

La supervisión de la actividad docente es uno de los elementos clave para el mejoramiento de la calidad educativa. Así lo reconoce el Ministerio de Educación en el Plan de Educación 2008-2012 en donde uno de los objetivos operativos es el de *"instituir el sistema renovado de supervisión educativa bilingüe y monolingüe a través de las Direcciones Departamentales de Educación."*

Para corroborar esta idea, en el estudio "Más y mejor educación en Guatemala (2008-2021) ¿Cuánto nos cuesta?" se presenta evidencia cuantitativa de que la supervisión juega un papel importante en la calidad de la educación en nuestras escuelas: *"En la función de*

producción de la educación y rendimiento en Guatemala presentada anteriormente se demuestra el impacto que tiene la supervisión, con resultados mejores en las escuelas que recibieron algún tipo de supervisión frente a las escuelas en donde no se ejerció ninguna supervisión." (pág. 68)

En anteriores investigaciones realizadas en diferentes países por el Instituto Internacional de Planificación de la educación (IIPE) de la UNESCO sobre la supervisión escolar y los servicios de apoyo en educación básica, también se llegó a esta importante conclusión: "El debilitamiento de los servicios de supervisión ha sido una causa del deterioro de la calidad en este nivel educativo."¹ En estos estudios se advertía la importancia de pasar de un modelo de inspección administrativa, de vigilancia y control tecnocrático, a un modelo de supervisión que priorice las funciones de asesoría y guía académica a los directores y docentes de las escuelas. Igualmente se reconocía que las tareas que realizan los supervisores como agentes de apoyo pueden influir en los procesos de mejora de la calidad de la educación escolar. Asimismo, otros estudios han detectado que regularmente la intervención de la supervisión es limitada en ambas funciones (el control administrativo y la orientación pedagógica), por el número de actividades que se realizan, por la prioridad con que estas se realizan y por el grado de cumplimiento con que estas se ejecutan.²

Las citas anteriores permiten asegurar que la adecuada y pertinente supervisión es un factor esencial para el buen funcionamiento tanto administrativo como educativo de las escuelas del país.

Esta importancia también la reconoce el Ministerio de Educación en el Plan de Ecuación 2008-2012, en donde uno de los objetivos operativos es: "Instituir el sistema renovado de supervisión educativa bilingüe y monolingüe a través de las Direcciones Departamentales de Educación".

¹ Pueden verse los estudios de Calvo, Zorrilla, Tapia y Conde (2002) *La supervisión escolar de la Educación Primaria en México: Prácticas, desafíos y reformas*. París: Instituto Nacional de Planeamiento de la Educación; Carrón, G (1997) *Current issues in supervisión: a literature review*. París: UNESCO/IIPE.

² Puede verse el estudio de Zúñiga, L (2008) "Impacto de la supervisión en el mejoramiento de la calidad de la gestión de la región Cusco-Perú". En *Revista de La Asociación de Inspectores de la Educación en España*. No 8, mayo de 2008.

4. Resultados de la Auditoría

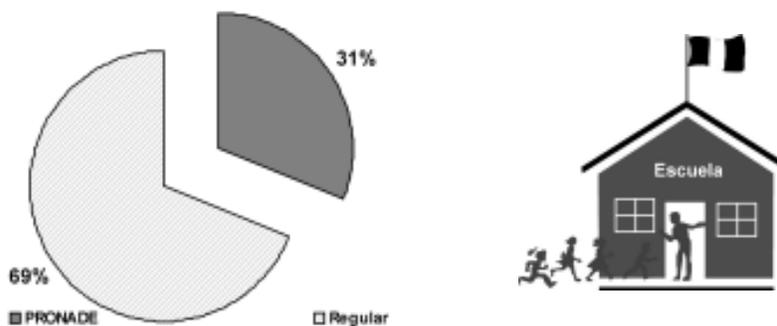


4.1. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

4.1.1. Organizaciones de padres de familia

Con el fin de estudiar la participación de los padres de familia en la educación primaria pública es conveniente distinguir los establecimientos educativos de acuerdo a las dos modalidades de escuelas oficiales: el PRONADE y el programa regular. A continuación se muestra la proporción de las escuelas que pertenecen a PRONADE y las que pertenecen al sistema regular (ver gráfica 3).

Gráfica 3
Escuelas de PRONADE y del programa regular



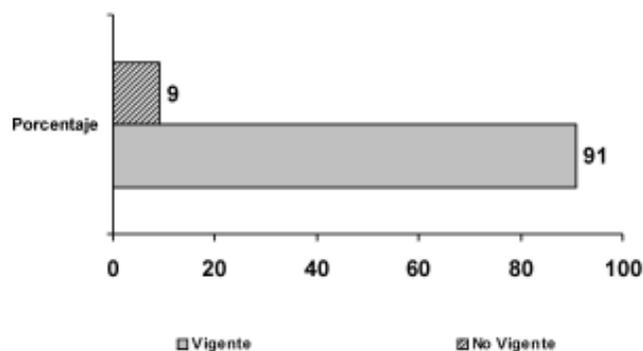
Elaboración propia con datos del MINEDUC

Dentro de estos dos tipos de escuela existen distintas agrupaciones de padres de familia: el COEDUCA en el PRONADE y la Junta Escolar en las escuelas del programa regular. Los COEDUCA se integran con padres de familia y otros miembros de la comunidad, no incluye a los maestros y directores. La Junta Escolar está compuesta casi exclusivamente de padres de familia y siempre incluye al director de la escuela. A diferencia del COEDUCA, la Junta Escolar no contrata maestros.

En una escuela del programa regular puede haber o no una Junta Escolar. Sin embargo, en las escuelas donde no hay Junta Escolar, la asignación de recursos y administración de los servicios de apoyo debe hacerse desde la dirección departamental. Por el contrario, antes de que se cree una escuela de PRONADE es necesario que primero exista el COEDUCA. De esta forma, ninguna escuela de PRONADE puede existir sin un COEDUCA.

Dado que el COEDUCA cambia periódicamente de directiva, el tiempo que transcurre entre dicho cambio y su notificación al MINEDUC, podría interpretarse como de inactividad. Sin embargo este periodo de transición precisa de liquidaciones y firmas que pudieran no estar disponibles en la fecha estipulada para el cambio y por lo consiguiente, se producirían atrasos en la entrega de recursos para alimentación y otros programas de apoyo.

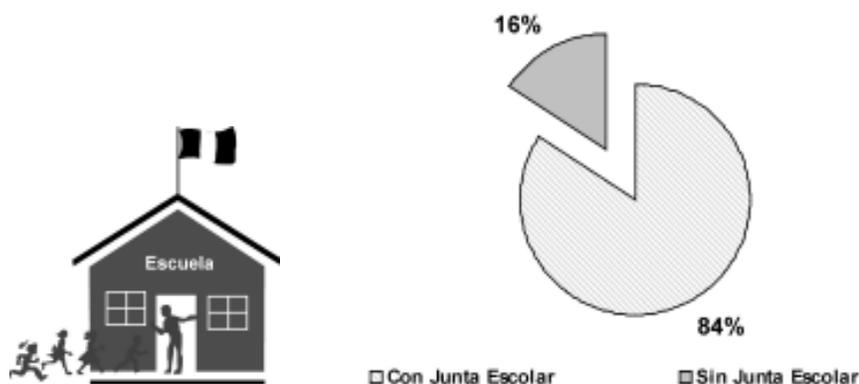
Gráfica 4
Porcentaje de juntas directivas de COEDUCA que se encuentran vigentes



Elaboración propia basada en 153 entrevistas en escuelas de PRONADE

La diferencia entre una administración local de los programas de apoyo y una administración desde una dirección departamental depende de la existencia de la Junta Escolar en la escuela. En esta ocasión se encontró que el 16% de las escuelas del programa regular no contaba con Junta Escolares como se aprecia en la siguiente gráfica.

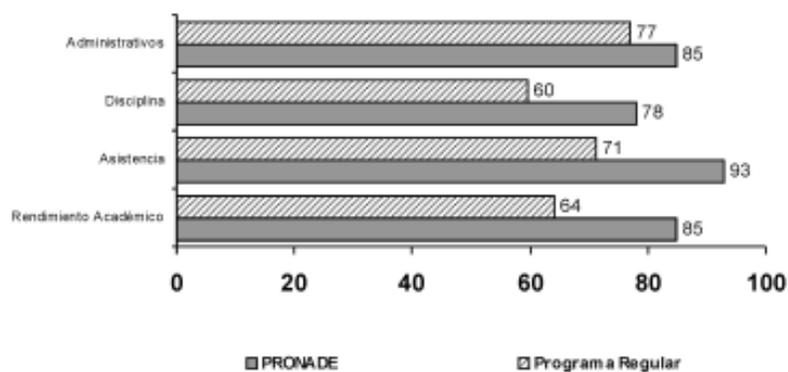
Gráfica 5
Escuelas del Programa regular que cuentan con Junta Escolar



Elaboración propia basada en 337 entrevistas en escuelas del Programa regular.

Por lo regular tanto Juntas Escolares como COEDUCA sostienen una reunión mensual, en la que tratan temas administrativos y otros de importancia para la escuela. De acuerdo a la investigación, las Juntas Escolares y los COEDUCA mantienen temas de disciplina, rendimiento escolar y asistencia en su agenda. En el caso de los COEDUCA la mención de los temas de asistencia y disciplina es significativamente mayor que en las Juntas Escolares. La gráfica siguiente ilustra la opinión a este respecto por parte de los directores.

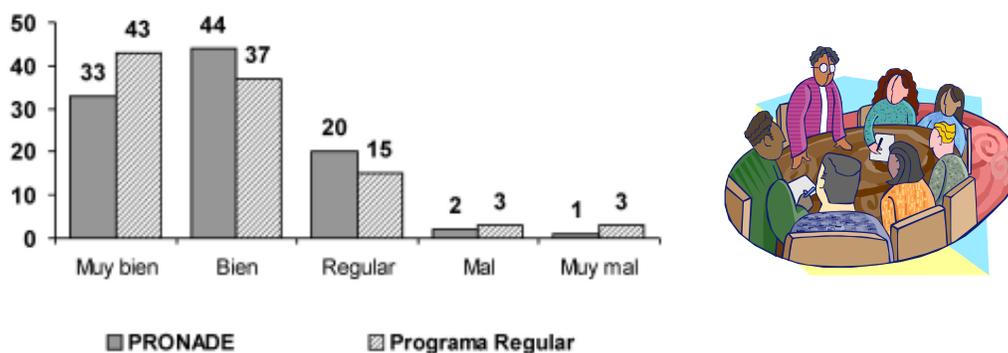
Gráfica 6
En sus reuniones, ¿Las juntas escolares abordan temas ...? (en porcentajes)



Elaboración propia basada en 490 entrevistas.

La muestra anterior evidencia que los COEDUCA, en opinión de los directores, se involucran más en cada uno de los temas que las Juntas Escolares. Sin embargo, la evaluación de los directores hacia el desempeño de las organizaciones de padres, no es tan favorable para el COEDUCA. Esto sugiere que una participación más intensa de los padres, no necesariamente es vista como positiva por los directores, tal como que se aprecia en la gráfica siguiente.

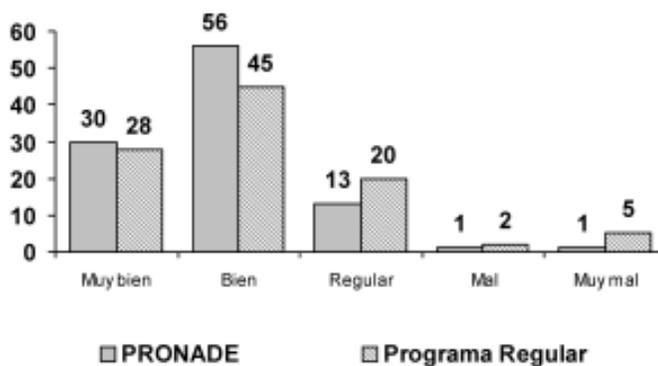
Gráfica 7
Opinión de los directores hacia el trabajo de las Juntas Escolares y COEDUCA (en porcentajes)



Elaboración propia sobre la base de 490 entrevistas.

Es interesante notar que los padres de familia en las escuelas de PRONADE evalúan mejor el desempeño de las organizaciones de padres existentes sus escuelas que los que los del programa regular evalúan a las Juntas Escolares, como se aprecia en la gráfica siguiente.

Gráfica 8
Opinión de los padres de familia hacia el trabajo de las Juntas Escolares y COEDUCA (en porcentajes)



Elaboración propia basada en 490 entrevistas.

4.1.2. Alimentación escolar

Según la Encuesta Nacional de Salud Materno infantil de 2002, última información disponible en Guatemala, el 48.7% de los niños en el país sufren de desnutrición crónica; al desagregar esta información por región, el área rural presenta un porcentaje mayor que el promedio nacional al ubicarse en 54.9%. Además, cuanto menos educación se ha recibido en el hogar, mayor es la incidencia de la desnutrición: este indicador se ubica en 64.8% para las personas sin años de escolaridad.

Según datos de la CEPAL, la tasa promedio proyectada de mortalidad infantil para Guatemala en el periodo 2005-2010 es de 30.1, la tasa más alta de Centroamérica³

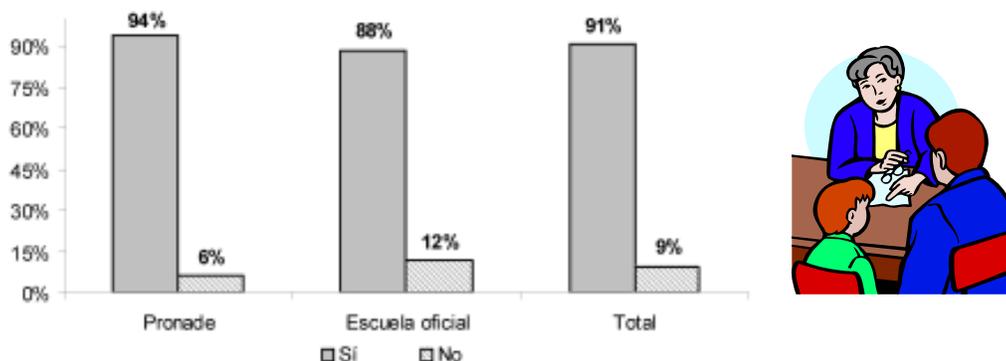
Es evidente que el país es muy vulnerable en términos alimentarios y que para superar esta realidad es necesaria una intervención por parte del Estado para evitar la desnutrición infantil y sus consecuencias: bajo rendimiento escolar –debido al poco desarrollo físico y mental de la niñez– y posible muerte de los niños guatemaltecos, en el caso de una desnutrición severa.

Desde hace ya más de quince años, el Ministerio de Educación ha brindado apoyo alimenticio a los niños que asisten a las escuelas del país. En un principio se brindó la galleta escolar, luego el vaso de atol y en la actualidad el Gobierno da un aporte diario por cada niño matriculado que ofrece un complemento alimenticio.

De acuerdo a los resultados de la Auditoría Social obtenidos este año, el 91% de los niños-as entrevistados aseguró que recibió alimentación escolar; tal porcentaje es mayor al 84% observado en 2007.

³ Las tasas proyectadas de mortalidad infantil para cada uno de los países centroamericanos son las siguientes: Guatemala: 30.1; El Salvador: 21.5; Honduras: 27.8; Nicaragua: 21.5; Costa Rica 9.9.

Gráfica 9
Opinión de los alumnos respecto a si reciben alimentación escolar

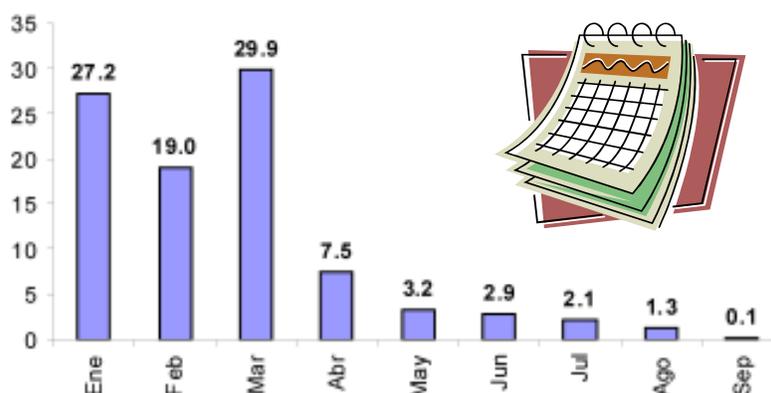


Elaboración propia basada en 490 entrevistas

Aunque se ha avanzado en la cobertura de la alimentación escolar, aún se presentan escuelas que no cuentan con este servicio y que en su mayoría se encuentran en las áreas rurales: del total de niños que no recibieron alimentos el 84% se ubica en el área rural.

En contraste con años anteriores, se pudo observar que en el periodo auditado el 76% de los niños recibió la comida escolar en los primeros tres meses del año. Este resultado representa un avance respecto a auditorías pasadas, en las que el mayor porcentaje de niños aseguraba que el programa de alimentación comenzó en los meses de abril a junio. Este avance puede deberse a la descentralización financiera hacia las direcciones departamentales y la gestión, elaboración y distribución de los alimentos por parte de los padres de familia, a través de las juntas escolares y los COEDUCA (ver gráfica 10).

Gráfica 10
Mes en que inició la alimentación según los niños-as
(en porcentajes)

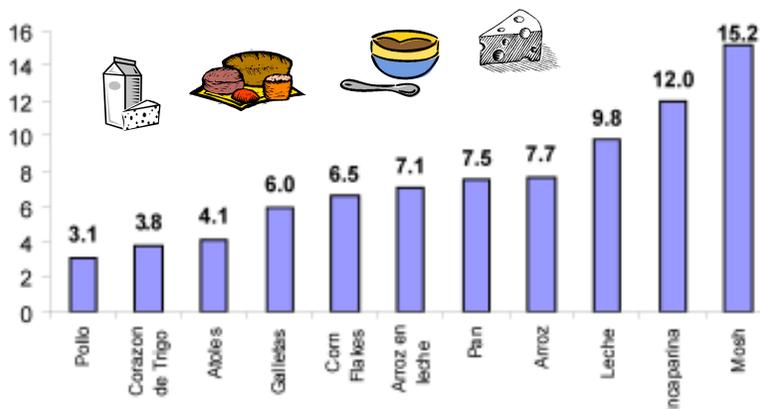


Elaboración propia basada en 490 entrevistas

Este resultado concuerda con la opinión de los directores, quienes aseguran en un 62% que recibieron el primer desembolso para alimentación en marzo de 2008. Tomando en cuenta que un alto porcentaje de niños tuvo alimentación desde el primer mes del año y que la mayoría de escuelas recibieron el dinero para alimentos hasta el tercero, es probable que muchos padres de familia hayan sufragado los gastos de los alimentos en enero y febrero. Esta aseveración parece más factible al establecer que, en el momento de la encuesta, en el 63% de las escuelas se encontraban padres de familia colaborando en las tareas de la alimentación escolar, ya sea preparando o trasladando los alimentos.

Tanto la observación directa de los alimentos servidos en las escuelas como la opinión de los alumnos, concuerdan en que los alimentos más comunes servidos en los establecimientos educativos son el mosh y la incaparina. En general la mayor cantidad de productos alimenticios que los niños reciben en las escuelas son mayoritariamente ricos en carbohidratos (arroz, pan y atoles) más no en proteínas –salvo la incaparina–, como se puede apreciar en la gráfica siguiente.

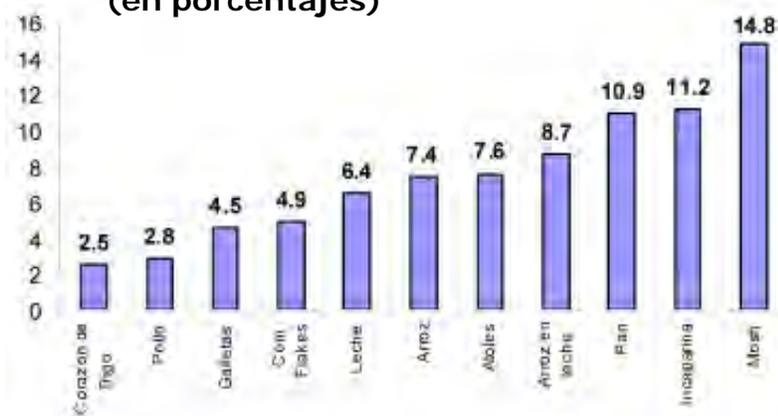
Gráfica 11
Alimentación escolar observación directa
(en porcentajes)



Elaboración propia basada en 490 entrevistas

Aunque la leche aparece como el tercer alimento más servido según la observación directa, éste ocupa el séptimo puesto en la percepción de los niños y el pollo tiene un porcentaje bajo en ambas fuentes de información a diferencia del año pasado cuando el pollo era mencionado con mayor frecuencia (ver gráfica 12).

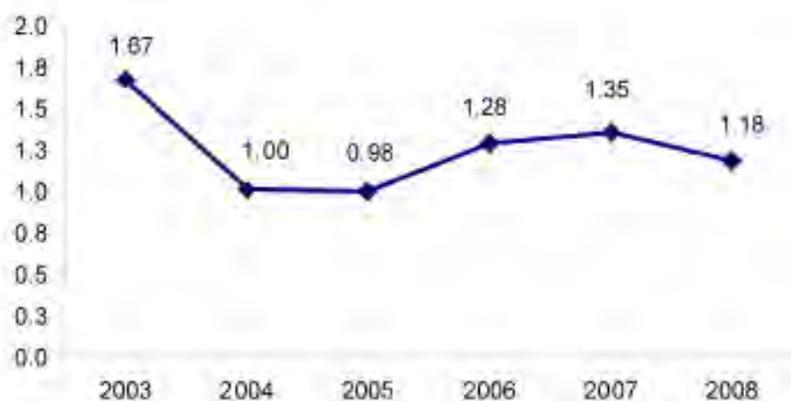
Gráfica 12
Alimentos dados a los niños
(en porcentajes)



Elaboración propia basada en 490 entrevistas

En esta oportunidad, el monto diario promedio por niño, por concepto de alimentación escolar fue de Q 1.18. Este dato representa una caída respecto a las cantidades observadas en 2006 y 2007 y es no es consistente con el promedio ponderado de Q 1.31 que se esperaba (ver gráfica 13).

Gráfica 13
Cantidad promedio de quetzales por alumno por día, programa de alimentación

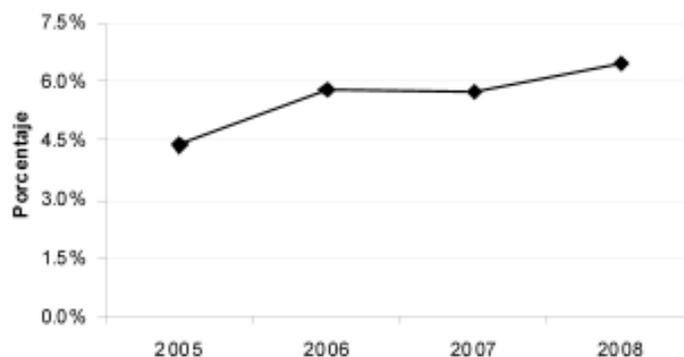


Elaboración propia basada en 490 entrevistas

Aunque la cantidad diaria por niño pareciera haber disminuido, la cobertura del programa mejoró respecto a estudios anteriores, y el aumento fue más fuerte en las escuelas del PRONADE, que en un 27% no contaban con este servicio, según la opinión de los directores en la Auditoría Social 2007.

El aumento en la cobertura del programa es un reflejo de la ampliación presupuestaria continuada para el mismo, dentro de los fondos asignados al Ministerio de Educación, tal como se observa en la gráfica siguiente.

Gráfica 14
Monto asignado a la alimentación escolar como porcentaje del presupuesto total del Ministerio de Educación

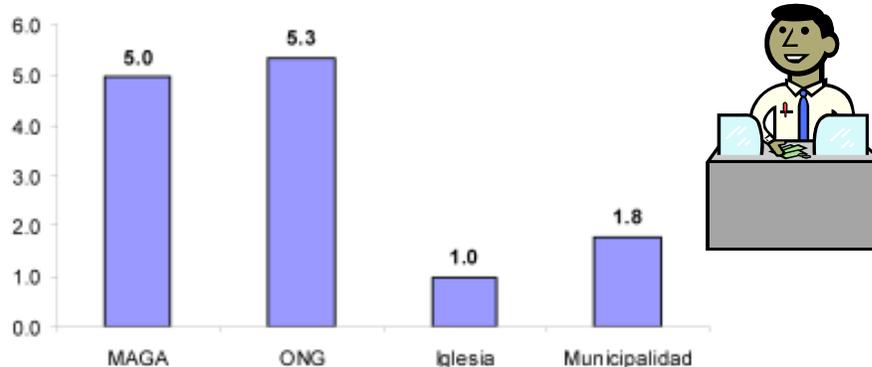


Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Finanzas Públicas

Las escuelas que no reciben alimentación por parte del Ministerio de Educación, tienen la opción de recibir alimentos de otras instituciones tales como el Ministerio de Agricultura, alguna ONG, iglesias y en ciertos casos de la municipalidad.

A continuación se detallan los porcentajes de escuelas que utilizan otro programa de alimentación escolar (ver gráfica 15).

Gráfica 15
Porcentajes de escuelas que participan en otros programas de alimentación

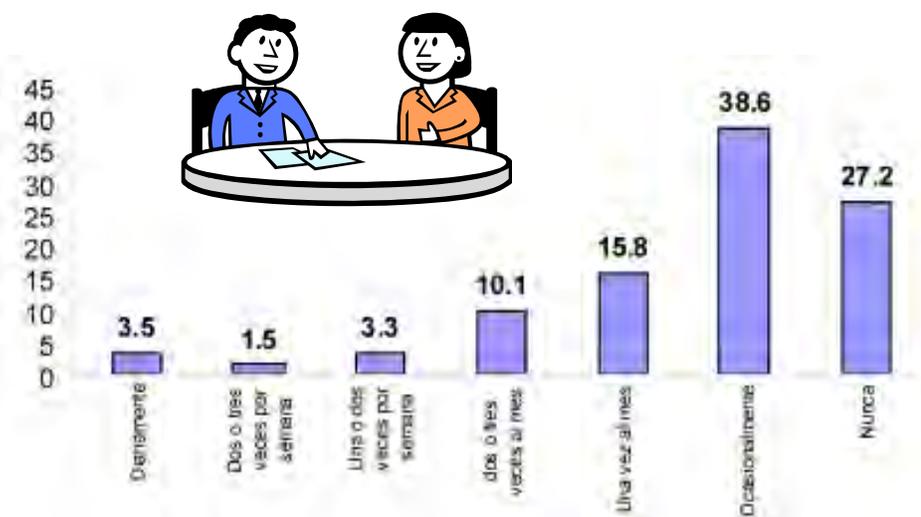


Elaboración propia basada en 490 entrevistas

En el estudio de 2007, el 21% de escuelas participaron en el programa de alimentación del Ministerio de Agricultura; tal porcentaje es cuatro veces mayor que el observado en la presente Auditoría. Este descenso se debe a que el programa del vaso de leche del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) se canceló en julio de este año, debido a que las autoridades del ejecutivo no renovaron el programa por considerarlo oneroso para el Estado.

En cuanto a la supervisión del programa de alimentación, éste carece de la adecuada atención por parte del Ministerio de Educación. Según el 38.6% de los directores, sólo ocasionalmente las autoridades respectivas supervisan este programa y el 27.2% opinó que los funcionarios de DIGEPSA, los encargados de esta tarea, nunca se presentan a revisar el buen o mal funcionamiento del mismo (ver gráfica 16).

Gráfica 16
Frecuencia de supervisión del programa de alimentación escolar por parte del MINEDUC (en porcentajes)



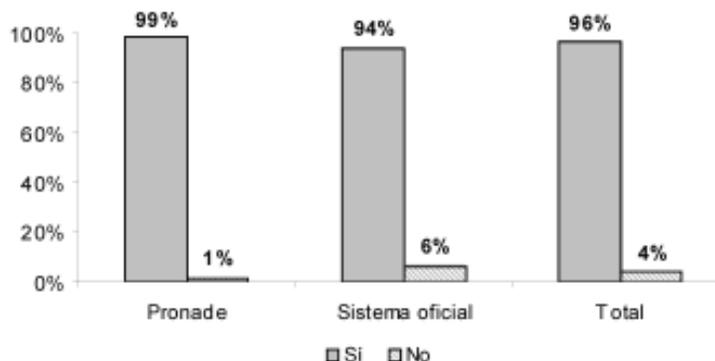
Elaboración propia basada en 490 entrevistas

4.1.3. Útiles escolares

Los útiles escolares son un insumo esencial en el proceso de enseñanza-aprendizaje; sin útiles, la tarea de educar es prácticamente imposible. Para lograr una educación de calidad, es necesario que los alumnos cuenten con una amplia gama de útiles, sin embargo, dadas las condiciones de pobreza de la mayoría de la niñez guatemalteca y los escasos recursos del Ministerio de Educación, los materiales educativos para los niños de las escuelas públicas se reducen a cuadernos, lápices, bolígrafos, sacapuntas, borradores y reglas.

Según los resultados de ésta auditoría, los útiles escolares sí llegaron a las aulas. En términos agregados el 96.1% de los niños consultados aseguraron que les dieron útiles. Como sucedió con la alimentación escolar, se observaron mejores resultados en las escuelas PRONADE que las del sistema regular.

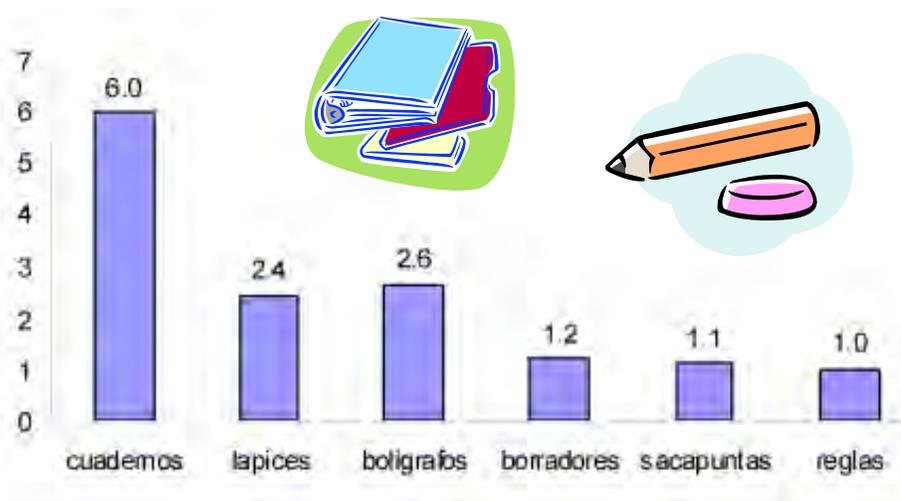
Gráfica 17
Opinión de los alumnos en cuanto a si recibieron útiles escolares



Elaboración propia basada en 490 entrevistas

En promedio, los niños recibieron 6 cuadernos, 2.4 lápices, 2.6 bolígrafos, 1.2 borradores, un sacapuntas y una regla. Estos datos de útiles por alumno, concuerdan con las cantidades que se asignaban en períodos pasados, antes que los padres de familia asumieran esta responsabilidad, (ver gráfica 18).

Gráfica 18
Número de útiles recibidos por cada alumno



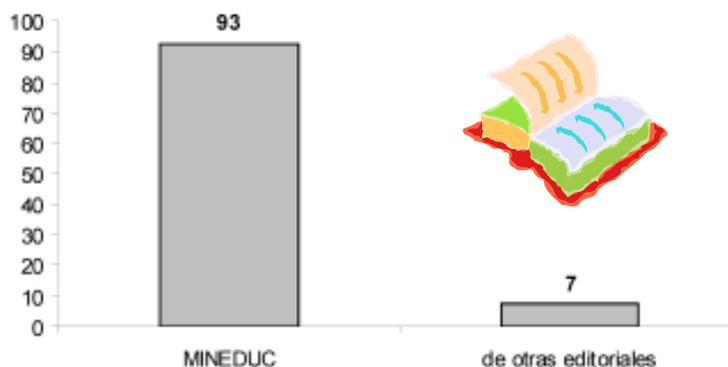
Elaboración propia basada en 490 entrevistas

Es importante señalar que este programa se ha llevado a cabo en forma sostenida durante diferentes periodos gubernamentales y es un proceso que se ha ido perfeccionando en forma continua hasta lograr el 96% de cobertura. Esto demuestra que la continuidad en un programa, de beneficio al proceso educativo, da resultados positivos y es de esperarse que en el 2009 se cubra el 100%.

4.1.4. Textos escolares

A pesar que está demostrado que los textos escolares contribuyen al mejoramiento de la calidad educativa, en esta oportunidad, el 40% de los niños y las niñas no tenían textos escolares. De los niños-as que sí contaban con textos, el 93% de éstos eran impresos por el MINEDUC y el 7% de otras editoriales como se observa en la gráfica siguiente.

Gráfica 19
Libros de texto por editorial (en porcentajes)



Elaboración propia basada en 490 entrevistas

El alto porcentaje de niños y niñas que no contaron con textos es una debilidad frecuente en la educación primaria. En anteriores auditorías se ha presentado este problema y continúa siendo un desafío para el Ministerio de Educación.

De la observación directa realizada se desprende que más del 80% de los libros están en buen estado, y que aquellos que no se encuentran en óptimas condiciones son aún utilizables.

El hecho de que la mayoría de libros esté en buen estado responde a que el 92% de los libros de texto fueron editados entre 2006 y 2008.

4.2. EDUCACIÓN BILINGÜE INTERCULTURAL

4.2.1. Clasificación de escuelas

Según las estadísticas del Ministerio de Educación 3,661 escuelas a nivel nacional están clasificadas como bilingües⁴, que representan el 24.4% del total de establecimientos de la República. En el trabajo de campo se detectó que un 26% del total de las escuelas⁵ se

⁴ Se entiende por escuela bilingüe aquella que geográficamente está ubicada en donde la población es mayoritariamente indígena, las clases se imparten en el idioma materno de los niños y niñas, y los docentes hablan, escriben y leen el español y el idioma indígena de la localidad

⁵ En Guatemala existen 15,007 escuelas primarias oficiales, según datos del Ministerio de Educación 2008.

encuentran en comunidades cuyo idioma principal es de origen Maya, Xinka o Garífuna y no están clasificadas como bilingües por el MINEDUC. Además, se identificó que 5% de las escuelas son oficialmente bilingües, aunque se encuentran en comunidades donde el idioma predominante es el español.

Lo anterior indica que a la hora de definir una escuela como bilingüe o no bilingüe, no se ha tenido la suficiente información y certeza. En efecto, la decisión ha sido acertada únicamente en el 70% de los casos, como valor que se obtiene de sumar los porcentajes de las celdas en las que se tomó la decisión adecuada como se ilustra en el cuadro siguiente:

Cuadro 1
Porcentajes de escuelas de acuerdo a modalidad e idioma de la comunidad

Idioma de la comunidad	Modalidad de la escuela		
	No bilingüe	No bilingüe	TOTAL
Español	49.4	5.1	54.5
Otro	26.1	19.4	45.5
TOTAL	75.5	24.5	100.0

Elaboración propia basada en 490 entrevistas y visitas

De manera consistente con la distribución de los principales idiomas locales, los idiomas más representados son el K'iche', Mam, Q'eqchi' y Kaqchikel. En la categoría otros, se incluyen –aunque en cantidades que no permiten análisis individual- Tz'utujil, Q'anjob'al, Garífuna, Poqomchi', Ixil, Achi y Ch'orti'. El siguiente cuadro ilustra esta distribución.

Cuadro 2
Porcentajes de idiomas de las comunidades visitadas

	Total de Escuelas Visitadas	Lugares donde el idioma predominante no es el español
Español	55	
K'iche'	11	24
Mam	5	10
Kaqchikel	6	13
Q'eqchi'	16	35
Otros	8	17
TOTAL	100	100

Elaboración propia basada en 490 entrevistas y visitas totales en 223 en comunidades bilingües

4.2.2. Uso de materiales en el aula

En una situación ideal, los alumnos de primero a tercero primaria utilizan principalmente materiales en sus idiomas maternos y posteriormente se incluyen, en forma paulatina, materiales en español. Los avisos, carteles y decoraciones del aula deben reflejar esta situación y la clase debiera impartirse en el idioma local. Manteniéndose dentro de esta lógica, las anotaciones que el maestro hace en los cuadernos también deben estar escritas en el idioma materno del alumnado.

En la Auditoría Social se hizo observación de un grado escogido a partir de una tabla de números aleatorios, tratando de interrumpir lo menos posible. El objetivo fue el de observar los libros, materiales y el idioma que hablan los alumnos y las alumnas, así como el idioma utilizado por los docentes.

La información en el siguiente cuadro nos permite evidenciar que en los lugares donde predominan idiomas distintos del español, sólo en cerca de la mitad de las aulas, el maestro estaba impartiendo la clase en el idioma local (ver cuadro 3).

Cuadro 3
Uso del idioma local en el desarrollo de la clase en Comunidades donde el idioma predominante no es el español (porcentaje de aulas observadas)

		Modalidad		Total
		Monolingüe en español	Bilingüe	
La clase se imparte en el idioma del lugar	Sí	41	59	49
	No	59	41	51
Total		100	100	100

Elaboración propia basada en 129 visitas en comunidades bilingües donde se observó grados de primero a tercero.

Se hace evidente la necesidad de una mejor clasificación de las escuelas bilingües y monolingües, pues en aproximadamente el 40% de éstas, la práctica del docente no corresponde a la modalidad definida para la escuela, como se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 4
Uso del idioma local en anotaciones del docente Comunidades donde el idioma predominante no es el español (porcentaje de aulas observadas)

		Modalidad		Total
		Monolingüe	Bilingüe	
Cuando apunta en el pizarrón, o en los cuadernos de los niños ¿el maestro usa el idioma del lugar?	Sí	38	46	42
	No	62	54	58
Total		100	100	100

Elaboración propia basada en 124 visitas en comunidades bilingües donde se observó grados de primero a tercero y alguna anotación del docente.

Tal distribución aunque aparentemente más favorable para las escuelas bilingües, guarda poca relación con la definición de la escuela y parece obedecer más a las prácticas individuales de los docentes. Nuevamente se evidencia la necesidad de revisar la clasificación de las escuelas para llevarla a una situación más acorde a la realidad lingüística.

La observación de libros de texto que se llevó a cabo revela que en la mayoría de escuelas bilingües se sigue usando material en español, como se ilustra en el cuadro siguiente.

Cuadro 5
Uso de libros de texto para educación bilingüe en grados de primero a tercero de primaria
(Porcentaje de aulas observadas)

Idioma en el que se encuentran los libros	Solo en español	92
	en idioma local	3
	en idioma local y español	5
	TOTAL	100

Elaboración propia basada en 223 visitas en comunidades bilingües

En el uso de carteles, avisos y decoraciones en el aula es donde se percibe una mayor presencia de los idiomas locales. En este caso, al igual que en el anterior, la utilización de los materiales queda más a discreción de los docentes que de la clasificación oficial de la escuela (ver cuadro 6).

Cuadro 6
Uso del idioma local en decoraciones y avisos
Comunidades donde el idioma predominante no es el español
(Porcentaje de aulas observadas)

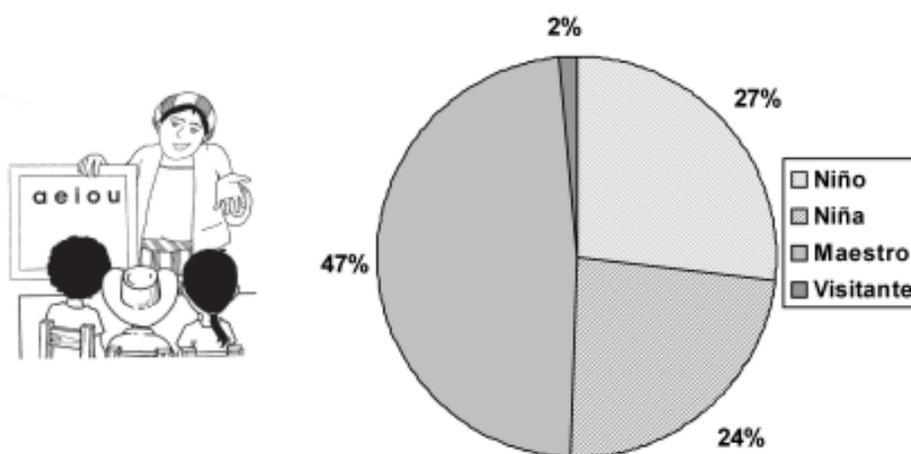
		Modalidad		Total
		Monolingüe	Bilingüe	
En las decoraciones y avisos de clases ¿se usa el idioma del lugar?	Sí	42	51	46
	No	58	49	54
Total		100	100	100

Elaboración propia basada en 124 visitas en comunidades bilingües donde se observó grados de primero a tercero y alguna decoración o aviso en el aula.

4.2.3. Uso de los idiomas en el salón de clase

Durante la observación, se pidió a los investigadores de campo de la Gran Campaña notaran cinco interacciones entre las personas que se encontraban en el salón de clase, con la finalidad de establecer en qué idioma se comunicaban y quien inicia la comunicación. Se identifican cuatro tipos de actores: niño, niña, docente y visitante. Para este propósito el investigador de campo de la Gran Campaña no se tomó en cuenta como un visitante, por lo que debe entenderse como visitantes a autoridades escolares, padres de familia u otras personas que hayan estado en el aula en ese momento. Como primer resultado, se evidencia que cerca de la mitad de las comunicaciones son iniciadas por el docente (ver gráfica 20).

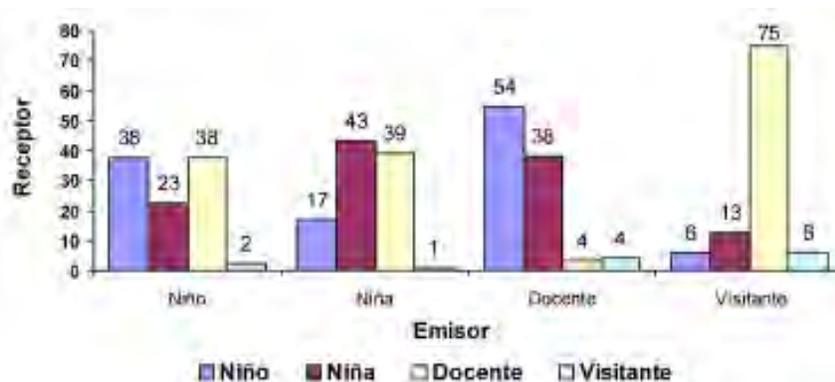
Gráfica 20
Inicio de interacciones
Comunidades donde el idioma predominante no es el español



Elaboración propia basada en 1070 interacciones observadas.

Al analizar quién recibe las comunicaciones que emanan de cada tipo de emisor se evidencian algunos comportamientos. Por ejemplo, los maestros se dirigen más a los niños que a las niñas. También es perceptible que los niños y las niñas se dirigen con mayor frecuencia a los compañeros y compañeras de su mismo género. Casi un 40% de las interacciones iniciadas por los alumnos y alumnas se dirigen al maestro (Ver gráfica 21).

Gráfica 21
Inicio y recepción de interacciones
Comunidades donde el idioma predominante no es el español
(En porcentajes)

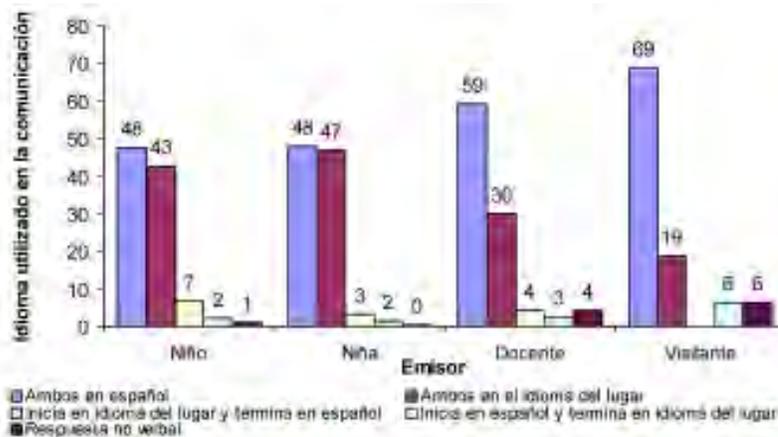


Elaboración propia basada en 1070 interacciones observadas.

Al observar el idioma en el que se realizan las comunicaciones, se hace evidente que los docentes son quienes más utilizan el español y menos el idioma local de todos los presentes en los salones.

En los alumnos y alumnas se percibe que las niñas tienen mayor tendencia a hablar en el idioma local y responder en el mismo. Los niños tienden a cambiar de idiomas durante una comunicación (ver gráfica 22).

Gráfica 22
Inicio e idioma predominante de las interacciones
Comunidades donde el idioma predominante no es el español
(En porcentajes)



Elaboración propia basada en 1070 interacciones observadas.

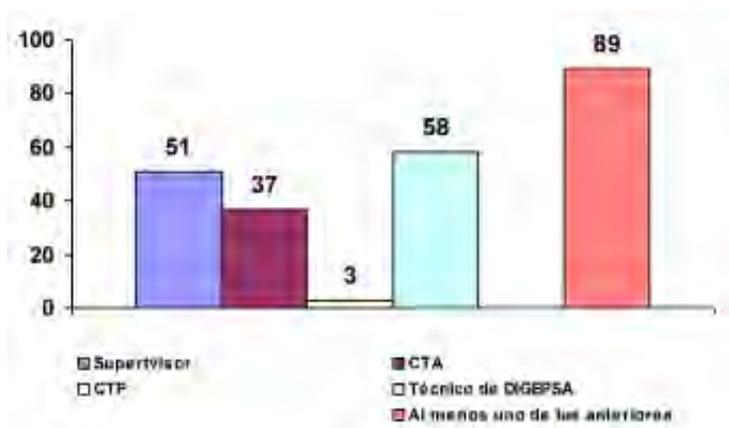
4.3. SUPERVISIÓN

Dentro del Ministerio de Educación existen distintas figuras que cumplen funciones de supervisión y acompañamiento a las escuelas. En este grupo destacan los supervisores, los CTP (Capacitador Técnico Pedagógico), los CTA (Capacitador técnico administrativo) que difieren principalmente en la forma de contratación. Estas personas tienen a su cargo velar por el desarrollo de las actividades en las escuelas, tanto desde el punto de vista de metodología y técnica como desde la perspectiva administrativa.

Anteriormente los técnicos de las ISE cumplían la misma función para las escuelas de PRONADE. Sin embargo, durante el ciclo escolar 2008 las ISE ya no funcionaron y sus atribuciones fueron asumidas por los técnicos de campo de DIGEPSA.

En la siguiente gráfica se puede observar que los CTA y los técnicos de DIGEPSA están presentes en más o menos la mitad de las escuelas.

Gráfica 23
Porcentaje de escuelas visitadas por parte de técnicos del MINEDUC con funciones de supervisión



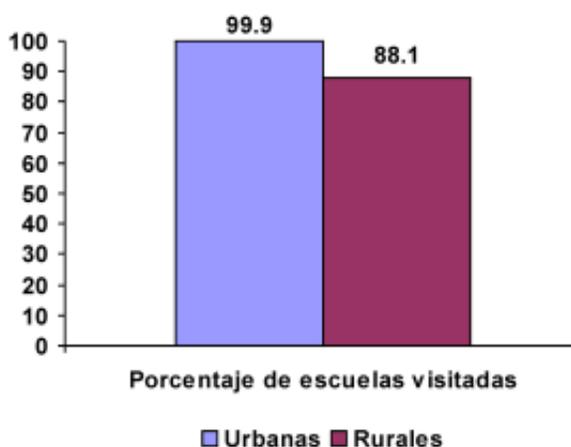
Elaboración propia sobre la base de 490 entrevistas
NOTA: Los porcentajes exceden 100% pues es frecuente que más de una de las figuras encargadas de la supervisión visite las escuelas.

Dado que la autoridad que se encarga de visitar las escuelas puede variar de acuerdo a distintas situaciones, a efecto de obtener un resultado global que represente las visitas por parte de alguno de los miembros de la franja de supervisión, es necesario considerar las visitas de cada una de las cuatro autoridades mencionadas

con anterioridad. Cabe notar que en estas variables no se percibe diferencias significativas entre escuelas PRONADE y escuelas del programa regular, ni entre escuelas bilingües y no bilingües.

Al igual que en años anteriores, la diferencia aparece cuando se comparan escuelas urbanas y rurales. Mientras que en una escuela urbana es casi seguro que se presentará alguna persona de la franja de supervisión, en una escuela rural la probabilidad es significativamente menor.

Gráfica 24
Porcentaje de escuelas visitadas por parte de técnicos del MINEDUC con funciones de supervisión por área



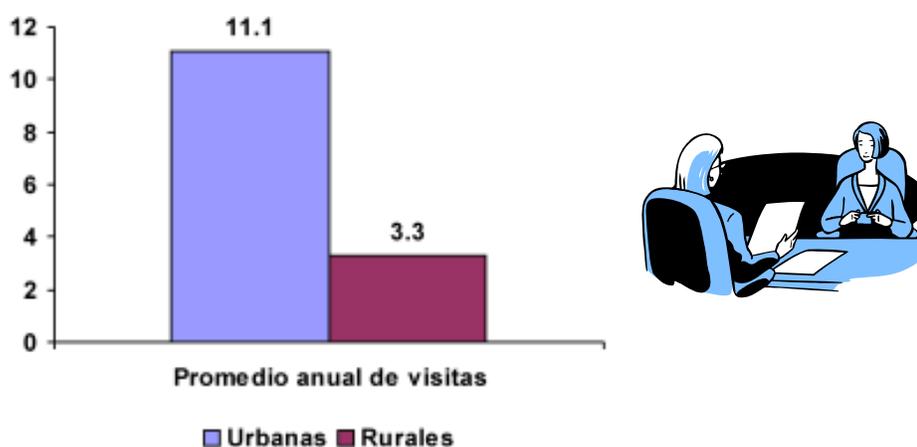
Elaboración propia basada en 490 entrevistas

Si bien se perciben avances con respecto al año anterior, hay que tomar en cuenta que el 95% de las escuelas recibieron la visita del personal de la Dirección General de Monitoreo de la Calidad (DIGEMOCA). El cuestionamiento incluía datos sobre número de alumnos, situación de la infraestructura y otros temas que también trabaja la franja de supervisión. Por esta razón, es posible que estas visitas distorsionen la información recibida al no distinguir los directores el motivo de cada una de las visitas que hacen los diferentes actores.

En la gráfica siguiente se evidencia aún más el cambio cuando se cuenta el número de visitas que se reciben en cada escuela. En las escuelas urbanas, además de ser casi segura la aparición de un integrante de la franja de supervisión, se puede esperar un promedio

de una visita al mes. Por el contrario, las escuelas rurales que son visitadas, pueden esperar como máximo una visita cada tres meses. En las Auditorías Sociales anteriores a 2004, la mayoría de escuelas rurales no eran visitadas y aquellas que sí lo eran, podían esperar un promedio de dos visitas en el año.

Gráfica 25
Número de visitas por parte de técnicos del MINEDUC con funciones de supervisión por área



Elaboración propia basada en 490 entrevistas

Se nota una ligera mejora en el número de visitas de algún técnico del MINEDUC a las escuelas, en relación a auditorías sociales anteriores. En la auditoría social de 2008 se observa que el promedio de visitas anuales por parte de algún técnico del MINEDUC es de once visitas para escuelas urbanas y tres visitas para escuelas rurales. En 2004 y 2005 el número de visitas en escuelas urbanas era de cuatro y dos en escuelas rurales; y en 2006 y 2007 siete visitas en áreas urbanas y tres visitas en áreas rurales. Sin embargo, la tendencia a visitar más las escuelas urbanas que las escuelas rurales, sigue aumentando notablemente, lo cual se constata en la gráfica siguiente.

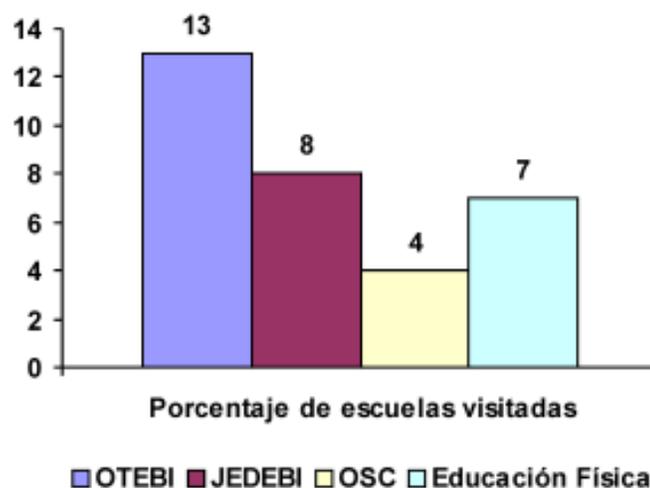
Cuadro 7
Tendencia del número de visitas anuales por parte de técnicos del MINEDUC con funciones de supervisión, por área

	2004	2005	2006	2007	2008
Número de visitas a escuelas urbanas	4	4	7	7	11
Número de visitas a escuelas rurales	2	2	3	3	3

Elaboración propia conforme a 490 entrevistas y auditorías sociales anteriores.

Se han identificado otras figuras dentro del MINEDUC que también pueden visitar las escuelas. De especial importancia los técnicos bilingües OTEBI (Orientador técnico bilingüe), el JEDEBI (Jefe de educación bilingüe), el técnico de la oficina de servicios a la comunidad (OSC) y los orientadores pedagógicos de educación física (Ver gráfica 26)

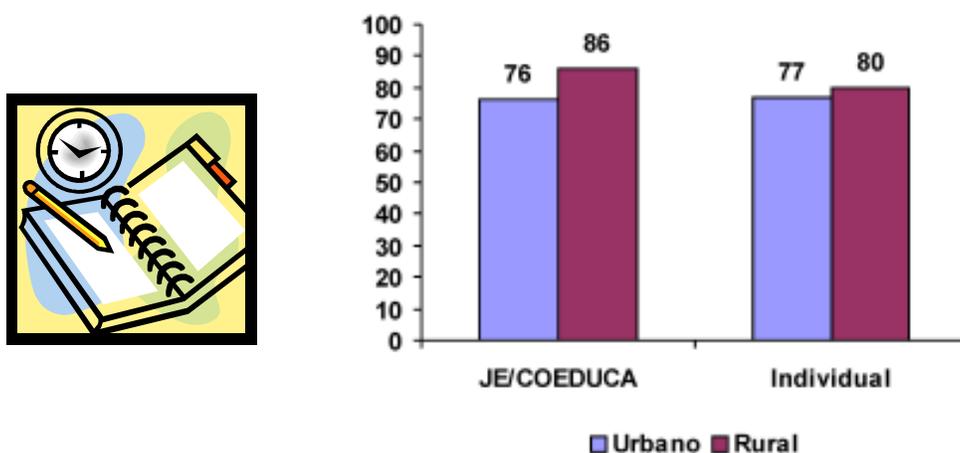
Gráfica 26
Número de visitas por parte de otros técnicos del MINEDUC



Elaboración propia sobre la base de 490 entrevistas

Los padres de familia, tanto en forma individual como organizados en COEDUCA o Junta Escolar, también tienen el derecho de visitar las escuelas para conocer la forma en la que se desarrollan las actividades. En este sentido, las visitas por parte de padres de familia no organizados, no muestran diferencia significativa en áreas urbanas y rurales, pero se hace evidente que los padres de familia organizados son más activos en las áreas rurales.

Gráfica 27
Días de presencia en las escuelas durante el ciclo escolar por parte de padres de familia



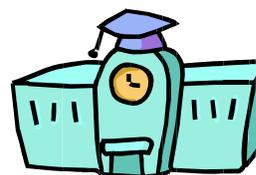
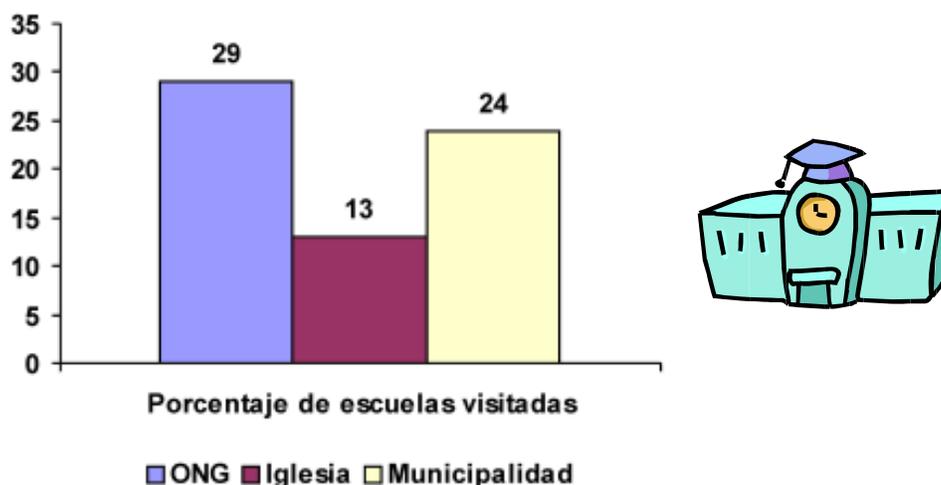
Elaboración propia basada en 490 entrevistas

En consecuencia, debe suponerse que estas organizaciones cumplen sus funciones con mayor efectividad en las áreas rurales.

Las escuelas también son visitadas por parte de otras organizaciones que se interesan en la educación. Como parte del apoyo que proporcionan, es frecuente que técnicos de Iglesias y ONG asistan a los maestros con materiales y ayuda propia de estas instituciones.

Los gobiernos locales también se han interesado en apoyar a las escuelas. En algunos municipios, los gobiernos locales colaboran con programas de construcción de escuelas, en otros han colaborado con pagos de maestros y en algunos con programas de apoyo relacionados a útiles y a alimentación. Las visitas de estas instituciones se detallan en la siguiente gráfica:

Gráfica 28
Porcentaje de escuelas visitadas por parte de técnicos y autoridades ajenas al MINEDUC



Elaboración propia basada en 490 entrevistas

4.4. LA DURACIÓN DE LA JORNADA ESCOLAR

4.4.1. Tiempo De permanencia de los alumnos y los maestros en las escuelas

Maestros y alumnos deben permanecer en las escuelas al menos cinco horas al día de lunes a viernes. Para verificar este tiempo se recurrió a dos fuentes: los niños y los padres de familia. En la presente auditoría, se obtuvo como resultado que los días de trabajo a la semana son cinco.

Al preguntar las horas de ingreso y salida, se percibe que no existen diferencias de importancia por ubicación de la escuela, área, modalidad o por pertenecer al PRONADE o a programas regulares. En todos los casos el valor promedio percibido de cuatro horas con cincuenta minutos por los padres y cuatro horas con cincuenta y dos minutos por los niños. Si bien esto es cierto, una cantidad inferior a 1% de las escuelas observadas, trabajaba con jornadas de tres horas diarias o menos.

La puntualidad de los maestros es evaluada por los padres de familia de una forma más positiva para el PRONADE. De hecho, aunque la respuesta "nunca faltan" sea la más frecuente tanto para los maestros del programa regular como para los de PRONADE, es evidente que

los maestros de PRONADE reciben mejores apreciaciones por parte de los padres de familia como se ilustra en la gráfica siguiente.

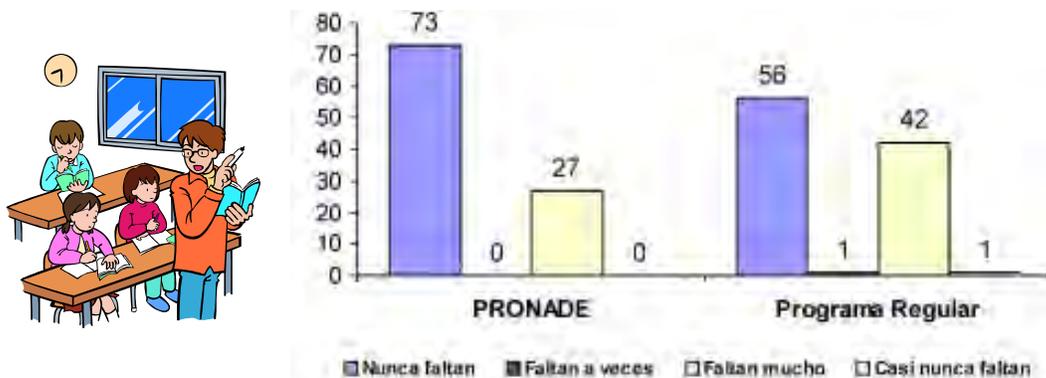
Gráfica 29
Puntualidad de los maestros en la opinión de los padres de familia
(En porcentajes)



Elaboración propia con datos de 490 entrevistas.

La opinión de los niños y las niñas respecto a la puntualidad de los maestros, es similar a la de los padres de familia, como se puede apreciar en la gráfica siguiente. Por ser los niños y niñas el grupo con mayor contacto con los maestros, su información es más fiable (ver gráfica 30).

Gráfica 30
Puntualidad de los maestros en la opinión de los niños y las niñas
(En porcentajes)



Elaboración propia basada en 490 entrevistas.

4.5. MOBILIARIO Y EQUIPO

Un mínimo de equipo es necesario para que los maestros puedan llevar a cabo su labor. En condiciones ideales, un aula debe contar con pupitres para todos los niños y niñas, así como con un pizarrón para que el maestro pueda impartir su clase. Para atender estos problemas, el MINEDUC destina una cantidad de dinero para reparaciones menores y equipamiento de las escuelas. En esta ocasión, la Auditoría Social hizo una observación para estudiar si el número de escritorios o pupitres es el adecuado así como la condición de los mismos.

Cerca de la totalidad de las escuelas que se visitaron cuenta con pupitres o escritorios. En las pocas escuelas que no contaban con mobiliario adecuado para los alumnos, no se percibió la tendencia a discriminar por género, puesto que era igualmente probable que quienes se quedaran sin escritorio fueran niños o niñas. Sí debe anotarse que los pocos lugares que no cuentan con mobiliario adecuado se encuentran en el área rural (ver cuadro 8).

Cuadro 8
Porcentaje de escuelas con escritorios y pizarrones en las escuelas por área

Equipo		Área	
		Urbana	Rural
Escritorios	Formales	100.0	94.0
	Improvisados	-	3.6
	Inexistentes	-	2.4
Pizarrones		100.0	96.9

Elaboración propia basada en 490 entrevistas

En cuanto a la condición de este mobiliario, se invierte el patrón. La puntuación favorable a las escuelas rurales puede explicarse por los esfuerzos del MINEDUC en los últimos años para dotar de equipo a aquellas escuelas que no lo tuvieran. En consecuencia, las escuelas rurales cuentan con equipo ligeramente más nuevo que las urbanas (ver cuadro 9).

Cuadro 9
Estado de los escritorios y pizarrones en las escuelas por área
(En porcentajes)

Equipo		Área	
		Urbana	Rural
Escritorios	En buen estado	56.8	63.7
	Con algunos desperfectos	36.4	24.8
	En necesidad de reemplazo o instalación	6.8	4.5
Pizarrones	En buen estado con algunos desperfectos	81.8	75.7
		13.7	18.3
	En necesidad de reemplazo o instalación	4.5	6.0

Elaboración propia basada en 490 entrevistas

5. Conclusiones

1. La participación comunitaria en educación se ha fortalecido y se ha hecho operativa en los COEDUCA y Juntas Escolares, en los que los padres de familia desempeñan un papel muy importante en la administración de recursos financieros y materiales. Un ejemplo de su efectividad es la administración del Programa de Útiles Escolares, en el cual ellos intervienen desde que procede la adquisición hasta la entrega en las escuelas; el programa ha alcanzado el 96 % de cobertura eficiente. En esa misma línea le sigue el Programa de Alimentos, en el que los padres participan en la adquisición, elaboración y distribución de los mismos, logrando una cobertura de un 91%.
2. Del servicio de alimentación escolar, si bien se evidencia una buena cobertura, de los constantes cambios en cuanto al tipo de alimentos, puede inferirse que por parte del MINEDUC no existe, o no se utiliza, una propuesta nutricional que sirva de referente a los responsables (directores y padres de familia) *in situ*, para decidir sobre la cantidad y calidad de los alimentos a proporcionar diariamente a los alumnos.
3. La desconcentración financiera, a nivel de cada centro educativo y la administración de los recursos por parte de los padres de familia, por medio de los COEDUCA y Juntas Escolares, ha permitido mayor eficiencia en la entrega de útiles escolares y alimentación.
4. A pesar de que los textos escolares están directamente vinculados al progreso del aprendizaje de los alumnos y alumnas, se vuelve a evidenciar que un número importante de ellos no contaron este año con textos escolares. A esta falta hay que sumarle que la deficiencia en la entrega de los textos está ligada al sistema centralizado de adquisición de los mismos. El proceso de licitación y el calendario presupuestario imponen restricciones que se agravan con el tema de la logística empleada en la entrega de los textos.

5. En cuanto a la duración de la jornada escolar, se pudo constatar que las escuelas que cuentan con un mayor control de los padres de familia, especialmente a través de los COEDUCA, registran mayor presencia y puntualidad de los docentes.
6. Aun cuando rige la exigencia normativa y pedagógica de establecer un proceso de educación bilingüe en las regiones en donde la población es mayoritariamente indígena, a la fecha únicamente existen 3,661 escuelas bilingües con una cobertura aproximada de 25%. A ello cabe agregar que la clasificación que se da en el campo sobre escuelas bilingües (lengua materna indígena y español) y monolingües (solo español), según lo evidencia la investigación, tiene deficiencias y da lugar a interpretaciones erróneas. En alrededor del 30% de las escuelas investigadas la clasificación no coincide con el idioma predominantemente hablado en la comunidad; donde la lengua principal es el español funcionan escuelas bilingües y viceversa, e incluso en comunidades en donde predomina un idioma indígena y la escuela está clasificada como bilingüe, las clases se imparten en español.
7. Los textos y materiales bilingües continúan siendo escasos, lo cual limita el aprendizaje bilingüe de los alumnos y alumnas. En muchas escuelas bilingües los textos y materiales que se utilizan están en español.
8. Los resultados respecto a la supervisión, evidencian que la mayoría de las escuelas (89%), tuvo al menos una visita de supervisión por parte de los diferentes técnicos durante el año. Sin embargo, se debe tener cautela y reserva con este resultado, ya que al consultar a funcionarios del MINEDUC, se pudo constatar que durante el 2008 se efectuó una visita a cada una de las escuelas (niveles preprimario, primario bilingüe y monolingüe y ciclo básico) del territorio nacional, por parte de la Dirección General de Monitoreo y Verificación de la Calidad (DIGEMOCA), con el objeto de investigar sobre aspectos de población escolar, docencia e infraestructura física, como punto de partida para buscar la calidad educativa en todos los niveles. De lo cual se infiere que dicha visita pudo ser interpretada, por parte de los entrevistados, como de supervisión, debido a la similitud de los tópicos investigados. Por tal razón, también se colige que en el servicio de supervisión, aún hay deficiencias de cobertura.

9. Se observó que hay escuelas que reciben visitas de diversos técnicos del MINEDUC que cumplen las funciones de supervisión y acompañamiento (supervisores, CTP, CTA) o de áreas específicas (Orientadores Técnicos Bilingües, Jefe de Educación Bilingüe, Técnico de Servicio a la Comunidad, Orientadores Pedagógicos de Educación Física y otras altas autoridades), lo que conlleva el riesgo de duplicar o multiplicar las acciones de supervisión si los roles de cada técnico no están bien definidos, o bien, desorientar a los supervisados y obtener resultados inadecuados para un proceso de enseñanza-aprendizaje de calidad.
10. Se evidenció que el establecimiento del programa de mejoras al mobiliario y equipo ha permitido que la mayoría de las escuelas, tanto urbanas como rurales, cuenten con escritorios y pizarrones adecuados.

6. Recomendaciones al Ministerio de Educación

1. Ampliar y fortalecer la organización de padres de familia en todas las escuelas del país, para garantizar la eficiencia y eficacia de servicios educativos que coadyuven al mejoramiento de la calidad educativa.
2. Ampliar la descentralización financiera hacia las Direcciones Departamentales de Educación, con fines de eficiencia en la gestión educativa y obtención de recursos en beneficio de los alumnos y alumnas.
3. Tomando en cuenta el éxito que se ha tenido en la descentralización financiera y la gestión de los recursos por parte de las organizaciones de padres de familia en los programas de útiles escolares y alimentación, es recomendable establecer mecanismos similares para el programa de dotación de textos escolares, con el rigor de calidad científica y pedagógica que dicho programa requiere.
4. Identificar experiencias exitosas para la dotación de textos escolares llevadas a cabo por otros países, a efecto de formular y ejecutar estrategias que resuelvan en definitiva este reto.
5. Aumentar la cobertura educativa que garantice la educación bilingüe intercultural para todos los niños y niñas, especialmente en los niveles preprimario y primario y, verificar que los docentes que ya reciben el bono por bilingüismo efectivamente realizan el proceso en el idioma de los niños y niñas.
6. Actualizar el mapeo de áreas lingüísticas que sirva de base para una adecuada clasificación y ubicación de escuelas bilingües.
7. Revisar la producción de materiales bilingües ya existentes; distribuirlos en las escuelas, especialmente los de lectura y fomentar un mayor uso de los mismos.

- 8.** Realizar procesos de alfabetización para docentes que hablan pero no escriben los idiomas indígenas, con la finalidad de crear las condiciones básicas para que en las aulas bilingües se desarrolle el proceso de aprendizaje con pertinencia.
- 9.** Ampliar el número de docentes bilingües mediante una adecuada selección y verificación de que hablan, leen y escriben su idioma materno con el propósito que los niños y niñas a su cargo reciban una verdadera educación bilingüe.
- 10.** Evaluar el actual sistema de supervisión y reestructurarlo convenientemente, de manera que cumpla con funciones pedagógicas acordes a las necesidades del siglo XXI.
- 11.** Establecer mecanismos integrados de supervisión para evitar duplicidad y multiplicidad de acciones por parte de los diversos técnicos que tienen asignada una escuela.
- 12.** Continuar y ampliar el programa de mejoras del mobiliario y equipo, no sólo en las áreas urbanas sino en las rurales; en ambas debe comunicarse a los directores y docentes de los centros educativos la estructura, funciones y mecanismos de articulación con cada instancia del MINEDUC.

7. Bibliografía

1. ASIES. 2001 "Motivos de una Gran Campaña por la Educación" *Revista Momento* No. 11-2001. Guatemala.
2. Calvo, Zorrilla, Tapia y Conde. 1997. *La Supervisión Escolar de la Educación Primaria en México: Prácticas, desafíos y reformas*. París: UNESCO, Instituto Internacional de la Educación (IIEP).
3. Gran Campaña Nacional por la Educación. 2001. *La educación un reto para Guatemala, propuesta para el incremento y la calidad del gasto para el Ministerio de Educación en el 2002 con visión de largo plazo*, Guatemala.
4. Gran Campaña Nacional por la Educación. 2002. *La educación un reto para Guatemala, propuesta para el incremento y la calidad del gasto para el Ministerio de Educación en el 2003 con visión de largo plazo*, Guatemala.
5. Guatemala: Congreso de la República. 1993. *Acuerdo Gubernativo 768-93, Creación del Programa Nacional de Autogestión para el desarrollo Educativo-PRONADE-*, Guatemala.
6. Guatemala: Ministerio de Educación 2005. *Lineamientos de Política Educativa*, Guatemala.
7. Guatemala: Ministerio de Educación. 2005. *Marco Estratégico para la Revitalización de la Educación Bilingüe Intercultural*, Guatemala.
8. Guatemala: Ministerio de Educación. 2008. *Anuario Estadístico 2007*. Guatemala.
9. Guatemala: Ministerio de Educación. 2008. *Educación en el Plan de Educación 2008-2012*. Guatemala.
10. PREAL. 1998. *El Futuro está en Juego*, Santiago de Chile.
11. PREAL. 2003. *Es Hora de Actuar, Informe de Progreso Educativo en Centroamérica y la República Dominicana*.

12. Sistema de las Naciones Unidas de Guatemala. 2008. *Manual sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio, ¿Qué tan cerca estamos de la meta?*
13. UNICEF. 2007. *La Niñez Guatemalteca en Cifras*, Guatemala.
14. USAID-AED, "Equidad de la Educación en Guatemala", *Serie de Investigaciones Educativas*, Volumen 4, 200, Guatemala 2007.
15. USAID-AED-ICEFI. 2007. *Más y Mejor Educación ¿Cuánto nos Cuesta? (2008-2021)*, Guatemala.
16. Zúñiga, L. 2008. "Impacto de la Supervisión en el mejoramiento de la calidad de la gestión de la región Cusco-Perú", *Revista de la Asociación de Inspectores de la Educación en España*, No. 8, mayo 2008.

8. Anexos

ANEXO 1 CUADRO COMPARATIVO DE RECOMENDACIONES 2007 Y SITUACIÓN 2008

Recomendación 2007	Seguimiento 2008
<p>Dar seguimiento a que los supervisores acudan a las escuelas rurales a su cargo y asignarles un mínimo de visitas a cada escuela por año</p>	<p>En las escuelas rurales en las que se ha dado la supervisión, se mantiene el número de tres por año. Las escuelas urbanas muestran mayor cantidad de visitas y la brecha con las rurales se amplía. Sin embargo, existen razones para suponer que la investigación realizada por DIGEMOCA en el 2008, haya influido en el aumento de visitas, al ser éstas consideradas por los entrevistados como de supervisión.</p>
<p>Adoptar las medidas necesarias para que en el año 2008, desde el primer día de clases, todos los alumnos puedan contar con libros de texto.</p>	<p>Cerca del 40% de los alumnos cuentan con libros de texto. Para el caso de los textos bilingües se percibe que no se ha tomado suficiente conciencia sobre la importancia del texto para el desarrollo de las actividades de la clase puesto. Es evidente que se prefieren los textos en español a los textos bilingües.</p>
<p>Diseñar procesos ágiles y sencillos que faciliten el apoyo que brindan los padres de familia por medio de Juntas Escolares y COEDUCA a los programas de apoyo.</p>	<p>Se percibe un aumento de la participación de los padres de familia en COEDUCA y juntas escolares. Sin embargo, se pudo constatar que se tiene previsto que los COEDUCA se transformarán en el 2009 en juntas escolares y ya no tendrán a su responsabilidad la contratación de docentes.</p>
<p>Identificar estrategias exitosas de aprendizaje que permitan el aprovechamiento de las cinco horas por día que debe permanecer un niño o niña en la escuela.</p>	<p>Las cinco horas por día se han mantenido desde hace tres años. Igualmente, se puede afirmar que en la mayoría de docentes cumplen con cinco días de clase a la semana.</p>

ANEXO 2 DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA

La Auditoría Social 2008 realizada por la Gran Campaña Nacional por la Educación de los programas de apoyo del Ministerio de Educación, utilizó una metodología estadística similar a la utilizada en los años anteriores para garantizar la calidad de la información, que permite las generalizaciones de los resultados y precisión en las estimaciones. Se mantuvo una estricta supervisión en el campo y en el proceso de digitación de las boletas.

Procedimiento de muestreo

A partir de la experiencia de las auditorías anteriores así como de esfuerzos similares llevados a cabo por otras instituciones, se decidió utilizar un muestreo estratificado.

Un mes de trabajo de campo significa que es pequeño el número de escuelas que pueden ser visitadas. Se hace necesario entonces, hacer una elección eficiente para garantizar una adecuada representación de las escuelas del país. Por esta razón, se decidió separar los municipios del país en tantos estratos de características similares como fuera posible. De esta manera, aunque se obtiene una muestra de escuelas con dificultades de acceso, se cuenta con representación de municipios de características distintas.

Construcción de los estratos de muestreo

Para construir los estratos de muestreo, usualmente conocidos como estratos de varianza, se agruparon las escuelas en grupos de con indicadores similares en cuanto a tamaño, razón de alumnos a maestros e indicadores de eficiencia. Adicionalmente, se prepararon los datos para garantizar que en cada estrato estuviera un solo departamento y que las escuelas de PRONADE estuvieran en estratos distintos de las escuelas del programa regular. Puesto que todas las escuelas dentro de un estrato cuentan con características similares, se espera que la varianza de los indicadores que se midan sea pequeña dentro de cada uno de estos conjuntos. Esta agrupación se logró con un procedimiento de análisis de conglomerados con concatenación de Ward y distancia euclidiana.

El proceso anterior permitió obtener un total de 250 estratos de varianza y en cada uno de ellos se realizó una muestra sistemática para seleccionar dos escuelas.

La primera escuela seleccionada para la muestra se obtuvo utilizando una tabla de números aleatorios; seguidamente, para escoger cada escuela fue necesario saltar un intervalo en la columna de total acumulado de alumnos, un número obtenido de acuerdo a la ecuación siguiente.

ECUACIÓN 1. TAMAÑO DE SALTO ENTRE ESCUELAS SELECCIONADAS

$$\text{Salto} = \left\lceil \frac{N_{\text{escuelas en el estrato}}}{2} \right\rceil$$

En la ecuación anterior, $N_{\text{escuelas en el estrato}}$ es el total de escuelas en el estrato elegibles para el muestreo y $n=2$ el número de escuelas deseadas en el muestreo. Los corchetes incompletos indican la función entero mayor. Para cada escuela se escogió una posible sustitución dentro del mismo estrato en caso que no fuera posible realizar las entrevistas en la comunidad escogida.

Estimación del tamaño de la muestra

La principal restricción para el tamaño de muestra, tal como se señaló anteriormente, fue el tiempo suficiente para llevar a cabo las entrevistas. Como es necesario que haya transcurrido la mayor parte del año escolar para evaluar adecuadamente algunos programas, se decidió que el trabajo de campo fuera cerca del cierre escolar. Una de las razones que apoya este argumento es: si el trabajo de campo se realiza muy temprano en el año, es posible que no se detecten algunos programas que posteriormente funcionen en la escuela. Por otro lado, si se visita las escuelas después de octubre, se dificulta encontrar a los maestros y directores que no sean residentes de la comunidad donde se ubica la escuela.

Bajo estos supuestos, se estimó que el trabajo de campo debía iniciarse y concluirse en el mes de septiembre. Con el presupuesto y el personal con que se cuenta es posible realizar 500 entrevistas durante el mes.

Por tratarse de una muestra estratificada y no conglomerada, la magnitud del error máximo será, en el peor de los casos, igual a la de una muestra aleatoria irrestricta. El tamaño necesario de una muestra aleatoria irrestricta para obtener un cierto error de muestreo se puede obtener por medio de la fórmula:

ECUACIÓN 2. ESTIMACIÓN DE TAMAÑO DE MUESTRA

$$n = \frac{pqt_{\alpha/2}^2}{B^2}$$

Donde n es el número de unidades finales de muestreo, t es el valor de la distribución normalizada de Laplace para la confiabilidad requerida, p y q se fijan en 0.5 para garantizar la muestra más grande posible y B es el error máximo que se fijó en 5%.

Para este caso, la fórmula sugiere que son necesarias 385 escuelas. Para garantizar la inclusión de todos los departamentos en el muestreo y contar con una muestra que incluya también escuelas bilingües de los cuatro idiomas principales, se aumentó el número a 500.

En la presente aplicación, se lograron obtener 490 boletas completas. Las boletas incluyen datos de escuelas de los 22 departamentos en la muestra.

Diseño de la muestra

El universo bajo estudio se definió como las escuelas primarias del sector oficial que funcionarán en las jornadas matutina, vespertina o nocturna en plan regular, incluso PRONADE.

Se utilizó como marco de muestra el listado de escuelas proporcionado por el Ministerio de Educación. El listado incluye a todas las escuelas oficiales con los programas que operan en las escuelas, sus indicadores de eficiencia para 2007 y datos de inscripción 2008.

Diseño del cuestionario

Los cuestionarios utilizados como referente fueron los aplicados en las auditorías sociales de los años anteriores. Atendiendo a las

diferentes situaciones que se dieron en el año 2006, se adaptaron las preguntas para que se adecuaron a las condiciones propias de este año. Entre las nuevas adiciones, se incluyó un mayor número de preguntas relacionadas a las Juntas Escolares, así como otras específicas sobre los pagos que realizan los padres de familia.

El cuestionario se dividía en varias secciones según el informante.

- a. Director o quien fungiese como tal
- b. Dos alumnos (preferentemente un niño y una niña)
- c. Padre o madre de familia

El cuestionario constaba de 18 páginas con un total de 270 campos.

Informantes

En cada escuela se consideró como informante calificado al director de la escuela o al maestro que cumpla dichas funciones. Para aplicar el cuestionario a padres de familia en el área rural, se eligió un hogar al azar dentro de la comunidad, que contara con al menos un niño en edad escolar en el establecimiento. En el caso de las escuelas urbanas, se aplicó el cuestionario a un padre o madre, que llegó a recoger a sus hijos a la escuela. Los niños y niñas que respondieron el cuestionario se escogieron al azar entre los que se encontraran en la escuela en el momento de la visita.

Operativo de campo

El operativo de campo contó con personal de todos los departamentos de la República. En la medida de lo posible, se trabajó con personal familiarizado con la educación. Además de una coordinadora de trabajo de campo y una asistente, en cada departamento hubo un Coordinador de campo; la coordinación a nivel nacional se realizó desde ASIES.

Para garantizar la consistencia de la información, la boleta era revisada. Se repitió la aplicación de aquellas que presentara cualquiera de las siguientes situaciones irregulares:

- No haber sido realizada con el informante calificado.
- No contar con el sello del establecimiento. En el caso que un encuestador llegara a una comunidad y no le fuera posible hacer la entrevista, se le exigió el sello de alguna otra institución (por ejemplo, una iglesia) que garantizara su presencia en el lugar.

- Fallar a una verificación de la información por vía telefónica (se realizó al azar un proceso de este tipo de verificación).
- Que el Director no permitiera entrevistar a los niños o los padres de familia.

Es relevante hacer notar el esfuerzo y la responsabilidad de los integrantes del equipo de campo, que con agilidad y fiabilidad proporcionaron la información en el tiempo estimado.

Ingreso y verificación de datos

El ingreso y verificación de la información se realizó utilizando el paquete de ingreso CPro 3.3. Este paquete, desarrollado por el *US Census Bureau*, permite una captura de información con verificaciones de consistencia y de secuencia lógica. El ingreso fue realizado por cuatro digitadores, posteriormente se realizó una verificación por ingreso doble del 100% de las boletas.

Para el análisis de la información se utilizó el paquete SPSS en su versión 13.0.