



GOBIERNO *de*
GUATEMALA
DR. ALEJANDRO CIAMMATTEI

MINISTERIO DE
EDUCACIÓN

ANÁLISIS Y PROPUESTA DE ACTUALIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y FUNCIONAL



Este producto de investigación y propuesta se realizó para y junto al Ministerio de Educación de Guatemala con el apoyo de la Alianza Mundial por la Educación (GPE por sus siglas en inglés) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef)



**MINISTERIO DE
EDUCACIÓN**



República de Guatemala, 2021

Índice

Presentación	4
CAPÍTULO I	5
Bases legales de las cuales se deriva las funciones del Ministerio de Educación	5
Resumen de puntos importantes.....	23
CAPÍTULO II	24
Criterios para estandarizar las Direcciones Departamentales de Educación en el marco de sus competencias	24
Antecedentes.....	24
Las Direcciones Departamentales de Educación y su tipología	26
Criterios para la definición de la tipología de las Direcciones Departamentales de Educación...	30
Principales criterios actuales.....	30
Criterios por incorporar	34
CAPÍTULO III	40
La educación de calidad: un derecho humano que el Estado Guatemalteco debe garantizar desde toda dimensión.	40
Estructura organizativa del Ministerio de Educación para el cumplimiento de sus funciones .	43
Evolución del proceso de desconcentración y descentralización de la educación en Guatemala	48
Desafíos del contexto y de las habilidades demandadas en el siglo XXI	51
Resultados referenciales de la consulta interna y externa en cuanto a la funcionalidad de la estructura organizativa del Ministerio de Educación y los posibles cuellos de botella.	56
CAPÍTULO V.....	60
Principales cambios propuestos y el impacto en la celeridad en la prestación de bienes y servicios públicos de educación. Puntos de reflexión para la mejora continua (aproximaciones a una modificación de estructura y de procesos)	60
En lo que a estructura organizativa se refiere	60
En lo que a procesos se refiere	64
Respecto a las necesidades interpretadas.....	65
Ideas concluyentes	67

Presentación

Este documento consta de dos secciones, la primera de ellas es el análisis realizado a la normativa legal tanto nacional como internacional, de la cual se derivan las funciones inherentes al Ministerio de Educación, como instancia rectora de la educación en Guatemala, así como los criterios para la estandarización de las Direcciones Departamentales en el marco de sus competencias.

La segunda sección del documento lo constituye la identificación de los principales cuellos de botella que obstaculizan la prestación de los servicios educativos con calidad y pertinencia, así como los principales cambios propuestos y el impacto en la celeridad en la prestación de bienes y servicios públicos de educación, como obligación del Estado a través del Ministerio de Educación.

Ambos aportes engloban una perspectiva legal, organizativa y de funcionalidad, con miras a poder lograr una educación inclusiva, equitativa y de calidad para todos y todas.

El abordaje metodológico para la obtención de los productos se basó en una revisión documental, análisis y aplicación hermenéutica de la consulta realizada a los grupos focales seleccionados para el estudio.

De los resultados obtenidos se puede afirmar que la estructura organizativa del Ministerio de Educación, responde a las funciones que en ley le compete realizar. Más allá de cambios radicales en su estructura es imperioso el fortalecimiento de algunas áreas, la actualización de un estudio de puestos en especial del área administrativa y la adición de algunas dependencias que garanticen el adecuado servicio a las comunidades.

El estudio arrojó otras necesidades que trascienden a la estructura actual y que muestran la necesidad de flexibilizar algunos procesos que constituyen cuellos de botella que obstaculicen la prestación de servicios, por lo que se recomiendan algunas sugerencias en aras de modernizar y agilizar el servicio.

CAPÍTULO I

Bases legales de las cuales se deriva las funciones del Ministerio de Educación

La educación como un derecho humano, reconocido en instrumentos jurídicos de carácter internacional como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual ha sido incorporada al ordenamiento jurídico guatemalteco desde 1948, queda plenamente establecida en el Artículo 26, numeral 2 establece que *“La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”*

En consonancia con lo anterior y preservando la esencia de la Declaración, la Constitución Política de la República de Guatemala actualizada en 1985, establece en su Artículo 71 que es obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna, refiriendo además la libertad de enseñanza y criterio docente. Asimismo, en el Artículo 72 como fin primordial de la educación “el desarrollo integral de la persona humana, el conocimiento de la realidad y cultura nacional y universal”. Se declara de interés nacional la educación, la instrucción, formación social y la enseñanza sistemática de la Constitución de la República y de los derechos humanos.

El Artículo 74 establece la obligatoriedad de la educación: *“Los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica, dentro de los límites de edad que fije la ley. La educación impartida por el Estado es gratuita. El Estado proveerá y promoverá becas y créditos educativos. La educación científica, la tecnológica y la humanística constituyen objetivos que el Estado deberá orientar y ampliar permanentemente. El Estado promoverá la educación especial, la diversificada y la extra escolar”*

Siendo Guatemala un Estado democrático y de derecho asume el respeto, promoción y la defensa de los derechos humanos sin cuyo imperio no puede concebirse, hoy en día, un Estado constitucional de Derecho.

Del articulado 71 al 81 de la Constitución, referido a educación, en sentido amplio y desde una visión deontológica, se establece el quehacer del Estado en materia educativa y subyacen los elementos constitutivos para la organización del Sistema Educativo Nacional, mismo que es definido y caracterizado por la Ley de Educación Nacional (Decreto Ley 12-91)

Se resaltan, asimismo, principios y elementos fundamentales, la educación bilingüe en zonas de predominio indígena; la administración regionalizada y descentralizada del Sistema Educativo, la libertad de enseñanza y criterio docente; la promoción de la enseñanza agropecuaria, la ciencia y la tecnología.

Estos principios constitucionales dejan en firme, el compromiso de brindar educación en un marco de igualdad, equidad, calidad, inclusión, siendo el Ministerio de Educación el responsable de ejercer coordinación y facilitación de la acción del sector educativo para cumplir con las aspiraciones consagradas en la Carta Magna.

Otro instrumento tutelar de la educación es la Ley de Educación Nacional vigente desde 1991 (Decreto Ley 12-91) en la que se ratifican principios fundamentales derivados de la Constitución Política de la República; además define los fines de la educación y resalta el derecho y acceso a la educación y la obligación del Estado de proporcionarlas; define y caracteriza el Sistema Educativo Nacional a través del cual se desarrolla la acción educativa, de acuerdo con las características, necesidades e intereses de la realidad histórica, económica y cultural del país. Establece su estructura, integración y funciones principales. Cabe destacarse que la Ley en su Capítulo II, Artículos 8o y 9o describe al Ministerio de Educación como la Institución del Estado responsable de coordinar y ejecutar las políticas educativas, determinadas por el Sistema Educativo del país. Asimismo, plantea la estructura organizativa del Ministerio de Educación como instancia rectora de la educación en Guatemala.

Por su parte la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo (Decreto Ley 114-97) le otorga al Ministerio de Educación la rectoría sectorial y la facultad de crear unidades especiales de ejecución para llevar a cabo planes, programas y proyectos específicos en forma desconcentrada, descentralizada y participativa (Artículos 23, 25 y 33)

Establece claramente las funciones sustantivas del Ministerio de Educación en su Artículo 33, siendo las siguientes:

1. Formular y administrar la política educativa, velando por la calidad y la cobertura de la prestación de los servicios educativos públicos y privados, todo ello de conformidad con la ley.
2. Coordinar con el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda las propuestas para formular y poner en vigor las normas técnicas para la infraestructura del sector.
3. Velar porque el sistema educativo del Estado contribuya al desarrollo integral de la persona, con base en los principios constitucionales de respeto a la vida, la libertad, la

justicia, la seguridad y la paz y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de Guatemala.

4. Coordinar esfuerzos con las universidades y otras entidades educativas del país, para lograr el mejoramiento cualitativo del sistema educativo nacional.
5. Coordinar y velar por el adecuado funcionamiento de los sistemas nacionales de alfabetización, planificación educativa, investigación, evaluación, capacitación de docentes y personal magisterial, y educación intercultural ajustándolos a las diferentes realidades regionales y étnicas del país.
6. Promover la autogestión educativa y la descentralización de los recursos económicos para los servicios de apoyo educativo mediante la organización de comités educativos, juntas escolares y otras modalidades en todas las escuelas oficiales públicas; así como aprobarles sus estatutos y reconocer su personalidad jurídica.
7. Administrar en forma descentralizada y subsidiaria los servicios de elaboración, producción e impresión de textos, materiales educativos y servicios de apoyo a la prestación de los servicios educativos.
8. Formular la política de becas y administrar descentralizadamente el sistema de becas y bolsas de estudio que otorga el Estado.

Las funciones antes mencionadas operativizan de manera general el ideal manifestado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Constitución Política de la República en cuanto a brindar educación de calidad a todos los habitantes sin discriminación de ninguna naturaleza.

Cabe mencionar que los Acuerdos de Paz, firmados en 1996 entre el gobierno de la República de Guatemala, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), incorporan o reiteran principios, que inciden en las políticas educativas, en la Reforma Educativa y transformación curricular lideradas por el Ministerio de Educación y que, consecuentemente inciden en la forma de prestar los servicios educativos, se destacan:

- La conceptualización de la educación como medio para la transmisión y el desarrollo de valores y conocimientos culturales en una sociedad plurilingüe y multicultural.
- La equidad en el acceso a los servicios educativos.
- La inclusión de conceptos, valores, idiomas, etc., de las culturas indígenas en el currículo para favorecer la interculturalidad.
- La participación de los padres de familia y las comunidades en la toma de decisiones educativas.

- El establecimiento de los siguientes ejes curriculares: valores morales y culturales; convivencia democrática; derechos humanos; diversidad cultural; trabajo; protección del medio ambiente; participación y concertación; y cultura de paz.

Siendo estos, además de lo establecido en el Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, de la Organización Internacional del Trabajo OIT (1994) y desde luego la propia Constitución de la República de 1985, referentes para la configuración de una nación incluyente y respetuosa de la pluralidad cultural y lingüística.

Adicional al marco normativo primario al que se ha hecho referencia desde el inicio del documento, la educación del país está regulada por otras leyes generales o específicas, pero que coadyuvan en la prestación específica de los servicios y a la regularización de las funciones y tareas de la instancia rectora de la educación, conforme crecen las demandas y necesidades de la población.

Por otra parte, existe una serie de compromisos internacionales establecidos en tratados, convenciones, pactos, convenios y declaraciones a los cuales el Estado de Guatemala está adherido, que configuran la actuación del MINEDUC, dado que son instrumentos jurídicamente vinculantes y han establecido un sólido marco normativo internacional para el derecho a la educación sin discriminación o exclusión.

La Declaración de los Derechos del niño que reza en su principio No. 7 que *“El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad”*

La Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el Marco de Acción para satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje, (Dakar, 1990) formula metas para el desarrollo continuo de los servicios y los planes de educación. Constituyéndose en un pilar importante para formular y ejecutar políticas educativas priorizando la calidad de la educación como un derecho humano.

Asimismo, en el Marco de Acción Educación 2030 y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se señala la relevancia de “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”, siempre basada en principios fundamentales consolidados de la educación como derecho humano y bien público.¹

¹ UNESCO (2015a), *Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción*, París

El concepto de educación como bien público empleado por primera vez por UNESCO, subraya la responsabilidad esencial del Estado de garantizar el derecho a la educación para todos, salvaguardar la justicia social y el interés público en la educación. Consecuentemente y como un principio de gobernanza está obligado a proporcionar directamente o financiar oportunidades educativas, en particular durante el periodo de enseñanza obligatoria.²

En ese marco normativo y orientativo internacional, se desarrollan una serie de planes y políticas nacionales de mediano y largo plazo, a las que debe dárseles cumplimiento y que igualmente guían el quehacer del Ministerio de Educación, entre las que se destaca el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032, estableciéndose cinco ejes prioritarios: Guatemala urbana y rural; Bienestar para la gente; Riquezas para todos y para todas; Recursos naturales para hoy y para el futuro y Estado garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo.

El eje de *Bienestar para la gente* establece que, el resultado de los procesos educativos con calidad, equidad e inclusión, se manifestarán en la vida social y económica del país. Además, concede principal importancia al desarrollo de las capacidades y potencialidades de las personas y puntualiza en la necesidad de garantizar la asistencia social para el desarrollo, la salud, la educación, vivienda, ciencia y tecnología y la cultura, como medios para el fortalecimiento del tejido social.

Es enfático en cuanto a la universalización de los niveles de educación inicial, preprimaria, primaria, media y ampliar el acceso a la educación superior. Apunta a elevar la calidad educativa y erradicar el analfabetismo de hombres y mujeres en el rango de edades de 15 a 30 años de edad.

Otro marco orientador lo constituyen las Políticas Educativas aprobadas por el Acuerdo Ministerial No. 3409-2011, de fecha 30 de noviembre del 2011 en las que se definen lineamientos de trabajo y buscan la calidad educativa y cobertura incluyente y equitativa, en la que se considera la educación bilingüe, la multicultural e interculturalidad, en un modelo de gestión efectivo y transparente, el fortalecimiento institucional, la descentralización, la formación del recurso humano y el aumento de la inversión educativa.

Todo ello sobre la base de lo que establece el artículo 68 del Decreto Número 12-91 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Educación Nacional, en cuanto a que el Ministerio de Educación tiene a su cargo, dentro del marco de las políticas del Sistema

² Idem

Educativo Nacional, la elaboración de los planes de desarrollo educativo en coordinación con el Consejo Nacional de Educación.

De manera mucho más específica la Política General de Gobierno 2020-2024, basada en los compromisos adquiridos con la Agenda del Desarrollo Sostenible, establece cinco pilares estratégicos siendo el que compete al área educativa el No. 2: Desarrollo social, cuyo objetivo se orienta a la atención directa y efectiva de los más pobres, por medio de compensadores sociales eficaces y focalizados.

Sin duda alguna, toda esta serie de mandatos evidencia que el Ministerio de Educación debe resolver diversos desafíos pendientes del siglo XX y los propios del presente siglo (ampliación de cobertura del nivel medio, calidad de la educación, acceso a tecnologías, etc.), sumadas al desafío mayúsculo que representa la Pandemia del COVID-19 para garantizar los servicios educativos de manera remota.

A manera de resumen y como complemento del análisis se presenta el siguiente cuadro que refiere todos los instrumentos legales que inciden en las funciones del Ministerio de Educación, iniciando por la propia Constitución como la máxima norma de ordenamiento jurídico nacional y en donde se encuentran reconocidos los derechos de los habitantes, así como las responsabilidades del Estado en materia educativa. Asimismo, otras leyes ordinarias y reglamentarias que influyen directa o indirectamente en desenvolvimiento del Ministerio de Educación.

Para efecto de interpretar de mejor manera el cuadro resumen es importante destacar que en el ámbito jurídico nacional las normas ordinarias son las que dicta el Organismo Legislativo y las normas jurídicas reglamentarias, las cuales persiguen establecer los mecanismos más adecuados para la aplicación de las leyes ordinarias, pueden ser emitidas por cualquiera de los tres organismos del Estado.

Se ha procurado ordenar los instrumentos atendiendo a la incidencia de los mismos, tanto de carácter nacional como de carácter internacional, estos últimos tal y como lo establece la Constitución de la República en el artículo 46 *“en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala tienen preeminencia sobre el Derecho interno”* es decir, la legislación ordinaria o derivada, esto debido al reconocimiento evolutivo que el país ha hecho a los Derechos Humanos.

Para el caso de las normas internacionales es importante destacar que las Declaraciones son los documentos que detallan una serie de derechos e ideales como paso previo a la elaboración del Convenio, Convención o Tratado, mismos que son equivalentes

jurídicamente hablando y además vinculantes, lo que implica un compromiso y responsabilidad adquirida por el Estado, toda vez han sido aceptados y ratificados.³ Los Pactos tienen el mismo valor jurídico que las Convenciones y Tratados, siendo igualmente vinculantes, sin perder de vista los procedimientos establecidos en el Artículo 183 de la Constitución Política de la República, para su aceptación y ratificación.

No se citan en el cuadro las leyes derivadas de la acción administrativa del Ministerio de Educación, que en el ejercicio de las funciones que le han sido conferidas, ha producido como parte de la gestión y gobernanza sectorial, tal es el caso de: Acuerdos Ministeriales, Resoluciones, Circulares, Políticas Institucionales u otros documentos normativos, producidos en el marco del ejercicio jurisdiccional.

El cuadro está orientado a identificar el tipo de norma, lo que nos permite identificar la jerarquía e importancia, así como el asunto sobre el cual versa la norma y más concretamente el capítulo, artículo e inciso que aborda el contenido base que atañe y compromete directamente a la acción del Ministerio de Educación.

No.	Tipo de Norma	Denominación	Contenido implicative
Normas constitucionales y ordinarias			
1.	Constitucional	Constitución Política de la República de Guatemala	Capítulo IV, Sección Educación, artículos del 71 al 81, Derecho a la Educación Fines de la Educación Nacional Estructura del Sistema Educativo Nacional
2.	Decretos Legislativo	Ley de Educación Nacional	Decreto 12-91 Establece lo Fines de la Educación y la descripción del Sistema Educativo Nacional. Entre otros aspectos relevantes que desarrolla en su articulado, en el Artículo 33 establece de manera pormenorizada las obligaciones del Estado dentro del Sistema Educativo. En los Artículos 66 y 67 todo lo referido a Calidad educativa.
3.	Decreto Legislativo	Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo	Decreto 114-97 En el Artículo 23 le otorga la rectoría del Sistema Educativo al Ministerio de Educación y establece sus funciones sustantivas (Artículo 33)

³ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o Entre Organizaciones Internacionales.

No.	Tipo de Norma	Denominación	Contenido implicative
4.	Decreto Legislativo	Ley Orgánica del Presupuesto	Decreto 101-97 Dado que el ámbito de aplicación de la ley incluye a todos los organismos del Estado, el Ministerio de Educación está sujeto a la responsabilidad establecida en el artículo 4 que establece la rendición de cuentas del manejo, administración y ejecución de recursos, valores públicos o bienes del Estado, debiendo elaborar anualmente un informe de rendición de cuentas del ejercicio fiscal.
5.	Decreto Legislativo	Ley de Servicio Civil	Decreto 1748 con sus modificaciones y reglamento En su Artículo 10 establece que es responsabilidad de los ministros de Estado y de los funcionarios que dirigen las dependencias incorporadas al régimen de Servicio Civil, cumplir y hacer que se cumpla esta Ley, en sus respectivas dependencias, en especial en su calidad de autoridad nominadora.
6.	Decreto Legislativo	Ley de Fomento de la Educación Ambiental	Decreto 74-96 Principalmente en el Artículo 3 ya que se declara de urgencia nacional y de interés social, la promoción de la educación ambiental y la formación del recurso humano en esa rama del conocimiento, en los diferentes niveles y ciclos de la enseñanza y la creación de instituciones educativas con esa finalidad.
7.	Decreto Legislativo	Ley de Atención a personas con discapacidad	Decreto 135-96 En el Artículo 30 establece, entre otros aspectos, que la educación de las personas con discapacidad deberá basarse en las normas y aspiraciones que orientan los niveles del sistema educativo.
8.	Decreto Legislativo	Ley de Administración de Edificios Escolares	Decreto 58-98 y sus modificaciones 1-99. Norma el uso de los edificios escolares propiedad del Estado y los que el Ministerio de Educación utiliza en calidad de arrendamiento, usufructo o cualquier otra figura legal, para desarrollar procesos escolares.

No.	Tipo de Norma	Denominación	Contenido implicative
9.	Decreto Legislativo	Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer	Decreto 7-99 En su artículo 9 estipula que el Estado garantiza a las mujeres la educación nacional en condiciones de equidad, en todas las etapas del proceso educativo; favorecerá el respeto y valoración de las identidades culturales sin afectar la unidad de la nación. En el mismo artículo se hace alusión a la promoción y respeto hacia las mujeres introduciendo contenidos curriculares de género, y se facilite su acceso a los distintos niveles de escolaridad.
10.	Decreto Legislativo	Ley General para el combate del VIH y del SIDA	Decreto 27-2000 Se destaca lo estipulado en el Artículo 44 Dado que la educación es un derecho humano, no podrá limitárseles el acceso a los centros educativos.
11.	Decreto Legislativo	Ley de Desarrollo Social	Decreto 42-2000 Los Artículos 27 y 28, no solo reiteran el derecho a la educación sino establecen la responsabilidad del Ministerio de Educación en coordinación con otras instancias, la incorporación y permanencia escolar de niños y niñas como base de sustentación del desarrollo individual, familiar y social, evitando su incorporación temprana al mercado de trabajo en detrimento a sus derechos.
12.	Decreto Legislativo	Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y las Normas de Control	Decreto 31-2002 Siendo responsabilidad del Ministerio de Educación la facilitación de informes y documentación que le sea requerida por esta ante un proceso fiscalizador y de auditoría.
13.	Decreto Legislativo	Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	Decreto 11-2002 De acuerdo con el Artículo 28, el Sistema de Consejos de Desarrollo en coordinación con el Ministerio de Educación, también impulsará la inclusión en los programas educativos contenidos referentes a la estructura y funcionamiento del Sistema de Consejos de

No.	Tipo de Norma	Denominación	Contenido implicative
			Desarrollo en los idiomas de los Pueblos Mayas, Garífuna y Xinka.
14.	Decreto Legislativo	Ley General de Descentralización	Decreto 14-2002 Indica en el Artículo 7, que, sin perjuicio del traslado de las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales al municipio y demás instituciones del Estado, prioritariamente se llevará a cabo la descentralización de la competencia gubernamental en las áreas de: 1. Educación, 2. Salud y Asistencia Social, 3. Seguridad Ciudadana, entre otras.
15.	Decreto Legislativo	Ley Educativa contra la Discriminación	Decreto 81-2002 Indica en el Artículo 2 que es función del Ministerio de Educación incluir en el proceso de Reforma Educativa el enfoque a la eliminación de la discriminación en todas sus formas: en el nuevo currículo, en los materiales educativos y en las acciones de Enseñanza-Aprendizaje.
16.	Decreto Legislativo	Ley de Idiomas Nacionales	Decreto 19-2003 En el Artículo 13 establece que el Sistema Educativo Nacional, en los ámbitos público y privado, deberá aplicar en todos los procesos, modalidades y niveles, el respeto, promoción, desarrollo y utilización de los idiomas Mayas, Garífuna y Xinka, conforme a las particularidades de cada comunidad lingüística.
17.	Decreto Legislativo	Ley de Protección Integral de la niñez y adolescencia	Decreto 27-2003 El Artículo 4 así como en su totalidad el Capítulo II expone una serie de compromisos en cuanto a las garantías del derecho a la educación, cultura, deporte, recreación y convivencia familiar y comunitaria de todos los niños, niñas y adolescentes.
18.	Decreto Legislativo	Ley de Acceso Universal y equitativo de servicios de planificación familiar	Decreto 87-2005 En su Artículo 10 establece la necesidad de brindar formación integral de los adolescentes, así como la inclusión en el currículum de tema relacionados con el autocuidado, la sexualidad humana, embarazos precoces y la mortalidad

No.	Tipo de Norma	Denominación	Contenido implicativo
			materna e infantil.
19.	Decreto Legislativo	Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Decreto 32-2005 En el Artículo 30 establece que corresponde al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, al Ministerio de Educación y al Ministerio de Economía en coordinación con otras instituciones del Estado representadas o no en el CONASAN, impulsar las acciones para desarrollar capacidades en la población para decidir adecuadamente sobre la selección, conservación, preparación y consumo de alimentos.
20.	Decreto Legislativo	Ley Nacional de Acceso a la Información Pública	Decreto 57-2008 En el Artículo 11 como la obligación de brindar información pública de oficio por parte del Organismo Ejecutivo y sus dependencias, en especial lo concerniente a ejecución presupuestaria.
21.	Decreto Legislativo	Ley Marco del Cambio Climático	Decreto 7-2013 En su Artículo 23 establece que todas las instituciones públicas, en lo que les corresponda, promoverán y facilitarán, en el plano nacional, regional y local, acciones estratégicas de divulgación, concienciación pública, sensibilización y educación respecto a impactos del cambio climático, que conlleve a la participación consciente y proactiva de la población en sus distintos roles, ante el peligro inminente de su integridad física, capacidad de producción, salud, patrimonio y desarrollo.
22.	Decreto Legislativo	Ley de Alimentación Escolar	Decreto 16-2017 En el Artículo 3 de la ley designa la corresponsabilidad del Ministerio de Educación quien junto a otros actores tendrá a su cargo la ejecución del Programa de Alimentación Escolar garantizando así el derecho de una alimentación saludable.
Normas jurídicas reglamentarias			
23.	Acuerdo Gubernativo	Reglamento a la Ley de Educación Nacional	Acuerdo No. 77-76 Detalla la organización funcional del Ministerio de Educación, así como las

No.	Tipo de Norma	Denominación	Contenido implicative
			funciones de sus dependencias.
24.	Acuerdo Gubernativo	Creación de la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural -DIGEBI-	Acuerdo 796-95 Que en sus artículos 1 y 2 establece que la misma es dependencia Técnico Administrativa del nivel de Alta Coordinación y Ejecución del Ministerio de Educación y tiene a su cargo la rectoría de la Educación Bilingüe Intercultural en el país en las comunidades lingüísticas Mayas, Xinka y Garífuna
25.	Acuerdo Gubernativo	Ley Marco de los Acuerdos de Paz	Acuerdo 52-2005 Particularmente el de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (1995) Para ello, desde la educación se debe impulsar el fortalecimiento de la identidad cultural de cada uno de los Pueblos y la afirmación de la identidad nacional. Asimismo, el reconocimiento y valoración de Guatemala como Estado multiétnico, pluricultural y multilingüe
26.	Acuerdo Gubernativo	Política de acceso a la educación para la población con necesidades educativas especiales.	Acuerdo 156-95. Con este crea el Departamento de Educación Especial del Ministerio de Educación para desarrollar las estrategias y acciones de Educación Especial en el Sistema Educativo. Asimismo, indica en su Artículo 15 que los estudiantes, con Necesidades Educativas Especiales, tendrán derecho a las adecuaciones de acceso y curriculares cuando así lo requieran.
27.	Acuerdo Gubernativo	Creación de las Direcciones Departamentales	Acuerdo 165-96 Artículo 1. Se crean las Direcciones Departamentales bajo la rectoría y autoridad superior del Ministerio de Educación, como los órganos encargados de planificar, dirigir, coordinar y ejecutar las acciones educativas en los diferentes departamentos de la República. Cada Dirección Departamental de Educación estará a cargo de un Director (a) y dependen directamente del Despacho Ministerial. Asimismo, en otros artículos se alude al Ministerio de Educación como el responsable

No.	Tipo de Norma	Denominación	Contenido implicativo
			de reclutar y seleccionar a los Directores Departamentales.
28.	Acuerdo Gubernativo	Creación del Viceministerio de Educación Bilingüe e Intercultural.	Acuerdo 526-2003 El su Artículo 2 establece que velará por el desarrollo de las personas y de los pueblos indígenas, estableciendo las directrices y bases para que el Ministerio de Educación preste y organice los servicios educativos con pertinencia lingüística y cultural, impulsar enseñanza bilingüe, multicultural e intercultural.
29.	Acuerdo Gubernativo	Generalizar la Educación Bilingüe Multicultural e Intercultural en el Sistema Educativo Nacional	Acuerdo 22-2004. En el Artículo 1 Se establece la obligatoriedad del bilingüismo en idiomas nacionales como política lingüística nacional, la cual tendrá aplicación para todos los (las) estudiantes de los sectores público y privado. El primer idioma para aprendizaje es el materno de cada persona. En el Artículo 7 declara la obligación del Ministerio de Educación en cuanto a diseñar, ejecutar y monitorear programas de acción afirmativa, así como brindar los servicios educativos en el idioma y cultura de los pueblos Maya, Garífuna y Xinca.
30.	Acuerdo Gubernativo	Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Educación	Acuerdo 225-2008 Que establece la estructura organizativa actualizada del Ministerio de Educación, así como las funciones atribuidas a sus dependencias.
31.	Acuerdo Gubernativo	Reglamento de las OPF	Acuerdo 233-2017 Establece en el Artículo 17 la responsabilidad del Ministerio de Educación en cuanto a la fiscalización de los fondos que reciben las OPF.
Normas Internacionales			
32.	Declaración	Declaración Universal de los Derechos Humanos	Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948

No.	Tipo de Norma	Denominación	Contenido implicativo
			Establece en el Artículo 26 que toda persona tiene derecho a la educación. Asimismo, que la educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.
33.	Pacto	Convención Americana sobre Derechos Humanos	Pacto de San José 1969 Vigente en Guatemala a partir del 18 de julio de 1978 según Decreto Ley 6-78 y ratificada en el año 2000 En el Artículo XII establece que toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas. Asimismo, tiene el derecho a que, mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad.
34.	Pacto	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Adoptada por Guatemala 19 de mayo de 1988 Decreto 69-87 En el artículo 13 reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene los Estados firmantes en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades

No.	Tipo de Norma	Denominación	Contenido implicative
			de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.
35.	Protocolo	Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a Los Derechos Económicos, Sociales Y Culturales.	Protocolo de San Salvador- (1988). Decreto 127-96, del 27 de noviembre de 1996. de ratificada el 30 de mayo de 2000. En el Artículo 13 queda establecido que los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Señala también que la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.
36.	Convención	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Ratificada por Guatemala el 12 de agosto de 1982 Decreto 49-82 En el Artículo 10 indica que se adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres.
37.	Convención	Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial	Decreto número 105-82. Publicada 6 de enero de 1984. En el Artículo 5, inciso romanos V establece que los Estados deben garantizar el derecho a la educación y la formación profesional sin discriminación de índole racial.
38.	Convención	Convención sobre los Derechos del Niño	Ratificada por Guatemala el 6 de junio de 1990

No.	Tipo de Norma	Denominación	Contenido implicativo
			Decreto 27-90 Principio 7: El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad.
39.	Convención	Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960)	Adhesión mediante el Decreto Ley número 112-82, del 20 de diciembre de 1982. Ratificada el 21 de diciembre de 1982. Establece en su Artículo 4, que los Estados se comprometen aplicar una política nacional encaminada a promover, por métodos adecuados a las circunstancias y las prácticas nacionales, la igualdad de posibilidades y de trato en la esfera de la enseñanza. Promoviendo la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria y hacer accesible a todos, la enseñanza secundaria. Por otra parte, se asume el compromiso de mantener en todos los establecimientos públicos una enseñanza del mismo nivel y condiciones equivalentes en cuanto se refiere a la calidad de la enseñanza proporcionada. Es relevante el fomento e intensificación de métodos adecuados, la educación de las personas que no hayan recibido instrucción primaria o que no la hayan recibido en su totalidad, y permitirles que continúen sus estudios en función de sus aptitudes; así como velar por que, en la preparación para la profesión docente, no existan discriminaciones.
40.	Declaración	Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el Marco de Acción para	UNESCO 1990 El objetivo de satisfacer las necesidades de aprendizaje de todos los niños, jóvenes y adultos para el año 2015.

No.	Tipo de Norma	Denominación	Contenido implicativo
		Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje	
41.	Convención	Convención Interamericana Para prevenir y erradicar la Violencia contra la Mujer	Convención Belem do Pará 1994 Establece en el Artículo 8 que los Estados partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para: a. fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos; Asimismo en el literal b. modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer.
42.	Convenio (Mismo valor jurídico al de una Convención)	Convenio 169-OIT Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes	Aprobado mediante el Decreto 9-96 del 5 de marzo 1996. Ratificado en abril de 1996. Establece el Artículo 26 que deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional. Asimismo, el Artículo 28, señala que Los Estados adoptarán medidas eficaces, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.
43.	Declaración	Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las Metas de Desarrollo del Milenio	ONU 8 de septiembre 2000 Entre los Objetivos del Milenio se destaca el Número 2 que se relaciona con lograr la enseñanza primaria universal; siendo la meta 2 que, para el año 2015, los niños y niñas de todo

No.	Tipo de Norma	Denominación	Contenido implicative
			el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
44.	Convención	Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias (1990).	Adhesión mediante Decreto 61-97, del 23 de julio de 1997. Ratificada 7 de marzo de 2003. Establece en el Artículo 30 que todos los hijos de los trabajadores migratorios gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. El acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo.
45.	Declaración	Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007)	Naciones Unidas 61-295 de fecha 13 de septiembre de 2007 En el Artículo 14, inciso 2 se establece que los indígenas, en particular los niños, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación.
46.	Convención	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	Asumida mediante Decreto 59-2008 y ratificada el 7 de abril del 2009 Los Estados partes reconocen el derecho a la educación de las personas con discapacidad. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades. Aseguran un sistema de educación inclusivo a todos los niveles, así como la enseñanza a lo largo de la vida.
47.	Declaración	Objetivos de Desarrollo Sostenible	Agenda 2030 Desarrollo Sostenible 2015 El Objetivo No.4 respecto a educación de calidad, enfatiza en que se debe lograr una educación inclusiva y de calidad para todos se basa en la firme convicción de que la educación es uno de los motores más poderosos y

No.	Tipo de Norma	Denominación	Contenido implicativo
			probados para garantizar el desarrollo sostenible. Con este fin, el objetivo busca asegurar que todas las niñas y niños completen su educación primaria y secundaria gratuita para 2030
48.	Declaración	Marco de Acción de Educación 2030	Incheon, Corea, mayo 2015 Se reafirma la visión del movimiento mundial en pro de la Educación para Todos, que se puso en marcha en Jomtien en 1990 y se reiteró en Dakar en 2000. Constituye la operativización y adhesión a lo establecido en el Objetivo No. 4 de los ODM; expresa en el inciso 14 que se reconoce que el éxito de la Agenda de la Educación 2030 exige políticas y planeamientos adecuados, así como modalidades de aplicación eficientes.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de consultas de legislación nacional e internacional

Resumen de puntos importantes

De la legislación analizada se puede concluir en que el Ministerio de Educación cumple con funciones sustantivas, que por mandato configuran su naturaleza de rectoría sectorial en toda la República, tal y como lo establece el Artículo 193 de la Constitución Política y el Artículo 33 de la Ley del Organismo Ejecutivo; le corresponde lo relativo a la aplicación del régimen jurídico concerniente a los servicios escolares y extraescolares para la educación de los guatemaltecos.

De acuerdo con la jerarquía legal, el Ministerio de Educación se rige por normas constitucionales y leyes ordinarias basadas en la Constitución. Asimismo, en normativa de carácter internacional en especial las relacionadas con el derecho humano a la educación, el cual es asumido por el país en el orden jurídico interno, con el reconocimiento de validez que corresponde.

Por otra parte, el Ministerio de Educación desarrolla funciones, administrativas, de apoyo técnico y de control interno, que han quedado reguladas en diferentes instrumentos legales, siendo el Acuerdo Gubernativo 225-2008, Reglamento Interno Orgánico del Ministerio de Educación y otras relacionadas como el Acuerdo Ministerial 2304-2010 Reglamento Interno del Despacho Ministerial y sus modificaciones.

Dado que las políticas públicas asumidas por el Estado guatemalteco dan preminencia a los derechos humanos y a la equidad, como acción estratégica del gobierno, basado en los marcos jurídicos y políticos nacionales e internacionales, la función del Ministerio asume una doble dimensión: a) la de promoción y respeto del derecho a la educación; b) la de garantizar el cumplimiento de dicho derecho y la plena realización del mismo. Es por ello que, en su rol de formular y administrar la política educativa, deberá velar por la calidad y la cobertura de la prestación de los servicios educativos públicos y privados, según reza en el Artículo 23 y en literal a) Artículo 33 de la Ley del Organismo Ejecutivo, así como también lo concerniente a formulación de políticas públicas sectoriales, establecido en el Artículo 27 literales B y C de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Educar es una responsabilidad que no atañe exclusivamente al Ministerio de Educación, sino que debe ser un compromiso de la sociedad en su conjunto, pero ello no le exime de titularidad en la administración de los recursos, la planificación estratégica, la implementación oportuna de programas, la evaluación de los mismos y la negociación con los diferentes sectores de la sociedad, para una atención escolarizada y no escolarizada satisfactorias que además garanticen los derechos de las personas a recibir educación de calidad.

CAPÍTULO II

Criterios para estandarizar las Direcciones Departamentales de Educación en el marco de sus competencias

Antecedentes

El Ministerio de Educación (MINEDUC) fundado el 18 de julio de 1872, es el rector (por mandato constitucional) de la educación en Guatemala, le corresponde lo relativo a la aplicación del régimen jurídico concerniente a los servicios escolares y extraescolares para la educación en este país.

Según el artículo 33 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Legislativo No. 114-97 de fecha 13 de noviembre de 1997 corresponde a este Ministerio, formular y administrar la política educativa procurando el desarrollo integral de la persona respetando su identidad étnica, lingüística y cultural, apoyándose en otros ministerios y en las universidades del país.

También es responsabilidad del Ministerio de Educación promover la autogestión y la descentralización de los recursos encaminados a satisfacer las necesidades del sistema

educativo tendientes a la prestación del servicio a todo el país a través de programas que respondan a la demanda educativa y a la atención de la población en edad escolar.

Según la Ley de Educación Nacional, Decreto Legislativo No. 12-91, artículo 9, inciso a), para el desarrollo de sus funciones el Ministerio de Educación se organiza en el Despacho Ministerial y Despachos Viceministeriales, en quienes recae la responsabilidad de conducir técnica y administrativamente la educación del país, según el artículo 195 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Actualmente y para atender el sistema educativo guatemalteco, el Ministerio de Educación cuenta con una Ministra de Educación que es la autoridad máxima a nivel nacional, y los Viceministerios Técnico Pedagógico y Administrativo (según la Ley de Educación Nacional, Decreto Legislativo No. 12-91 Artículo 9, inciso a) numeral 2), Bilingüe Intercultural, de Calidad y Aseguramiento de la Educación y el de Educación Extraescolar y Alternancia, creados en ese orden y según las necesidades educativas del país.

Cada uno del Viceministerios desarrolla sus funciones a través de las diferentes Direcciones Generales establecidas en el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Educación, Acuerdo Gubernativo No. 225-2008 de fecha 12 de septiembre de 2008 y a través de planes específicos en concordancia con las políticas educativas y plan ministerial de educación.

En su recorrido histórico, la administración de la educación en Guatemala y con el único objetivo de descentralizar y desconcentrar las funciones, ha pasado por diferentes estrategias intentando llevar el servicio educativo al nivel local que permita obtener mejores resultados dentro del sistema educativo guatemalteco.

En el marco del proceso de descentralización y desconcentración educativa, se crearon las Direcciones Regionales de Educación, bajo el amparo del artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el Decreto Legislativo No. 70-86 Ley Preliminar de Regionalización y el Acuerdo Ministerial No. 1004 de fecha 5 de agosto de 1987, como dependencias Técnico-Administrativas para ejecutar las políticas y acciones educativas, adaptándolas a las necesidades y características regionales y según el Artículo 14 de la Ley de Educación Nacional, Decreto Legislativo No. 12-91.

Estas Direcciones Regionales de Educación desarrollaron su labor durante casi diez años, pero todavía el servicio administrativo quedó lejano a algunos departamentos y siempre las decisiones se tomaban en el Despacho Ministerial lo que no significó que no existieran avances en los servicios educativos.

Las ocho Direcciones Regionales de Educación fueron ubicadas política y administrativamente en sedes departamentales sin considerar aspectos lingüísticos, étnicos o culturales, mucho menos educativos que respondieran efectivamente a las necesidades de la población.

Para el ordenamiento territorial y el funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural, se establecieron regiones, a las cuales se integraron los departamentos así: I. Región Metropolitana: departamento de Guatemala. II. Región Norte: departamentos de Alta y Baja Verapaz. III. Región Nororiente: departamentos de Izabal, Chiquimula, Zacapa y el Progreso. IV. Región Suroriente: departamentos de Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa. V. Región Central: departamentos de Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla. VI. Región Suroccidente: departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez. VII. Región Noroccidente: departamentos de Huehuetenango y Quiché. VIII. Región Petén: Integrada por el departamento de Petén, departamentos en los cuales se ubicó una Dirección Departamental de Educación.

En materia educativa debe reconocerse el avance en procesos de desconcentración administrativa por ejemplo la firma de títulos para los graduandos del ciclo diversificado, elaboración de propuestas para ocupar puestos docentes o administrativos en el sistema educativo y otras acciones mínimas de personal que contribuyeron al desarrollo educativo del país, no así la descentralización de los servicios cuyo presupuesto siguió ejecutándose en el nivel central.

Las Direcciones Departamentales de Educación y su tipología

Creadas por Acuerdo Gubernativo No. 165-96 de fecha 8 de mayo de 1996, las Direcciones Departamentales de Educación son los órganos encargados de planificar, dirigir, coordinar y ejecutar las acciones educativas en los diferentes departamentos de la República.

Sus funciones básicas son coordinar la ejecución de las políticas y estrategias educativas nacionales en el ámbito de su jurisdicción, adaptándolas a las características y necesidades del departamento, esto implica la planificación, organización, dirección y control de todos los aspectos técnicos y administrativos del sistema educativo guatemalteco.

Su objetivo consiste en consolidar los esfuerzos de la política transversal de descentralización impulsados por el Ministerio de Educación y asegurar con ello el traslado de las competencias del nivel central hacia las Direcciones Departamentales garantizando de esta forma mayores niveles de equidad y pertinencia en los servicios educativos que se presta a la comunidad.

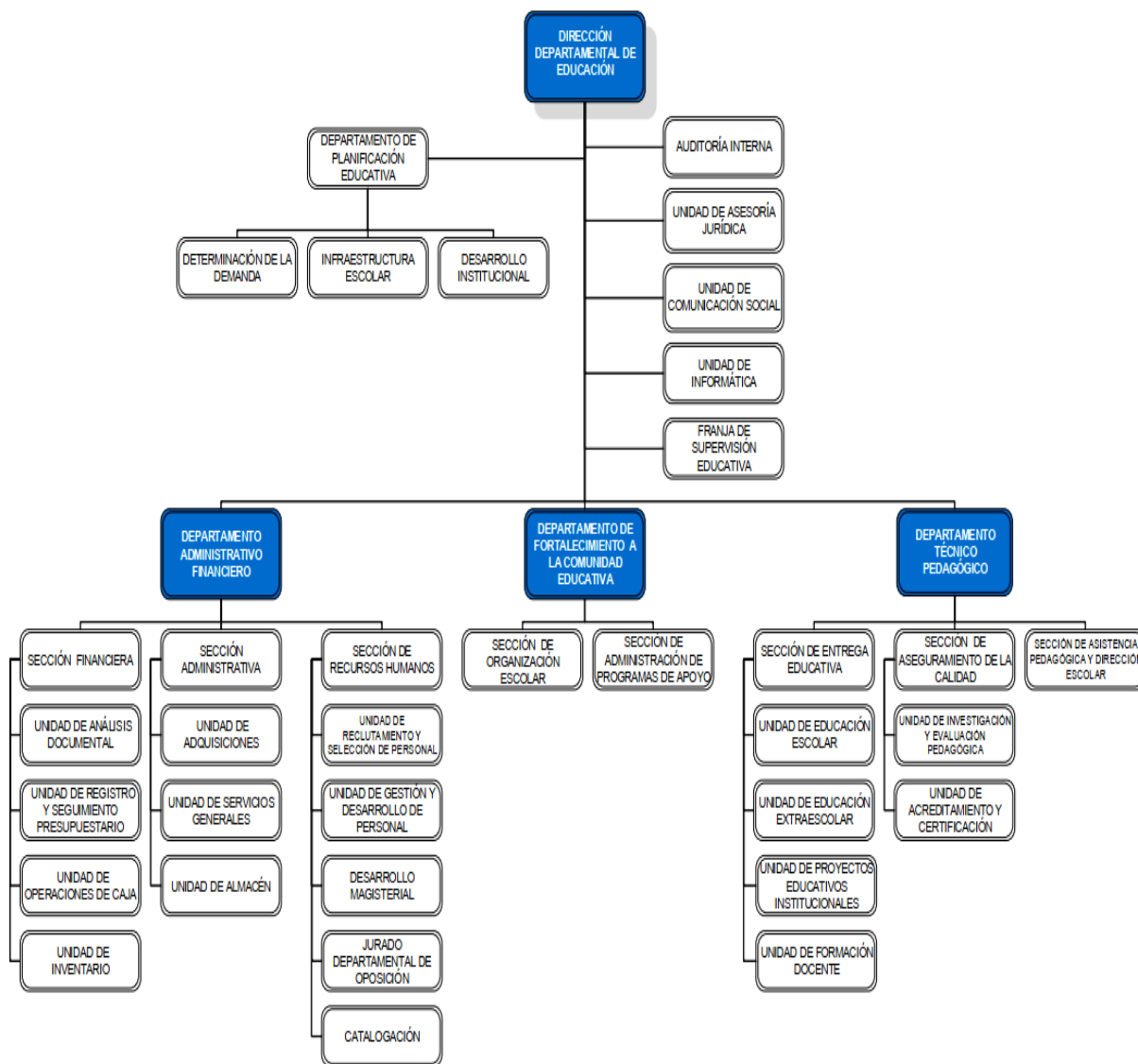
Las Direcciones Departamentales de Educación se han constituido desde su fundación en ministerios departamentales por cuanto a ellas les corresponde ejecutar las disposiciones del Despacho Superior y según las funciones establecidas en el artículo 2º., del Acuerdo Gubernativo 165-96.

Es correspondencia de estas dependencias, en resumen, la administración de los recursos físicos, humanos, financieros y materiales, la ejecución de los planes y programas educativos que mejoren la cobertura educativa, la calidad de la educación y la eficiencia administrativa en todos los sectores educativos y en sus modalidades bilingüe y monolingüe tanto de la educación escolarizada como la extra escolarizada, adaptándolas a las características propias del departamento y sus comunidades.

Las Normas de Organización Interna de las Direcciones Departamentales de Educación, establecidas en el Acuerdo Ministerial No. 1291-2008 de fecha 7 de agosto de 2008 y modificado por Acuerdo Ministerial No. 161-2014 de fecha 13 de enero de 2014 y según los indicadores educativos vinculados al número de estudiantes, establecimientos, docentes, supervisores, así como a la población, extensión territorial y municipios que atienden, establecen la siguiente tipología de Direcciones Departamentales de Educación en todo el país:

- Direcciones Departamentales de Educación Tipo “A”, denominadas pequeñas y son aquellas que se identifican por el menor porcentaje de atención del sistema educativo nacional: El Progreso, Zacapa, Sacatepéquez, Jalapa, Baja Verapaz, Retalhuleu, Petén Oriente y Petén Occidente.
- Direcciones Departamentales de Educación Tipo “B”, denominadas medianas y son consideradas de esta manera tomando en cuenta el mediano porcentaje de atención del sistema educativo nacional: Escuintla, Sololá, Izabal, Suchitepéquez, Chimaltenango, Chiquimula, Jutiapa, Santa Rosa, Totonicapán y Petén Central.
- Direcciones Departamentales de Educación Tipo C, denominadas grandes, son consideradas de esta manera tomando en cuenta el alto porcentaje de atención del sistema educativo nacional: Quetzaltenango, Alta Verapaz, Quiché, Huehuetenango, San Marcos, así como las cuatro Direcciones del departamento de Guatemala.

Estructura organizacional de las Direcciones Departamentales de Educación Departamentales Tipo A y B⁴

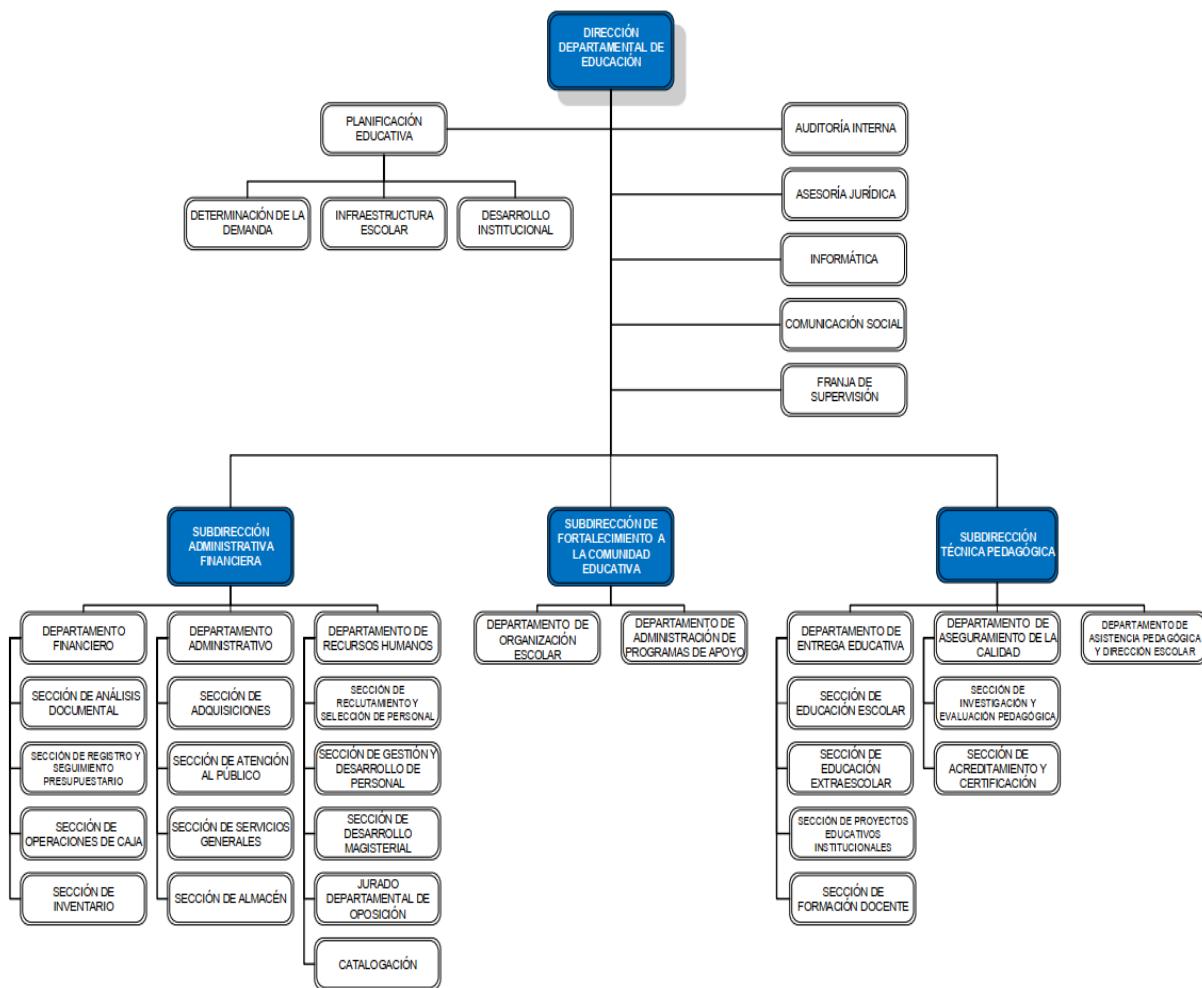


Los organigramas de las Departamentales Tipo A y B, no muestran ninguna diferencia en su estructura interna, son exactamente iguales, la diferencia como ya se indicó anteriormente, radica en la extensión territorial de los departamentos que las conforman y en la población escolar que se atiende en cada una de ellas.

⁴ Fuente: Manual de Funciones, Organización y Puestos, Direcciones Departamentales de Educación DIEDUC (DES-MAN-08) de fecha 15 de julio de 2021



Departamentales Tipo C⁵



La tipología presentada responde a los criterios establecidos en el Acuerdo Ministerial No. 1291-2008, fundamentada en criterios geográficos, demográficos, socioculturales y lingüísticos y bajo esa tipología, estas Direcciones Departamentales de Educación tuvieron en su estructura interna las siguientes áreas o niveles de organización: Ejecutiva, Estratégica, Apoyo, Control, Administrativa y Técnica, desarrollando sus funciones a través de Áreas de Control, Planificación Educativa, Asesoría Jurídica y en el caso del tipo A y B, los Departamentos Administrativo Financiero, de Fortalecimiento a la Comunidad Educativa y Técnico Pedagógico.

⁵ Fuente: Manual de Funciones, Organización y Puestos, Direcciones Departamentales de Educación DIEDUC (DES-MAN-08) de fecha 15 de julio de 2021

La única diferencia existente entre las Departamentales tipo A y B con el tipo C, son los nombres de las dependencias que conforman las mismas: las Subdirecciones para las de tipo C, constituyen Departamentos para las de tipo A y B; los Departamentos para las de tipo C, constituyen las Secciones y Unidades para las de tipo A y B, pero las funciones que se desarrollan en todas son exactamente las mismas.

Sin embargo, según el Acuerdo Ministerial No. 161-2014 de fecha 13 de enero de 2014, ya citado, establece Subdirecciones en todas las Direcciones Departamentales de Educación, en lugar de Departamentos unificando de esta forma la organización interna de estas dependencias del Ministerio de Educación.

Las funciones de las Direcciones Departamentales de Educación están contempladas en el Acuerdo Gubernativo No. 165-96 Creación de las Direcciones Departamentales de Educación, artículo 2º., en el Acuerdo Gubernativo No. 225-2008 Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Educación, artículo 19º., y en el Manual de Funciones, Organización y Puestos de estas dependencias aprobado por el Despacho Ministerial de fecha 10 de enero del año 2020.

Criterios para la definición de la tipología de las Direcciones Departamentales de Educación

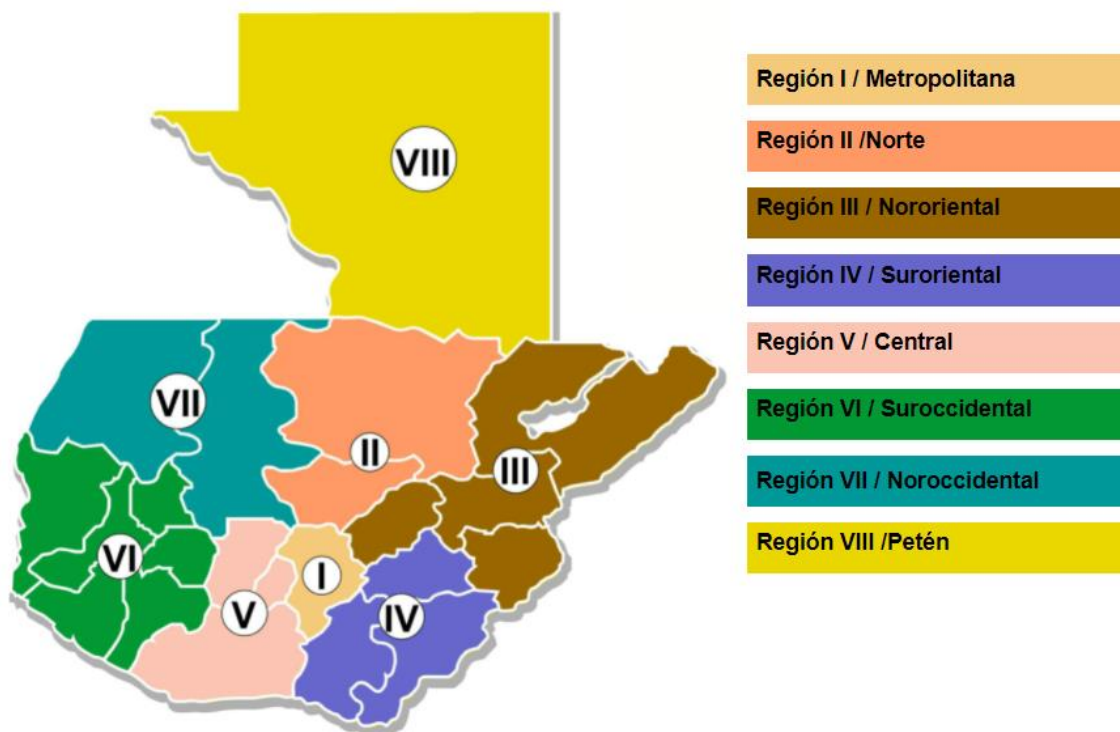
Principales criterios actuales

Fundamentados en el Acuerdo Ministerial No. 1291-2008 de fecha 7 de agosto de 2008 y modificado por Acuerdo Ministerial No. 161-2014 de fecha 13 de enero de 2014, los criterios considerados para la organización de las Direcciones Departamentales de educación son: lo geográfico, demográfico, sociocultural y lingüístico.

a) Criterio geográfico

Geográficamente el territorio guatemalteco está dividido en ocho regiones y éstas en departamentos tal y como se expuso anteriormente, la división administrativa⁶ que se estableció se basó en elementos políticos sin tomar en cuenta factores de eficiencia en la inversión pública; dicha regionalización se muestra en el mapa siguiente:

⁶ INE, 2004, Censo Nacional Agropecuario



En este sentido, la departamentalización de la educación desde el criterio geográfico cumple con la ubicación de las Direcciones Departamentales de Educación instaladas en cada uno de los 22 departamentos del país, incrementadas en número en los departamentos que por su extensión territorial (departamento de El Petén) o población que atiende (departamento de Guatemala).

b) Criterio demográfico

La República de Guatemala tiene una superficie de 108,889 km², 22 departamentos y 340 municipios. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), los datos XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda – 2018, muestran las proyecciones de población y, para el 2020 un total 16,858,333 habitantes, de la cual 8,297,763 son hombres (49.23%) y 8,560,570 son mujeres (50.77%), se estima una Tasa de Crecimiento Demográfico de 2.13% anual.

La población guatemalteca ha crecido en los últimos años de forma considerable, pero los recursos siguen siendo los mismos y las necesidades son insatisfechas por diferentes razones lo que ha obligado (como se mencionó anteriormente) a que la gente migre a la

ciudad capital o fuera del territorio nacional, por razones de pobreza o pobreza extrema, falta de fuentes de trabajo, entre otras. La tabla siguiente muestra la población total en este país por rangos de edad, lo que devela la demanda educativa y necesidades de atención por grupos etarios.

Características generales de la población									
Población total por grupos de edad. Datos a nivel nacional									
Departamento	Población total	Hombres	Mujeres	0 - 4	5 - 9	10 - 14	15 - 19	Urbana	Rural
01 Guatemala	3,015,081	1,449,203	1,565,878	264,759	269,556	272,564	301,010	2,750,965	264,116
02 El Progreso	176,632	87,172	89,460	17,878	18,510	17,541	19,121	91,416	85,216
03 Sacatepéquez	330,469	161,691	168,778	30,494	31,852	32,748	36,230	292,366	38,103
04 Chimaltenango	615,776	297,154	318,622	69,673	70,091	69,679	72,910	333,300	282,476
05 Escuintla	733,181	365,507	367,674	78,201	76,969	74,108	79,515	448,531	284,650
06 Santa Rosa	396,607	195,584	201,023	42,164	42,645	41,632	44,334	184,212	212,395
07 Sololá	421,583	201,265	220,318	44,590	45,768	48,890	50,564	259,533	162,050
08 Totonicapán	418,569	196,293	222,276	48,076	47,526	48,720	49,872	204,938	213,631
09 Quetzaltenango	799,101	377,782	421,319	83,506	84,815	81,912	89,963	491,834	307,267
10 Suchitepéquez	554,695	272,317	282,378	64,572	63,528	61,834	63,201	266,189	288,506
11 Retalhuleu	326,828	159,745	167,083	37,249	36,781	34,868	36,841	187,401	139,427
12 San Marcos	1,032,277	501,142	531,135	130,902	128,937	123,463	118,659	262,033	770,244
13 Huehuetenango	1,170,669	557,086	613,583	159,796	154,123	139,264	134,413	327,297	843,372
14 Quiché	949,261	455,347	493,914	124,298	125,496	119,096	117,248	306,569	642,692
15 Baja Verapaz	299,476	144,925	154,551	36,814	35,157	33,418	35,123	120,281	179,195
16 Alta Verapaz	1,215,038	602,878	612,160	164,785	161,275	146,089	144,873	379,708	835,330
17 Petén	545,600	272,863	272,737	67,852	68,250	62,082	67,372	220,797	324,803
18 Izabal	408,688	201,859	206,829	46,714	47,095	44,741	48,601	167,653	241,035
19 Zacapa	245,374	120,239	125,135	25,431	25,968	24,965	27,598	108,485	136,889
20 Chiquimula	415,063	199,910	215,153	50,771	48,755	46,548	48,477	155,171	259,892
21 Jalapa	342,923	165,871	177,052	42,275	41,087	39,412	41,417	216,075	126,848
22 Jutiapa	488,395	237,263	251,132	51,090	52,577	50,500	55,510	249,754	238,641

Fuente: INE, Censos 2018: XII de Población y VII de Vivienda

La mayor concentración de la población según el Censo 2018 se observa en el departamento de Guatemala con el más alto porcentaje 3,105,081 habitantes (20.2%), le siguen Alta Verapaz con 1,215,038 (8.2%); y Huehuetenango con 1,170,669 (7.9%). A la vez, los departamentos que concentran menos población son: El Progreso, 176,632 (1.2%); Zacapa, 245,374 (1.6%); y Baja Verapaz, con 1,215,038 (8.2). Las mayores tasas de crecimiento intercensal (2002 – 2018) son los departamentos de Alta Verapaz (2.9%), Petén (2.5%) y Quiché (2.4%).

El aspecto demográfico se consideró en la ubicación de nuevas Direcciones Departamentales de Educación y es un criterio que a la fecha se mantiene y que implica su revisión en función del crecimiento poblacional.

c) Criterio socio lingüístico y cultural

Guatemala es un país multilingüe, cuenta con un total de 24 idiomas, 22 son Idiomas Mayas, más el idioma xinka, el idioma garífuna y el castellano, de los cuales:

- Cinco idiomas tienen de 300,000 a un millón de hablantes cada uno (incluido el español)
- Otros cinco tienen de 50 a 120,000 cada uno
- Cuatro tienen de 20 a 49,000 cada uno
- Once de ellos tienen menos de 20,000 hablantes cada uno.

En el país se hablan 25 idiomas: el español como lengua oficial, el garífuna y el xinka, ambos en proceso de extinción por el número de población que los habla y 22 idiomas de origen maya, con 6,207,503 de hablantes pertenecientes a 22 grupos étnicos: Achi, Akateko, Awakateko, Ch'orti', Chuj, Chalchiteko, Itza, Ixil, Jakalteko, Popti', K'iché, Kaqchikel, Mam, Mopan, Poqomam, Poqomchi, Q'anjob'al, Quemchi', Sakapulteko, Sipakapense, Tektiteko, Tz'utujil, Uspanteko. De estos grupos, cinco concentran a más de 100, 000 parlantes cada uno, siete a menos de 20,000 y de estos últimos cuatro de ellos a menos de cinco mil parlantes. Los idiomas predominantes son en su orden: K'iche', Q'eqchi', Kaqchikel, Mam y Q'anjob'al.

Idioma	Población	Idioma	Población	Idioma	Población
Achi	160,858	Ixil	133,329	Poqomchi'	176,622
Akateka	65,965	Jakalteko /Popti'	54,237	Q'anjob'al	208,008
Awakateka	12,541	K'iche'	1,680,551	Q'eqchi'	1,370,007
Ch'orti'	112,432	Kaqchikel	1,068,356	Sakapulteka	12,938
Chalchiteka	33,641	Mam	842,252	Sipakapense	17,373
Chuj	91,391	Mopan	3,360	Tektiteka	3,317
Itza'	2,926	Poqomam	46,478	Tz'utujil	106,012
				Uspanteka	4,909

Fuente: INE, XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda – 2018

Este criterio sociolingüístico y cultural se ha considerado hasta el momento actual en la estructura organizativa de los servicios educativos, sin embargo, es necesario revisar este criterio para adecuar lingüísticamente y por regiones (no departamentos) para que se atiendan las poblaciones, basados en los idiomas ya identificados; lo que garantizaría la prestación del servicio educativo según las características lingüísticas.

Criterios por incorporar

Según los instrumentos legales citados con anterioridad, los criterios actuales aplicados en la designación de las Direcciones Departamentales de Educación en Guatemala: geográfico, demográfico, sociolingüístico y cultural, mismos que de una u otra forma han respondido a desarrollar las acciones técnicas pedagógicas, administrativas financieras y de servicio a la comunidad a nivel nacional.

Estimando la necesidad de revisión de los criterios para la estandarización de las Direcciones Departamentales de Educación que respondan a las necesidades de las comunidades educativas, se plantean otros criterios que pueden incorporarse a los ya expuestos en párrafos anteriores según las fundamentaciones siguientes:

a) Criterio educativo

Los criterios geográficos, demográficos, sociolingüístico y cultural han orientado y determinado la ubicación de las dependencias técnico-administrativas (con ciertas diferencias organizativas inicialmente), cuyo objetivo fundamental ha sido trasladar las competencias del nivel central al departamental, lo que sin duda, representa un paso importante en el proceso descentralizador, sin embargo, no ha sido significativo el resultado obtenido a la fecha, estimándose la necesidad de incluir, el criterio educativo.

Para justificar de forma más concreta este criterio, se presentan a continuación indicadores educativos que facilitarán la comprensión del por qué se debe incluir este criterio como fundamental en este análisis de la estandarización de las Direcciones Departamentales en el marco de sus competencias.

Analfabetismo

Guatemala es uno de los países que a la fecha no ha superado el fenómeno del analfabetismo, lo cual incide en el desarrollo educativo de las comunidades que se han visto afectadas por este problema, el cuadro siguiente muestra la evolución positiva de este indicador de manera global, aunque no lo suficiente:

Alfabetismo	1994		2002		2018	
	Población	%	Población	%	Población	%
Total	6,503,403	100.0	8,921,367	100.0	12,528,937	100.0
Alfabetos	4,202,619	64.6	6,350,188	71.2	10,215,017	81.5
Analfabetos	2,300,784	35.4	2,571,179	28.8	2,313,920	18.5
Hombres	3,174,502	100.0	4,328,450	100.0	6,024,680	100.0
Alfabetos	2,239,123	70.5	3,292,222	76.1	5,123,573	85.0
Analfabetos	935,379	29.5	1,036,228	23.9	901,107	15.0
Mujeres	3,328,901	100.0	4,592,917	100.0	6,504,257	100.0
Alfabetas	1,963,496	59.0	3,057,966	66.6	5,091,444	78.3
Analfabetas	1,365,405	41.0	1,534,951	33.4	1,412,813	21.7

Fuente: INE, censos 1994, 2002, 2018.

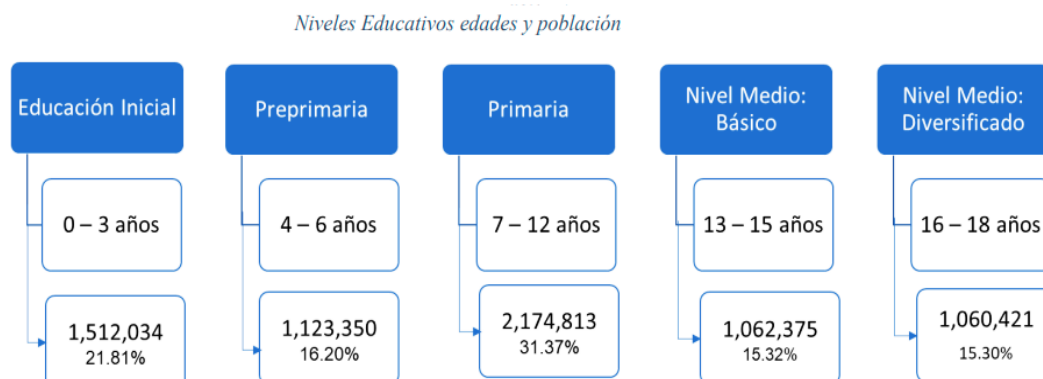
Los efectos del analfabetismo en este país repercuten en las oportunidades de estudio que tienen los hijos e hijas de quienes no saben leer ni escribir, cuyos padres carecen de la formación mínima que les permita motivar, orientar y apoyar a que los miembros de la familia asistan a un centro educativo para iniciar su proceso de aprendizaje. También tiene repercusión en el rendimiento escolar para quienes sí asisten a un centro educativo. No se incluyen incidencias de otra índole, por ejemplo: salud, empleabilidad y desarrollo.

Los departamentos que muestran mayor rezago en este aspecto se caracterizan por tener territorios extensos, alto número de población y de grupos indígenas. Este aspecto debe considerarse en la revisión de los criterios para la estandarización de las Direcciones Departamentales de Educación.

Matrícula escolar

El criterio educativo pasa por diferentes aspectos de análisis, entre ellos la matrícula escolar en sus diferentes niveles, la cual debería coincidir con el número de habitantes en edad escolar en el país, lamentablemente esta ecuación no se confirma pues tal y como se indicó al inicio de este capítulo, el avance de estos indicadores, depende de diversos factores como la pobreza, falta de centros educativos, accesibilidad a las instituciones educativas, el analfabetismo ya expuesto y motivación o interés de los padres de familia, entre otros problemas estructurales del país.

El cuadro siguiente muestra el total de la población en edad escolar por edades y porcentaje de cada uno de ellos:



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda)

Sin embargo y al comparar la matrícula escolar en estos niveles educativos, se encuentra una disparidad entre la población en edad escolar y la inscrita en diferentes modalidades educativas como se muestra en la tabla siguiente, que corresponde a la matrícula 2021, según la DIPLAN.

Nivel educativo	Total	Hombres	Mujeres	Monolingüe	Bilingüe
Preprimaria	629,285	321,331	307,954	505,608	123,677
Primaria	2,391,761	1,232,739	1,159,022	1,495,056	896,705
Ciclo Básico	705,763	367,169	338,594	689,512	16,251
Ciclo Diversificado	377,989	181,001	196,988	362,848	15,141
Primaria de Adultos	7,259	3,651	3,608	7,243	16

Fuente MINEDUC/DIPLAN

La variación en los datos entre la población a ser atendida por cada nivel y la matrícula en diversas modalidades obedece entre otras causas al tema de la sobre edad escolar, que no está contemplada en los datos del Censo.

Deserción escolar

Este es otro elemento a considerar en el criterio educativo que se propone, que además de ser una manifestación de la eficiencia interna del sistema, se relaciona directamente con la situación económica de las familias que provoca el abandono permanente o parcial de los estudiantes y que afecta los grados de escolaridad en Guatemala. La tabla siguiente muestra este indicador de acuerdo a los distintos niveles educativos en el 2019 y 2020:

Nivel	Inscritos 2019	Inscritos 2020	Retirados 2019	Retirados 2020
Preprimaria	513,157	500,226	20,924	10,977
Primaria	2,047,329	2,045,976	96,856	32,203
Básico	334,961	326,873	27,973	15,333
Diversificado	93,607	93,394	6,574	4,120
Primaria para Adultos	12,410	9,532	2,455	1,222
Totales	3,001,464	2,976,001	154,782	63,855

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Educación

El comportamiento de la matrícula y la deserción muestra que, aunque se dio menos deserción en el 2020, también hubo una baja en la inscripción en comparación con el 2019. El tema de la pandemia fue un factor que incidió en el tema de deserción.

Los componentes del criterio educativo: analfabetismo, matrícula y deserción, guardan relación con el criterio demográfico, dado que a mayor población en edad escolar debería haber mayor número de alumnos inscritos, sin embargo, existen departamentos que no alcanzan la cobertura necesaria, por lo que los esfuerzos deben encaminarse a estrategias distintas a los que si logran tener una mayor cobertura.

b) Criterio económico

Analizado el aspecto educativo como criterio a considerar en la estandarización de las Direcciones Departamentales, es necesario abordar otro aspecto que tiene influencia marcada en el avance educativo: el criterio económico.

La precariedad económica en la que viven muchos habitantes del país, en especial en el área rural, repercute como se ha visto, en la posibilidad de acceso a la educación, en la

permanencia y también en el rendimiento escolar. Tal y como lo apuntan muchos estudios nacionales e internacionales, la educación es un factor de desarrollo; las personas con más escolaridad pueden acceder a mejores oportunidades laborales y romper con el círculo de pobreza, pero en tanto se siga siendo pobre es poco probable acceder a educación.

La pobreza extrema (23%) y pobreza total (59.3%)⁷ hace referencia a las condiciones de vida del guatemalteco quien, a falta de fuentes de trabajo y situaciones precarias en sus comunidades, limita el acceso a los servicios educativos en todos los niveles educativos.

Una paradoja en la que se encuentran atrapadas muchas comunidades, especialmente las del área rural, de los departamentos más extensos geográficamente hablando y de población indígena como se muestra en la tabla siguiente que indica los municipios con mayor incidencia de pobreza extrema:

San Gaspar Ixchil, Huehuetenango:	64.9%
Santa Bárbara, Huehuetenango:	64%
Cahabón, Alta Verapaz:	61.1%
Colotenango, Huehuetenango:	60.2%
Lanquín, Alta Verapaz:	57.9%
Santa Lucía la Reforma, Totonicapán:	55.4%
Fray Bartolomé, Alta Verapaz:	55.3%
Chajal, Alta Verapaz:	54.4%
San Sebastián Huehuetenango, Huehuetenango:	53.9%
Chisec, Alta Verapaz:	52%
San Juan Atitán, Huehuetenango:	51.7%
Ixtahuacán Huehuetenango, Huehuetenango:	51%
Tucurú, Alta Verapaz:	49%
Tajumulco, San Marcos:	48.9%
San Pedro Pinula, Jalapa:	47.3%

Fuente: Plaza Pública, basada en Proyecciones de INE

La situación económica del guatemalteco de una u otra forma incide en el avance educativo, ya sea en condición de inscripción, deserción o fracaso escolar.

⁷ Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Estadísticas por tema. 2021

Resumen de puntos importantes

Las Direcciones Departamentales de Educación en Guatemala, fueron creadas para desconcentrar y descentralizar los procesos técnico-pedagógico, administrativo-financiero y de servicios a la comunidad, desarrollando todas las mismas funciones sin importar la tipología a la que pertenecen.

Como pudo verse, la tipología no establece diferencias sustantivas en cuanto a organización, con exclusividad de la categoría jerárquica de ciertas dependencias o instancias, las funciones son exactamente las mismas, lo que implica que los servicios que brindan a los usuarios del Sistema ya están estandarizados en el marco legal de sus funciones.

Cabe resaltar que las Departamentales ejecutan por delegación, las actividades y operaciones emanadas del nivel central, en consecuencia, las acciones ya están estandarizadas como tal; no obstante, y tomando en cuenta los criterios, tanto los actuales: geográfico, demográfico, sociolingüístico y cultural (legalmente establecidos), como los que se proponen: educativo y económico, todos ellos reflejan las diferencias y la imperiosa necesidad de intervenir de manera diferenciada, lo que constituye un trato equitativo.

Si bien es cierto, existen desafíos para el Sistema Educativo Nacional, para hacerlo más eficiente y brindar servicios educativos de calidad que mejoren los indicadores existentes, las falencias obedecen también a factores sociales, estructurales, macroeconómicos, políticos y de otra índole.

La evidencia científica y las buenas prácticas de países como el nuestro, abonan lecciones para que territorialmente se tenga el impacto deseado en estrategias para el desarrollo, partiendo del hecho de un tratamiento diferenciado, atendiendo los problemas de manera diferenciada y con criterios de organización territorial que supere los parámetros geográficos, por ejemplo, atendiendo a criterios lingüísticos, marginalidad y pobreza; índices educativos precarios, prioritariamente.

El criterio sociolingüístico y cultural debe merecer una atención especial en la instalación de las Direcciones Departamentales de Educación en el país, de tal forma que respondan a la cobertura de los idiomas mayoritarios por región y según los grupos étnicos y lingüísticos existentes en el país.

Si un problema no es homogéneo, no es funcionalmente necesario estandarizar una figura que dé solución al problema. En consecuencia, de lo anteriormente expuesto, los criterios

apuntan a una caracterización diferenciada de las Direcciones Departamentales de Educación.

CAPÍTULO III

La educación de calidad: un derecho humano que el Estado Guatemalteco debe garantizar desde toda dimensión.

Como se pudo concluir en los primeros capítulos, la educación como derecho humano significa que éste está garantizado legalmente para todos sin discriminación alguna y por ende el Estado tiene la obligación de proteger, respetar y cumplir el derecho a la educación.

El Estado es responsable de garantizar dicho derecho a lo largo de todas las etapas de la vida de los niños y niñas, en sus distintas expresiones -derecho a la escolarización, a una educación de calidad y a un trato justo en las escuelas⁸

El pleno derecho a la educación de calidad y pertinencia es condición esencial para superar la pobreza y avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades. El aumento de los niveles educacionales, en especial entre los grupos más pobres, así como la disminución en brechas de género, incrementarían la movilidad social y elevarían los retornos del trabajo y la calidad misma de los recursos humanos. A la vez que permitirían democratizar el acceso pleno a la ciudadanía.⁹

En la Ley Nacional de Educación, Decreto Legislativo No. 12-91 se establece que son obligaciones del Estado las siguientes: a) Garantizar la libertad de enseñanza y criterio docente. b) Propiciar una educación gratuita y obligatoria dentro de los límites de edad que fija el reglamento de esta ley. c) Propiciar y facilitar la educación de los habitantes sin discriminación alguna.

En su parte considerativa, establece que se hace necesario conformar y fortalecer un sistema educativo que sea válido ahora y en el futuro y que, por lo tanto, responda a las necesidades y demandas sociales del país, además, su realidad multilingüe, multiétnica y pluricultural que requieren de un proceso regionalizado, bilingüe y con una estructura administrativa descentralizada a nivel nacional.

El Ministerio de Educación en su rol de rector, es responsable de la educación en Guatemala, por lo cual le corresponde lo relativo a la aplicación del régimen jurídico

⁸ CEPAL- UNICEF, El derecho a la educación Una tarea pendiente para América Latina y el Caribe, 2006.

⁹ Ibid

concerniente a los servicios del subsistema escolar y extraescolar para la educación de los guatemaltecos.

La primera de las funciones atribuidas en la Ley de Educación Nacional, se resume su rol en cumplimiento al derecho a la educación de los guatemaltecos y guatemaltecas.

Una educación de calidad, libre y gratuita, es derecho ineludible de los niños, niñas y adolescentes. La misma debe habilitarlos para tener una inserción laboral adecuada, armonizar la vida familiar con la laboral, contar con niveles adecuados de destrezas y conocimientos, ejercer sus derechos ciudadanos, continuar estudios superiores y adaptarse a sociedades de aprendizaje permanente. Siendo estas las competencias deseables para su inserción en las demandas que plantea el nuevo milenio y el siglo XXI.

Resulta complejo acotar el significado y las dimensiones de la calidad de la educación, pero en el Marco de Acción de Dakar celebrado en el año 2000, se relevan las actitudes y motivaciones de los estudiantes, los contenidos (relevancia o adecuación del currículo a la realidad local), los procesos (capacidades de los profesores y estrategias pedagógicas) y los sistemas (gestión y asignación de recursos). En el año 2005 la UNESCO¹⁰ elaboró un marco de calidad que distingue las características de los estudiantes, el contexto, los insumos y los resultados.

Este último marco insta a los responsables de la educación nacional a plantear estrategias diferenciadas y contextualizadas a la cultura, el idioma y las necesidades particulares de las localidades, para atribuir calidad a los servicios educativos que se brindan.

De acuerdo con el informe de la Relatora especial del derecho a la educación publicado en el 2021, se hace un llamamiento para que este derecho se considere un derecho cultural en sí mismo, es decir, como el derecho de toda persona a tener acceso a los recursos culturales necesarios para desarrollar libremente su propio proceso de definición de la identidad, tener relaciones dignas de reconocimiento mutuo a lo largo de su vida y afrontar los desafíos cruciales a los que se enfrenta nuestro mundo, así como para participar en las prácticas que le permitan apropiarse de estos recursos y contribuir a ellos.¹¹

El informe, plantea todo un cambio de perspectiva; el reconocimiento de la dimensión cultural del derecho a la educación que nos invite a valorar la pluralidad de las identidades

¹⁰¹⁰ UNESCO; Aprender a Ser: El mundo de la Educación del Hoy y el Mañana, 2005

¹¹ Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Koumbou Boly Barry, ONU, Asamblea 47.

culturales, ya que también se trata de cultivar lo que subyace a nuestras identidades comunes: nuestra humanidad común.¹²

La parte desafiante del informe asevera que, los sistemas educativos de la región Latinoamericana están lejos de cumplir los objetivos del derecho a la educación establecidos en los instrumentos internacionales, y perpetúan la discriminación, la exclusión y la segregación, lo que va en contra del principio de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de no dejar a nadie atrás.¹³

Es importante reiterar que, de acuerdo con la Ley de Educación Nacional, el Ministerio de Educación tiene la responsabilidad de velar porque el sistema educativo y el Estado contribuya al desarrollo integral de la persona, con base en los principios constitucionales de respeto a la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de Guatemala.

En la primera revisión a los mandatos nacionales e internacionales sobre los que se fundamentan las funciones del Ministerio de Educación, se encontraron diferentes instrumentos de protección de las minorías, los pueblos indígenas, los migrantes y las personas con discapacidad, prohíben la asimilación forzosa y abogan por la inclusión y la participación de todos en una sociedad que respeta la diversidad, lo que debe reflejarse concretamente en accionar de la instancia rectora para la prestación de servicios educativos a toda la población.

Estos instrumentos hacen hincapié en la transmisión de conocimientos y valores propios del grupo, incluida la lengua y, en el caso de esta, como medio para el desarrollo de los alumnos en su contexto social y cultural. También recuerdan la importancia de garantizar la accesibilidad a los conocimientos y valores de otras comunidades. Proporcionar una educación que contribuya al libre y pleno desarrollo de la identidad cultural de las personas, respetando los derechos de los demás y la diversidad cultural, lo que requiere el acceso a una rica diversidad de recursos culturales, incluidos aquellos fuera de la propia comunidad o comunidades de referencia.¹⁴

Algunos de los requisitos de los mecanismos son exhortaciones o recomendaciones de lo que no hay que hacer. La Relatora Especial recuerda, en particular, la importancia de: a) no discriminar o segregar a las personas en determinadas instituciones de enseñanza por su identidad cultural o situación particular; b) no excluir directa o indirectamente a determinadas poblaciones en virtud de reglamentos sobre la vestimenta escolar o

¹² Ibid

¹³ Ibid

¹⁴ Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Koumbou Boly Barry, ONU, Asamblea 47

calendarios escolares que no tengan en cuenta las temporadas agrícolas locales; c) no utilizar o permitir el uso de libros de texto llenos de estereotipos que estigmatizan a determinadas poblaciones; d) no subordinar las diversas identidades culturales presentes en un territorio a un único proyecto educativo que podría llevar a una situación de discriminación.¹⁵

Si bien es cierto, todo apunta a que el Ministerio de Educación debe centrar su atención en el cumplimiento del derecho a la educación como un derecho humano que además es proclamado en nuestra Constitución, también es preciso que se vele por la calidad en los servicios que se presten. Asimismo, la instancia rectora debe plantear políticas que permitan la atención en los diferentes contextos sin alterar su esencia cultural.

Estructura organizativa del Ministerio de Educación para el cumplimiento de sus funciones

Se ha reiterado el énfasis de la educación de calidad como un derecho, dado que ello ha permitido reconocer la idoneidad y funcionalidad de su estructura, la cual de acuerdo con la Ley de Educación Nacional especifica que el Ministerio de Educación para hacer efectivas sus funciones, se estructura en cuatro niveles: de Dirección Superior, de alta coordinación y ejecución, de asesoría y planeamiento, finalmente, de apoyo.

El primer nivel corresponde a la Dirección Superior y está conformado por el Despacho Ministerial, los Despachos Viceministeriales y el Consejo Nacional de Educación. Corresponde a este nivel establecer las políticas educativas del país y de garantizar la operatividad de esta y de sistema educativo en todos los niveles e instancias que lo conforman. Por su parte al Consejo Nacional de Educación como órgano multisectorial educativo, que le corresponde la asesoría al Despacho Superior en esta materia.¹⁶

El segundo nivel que corresponde a la alta coordinación y ejecución, está conformado por las Direcciones generales del nivel central que constituyen dependencias técnico-administrativas con jurisdicción nacional y se encargan de coordinar el cumplimiento de las políticas y directrices que genera la Dirección Superior y orientar la ejecución de los planes, programas y actividades del Sistema Educativo Nacional. Por su parte las Direcciones Departamentales¹⁷ son los órganos técnico-administrativos creados para planificar, dirigir,

¹⁵ Ibid

¹⁶ La Corte de Constitucionalidad según expediente 3595-2013, declaró inconstitucional algunas funciones atribuidas inicialmente al CNE, por lo que le dejó únicamente la función de ente asesor.

¹⁷ En la Ley de Educación Nacional se hace alusión a las Direcciones Regionales de Educación, pero a partir de 1996 se crean las Direcciones Departamentales de Educación según Acuerdo Gubernativo 195-96

coordinar y ejecutar las acciones educativas en los diferentes departamentos de la república.

El tercer nivel es el de asesoría y planeamiento está constituido por la Dirección de Planificación Educativa y la Dirección de Asesoría Jurídica proporcionan asesoría e información a los niveles de dirección superior y de alta coordinación y ejecución.

El cuarto y último nivel es el de apoyo y le compete la función de control interno está a cargo de la Dirección de Auditoría Interna.

Ahora bien, en el año 2008 mediante Acuerdo Gubernativo 225-2008 se emite un nuevo Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Educación, mismo que actualiza la estructura organizativa del Ministerio, así como las funciones específicas de las dependencias que la conforman. En él se hace una clasificación de las dependencias por el tipo de función que realizan ya que al Ministerio de Educación para dar cumplimiento a los asuntos de su competencia le corresponden funciones sustantivas, de gestión administrativa, de apoyo técnico y control interno. Por otra parte, el Acuerdo citado establece los mecanismos de coordinación entre las dependencias, tanto del nivel central como departamental.

Las funciones sustantivas están a cargo de:

1. Despacho Ministerial integrado por el (la) Ministro (a) de Educación u sus Viceministros (a)
2. Dirección General de Acreditación y Certificación - DIGEACE
3. Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural – DIGEBI
4. Dirección General de Gestión de Calidad Educativa - DIGECADE
5. Dirección General de Coordinación - DIGECOR
6. Dirección General de Currículo - DIGECUR
7. Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa - DIGEDUCA
8. Dirección General de Educación Especial - DIGEESP
9. Dirección General de Educación Extraescolar -DIGEEX
10. Dirección de Educación Física -DIGEF
11. Dirección General De Fortalecimiento de la Comunidad Educativa - DIGEFOCE
12. Dirección General De Monitoreo y Verificación de la Calidad - DIGEMOCA
13. Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo - DIGEPSA
14. Direcciones Departamentales de Educación – DIDEDUC

Las funciones administrativas están a cargo de:

1. Dirección de Servicios Administrativos -DISERSA
2. Dirección de Administración Financiera -DAFI
3. Dirección de Adquisiciones y Contrataciones - DIDECO

4. Dirección de Desarrollo y Fortalecimiento Institucional – DIDEFI
5. Dirección de Recursos Humanos -DIREH
6. Dirección de Desarrollo Magisterial – DIDEMAG
7. Dirección de Informática – DINFO
8. Dirección de Cooperación Nacional e Internacional – DICONIME
9. Dirección de Comunicación Social -DICOMS
10. Junta Calificadora De Personal - JCP
11. Jurado Nacional De Oposición – JNO

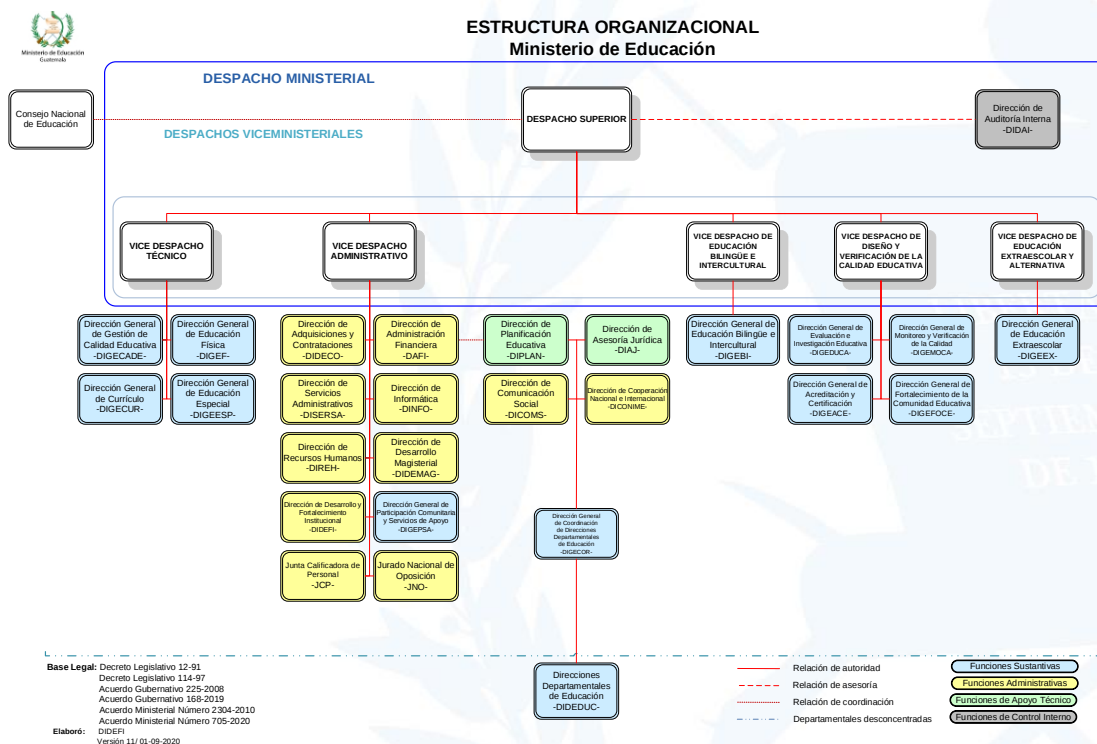
Las funciones de apoyo técnico están a cargo de:

1. Dirección de Planificación Educativa – DIPLAN
2. Dirección de Asesoría Jurídica -DIAJ

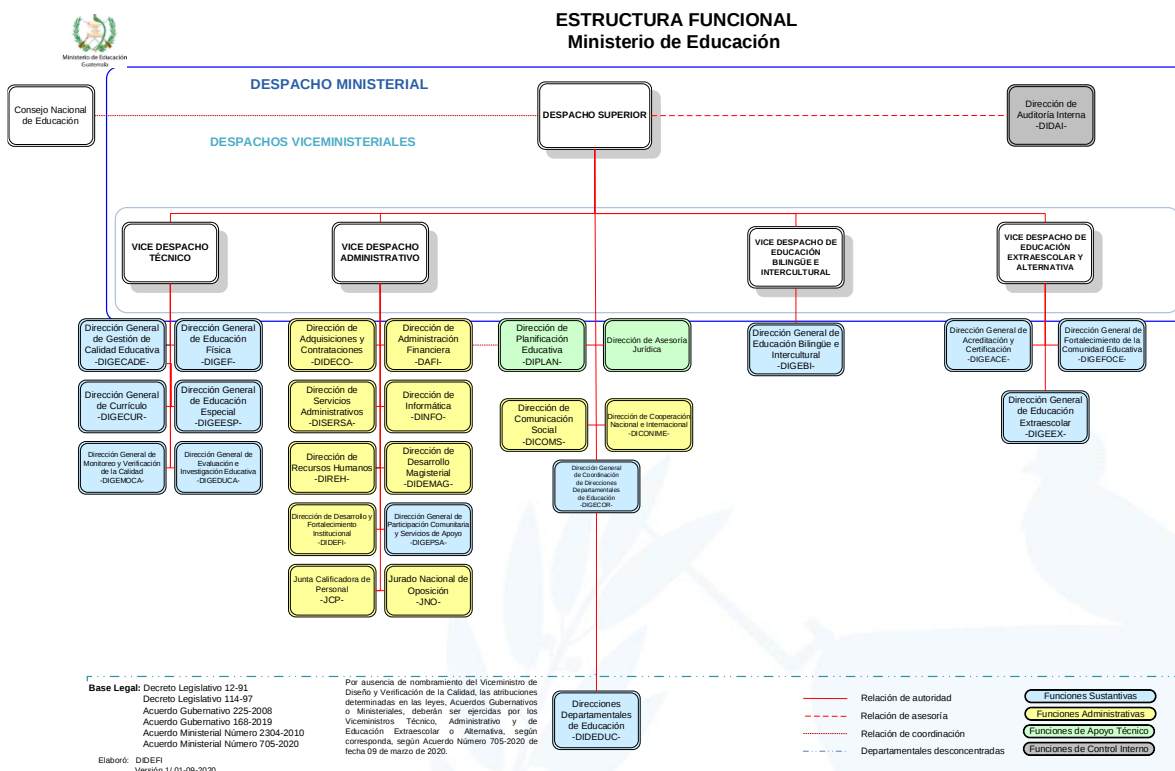
Las funciones de control interno están a cargo de:

1. Dirección de Auditoría Interna -DIDAI

Cada una de estas dependencias están a cargo de una de las instancias del Despacho superior; el organigrama actual se presenta a continuación para referencia de las líneas de coordinación y jerarquía.



Es importante destacar que dentro de los organigramas que se presentan en la página oficial del Ministerio de Educación, aparece otro organigrama denominado funcional y que muestra diferencias organizativas sustanciales, como el hecho de no aparecer el Viceministerio de Gestión y Verificación de la Calidad y en el que las dependencias que correspondía organizar a dicho Viceministerio han sido trasladadas a otros Viceministerios.



Fuente: Ministerio de Educación, DIDEFI, versión funcional del organigrama, 2020.

Tal y como puede verse, se inserta a pie de imagen la siguiente anotación: por ausencia de nombramiento del Viceministro de Diseño y Verificación de la Calidad, las atribuciones determinadas en las leyes, Acuerdos Gubernativos o Ministeriales, deberán ser ejercidas por los Viceministros Técnico, Administrativo y de Educación Extraescolar o Alternativa, según corresponda, según Acuerdo Número 705-2020 de fecha 09 de marzo de 2020.

Hasta el momento actual se sigue operando sin dicho Viceministerio lo que inevitablemente invita a pensar en la necesidad de contar o no con el mismo, dado que muchas de las funciones que desarrollaba a través de las unidades a su cargo, ahora son atendidas por los otros Viceministerios.

Un punto de reflexión lo constituye el hecho de haber asignado al recientemente creado Viceministerio de Educación Extraescolar y Alternativa, la atención de la Dirección de Acreditación y Certificación, la cual tiene gran responsabilidad de certificar procesos escolarizados y aunque en su Acuerdo de creación se establece que una de sus funciones es diseñar y desarrollar criterios para la elaboración y ejecución de los proyectos educativos institucionales los que serán aprobados sobre la base de los resultados de las evaluaciones, así como de los contextos socioculturales y socioeconómicos de los centros educativos escolares y extraescolares, la mayor demanda la ejercen las instituciones escolarizadas, por lo que se esperaría que el Viceministerio de Educación Extraescolar no modifique sus prioridades por tan demandante atribución.

De igual manera, la Dirección General de Fortalecimiento a la Comunidad Educativa cuya misión es favorecer la participación democrática de la comunidad educativa, creando las condiciones necesarias para que los padres y madres de familia ejerzan sus derechos y cumplan con sus responsabilidades en el logro de la formación integral de los niños, niñas y jóvenes, para el mejoramiento de la calidad de la educación. Implica que el énfasis es en educación escolarizada.

Si bien es cierto esta puede ser una atribución temporal, se esperaría que no se debilite el rol misional del Viceministerio de Educación Extraescolar y Alternativa.

En lo que respecta a las Direcciones Departamentales de Educación, estas han sido creadas según Acuerdo Ministerial 165-96 y representan un paso muy importante a lo que, a descentralización y desconcentración, que tal como se ha indicado anteriormente, son los órganos encargados de planificar, dirigir, coordinar y ejecutar las acciones educativas en los diferentes departamentos del país.

Sus funciones básicas son coordinar la ejecución de las políticas y estrategias educativas nacionales en el ámbito de su jurisdicción, adaptándolas a las características y necesidades del departamento, esto implica la planificación, organización, dirección y control de todos los aspectos técnicos y administrativos del sistema educativo guatemalteco.

Su objetivo es consolidar los esfuerzos de la política transversal de descentralización impulsados por el Ministerio de Educación y asegurar con ello el traslado de las competencias del nivel central hacia las mismas, garantizando de esta forma mayores niveles de equidad y pertinencia en los servicios educativos que se presta a la comunidad. De acuerdo con lo descrito en cuanto a organización del Ministerio de Educación, se puede visualizar la manera en que ha distribuido las funciones que, de acuerdo con la ley y a los compromisos adquiridos internacionalmente, le compete realizar.

En el siguiente segmento se analizará la evolución del proceso de descentralización y desconcentración de la educación, dado que es un punto de partida para mejorar la prestación de servicios y la celeridad de los procesos, además de su contextualización.

Evolución del proceso de desconcentración y descentralización de la educación en Guatemala

De acuerdo con la Ley general de Descentralización (Decreto Ley 14-2002) la concentración de la toma de decisiones, los recursos y las fuentes de financiamiento para la formulación de Políticas Públicas, impide la equitativa distribución de los fondos públicos y el ejercicio participativo de los gobiernos locales y de la comunidad, por lo que se hizo necesario la emisión de disposiciones que conlleven a descentralizar de manera progresiva y regulada las competencias del Organismo ejecutivo, entre los que se incluye al Ministerio de Educación, para optimizar la actuación del Estado.

Asimismo la descentralización implica el traslado del poder de decisión política y administrativa del gobierno central hacia entes autónomos caracterizados por una mayor cercanía y relación con la población en cuanto a sus aspiraciones, demandas y necesidades, lo que produce espacios de participación nuevos y necesarios para el desarrollo y el fortalecimiento del sistema democrático, delegación de competencias para implementar políticas públicas que deben ser acompañadas de recursos y fuentes de financiamiento, acorde a los mandatos constitucionales y a los compromisos asumidos en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

En la Ley misma se define la descentralización como el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.

La Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada en 1985, en su sección cuarta hace alusión específicamente al sector educación indicando en su Artículo 76 que la administración del sistema educativo debe ser descentralizado y regionalizado. La ley de Educación Nacional vigente desde educación debe ser Según el Decreto Ley 70-86, Ley Preliminar de la Regionalización, que el Congreso de la República, de conformidad con el

artículo 9 de las Disposiciones Transitorias y Finales de la Constitución Política de la República, debe crear un sistema nacional preliminar de regionalización para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de problemas y soluciones, y en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo.

Como se ha visto en Capítulo II, para el ordenamiento territorial y el funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural, se establecen ocho regiones, en consonancia con ello el Ministerio de Educación inició el proceso de desconcentración y descentralización educativa con la creación de ocho Direcciones Regionales de Educación, organizadas con unidades administrativas y unidades técnico pedagógicas y consideró el establecimiento de Juntas de padres de familia a nivel regional, departamental y distrital. El proceso de Regionalización contribuyó con el avance de la desconcentración de funciones y tareas, no así en la descentralización en la toma de decisiones, ni en la participación comunitaria.

En el aspecto técnico de desarrollo curricular, en 1987 dio inicio el proceso de Adecuación Curricular, lo cual contribuyó a descentralizar el currículo y a establecer los currículos locales con participación comunitaria.¹⁸

Si bien es cierto, en el período de 1987 a 1995 se dieron acontecimientos políticos que influyeron adversamente el proceso descentralizador, no puede obviarse las ventajas experimentadas en aquella época, como la facultad de los Directores Regionales para la firma de títulos y diplomas de su jurisdicción regional, lo que descongestionó en gran medida este trámite a nivel central. Asimismo, la facultad de las Direcciones Regionales para autorizar el funcionamiento de centros educativos privados, su revalidación y la actualización de cuotas. Todo lo que a contratación de recurso humano se refiere se siguió manejando de manera centralizada, pese a que las propuestas se podían hacer desde las Direcciones Regionales.

Según el artículo 33 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Legislativo No. 114-97 de fecha 13 de noviembre de 1997 es responsabilidad del Ministerio de Educación promover la autogestión y la descentralización de los recursos encaminados a satisfacer las necesidades del sistema educativo, tendientes a la prestación del servicio a todo el país a través de programas que respondan a la demanda educativa y a la atención de la población en edad escolar.

¹⁸ SIMAC, Proceso de Adecuación Curricular, 1987

En consonancia con la anterior se crearon las Direcciones Departamentales, lo cual es otro paso a la descentralización educativa, dado que mediante Acuerdo Gubernativo No 165-96 son los órganos encargados de planificar, dirigir, coordinar y ejecutar las acciones educativas en los diferentes departamentos de la República tal y como pudo apreciarse en el Capítulo II.

Pese al hecho que se ha departamentalizado los servicios educativos, valdría la pena incursionar un poco más en la efectividad que los mismos han tenido y las diferencias sustantivas para contextualizar el servicio atendiendo a las demandas culturales y lingüísticas. Cuando se consideró la creación de las Direcciones Departamentales, se argumentó que la problemática administrativa del Ministerio de Educación y las deficiencias en la prestación de los servicios educativos en el nivel local son producto en gran medida, de una estructura organizativa, concentrada y burocratizada, que deriva procedimientos de trabajo ineficientes y en la falta de respuesta oportuna a las necesidades de la población en un país con diversidad socio-cultural y lingüística.

En contraposición a las debilidades aludidas en el mismo Acuerdo de Creación 165-96, se justifica que para satisfacer las demandas educativas y dar cumplimiento a los principios, objetivos y funciones que las leyes asignan al sistema educativo nacional, el Ministerio de Educación como ente responsable de coordinar y ejecutar las políticas educativas, requiere de una estructura organizativa que permita atender las expectativas, intereses y necesidades de la población en forma eficiente y con la celeridad necesaria; por lo que se requiere que dicha estructura comprenda órganos desconcentrados, con capacidad de ejecución y decisión, ubicados geográficamente de conformidad con la división administrativa del territorio nacional, en departamentos.

Podría decirse que con este paso se ha avanzado aún más al proceso de desconcentración y de descentralización educativa, en cuanto a toma de decisiones y presupuesto; se observa hay un esfuerzo sostenido por delegar funciones al nivel regional primero y departamental después.

Ahora bien, el siguiente paso para mejorar la calidad y pertinencia de los servicios desconcentrados, conlleva a mantener un patrón descentralizado, pero de manera consecuente con las regiones lingüísticas, por ejemplo, atendiendo las recomendaciones que a nivel internacional se han hecho, al respecto, lo establecido en Decreto Número 19-2003, Ley de Idiomas Nacionales y en los mismo Acuerdos de Paz.

Desafíos del contexto y de las habilidades demandadas en el siglo XXI

Reconocido como un país multilingüe, pluricultural y multiétnico, Guatemala es un país que, a lo largo de su historia educativa, ha pasado por diferentes etapas de desarrollo, afectada por los constantes cambios de las gestiones gubernamentales.

Diversos esfuerzos en materia educativa se han desarrollado, principalmente la apertura democrática de 1986, cuyos rasgos característicos fueron un tímido combate al analfabetismo, aunque se estima importante la emisión de la Ley de Alfabetización y la creación de CONALFA; se estableció una política de cobertura con particular atención a los grupos tradicionalmente marginados de los servicios educativos, ampliando la oferta y las modalidades de enseñanza. Pese a ello, los indicadores dejaron en claro las brechas entre el área urbana y el área rural, entre indígenas y ladinos.

A mediados de la década del 90 del siglo XX, los Acuerdos de Paz establecen compromisos de urgencia como la ampliación de la cobertura de los servicios de educación en todos los niveles y de mejorar la oferta de la educación bilingüe intercultural en el medio rural. Uno de los compromisos fue facilitar el acceso a toda la población entre 7 y 12 años a, por lo menos, tres años de escolaridad antes de 2000¹⁹. Simultáneamente se realizaron esfuerzos por la calidad educativa, apostando a la capacitación docente, la reforma educativa, los textos escolares, entre otras líneas estratégicas que aún en la actualidad se siguen implementando.

En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, se estipula la necesidad de una reforma del sistema educativo que privilegie la descentralización y regionalización con el objetivo de adaptar el sistema educativo a las necesidades y especificidades lingüísticas y culturales; ampliar e impulsar la educación bilingüe intercultural (EBI) y valorizar el estudio y conocimiento de los idiomas indígenas en todos los niveles de la educación.

Por otra parte, exhorta a incluir en los planes educativos, contenidos que fortalezcan la unidad nacional en el respeto de la diversidad cultural. Se deberá contratar y capacitar a maestros bilingües y a funcionarios técnico-administrativos indígenas para desarrollar la

¹⁹ En el Acuerdo de Paz Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria el gobierno asume dicho compromiso.

educación en sus comunidades e institucionalizar mecanismos de consulta y participación con los representantes de comunidades y organizaciones indígenas en el proceso educativo. Se debe proseguir en el efectivo cumplimiento del derecho constitucional a la educación que corresponde a toda la población, especialmente en las comunidades indígenas donde se muestran los más bajos niveles de atención educativa, generalizando su cobertura y promoviendo modalidades que faciliten el logro de estos objetivos; y, finalmente, incrementar el presupuesto del Ministerio de Educación, a fin de que una parte sustancial de este incremento se asigne a la implementación de la reforma educativa.

Muchos de estos compromisos se han ido cumpliendo y aunque se ha incrementado en alguna medida la cobertura, la realidad educativa sigue siendo deficitaria para el área rural y los indicadores avanzan con paso sumamente lento, porque el problema es multidimensional poniendo al descubierto brechas y déficits que no concuerdan con avance esperado. Siguen dándose exclusiones del Sistema Educativo y se puede afirmar que existen factores asociados, de índole económico, cultural y social, que demandan mayor esfuerzo y cuidado en la planificación de los servicios, buscando principalmente la equidad y la eficiencia, principios rectores en un contexto para la paz.

A continuación, se hace alusión de algunos problemas del contexto que afectan directamente la incorporación de la población en edad escolar al sistema educativo, así como algunos desafíos que plantea el siglo XXI.

- **Extrema pobreza:** la capacidad económica de los hogares no les permite muchas veces enviar a sus hijos a la escuela, principalmente a las niñas que deben ayudar en el trabajo de la casa y cuidado de los más pequeños. Lo mismo les ocurrió a sus padres y a generaciones anteriores, convirtiéndose en un círculo interminable. Es en este punto donde programas sociales pueden contribuir a incrementar la inclusión educativa para las poblaciones más necesitadas: becas, subsidios, alimentación escolar, etc. identificadas las poblaciones que más lo demandan por su precariedad económica y social.
- **Trabajo Infantil:** en el 2018 los niños entre 7 y 14 años que trabajaban de distintas formas llegaban a 396 mil 479, según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, el 75%



de los niños trabajadores son varones, y seis de cada 10 son indígenas.²⁰ La Asamblea General de la ONU declaró 2021 como el Año Internacional para la erradicación del Trabajo Infantil, bajo el liderazgo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Guatemala se ha sumado a los esfuerzos mundiales por para alcanzar la meta trazada para 2025: ponerle fin al trabajo infantil.

- **Desnutrición crónica:** Guatemala es uno de los países más desiguales del mundo, un ejemplo de ello es el porcentaje de niñas y niños entre 0 y 5 años de edad que padecen desnutrición es la mitad de esta población, que es alrededor de 1 millón 300 mil seres humanos. Es el país de América Latina y el Caribe con mayor desnutrición y el sexto a nivel mundial. Pero el promedio nacional de desnutrición crónica (49.8%) oculta aún mayores desigualdades, por ejemplo, el porcentaje de niñas y niños indígenas desnutridos (65.9%).²¹
- **Migración:** en el 2017 la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) reportó que un total de 4 mil 821 menores no acompañados retornaron a Guatemala luego de intentar viajar de manera ilegal hacia Estados Unidos buscando mejorar sus condiciones de vida o reencontrarse con algunos familiares.²² Estos niños abandonaron la escuela en su intento por llegar a Estados Unidos o México y, aunque algunos de ellos probablemente regresen a estudiar, otros ya no lo hacen.

En cuanto a la migración interna, aunque no se tienen registros al respecto se incrementó en la década de los 80 y se asume entre otras causas que obedeció al recrudecimiento del conflicto interno, así como a la necesidad de mejores ingresos, que por lo general se vincula con épocas de cosecha de café y azúcar principalmente. El Sistema Educativo no está adaptado para tal movilidad.

- **Acceso a la virtualidad:** según el censo de 2018, seis de cada diez personas, utiliza un teléfono, pero solamente 30 por ciento de guatemaltecos tiene acceso a internet. Esto refleja la magnitud del desafío de llevar la conectividad y los dispositivos tecnológicos a la mayoría de los hogares del país para que los niños y adolescentes tengan acceso a los

²⁰ Castillo, B (2019) Cifras Educativas de Guatemala. Revista FADEP. Guatemala

²¹ UNICEF, Revista Contamos, Guatemala

²² Castillo, B (2019) Cifras Educativas de Guatemala. Revista FADEP. Guatemala

recursos de tecnología, comunicación e información. Se requiere de una inversión estratégica, que permita acoger la educación virtual como una modalidad de entrega educativa de la cual hay que hacer uso en situaciones como la que se viven actualmente y como una forma de lograr ampliar la cobertura en áreas con mayor rezago. Asimismo, puede ser una alternativa de gran impacto para proseguir estudios en el marco de la educación no escolarizada.

Llevar tecnología a las aulas ya constituía un desafío para el mejoramiento de las habilidades que demanda el nuevo siglo, pero la educación virtual (sincrónica o asincrónica) es ya un imperativo en especial en este tiempo de pandemia.

La suspensión de clases presenciales provocada por la pandemia del Covid-19, presenta grandes desafíos al Sistema Educativo nacional; hace 5 años, los Estados miembros de las Naciones Unidas se comprometieron en avanzar en la Agenda 2030, cuyo objetivo 4, liderado por la UNESCO, se refiere a garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, no obstante, el problema de conectividad enunciado en el punto anterior podría reducir los índices de cobertura en todos los niveles.

UNESCO se pronuncia ante la situación de la educación latinoamericana, ante la crisis sanitaria, expresando que la gran velocidad en que la educación a distancia se está desarrollando no alcanza a la niñez y la juventud de países como Guatemala, en donde el reto todavía es lograr que la población escolar del área rural acceda a otras tecnologías como la televisión y la radio. La realidad, sin embargo, exige esfuerzos de creatividad e innovación, pero también la capacidad de realizar una planificación educativa sensible a la crisis.²³ Se trata de considerar, por un lado, las medidas sanitarias y de mitigación del virus y las carencias a las que, sin duda alguna, habrá que hacer frente. Por el otro, considerar las oportunidades de recrear la educación.

Aun sin la pandemia la educación ya implicaba nuevos desafíos, dado que las sociedades de todo el planeta experimentan profundas transformaciones y ello exige nuevas formas de educación que fomenten las competencias que las sociedades y las economías necesitan hoy día y mañana. Lo que significa ir más allá de la alfabetización y la adquisición de competencias aritméticas básicas y centrarse en los entornos de aprendizaje y en nuevos

²³ UNESCO: Educación en crisis, desafíos del camino a seguir, 2020

enfoques del aprendizaje que propicien una mayor justicia, la equidad social y la solidaridad mundial.²⁴

La educación debe servir para aprender a vivir en un planeta bajo presión. Debe consistir en la adquisición de competencias básicas en materia de cultura, sobre la base del respeto y la igual dignidad, contribuyendo a forjar las dimensiones sociales, económicas y medioambientales del desarrollo sostenible.²⁵

El siglo XXI exige educar para la convivencia pacífica, el compromiso con los demás y con el planeta, como vías hacia el desarrollo sostenible. Es necesaria una educación acorde a esta época de revolución tecnológica, en competencias digitales para docentes y estudiantes; lo cual evidencia la necesidad de una política pública de internet que brinde conectividad a nivel nacional para el desarrollo humano, científico y tecnológico del país.

De acuerdo con el BID los cambios acelerados en términos tecnológicos, migratorios, demográficos y climáticos; mayor esperanza de vida, pero recursos públicos limitados. Productividad laboral baja y mayores tasas de dependencia que comprometen el crecimiento y la sostenibilidad de los sistemas de salud y protección social. Una reconfiguración del orden social, económico y político a nivel global. Señala que las habilidades del siglo XXI se pueden agrupar en tres: a) cognitivas, b) de función ejecutiva y c) socioemocionales. Las habilidades cognitivas se refieren a mínimas como lectura y escritura, técnicas, digitales y pensamiento crítico. Las de función ejecutiva buscan la flexibilidad mental, el autocontrol, la autorregulación y la capacidad de las personas para reflexionar sobre sus procesos de pensamiento y la forma en que aprenden. Por último, las socioemocionales: motivación, autoestima, perseverancia, adaptabilidad, compromiso, empatía y tolerancia.²⁶

Esto concuerda con lo que postuló hace algunas décadas la UNESCO en cuanto a los cuatro pilares de la educación: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser.

Para que la inclusión y la equidad educativas sean posibles en nuestro país, se requiere de la adopción de una política de conectividad, alianzas público privadas que permitan dotar de los equipos para trabajar educación a distancia y educación virtual a las comunidades con mayor rezago. Implica un Subsistema de Educación Extraescolar fortalecido, con el cual sería más factible adaptarse a situaciones inesperadas. La educación puede desarrollarse

²⁴ UNESCO: Replantear la Educación: hacia un bien común mundial, 2015.

²⁵ UNESCO: Replantear la Educación: hacia un bien común mundial, 2015.

²⁶ BID; Habilidades del siglo 21: Desarrollo de habilidades transversales en América Latina y el Caribe. 202

fuera de las paredes de la escuela, con métodos alternativos y por medios diversos, que respondan a contextos y condiciones particulares de la niñez y la juventud que suele quedar al margen del derecho a la educación por barreras económicas y geográficas; por su género, pertenencia étnica o por vivir con alguna discapacidad.

CAPITULO IV

Resultados referenciales de la consulta interna y externa en cuanto a la funcionalidad de la estructura organizativa del Ministerio de Educación y los posibles cuellos de botella.

Como parte de los resultados de la consulta interna y externa en cuanto a la funcionalidad de la estructura organizativa del Ministerio de Educación y los posibles cuellos de botella que obstaculizan las funciones, se empleó una encuesta de opinión con grupos focales: el primero de ellos con personal que actualmente está a cargo de algunas de las Direcciones Centrales y Direcciones Departamentales de Educación, representativas por sus características poblacionales, por la cantidad de población escolar que atienden y por su tipología.

El segundo grupo lo constituyó personas que laboraron en el Ministerio de Educación y que, por el tiempo de haber laborado dentro del mismo, conocen aspectos organizativos y de atención. Un tercer grupo constituido por usuarios que conocen las peculiaridades del Sistema Educativo Nacional.

La encuesta empleada incluyó en su mayoría, los mismos aspectos consultados para los tres grupos, aunque mediados según los destinatarios de la encuesta. Se abordaron aspectos relacionados con:

- Procesos en el nivel superior y departamental que constituyen cuellos de botella en las gestiones y procesos generales con algunas debilidades latentes: administrativas, financieras y técnico pedagógicas.
- Dependencias que ejecutan procesos sin la celeridad esperada.
- Modificaciones sugeridas (procesos y/o estructura organizativa, incluyendo supresión - creación)
- Comentarios en general (de lo que surgieron otras necesidades insatisfechas)

Las respuestas a estos aspectos, se analizaron mediante interpretación hermenéutica de las mismas. Cabe destacarse que muchos de los puntos de vista consolidados, fueron reiterativos en los mismos problemas y debilidades, lo que hace consistentes las respuestas y otorga pautas para enriquecer el análisis y los cambios que en este estudio se proponen.

A continuación, se presenta en forma resumida las respuestas más reiteradas y tendencias argumentativas obtenidas de los distintos grupos, sin que por ello se desestimen otras opiniones que, aunque aisladas, han sido analizadas en el presente estudio en cuanto a la funcionalidad de la estructura organizativa del Ministerio de Educación y los posibles cuellos de botella o procesos que merecen ser revisados. Dicho en otras palabras, se analizarán los procesos y la estructura organizativa que implementa los procesos.

FACTORES QUE IMPIDEN LA CELERIDAD

Procesos que representan cuellos de botella o que están debilitados

Nivel central

- ❖ La mayoría de los entrevistados en los tres grupos focales atribuyen la poca celeridad de los procesos a la falta de personal en algunas de las dependencias, tanto del nivel central como del nivel departamental. Asimismo, hacen referencia a la necesidad de una adecuada selección del personal para asumir algunos de los puestos.
- ❖ Un alto porcentaje de respuestas de los tres grupos de consulta, atribuyen lentitud en las gestiones relacionadas con el área de Recursos Humanos: movimiento de personal (nombramientos, cobertura de puestos vacantes, licencias, interinatos, renunciaciones), jubilaciones, pago de salario 021, atraso en la reactivación de salarios cuando el docente es suspendido o bien, cuando hace algún tipo de traslado o ascenso; prestaciones, entre otros de gran importancia en esta área.
- ❖ Área financiera: señalan la autorización de las cuotas financieras para la ejecución presupuestaria y las transferencias internas del presupuesto como algunos de los procesos a los que atribuyen lentitud.
- ❖ Otro aspecto señalado es el de compras y adquisiciones; por una parte, por la poca anuencia de participación de las juntas que se conforman, dado que los procesos son demasiado lentos y engorrosos, que entre otras razones obedece a especificaciones técnicas mal elaboradas o tardanza en la elaboración de los expedientes por parte de

las unidades solicitantes, pero por otra, por la poca celeridad que la instancia responsable del proceso presta a las solicitudes.

La lentitud con que se realizan estos procesos provoca que muchas veces el presupuesto no pueda ser ejecutado o que los productos sean entregados extemporáneamente.

- ❖ No se le ha dado el debido seguimiento a la implementación del CNB a nivel nacional, regional, departamental y local.

Nivel Departamental:

- ❖ En este nivel también se señalan atrasos principalmente los movimientos de personal: el nombramiento y remoción de personal bajo el renglón presupuestario 011 o 021; el nombramiento y contratación de nuevo personal para cubrir las vacantes. Aunque es importante destacar que este proceso no es responsabilidad autónoma de las Direcciones Departamentales, la tardanza en reportar la vacante o la adecuada conformación del expediente pueden ser factores de demora adicional a la que ya implica el proceso.
- ❖ Lo relacionado con bajas y alzas de los bienes no fungibles del inventario general.
- ❖ La falta de personal para el acompañamiento educativo y verificación in situ de la cobertura, los programas de apoyo, situación pedagógica en el aula, entre otros.
- ❖ Saturación de actividades a la Subdirección técnico pedagógica, en especial de los proyectos educativos de apoyo, que dispersen las actividades prioritarias de la instancia técnico-pedagógica.
- ❖ Tardanza en la autorización y resolución de gestiones de centros educativos privados: creaciones, ampliaciones, cuotas, etc.
- ❖ Falta de celeridad en la emisión y entrega de títulos a estudiantes que cursaron, completaron y aprobaron los estudios correspondientes al ciclo diversificado, tanto del subsistema escolarizado como extra escolarizado.

- ❖ La rendición de cuentas de los Programas de alimentación escolar y gratuidad de la educación.
- ❖ Autorización de nuevas OPF y actualización de las vencidas.
- ❖ Carencia de sistemas informáticos vinculados y la restricción de acceso a las bases para las Direcciones Departamentales.

DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA
Instancias responsables de los procesos

Nivel Central

- ❖ De manera casi generalizada de acuerdo con las respuestas consolidadas, la dependencia del nivel central en donde se experimenta más tardanza en las gestiones es en la Dirección de Recursos Humanos -DIREH-, dado que es ahí donde se gestionan todos los procesos de movimiento y contratación de personal, cuya reiteración de no celeridad se dio en todos los grupos consultados.
- ❖ La Dirección de Planificación Educativa – DIPLAN-, fue mencionada con relativa frecuencia, entre otras cosas por la falta de seguimiento y análisis a los procesos de registro de estudiantes que son la base para todos los programas de apoyo.
- ❖ Existe falta de claridad de las funciones de la Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo – DIGEPSA-, porque la línea de acción se entrecruza con las actividades que debe realizar la Dirección General de Fortalecimiento a la Comunidad – DIGEFOCE-, ya que la primera es la encargada de administrar todo lo referente a programas de apoyo, y la segunda de ejecutar.
- ❖ Dirección de Compras y Adquisiciones -DIDECO- no trabaja con la celeridad esperada
- ❖ La Dirección de Administración Financiera -DAFI- tiene alta demanda de procesos, pero en opinión de los encuestados le hace falta recurso humano para poder satisfacer los requerimientos de las demás dependencias.

Nivel Departamental

- ❖ Las Direcciones departamentales, retrasan procesos individuales, institucionales y de equiparaciones y equivalencias.
- ❖ El departamento de Recursos Humanos como consecuencia de lo señalado anteriormente.
- ❖ La Subdirección Técnico Pedagógica Bilingüe intercultural tiene muchos procesos similares en diferentes instancias que la conforman; algunas de las funciones pueden fusionarse.
- ❖ Falta de comunicación, acompañamiento y seguimiento a los procesos y casos, por parte de las Direcciones Departamentales de Educación, así como incumplimiento de directrices.

CAPÍTULO V

Principales cambios propuestos y el impacto en la celeridad en la prestación de bienes y servicios públicos de educación. Puntos de reflexión para la mejora continua (aproximaciones a una modificación de estructura y de procesos)

De acuerdo con los resultados de la consulta y del análisis de funcionalidad de la estructura organizativa y de los procesos que obstaculizan la celeridad en la prestación de los servicios educativos, es importante destacar que se puede profundizar en futuros estudios respecto a la reingeniería de ciertos procesos cuyas modificaciones dependerán de una análisis de factibilidad legal, administrativa y financiera; no obstante, en el presente estudio se hacen algunas recomendaciones que pueden ser puntos de reflexión para las autoridades y las instancias involucradas, no solo para agilizar algunos procesos sino principalmente para hacer mucho más eficiente y funcional la estructura, que permita en el corto y mediano plazo impregnar de calidad a los servicios que se prestan por parte del Ministerio de Educación en su conjunto.

En lo que a estructura organizativa se refiere

El proceso metodológico que permite obtener información acerca del desempeño de una estructura organizacional y los factores que la afectan, puede ser variado y amplio, no obstante, en aras del tiempo global de la presente consultoría, la información recabada

mediante la encuesta y la revisión documental de manuales de funciones, organigramas y normativa emitida, otorgan pautas para detectar áreas de posible intervención.

La reiteración de diferentes actores internos y externos que conformaron los grupos de consulta, apuntan insistentemente hacia ciertos procesos que refieren como lentos, burocráticos, poco eficientes y consecuentemente aluden a las dependencias responsables de dichos procesos y que presentan mayor demora y complejidad en los servicios.

Tomando en cuenta que la organización del Ministerio de Educación es de tipo funcional ya que está estructurada por dependencias con funciones específicas y especializadas, es oportuno saber si dicha estructura contribuye a hacer realidad la otra acepción de la palabra *funcional*: que tenga la utilidad eminentemente práctica y que garantice la accesibilidad.

El Ministerio de Educación en su deber constitucional de garantizar la educación para todos los habitantes sin discriminación alguna, se ha estructurado en el nivel central y departamental, atendiendo las funciones que le compete desarrollar tal y como se vio en la sección anterior: atendiendo funciones sustantivas, administrativo financieras, de apoyo y de control. En tal sentido puede afirmarse que todas las áreas están cubiertas, asimismo, las funciones atribuidas a las dependencias que se agrupan en cada una de dichas áreas, responden a la misión del Ministerio, falta entonces confirmar que el personal a cargo de ejecutar dichas funciones esté apto y plenamente comprometido con la misión que le ha sido encomendada.

De acuerdo con el análisis realizado a la estructura y los resultados obtenidos a través de la encuesta, se puede afirmar que no existe la necesidad de realizar mayores modificaciones a la estructura propiamente, pero algunos de los procesos deben ser mejorados, agilizados y facilitar a los usuarios nuevas formas de hacer sus gestiones a través de medios electrónicos y virtuales.

Por otra parte, se hace necesario reflexionar acerca de la optimización del recurso humano en términos de idoneidad y cantidad, para todas las dependencias, en especial para las Direcciones Departamentales, cuyas funciones siguen en aumento, pero las plazas no han sido incrementadas conforme crecen las demandas.

En las últimas décadas la estructura organizativa del Ministerio de Educación ha experimentado cambios en cuanto a la incorporación de más dependencias en los niveles de Dirección y en los niveles de Ejecución, siendo la más reciente modificación, la creación del Viceministerio de Educación Extraescolar y Alternativa, lo cual es congruente si se toma en cuenta que existen dos subsistemas el escolar y el extraescolar, aunque tal como se ha

señalado al anteriormente, se esperaría que las funciones temporales asignadas ante la ausencia del titular del Viceministerio de Calidad Educativa, no consuma las prioridades misionales de dicho Viceministerio.

De los pocos cambios que se sugieren en cuanto a la estructura y que en el presente estudio se plantean como puntos de reflexión, son los siguientes:

Dependencia	Supresión	Creación	Otros cambios	Observaciones
Del nivel central				
DIGEFOCE	X			Algunas funciones podrían fusionarse con las de DIGEPSA
DIDEMAG	X		Replantear sus funciones	Fue creada como instancia de diálogo e interlocución con el magisterio, difiere mucho del rol que hoy juega
Dirección de Gestión de la Cobertura		X		Esto responde a una política específica del Ministerio de Educación. Así como hay una Dirección de Calidad, es preciso contar con una instancia que identifique plenamente la demanda en coordinación con la DIPLAN y promueva la gestión innovadora de cobertura.
DIGECOR			Redefinir rol	Dado que su intervención no implica la toma de decisiones que resuelvan la problemática que plantean algunas DD.
Dirección de Tecnología Educativa		X	Elevarla a Dirección	Dada la demanda de educación virtual, debe fortalecerse esta instancia y redefinir sus roles.

Dependencia	Supresión	Creación	Otros cambios	Observaciones
Del nivel departamental				
SUTPEBI			Revisar funciones	En términos generales de todas sus dependencias, aunque con especial énfasis Asistencia Pedagógica y Dirección Escolar, educación escolar y Entrega Educativa, verificando el alcance de su intervención.
Departamento de cobertura		X		Crear un departamento que dé seguimiento a la cobertura y demanda. Actualmente existe la Coordinación de determinación de demanda, podría ser parte de esta nueva instancia.
Coordinación de Investigación y Evaluación Pedagógica			Revisar funciones	Todo parece concretarse a aplicar pruebas.
Sección de tecnología educativa		X		Consecuente con la propuesta de crear una Dirección de Tecnología educativa en el nivel central.
Sección de Educación Privada		X		La necesidad que una dependencia específica atienda la educación privada del departamento.
Sección de Educación Bilingüe Intercultural		X		Actualmente no existe una sección específica que atienda las poblaciones indígenas según su idioma, lo que implica nombrar personal bilingüe intercultural.

En las Direcciones Departamentales se observa una estructura que aparentemente cubre todas las áreas, pero muchas de las funciones atribuidas en especial, las del área pedagógica parecen ser repetitivas, valdría la pena asegurarse que no se está duplicando esfuerzos, desperdiciando algunos puestos que bien podrían trasladarse a otras áreas que requieren mayor cantidad de personal.

Del análisis de los puestos se pudo observar que la mayoría de ellos corresponden a jefatura y coordinación, pero posiblemente haga falta personal para la ejecución, monitoreo e intervención en campo.

En lo que a procesos se refiere

En cuanto a la identificación de aspectos relevantes y eminentes cuellos de botella que obstaculicen la prestación de servicios públicos educativos con calidad y pertinencia el debate se centra en la lentitud con que se realizan algunos procesos y se hace hincapié en que se requiere de una efectiva descentralización para otorgar la celeridad que se requiere.

En el caso de las gestiones relacionadas con recursos humanos la mayoría coincide en la necesidad de delegar la toma de decisiones a los departamentos y por qué no plantearse en un mediano plazo a los municipios y posteriormente los distritos.

Evidentemente lo que ha ocurrido en más de cuatro décadas ha sido un proceso de desconcentración de funciones; desconcentración que se produce mediante la transferencia de tareas y de responsabilidades, hacia otras dependencias del Ministerio, pero no de autoridad. Es justamente lo que ha ocurrido con las tareas de Recursos Humanos, lo que a todas luces sigue concentrado y la respuesta a las necesidades de movimiento de personal se constituyen en cuellos de botella que impiden la celeridad deseada. De igual manera ocurre con los procesos financieros y técnicos.

Ahora bien, es preciso reflexionar también respecto a ciertos procedimientos que lejos de agilizar los procesos, los entranpan y aunque se debe cuidar celosamente la transparencia con que se ejecutan los mismos, se pueden mejorar los controles y la rendición responsable de cuentas, pero hacer más expeditas las gestiones en beneficio de la comunidad educativa.

De acuerdo con lo previsto por la Contraloría General de Cuentas a partir del año 2022, todas las dependencias del Estado deberán contar con el Sistema Nacional de Control Interno Gubernamental -SINACIG- que es un mecanismo de fiscalización para la gestión pública, con lo que se esperaría transparencia más que una ralentización de procesos.

Además de los procesos ya señalados, a continuación, se presenta un cuadro que resume otros citados por su complejidad, lentitud y burocracia.

PROCESO	ÁREA A LA QUE CORRESPONDE
Autorización de OPF	Administrativa Financiera
Bajas y alzas de bienes del inventario	Administrativa
Dotación de Programas de Apoyo a Centros educativos sin OPF	Administrativa financiera
Emisión de títulos	Técnico Pedagógica
Equiparaciones y equivalencias	Técnico Pedagógica
Autorización de funcionamiento de Centros Educativos Privados	Técnico Pedagógica
Recursos Humanos (Movimiento de personal)	Administrativa Financiera

Respecto a las necesidades interpretadas

En la revisión de los aportes de los grupos focales se pudo identificar una serie de necesidades que a su vez constituyen recomendaciones de mejora:

- Se hace imperativo un trabajo coordinado y fluido entre las Direcciones sustantivas procurando una ejecución armonizada del Plan Estratégico y las metas propuestas.
- La realización de un estudio de puestos ya que algunos de ellos no son necesarios y otros por la carga de delegaciones, requieren mayor apoyo y personal. No se trata siempre de crear más puestos, sino evaluar su funcionalidad, impacto y utilidad en donde más lo demanda el servicio.
- Existe necesidad de hacer una revisión técnica y administrativa de las funciones atribuidas a las dependencias centrales y departamentales para evitar duplicidad de esfuerzos y optimización de los recursos existentes, es prioritario.
- Siempre relacionado con el tema de personal, a nivel departamental la demanda de acciones sobrepasa la capacidad instalada, en este caso, por falta de personal, puestos creados no cubiertos y presupuesto insuficiente, por mencionar lo más relevante.
- Es importante definir una única tipología de Direcciones Departamentales que, aunque ya se ha hecho de manera formal (Según Acuerdo Gubernativo 161-2014) falta que formalmente los puestos sean generados o reclasificados acorde a la estructura.

- Que los entes rectores de los procesos den acompañamiento y seguimiento en las Direcciones Departamentales de Educación y se contextualicen de sus necesidades reales, así como de sus limitaciones.
- La centralización en la toma de decisiones, es otro aspecto considerado por parte de los encuestados como factor que afecta la celeridad en los procesos, es por ello que debe apostarse por la descentralización y desconcentración del nivel central hacia el nivel departamental de los servicios siguientes: nóminas y recursos humanos: nombramiento y remoción de los trabajadores, designación de interinatos, aplicación de sanciones disciplinarias (suspensiones sin goce de salario) entre otras ya mencionadas.
- Asimismo, existe una manifestación casi generalizada en cuanto a seguir promoviendo la descentralización trasladando al nivel municipal funciones y toma de decisiones, mediante la creación de Direcciones Municipales de Educación con lo cual se estarían acercando los servicios a las comunidades, se estaría focalizando de mejor manera la atención a las necesidades y se estaría cumpliendo con la misma ley.
- Otra de las circunstancias que podría favorecer a los departamentos cuya extensión y complejidad ameritan, es la creación de más de una Dirección Departamental, tal es el caso de Huehuetenango, San Marcos y Alta Verapaz, lo que facilitaría el desarrollo de las funciones técnicas y administrativas en beneficio de sus habitantes.
- Analizar la posibilidad de crear Direcciones Regionales de Educación Bilingüe Intercultural atendiendo a las características lingüísticas para una atención focalizada y pertinente a los idiomas.
- Inducción y capacitación permanente en todas las áreas de ejecución, pero principalmente en la ejecución presupuestaria.
- La selección de personal como en el caso de las Direcciones centrales y de las Direcciones Departamentales es clave; ya que deben ser candidatos con suma experiencia y capacidad. No necesariamente son los procesos o las estructuras donde se encuentran los principales cuellos de botella o poca celeridad en los servicios, muchas de las veces es la inexperiencia, la poca identidad institucional o una actitud poco proactiva, la que resta efectividad al Sistema.
- Finalmente, y no por ello menos importante, se debe reflexionar acerca del tiempo, esfuerzo e inversión de recursos humanos que consume gestionar el Programa

alimentación escolar, parecería que se enfocan los esfuerzos en ejecutar dicho programa como un fin en sí mismo, subordinando en alguna medida la función sustantiva del Ministerio que es brindar educación a todos los guatemaltecos.

Ideas concluyentes

La estructura organizativa del Ministerio de Educación ha sido diseñada para atender de manera específica y especializada las funciones que en ley tiene asignadas. Cualquier esfuerzo por mejorar o fortalecer la estructura adaptándola a las demandas actuales y los desafíos que el siglo XXI impone, constituyen un punto de llegada para cualquier administración de turno.

La celeridad de los procesos depende de contar con el personal necesario e idóneo que los ejecute, pero también de la simplificación y modernización de los mismos. Esto implica una reingeniería de los procesos y la provisión de sistemas informáticos que faciliten a los usuarios las gestiones y a las Direcciones la prestación de los servicios.

Las Direcciones Departamentales son vistas como brazos operativos de las decisiones y tareas emanadas del nivel central y aunque la estructura convoca a la toma particularizada de decisiones a partir de los contextos diversos, la inercia con la que se desenvuelven parece limitar la creatividad e innovación para procurar servicios de calidad según sus propias demandas.

Las funciones designadas a las Direcciones Departamentales son estandarizadas, prueba de ello es que, aunque en algún momento existieron tres tipos de ellas, las dependencias e instancias atienden los mismos procesos que emanan del nivel Central. Vale la pena reiterar que la estandarización debe darse en cuanto a las figuras que conforman la organización, pero su fortalecimiento y presupuesto debe hacerse desde criterios geográfico, demográfico, cultural y lingüístico, indicadores educativos y niveles de pobreza; criterios que deben ser verificados de manera constante dado que algunos de ellos no son estáticos.

Si bien es cierto hay esfuerzos evolutivos para promover la descentralización educativa, la delegación de funciones, que es un proceso por el cual también se transfiere la autoridad para tomar decisiones, dista todavía de ser absoluta. Se visualizan procesos sumamente centralizados que son, por lo que este estudio refleja, la razón principal de no prestar los servicios con la celeridad deseada.

Algunos departamentos muestran mayor rezago en su desarrollo, sus comunidades posiblemente dispersas geográficamente lo que dificulta una atención más directa y oportuna, por lo que es en dichos departamentos en donde debe procurarse la instalación de por lo menos otra Dirección Departamental en tanto no se concrete la idea de crear Direcciones Municipales de Educación.

La nueva normalidad demanda asumir nuevas modalidades de entrega educativa y nuevas formas de monitorear la calidad que se espera, para que los estudiantes logren las competencias básicas para su vida y su adaptación al mundo laboral. Esto también demanda la adición de estructuras especializadas en aprendizaje virtual y a distancia; que lideren, diseñen y ejecuten programas atingentes a las comunidades y sus limitaciones. La crisis sanitaria que vive el mundo entero también ha dejado lecciones aprendidas y nuevas formas de concebir la educación escolarizada.

El modelo de atención a comunidades indígenas debe cambiarse con pertinencia y coherencia, es por ello que en este estudio se plantea la posibilidad de crear Direcciones por regiones lingüísticas lo que permitiría una atención situada y contextualizada a las particularidades idiomáticas y culturales de las regiones.

Guatemala es un país que aún está distante de alcanzar las metas y compromisos adquiridos a nivel internacional en cuanto a la universalización de la educación de calidad en los distintos niveles; todavía está distante de lograr una adecuada inversión en educación; aún no logra solventar plenamente la deuda con la educación de sus habitantes, pero existe el deseo firme de las autoridades en reducir las brechas y cumplir con el mandato constitucional de brindar educación para todos sus habitantes, gracias también a la ayuda que brindan los organismos internacionales y sus programas, en este caso la Alianza Mundial para la Educación.