



GOBIERNO *de*
GUATEMALA
DR. ALEJANDRO GIAMMATTEI

MINISTERIO DE
EDUCACIÓN

MODELO DE COBERTURA EDUCATIVA



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

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AIPDI	Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas
ASESA	Acuerdo sobre Asuntos Socioeconómicos y Situación Agraria
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEEX	Centros de Educación Extraescolar
CEMUCAF	Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana
CNB	Currículo Nacional Base
CAD-OCDE	Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo
CONADUR	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
DIDEDUC	Dirección Departamental de Educación de Chiquimula
DIGEEX	Dirección General de Educación Extraescolar
DIPLAN	Dirección de Planificación
DIGEDUCA	Dirección General de Investigación Educativa
DTP	Dirección Técnica de Presupuesto
EDH	Enfoque de Desarrollo Humano
EMSRI	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil
ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
EBI	Educación Bilingüe Intercultural
FMI	Fondo Monetario Internacional
GBR	Gestión Basada en Resultados
GpR	Gestión por Resultados
INE	Instituto Nacional de Estadística
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
IDH	Informe de Desarrollo Humano
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
NUFED	Núcleos Familiares para el Desarrollo
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030
OSC	Organizaciones de Sociedad Civil

OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEAC	Programa de Educación de Adultos por Correspondencia
PRONEA	Programa de Educación Alternativa
PND	Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032
PEG	Política General Gobierno 2020-2024
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PEA	Población Económica Activa
PET	Población en Edad de Trabajar
PIB	Producto Interno Bruto
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República
SINAE	Sistema de Acompañamiento Escolar
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia Internacional de Estados Unidos para el Desarrollo





Tabla de contenidos

ABREVIATURAS Y SIGLAS	iii
1 Análisis del problema de cobertura educativa en Guatemala	1
1.1 Entorno de desarrollo del país	1
1.2 Principales indicadores de cobertura del servicio público de educación	4
1.2.1 2.3 Principales indicadores de desempeño del sistema escolar oficial	6
2 Modelos de cobertura educativa en los distintos niveles y ciclos educativos del Sector Oficial de Educación en Guatemala	8
2.1 Magnitud de población afectada en cada nivel educativo	9
2.1.1 Población afectada en el Nivel de Educación Inicial en edades entre 0 a 3 años en 2021	9
2.1.2 Población afectada en el Nivel de Educación Preprimaria en edades entre 4 a 6 años en 2021	10
2.1.3 Población afectada en el Nivel de Educación Primaria en edades entre 7 y 12 años en 2021	10
2.1.4 Población afectada en el Nivel de Educación Media, Ciclo de Educación Básica, en edades entre 13 y 15 años en 2021	11
2.1.5 Población afectada en el Nivel de Educación Media, Ciclo de Educación Diversificada, en edades entre 16 y 18 años en 2021	12
2.2 Conceptualización del problema de cobertura educativa	13
2.3 Modelo conceptual: principales redes de causalidad del problema	15
2.3.1 Red de causalidad 1. Estudiantes con bajo desarrollo cognitivo afectado por vulnerabilidades de salud y entorno socio familiar	15
2.3.2 Red de causalidad 2. Adultos encargados con escaso compromiso e implicación en la educación de sus hijos e hijas	16
2.3.3 Red de causalidad 3. Baja cobertura de servicios educativos de calidad en poblaciones en situación de vulnerabilidad	17
2.3.4 Red de causalidad 4. Familias con limitados ingresos y acceso a otros activos de desarrollo	17
2.3.5 Factores causales del entorno nacional de desarrollo	18
2.4 Modelo explicativo de las causas del problema	20
2.5 Caminos de causalidad críticos	21
2.6 Fundamentos conceptuales y estratégicos de los modelos prescriptivos	24
2.6.1 3.6.1 Estrategia general: transición gradual a entornos híbridos de aprendizaje	25
2.6.2 Optimización de los recursos disponibles y potenciación de las nuevas tecnologías	27
2.6.3 Premisas conceptuales de los modelos prescriptivos	28
2.7 Descripción de los modelos prescriptivos para los distintos niveles y ciclos educativos en el Sector Oficial de Educación en Guatemala	30
2.7.1 Modelo Prescriptivo para el Nivel de Educación Inicial y sus intervenciones potencialmente eficaces	31
2.7.2 3.7.2 Modelo Prescriptivo para el Nivel de Educación Preprimaria y sus intervenciones potencialmente eficaces	34
2.7.3 Modelo Prescriptivo del Nivel de Educación Primaria y sus intervenciones potencialmente eficaces	37
2.7.4 Modelo Prescriptivo del Nivel de Educación Media: Ciclo de Educación Básica y sus intervenciones potencialmente eficaces	42
2.7.5 3.7.5 Modelo Prescriptivo del Nivel de Educación Media, Ciclo de Educación Diversificada	46
2.7.6 Resumen de intervenciones de modelos prescriptivos	50
3 Etapas de Diseño	51
3.1 Modelo Lógico de la Estrategia	51
4 Análisis al Marco Político Normativo e Institucional del Sector Oficial de Educación en Guatemala para resolver el problema de cobertura educativa	60
4.1 4.1 Constitución Política de la República de Guatemala	60
4.2 4.2 Decreto 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo	61
4.3 4.3 Decreto 12-91 Ley de Educación Nacional	62
4.4 4.4 Decreto 42-2001 Ley de Desarrollo Social	64

4.5	4.5 Decreto 11-2002 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	65
4.6	4.6 Decreto 12-2002 Código Municipal	66
4.7	4.7 Decreto 19-2003 Ley de Idiomas Nacionales	66
4.8	4.8 Decreto 27-2003 Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia	67
4.9	4.9 Decreto Número 7-99 Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer.....	68
4.10	4.10 Acuerdo Gubernativo 225-2008 Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Educación	69
4.11	4.11 Decreto Número 32-2005 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y su Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	74
4.12	4.12 Decreto 16-2017 Ley de Alimentación Escolar	76
4.13	4.13 Acuerdo Gubernativo 302-2009 Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres - PNPDIM-, y Plan de Equidad de Oportunidades -PEO- 2008-2023.....	77
4.14	4.14 Acuerdo Gubernativo 143-2014 Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación racial.....	78
4.15	4.15 El Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 (PND)	79
4.16	4.16 Acuerdo Gubernativo 45-2020 Creación de la Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico ..	81
4.17	4.17 Política General de Gobierno 2020-2024 / Metas estratégicas	83
4.18	4.18 Plan Nacional de Gobierno Digital 2020-2024	84
4.19	4.19 Plan Estratégico Institucional 2020-2024 Ministerio de Educación	87
4.20	4.20 Resultados estratégicos e institucionales 2023 - 2024.....	88
4.21	4.21 Acuerdo Gubernativo 178-2021 Creación de la Comisión Nacional de Empleo Digno, CONED.	90
4.22	4.23 Compromisos Internacionales	92
5	Referencias bibliográficas	95
	Anexos.....	102
6	Anexo 1. Ubicación institucional del estudio	104
1.	Antecedentes del proceso	104
2.	Objetivo del estudio	105
3.	Metodología empleada	105
a.	Estándares y métodos de recolección de información	105
b.	Métodos de recolección y análisis de información	106

Índice de figuras

Figura 1	Problema de cobertura en los niveles y ciclos educativos del Sector Oficial en Guatemala según criterios de SEGEPLAN-MINFIN, 2013.	14
Figura 2	Modelo conceptual del problema de cobertura del sistema educativo nacional de Guatemala.	19
Figura 3	Modelo explicativo del problema de cobertura del sistema oficial de educación de Guatemala. Todos los niveles y ciclos educativos.	20
Figura 4	Caminos causales críticos del problema de cobertura del sistema oficial de educación de Guatemala. Todos los niveles y ciclos educativos.	21
Figura 5	Modelo prescriptivo para Incremento de cobertura en nivel de Educación inicial	33
Figura 6	Modelo prescriptivo para Incremento de cobertura en nivel de Educación Preprimaria.....	36
Figura 7	Modelo prescriptivo para Incremento de cobertura en nivel de Educación Primaria	41
Figura 8	Modelo prescriptivo para Incremento de cobertura en nivel de Educación Media, Ciclo de Educación Básica.....	45
Figura 9	Modelo prescriptivo para Incremento de cobertura en nivel de Educación Media: Ciclo Diversificado	49
Figura 10	Metas y resultados del Plan de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 (PND)	80

Índice de gráficos

Gráfico 1	Niveles de pobreza y extrema pobreza en Guatemala	2
Gráfico 2	Cobertura educativa en distintos niveles educativos por departamento	6
Gráfico 3	Población en edades de 0 a 3 años, inscritos en el nivel de educación inicial y población afectada Ciclo 2021.....	9
Gráfico 4	Población en edades de 4 a 6 años, inscritos en el nivel de educación preprimaria y población afectada ciclo 2021.	10
Gráfico 5	Población en edades de 7 a 12 años, inscritos en el nivel de educación primaria y población afectada ciclo 2021.....	11

Gráfico 6 Población en edades de 13 a 15 años, inscritos en el nivel de educación media, ciclo de educación básica y población afectada Ciclo 2021.	12
Gráfico 7 Población en edades de 16 a 18 años, inscritos en el nivel de educación media, ciclo de educación diversificada y población afectada ciclo 2021.	13

Índice de tablas

Tabla 1 15 indicadores clave de desarrollo en Guatemala	4
Tabla 2 Principales indicadores de cobertura de educación	5
Tabla 3 Tabla de referencia para medición del nivel de incidencia y establecimiento de los factores críticos priorizados en cada uno de los niveles y ciclos educativos del Sector Oficial de Educación en Guatemala.	22
Tabla 4 Nivel de relación causal de factores del entorno nacional de desarrollo en redes de causalidad del problema de cobertura educativa.	23
Tabla 5 Nivel de relación causal de factores del entorno nacional de desarrollo en redes de causalidad del problema de cobertura educativa.	24
Tabla 6 Resumen de intervenciones potencialmente eficaces para distintos niveles del sistema educativo nacional.	50
Tabla 7 Marco político normativo del Subsistema de Educación Extraescolar	73
Tabla 8 Metas estratégicas establecidas en la Política General de Gobierno 2020-2024, relacionadas a cobertura educativa.	84
Tabla 9 Líneas estratégicas establecidas en el Plan Estratégico Institucional 2020-2024 Ministerio de Educación, referidas a cobertura educativa.	87
Tabla 10 Marco político-normativo nacional. Listado de instrumentos generales y del sector educativo referidos al tema de cobertura educativa.	91
Tabla 11 Marco político-normativo internacional. Listado de instrumentos internacionales y compromisos globales referidos al tema de cobertura educativa.	92

1 Análisis del problema de cobertura educativa en Guatemala

1.1 Entorno de desarrollo del país

Con una superficie de 108,890 km², Guatemala es un país multicultural y multilingüe habitado por cuatro pueblos: indígenas mayas, xinkas, garífunas y mestizos. Su población asciende a 16,3 millones de habitantes, (Instituto Nacional de Estadística, INE, 2019)¹ 54,0 % en zonas urbanas y 46,0 % en zonas rurales. El 51,5 % de la población son mujeres y el 48,5 % son hombres, con una estructura de edad predominante joven: 4.8 millones de jóvenes entre 15-29 de edad, equivalente al 29.6 % del total². Con un probable subregistro, el tamaño de la población indígena maya se estima en 6,8 millones de personas, lo que representa un 41,6 % del total de los habitantes del país (INE, 2019). Con linajes distintos a los mayas, los xinkas y los garífunas registran, respectivamente, una población de 264,167 y 19,529 personas.³

De acuerdo con el marco conceptual internacional sobre desarrollo, Guatemala se considera un país de ingresos medios y desarrollo humano alto medio. Con un tamaño del PIB 506,368 millones de dólares y una tendencia positiva en el crecimiento interanual, el ingreso per cápita se estima en 4,620 dólares al año (Banco de Guatemala, 2021, pág. 4), mientras que el Índice de Desarrollo Humano corresponde a 0,663; puesto 127 de 189 países (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2020, pág. 17). Sin embargo, las posibilidades reales de avanzar en el logro de los resultados nacionales de desarrollo del país están limitadas por dos desequilibrios estructurales, que alimentan conflictos sociales y políticos, que de manera recurrente ponen en crisis la institucionalidad del Estado y la gobernabilidad del país. Se trata de los siguientes:

- **Crecimiento económico sin desarrollo:** basado en las teorías económicas clásicas, el diseño y la gestión de la política económica se ha estructurado alrededor de la idea de que el crecimiento económico es la mejor vía para alcanzar el bienestar y el desarrollo (Fundación para el Desarrollo de Guatemala, FUNDESA, SF). Profundamente enraizada en el pensamiento económico del

¹ INE. Conciliación censal del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018. Diciembre de 2019.

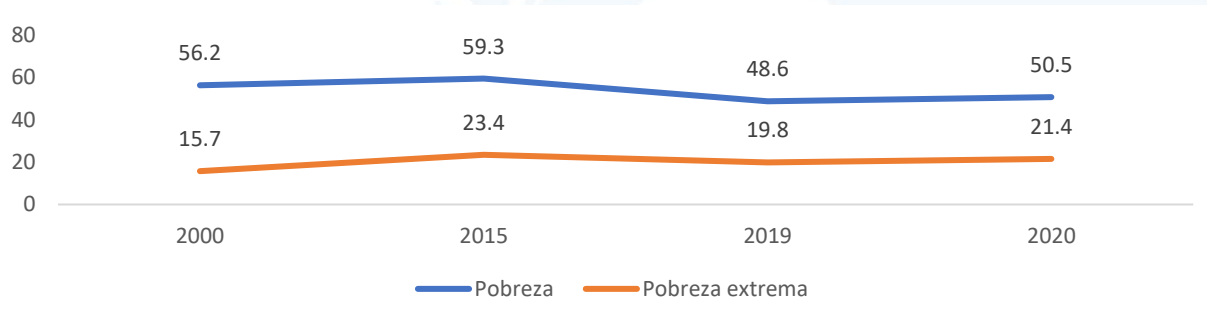
² 15 a 29 años, es el rango etario considerado por la legislación guatemalteca como jóvenes.

³ INE. Citado.

liderazgo nacional, esta premisa se ha traducido en un manejo prudente de los indicadores macroeconómicos y en un PIB interanual con valores positivos, lo que a su vez ha contribuido a posicionar el país dentro de las diez principales economías de América Latina y el Caribe. Sin embargo, asociado a una política fiscal regresiva, una baja inversión pública y la ausencia de un servicio público estable, la prosperidad económica no se ha traducido en bienestar para la mayoría de la población, ubicando al país dentro de los cinco más pobres y desiguales de la región y del mundo.

- **Diversidad cultural de la Nación y perfil monocultural del Estado:** aunque la diversidad cultural constituye un factor potencialmente positivo para el desarrollo, el Estado guatemalteco ha relegado históricamente a los indígenas a la marginalidad y exclusión⁴. Esta situación se refleja como una constante en casi todos los indicadores sociales. Por ejemplo: la pobreza alcanza entre 70 y 80% en los departamentos y municipios con perfil poblacional predominante indígena, mientras que la desnutrición crónica afecta a siete de cada diez niños y las niñas indígenas menores de 5 años, casi el doble que en los no indígenas. Los departamentos con mayores niveles de pobreza son: Alta Verapaz (pueblo Q'eqchi', 89,6%; Sololá (T'zutujil), 84,5%; Totonicapán (K'iche'), 80,6%; Chiquimula (Chort'i), 79,0%; Chimaltenango (Kaqchiquel), 78,7%; Quiché (K'iche'), 76,6%; San Marcos (Mam), 76,4% (INE, 2011, pág. 6).

Gráfico 1 Niveles de pobreza y extrema pobreza en Guatemala



Fuente: elaboración propia con datos de INE, 2015; CEPAL 2021.

⁴ La exclusión también afecta a mujeres, jóvenes y niñas, principalmente residentes en el área rural.

Guatemala también revela importantes brechas de desigualdad social atribuidas a factores de género, ya que, como tendencia, las mujeres tienen menos oportunidades de acceso a servicios sociales y oportunidades económicas. Por ejemplo: en el ámbito productivo, las mujeres ganan en promedio el 84 % del salario de los hombres y representan la mayor fuerza laboral en la economía informal (37,9 % de la PEA, frente a 27,3 % de los hombres). Además, están inmersas en diversas formas de subempleo visible, con limitado o ningún acceso a protección social (INE, 2018)⁵ En el ámbito familiar, las mujeres llevan casi exclusivamente el peso de las labores de reproducción (6.2 horas diarias frente a 2.6 horas de los hombres) (Programa de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, 2014).

Con un efecto circular, la pobreza y desnutrición crónica influyen en otros indicadores sociales que perpetúan el ciclo de exclusión social de los grupos sociales en situación de vulnerabilidad (indígenas, mujeres, jóvenes y niños). Existe evidencia que revela la conexión existente entre estos factores y el acceso y la permanencia de niños y niñas en el sistema educativo,⁶ así como en la calidad de su desempeño académico (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN; y Ministerio de Finanzas Públicas, MINFIN, 2014). Esto a su vez restringe sus oportunidades de acceso a empleo digno e ingresos productivos. Por ejemplo: la escolaridad promedio de la PEA alcanza apenas 6.5 años, mientras en las zonas rurales se reduce a 5.6 años. En estas circunstancias, casi la única opción de ingresos de los indígenas es el empleo en actividades informales, que alcanza en el país un 71.0 %, valor que en las zonas rurales llega hasta un 83,0 % (Organización Internacional del Trabajo, OIT, 2019). La otra opción es la migración para emplearse en plantaciones agrícolas de México y en empleo de baja calidad en Estados Unidos, con altos riesgos de vulneración de sus derechos laborales. A modo de imagen situacional, a continuación, la tabla 1 muestra los principales indicadores de desarrollo del país, según los últimos datos disponibles en distintas fuentes.⁷

⁵ Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2018.

⁶ Ingreso limitado, acceso tardío, abandono escolar.

⁷ Indicadores de Desarrollo Humano y Coeficiente Gini: PNUD 2020. Informe Mundial de Desarrollo Humano; Indicadores de pobreza: ENCOVI 2015, INE. Mapa de pobreza rural 2011; Indicadores de salud: EMSMI, 2014-2015; Indicadores de SAN: FAO 2021 y SESAN 2015; Indicadores de educación: MINEDUC 2020; Indicadores de mercado laboral: ENEI 2019 y OIT 2015; Indicadores económicos: Banco de Guatemala, FMI, BCIIE y Banco Mundial 2020.

Tabla 1 15 indicadores clave de desarrollo en Guatemala

No.	Indicadores	Últimos datos disponibles
1	Índice de Desarrollo Humano	0,663 (Posición 127 de 189 países)
2	Coeficiente Gini de Desigualdad	48,3
3	Índice de Desigualdad de Género	0,479 (puesto 119 de 189 países)
4	Inversión pública en desarrollo respecto al PIB	12,1 % (promedio en América Latina: 28,7 %)
5	Ingreso per cápita	4,603 USD
6	Pobreza general	59.3 % (65,4 % en área rural; hasta 83,1 % en pueblos indígenas)
7	Pobreza extrema	23.4 % 35,3 % en área rural; hasta 46,7 en pueblos indígenas)
8	Mortalidad materna	113 muertes por 100 mil nacidos vivos
9	Mortalidad en niños/niñas menores de 5 años	35 muertes por 1000 nacidos vivos
10	Inseguridad Alimentaria grave/moderada	45,2 %
11	Desnutrición crónica en niños < 5 años	46.5 (61.2 % en niños indígenas)
12	Tasa de empleo en economía informal	71.0 % (4.1 millones); 83,0 % en zonas rurales
13	Trabajadores sin protección social	79.0 % (83,0 % en zonas rurales)
14	Jóvenes 12/24 años que no estudia ni trabajan	25,1 % de PET
15	Escolaridad promedio de la PEA	6.5 años

Fuente: Elaboración propia, con base en distintas fuentes: PNUD, INE (Mapas de pobreza 2011, ENCOVI 2014 y ENEI 2019); SESAN (Censo de Talla 2015); MSPAS, EMSMI 2014-2015; Banco de Guatemala, Banco Mundial, FMI, BCIE, 2020; MINEDUC 2020.

1.2 Principales indicadores de cobertura del servicio público de educación

La literatura académica especializada revela un consenso acerca del papel fundamental que juega la educación en el bienestar de las personas y el desarrollo de las sociedades humanas. El modelo propuesto por Jacques Delors afirma que un servicio de educación de calidad, con equidad y pertinencia, tiene potencial eficacia para movilizar una serie de activos sociales y económicos: ejercicio de la ciudadanía, desempeño productivo, ejercicio de los derechos humanos, convivencia intercultural, competitividad y productividad de la economía de las naciones (Delors, 1996).

Sin embargo, con una inversión del gasto público en el sector estimada en 2,7 % del PIB (Empresarios por la Educación, 2021), Guatemala presenta importantes desafíos en estos tres indicadores y un déficit importante de cobertura en todos los niveles educativos, principalmente en el ciclo diversificado.

El sistema educativo guatemalteco está compuesto por dos subsistemas: Subsistema de Educación Escolar y Subsistema de Educación Extraescolar. El Subsistema de Educación Escolar está formado por cuatro niveles, según se establece en la Ley de Educación Nacional:

- Primer nivel: educación inicial (niños hasta 4 años);
- Segundo nivel: educación preprimaria;
- Tercer nivel: educación primaria (1º. hasta 6º. grado);
- Cuarto nivel: educación media (Educación básica, 7º a 9º. Grados, y Educación diversificada 10º y 11º Grados).

La cobertura en nivel de educación primaria ha pasado de 95.1 % en 2008 (nivel histórico más alto) a 77.2 % en 2019. En la medida que aumentan los niveles educativos, la cobertura desciende de forma significativa: en educación básica, alcanzó un 41.6 %, mientras que en diversificado registró 22.9 % (Dirección de Planificación Educativa, DIPLAN, 2021 Preliminar).

Estos valores son ligeramente superiores a los obtenidos en los anteriores diez años. Por ejemplo, en el nivel diversificado, la tasa de cobertura en 2008 fue de 20,1 % (2,8 puntos porcentuales menos que la tasa actual). En materia de equidad de género, se ha logrado casi la paridad de hombres y mujeres en los niveles de preprimaria y primaria, llegando incluso a una superioridad de las mujeres en el nivel diversificado, con 25.9 % de mujeres en relación con 23.9 % de hombres (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, 2019, pág. 13). A continuación, la tabla 2 ofrece un resumen de las estadísticas sobre la situación del Sistema Educativo en Guatemala.

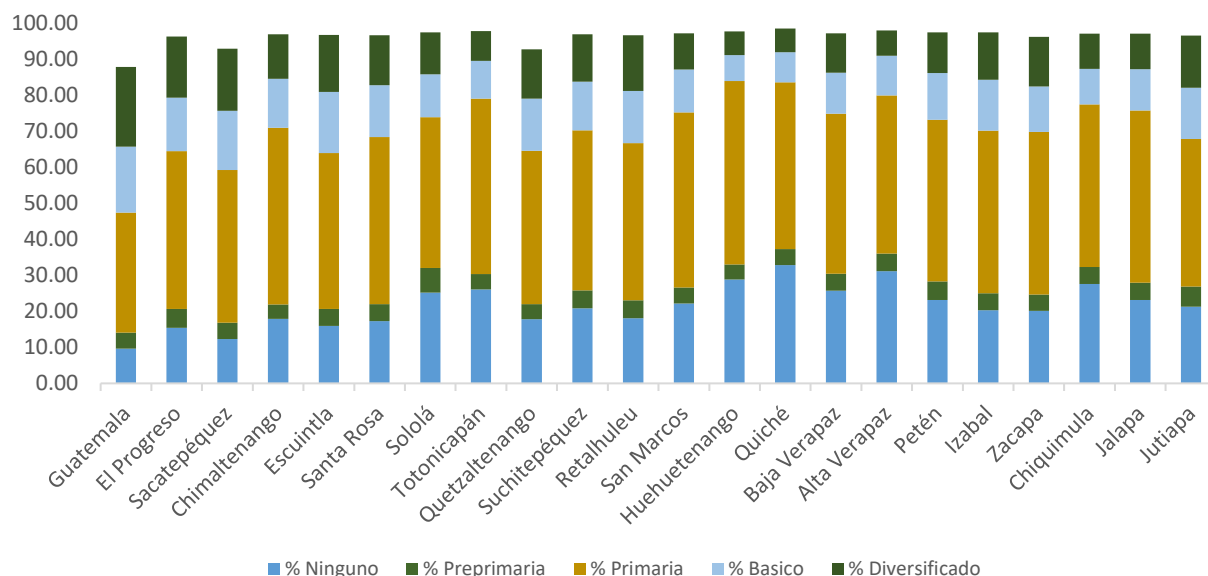
Tabla 2 Principales indicadores de cobertura de educación

No.	Indicadores	Valores
1	Alfabetismo	85 % (78 % en mujeres)
2	Tasa neta de cobertura de educación preprimaria	52.6 %
3	Tasa neta de cobertura de educación primaria	77.2 %
4	Tasa neta de cobertura de educación básica	41.5 %
5	Tasa neta de cobertura de educación diversificada	22.9 %
6	Jóvenes entre 13-24 años fuera del sistema escolar	1.9 millones
7	Tasa neta de cobertura por género nivel preprimaria	52.5 % niños; 52.6 % niñas
8	Tasa neta de cobertura por género nivel primaria	78.1 % niños; 77.8 % niñas
9	Tasa neta de cobertura por género nivel básico	43.9 % hombres; 42.6 % mujeres
10	Tasa neta de cobertura por género nivel diversificado	23.9 % hombres; 25.9 % mujeres

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Indicadores Educativos del Mineduc a junio de 2021.

Los departamentos que presentan los déficits más altos de cobertura educativa en todos los niveles son los siguientes: Huehuetenango, Quiché, Baja Verapaz, Alta Verapaz, Huehuetenango, San Marcos, Totonicapán, Chiquimula, Sololá y Suchitepéquez.

Gráfico 2
Cobertura educativa en distintos niveles educativos por departamento



Fuente: elaboración propia, con información del Sistema de Indicadores Educativos, DIPLAN 2021.

1.2.1 2.3 Principales indicadores de desempeño del sistema escolar oficial

Tabla 3. Principales cifras educativas

Total	4.138,868	252.350	3.886,518	4.030,077	3.842,379	187,698	108,791	285,289	49,660
Preprimaria	597,195	3	597,192	581,265	581,265	0	15,930	47,699	16,301
Primaria	2.348,398	207,139	2.141,259	2.315,213	2.275,709	395,04	33,185	115,969	19,420
Primaria de adultos	15,420	1.109	14,311	13,437	12,051	1,386	1,983	1,147	323
Básico	763,561	35,445	728,116	728,676	631,595	97,081	34,885	6,5716	8,589
Diversificado	414,294	8.654	405,640	391,486	341,759	49,727	22,808	54,758	5,027

Fuente: elaboración propia, con información del Sistema de Indicadores Educativos, DIPLAN 2021.

Tabla 4
Cantidad de docentes por nivel y sector, MINEDUC, 2020.

	Total	Oficial	Privado	Municipal	Cooperativa
Total	285,289	146,369	125,368	1,689	11,863
Preprimaria	47699	34887	12689	123	
Primaria	115969	89179	26608	182	
Primaria de adultos	1147	499	633	15	
Básico	65716	15281	39949	659	9827
Diversificado	54758	6523	45489	710	2036

Fuente: elaboración propia, con información del Sistema de Indicadores Educativos, DIPLAN 2021.

Tabla 5
Estudiantes en edad escolar que se encuentran estudiando actualmente ciclo 2020.

	Total	Oficial	Privado	Municipal	Cooperativa
Total	4.138,868	2.974,576	977,409	19,562	16,7321
Preprimaria	597195	499700	95859	1636	
Primaria	2348398	2045146	300129	3123	
Primaria de adultos	15420	9530	5704	186	
Básico	763561	326811	284305	8282	144,163
Diversificado	414294	93389	291412	6335	23158

Fuente: elaboración propia, con información del Sistema de Indicadores Educativos, DIPLAN 2021.

Tabla 6
Establecimientos por nivel y sector

	Total	Oficial	Privado	Municipal	Cooperativa
Total	49,660	34,010	14,098	310	1,242
Preprimaria	16301	13508	2748	45	
Primaria	19420	16399	2946	75	
Primaria de adultos	323	147	171	5	
Básico	8589	3279	4144	108	1058
Diversificado	5027	677	4089	77	184

Fuente: elaboración propia, con información del Sistema de Indicadores Educativos, DIPLAN 2021.

2 Modelos de cobertura educativa en los distintos niveles y ciclos educativos del Sector Oficial de Educación en Guatemala

Aunque cada nivel y ciclo del sistema escolar tienen sus propias diferencias y matices, los desafíos actuales de la educación en Guatemala están asociados a una multiplicidad de factores causales que, desde una perspectiva sistémica, se expresan articulados en una matriz de exclusión histórica común. Como lo evidencian los distintos grupos de indicadores revisados en la sección anterior, se pueden distinguir con cierta claridad, cuatro grupos de personas afectadas:

- Personas residentes en zonas rurales
- Personas pertenecientes a los pueblos indígenas
- Niñas, adolescentes y jóvenes indígenas
- Personas en departamentos con mayor ruralidad y población indígena

En las siguientes secciones de este documento, se presenta el Modelo conceptual, el Modelo explicativo y los Caminos causales críticos del problema de Cobertura educativa en todos los niveles educativos del Sector Oficial de Educación en Guatemala. A partir de este entendimiento común, se proponen cinco modelos prescriptivos de los distintos niveles educativos, con la intención de hacer visible y tratar los factores causales específicos de cada uno. Entre otros: edad, género, intereses, oportunidades del entorno. Se trata de los siguientes:

- Modelo prescriptivo del nivel de Educación inicial.
- Modelo prescriptivo del nivel de Educación Preprimaria.
- Modelo prescriptivo del de Educación Nivel Primaria.
- Modelo prescriptivo del nivel de Educación Media: Ciclo Básico.
- Modelo prescriptivo del nivel de Educación Media: Ciclo Diversificado.

La propuesta de modelos de cobertura ha priorizado los distintos niveles del subsistema de educación escolar, considerando los rangos de edad definidos por la Ley Nacional de Educación. En este punto, vale aclarar que el subsistema de educación extraescolar cuenta ya con modelos de cobertura y de calidad, conforme los lineamientos de la Gestión por Resultados, GpR; los cuales fueron elaborados en 2020 con la participación del equipo de la Dirección de Educación Extraescolar, Digeex; y de la Dirección de Planificación Educativa, Diplan; con el apoyo de UNICEF.

2.1 Magnitud de población afectada en cada nivel educativo

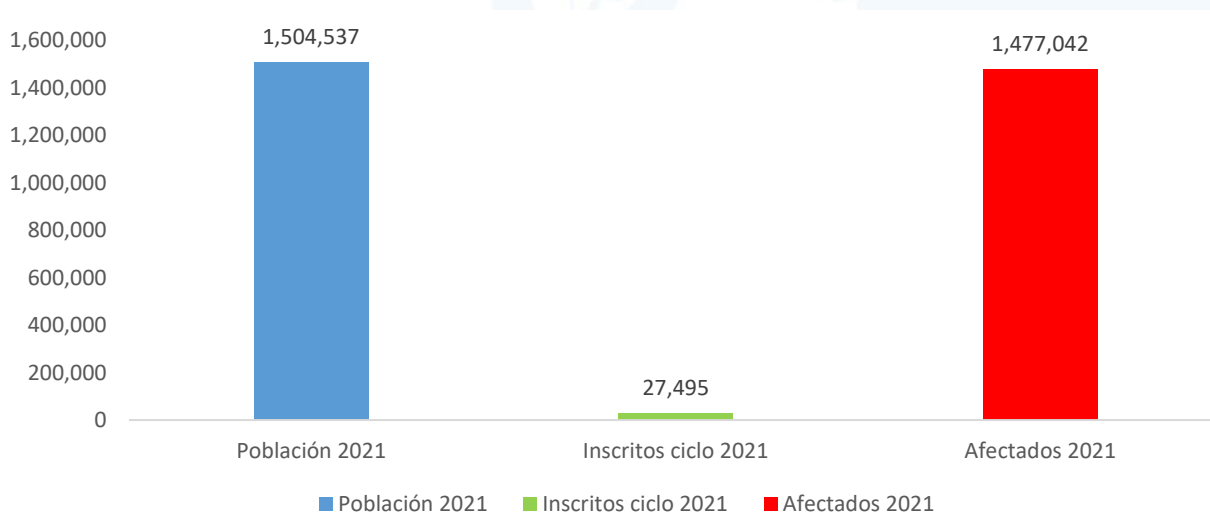
A continuación, se establece la cantidad de población proyectada al 2021 con base al Censo de Población y Vivienda de 2018, posteriormente, se identifica a la cantidad de inscritos por cada nivel o ciclo educativo con base a las estadísticas oficiales del Mineduc al 2021, se aplica la resta entre ambas cantidades y se obtiene la cantidad de población afectada por cada nivel de educación.

A continuación, se muestran los resultados de la operación.

2.1.1 Población afectada en el Nivel de Educación Inicial en edades entre 0 a 3 años en 2021

En el gráfico, se presenta la cantidad de población afectada entre 0 y 3 años en 2021 que surge de la diferencia de la población proyectada al 2021, de acuerdo con el XII Censo de población y VII de Vivienda 2018; y la cantidad de inscritos al ciclo 2021 (preliminar junio 2021), según registros del Sistema de Indicadores Educativos del Mineduc. Como puede observarse, la cantidad de afectados es de 1,477,042; ante los 27,495 inscritos en el sector oficial. Por lo anterior, es primordial declarar como priorizado el Nivel de Educación Inicial en el Sector Oficial de Educación.

Gráfico 3
Población en edades de 0 a 3 años, inscritos en el nivel de educación inicial y población afectada
Ciclo 2021.

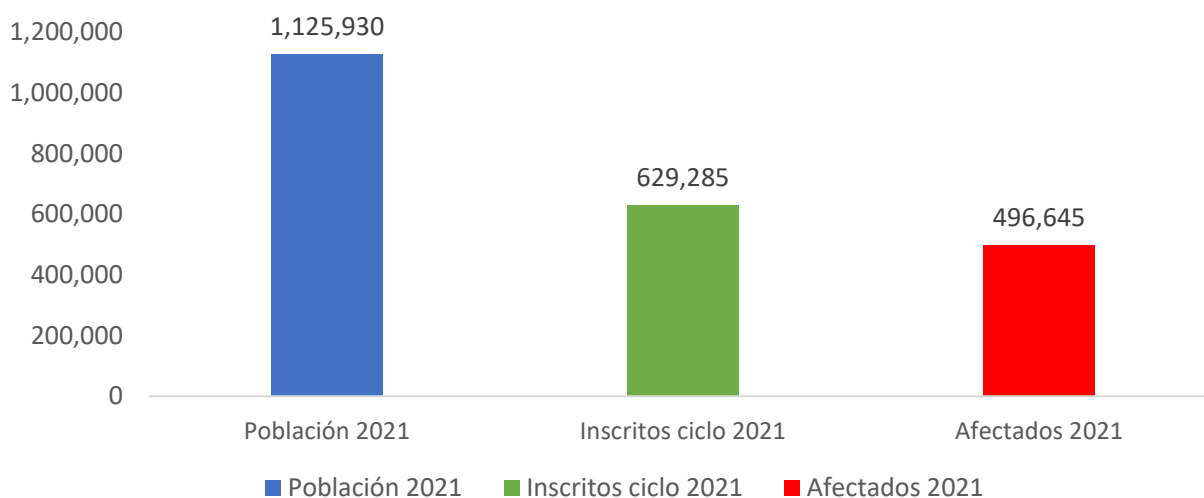


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda 2018, Guatemala; e información del Sistema de Indicadores Educativos, DIPLAN 2021.

2.1.2 Población afectada en el Nivel de Educación Preprimaria en edades entre 4 a 6 años en 2021.

En el gráfico a continuación, se presenta la cantidad de población afectada entre 4 y 6 años en 2021 que surge de la diferencia de la población proyectada al 2021, de acuerdo con el XII Censo de población y VII de Vivienda 2018; y la cantidad de inscritos al ciclo 2021 (preliminar junio 2021), según registros del Sistema de Indicadores Educativos del Mineduc. Como puede observarse, la cantidad de afectados es 496,645; ante los 629,285 inscritos en el sector oficial. Por lo anterior, es importante fortalecer el Nivel de Educación preprimaria en el Sector Oficial de Educación.

*Gráfico 4
Población en edades de 4 a 6 años, inscritos en el nivel de educación preprimaria y población afectada ciclo 2021.*

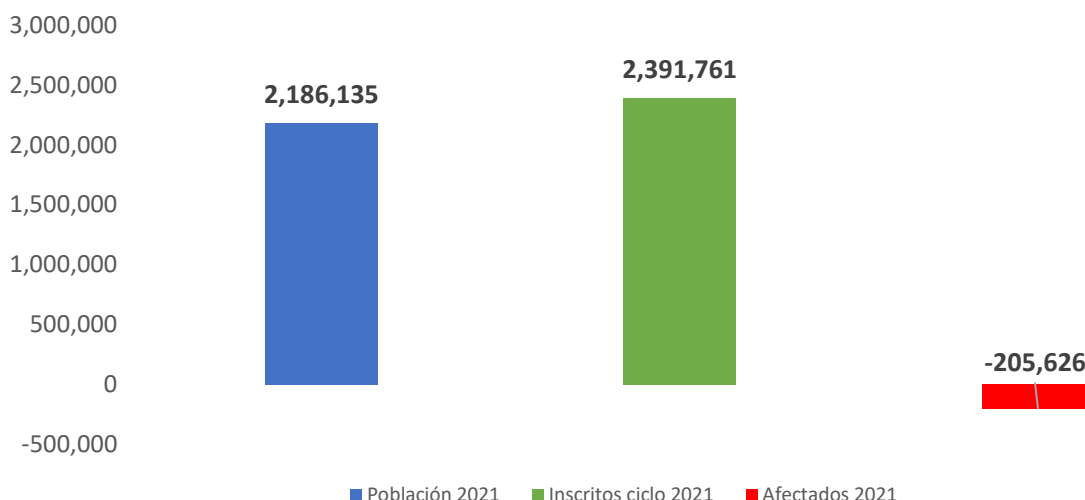


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda 2018, Guatemala; e información del Sistema de Indicadores Educativos, DIPLAN 2021.

2.1.3 Población afectada en el Nivel de Educación Primaria en edades entre 7 y 12 años en 2021.

En el gráfico a continuación, se presenta la cantidad de población afectada entre 7 y 12 años en 2021 que surge de la diferencia de la población proyectada al 2021, de acuerdo con el XII Censo de población y VII de Vivienda 2018; y la cantidad de inscritos al ciclo 2021 (preliminar junio 2021), según registros del Sistema de Indicadores Educativos del Mineduc.

Gráfico 5
Población en edades de 7 a 12 años, inscritos en el nivel de educación primaria y población afectada ciclo 2021.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda 2018, Guatemala; e información del Sistema de Indicadores Educativos, DIPLAN 2021.

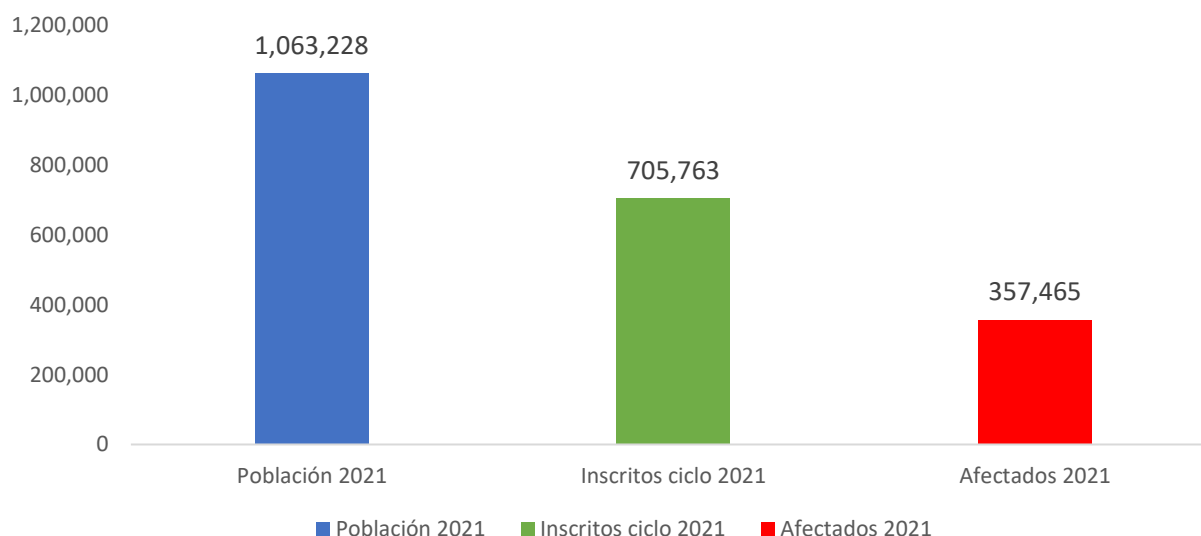
Como puede observarse, según la cantidad de inscritos en el ciclo 2021, la cantidad de afectados entre los 7 y 12 años a nivel nacional se encuentra en valores negativos, lo cual hace importante analizar los datos a nivel departamental y municipal para identificar las comunidades que deben fortalecer el problema de cobertura educativa en el nivel de educación primaria en Guatemala. Puede referirse al anexo de análisis demográfico para identificar los valores a nivel departamental.

2.1.4 Población afectada en el Nivel de Educación Media, Ciclo de Educación Básica, en edades entre 13 y 15 años en 2021

En el gráfico a continuación, se presenta la cantidad de población afectada entre 13 y 15 años en 2021 que surge de la diferencia de la población proyectada al 2021, de acuerdo con el XII Censo de población y VII de Vivienda 2018; y la cantidad de inscritos al ciclo 2021 (preliminar junio 2021), según registros del Sistema de Indicadores Educativos del Mineduc.

Gráfico 6
Población en edades de 13 a 15 años, inscritos en el nivel de educación media, ciclo de educación básica y población afectada
Ciclo 2021.

Población en edades de 13 a 15 años 2021, inscritos 2021 en el nivel de educación media, ciclo de educación básica y población afectada ciclo 2021.



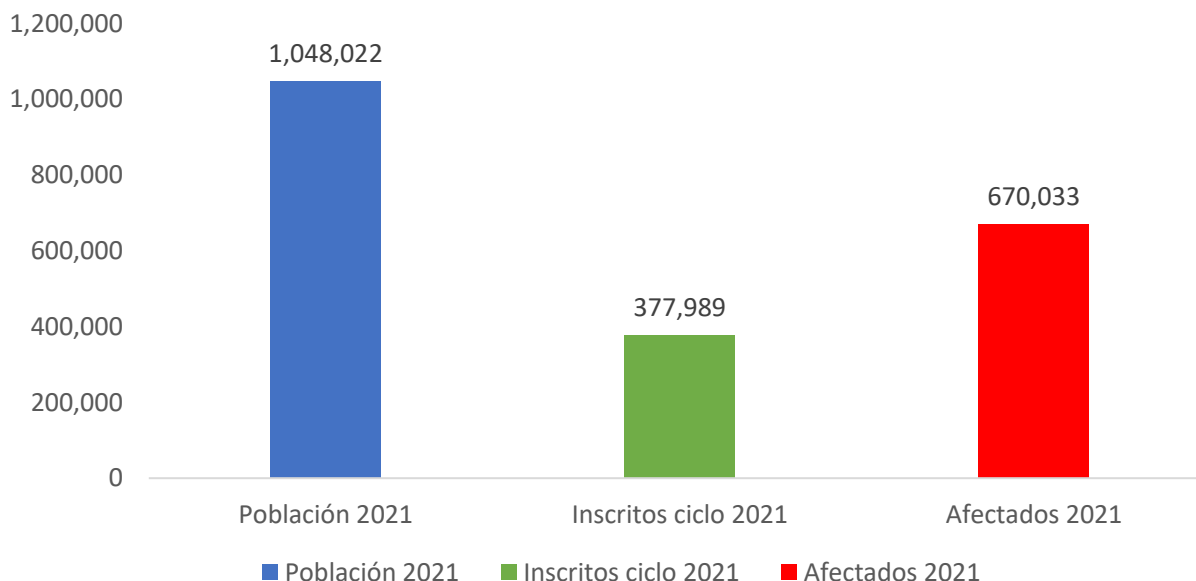
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda 2018, Guatemala; e información del Sistema de Indicadores Educativos, DIPLAN 2021.

Como puede observarse, la cantidad de afectados entre los 13 y 15 años asciende a 357,465; ante los 705,763 inscritos en el sector oficial. Por lo anterior, es importante fortalecer el Nivel de Educación Media, Ciclo de Educación Básica en el Sector Oficial de Educación.

2.1.5 Población afectada en el Nivel de Educación Media, Ciclo de Educación Diversificada, en edades entre 16 y 18 años en 2021

En el gráfico a continuación, se presenta la cantidad de población afectada entre 16 y 18 años en 2021 que surge de la diferencia de la población proyectada al 2021, de acuerdo con el XII Censo de población y VII de Vivienda 2018; y la cantidad de inscritos al ciclo 2021 (preliminar junio 2021), según registros del Sistema de Indicadores Educativos del Mineduc.

Gráfico 7
Población en edades de 16 a 18 años, inscritos en el nivel de educación media, ciclo de educación diversificada y población afectada ciclo 2021.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda 2018, Guatemala; e información del Sistema de Indicadores Educativos, DIPLAN 2021.

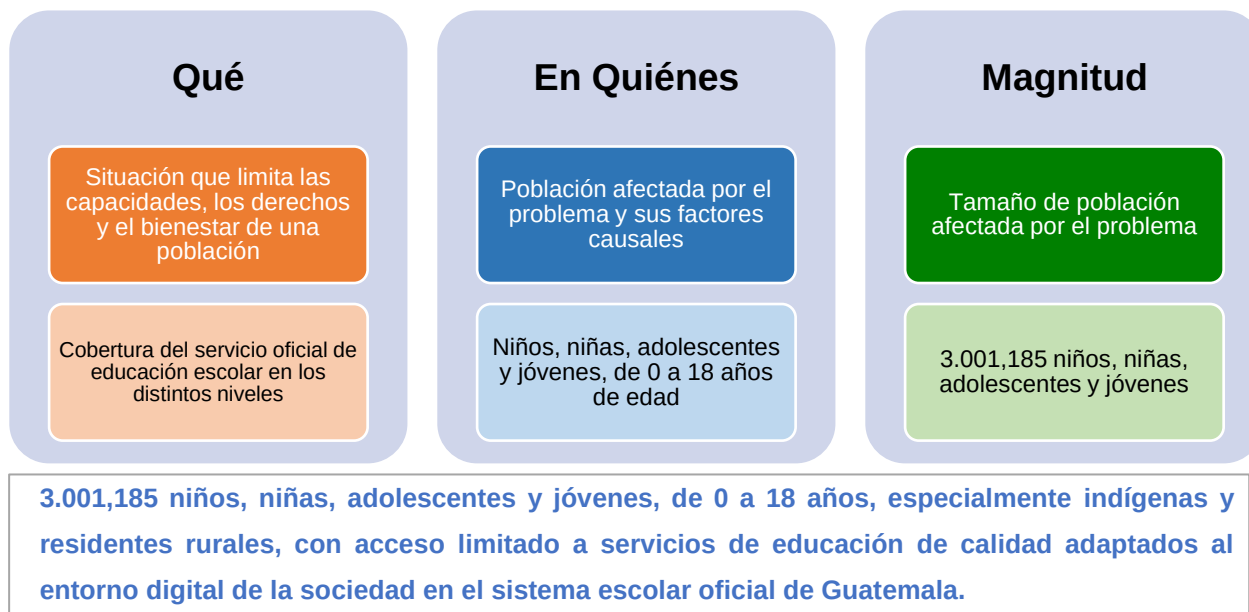
Como puede observarse, la cantidad de afectados entre los 16 y 18 años asciende a 670,033; ante los 377,989 inscritos en el sector oficial. Por lo anterior, es primordial priorizar el Nivel de Educación Media, Ciclo de Educación Diversificada en el Sector Oficial de Educación.

2.2 Conceptualización del problema de cobertura educativa

El método de GpR adoptado por la Administración Pública guatemalteca conceptualiza un problema de desarrollo o condición de interés como la *“situación o circunstancias que limita, directa e indirectamente, las oportunidades de la población para el desarrollo de sus capacidades”* (Ministerio de Finanzas, MINFIN; Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, 2013), y por tanto el acceso a bienestar y desarrollo.

La guía oficial de GpR establece tres requisitos para la formulación adecuada de un problema o condición de interés: Qué, Quiénes y Magnitud. Ver la siguiente figura.

Figura 1
 Problema de cobertura en los niveles y ciclos educativos del Sector Oficial en Guatemala según criterios de SEGEPLAN-MINFIN, 2013.



Ahora bien, la teoría y las buenas prácticas de planificación del desarrollo en América Latina, ha demostrado que la condición de un problema de desarrollo no está provocada por múltiples factores causales interrelacionados y no por unos factores vistos de forma aislada.

Con base en esta premisa, a continuación, se conceptualiza el problema de cobertura educativa en los distintos niveles del sistema escolar oficial:

*“Conjunto de **factores interrelacionados** en redes de causalidad que se refuerzan entre sí, formando una unidad estructural influida por factores del entorno nacional de desarrollo del país, que limitan a 3.001,185 niños, niñas, adolescentes y jóvenes, especialmente indígenas y residentes rurales, el acceso a servicios de educación de calidad adaptados al entorno digital de la sociedad en el sistema escolar oficial de*

Figura 3. Modelo sistémico de análisis de la cobertura educativo del sistema escolar público de Guatemala



Guatemala, según los parámetros de su cultura y el marco conceptual universal y el marco jurídico internacional sobre educación” (Grajeda, 2020).

2.3 Modelo conceptual: principales redes de causalidad del problema

De acuerdo con la conceptualización contenida en la sección anterior, el problema de cobertura educativa del sistema oficial de educación escolar en Guatemala está determinado por un conjunto de factores interrelacionados en cuatro redes de causalidad, influidas por históricos factores del entorno nacional de desarrollo. Ambos niveles sistémicos ejercen una fuerza inicial sinérgica que han impedido al país alcanzar sus resultados educativos, pese a los esfuerzos realizados por el Estado y el sector privado. A continuación, se explica cada una de las redes y el entorno.

2.3.1 Red de causalidad 1. Estudiantes con bajo desarrollo cognitivo afectado por vulnerabilidades de salud y entorno socio familiar

La red de causalidad 1 refleja la condición crítica de desarrollo en la llegan los estudiantes a los distintos niveles del sistema educativo nacional, representando una desventaja de entrada que reduce sus oportunidades de permanencia, desempeño y conclusión satisfactoria de su formación. El bajo desarrollo cognitivo se expresa de manera distinta en los indicadores educativos en los distintos niveles y ciclos educativos del Sector Oficial. Por ejemplo, en el Nivel de Educación Primaria, se expresa potencialmente en las tasas de reprobación, abandono y repitencia, mientras que, en el Nivel de Educación Media, se refleja en el bajo rendimiento académico en las pruebas de lectura y matemáticas.

Las últimas pruebas estandarizadas del Estudio Regional Comparativo y Explicativo, ERCE; realizadas en 2019 por UNESCO en América Latina y el Caribe, en las que se incluyó a Guatemala, mostró, por ejemplo, que los estudiantes de 6º. Grado revelan tres carencias “fundacionales” para continuar su aprendizaje a lo largo de la vida: i) localizar información en un texto, a menos que parezca destacada; ii) conectar ideas en un mismo texto; iii) inferir, relacionar y organizar información de forma lógica (Martins, 2021). Esto significa que se tratan de generaciones de niños y niñas condenadas a no desarrollar su pleno potencial

humano y a reproducir a una siguiente generación, los patrones de exclusión social heredados por sus padres.

Los factores causales más determinantes en la Red de causalidad 1 están asociados a vulnerabilidades de salud, tales como la desnutrición crónica y la desnutrición aguda, así como las enfermedades infecciosas, frecuentes en los primeros años de vida de los niños. Estos factores también están vinculados a la violencia en el hogar, que afecta los cuidados psicoafectivos indispensables para establecer su autonomía relacional, lo que a su vez constituye un factor clave fortalecer sus aspiraciones personales y su relación coherente con su entorno social (Dávila y Maturana, 2008).

2.3.2 Red de causalidad 2. Adultos encargados con escaso compromiso e implicación en la educación de sus hijos e hijas

La condición crítica de la red de causalidad 2 se refiere a la ausencia de un entorno familiar favorable para acompañar la formación escolar de los niños, desde la primera infancia hasta la conclusión de su formación escolar. Aunque tiene manifestaciones distintas en los niveles educativos y etapas de la vida, el patrón tiene cierto grado de regularidad y se expresa en el hecho de que los estudiantes no están suficientemente acompañados y respaldados en su formación a lo largo de los distintos grados y niveles del sistema escolar.

Los factores más determinantes están, por lo general, fuera del control de los padres de familia o tutores. Algunos tienen que ver con su baja escolaridad, heredada por la historia de rezagos de su linaje familiar; otros por la necesidad imperiosa de obtener medios de vida básicos para la alimentación y subsistencia familiar, lo que los lleva con frecuencia a ocupar a sus hijos en tareas reproductivas y productivas. También están presentes en esta red causal, las migraciones nacionales e internacionales, que escinde los vínculos y erosiona la cohesión del grupo familiar. En cualquier caso, son factores que limitan el acceso, la permanencia y la conclusión de la formación escolar.

2.3.3 Red de causalidad 3. Baja cobertura de servicios educativos de calidad en poblaciones en situación de vulnerabilidad

La red de causalidad 3 está formada por un conjunto de factores que afectan de manera directa la cobertura de los servicios del sistema educativo oficial a toda la población de 0-18 años, que tienen un carácter de atención obligada por parte del Estado. En estricto sentido, visto de manera lineal, se trata del alcance territorial y demográfico de la oferta educativa. Es decir: los servicios no llegan con la calidad debida a toda la población obligada. De ahí, entonces, resulta lógico pensar que las causas están asociadas a déficit de docentes y centros escolares.

No obstante, dado el contexto sociocultural de Guatemala, las brechas de cobertura implican otras variables, más allá de la cantidad de docentes y centros escolares. En primer lugar, se trata una **cuestión de equidad**: los servicios educativos no llegan en igualdad de condiciones que la media nacional a tres grupos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes: i) residentes rurales; ii) indígenas; iii) niñas y adolescentes indígenas; iv) residentes en departamentos con predominante perfil demográfico rural e indígena. En segundo lugar, hay una **cuestión de eficiencia** en la gestión del presupuesto y del personal docente para llegar a la población con desventajas. En tercer lugar, hay una **cuestión de tecnologías**, que impide ver que, en la Sociedad de la Información y el Conocimiento que prima en todo el mundo, la presencialidad pedagógica ha sido liberada del aula-escuela y se ha expandido por el ciberespacio de la Internet y la telefonía móvil. Es decir, este cambio en las tecnologías educativas es irreversible y puede entrañar ventajas y oportunidades perdidas para la educación, según como se gestione.

2.3.4 Red de causalidad 4. Familias con limitados ingresos y acceso a otros activos de desarrollo

La red de causalidad 4 apunta a factores asociados con los desequilibrios socioeconómicos que limitan la inclusión de los grupos de población a los beneficios del desarrollo y al ejercicio de los Derechos Humanos, incluyendo el acceso al sistema educativo nacional. En este sentido, la hipótesis de esta red es que la cobertura educativa en Guatemala está determinada en parte por la capacidad de las familias para cubrir los costos directos e indirectos de la educación de sus hijos hasta el Ciclo de Educación Diversificada del

Nivel de Educación Media. Es decir: hay una relación causal entre activos de desarrollo (ingresos, tecnologías, empleo, infraestructura vial) y el acceso a la educación oficial.

Lo anterior significa que los factores causales de la red 4 reproducen la exclusión de la población con desventajas sociales del sistema educativo nacional y la transmiten de una generación a otra como si se trata de un círculo infinito.

Cualquier solución del lado de la oferta, debiera tener en cuenta mitigar el impacto del limitado acceso a activos de desarrollo por parte de los tres grupos de población con mayores desventajas en el sistema educativo oficial: residentes rurales, pueblos indígenas, niñas y adolescentes indígenas y departamentos con mayor ruralidad y población indígena.

2.3.5 Factores causales del entorno nacional de desarrollo

Como se indicó en la sección de metodología, desde la perspectiva sistémica utilizada en el presente trabajo, el entorno nacional de desarrollo constituye un sistema que influye en la condición crítica de las cuatro redes de causalidad del problema de cobertura educativa. Por tanto, puede ejercer como factor limitante o factor habilitador.

Los factores del entorno que tienen mayor influencia en la cobertura educativa son los siguientes: persistencia de patrón histórico de exclusión social y económica de grupos vulnerables, especialmente pueblos indígenas; Débil capacidad institucional del Estado: servicio público profesional, calidad de gestión, calidad del gasto y presupuesto suficiente; Efectos de la sociedad global: pandemias; variación climática extrema; sociedad y economía digital. Ver figura 2.

Figura 2

Modelo conceptual del problema de cobertura del sistema educativo nacional de Guatemala.



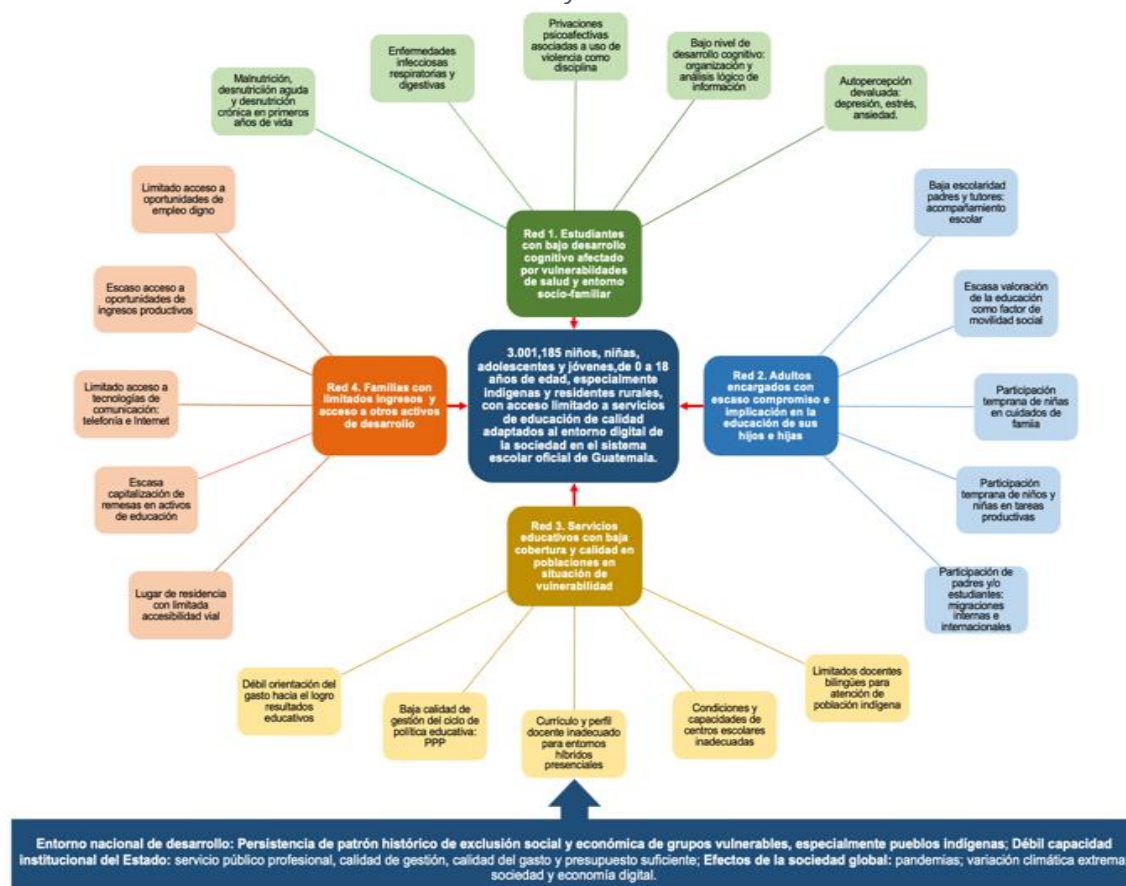
Fuente: elaboración propia, con datos de múltiples fuentes de información y conocimiento: opinión de expertos temáticos, informes técnicos, ensayos académicos e investigación científica. Guatemala, 2021.



2.4 Modelo explicativo de las causas del problema

El Modelo explicativo desarrolla el Modelo conceptual del problema de cobertura del sistema educativo nacional, identificando los factores causales más determinantes en cada una de las cuatro redes de causalidad identificadas, según la evidencia de información y conocimiento disponible en la actualidad. Dentro de un alto nivel de multicausalidad, se han seleccionado los 20 factores causales más críticos en el contexto del sistema educativo nacional, caracterizado -entre otras cosas- por la multiculturalidad y la persistencia de rezagos históricos de grupos en situación de vulnerabilidad. A continuación, la siguiente figura muestra el Modelo explicativo de cobertura del sistema educativo nacional de Guatemala.

Figura 3
Modelo explicativo del problema de cobertura del sistema oficial de educación de Guatemala.
Todos los niveles y ciclos educativos.



Fuente: elaboración propia, con datos de múltiples fuentes de información y conocimiento: opinión de expertos temáticos, informes técnicos, ensayos académicos e investigación científica. Guatemala, 2021.

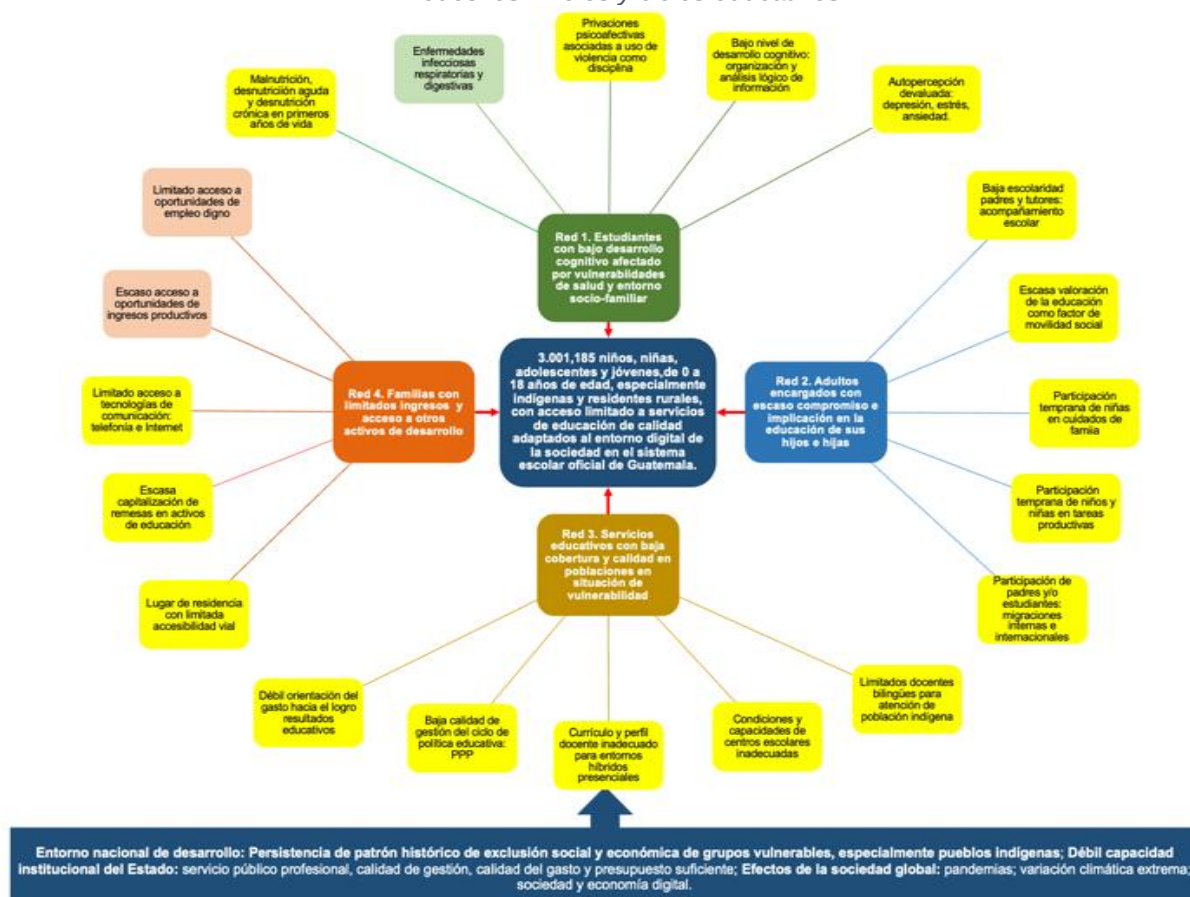
2.5 Caminos de causalidad críticos

Los caminos causales críticos se definen como aquellos que ejercen una mayor relación causal en la condición crítica de cada red de causalidad. Es decir: son los más determinantes, pero no los únicos. A fin de racionalizar la cantidad de factores y procurar un abordaje más estratégico, se han priorizado 15 factores, tomando en cuenta los siguientes criterios:

- Nivel de fuerza causal sobre la condición crítica de cada red
- Nivel de evidencia técnico-científica disponible que respalda la relación causal
- Viabilidad institucional para el tratamiento, considerando mandatos de MINEDUC y potencial coordinación interministerial

Figura 4

Caminos causales críticos del problema de cobertura del sistema oficial de educación de Guatemala. Todos los niveles y ciclos educativos.



Fuente: elaboración propia, con datos de múltiples fuentes de información y conocimiento: opinión de expertos temáticos, informes técnicos, ensayos académicos e investigación científica. Guatemala, 2021.

Aunque tienen una matriz común y persisten durante el ciclo de vida de los niños, las niñas y las adolescentes, los factores causales críticos se manifiestan de distinta manera en cada etapa de su desarrollo personal y social.

Por ejemplo, las secuelas de las vulnerabilidades tempranas de salud se expresan en carencias cognitivas en la adolescencia para superar las pruebas de rendimiento académico. La mejor manera de reflejar estos matices ha sido elaborar una tabla con los 20 factores priorizados e identificar tres niveles de incidencia: crítica, moderada y leve. Para los efectos de tratamiento, se han priorizado aquellos factores críticos priorizados en cada uno de los niveles y ciclos educativos del Sector Oficial de Educación en Guatemala. Además, para cada factor causal crítico, se ha establecido el nivel de evidencia-científica de respaldo. Ver tabla 3, a continuación.

Tabla 3

Tabla de referencia para medición del nivel de incidencia y establecimiento de los factores críticos priorizados en cada uno de los niveles y ciclos educativos del Sector Oficial de Educación en Guatemala.

Relación causal	Crítica	Nivel evidencia	E	Opinión expertos
	Moderada		E+1	Expertos + Informes técnicos
	Leve		E+2	Experto + informes técnicos investigación / ensayo

Fuente: elaboración propia con base a la Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados (MINFIN; SEGEPLAN, 2013).



Tabla 4
Nivel de relación causal de factores del entorno nacional de desarrollo en redes de causalidad del problema de cobertura educativa

Redes de causalidad		Inicial	Preprimaria	Primaria	Básico	Diversificado
Red 1. Niños y niñas de primera infancia con bajo desarrollo cognitivo afectado por vulnerabilidades de salud y entorno sociofamiliar	1.1 Malnutrición: desnutrición aguda y desnutrición crónica en primeros años de vida	E+2	E+2	E+2		
	1.2 Prevalencia de enfermedades infecciosas respiratorias y digestivas	E+2				
	1.3 Privaciones psicoafectivas asociadas a uso de violencia como disciplina	E+2	E+2			
	1.4 Bajo nivel de desarrollo cognitivo: organización y análisis lógico de información				E+2	E+2
	1.5 Autopercepción devaluada: depresión, estrés, ansiedad.				E+2	E+2
Red 2. Adultos encargados con escaso compromiso e implicación en la educación de sus hijos e hijas	2.1 Baja escolaridad padres y tutores: acompañamiento escolar		E+2	E+2		
	2.2 Escasa valoración de la educación como factor de movilidad social				E+2	
	2.3 Participación de niñas y adolescentes en cuidados de familia			E+1	E+2	E+2
	2.4 Participación de niños, niñas y adolescentes en tareas productivas			E+1	E+2	E+2
	2.5 Participación de padres y/o estudiantes: migraciones internas e internacionales				E+2	E+2
Red 3. Servicios educativos con baja cobertura y calidad en poblaciones en situación de vulnerabilidad	3.1 Débil orientación del gasto hacia el logro resultados educativos.		E+2	E+2	E+2	E+2
	3.2 Baja calidad de gestión del ciclo de política educativa: planificación, presupuesto y producción	E+2	E+2	E+2	E+2	E+2
	3.3 Currículo y perfil docente inadecuado para entornos híbridos presenciales			E+1	E+1	E+1
	3.4 Condiciones y capacidades de centros escolares inadecuadas	E+1	E+1	E+1	E+2	
	3.5 Limitados docentes bilingües para atención de población indígena	E+1	E+1	E+1		
Red 4. Familias con limitados ingresos y acceso a otros activos de desarrollo	4.1 Limitado acceso a oportunidades de empleo digno			E+2	E+2	
	4.2 Escaso acceso a oportunidades de ingresos productivos			E+2	E+2	
	4.3 Limitado acceso a tecnologías de comunicación: telefonía e Internet				E+2	E+2
	4.4 Escasa capitalización de remesas en activos de educación				E+1	E+1
	4.5 Lugar de residencia remota con limitada accesibilidad vial	E+1	E+1	E+1		

Fuente: elaboración propia con base a la Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados (MINFIN; SEGEPLAN, 2013).

Dado que, de una perspectiva sistémica, como indicado antes, el entorno nacional de desarrollo ejerce una influencia muy clara en el sostenimiento de la unidad estructural del problema, conviene al menos hacer una distinción mínima de esta influencia. Ver tabla 5.

Tabla 5
Nivel de relación causal de factores del entorno nacional de desarrollo en redes de causalidad del problema de cobertura educativa

Factores del entorno nacional de desarrollo	Redes de causalidad			
	Red 1. Niños y niñas de primera infancia con bajo desarrollo cognitivo afectado por vulnerabilidades de salud y entorno sociofamiliar	Red 2. Adultos encargados con escaso compromiso e implicación en la educación de sus hijos e hijas	Red 3. Servicios educativos con baja cobertura y calidad en poblaciones en situación de vulnerabilidad	Red 4. Familias con limitados ingresos y acceso a otros activos de desarrollo
Persistencia de patrón histórico de exclusión social y económica de grupos vulnerables, especialmente pueblos indígenas.	Desnutrición aguda y crónica; enfermedades infecciosas	Migraciones, trabajo reproductivo, trabajo productivo	Presupuesto insuficiente sin equidad	Pobreza, empleo e ingresos; accesibilidad vial; brecha digital
Débil capacidad institucional del Estado: servicio público profesional, calidad de gestión, calidad del gasto y presupuesto suficiente.	Bajo nivel de logro de resultados SAN, prevención de violencia	Bajo nivel de logro de resultados de igualdad de género, trabajo infantil y sistema de cuidados infantil	Bajo nivel de logro de resultados educativos; baja calidad de gestión	Limitado logro de resultados de inclusión social y económica
Efectos de la sociedad global: pandemias; variación climática extrema; sociedad y economía digital.	Excacerbación de violencia en hogar: estrés, ansiedad, depresión	Ausencia de padres: migraciones y tareas productivas	Condiciones y capacidades de centros escolares inadecuadas; perfil docente inadecuado para entornos digitales presenciales	Incremento de pobreza; brecha digital

Fuente: Elaboración propia. Datos de fuentes secundarias, con nivel de evidencia E y E+1.

2.6 Fundamentos conceptuales y estratégicos de los modelos prescriptivos

La Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados en la administración pública de Guatemala define el Modelo prescriptivo como el proceso de identificación de las “intervenciones (bienes y servicios con valor público) más eficientes para atacar” o tratar los “caminos causales críticos” o factores

causales más determinantes del problema o condición de interés identificados por el Modelo explicativo (MINFIN y SEGEPLAN, 2013).

En el presente caso, los factores causales más críticos del problema de cobertura educativa en Guatemala serán tratados por cinco modelos prescriptivos diferenciados por niveles y ciclos educativos del sistema escolar oficial, a fin de hacer sensibles las diferentes maneras en que se expresan dichos factores en las distintas etapas de vida de la población afectada, tratándose de los siguientes:

- Modelo prescriptivo del Nivel de Educación Inicial
- Modelo prescriptivo del Nivel de Educación Preprimaria
- Modelo prescriptivo del Nivel de Educación Primaria
- Modelo prescriptivo del Nivel de Educación Media, Ciclo de Educación Básica
- Modelo prescriptivo del Nivel de Educación Media, Ciclo de Educación Diversificada

2.6.1 3.6.1 Estrategia general: transición gradual a entornos híbridos de aprendizaje

La propuesta de cinco modelos prescriptivos para alcanzar la cobertura educativa plena del sistema educativo nacional está pensada como un proceso estratégico de transición gradual a entornos híbridos de aprendizajes, coherente con la necesidad del país de adecuar su desarrollo social y económico a un entorno global caracterizado por la creciente digitalización de la sociedad, la economía y el gobierno. De no adoptar medidas ahora, el sistema educativo nacional se enfrenta al riesgo de reproducir y añadir el factor de exclusión digital a la matriz de exclusión social de los sectores de población más afectadas por la baja cobertura educativa.

La transición hacia entornos híbridos de aprendizaje está pensada de manera gradual y progresiva en los distintos niveles educativos, desde Educación Primaria hasta el Ciclo de Educación Diversificada de la Educación Media. Para ello, se sugiere incorporar los modelos prescriptivos a partir del Plan Estratégico de Educación 2020-2024, pero considerando que el desarrollo y la finalización del proceso solo será posible en escenarios de mediano y largo plazo, debido a la magnitud de reformas y ajustes necesarios en al menos tres ámbitos principales:

- **Currículo nacional:** impulsado por las reformas acordadas por los Acuerdos de Paz en 1996, el Currículo Nacional Base, CNB; constituye uno de los avances más importantes en las últimas dos décadas en el Sistema Educativo Nacional. Entre los aspectos novedosos, el CNB se planteó la transición de un modelo educativo centrado en la enseñanza de contenidos a un modelo pedagógico contextualizado a las distintas culturas nacionales y centrado en el aprendizaje de competencias para el desempeño académico y el desarrollo humano de los estudiantes. Conservando estos avances, ahora es tiempo de iniciar un nuevo ciclo de reformas curriculares ancladas en una idea pedagógica fundamental: la **presencialidad pedagógica del estudiante** en entornos híbridos de aprendizajes, que combine modalidades físicamente localizadas en el aula-escuela y deslocalizadas en espacios educativos virtuales basados el soporte tecnológico de la telefonía e Internet.
- **Personal docente:** la implementación del CNB ha supuesto un importante esfuerzo de formación docente para adecuar sus competencias pedagógicas al nuevo paradigma educativo centrado en el aprendizaje culturalmente pertinente. La transición a entornos híbridos de aprendizaje plantea un nuevo ciclo de formación que, apoyado en los logros anteriores, asegure la presencialidad pedagógica y el aprendizaje del estudiante en entornos híbridos, localizados y deslocalizados, con tecnología de aula-escuela y tecnologías digitales de telefonía e Internet.
- **Centros escolares:** los centros escolares en operación en la actualidad están diseñados y adecuados a procesos educativos enteramente localizados en el aula; además, insuficiente para albergar a más estudiantes, estos establecimientos presentan varias carencias que reducen la efectividad del proceso educativo: mobiliario, servicios sanitarios, servicios generales (agua potable, corriente eléctrica, manejo de basura, mantenimiento), equipos básicos y materiales educativos. Además de resolver estas limitaciones, los modelos prescriptivos plantean la adecuación de las instalaciones a entornos híbridos de aprendizajes, lo que supone como condición básica, la disponibilidad de cobertura y servicios de telefonía e Internet.

2.6.2 Optimización de los recursos disponibles y potenciación de las nuevas tecnologías

Como se ha indicado en la sección de análisis del problema, Guatemala es uno de los países del mundo que menos invierte en el desarrollo y, específicamente en la educación de su población.

En este contexto de insuficiencia estructural de recursos financieros, el MINEDUC ha logrado sostener el gasto en niveles tales que le ha permitido mantener los servicios educativos en los distintos niveles obligados por la legislación vigente.

La ampliación de la cobertura de estos servicios a los parámetros deseados, a fin de lograr la inclusión de la población en situación de vulnerabilidad, requeriría un notable incremento del presupuesto, principalmente orientado a la contratación de nuevos docentes y la edificación de nuevos centros escolares.

Como alternativa, sin descartar incrementos del gasto en los niveles con mayores déficits, la estrategia de transición gradual a entornos híbridos contenida en los modelos prescriptivos apuesta por ampliar la cobertura mediante la expansión de la infraestructura tecnológica de la telefonía móvil y el Internet en el territorio nacional: G4 y G5, para aumentar la capacidad del ancho de banda, fibra óptica y/o señal satelital. De esta manera, se podrá llegar a las comunidades más remotas, cuya escasa accesibilidad vial, constituye en la actualidad uno de los caminos causales más críticos.

Además de facilitar la conectividad con poblaciones excluidas, con la adecuación del CNB a entornos híbridos, esta expansión tecnológica alcanzará a un mayor número de estudiantes, sin necesidad de construir nuevos establecimientos ni contratación exponencial de nuevos docentes.

La progresiva adaptación del Sector oficial de Educación de Guatemala a entornos híbridos de aprendizaje está respaldada por evidencia científica del nivel E+2, que incluye estudios y ensayos académicos, así como análisis prospectivos de los principales centros de pensamiento del mundo, como por ejemplo, el Foro Económico Mundial de Davos (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A., BBVA, 2021), que prevén una tendencia incremental en la digitalización de las actividades sociales y económicas en todo el mundo, que constituye el pilar fundamental de la Cuarta Revolución Industrial.

Se prevé que este proceso se acelere por las medidas de recuperación Post-COVID-19, con un impacto claro en los sistemas de educación: *“la pandemia de COVID-19 nos ha demostrado que ya no podemos confiar en las formas tradicionales de escolarización. Es cada vez más probable que en el futuro del aprendizaje, la tecnología pueda diversificar los medios para apoyar a los estudiantes”* (BBVA, 2021).

La transición escolar guatemalteca a entornos híbridos de aprendizaje también se respalda en los principios de los ODS de *“Leaving no one Behind”* [no dejar a nadie atrás] (Sustainable Development Goals - United Nations, UNSDG, 2019), para alcanzar el desarrollo sostenible y la inclusión social de los más desfavorecidos de la sociedad. El sistema educativo es uno de los instrumentos más eficaces de los Estados nacionales para compensar las desigualdades que se producen en distintas esferas de las sociedades y detener los rezagos históricos que vienen de una generación a otra.

En este sentido, se estima que, si los países no hacen lo necesario para reducir la brecha digital entre su población, se podría producir una amplificación del patrón histórico de exclusión social y económica que afectan a los grupos más vulnerables desde la formación de las sociedades y los Estados nacionales.

2.6.3 Premisas conceptuales de los modelos prescriptivos

Conforme el método de Gestión por Resultados, los modelos prescriptivos para el incremento de la cobertura educativa se fundamentan en la evidencia técnico-científica sistematizada por los modelos conceptual y explicativa del problema, así como por los caminos causales más críticos. En adición, además de los lineamientos estratégicos perfilados en la sección anterior, se presentan a continuación una serie de premisas conceptuales basadas en la teoría de sistemas sociales complejos aplicadas a la educación tal cual lo exponen Morin (2011); Maturana (1974) y Prieto (2002).

- **Tratar las causas, gestionar los efectos:** la potencial efectividad del uso del método de GpR en la Administración Pública está dada por la adecuada identificación y tratamiento de las causas de un problema o condición de interés para el desarrollo, con suficiente evidencia técnico-científica. Si bien no se pueden ignorar, el tratamiento de los efectos solo tiene sentido si las acciones están conectadas con una solución de las causas, aunque esto supone una mayor inversión de tiempo.

- **Ocuparse del futuro desde hoy:** las comunidades humanas sumergidas en crisis perpetuas no tienen tiempo para pensar en el futuro. El control de las contingencias les sustrae toda la energía creativa e innovadora, drenando sus opciones de un escenario prospectivo mejor. La propuesta de incremento de cobertura educativa en el Sector Oficial de Educación en Guatemala está pensada como una apuesta de largo plazo, pero ocupándose hoy de lo que corresponde hacer para alcanzar el escenario futuro.
- **Pensar y tratar el todo, ocupándose de las partes:** el modelo conceptual ha tratado de reflejar la complejidad multicausal del problema de baja cobertura del sistema oficial de educación. Una vez vistos los factores, no se pueden ignorar, aunque resulte abrumador lidiar con tanta complejidad. Para ello, se sugiere pensar y tratar la totalidad de la unidad estructural del problema y su entorno, ocupándose progresivamente en el tratamiento de ciertos factores causales más severos en distintos momentos del ciclo de vida de la población priorizada.
- **Priorizar la educación en los primeros años para sentar las bases del futuro:** ocuparse del futuro desde hoy significa también priorizar la educación de los niños y las niñas desde la primera infancia, de tal manera que se sienten las bases para mejorar la pirámide de aprendizajes en los niveles superiores de la educación. "El período de los primeros años de vida, de los 0 a los 5 años, es un período en donde el desarrollo del cerebro humano es fenomenal por la cantidad de conexiones que hace el cerebro, por el desarrollo del lenguaje, es como una ventana de oportunidad que no vuelve a repetirse en la vida" (Martins, 2021).
- **Presencialidad pedagógica en la virtualidad digital:** presencialidad pedagógica del estudiante es un principio fundamental del aprendizaje. No se trata solo de presencia física sino emocional, plena, integral con sus cinco sentidos, como sujeto involucrado en su proceso de aprender las competencias básicas del currículo para la vida adulta. En la sociedad digital, esta presencialidad pedagógica representa para el docente un desafío adicional a las formas localizadas en el aula. En beneficio, se puede decir que el mundo digital de internet dispone de un inmenso repertorio de recursos expresivos, que puede perfectamente sustituir los gestos y estrategias físicas. No

obstante, se precisa un proceso de formación especializado de docentes para gestionar los aprendizajes en entornos híbridos: digitales y físicos, localizados y a distancia.

- **Potenciar la creatividad emergente de los docentes que han sabido desafiar el impacto del COVID-19 en las aulas:** la pandemia ha puesto a prueba a los docentes y educadores del mundo y han logrado una alta dosis de creatividad e innovación para sobreponerse a la adversidad. En Guatemala, en las escuelas más remotas, existen testimonios vivos del nacimiento de una nueva pedagogía: presencialidad pedagógica en la virtualidad digital. Estas buenas prácticas son un cimiento experimentado del proceso de transformación de los modelos de innovación propuestos en este plan. De acuerdo con una investigación realizada por DIGEDUCA, más de 100 docentes utilizaron modalidades híbridas, que combinaron espacios físicos de interacción y tecnologías digitales, para facilitar el aprendizaje de sus estudiantes durante la pandemia. Entre otros recursos, emplearon los siguientes: guías didácticas, visitas domiciliarias, mensajes por redes sociales y telefonía móvil. A partir de los resultados del estudio, con el propósito de reforzar el aprendizaje de las competencias del currículo, DIGEDUCA está diseñando modalidades educativas, en las que se potenciarán las buenas prácticas de aprendizaje en entornos híbridos de los docentes (Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa, DIGEDUCA, 2021).

2.7 Descripción de los modelos prescriptivos para los distintos niveles y ciclos educativos en el Sector Oficial de Educación en Guatemala

Como lo solicita la normativa oficial de GpR, los modelos prescriptivos que se presentan en esta sección han elegido las intervenciones que, según la información y el conocimiento disponibles y las premisas conceptuales y lineamientos estratégicos descritos antes, son las potencialmente más eficaces para tratar los caminos causales más críticos del Modelo conceptual del problema y, por tanto, lograr el incremento de la cobertura en los distintos niveles y ciclos educativos del Sector Oficial de Educación. A continuación, se presenta el modelo prescriptivo de cada nivel y ciclo de educación, así como sus intervenciones potencialmente eficaces.

2.7.1 Modelo Prescriptivo para el Nivel de Educación Inicial y sus intervenciones potencialmente eficaces

Los factores causales del Modelo conceptual del problema de cobertura educativa más críticos en el nivel de Educación Inicial están concentrados en las redes de causalidad 1 y 3.

En la red 1, se han priorizado las vulnerabilidades de salud asociadas con la malnutrición, la desnutrición crónica y la desnutrición aguda, la prevalencia de enfermedades infecciones y las privaciones psicoafectivas.

En la red 3, se han considerado la débil orientación del gasto hacia el logro de resultados, baja calidad de la gestión del ciclo de la política educativa y la limitada cantidad de docentes, principalmente bilingües, para la atención de la población indígena.

En la red 4, también se ha tomado en cuenta los factores “Limitado acceso vial de los hogares rurales” y “Limitadas oportunidades de empleo digno e ingresos productivos de los padres”. Para tratar estos factores, se han elegido las siguientes intervenciones.

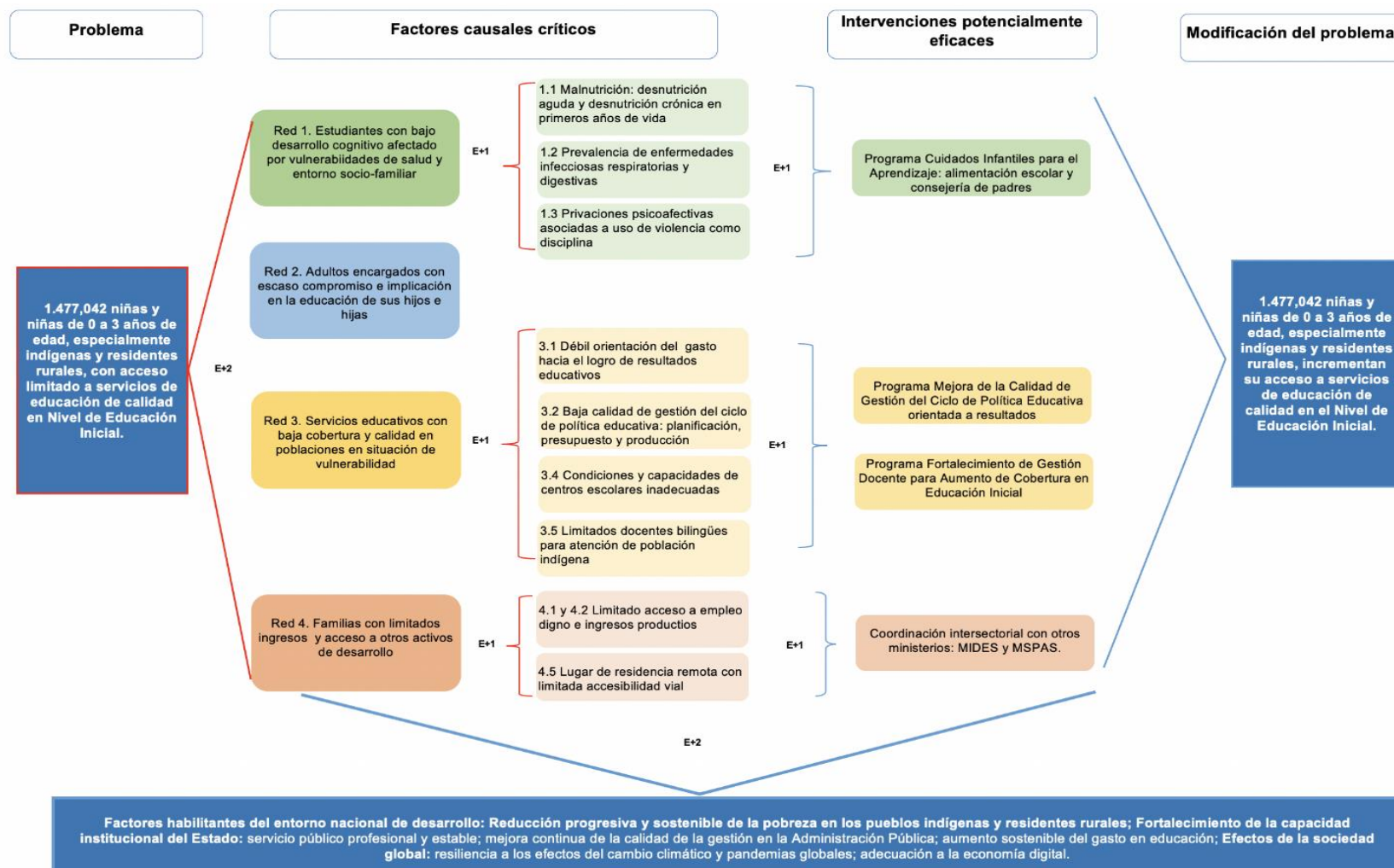
- **Programa Cuidados Infantiles para el Aprendizaje: alimentación escolar y consejería de padres:** respaldada con evidencia de nivel E+1, esta intervención consiste en un conjunto de bienes y servicios (productos y subproductos) orientados a mejorar los cuidados de niños y niñas de 0 a 3 años por parte de sus padres o tutores de tal manera que logren desarrollar su autonomía y relación coherente con su entorno social inmediato. Al menos se distinguen dos tipos de productos: uno dirigido a la formación de hábitos de alimentación saludable y nutritiva, incluyendo la provisión de alimentos al menos una vez diaria en el establecimiento escolar; otro dirigido a la capacitación sobre cuidados psico-afectivos básicos, incluyendo el afecto, la ternura y la eliminación de métodos violentos de disciplina.
- **Programa Mejora de la Calidad de Gestión del Ciclo de Política Educativa orientada a resultados:** respalda con evidencia de nivel E+1, esta intervención consiste en conjunto de bienes y servicios de asistencia técnica y capacitación del personal del MINEDUC encargado de gestionar el ciclo de

la política educativa, incluyendo los siguientes eslabones: planificación estratégica, seguimiento de metas de producción y evaluación de resultados; armonización de la planificación y la programación del presupuesto orientado a resultados, incluyendo la incorporación de la planilla a la estructura de costos de producción de los resultados; estandarización de los procesos de producción de los servicios educativos del nivel inicial. El principal objetivo es mejorar la efectividad de la planificación estratégica y optimizar la calidad y la orientación del gasto a resultados asociados al incremento de la cobertura del nivel de educación inicial. En este marco, también incluirán inversiones para mejorar las condiciones pedagógicas de los centros escolares para una modalidad de entrega con presencialidad pedagógica localizada en el aula.

- **Programa Fortalecimiento de Gestión Docente para Aumento de Cobertura en Educación Inicial:** respalda con un nivel de evidencia E+1, esta intervención está orientada a incrementar la contratación de profesores y el fortalecimiento de las capacidades de los profesores existentes para aumentar las oportunidades de acceso de niños y niñas de 0 a 3 años a los aprendizajes tempranos de calidad. Entre los criterios a tener en cuenta, se priorizará a docentes bilingües para trabajar en zonas rurales con mayor población indígena.
- **Coordinación intersectorial con MIDES y MSPAS:** respaldada también evidencia del nivel E+1, esta intervención está orientada al establecimiento de un espacio de coordinación y colaboración efectiva con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) para la provisión de servicios de apoyo económico a las familias en situación de vulnerabilidad y servicios de salud materno-infantil que reduzcan la incidencia de las enfermedades infecciosas, la desnutrición crónica y la desnutrición aguda.

La hipótesis que sostiene el Modelo prescriptivo del nivel de Educación Inicial es que, si se tratan los factores causales críticos priorizados con las intervenciones elegidas, se logrará transformar el problema e incrementar la cobertura educativa, de tal manera que se logre la atención progresiva de la población afectada, a saber: **1.477,042 niños y niñas de 0 a 3 años**, especialmente indígenas y residentes rurales, que carecen de acceso a los servicios educativos en este nivel del sistema escolar.

Figura 5
Modelo prescriptivo para Incremento de cobertura en nivel de Educación inicial



Fuente: elaboración propia, con datos de múltiples fuentes de información y conocimiento: opinión de expertos temáticos, informes técnicos, ensayos académicos e investigación científica. Guatemala, 2021.

2.7.2 3.7.2 Modelo Prescriptivo para el Nivel de Educación Preprimaria y sus intervenciones potencialmente eficaces

Con matices propios, igual que en Educación inicial, los factores causales del Modelo conceptual del problema de cobertura más críticos en el nivel de Educación Preprimaria corresponden a la red de causalidad 1 y 3.

En la red 1, además de causas vinculadas a las vulnerabilidades de salud y las privaciones psicoafectivas, se ha priorizado la baja escolaridad de los padres como un factor que influye en el acompañamiento escolar de los niños y las niñas.

En la red 3, también se ha seleccionado las inadecuadas condiciones de los centros escolares y la limitada cantidad de docentes, principalmente bilingües, para la atención de la población indígena. En la red 4, también se ha tomado en cuenta los factores “Limitado acceso vial de los hogares rurales” y “Limitadas oportunidades de empleo digno e ingresos productivos de los padres”. Para tratar estos factores, se han elegido las siguientes intervenciones.

- **Programa Cuidados Infantiles para el Aprendizaje: alimentación escolar y consejería de padres:** respaldada con evidencia de nivel E+1, esta intervención consiste en un conjunto de bienes y servicios (productos y subproductos) que den continuidad a los procesos de atención de los padres y tutores establecidos en el nivel de Educación inicial o bien a los padres que inscriben a sus hijos por primera vez en el nivel de Educación Preprimaria, en el rango de edad de 4 a 6 años. Además de la formación de hábitos de alimentación saludable y cuidados psicoafectivos, las intervenciones de este programa incluyen el fortalecimiento de la implicación y el acompañamiento de los padres a la formación de sus hijos.
- **Programa Mejora de la Calidad de Gestión del Ciclo de Política Educativa orientada a resultados:** respalda con evidencia de nivel E+1, este programa da continuidad al establecido en el Nivel de Educación Inicial, poniendo énfasis en la mejora de la calidad y la orientación de la planificación

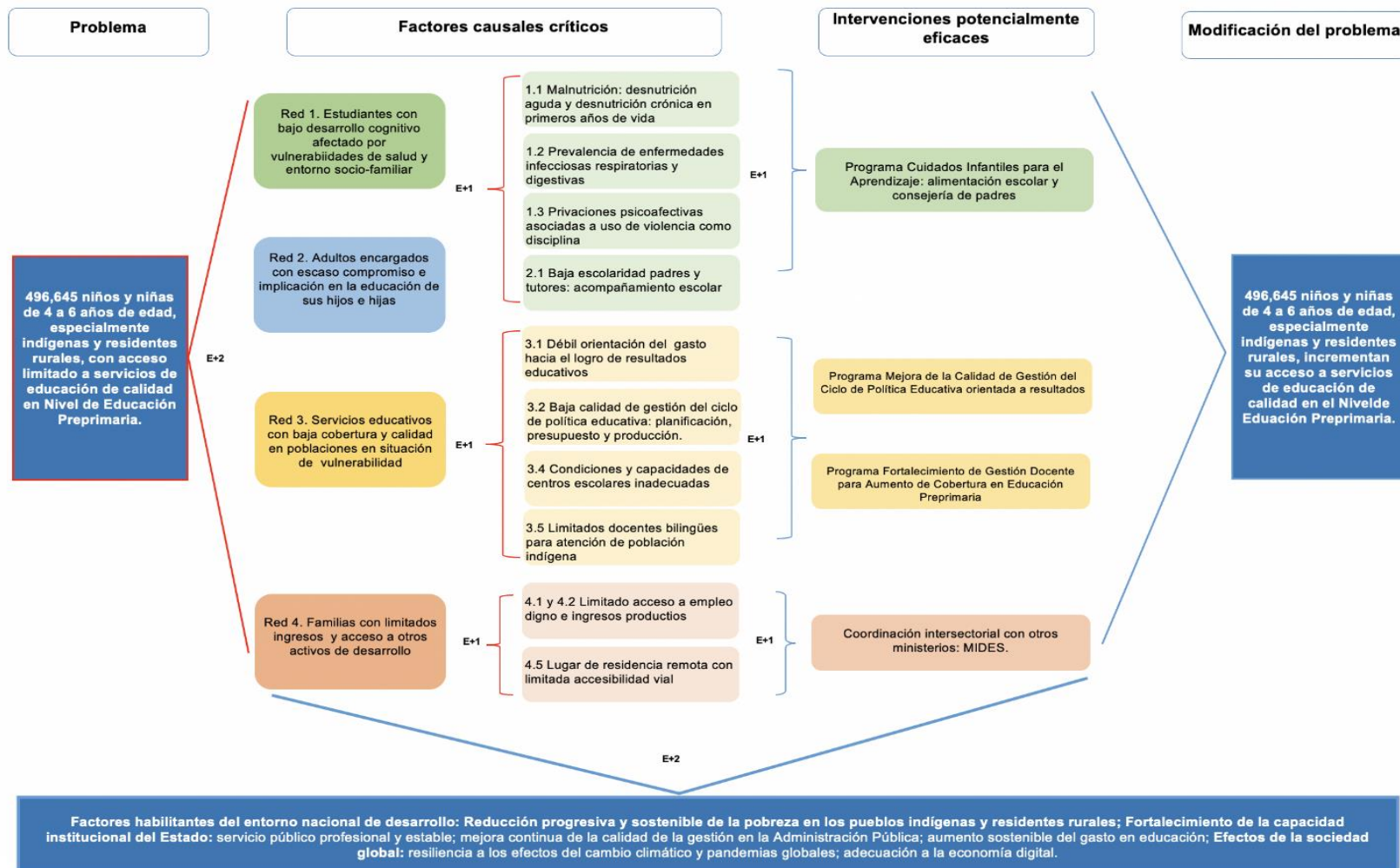
y el presupuesto del MINEDUC para el logro de los resultados esperados en el incremento de la cobertura del nivel de Educación Preprimaria. Entre las intervenciones, también se incluirán inversiones para mejorar las condiciones pedagógicas de los centros escolares para la presencialidad pedagógica de los estudiantes en el aula.

- **Programa Fortalecimiento de Gestión Docente para Aumento de Cobertura en Educación Preprimaria:** respalda con un nivel de evidencia E+1, este programa estará orientado a incrementar la contratación de docentes bilingües para ampliar el servicio a niños y niñas indígenas de 4 a 6 años residentes en zonas rurales. También fortalecerá la capacitación y formación de docentes para facilitar el aprendizaje de las competencias curriculares correspondientes a este nivel educativo.
- **Coordinación intersectorial con MIDES y MSPAS:** respaldada también evidencia del nivel E+1, este programa dará continuidad a las intervenciones del Nivel de Educación inicial, procurando la coordinación con el MIDES y el MSPAS para la atención de la población escolar de 4 a 6 años, inscrita en el Nivel de Educación Primaria. Incluirá la entrega de activos económicos y servicios de salud materna infantil a las madres y sus hijos matriculados en los centros escolares.

La hipótesis que sostiene el Modelo prescriptivo del nivel de Educación Preprimaria es que, si se tratan los factores causales críticos priorizados con las intervenciones elegidas, se logrará transformar el problema e incrementar la cobertura educativa, de tal manera que se logre la atención progresiva de la población afectada, a saber: 496,645 niños y niñas de 4 a 6 años de edad, especialmente indígenas y residentes rurales, con acceso limitado a servicios de educación de calidad en Nivel de Educación Preprimaria.



Figura 6
Modelo prescriptivo para Incremento de cobertura en nivel de Educación Preprimaria



Fuente: elaboración propia, con datos de múltiples fuentes de información y conocimiento: opinión de expertos temáticos, informes técnicos, ensayos académicos e investigación científica. Guatemala, 2021.

2.7.3 Modelo Prescriptivo del Nivel de Educación Primaria y sus intervenciones potencialmente eficaces

Aunque las estadísticas del último censo de población reflejan que no existe un problema de cobertura en el nivel de Educación Primaria, conforme las tendencias registradas por el MINEDUC, se tiene conocimiento que hay un déficit de cerca de 15 % en la atención de la población infantil de 7 a 11 años de edad.

En este sentido, como tarea inicial, se precisa depurar los datos del censo y precisar la brecha existente, incluyendo los grupos de población más afectados por razones de género, etnia y lugar de residencia.

Tomando en cuenta lo anterior y asumiendo que existe una brecha por determinar, los factores causales del Modelo conceptual del problema de cobertura más críticos en el nivel de Educación Preprimaria están repartidos en las cuatro redes de causalidad, aunque hay una mayor concentración en la red 3 relativa a servicios educativos con baja cobertura y calidad en la población en situación de vulnerabilidad.

En la red 1, siguen incidiendo la condición de malnutrición y desnutrición aguda, así como los cuidados psicoafectivos. En la red 2, se hace crítico, el factor de acompañamiento escolar afectado por la limitada escolaridad de los padres y la participación de las niñas en los cuidados de la familia y la participación de los niños en tareas productivas (trabajo infantil). En la red 4, siguen siendo críticos los factores relacionados con los bajos ingresos de los padres y el lugar remoto de residencia. Para tratar estos factores, se han elegido las siguientes intervenciones.

- **Programa Cuidados Infantiles para el Aprendizaje: alimentación escolar y consejería de padres:** respaldada con evidencia de nivel E+1, se propone mantener la vigencia de este programa en el Nivel de Educación Primaria, poniendo énfasis en las siguientes líneas de intervención: i) educación sobre alimentación y nutrición saludable; ii) provisión de alimentación escolar; iii) eliminación de los métodos violentos de disciplina; iv) acompañamiento y apoyo de los padres en las tareas escolares de los niños y las niñas.

- **Programa Inducción Corresponsabilidad de Padres de Familia en Entornos Híbridos de Aprendizaje:** respalda con evidencia de nivel E+2, este programa está orientado a introducir la formación de padres de familia para acompañar el aprendizaje de sus hijos en entornos que articulen de manera complementaria dos modalidades que se han establecido como prácticas pedagógicas emergentes en el sistema escolar, como respuesta adaptativa de los directores y docentes frente a la reducción de la interacción y movilidad social por la pandemia del COVID-19. Por un lado, se trata de la asistencia regular a clases impartidas en el aula por los docentes; por otro lado, el uso de herramientas digitales para facilitar el aprendizaje de las competencias requeridas por el Currículo Nacional Base (CNB). Por ejemplo: redes sociales (WhatsApp, Facebook, Instagram); telefonía móvil; Internet.
- **Programa Mejora de la Calidad de Gestión del Ciclo de Política Educativa orientada a resultados:** respalda con evidencia de nivel E+1, se propone dar continuidad a este programa orientado a optimizar el gasto y la efectividad de la planificación estratégica del MINEDUC para incrementar la cobertura en el nivel de Educación Primaria. Para ello, como tarea inicial, se actualizarán las estadísticas sobre la cobertura, haciendo sensibles las brechas por razones de género, etnia y lugar de residencia. Con base en estos datos, se harán el costeo y las proyecciones de mediano plazo para lograr la cobertura plena.
- **Programa Adecuación Curricular para el Aprendizaje en Entornos Híbridos de Aprendizajes. 4-1:** esta intervención se fundamenta en evidencia E+2, que incluye estudios científicos y ensayos académicos, que, como indicado antes, muestran la irreversible tendencia de digitalización de la vida social, incluso en sociedades como la guatemalteca, en la que prevalece una importante brecha en el acceso a nuevas tecnologías de comunicación. Este programa se propone iniciar un proceso gradual de incorporación de procesos de aprendizajes en entornos híbridos de comunicación en el CNB, a partir del nivel de Educación Primaria, en el que se sugieren cuatro días de actividad escolar presencial en el aula-escuela y 1 día de actividad escolar deslocalizada mediante el uso de herramientas digitales, como las mencionadas en la descripción del Programa de Corresponsabilidad de Padres de Familia en Entornos Híbridos de Aprendizaje.

La gradualidad de la adaptación curricular a entornos híbridos de aprendizaje en el sistema escolar oficial tendrá en cuenta cuatro condiciones habilitantes propuestas por especialistas sobre la materia: i) evaluación inicial de las condiciones existentes; ii) calibración del plan de estudios; iii) personalización del proceso educativo, que incluye el concepto de “presencialidad pedagógica” del estudiante; iv) monitoreo permanente del proceso de transición; v) redefinición del papel y la dinámica entre estudiantes y docentes (Wilichowski & Cobo, 2021). En adición, como lo demuestra el Modelo conceptual del problema de cobertura, se requiere el fortalecimiento de la relación y colaboración entre docentes y padres de familia.

- **Programa Gestión Docente para Aumento de Cobertura y Calidad Educativa en Entornos Híbridos de Aprendizaje:** respaldada con evidencia de nivel E+2, en congruencia con las otras intervenciones relacionadas, este programa consiste en gestionar los procesos de formación docente para adecuar su trabajo en entornos híbridos de aprendizajes, de tal manera que se asegure la presencialidad pedagógica de los estudiantes inscritos en el nivel de Educación Primaria, tanto en modalidades localizadas en el aula-escuela como en modalidades localizadas en el hogar del estudiante, mediante el uso de tecnologías digitales de comunicación. En caso necesario, el programa también incluirá la definición de nuevos perfiles para la contratación de nuevos docentes, especialmente bilingües para la atención de la población de estudiantes indígenas residentes en zonas rurales.
- **Programa Adecuación de Centros Escolares para Entornos Híbridos de Aprendizaje:** respaldada con evidencia de nivel E+2, en congruencia con las otras intervenciones relacionadas, este programa está orientado a la adecuación progresiva de los centros escolares para el aprendizaje en entornos híbridos. Dado que en este nivel se trata de solo un día a la semana de trabajo con herramientas digitales, se espera al menos el acondicionamiento de un aula o salón de los centros escolares para este propósito.
- **Coordinación intersectorial con otros ministerios y entidades:** respaldada también evidencia del nivel E+1, este programa dará continuidad a los procesos de colaboración intersectoriales para la

atención de la población escolar en el nivel de Educación Primaria. Se prevé la coordinación con el MIDES y MSPAS para la prestación de servicios de apoyo social y servicios de salud a las familias en situación de vulnerabilidad que tienen hijos inscritos en el nivel de Educación Primaria. Además, se prevé un proceso de interlocución y colaboración con el Programa Gobierno Electrónico y las municipalidades para la dotación de servicios de internet y telefonía móvil en los establecimientos escolares.

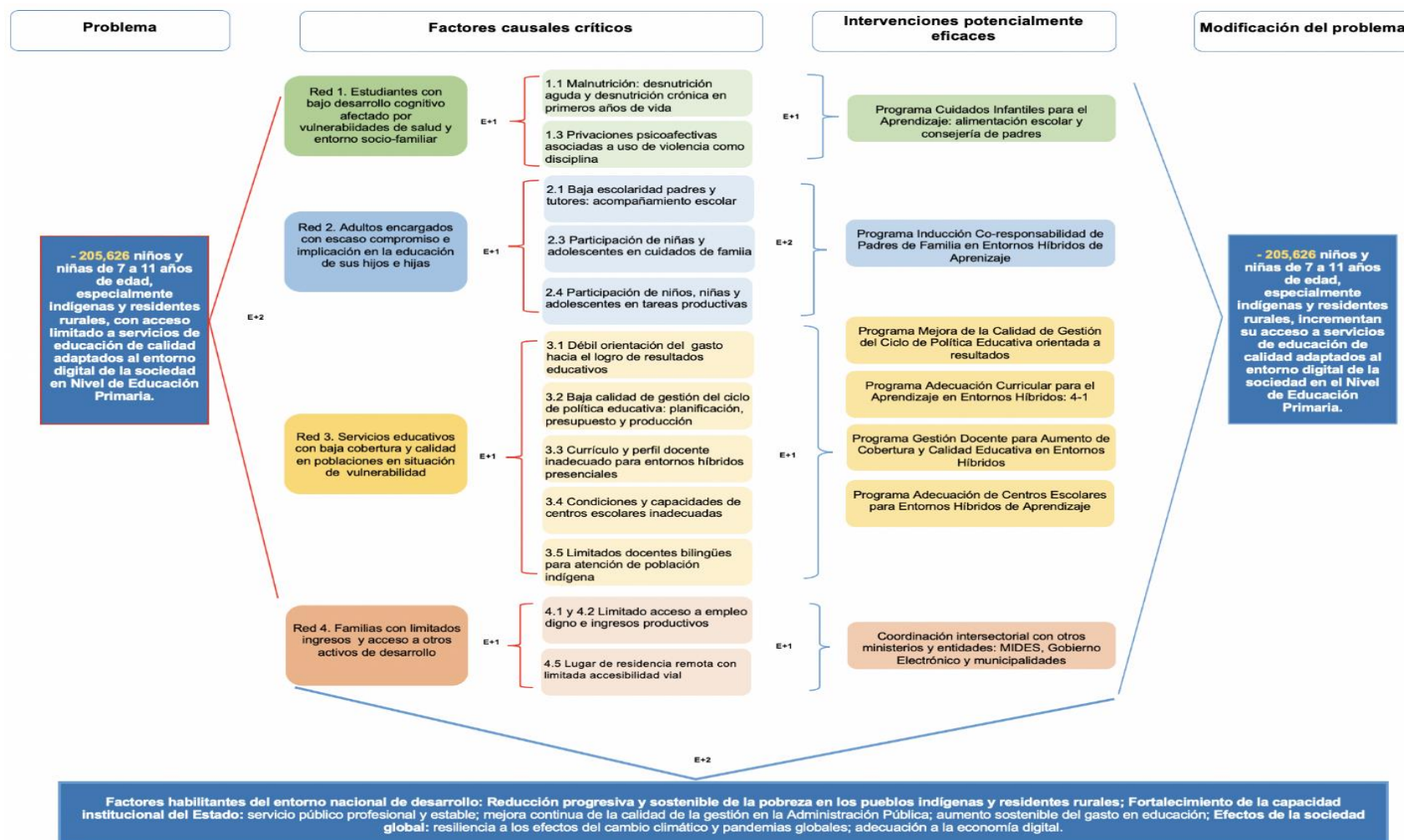
La hipótesis que sostiene el Modelo prescriptivo del nivel de Educación Primaria es que, si se tratan los factores causales críticos priorizados con las intervenciones elegidas, se logrará transformar el problema e incrementar la cobertura educativa, de tal manera que se logre la atención progresiva a la totalidad de la población afectada, a saber: niños y niñas de 7 a 11 años de edad, especialmente indígenas y residentes rurales, según la actualización de estadísticas del MINEDUC.





Figura 7

Modelo prescriptivo para Incremento de cobertura en nivel de Educación Primaria



Fuente: elaboración propia, con datos de múltiples fuentes de información y conocimiento: opinión de expertos temáticos, informes técnicos, ensayos académicos e investigación científica. Guatemala, 2021.

2.7.4 **Modelo Prescriptivo del Nivel de Educación Media: Ciclo de Educación Básica y sus intervenciones potencialmente eficaces**

Los factores causales del Modelo conceptual del problema de cobertura más críticos en el nivel de Educación Media, Ciclo de Educación Básica se concentran en las redes causalidad 2 y 3.

En la red 2, se han priorizado los siguientes factores: i) escasa valoración de la educación como factor de movilidad social, probablemente vinculada a la baja escolaridad de los padres; ii) participación de estudiantes, especialmente niñas y adolescentes, en tareas reproductivas; iii) participación de estudiantes en actividades productivas; iv) participación de padres de familias y adolescentes en flujos migratorios nacionales e internacionales.

En la red 3, se incluyen factores asociados a limitaciones de la oferta educativa oficial. También se consideraron factores críticos de la red 1 y 4. Para tratar estos factores, con base en la evidencia disponible, se han elegido las siguientes intervenciones.

- **Programa Apoyo a Adolescentes y Jóvenes para continuidad de su formación escolar: alimentación escolar, apoyo psicosocial, aprendizaje en entornos híbridos de aprendizaje e inserción productiva:** respaldada con evidencia de nivel E+1, este programa está orientado a promover condiciones para que los estudiantes puedan continuar su formación en el Ciclo de Educación Básica del Nivel de Educación Media, mediante un conjunto de intervenciones, que incluyen las siguientes: ampliación del programa de alimentación escolar a estudiantes inscritos en este nivel; apoyo psicosocial para tratar y fortalecer el autoconcepto y el proyecto de vida de los estudiantes, incluyendo su inserción futura en el mercado laboral o el emprendimiento productivo; inducción de los estudiantes al aprendizaje en entornos de comunicación híbridos.
- **Programa Mejora de la Calidad de Gestión del Ciclo de Política Educativa orientada a resultados:** respalda con evidencia de nivel E+1, este programa está orientado a optimizar el gasto y la efectividad de la planificación estratégica del MINEDUC para incrementar la cobertura en el Ciclo de Educación Básica del Nivel de Educación Media. Entre otras medidas, se tendrán en cuenta las estimaciones financieras costo-eficiente para ampliar los servicios mediante la combinación de

modalidades presenciales en los centros escolares y modalidades deslocalizadas con un uso más intenso de tecnologías digitales de comunicación.

- **Programa Adecuación Curricular para el Aprendizaje en Entornos Híbridos de Aprendizaje. 3-2:** esta intervención se fundamenta en evidencia E+2, que incluye estudios científicos y ensayos académicos, este programa continuará con la transición gradual del proceso de educativo a entornos híbridos de aprendizaje, en una dimensión de 3+2: 3 clases presenciales en el aula-escuela y 2 clases presenciales en entornos de comunicación digital, que podrían incluir dispositivos y aplicaciones de internet y telefonía. De igual manera, se tendrán en cuenta la creación de condiciones habilitantes indicadas en el programa correspondiente al nivel de Educación Primaria.
- **Programa Gestión Docente para Aumento de Cobertura y Calidad Educativa en Entornos Híbridos de Aprendizaje:** respaldada con evidencia de nivel E+2, en congruencia con las otras intervenciones relacionadas, este programa consiste en gestionar los procesos de selección, contratación y formación docente para adecuar su trabajo en entornos híbridos de aprendizajes, tomando en consideración una mayor corresponsabilidad de los estudiantes en su propia formación.
- **Programa Adecuación de Centros Escolares para Entornos Híbridos de Aprendizaje con apoyo de municipalidades:** respaldada con evidencia de nivel E+2, en congruencia con las otras intervenciones relacionadas, este programa está orientado a la adecuación de los centros escolares del Nivel de Educación Media para el aprendizaje en entornos híbridos de los estudiantes inscritos en el Ciclo de Educación Básica. Para ello, se gestionará la colaboración de las municipalidades para asegurar la cobertura de señal telefónica y de internet en los establecimientos educativos.
- **Coordinación intersectorial con otros ministerios y entidades:** respaldada también evidencia del nivel E+1, este programa dará continuidad a los procesos de colaboración intersectoriales con tres objetivos: cobertura de telefonía móvil e internet en los centros escolares (municipalidades y

programa Gobierno Electrónico); identificación de oportunidades de inserción futura de los estudiantes en el mercado laboral y el desarrollo de emprendimientos agrícolas y no agrícolas (MINTRAB, MINECO y MAGA).

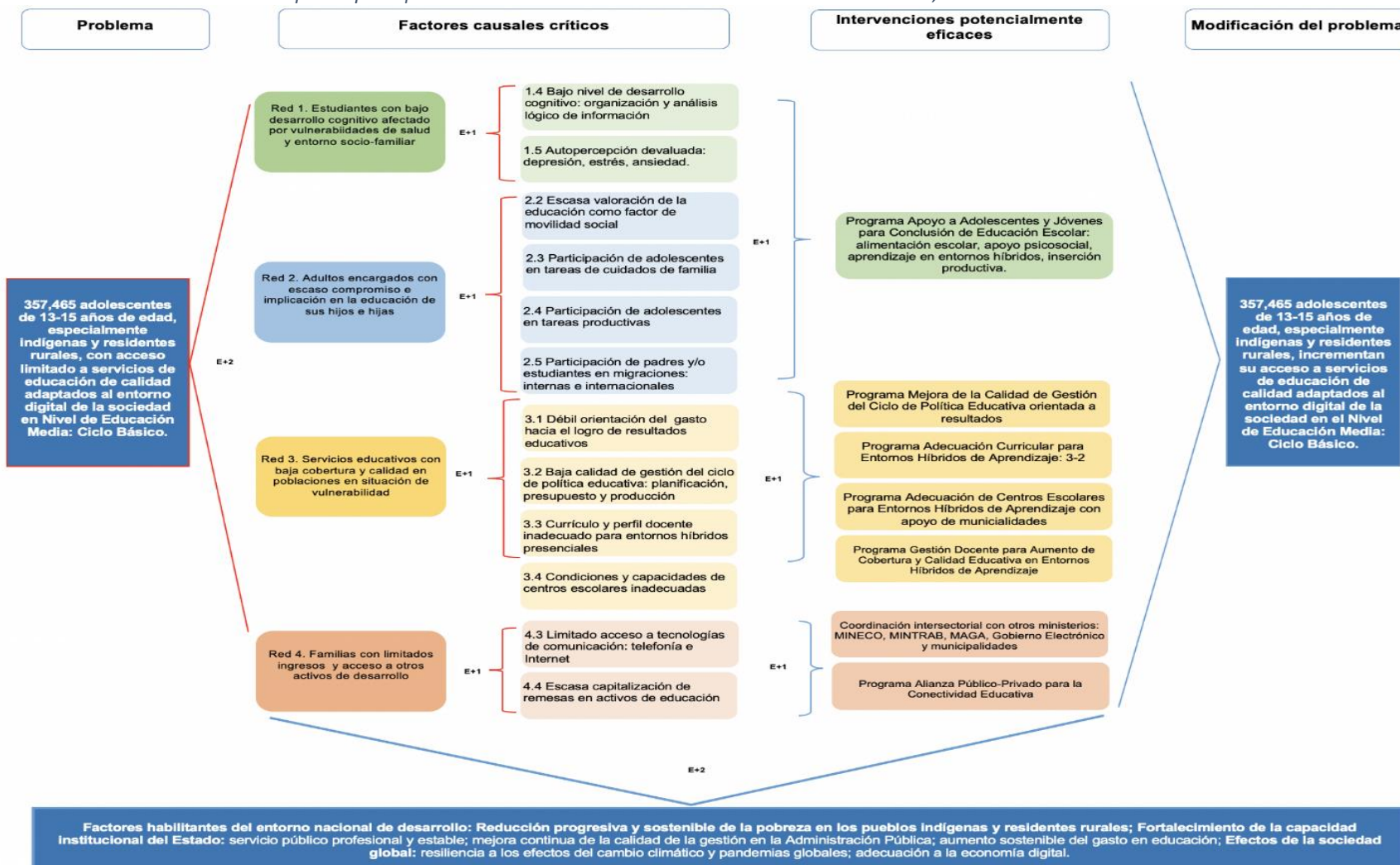
- **Programa Alianza Público-Privado para la Conectividad Educativa:** en adición de la colaboración con el Programa Gobierno Electrónico y las municipalidades, con un nivel de evidencia E+1, este programa se propone gestionar un convenio de Alianza Público-Privado con las principales compañías telefónicas privadas para ampliar la infraestructura de telefonía móvil y de internet en zonas urbanas y rurales con limitada cobertura señal en la actualidad, a fin de apoyar el proceso de transición de aprendizaje en entornos híbridos de comunicación e incrementar la cobertura educativa en el Ciclo de Educación Básica del Nivel de Educación Media.

La hipótesis que sostiene el Modelo prescriptivo detallado es que, si se tratan los factores causales críticos priorizados con las intervenciones elegidas, se logrará transformar el problema e incrementar la cobertura educativa, de tal manera que se logre la atención progresiva a la totalidad de la población afectada, a saber: 357,465 adolescentes y jóvenes de 13-15 años de edad, especialmente indígenas y residentes rurales, con acceso limitado a servicios de educación de calidad adaptados al entorno digital de la sociedad en el Nivel de Educación Media, Ciclo de Educación Básica.



Figura 8

Modelo prescriptivo para Incremento de cobertura en nivel de Educación Media, Ciclo de Educación Básica



Fuente: elaboración propia, con datos de múltiples fuentes de información y conocimiento: opinión de expertos temáticos, informes técnicos, ensayos académicos e investigación científica. Guatemala, 2021.

2.7.5 3.7.5 Modelo Prescriptivo del Nivel de Educación Media, Ciclo de Educación Diversificada

Los factores causales del Modelo conceptual del problema de cobertura más críticos en el nivel de Educación Media, Ciclo de Educación Diversificada, que serán considerados por el Modelo prescriptivo son los siguientes.

Red de causalidad 1. Bajo nivel de desarrollo cognitivo: organización y análisis lógico de información; Autopercepción devaluada: depresión, estrés, ansiedad.

Red de causalidad 2. Participación de adolescentes y jóvenes en tareas de cuidados de familia; Participación de adolescentes y jóvenes en tareas productivas; Participación de padres y/o estudiantes en migraciones: internas e internacionales.

Red de causalidad 4. Débil orientación del gasto hacia el logro de resultados educativos; Baja calidad de gestión del ciclo de política educativa: planificación, presupuesto y producción; currículo y perfil docente inadecuado para entornos híbridos presenciales; condiciones y capacidades de centros escolares inadecuadas.

Red de causalidad 4. Escasa capitalización de remesas en activos de educación; Limitado acceso a tecnologías de comunicación: telefonía e Internet. Estos factores serán tratados por un conjunto de intervenciones potencialmente efectivas, según la evidencia aportada por el Modelo conceptual y Modelo explicativo del problema de cobertura. A continuación, se hace una breve descripción de dichas intervenciones.

- **Programa Apoyo a Adolescentes y Jóvenes para continuidad de su formación escolar: alimentación escolar, apoyo psicosocial, aprendizaje en entornos híbridos de aprendizaje e inserción productiva:** respaldada con evidencia de nivel E+1, este programa está orientado a promover condiciones para que los estudiantes puedan finalizar su formación escolar con la titulación de estudios en el Ciclo de Educación Diversificada. Para ello, se hará énfasis en las siguientes intervenciones: ampliación del programa de alimentación escolar a estudiantes inscritos

en este nivel; apoyo psicosocial para fortalecer el autoconcepto y el proyecto de vida de los estudiantes, ya sea para que continúen su formación académica en la universidad o para su inserción en el mercado laboral y el desarrollo de emprendimientos productivos.

- **Programa Mejora de la Calidad de Gestión del Ciclo de Política Educativa orientada a resultados:** respalda con evidencia de nivel E+1, este programa está orientado a optimizar el gasto y la efectividad de la planificación estratégica del MINEDUC para incrementar la cobertura en el Ciclo de Educación Diversificada del Nivel de Educación Media. Entre otras medidas, se tendrán en cuenta las estimaciones financieras costo-eficiente para ampliar los servicios mediante la combinación de modalidades presenciales en los centros escolares y modalidades deslocalizadas con un uso más intensivo de tecnologías digitales de comunicación.
- **Programa Adecuación Curricular para el Aprendizaje en Entornos Híbridos de Aprendizaje. 2-3:** esta intervención se fundamenta en evidencia E+2, que incluye estudios científicos y ensayos académicos, este programa continuará con la transición gradual del proceso de educativo a entornos híbridos de aprendizaje, en una magnitud de 2+3: 2 clases presenciales en el aula-escuela y 3 clases en entornos de comunicación digital, que podrían incluir dispositivos y aplicaciones de internet y telefonía. De igual manera, se tendrán en cuenta la creación de condiciones habilitantes indicadas anteriormente para lograr una transición coherente.
- **Programa Gestión Docente para Aumento de Cobertura y Calidad Educativa en Entornos Híbridos de Aprendizaje:** respaldada con evidencia de nivel E+2, en congruencia con las otras intervenciones relacionadas, este programa consiste en gestionar los procesos de selección, contratación y formación docente para adecuar su trabajo en entornos híbridos de aprendizajes, tomando en cuenta la relación 2 días de clases en el aula y 3 clases remotas en entornos digitales, con una mayor corresponsabilidad de los estudiantes en su propia formación.
- **Programa Adecuación de Centros Escolares para Entornos Híbridos de Aprendizaje con apoyo de municipalidades:** respaldada con evidencia de nivel E+2, en congruencia con las otras

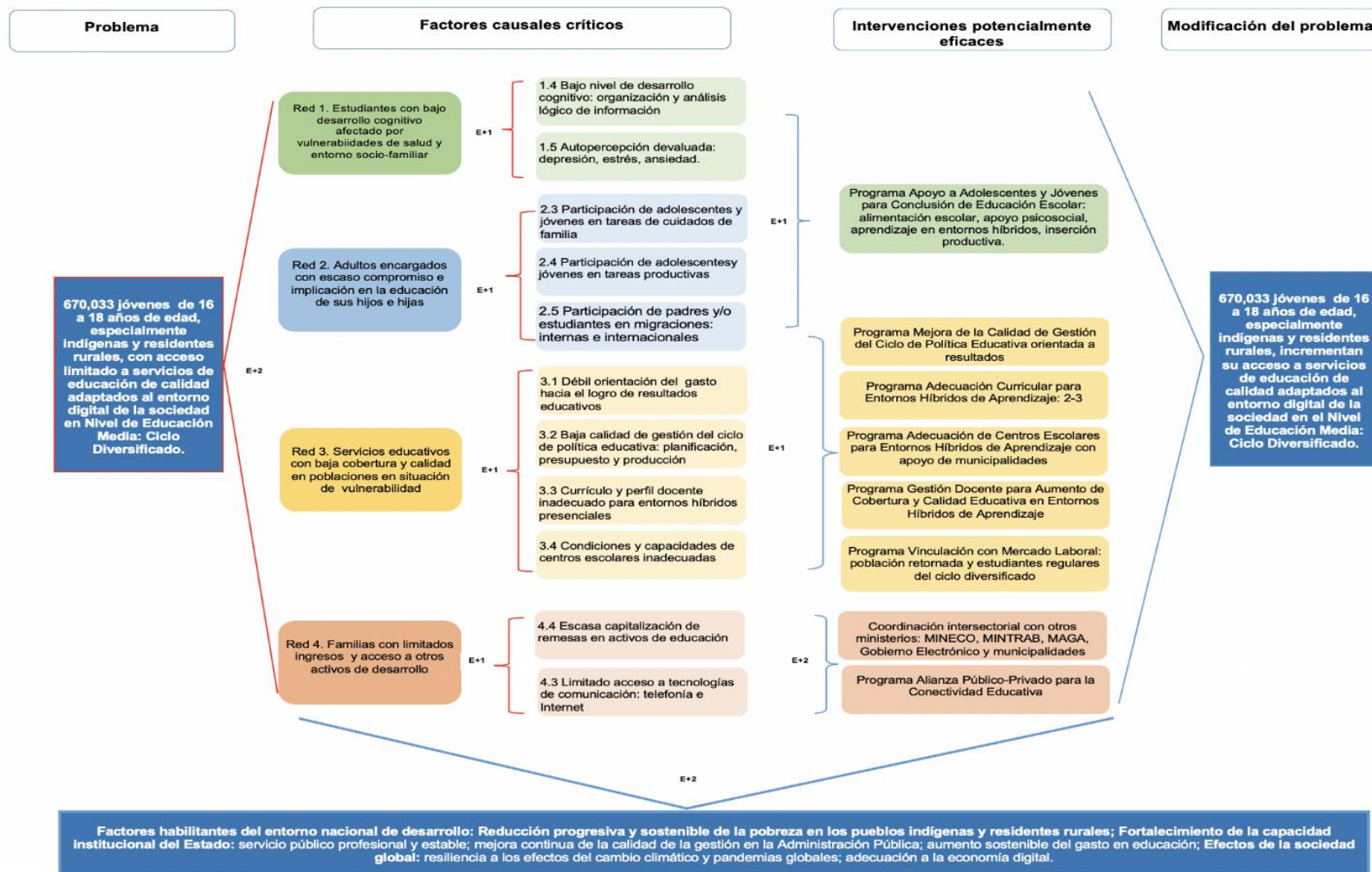
intervenciones relacionadas, de igual manera que en el Ciclo de Educación Básica, este programa está orientado a la adecuación de los centros escolares del Nivel de Educación Media para el aprendizaje en entornos híbridos de los estudiantes inscritos en el Ciclo de Educación Diversificada. Para ello, se gestionará la colaboración de las municipalidades para asegurar la cobertura de señal telefónica y de internet en los establecimientos educativos, así como con otras entidades públicas y privadas, incluyendo las compañías telefónicas.

- **Coordinación intersectorial con otros ministerios y entidades:** respaldada también evidencia del nivel E+1, este programa dará continuidad a los procesos de colaboración intersectoriales con tres objetivos: cobertura de telefonía móvil e internet en los establecimientos de Educación Media (municipalidades, programa Gobierno Electrónico y compañías telefónicas); inserción de los estudiantes en el mercado laboral y desarrollo de emprendimientos productivos, agrícolas y no agrícolas, mediante el apoyo de los siguientes ministerios: MINTRAB, MINECO y MAGA.
- **Programa Alianza Público-Privado para la Conectividad Educativa:** con un nivel de evidencia E+1, igual que el Ciclo Básico, este programa se propone gestionar un convenio de Alianza Público-Privado con las principales compañías telefónicas privadas para ampliar la infraestructura de telefonía móvil y de internet en zonas urbanas y rurales con limitada cobertura señal en la actualidad, a fin de apoyar el proceso de transición de aprendizaje en entornos híbridos de comunicación y la ampliación de la cobertura de la oferta educativa en el Ciclo de Educación Diversificada.

La hipótesis que sostiene el Modelo prescriptivo detallado es que, si se tratan los factores causales críticos priorizados con las intervenciones elegidas, se logrará transformar el problema e incrementar la cobertura educativa, de tal manera que se logre la atención progresiva a la totalidad de la población afectada, a saber: 670,033 jóvenes de 16 a 18 años de edad, especialmente indígenas y residentes rurales, con acceso limitado a servicios de educación de calidad adaptados al entorno digital de la sociedad en el Nivel de Educación Media, Ciclo de Educación Diversificada.

Figura 9

Modelo prescriptivo para Incremento de cobertura en nivel de Educación Media: Ciclo Diversificado



Fuente: elaboración propia, con datos de múltiples fuentes de información y conocimiento: opinión de expertos temáticos, informes técnicos, ensayos académicos e investigación científica. Guatemala, 2021.

2.7.6 Resumen de intervenciones de modelos prescriptivos

A continuación, la siguiente tabla presenta un resumen de las intervenciones potencialmente efectivas propuestas por los modelos prescriptivos de los distintos niveles de educación del sistema escolar oficial.

Tabla 6 Resumen de intervenciones potencialmente eficaces para distintos niveles del sistema educativo nacional

No.	Intervenciones potencialmente eficaces	Educación inicial	Educación Preprimaria	Educación Primaria	Educación Básica	Educación Diversificada
1	Programa Cuidados Infantiles para el Aprendizaje: alimentación escolar y consejería de padres					
2	Programa Apoyo a Adolescentes y Jóvenes para continuidad de su formación escolar: alimentación escolar, apoyo psicosocial, aprendizaje en entornos híbridos, inserción productiva					
3	Programa Mejora de la Calidad de Gestión del Ciclo de Política Educativa orientada a resultados					
4	Programa Fortalecimiento de Gestión Docente para Aumento de Cobertura en Educativa en Nivel Inicial y Preprimaria					
5	Programa Adecuación Curricular para el Aprendizaje en Entornos Híbridos de Aprendizaje: 4-1					
6	Programa Adecuación Curricular para el Aprendizaje en Entornos Híbridos de Aprendizaje: 3-2					
7	Programa Adecuación Curricular para el Aprendizaje en Entornos Híbridos de Aprendizaje: 2-3					
8	Programa Gestión Docente para Aumento de Cobertura y Calidad Educativa en Entornos Híbridos de Aprendizaje					
9	Programa Inducción Corresponsabilidad de Padres de Familia en Entornos Híbridos de Aprendizaje					
10	Programa Corresponsabilidad de Estudiantes en Entornos Híbridos de Aprendizaje					
11	Programa Adecuación de Centros Escolares para Entornos Híbridos de Aprendizaje con apoyo de municipalidades					
12	Coordinación intersectorial con otros ministerios y entidades: MIDES, MSPAS, MINECO, MINTRAB, MAGA, Gobierno Electrónico					
13	Programa Alianza Público-Privado para la Conectividad Educativa					

Fuente: elaboración propia con base a la Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados (MINFIN; SEGEPLAN, 2013).

3 Etapa de Diseño

En esta etapa, según la Guía conceptual de Gestión por resultados (Segeplan 2013), es el momento de determinar, sobre la base de la evidencia encontrada ¿cuál es el cambio que se desea efectuar en las condiciones de vida del ciudadano?, ¿cómo se va a lograr ese cambio deseado? Es el momento de realizar el diseño de la estrategia.

3.1 Modelo Lógico de la Estrategia

Habiendo concluido el proceso del modelo prescriptivo, se procede a diseñar el modelo lógico pertinente para atender la condición de interés identificada en las primeras fases de este proceso, este modelo, es la forma sistemática de presentar las relaciones entre acciones, productos y los resultados que se espera alcanzar en el tiempo previsto.

Tomando en cuenta que las intervenciones (productos) son un conjunto estandarizado de bienes y servicios, que contribuyen al logro de los resultados estratégicos al ser entregados a la población⁸, en este apartado se incluyen aquellas intervenciones (productos) y acciones estratégicas que permitirán el logro de las metas y los resultados establecidos, organizadas según el modelo y de acuerdo con las líneas estratégicas relacionadas.

Además de estas intervenciones detalladas, en un horizonte de mediano y largo plazo, como parte de la estrategia de transición gradual a entornos híbridos de aprendizaje, se sugiere un conjunto de intervenciones potencialmente eficaces para seguir avanzando en las metas de cobertura en el sistema educativo nacional, según la evidencia aportada por los modelos conceptual, explicativo, los caminos causales críticos y los modelos prescriptivos, incluyendo las necesidades de adaptación derivada de la pandemia del COVID-19. Se trata de las siguientes:

⁸Guía Conceptual de Planificación y Formulación Presupuestaria Orientada a Resultados

Ilustración 1

Resumen de intervenciones potencialmente eficaces para distintos niveles del sistema educativo nacional

Red causal	Resultados intermedios/Inmediatos	Indicadores	Intervenciones principales	
			PEI 2024	2025-3032
Red 1. Estudiantes con bajo desarrollo cognitivo afectado por vulnerabilidades de salud y del entorno socio-familiar.				
Resultado Institucional o de Política	Resultado Intermedio /inmediato	Indicador	Intervención estratégica	Intervención potencialmente efectiva
PGG: Para el año 2023 se ha incrementado la tasa neta de cobertura en el nivel preprimario RI: Para el 2024, se ha incrementado la tasa de variación acumulada de la matrícula oficial de preprimaria PGG: Para el año 2023 se ha incrementado la tasa neta de cobertura en el nivel primario	RI1.1 Al 2023, 50 % de padres y madres de familia de niños y niñas de los niveles inicial, preprimaria y primaria, inscritos reciben servicios de consejería sobre alimentación saludable, hábitos higiénicos y cuidados psicoafectivos.	% de padres y/o encargados de familia de niños y niñas de los niveles inicial, preprimaria y primaria, inscritos que participan en servicios de consejería del Programa Acompáñame a Crecer.	Programas de apoyo Programa Acompáñame a Crecer: consejería de padres sobre alimentación y cuidados infantiles, en coordinación intersectorial con otros ministerios clave: MIDES, SESAN, MSPAS, MAGA. Intervenciones AME/GLE: A1. Centros Departamentales de Referencia y Capacitación para Educación Inicial con enfoque Inclusivo y Pertinencia cultural. A5. Certificación de competencias laborales de profesionales para mantener estándares de calidad en la atención integral de la niñez menor de 4 años.	Programa Acompáñame a crecer: alimentación y consejería de padres sobre cuidados infantiles, en coordinación intersectorial con otros ministerios clave: MIDES, SESAN, MSPAS, MAGA.

Red causal	Resultados intermedios/inmediatos	Indicadores	Intervenciones principales	
			PEI 2024	2025-3032
RI: Para el 2023, se ha incrementado la atención a niños con desarrollo integral Temprano				
Red 2. Adultos encargados con escaso compromiso e implicación en la educación de sus hijos e hijas				
PGG/RI: Para el año 2023 se ha incrementado la inversión en servicios de alimentación escolar	RI2.1 Al 2024, el 50 % de las OPF capacitadas sobre buenas prácticas de alimentación y nutrición y estrategias de apoyo al aprendizaje de estudiantes de entornos híbridos.	% de OPF capacitadas sobre buenas prácticas de alimentación y nutrición y estrategias de apoyo al aprendizaje de estudiantes en entornos híbridos.	Programa Alimentación escolar Programa Gestión educativa Intervenciones AME/GLE: A.3. Cocinas remozadas A4. Promoción seguridad alimentaria nutricional – hábitos saludables con OPF	Programa Servicios de Apoyo a Familias para acompañar el proceso educativo de los estudiantes: aprendizaje en entornos híbridos y mitigación de impacto de trabajo infantil y de cuidados en educación escolar.
PGG: Para el año 2023 se ha incrementado la cobertura de seguro médico escolar a 3 millones de niños	RI2.2 Al 2032, el 50 % de las OPF implementan estrategias para mitigar el impacto del trabajo infantil y el trabajo de cuidados familiares en la educación escolar niños, las niñas y los jóvenes.	% de OPF que implementan estrategias de mitigación de impacto de trabajo infantil y trabajo de cuidados familiares en educación escolar de niños, niñas y jóvenes.	Intervenciones AME/GLE: G5. Brigadas de apoyo psicosocial para estudiantes y docentes orientadas a mitigar impacto de trabajo infantil y trabajo de cuidados familiares	

Red causal	Resultados intermedios/Inmediatos	Indicadores	Intervenciones principales	
			PEI 2024	2025-3032
Red 3. Limitada oferta de servicios de educación de calidad en poblaciones en situación de vulnerabilidad				
	Al 2024, el 50 % de los edificios escolares de educación primaria, básicos y diversificados se habrán acondicionados para entornos híbridos de aprendizaje.	% de edificios escolares acondicionados para servicios de educación en entornos híbridos de aprendizajes en niveles primaria, básicos y diversificados.		Programa Adecuación de centros escolares a entornos híbridos de aprendizaje
Para el año 2023 se ha incrementado en 8,000 el número de maestros	Para el 2023, se ha incrementado en un 10% el número de docentes bilingües contratados para educación inicial en departamentos priorizados.	% de incremento de docentes bilingües contratados para educación inicial en departamentos priorizados con respecto cantidad de docentes en ciclo 2021.	Programa Gestión docente para incremento de cobertura en educación inicial	NA
	RI3.2 Al 2032, se habrá avanzado un 60 % en la adecuación del CNB de educación primaria, básicos y diversificados para entornos híbridos de aprendizaje	% de avances en la adecuación del CNB de primaria, básicos y diversificados para entornos híbridos de aprendizaje	Intervenciones AME/GLE: C1. Revisión y actualización del CNB C2. Adaptación del CNB para la respuesta educativa en situaciones de emergencia (sociales, naturales, sanitarios y/o antropogénicos)	Programa Adecuación curricular para entornos híbridos de aprendizaje

Red causal	Resultados intermedios/inmediatos	Indicadores	Intervenciones principales	
			PEI 2024	2025-3032
	Al 2024, se habrá incremento en un 10 % el Índice de capacidades de gestión del ciclo de la política educativa orientada a resultados. ⁹	% de incremento de capacidades de gestión del ciclo de la política educativa: planificación, presupuesto, producción y logística. (Índice de efectividad)	NA	
Para el año 2023 se ha incrementado el número de maestros graduados de licenciatura	Al 2023, el 80 % de los docentes en servicio en los niveles de educación primaria, básicos y diversificado habrán sido capacitados para trabajar en entornos híbridos de aprendizaje.	docentes en servicio en educación primaria, básicos y diversificados capacitados en entornos híbridos.	Intervenciones AME/GLE: C4. Formación de 7500 docentes para incrementar sus competencias digitales y aplicación de la innovación tecnológica para su autoformación y los procesos de aprendizaje de los estudiantes C5. Sistematización de prácticas pedagógicas exitosas en el modelo híbrido implementadas durante la pandemia.	Programa Gestión docente para aprendizaje en entornos híbridos: primaria, básicos y diversificados.

⁹ Actualmente el índice se ha medido únicamente para el programa de alimentación, para dar seguimiento requiere replicar la metodología a la gestión completa de MINEDUC.

Red causal	Resultados intermedios/inmediatos	Indicadores	Intervenciones principales	
			PEI 2024	2025-3032
	RI3.5 Al 2032, se habrá incremento en un 40 % el Índice de capacidades de gestión del ciclo de la política educativa orientada a resultados.	% de incremento en Índice de capacidades de gestión del ciclo de la política educativa: planificación, presupuesto, producción y logística.	Estudio sobre capacidades de GpR en unidades ejecutoras y direcciones departamentales de educación	Programa Gestión del ciclo de política educativa orientada a resultados
Red 4. Familias con limitados ingresos y acceso a otros activos de desarrollo.				
PGG: Para el año 2023 se ha incrementado la tasa de cobertura en el nivel básico PGG: Para el año 2023 se ha incrementado la tasa de cobertura en el nivel diversificado RI: Para el 2022, se ha incrementado en 20.0% la matrícula de los programas	Al 2023, aumenta en un 5 % la tasa de estudiantes en todo el país, con respecto al valor registrado en 2019, que terminan su formación en el Nivel de Educación Media-Ciclo Diversificado, mediante los servicios oficiales del sistema escolar y los programas de educación extraescolar.	% de aumento en la tasa de estudiantes que terminan su formación en ciclo básicos, diversificados y programas de educación extraescolar.		

Red causal	Resultados intermedios/inmediatos	Indicadores	Intervenciones principales	
			PEI 2024	2025-3032
de educación extraescolar de todos los sectores				
	RI4.1 Al 2032, se habrá institucionalizado un mecanismo de coordinación intersectorial para inserción laboral de jóvenes inscritos en sistema escolar y extraescolar y jóvenes migrantes retornados ¹⁰ .	Existencia de estructura de coordinación intersectorial estable con participación de siguientes ministerios: MINECO, MAGA, MINTRAB, Municipalidades, Gobierno Abierto.	Estudios sobre estructuras de coordinación institucional y de coordinación sectorial Intervenciones AME: A6. Entornos virtuales para facilitar la reinserción educativa mediante modalidades de educación extraescolar alternativa y flexible.	Coordinación intersectorial para inserción productiva: MINECO, MINTRAB, MAGA.
	RI4.2 Al 2032, se ha duplicado el número de estudiantes graduados y jóvenes retornados que logran su inserción en el mercado laboral.	No. de estudiantes y jóvenes migrantes retornados insertados en mercado laboral.	Intervenciones AME: G1. Certificación de competencias ocupacionales de la población migrante y retornada	

¹⁰ En el anexo 10 se incorpora el documento: Análisis de las Migraciones en Guatemala y la propuesta de prevención.
En el Anexo 11 se muestra la estrategia de atención a retornados para la reinserción al sistema educativo.

Red causal	Resultados intermedios/inmediatos	Indicadores	Intervenciones principales	
			PEI 2024	2025-3032
			G2. Paquete de materiales de divulgación e implementación de mecanismos de reinserción educativa de migrantes retornados (subsistema escolar y subsistema extraescolar)	
PGG: Para el año 2023 se ha incrementado la cantidad de becas escolares para estudiantes del nivel básico y diversificado	RI4.3 Al 2024, se habrá incremento en un 25 % el número de becas otorgadas a estudiantes de ciclos básicos y diversificados.	% de incremento de estudiantes de ciclo básico y diversificados beneficiados con becas escolares	Programa de Becas escolares	
	RI4.3 Al 2032, se habrá incrementado en un 50 % el uso de las remesas familiares para financiar los servicios educativos de niños, niñas y jóvenes de las familias en situación de vulnerabilidad.	% de incremento en el uso de las remesas familiares para el costeo de servicios educativos de niños, niñas y jóvenes de familias en situación de vulnerabilidad.	NA	
	RI4.5 Al 2032, se habrá logrado un 80 % de cobertura de los servicios de telefonía celular e internet en todo el territorio nacional, gracias a	% de cobertura de servicios de telefonía celular e internet en territorio nacional.	NA	Programa Alianza Público-Privado para la Conectividad Educativa

Red causal	Resultados intermedios/inmediatos	Indicadores	Intervenciones principales	
			PEI 2024	2025-3032
	la Alianza Pública Privada MINEDUC-empresas de telefonía.			



4 Análisis al Marco Político Normativo e Institucional del Sector Oficial de Educación en Guatemala para resolver el problema de cobertura educativa

La Firma de los Acuerdos de Paz, en 1996 (URL - MINUGUA, 1997), constituye uno de los hechos políticos de la historia reciente de Guatemala que ha producido más avances en el desarrollo de la educación en el país, especialmente en cuanto a la actualización del marco político-normativo e institucional y los fundamentos teóricos y pedagógicos del currículo. Entre avances, cabe resaltar los siguientes: i) incremento progresivo, aunque todavía insuficiente, del gasto público en educación; ii) instalación del proceso de Reforma Educativa; iii) Creación del Consejo Nacional de Educación; iv) Diseño del Currículo Nacional Base, centrado en el desarrollo competencias y aprendizajes básicos para la vida.

Además de las reformas derivadas de los Acuerdos de Paz, el Estado dispone de un amplio marco político-normativo vigente, incluyendo compromisos internacionales, normas constitucionales, legislación específica, planes nacionales de desarrollo y planes institucionales.

Orientando los propósitos de este documento en cuanto al tema de educación, se hace énfasis en lo regulado en la siguiente normativa:

4.1 4.1 Constitución Política de la República de Guatemala

En materia constitucional, como norma jurídica de la más alta jerarquía en el país, se establece en el Título II, Derechos Humanos, Capítulo II, Derechos Sociales, Sección Cuarta, Artículo 71 sobre la obligación del Estado de facilitar educación a todos sus habitantes *“sin discriminación alguna”* (Constitución Política de la República de Guatemala, 1985); así mismo, es importante destacar que también indica que:

“... La educación tiene como fin primordial el desarrollo integral de la persona humana, el conocimiento de la realidad y cultura nacional y universal. Se declaran de interés nacional la educación, la instrucción, formación social...” (Art. 72).

En cuanto gratuidad, becas, créditos educativos, educación obligatoria, pero muy especialmente, lo relacionado con la promoción de la educación especial, diversificada y extraescolar, la constitución detalla que:

“... Los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica, dentro de los límites de edad que fije la ley. La educación impartida por el Estado es gratuita. El Estado proveerá y promoverá becas y créditos educativos. 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 extraescolar (Art. 74).

4.2 4.2 Decreto 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo

Posterior en jerarquía a la Constitución Política de la República de Guatemala, se encuentra la Ley del Organismo Ejecutivo (Congreso de la República de Guatemala, 1997), la cual, en su artículo 1º, *“... Desarrolla los preceptos constitucionales sobre la organización, atribuciones y funciones del Organismo Ejecutivo”*.

Por lo anterior, es importante mencionar que dicha ley establece en su artículo 33 que, al Ministerio de Educación, *“...Le corresponde lo relativo a la aplicación del régimen jurídico concerniente a los servicios escolares y extraescolares para la educación de los Guatemaltecos”*; para ello detalla ocho funciones, entre las que se resalta:

c) 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.

4.3 4.3 Decreto 12-91 Ley de Educación Nacional

La Ley de Educación Nacional, a nivel sectorial, regula todo lo relativo al servicio público y privado de la educación, integrando en su Artículo 6º el Sistema Educativo Nacional en Subsistema de Educación Escolar y Subsistema de Educación Extraescolar o Paralela (Congreso de la República de Guatemala, 1991), motivo por el cual, inmediatamente posterior a la Ley del Organismo Ejecutivo, es importante mencionar este cuerpo legal. Entre los aspectos a resaltar, se observa en su exposición de motivos, Considerando Quinto, un aspecto esencial en relación con la ampliación de cobertura educativa, el cual dice:

“Que el sistema democrático requiere que la educación nacional extienda progresivamente los servicios educativos empleando con probidad todos los recursos humanos y económicos y efectuando una adecuada distribución de los ingresos ordinarios del Presupuesto General del Estado para la educación a fin de ofrecer iguales oportunidades de los habitantes del país”.

Por tanto, esa cobertura abarca, en su totalidad, el Sistema Educativo Nacional, es decir, tanto el Subsistema de Educación Escolar, como el Subsistema de Educación Extraescolar o Paralela, motivo por el cual es importante destacar los siguientes artículos de dicho cuerpo legal, a continuación:

ARTICULO 28º. Subsistema de Educación Escolar. *Para la realización del proceso educativo en los establecimientos escolares, está organizado en niveles, ciclos, grados y etapas en educación acelerada para adultos, con programas estructurados en los currícula establecidos y los que se establezcan, en forma flexible, gradual y progresiva para hacer efectivos los fines de la educación nacional.*

ARTICULO 29º. Niveles del Subsistema de Educación Escolar. *El Subsistema de Educación Escolar, se conforma con los niveles, ciclos, grados y etapas siguientes:*

1er. Nivel EDUCACIÓN INICIAL

2do. Nivel EDUCACIÓN PREPRIMARIA Párvulos 1,2,3.

3er. Nivel EDUCACIÓN PRIMARIA 1ro. Al 6to. Grados

Educación acelerada para adultos de 1ra. A la 4ta. Etapas.

4to. Nivel EDUCACIÓN MEDIA

Ciclo de Educación Básica

Ciclo de Educación Diversificada

ARTICULO 30º. Definición. *El subsistema de Educación Extraescolar o Paralela es una forma de realización del proceso educativo, que el Estado y las instituciones proporcionan a la población que ha estado excluida o no ha tenido acceso a la educación escolar y a las que habiéndola tenido desean ampliarlas.*

ARTICULO 31º. Características. *La Educación Extraescolar o Paralela, tiene las características siguientes:*

- 1. Es una modalidad de entrega educacional enmarcada en principios didáctico-pedagógicos.*
- 2. No está sujeta a un orden rígido de grados, edades ni a un sistema inflexible de conocimientos.*
- 3. Capacita al educando en el desarrollo de habilidades sociales, culturales y académicos.*

ARTICULO 32º. Modalidades Desescolarizadas. *El Ministerio de Educación promoverá la organización y funcionamiento de servicios que ofrezcan modalidades de alternancia, de enseñanza libre y educación a distancia. Su funcionamiento se normará en el reglamento de esta ley.*

En cuanto a Educación Inicial, se establecen los siguientes artículos:

Artículo 43. Definición. *Se considera educación inicial, la que comienza desde la concepción del niño, hasta los cuatro años; procurando su desarrollo integral y apoyando a la familia para su plena formación...”*

Artículo 44. Finalidades. *Son finalidades de la Educación inicial: (a) Garantizar el desarrollo pleno de todo ser humano desde su concepción, su existencia y derecho a vivir en condiciones familiares y ambientales propicias, ante la responsabilidad el Estado. (b) Procurar el desarrollo psicobiosocial del niño mediante programas de atención a la madre en los periodos pre y postnatal, de apoyo y protección a la familia...”*

En relación con Becas, Bolsas de Estudio y otras prestaciones favorables, el Artículo 33, numeral 18, indica que es una obligación del Estado “... Otorgar bolsas de estudio, becas, créditos educativos y otros beneficios que la ley determine”. Así como en el artículo 39, se indica que es un derecho de los educandos “... Optar a becas, bolsas de estudio y otras prestaciones favorables”.

Por su parte, los Programas de Apoyo, como pueden ser el Programa de Alimentación Escolar; Seguro Médico Escolar, el artículo 78 de la Ley de Educación Nacional establece que “... El Ministerio de Educación creará y promoverá programas de apoyo para mejorar la salud, nutrición y recreación de los educandos de todos los niveles obligatorios”.

No menos importante es lo que se refiere a Infraestructura Escolar, ya que en el mismo artículo 33, numeral 26, indica que es obligación del Estado “... Dotar a todos los centros educativos oficiales de la infraestructura, mobiliario escolar y enseres necesarios para el buen desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje”.

4.4 Decreto 42-2001 Ley de Desarrollo Social

Este cuerpo legal es importante de destacar, debido a que es la ley que establece los principios, procedimientos y objetivos que deben ser observados para que el desarrollo nacional y social genere también un desarrollo integral, familiar y humano (Congreso de la República de Guatemala, 2001).

En su Sección III, Política de Desarrollo Social y Población, en Materia de Educación, se destacan los artículos siguientes:

Artículo 27. Educación. “...*Todas las personas tienen derecho a la educación y de aprovechar los medios que el estado pone a su disposición para su educación, sobre todo de los niños y adolescentes. La educación es un proceso de formación integral del ser humano para que pueda desarrollar en amor y en su propia cosmovisión las relaciones dinámicas con su ambiente, su vida social, política y económica dentro de una ética que le permita llevar a cabo libre, consciente, responsable y satisfactoriamente, su vida personal familiar y comunitaria...*”

Artículo 28. Incorporación y permanencia escolar. “... *El Estado promoverá por medio del Ministerio de Educación, en coordinación con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y otras dependencias de Gobierno, 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...*”

Es de suma importancia hacer mención a la Sección IV, Política de Desarrollo Social y Población en Materia de Migración, ya que en su Artículo 35, Migración, Salud y Educación se indica que:

“... *El Estado promoverá, por medio de los Ministerios de Salud Pública y Asistencia Social y de Educación y otras entidades del sector público relacionadas con la materia, que las personas trabajadoras migrantes y sus familias tengan acceso a los servicios de salud y educación y otros servicios básicos que mejoren sus condiciones de vida en las localidades de residencia temporal*”.

4.5 Decreto 11-2002 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Este marco legal, impulsa el Sistema de Consejos de Desarrollo como el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica,

pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca, con el propósito de organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada (Congreso de la República de Guatemala, 2002).

Entre sus disposiciones generales, se encuentra el Artículo 28 sobre educación, el cual indica que:

“... El Sistema de Consejos de Desarrollo, en coordinación con el Ministerio de Educación, también impulsará la inclusión en los programas educativos de contenido referentes a la estructura y funcionamiento del Sistema de los Consejos de Desarrollo en los idiomas de los pueblos maya, garífuna y xinca”.

4.6 4.6 Decreto 12-2002 Código Municipal

Este marco legal, tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales determinadas en este Código, pero, además, el contenido de las competencias que correspondan a los municipios en cuanto a las materias que éstas regulen, por ejemplo, educación (Congreso de la República de Guatemala, 2002).

En su Título V Administración Municipal, Capítulo I Competencias municipales, Artículo 70, se indica que son competencias delegadas al municipio, las siguientes relacionadas con educación:

- Gestión de la educación preprimaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe;
- Construcción y mantenimiento de edificios escolares.

4.7 4.7 Decreto 19-2003 Ley de Idiomas Nacionales

Esta ley indica que *“el Estado de Guatemala reconoce, promueve y respeta los idiomas de los pueblos Mayas, Garífuna y Xinca”* (Congreso de la República de Guatemala, 2003); por lo tanto, corresponde al Sistema Educativo Nacional, tanto en los ámbitos público y privado, aplicar en todos los procesos,

modalidades y niveles, el respeto, promoción, desarrollo y utilización de los idiomas Mayas, Garífuna y Xinca, conforme a las particularidades de cada comunidad lingüística.

4.8 Decreto 27-2003 Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia

La Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, es un instrumento jurídico de integración familiar y promoción social, que persigue lograr el desarrollo integral y sostenible de la niñez y adolescencia guatemalteca, dentro de un marco democrático e irrestricto respeto a los derechos humanos, considerando “... niño o niña a toda persona desde su concepción hasta que cumple trece años de edad, y adolescente a toda aquella desde los trece hasta que cumple dieciocho años de edad” (Congreso de la República de Guatemala, 2003).

En su sección II, Derecho a la Educación, Cultura, Deporte y Recreación, establece la educación integral definida a continuación:

“... Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir una educación integral de acuerdo con las opciones éticas, religiosas y culturales de su familia. Esta deberá ser orientada a desarrollar su personalidad, civismo y urbanidad, promover el conocimiento y ejercicio de los derechos humanos, la importancia y necesidad de vivir en una sociedad democrática con paz y libertad de acuerdo a la ley ya la justicia, con el fin de prepararles para el ejercicio pleno y responsable de sus derechos y deberes, asegurándoles: a) Igualdad de condiciones para el acceso y permanencia en la escuela. b) El respeto recíproco y un trato digno entre educadores y educandos. c) La formación de organizaciones estudiantiles y juveniles con fines culturales, deportivos, religiosos y otras que la ley no prohíba” (Artículo 36).

La presente ley, también enfatiza sobre la educación pública, estableciendo que ésta “... deberá ser gratuita, laica y obligatoria hasta el último grado de diversificado”. (Artículo 37); así como que el Estado “... deberá garantizar el derecho a la educación multicultural y multilingüe, especialmente en las zonas de población mayoritariamente maya, garífuna y Xinca” (Artículo 38).

Específicamente, en cuanto a interpretación de cobertura educativa, indica que *“... El Estado deberá desarrollar los mecanismos necesarios para que los niños, niñas y adolescentes del área rural tengan acceso a la educación, mediante programas adecuados a su realidad geográfica, étnica y cultural”* (Artículo 39).

Con relación a la discapacidad, se indica que *“... El Estado deberá asegurar el derecho de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad a recibir cuidados especiales gratuitos. Dicho derecho incluye el acceso a programas de estimulación temprana, educación, servicios de salud, rehabilitación, esparcimiento, así como la preparación para el trabajo, para lo cual promoverá, si no contara con estos servicios, su creación. Si fuera necesario y dentro de sus posibilidades, los referirá a centros privados, según el trámite administrativo establecido”* (Artículo 47).

4.9 Decreto Número 7-99 Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer

La presente ley se basa en el reconocimiento del carácter pluricultural y multilingüe de la Nación guatemalteca y se fundamenta en los principios constitucionales de respeto por la libertad, la dignidad, la vida humana, y la igualdad ante la ley (Congreso de la República de Guatemala, 1999), con el propósito de:

- a) *Promover el desarrollo integral de la mujer y su participación en todos los niveles de la vida económica, política y social de Guatemala.*
- b) *Promover el desarrollo de los derechos fundamentales que, con relación a la dignificación y promoción de la mujer, se encuentran establecidos en la Constitución Política de la República, las convenciones internacionales de derechos humanos de las mujeres, y los planes de acción emanados de las conferencias internacionales sobre la temática de la mujer, correspondiendo tal promoción a las instituciones públicas y privadas en lo que fueren aplicables.*

Por lo anterior, en su Artículo 9, se establecen acciones y mecanismos que garanticen la equidad en la educación, por lo 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”.

Para lo cual, el Sistema Educativo Nacional desarrollará los siguientes mecanismos, entre los cuales se resaltan los relacionados a cobertura educativa:

- a) Extender y ampliar la cobertura escolar en todos los niveles para incrementar el acceso y permanencia de las mujeres a la educación en los distintos niveles del sistema.
- b) Proporcionar a las estudiantes indígenas, la opción de continuar utilizando en el ámbito escolar, la indumentaria y atuendos que les corresponde por su pertenencia cultural.
- c) Garantizar a la mujer, igualdad de oportunidades y facilidades en la obtención de becas, créditos educativos y otras subvenciones.
- d) Reducir la tasa de deserción escolar de las mujeres y realizar programas para aquellas que hayan abandonado prematuramente los estudios.

4.10 4.10 Acuerdo Gubernativo 225-2008 Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Educación

El propósito del Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Educación, *“... es establecer la estructura orgánica interna, así como las funciones y los mecanismos de coordinación del Ministerio de Educación”* (Ministerio de Educación, 2008).

Por lo anterior, es importante identificar a las Direcciones Generales que tienen a cargo los subsistemas educativos, según se estipula en los siguientes artículos:

Artículo 7.- Dirección General de Gestión de Calidad Educativa. *La Dirección General de Gestión de Calidad Educativa, la que podrá denominarse con las siglas -DIGECADE-, es la dependencia del Ministerio de Educación responsable de velar por la implementación del currículo nacional base, en cada uno de los niveles educativos del subsistema escolar.*

Entre las funciones más destacadas de la DIGECADE, se observan las siguientes:

- a) *Establecer y definir las modalidades de entrega pedagógica y de gestión del servicio educativo del subsistema escolar formal, de acuerdo con el currículo general base.*
- b) *Establecer los criterios para formar, capacitar y profesionalizar al personal docente y directivo escolar de los centros educativos escolares.*
- c) *Proponer en coordinación con la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural los lineamientos para el acompañamiento pedagógico en el aula que deberán desarrollar las Direcciones Departamentales de Educación.*

En contraposición, la responsabilidad de “... proveer el proceso educativo a los niños y jóvenes en sobre edad, con modalidades diferentes a las del subsistema escolar formal” (Artículo 12), recae en la Dirección General de Educación Extraescolar, a través de las siguientes atribuciones:

- a) *“Proponer los lineamientos generales y estrategias de educación extraescolar, dentro del marco de la política general de Ministerio, garantizando su calidad y cobertura;*
- b) *Establecer y definir las modalidades de entrega pedagógica y de gestión del servicio educativo del subsistema extraescolar;*
- c) *Coordinar el adecuado funcionamiento de los sistemas de educación extraescolar, ajustándolos a las diferentes realidades y regiones lingüísticas, en coordinación con la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural y Dirección General de Gestión de la Calidad Educativa;*
- d) *Coordinar los programas y proyectos de educación extraescolar, en todos los niveles y modalidades educativas, con el propósito de coadyuvar a la ampliación de la cobertura y la diversificación;*
- e) *Promover y apoyar el desarrollo de los proyectos educativos institucionales en cada uno de los centros dentro del subsistema de educación extraescolar y modalidades;*

f) Implementar el curriculum nacional de la educación para la población extraescolar del país”.

Con base en este fundamento legal y el marco conceptual y pedagógico especializado, la Dirección General de Educación Extraescolar (DIGEEX), implementa en la actualidad cinco programas dirigidos a la población de jóvenes de 13 y más años de edad y adultos en general, localizada en los 22 departamentos del país.

La metodología empleada mezcla estrategias semipresenciales, con apoyo de tutores o capacitadores, y estrategias a distancia, mediante el uso de medios tecnológicos (correo, radio, internet, telefonía) y materiales didácticos, así como un énfasis en el autoaprendizaje de los estudiantes orientado con guías pedagógicas. La programación (días y horarios) se ajustan a las necesidades de los participantes, pero por lo general corresponden a fines de semana.¹¹ Las características principales de los programas son las siguientes:¹²

- **Programa de Educación de Adultos por Correspondencia (PEAC):** creado en 1973, este programa ofrece la oportunidad de concluir estudios del Nivel de Educación Primaria en un período de dos años. Está dirigido a jóvenes y adultos que, por factores laborales, responsabilidades familiares, bajos recursos económicos o distancia geográfica no han concluido su formación, tal como se explica en el capítulo 2. El programa se implementa con base en un sistema de aprendizaje vinculado a la vida y al trabajo, respondiendo a las necesidades de formación de la población y su desarrollo de competencias básicas y específicas, personales, sociales y laborales. El estudiante puede escoger entre la modalidad semipresencial o a distancia. Su organización, calendario y horarios son flexibles, pudiendo iniciar en cualquier época del año según las necesidades de los estudiantes. El programa está facilitado por los técnicos del programa en servicio, o bien por municipalidades, fundaciones, asociaciones o actores no gubernamentales de cada localidad (Ministerio de Educación, 1973)

¹¹ DIGEEX. Portal de MINEDUC. <http://digeex.mineduc.gob.gt/portal/index.php/en/>

¹² Vice despacho de Educación Extraescolar y Alternativa. MINEDUC. Descripción de programas. Septiembre de 2020.

- **Programa Modalidades Flexibles para la Educación Media:** creado en 2011, el programa ofrece a jóvenes de 15 años en adelante realizar sus estudios en el Ciclo Básico y de 17 años en adelante sus estudios en el Ciclo Diversificado, obteniendo el título de Bachiller en Ciencias y Letras con Orientación en Productividad y Emprendimiento (Ministerio de Educación, 2011). El programa está dirigido a jóvenes y adultos ubicados en el área rural y urbano marginal, principalmente quienes presentan altos índices de rezago escolar y necesidades, intereses y expectativas de estudios de nivel medio con modalidad semipresencial y a distancia. La gestión actual del programa se realiza a través de los Centros de Educación Extraescolar (CEEX) o bien mediante convenios con municipalidades y organizaciones de sociedad civil, incluyendo Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES).
- **Programa Nacional de Educación Alternativa (PRONEA):** creado en 2017, tiene el propósito de facilitar oportunidades educativas en los niveles de educación primaria y educación media, en modalidades semipresenciales y a distancia, priorizando uso de tecnologías de información. Además, ofrece servicios de evaluación por suficiencia y certificación de competencias de personas que se encuentren en el país y población migrante, en el marco de la educación extraescolar del nivel de educación primaria y nivel medio, a través de las Direcciones Departamentales de Educación (DIDEDUC) y programas respectivos (Ministerio de Educación, 2017).
- **Programa Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana (CEMUCAF):** creado en 1971, este programa ofrece capacitación y formación complementaria para la mejora y actualización de competencias para el trabajo, desarrollo de habilidades blandas y el emprendimiento. Los cursos que se ofrecen están organizados en tres niveles: Nivel 1, destinado a jóvenes y adultos con estudios de primaria incompleta o completa; Nivel 2, jóvenes y adultos con estudios de nivel medio completo o incompleto; Nivel 3, jóvenes y adultos con ciclo diversificado completo o incompleto. La gestión de los centros está a cargo de actores locales como municipalidades, organizaciones de sociedad civil, empresas, personas particulares, entre

otros, quienes proveen espacios físicos y medios materiales para su funcionamiento (Ministerio de Educación, 1971).

- **Sistema de Certificación de Competencias (SCC):** implementado por Dirección General de Educación Extraescolar (DIGEEX) desde el año 2018, este programa ofrece la certificación de competencias laborales adquiridas por la experiencia de las personas a lo largo de su vida en distintos oficios y ocupaciones, con el propósito de contribuir a generar oportunidades que contribuyan a su desarrollo sociolaboral, incluyendo dignificación del empleo y mejoras en sus condiciones de vida y autoestima (Ministerio de Educación, 2018).

A continuación, se detalla la fecha, nombre, normativa legal y una breve descripción de la normativa de cada uno de los programas de la Dirección General de Educación Extraescolar.

Tabla 7 Marco político normativo del Subsistema de Educación Extraescolar

Marco político-normativo del subsistema de educación extraescolar			
1	1971	Programa Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana (CEMUCAF). Acuerdo Gubernativo 319-71.	Crea el servicio y establece los lineamientos técnicos, pedagógicos y administrativos de entrega: objetivos, población destinataria, gestión, niveles de formación y modalidades.
2	1973	Programa de Educación de Adultos por Correspondencia (PEAC). Acuerdo Gubernativo No. 75-1973	Define y regula los lineamientos y las normas de la prestación de los servicios del programa. Entre otros: objetivos, modalidad, población.
3	2011	Programa Modalidades Flexibles para la Educación Media. Acuerdo Ministerial No. 785-2011.	Define y regula los lineamientos y las normas de la prestación de los servicios del programa. Entre otros: objetivos, modalidad, población.
4	2017	Programa Nacional de Educación Alternativa (PRONEA) Acuerdo Ministerial No. 3852-2017	Define y regula los lineamientos y las normas de la prestación de los servicios del programa. Entre otros: objetivos, modalidad, población.

Fuente: Modelo Lógico "Incremento de la atención del subsistema de educación extraescolar a los jóvenes entre 13-29 años de edad que están fuera del sistema educativo nacional" (2020).

4.11 Decreto Número 32-2005 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y su Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Esta ley representa un esfuerzo de integración y cohesión de todas las iniciativas anteriormente realizadas por múltiples actores nacionales. Es importante resaltar que la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional debe orientar y cohesionar los esfuerzos del gobierno y dar la dirección al Estado en este tema de vital importancia.

Por lo anterior, el propósito de la Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional, es el de proporcionar un marco estratégico coordinado y articulado, eficiente y permanente, entre el sector público, sociedad civil y organismos de cooperación internacional, que permita garantizar la Seguridad Alimentaria y Nutricional, entendida como el derecho de la población a tener, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades nutricionales, de acuerdo a sus valores culturales y con equidad de género, a fin de llevar una vida activa y sana para contribuir al desarrollo humano, sostenible, y el crecimiento económico y social de Guatemala.

El sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Congreso de la República de Guatemala, 2005), en su Artículo 8, se indica que éste está conformado por tres niveles de acción, siendo éstos:

- a) Nivel de dirección y decisión política, constituido por el Consejo Nacional de SAN.
- b) Nivel de coordinación y planificación técnica, constituido por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República.
- c) Nivel de ejecución, conformado por las instituciones o entes responsables de la ejecución directa de las acciones en seguridad alimentaria y nutricional en todos los niveles.

En su Capítulo III, Del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -CONASAN-, Artículo 13, se indica que éste está integrado por las siguientes representaciones institucionales:

- El Vicepresidente de la República, quien lo preside;

- El Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional, quien actuará como Secretario del Consejo;
- El Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación;
- El Ministro de Economía;
- El Ministro de Salud Pública y Asistencia Social;
- El Ministro de Educación;
- El Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda;
- El Ministro de Ambiente y Recursos Naturales;
- El Ministro de Trabajo y Previsión Social;
- El Ministro de Finanzas Públicas;
- El Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia;
- La Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente;
- Dos representantes del Sector Empresarial;
- Cinco representantes de la Sociedad Civil.

Por lo anterior, se interpreta que el Ministro de Educación, es integrante del Nivel de dirección y decisión política del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Resaltan como principales atribuciones del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CONASAN-, las siguientes:

- Estudiar y aprobar políticas, planes y estrategias de SAN y velar por la disponibilidad y asignación de recursos humanos y financieros para hacer efectiva su implementación;
- Unificar criterios sobre estrategias para afrontar el problema alimentario y nutricional en forma integral y sistemática, fortaleciendo las diversas formas productivas de productos tradicionales como maíz y frijol en el marco de la interculturalidad, definiendo las responsabilidades y compromisos de los sectores involucrados, entre otros.

4.12 Decreto 16-2017 Ley de Alimentación Escolar

Este marco legal, tiene por objeto garantizar la alimentación escolar, promover la salud y fomentar la alimentación saludable de la población infantil y adolescente que asiste a establecimientos escolares públicos o privados con la finalidad que aprovechen su proceso de enseñanza aprendizaje y la formación de hábitos alimenticios saludables de los estudiantes, a través de acciones de educación alimentaria y nutricional y el suministro de alimentos de los estudiantes durante el ciclo escolar (Congreso de la República de Guatemala, 2017).

Según lo establecido en el Artículo 4, le corresponde al Estado

“... Garantizar que, en la escuela, el niño y el adolescente tengan el acceso oportuno a la cantidad de alimento que sea necesario para su desarrollo saludable, tomando en consideración que están expuestos a condiciones socioeconómicas y ambientales desfavorables”.

La ley también especifica que:

El Ministerio de Educación será el ente rector del programa de Alimentación Escolar y podrá trabajar en coordinación con otros Ministerios y entidades en temáticas de competencia específica. Le compete la regulación, planificación y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas al Programa de Alimentación Escolar. Podrá suscribir los convenios necesarios con otras instituciones y con los actores involucrados en la temática para la implementación de la presente Ley. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación tendrán competencias específicas establecidas por esta Ley. Artículo 8.

Ante la implementación del Programa de Alimentación Escolar, es importante destacar que éste debe contribuir al crecimiento y desarrollo de los niños y adolescentes en edad escolar.

Cabe mencionar que, a diferencia de otras leyes, esta cuenta con el Artículo 33, específico en cuanto a asignación presupuestaria, en el que instruye el Ministerio de Finanzas en la elaboración del Presupuesto

General de Ingresos y Egresos de la Nación, en cada período fiscal, deberá asignar un rubro específico de como mínimo cuatro Quetzales diarios (Q.4.00) por beneficiario.

4.13 4.13 Acuerdo Gubernativo 302-2009 Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres -PNPDIM-, y Plan de Equidad de Oportunidades -PEO- 2008-2023

Por medio de la aprobación, sanción y aplicación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres -PNPDIM- y el Plan de Equidad de Oportunidades -PEO- 2008-2023, el Gobierno de la República de Guatemala, se propuso avanzar de forma sustantiva en el proceso de aplicación de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres mayas, mestizas, garífunas y xinkas (Organismo Ejecutivo, 2009).

Por lo anterior, el eje de Equidad Educativa con Pertinencia Cultural de esta política contiene siete ejes políticos, entre estos se destacan 3 específicos de educación y formación:

1. Garantizar la integración y aplicación del principio de equidad entre mujeres y hombres mayas, garífunas, xinkas y mestizos, en los fundamentos de la filosofía, principios, valores y prácticas de la Educación.
2. Garantizar el ingreso, permanencia y cobertura educativa de las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en todos los niveles del sistema de educación nacional priorizando a mujeres sobrevivientes del conflicto armado interno.
3. Garantizar el acceso de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas a programas de formación profesional, científica y tecnológica.

Cabe resaltar del eje político 2, las siguientes actividades establecidas en el PEO 2008-2023:

- a. Establecer procesos y mecanismos de cooperación y coordinación interinstitucional e intersectorial que contribuyan a garantizar programas para ampliar la cobertura y calidad educativa bilingüe y monolingüe para niñas, adolescentes y jóvenes mayas, garífunas, xinkas y mestizas en los distintos niveles del sistema de educación nacional.*

- b. Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial para ampliar la cobertura y calidad educativa para las niñas y adolescentes hasta el nivel primario, básico y diversificado a nivel nacional, con priorización en las niñas, adolescentes y mujeres de la población sobreviviente del conflicto armado interno.*
- c. Crear, promover e implementar programas y proyectos que fortalezcan el ingreso, permanencia, conclusión de ciclos y cobertura educativa de niñas, adolescentes y jóvenes mayas, garífunas, xinkas y mestizas en el sistema educativo, en sus distintos niveles y ámbitos geográficos, priorizando a mujeres sobrevivientes del conflicto armado interno.*
- d. Establecer, fortalecer e implementar programas de educación a distancia que garanticen el acceso a la educación bilingüe e intercultural de las niñas, adolescentes y mujeres jóvenes mayas, garífunas, xinkas y mestizas al sistema educativo nacional.*
- e. Crear, ampliar, mejorar y aplicar los programas integrales de apoyo e incentivos a las familias cuyas niñas, adolescentes y jóvenes mayas, garífunas, xinkas y mestizas que estén en edad escolar, a fin de garantizar su acceso, permanencia y egreso de la escuela en cada ciclo escolar completo, con énfasis en las áreas con más alta ruralidad, priorizando a mujeres sobrevivientes del conflicto armado interno.*
- f. Fortalecer y aplicar programas específicos de educación en los procesos de movilización productiva de las familias, a fin de garantizar el acceso y permanencia en la educación de las niñas, adolescentes y jóvenes rurales mayas, garífunas, xinkas y mestizas priorizando a mujeres sobrevivientes del conflicto armado interno.*

Es importante destacar que el Ministerio de Educación es corresponsable junto a otras entidades en su implementación.

4.14 4.14 Acuerdo Gubernativo 143-2014 Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación racial.

Esta política es un instrumento que da lineamientos a la institucionalidad pública del Estado sobre cómo abordar el tema de la discriminación y el racismo a través de acciones estratégicas; por lo tanto, su objetivo

es implementar acciones orientadas a la construcción del Estado plural a través de la identificación y eliminación de los mecanismos del racismo y la discriminación racial (Organismo Ejecutivo, 2014).

Su propósito es contribuir al tránsito de un Estado homogéneo y monocultural, hacia un Estado plural con el fin de que los pueblos indígenas no padezcan de ningún tipo de discriminación racial, ni exclusión económico-social y se sientan reconocidos en igualdad de derechos ciudadanos a partir de su cultura.

Por lo anterior, dicha política se ha propuesto cubrir seis ejes, entre estos, el eje número cinco de “Igualdad de acceso a servicios del Estado, particularmente en educación, salud, vivienda y empleo”.

Entre las acciones del eje de “Igualdad de acceso a servicios del Estado, particularmente en educación, salud, vivienda y empleo”, se resaltan las siguientes acciones estratégicas, referentes a cobertura:

- Ampliar la cobertura de la educación pública en todos los niveles, con énfasis en la educación secundaria, especialmente en las áreas rurales y con población mayoritariamente indígena.
- Aumentar el número de becas y focalizar el apoyo económico directo a las familias más necesitadas, para que más estudiantes indígenas, especialmente niñas, completen la primaria y accedan a la secundaria
- Ampliar la cobertura y la calidad de la educación bilingüe e intercultural a toda la primaria y en todas las regiones del país.
- Desarrollar estrategias e implementar programas que contribuyan a la promoción y continuación de los estudios de la población rural e indígena y permitan eliminar paulatinamente las barreras del acceso a la educación.

4.15 El Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032 (PND)

El PND, prioriza el 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 (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano CONADUR; Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, 2014)

El eje de “Bienestar para la Gente” define que es necesario

“Garantizar a las personas el acceso a la protección social universal, servicios integrales de calidad en salud y educación, servicios básicos, habilidades seguras, acceso a alimentos y capacidad de resiliencia, para asegurar la sostenibilidad de sus medios de vida mediante intervenciones de política pública universales, pero no estandarizadas, que reconocen las brechas de inequidad y las especificaciones étnico-culturales.”

Este eje, en materia educativa, establece las siguientes prioridades:

- a) Garantizar a la población entre 0 y 18 años el acceso a todos los niveles del sistema educativo;
- b) organizar y promover los procesos de alfabetización que permitan incorporar a la totalidad de jóvenes comprendidos entre los 15 y los 30 años a la cultura de la lecto-escritura.

A continuación, se presentan las metas y los resultados de los ejes mencionados:

Figura 10 Metas y resultados del Plan de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 (PND)

Meta: Universalizar la educación inicial, preprimaria, primaria, media (ciclo básico y ciclo diversificado) y ampliar el acceso a la educación superior, reconociendo las especificidades de género y las necesidades diferentes de los territorios y las poblaciones indígenas y rurales.

Resultado: En el año 2032 la población en edad escolar (0 a 18 años) ha completado con éxito cada uno de los niveles educativos que le corresponde, de acuerdo con su edad.

Resultado: En el año 2032 los servicios educativos se desarrollan con las condiciones de infraestructura, equipamiento y tecnología suficientes y pertinentes, para garantizar la cobertura universal en todos los niveles educativos.

Meta: Elevar la calidad del proceso educativo para asegurar que todas las personas sean sujetos de una educación pertinente y relevante.

Fuente: Plan estratégico Institucional 2020-2024 (Ministerio de Educación , 2020).

4.16 4.16 Acuerdo Gubernativo 45-2020 Creación de la Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico

La importancia de este instrumento recae en cuanto a que repara en el flagelo que sufren los ciudadanos debido a la ineficiencia, retraso y costos asociados a los trámites necesarios para acceder a los servicios del Estado; sin mencionar, la pérdida de productividad debido al tiempo que se invierte y los costos derivados del transporte y hospedaje, en los cuales deben incurrir los ciudadanos para trasladarse a puntos centralizados. Además, el acceder a estos servicios, se dificulta debido a que, normalmente sólo están disponibles en determinados horarios (Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico, 2020)

Según el Estudio "El fin del trámite eterno", del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2018a), Guatemala es el país con más trámites gestionados por el Organismo Ejecutivo de América Latina (5,000 en total). En promedio, hacer un trámite toma alrededor de 4 horas y media, tiempo que ninguno puede recuperar. El 36% de estos trámites necesitan tres interacciones o más, esto implica muchas veces, tener que trasladarse de un lugar a otro y tiempo en la agenda del día.

De esa cuenta, ante dicho flagelo y como parte de los esfuerzos de Guatemala en materia de gobierno electrónico, se tiene la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y de sus Entidades Descentralizadas (COPRE); la cual, fue aprobada mediante Acuerdo Gubernativo número 346-2004, del 4 de noviembre del 2004.

Como uno de los pilares de la Estrategia de la COPRE, definió la implementación del Gobierno Electrónico en el Estado; para lo cual, se consideraron intervenciones en Servicios electrónicos (e-Servicios), Educación electrónica (e-Educación), Planeación electrónica (e-Planeación) y Desarrollo electrónico (e-Desarrollo), entre otros; resaltando en el 2007, haber tenido una base de datos con cerca de 1,100 registros de servicios de 59 instituciones del Organismo Ejecutivo; asimismo, se desarrolló el portal e-Guatemala, con el apoyo de la cooperación internacional.

Mediante Acuerdo Gubernativo No. 360-2012, del 26 de diciembre de 2012, se crea la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET); cuyo objeto, era apoyar las acciones de los Ministerios e Instituciones del Organismo Ejecutivo, para coordinar la aplicación de las medidas que se derivan de las convenciones internacionales en materia de transparencia, gobierno electrónico, combate a la corrupción y gobierno abierto.

Entre el 2013 y 2015, se realizan esfuerzos por definir una Agenda Digital para Guatemala; hasta que, finalmente en el 2016, se define la Agenda Nación Digital 2016-2032 “Tecnología contribuyendo al desarrollo Económico y Social de Guatemala”; en la cual, se plasman temas relevantes en materia de TIC y se abordan cinco ejes de acción, alineados a la Política General de Gobierno 2016-2020: 1) Educación, el futuro de Guatemala; 2) Salud de calidad para todos; 3) La seguridad como principio; 4) Desarrollo para mejorar la calidad de vida; y 5) La transparencia para actuar; cuyos esfuerzos, no han trascendido hacia la búsqueda de un Gobierno Digital como se necesita.

Seguidamente, en el 2018, la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET), fue modificada mediante Acuerdo Gubernativo No. 41-2018 (Ministerio de Gobernación, 2020) para crear, de forma temporal, la Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparencia (GPAT); quien tenía por objeto, apoyar las acciones de los Ministerios e instituciones del Organismo Ejecutivo, para coordinar la aplicación de las medidas que se derivan de los instrumentos internacionales en materia de

gobierno abierto, transparencia, gobierno electrónico y mecanismos anticorrupción. Finalmente, la GPAT es reformada mediante el Acuerdo Gubernativo No. 45-2020, del 20 de marzo de 2020, para convertirse en Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico (GAE); cuyo objeto, es apoyar las acciones de los Ministerios y dependencias del Organismo Ejecutivo, para coordinar la aplicación de medidas, compromisos y estrategias que se derivan de los instrumentos internacionales así como de las políticas y planes de acción nacional en materia de gobierno abierto y electrónico, a efecto de coadyuvar a la transformación de la gestión pública, innovación de las tecnologías de información y comunicación, participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia.

Bajo este contexto, en el marco de su mandato y en apoyo a la Presidencia de la República, la GAE retoma los esfuerzos de país en materia de gobierno electrónico; considerando también, la Recomendación del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Estrategias de Gobierno Digital, adoptada el 15 de julio de 2014.

4.17 4.17 Política General de Gobierno 2020-2024 / Metas estratégicas

Con el propósito de alinear la Política General de Gobierno -PGG- 2020-2024, con el Plan Nacional de Desarrollo -PND-, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-, la Política General de Gobierno estableció cinco pilares estratégicos sensibles al entorno social, político, económico y ambiental (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, 2020).

El pilar dos corresponde a Desarrollo Social, se organiza para propiciar la igualdad de oportunidades, es decir la posibilidad que puedan tener los guatemaltecos y guatemaltecas de acceder a los bienes y servicios indispensables para su desarrollo y satisfacción de las necesidades básicas de educación. En este pilar se establecen las metas estratégicas para el Ministerio de Educación. A continuación, se presentan las relacionadas con cobertura educativa:

Tabla 8 Metas estratégicas establecidas en la Política General de Gobierno 2020-2024, relacionadas a cobertura educativa.

Núm.	Meta	Indicador	Línea base	Resultado
1	Para el año 2023 se ha incrementado la tasa neta de cobertura en el nivel preprimario en 12 puntos porcentuales.	Tasa neta de cobertura en el nivel preprimario.	51.16 (2019).	63.16
2	Para el año 2023 se ha incrementado la tasa neta de cobertura en el nivel primario en 17 puntos porcentuales.	Tasa neta de cobertura en el nivel primario.	77.53 (2019).	94.53
3	Para el año 2023 se ha incrementado la tasa neta de cobertura en el nivel básico en 17 puntos porcentuales.	Tasa neta de cobertura neta en el nivel básico.	43.24 (2018).	60.24
4	Para el año 2023 se ha incrementado la tasa neta de cobertura en el nivel diversificado en 11 puntos porcentuales.	Tasa neta de cobertura en el nivel diversificado.	24.91 (2018).	35.91
5	Para el año 2023 se ha incrementado la inversión en servicios de alimentación escolar en GTQ 830.4 millones.	Inversión en servicios de alimentación escolar.	GTQ 1,798.93 millones (2019).	GTQ 2,629.33 millones
6	Para el año 2023 se ha incrementado la cantidad de becas escolares para estudiantes del nivel básico y diversificado en 19,579.	Número de estudiantes del nivel básico y diversificado con becas escolares.	31,262 (2019).	50,841

Fuente: elaboración propia con información del Plan Operativo Anual y Plan Operativo Multianual del Ministerio de Educación 2022.

4.18 Plan Nacional de Gobierno Digital 2020-2024

Tomando en cuenta los escasos resultados de la Agenda Nación Digital 2016-2032, su fuerte orientación hacia la Política General del Gobierno anterior, los constantes cambios y actualización tecnológica en un mundo globalizado, así como la demanda ciudadana por servicios más eficientes y de calidad por parte del Gobierno; en el primer año de gestión del Doctor Alejandro Giammattei Falla, Presidente Constitucional

de la República de Guatemala; en el marco de la Política General de Gobierno 2020-2024, se define la creación del presente Plan Nacional de Gobierno Digital 2020-2026 (Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico, 2020).

A través del PNGD, que busca abordar de una manera más integral y holística el tema del Gobierno Digital, como un proceso sostenible y a mediano plazo ante los constantes cambios de la tecnología; se tiene como prioridad, atender y resolver oportunamente las gestiones de los ciudadanos, buscando hacer eficientes los distintos procesos en las Instituciones del Estado, mediante la incorporación de un ecosistema conformado por actores gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones de ciudadanos e individuos que respaldan la producción y el acceso a datos, servicios y contenido a través de interacciones con el gobierno.

Entre los ejes estratégicos identificados en el plan, los cuales analizaron las problemáticas generales que presenta la sociedad y el gobierno en la gestión de los trámites; donde, muchos ciudadanos no acceden a trámites digitales porque simplemente no pueden, debido a brechas de infraestructura y sistemas (para la prestación de servicios públicos), de conectividad (para acceder a Internet), de identificación legal y digital (para identificarse ante la entidad prestadora del trámite), de bancarización (para disponer de un método de pago que permita abonar los trámites en línea), de transparencia (para confiar en la gestión de gobierno), o de alfabetización digital (para saber usar las páginas web); entre otros; se describe el eje 8.4.4 Educación para todos.

En el eje estratégico de Educación para Todos, se indica que la reducción de la brecha digital y la educación en tecnologías de la información y la comunicación, aunque son importantes, todavía no son suficientes para abordar los problemas estructurales que afronta el Estado.

Muchas personas, no tienen las habilidades necesarias para hacer trámites en línea, y los gobiernos lo saben; incluso, el mismo gobierno, presenta debilidades en materia de educación digital. Ante tal situación, la alfabetización digital -entendida como la competencia básica para el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), particularmente relacionada con el manejo de una computadora y la navegación de Internet- también es un aspecto clave para el uso de trámites digitales: si los ciudadanos no tienen las competencias suficientes para usar una computadora (o un smartphone), navegar por

Internet y llenar los formularios necesarios para los trámites, no podrán aprovechar la oferta de servicios en línea. (BID, 2018a).

Alrededor de este Eje, se identificarán e implementarán acciones destinadas a derribar las barreras cognitivas, las cuales interfieren la prestación y aprovechamiento de los servicios públicos de calidad. De esa cuenta, se busca atender los siguientes problemas:

1. Escasa educación digital para usuarios y servidores públicos;
2. Escaso equipamiento informático en los hogares y el sistema educativo para la educación digital;
3. Debilidad en el uso de herramientas tecnológicas para los distintos niveles;
4. Escasa divulgación de la información;
5. Escasa implementación de departamentos cuya responsabilidad sea capacitar, mantener y actualizar los servicios de Gobierno Digital;
6. Escasa concienciación e interacción del ecosistema; y
7. Retos y cambios en el modelo de gestión.

En lo relativo a la educación, el plan indica que se debe buscar la forma de llevar la conectividad a los hogares y estudiantes del área rural; formulando un plan estratégico de mediano plazo que vaya del 2020 al 2026, para la introducción de tecnología en el sistema educativo y el hogar, por medio de un sistema integral que incluya los siguientes componentes:

1. Equipo tecnológico -dispositivos para los hogares o para los estudiantes- (pensar en un Modelo de una computadora o una tablet por cada hogar o estudiante);
2. Contenido;
3. Capacitación y/o formación de estudiantes y docentes; y
4. Acompañamiento al equipo escolar.

4.19 Plan Estratégico Institucional 2020-2024 Ministerio de Educación

El Mineduc, en cumplimiento de lo que establece la Ley, el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, tiene la obligación y el compromiso de establecer los lineamientos, metas y resultados estratégicos que deben orientar su gestión durante el período de la administración gubernamental 2020-2024 (Ministerio de Educación, 2020), en sinergia con la Política General de Gobierno (PGG2020-2024).

El Mineduc, para dar cumplimiento a las metas en la PGG 2020-2024, los Resultados Estratégicos de Desarrollo (RED), definidos en el marco de las Metas Estratégicas de Desarrollo (MED), así como los Resultados Institucionales, plantea 15 líneas estratégicas que permiten organizar las metas y los resultados (de desarrollo e institucionales) con las intervenciones estratégicas que el Ministerio debe prestar a la población.

Entre las 15 líneas estratégicas, se plantean las siguientes con el propósito de ampliación de cobertura:

Tabla 9 Líneas estratégicas establecidas en el Plan Estratégico Institucional 2020-2024 Ministerio de Educación, referidas a cobertura educativa.

Núm.	Línea estratégica	Descripción
1	Ampliación de cobertura	Asistencia y permanencia de niños y jóvenes en los centros educativos públicos con el propósito de mejorar sus capacidades y lograr su desarrollo integral.
2	Educación Inicial	Atención integral a niñez de 0 a 5 años con acciones en el área de salud, nutrición, apoyo a padres y estimulación temprana, para facilitar su acceso a la educación formal, así como, el proceso de socialización para aprender a convivir.
3	Seguro médico escolar	Es un programa para estudiantes de nivel preprimaria y primaria de centros educativos públicos, que se tiene establecido ampliar en cobertura de atención y que contempla, gastos médicos por accidente, atención médica por enfermedad común, suministro de medicamentos y asistencias de gastos funerarios. El objetivo

Núm.	Línea estratégica	Descripción
		es garantizar la permanencia de los estudiantes en el proceso educativo.
4	Alimentación escolar	El Programa de Alimentación fue diseñado para fortalecer la política de acceso y con ello ampliar la cobertura educativa, lograr la permanencia y evitar la deserción escolar, por medio de proporcionar un complemento alimentario, con la finalidad de vigorizar la atención integral de los beneficiarios del sistema educativo.
5	Becas y bolsas de estudio	Los programas de becas tienen la función primordial de brindar oportunidades a los jóvenes que, por cualquier circunstancia, no pueden continuar sus estudios.
6	Infraestructura Escolar (Construcción, mantenimiento, ampliación, remozamiento, mobiliario y equipamiento)	Construir, remozar y ampliar edificios escolares, de acuerdo con las características y el contexto de la población escolar, de conformidad con criterios técnicos y legales, que garanticen la calidad educativa.
7	Educación Extraescolar	Es el proceso educativo que provee a la niñez y juventud formación a través de diferentes modalidades a las que se proveen dentro de educación escolar formal.

Fuente: elaboración propia, con base al Plan Estratégico Institucional del Mineduc 2020 – 2024.

4.20 4.20 Resultados estratégicos e institucionales 2023 - 2024

Son los resultados que el Ministerio de Educación ha definido lograr para los años 2023 a 2024, entregando productos a los diferentes grupos poblacionales según los niveles de educación establecidos en cada uno de los subsistemas educativos (Mineduc, 2020), para lo cual, se han planteado los siguientes:

Son resultados estratégicos:

- Para el 2024, se incrementó en 4.6 puntos porcentuales la población que alcanza el nivel de lectura y en 3.53 puntos porcentuales la población que alcanza el nivel de matemática en

niños y niñas del sexto grado del nivel primario (de 40.40% en lectura en 2014 a 45% a 2024 y de 44.47% en matemáticas a 48% a 2024).

- b) Para el 2024, se incrementó en 5 puntos porcentuales la población que alcanza el nivel de lectura y en 3 puntos porcentuales la población que alcanza el nivel de matemática en jóvenes del tercer grado de ciclo básico del nivel medio (de 15% en lectura en 2013 a 20% a 2024 y de 18% en matemática a 21% a 2024).

Por su parte, Los resultados estratégicos están definidos para el Ministerio de Educación como Resultados Estratégicos de Desarrollo -RED- estipulados dentro de la Meta Estratégicas de Desarrollo -MED- 4.1 establecidos por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN- para acelerar la implementación de la Agenda Nacional de Desarrollo.

Los resultados institucionales son:

- a. Para el 2024, se ha incrementado la tasa de variación acumulada de la matrícula oficial de preprimaria a 6.5% (De 2.2% en 2020 a 6.5% en 2024).
- b. Para el 2024, se ha incrementado la tasa de promoción de los estudiantes en el nivel medio, ciclo diversificado del sector oficial a 90% (De 82.1% en 2015 a 90% en 2024).
- c. Para el 2022, se ha incrementado en 20.0% la matrícula de los programas de educación extraescolar de todos los sectores (Línea base 2019 con 46,019 estudiantes).
- d. Para el 2023, se ha incrementado la atención a niños con desarrollo integral temprano en 8.6 puntos porcentuales (De 3.0% en 2019 a 11.6% en 2023).
- e. Para el año 2023 se ha incrementado en Q 830.4 millones la inversión en servicios de alimentación escolar, en los niveles preprimario y primario del sector oficial a nivel nacional (Línea base 1.879.16 en 2019).

4.21 4.21 Acuerdo Gubernativo 178-2021 Creación de la Comisión Nacional de Empleo Digno, CONED.

Este instrumento de vital importancia para articular al sector productivo con el sector formativo, para lo cual es primordial la creación de la Comisión Nacional de Empleo Digno (Organismo Ejecutivo, 2021) En este sentido, la CONED, tiene por objeto asesorar, recomendar, impulsar y coordinar acciones orientadas a la integración de las políticas económicas con las sociales, y de los actores públicos y privados que incidan en la generación de empleo digno y productivo que permita elevar los niveles de inclusión social y se encuentra integrada por:

- Ministerio de Trabajo y Previsión Social (preside)
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Economía
- Ministerio de Desarrollo Social.

Entre las atribuciones de la CONED, se detalla que debe coadyuvar en la coordinación y seguimiento para el diseño, la creación y el funcionamiento de un Sistema Nacional de Formación Laboral que articule la demanda productiva con una oferta formativa reordenada, garantizando mayor cobertura, pertinencia, flexibilidad, educación y formación técnico laboral y de cualificaciones de calidad.

De acuerdo con la Política Nacional de Empleo Digno, PNED; *la veloz transformación que atraviesa el mundo del trabajo, unida a la necesidad de aprovechar las oportunidades que emergen de la integración de la economía mundial, han colocado a la educación como el principal desafío para avanzar en el desarrollo económico y social de los países.*

Entre las acciones prioritarias para el aumento de cobertura, se mencionan dos, particularmente:

Acción prioritaria 7, programa Nacional de Becas e Incentivos, con el objetivo de *impulsar el desarrollo de la empleabilidad de jóvenes de grupos vulnerables mediante el otorgamiento de becas e incentivos para la formación técnico profesional. Este programa cuenta con experiencias aplicadas por el MIDES.*

Acción 9, Programa de Certificación de Competencias Laborales, con el objetivo de *promover la certificación laboral en población con formación empírica y de migrantes retornados en el marco del SNFL.*

Tabla 10 Marco político-normativo nacional. Listado de instrumentos generales y del sector educativo referidos al tema de cobertura educativa.

Marco político-normativo nacional: Instrumentos generales y del sector educativo			
No.	Año	Número	Nombre
01	1985		Constitución Política.
02	1991	Decreto 12-91	Ley de Educación Nacional.
03	1997	Decreto 101-97	Ley Orgánica del Presupuesto.
04	1997	Decreto 114-97	Ley del Organismo Ejecutivo.
05	1999	Decreto 7-99	Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer.
06	2001	Decreto 42-2001	Ley de Desarrollo Social.
07	2002	Decreto 11-2002	Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
08	2002	Decreto 12-2002	Código Municipal.
09	2003	Decreto 19-2003	Ley de Idiomas Nacionales.
10	2003	Decreto 27-2003	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.
11	2004	Acuerdo Gubernativo 22-2004	Generalización de la Educación Bilingüe Multicultural e Intercultural en el Sistema Educativo Nacional.
12	2005	Decreto 32-2005	Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y su Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
13	2005	Decreto 52-2005	Ley Marco de los Acuerdos de Paz.
14	2008	Acuerdo Gubernativo No. 225-2008	Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Educación.
15	2009	Acuerdo Gubernativo 302-2009	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres -PNPDIM-, y Plan de Equidad de Oportunidades -PEO- 2008-2023.
16	2012		Políticas Educativas Nacionales. Consejo Nacional de Educación (CNE)
17	2014		Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados en el Sector Público de Guatemala

Marco político-normativo nacional: Instrumentos generales y del sector educativo			
18	2014		Política Nacional de Desarrollo K'atun 2032
19	2014	Acuerdo Gubernativo 143-2014	Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación racial.
20	2015		Plan Nacional de Desarrollo (K'atun 2032)
21	2017	Punto Resolutivo 08-2017	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR).
22	2017	Decreto 16-2017	Ley de Alimentación Escolar.
26	2020	Acuerdo Gubernativo 45-2020	Creación de la Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico
23	2020		Política General de Gobierno (PGG) 2020-2024
24	2020		Plan Nacional de Gobierno Digital 2020-2026
25	2020		Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Educación 2020-2024
27	2021	Acuerdo Gubernativo 178-2021	Creación de la Comisión Nacional de Empleo Digno

Fuente: Elaboración propia.

4.22 4.23 Compromisos Internacionales

A continuación, se presentan los principales instrumentos del marco político-normativo internacional de educación que aplican a Guatemala

Tabla 11 Marco político-normativo internacional. Listado de instrumentos internacionales y compromisos globales referidos al tema de cobertura educativa.

Instrumentos internacionales y compromisos globales			
No.	Año	Nombre	Objeto tutelado/normado
1	1948	Carta Internacional de Derechos Humanos	La Declaración Universal de Derechos Humanos, como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por

Instrumentos internacionales y compromisos globales			
No.	Año	Nombre	Objeto tutelado/normado
			medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción. El artículo 26 indica que todas las personas tienen derecho a la educación, la cual debe ser gratuita en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental, teniendo los padres derechos a escoger el tipo de educación que se dará a sus hijos.
2	1966	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	Derecho a la educación: reconoce el derecho de toda persona a la educación y establece que la misma debe orientarse al desarrollo de la persona, el sentido de dignidad, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como favorecer la comprensión y la amistad entre naciones, grupos étnicos. <i>Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;...e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente...</i>
3	1990	Convención sobre los Derechos del Niño	Compromete a los Estados y sus agentes (profesores, profesionales de la salud, investigadores, padres de familia) a la protección de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de los niños y las niñas, considerando como tales a menores de 18 años de edad. Su ratificación por parte de Guatemala dio paso a elaborar la Ley de protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Es el tratado más ratificado de la historia y los 195 Estados que la han ratificado tienen que rendir cuentas sobre su cumplimiento al Comité de los Derechos del Niño.
4	1990	Declaración Mundial de Educación para Todos. Jomtien, Tailandia.	Establece el marco conceptual y los lineamientos para satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje y define que el logro de la educación para todos debe comprender el acceso universal y equitativo, así como la calidad de la enseñanza y el aprendizaje.
5	1994	Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales	En esta Declaración se reconocen derechos individuales y colectivos referentes a la educación, la salud y el empleo. La Declaración sirve como marco para promover la protección a los pueblos indígenas contra la discriminación y marginación a la que están aún expuestos.
6	1999	Convenio 182 Sobre Peores formas de Trabajo Infantil	Aborda la eliminación efectiva de las peores formas de trabajo infantil y que requiere una acción inmediata y general que tenga en

Instrumentos internacionales y compromisos globales			
No.	Año	Nombre	Objeto tutelado/normado
			cuenta la importancia de la educación básica gratuita y la necesidad de librar de todas esas formas de trabajo a los niños afectados y asegurar su rehabilitación y su inserción social al mismo tiempo que se atiende a las necesidades de sus familias; reconociendo que el trabajo infantil se debe en gran parte a la pobreza, y que la solución a largo plazo radica en un crecimiento económico sostenido conducente al progreso social, en particular a la mitigación de la pobreza y a la educación universal.
7	2000	Foro Consultivo Internacional sobre Educación Para Todos	<i>"...fue el evento con el que culminaron el decenio dedicado a la Educación para Todos iniciado en el año 1990 con la Conferencia de Jomtien (Tailandia)..."</i> Dicho Foro consultivo continuó reiterando lo declarado en Jomtien <i>"...En la Declaración de Jomtien se afirma claramente que el logro de la educación para todos comprendía el doble objetivo de alcanzar el acceso universal y la equidad haciendo hincapié en altos niveles de calidad de la enseñanza y el aprendizaje..."</i> (UNESCO, 2000).
8	2008	Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes	Reconocen y compromete a los Estados iberoamericanos a promover el derecho de los jóvenes a gozar y disfrutar de todos los derechos humanos, y se comprometen a respetar y garantizar a los jóvenes el pleno disfrute y ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales, y culturales.
9	2014	Estrategias para el Gobierno Digital (OCDE)	Serie de Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre el Gobierno Abierto, entre las cuales se menciona que los Adherentes desarrollen, adopten e implementen estrategias e iniciativas de gobierno abierto que promuevan los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en el diseño y entrega de políticas y servicios públicos, de manera abierta e inclusiva.
10	2015	Foro Mundial sobre la Educación 2015 "Hacia 2030: una nueva visión de la educación"	Establecieron compromisos para promover oportunidades de aprendizajes de forma universal para todos a lo largo de toda la vida de las personas, mediante modalidades de educación formal y no formal, académica y laboral.
11	2016	Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2030)	Marco común internacional del desarrollo sostenible inclusivo. El Objetivo 4 se refiere a garantizar educación inclusiva y de calidad, conteniendo 10 metas, entre las cuales resalta la que "todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos".

5 Referencias bibliográficas

Alzérreca Medrano, Mauricio (2012). Gestión estratégica y eficiencia en el presupuesto. Programa de Apoyo a la Gestión Presupuestaria en Guatemala (AGEP). Unión Europea, SEGEPLAN, MINFIN.

Asamblea General de Naciones Unidas. "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". Nueva York, 25 de septiembre, 2015.

Asamblea Nacional Constituyente, ANC. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*.

Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A., BBVA. (Noviembre de 2021). *BBVA Creando oportunidades*.

Obtenido de Foro de Davos 2021: El Gran Reinicio tras la Pandemia:

<https://www.bbva.com/es/foro-economico-davos/>

Banco de Guatemala. (2021). *Guatemala en Cifras 2021*. Obtenido de www.banguat.gob.gt:

https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/guatemala_en_cifras_2021.pdf

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN. (2019). *El Sistema Educativo en Guatemala*.

Guatemala. Obtenido de <https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2019/05/Educacio%CC%81n-y-Tecnologi%CC%81a-documento-final.pdf>

Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico. (2020). *Plan Nacional de Gobierno Digital 2020 - 2026*. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (1991). *Decreto 12-91 Ley de Educación Nacional*. Guatemala: Palacio del Organismo Legislativo.

Congreso de la República de Guatemala. (1997). *Decreto 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo*. Guatemala: Palacio del Organismo Legislativo.

Congreso de la República de Guatemala. (1999). *Decreto Número 7-99 Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer*. Guatemala: Palacio del Organismo Legislativo.

Congreso de la República de Guatemala. (2001). *Decreto 42-2001 Ley de Desarrollo Social*. Guatemala: Palacio del Organismo Legislativo.

Congreso de la República de Guatemala. (2002). *Decreto 11-2002 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. Guatemala.: Palacio del Organismo Legislativo.

Congreso de la República de Guatemala. (2002). *Decreto 12-2002 Código Municipal*. Guatemala: Palacio del Organismo Legislativo.

Congreso de la República de Guatemala. (2003). *Decreto 19-2003 Ley de Idiomas Nacionales*. Guatemala: Palacio del Organismo Legislativo.

Congreso de la República de Guatemala. (2003). *Decreto 27-2003 Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia*. Guatemala: Palacio del Organismo Legislativo.

Congreso de la República de Guatemala. (2005). *Decreto Número 32-2005 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y su Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Guatemala: Palacio del Organismo Legislativo.

Congreso de la República de Guatemala. (2017). *Decreto 16-2017 Ley de Alimentación Escolar*. Guatemala: Palacio del Organismo Legislativo.

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano CONADUR; Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra*. Guatemala: SEGEPLAN.

CEPAL. Perspectivas económicas de América Latina 2018. Repensando las instituciones para el desarrollo. Santiago, Chile, 2018.

CEPAL 2021. Panorama social de América Latina 2020.

Dávila, X., & Maturana, H. (2008). *El Habitar Humano en 6 Ensayos de Biología Cultural*. Santiago de Chile.

Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro. Compendio*. UNESCO. Obtenido de <file:///C:/Users/ProBook-i5/Downloads/109590spao.pdf>

Dirección de Planificación Educativa, DIPLAN. (Junio de 2021 Preliminar). Sistema de Indicadores Educativos, MINEDUC. Guatemala.

Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa, DIGEDUCA. (2021). *Evaluación diagnóstica de los aprendizajes en muestra de estudiantes en el marco de la pandemia del COVID-19*. Guatemala: Borrador interno.

Empresarios por la Educación. (2021). *Indicadores de Inversión*. Obtenido de <http://www.empresariosporlaeducacion.org/>:
<http://www.empresariosporlaeducacion.org/content/indicadores-de-inversion>

FAO-PMA-OPS-UNICEF-FIDA (2021). Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2020

Fundación para el Desarrollo de Guatemala, FUNDESA. (SF). *Mejoremos Guate*. CACIF. Guatemala: Edición No. XIV. Obtenido de https://www.fundesa.org.gt/content/files/mg/revista/MG_-_Revista_Ed-14.pdf

Grajeda, D. (2020). *Análisis Sistémico de Problemas de Desarrollo*. Guatemala.

IAAP-Unión Europea. Presentación de hallazgos preliminares. ATP 47. Análisis de la eficiencia en el gasto pública en SAN. 2021.

Instituto Nacional de Estadística, INE. (2011). *Mapas de Pobreza Rural en Guatemala 2011. Resumen Ejecutivo*. Obtenido de <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/01/10/ifRRpEnf0cjUfRZGhyXD7RQjf7EQH2Er.pdf>

- Instituto Nacional de Estadística, INE. (2018). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2-2018*. Guatemala. Obtenido de https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2019/07/05/publicacion_ENEI_2_2018.pdf
- Instituto Nacional de Estadística, INE. (2019). *Resultados del XII Censo de Población y VII de Vivienda 2018*. Obtenido de https://www.censopoblacion.gt/proyecciones:file:///C:/Users/ProBook-i5/Downloads/archivos_Estimaciones_y_proyecciones_nacionales_de_poblacion.pdf
- Martins, A. (15 de diciembre de 2021). 6 Factores que América Latina debe tener en cuenta para mejorar la educación (y cuales son los 3 países que han logrado más avances). BBC. News Mundo. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-59617168>
- Maturana, H. (1974). *The Organization of the Living. A Theory of the Living Organization*. [La organización de los vivos. Una teoría de la organización viva]. Santiago de Chile: Facultad de Ciencias. Universidad de Chile.
- Ministerio de Educación . (2020). *Plan Estratégico Sectorial 2020 - 2024*. Guatemala: Mineduc.
- Ministerio de Educación. (1971). *Acuerdo Ministerial 319-1971 Programa Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana, CEMUCAF*. Guatemala: Mineduc.
- Ministerio de Educación. (1973). *Acuerdo Gubernativo No. 75-73 Proyecto de Educación de Adultos por Correspondencia (PEAC)*. Guatemala: Presidencia de la República de Guatemala.
- Ministerio de Educación. (2008). *Acuerdo Gubernativo 225-2008 Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Educación*. Guatemala: Presidencia de la República de Guatemala.
- Ministerio de Educación. (2011). *Acuerdo Ministerial Número 785-2011 Programa Modalidades Flexibles para la Educación Media*. Guatemala: Mineduc.
- Ministerio de Educación. (2017). *Acuerdo Ministerial 3852-2017 Programa Nacional de Educación Alternativa, PRONEA*. Guatemala: Mineduc.

Ministerio de Educación. (2018). *Acuerdo Ministerial 3751-2018 Sistema de Certificación de Competencias, SCC*. Guatemala: Mineduc.

Ministerio de Finanzas, MINFIN; Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. (2013). *Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala. Gestión por Resultados*. Obtenido de https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_manuales/manuales_dtp/guia_conceptual_gestion_resultados.pdf

Ministerio de Gobernación. (2020). *Acuerdo Gubernativo 45-2020 Creación de la Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico*. Guatemala: Presidencia de la República de Guatemala.

Morin, E. (2011). *La Vía para el Futuro de la Humanidad*. Barcelona: PAIDÓS. Obtenido de <https://www.edgarmorinmultiversidad.org/index.php/descarga-la-via-para-el-futuro-de-la-humanidad.html>

Organismo Ejecutivo. (2009). *Acuerdo Gubernativo 302-2009 Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres -PNPDIM-, y Plan de Equidad de Oportunidades -PEO- 2008-2023*. Guatemala: Presidencia de la República de Guatemala.

Organismo Ejecutivo. (2014). *Acuerdo Gubernativo 143-2014 Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación racial*. Guatemala: Presidencia de la República de Guatemala.

Organismo Ejecutivo. (2021). *Acuerdo Gubernativo 178-2021 Creación de la Comisión Nacional de Empleo Digno, CONED*. Guatemala: MINGOB.

Organización Internacional del Trabajo, OIT. (2019). *Estudio de Políticas Sectoriales y Empleo en Guatemala*. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_753127.pdf

Presidencia de la República de Guatemala. (1991). *Decreto Legislativo No. 12-91, Ley de Educación Nacional*. Guatemala.

Prieto, D. (2002). *La Mediación Pedagógica: Apuntes para una Educación a Distancia Alternativa*. Madrid: LA CRUJIA CICCUS.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2020). *Informe sobre Desarrollo Humano 2020*. Obtenido de <http://hdr.undp.org/>:
http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2020_overview_spanish.pdf

Programa de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF. (2014). *Plan de Acción del Programa de País 2015-2019 entre el Gobierno de Guatemala y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia*. Guatemala. Obtenido de
https://open.unicef.org/sites/transparency/files/documents/Guatemala_CPAP_2015-2019_SP.pdf

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. (2020). *Política General de Gobierno 2020-2024*. Guatemala: Gobierno de Guatemala.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN; y Ministerio de Finanzas Públicas, MINFIN. (2014). *Modelo Conceptual sobre el Desempeño Académico de Estudiantes de Educación Primaria en Lectura y Matemáticas*. Guatemala.

SEGEPLAN-PNUD. Guía para la elaboración de planes de desarrollo municipal y ordenamiento territorial. Guatemala, 2018.

SEGEPLAN-IAAP. Informe de formulación del Plan Estratégico Institucional 2020-2024. Guatemala, 2019

SEGEPLAN 2021. Herramientas de apoyo sugeridas para la elaboración de los instrumentos de planificación: PEI, POM y POA.

SEGEPLAN-IAAP. Informe de formulación del Plan Estratégico Institucional 2020-2024. Guatemala, 2019

Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República, SESAN. (2015). *IV Censo Nacional de Talla*. Guatemala. Obtenido de <http://www.sesan.gob.gt/wordpress/wp-content/uploads/2016/07/Informe-Censo-Final.pdf>

SEGEPLAN. (2016). *Informe Final de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Guatemala. Obtenido de file:///C:/Users/ProBook-i5/Downloads/undp_gt_InformeRESUMEN.doc.pdf

SICA (2020). *Agenda Estratégica para el Desarrollo Sostenible e Inclusión Social de los Pueblos indígenas y Afrodescendientes de Centroamérica y República Dominicana*

Sustainable Development Goals - United Nations, UNSDG. (2019). *Leaving No One Behind A UNSDG Operational Guide For UN Contry Teams [No dejar a nadie atrás. Una guía operativa del Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible para las Equipos de las Naciones Unidas en los Países]*. Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, GNUDS. Obtenido de <https://unsdg.un.org/sites/default/files/Interim-Draft-Operational-Guide-on-LNOB-for-UNCTs.pdf>

Unión Europea-Vicepresidencia de la República. Proyecto IAAP. ATCP 48 Asistencia Técnica para el Análisis de la efectividad de las intervenciones en el marco de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

URL - MINUGUA. (1997). *Acuerdos de Paz en Guatemala*. Guatemala.

Wilichowski, T., & Cobo, C. (2021). <https://es.weforum.org/>. Obtenido de *Cómo la pandemia podría cambiar la forma de enseñar a nuestros hijos*: <https://es.weforum.org/agenda/2021/01/como-la-pandemia-podria-cambiar-la-forma-de-ensenar-a-nuestros-hijos/>



Anexos

PBX: (502) 2411-9595



PBX: (502) 2411-9595

6 Anexo 1. Ubicación institucional del estudio

1. Antecedentes del proceso

El gobierno de Guatemala ha realizado ante la Alianza Mundial por la Educación (AME), un proceso para acceder recursos financieros de ayuda a la educación en los países en vías de desarrollo, el cual abarca desde los primeros años de primaria hasta la secundaria; así mismo, ha realizado gestiones para la conformación del Grupo Local de Educación con la intención mejorar la equidad y la calidad en la educación a través de una plataforma de diálogo de políticas sólida e inclusiva y lograr los apoyos financieros que permitirían el apalancamiento de los fondos destinados por la AME, así como los recursos propios del Mineduc.

Por su parte, el Grupo Local de Educación (GLE), se encuentra integrado por los siguientes actores:

- Gobierno
- Cooperantes, sector privado, fundaciones y sociedad civil
- Agencia Coordinadora
- Agencia Gestora
- Secretaría de la Alianza Mundial por la Educación (AME).

Cada uno de estos actores tiene funciones específicas para la mejora progresiva de la inclusión y la calidad del diálogo sobre políticas, conformando una alianza sólida.

Por lo anterior, se ha consensuado la necesidad de realizar los ajustes necesarios al Plan Estratégico Institucional (PEI), del Ministerio de Educación ante la experiencia vivida por la Pandemia del COVID-19, así como de los eventos climáticos que han golpeado al país y han afectado los servicios educativos. Para realizar estos ajustes, con base a los lineamientos establecidos por los entes rectores (Ministerio de Finanzas y secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia), se ha propuesto elaborar el modelo conceptual del problema de cobertura educativa en los ciclos oficiales definidos por el marco legal, siguiendo los fundamentos y procedimientos metodológicos de la Gestión por Resultados (GpR), adoptados por el Gobierno de la República desde 2013.

También es importante mencionar que, en su función de agencia gestora, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), desarrolla el programa en representación del gobierno y en consulta con el GLE, y con apoyo de la Agencia Coordinadora, en este caso la Fundación Carlos F. Novella; desembolsa los fondos de la AME y monitorea implementación del programa, motivo por el cual se ha efectuado la contratación de 17 consultores con el encargo de realizar los ajustes al PEI del Mineduc, el cual se orienta en tres intervenciones priorizadas: cobertura, calidad y gestión educativa.

Con el objetivo de Apoyar al Gobierno de Guatemala en el ajuste al PEI del Mineduc, dentro de las consultorías mencionadas anteriormente, se ha designado a un Consultor Especialista Senior y un Consultor Especialista Junior, en el marco de la acción descrita anteriormente y ante el contexto de pandemia por COVID-19, para aportar y elaborar la investigación de aspectos específicos en la aplicación del enfoque de Gestión por Resultados al Resultado de Cobertura Educativa, específicamente lo concerniente a la fase de Diagnóstico – Análisis de Situación según lo establece la Guía Conceptual de Gestión por Resultados de Guatemala.

Tomando en cuenta los antecedentes descritos, el documento a continuación, presenta la propuesta de modelo conceptual, modelo explicativo y modelo prescriptivo del problema de cobertura educativa en los niveles y ciclos educativos del Sector Oficial de educación en Guatemala.

2. Objetivo del estudio

Aplicar el enfoque de Gestión por Resultados al Resultado de Cobertura Educativa, específicamente lo concerniente a la fase de Diagnóstico – Análisis de Situación según lo establece la Guía Conceptual de Gestión por Resultados de Guatemala.

3. Metodología empleada

a. Estándares y métodos de recolección de información

El proceso de recolección y análisis de información requerida por el estudio de Modelo conceptual del problema cobertura del servicio público de educación, en los distintos niveles establecidos por la Ley de

Educación, se ajustará a las normas oficiales de planificación y presupuesto por resultados y lineamientos institucionales del MINEDUC, así como a los estándares de calidad y código ético aceptados por la comunidad académica y la comunidad de cooperación para el desarrollo internacional en materia de educación.

En particular, tendrá en cuenta los siguientes estándares o criterios: i) rigor metodológico; ii) responsabilidad; integridad; validación de la información; propiedad intelectual; entrega de informes.

b. Métodos de recolección y análisis de información

La elección de los métodos de recolección y análisis de información consideró la necesidad de generar insumos confiables y útiles para la elaboración de los productos comprometidos por la consultoría, conforme los objetivos y alcances delimitados por este plan de trabajo. Con base en ello, se utilizaron los siguientes métodos:

- **Revisión documental y bibliográfica:** Técnica que permitió identificar y valorar información de referencia sobre el contexto y el estado de un tema o condición de la realidad de desarrollo. En el presente caso, se revisaron los siguientes grupos de documentos proporcionados por el punto focal de coordinación:
 - Política General de Gobierno 2020 - 2024
 - Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Educación 2020 - 2024
 - Plan Operativo Anual (POA) 2020
 - Plan Operativo Multianual (POM) 2022-2026
 - Plan de presupuesto Mineduc 2022
 - Guatemala: Una aproximación al contexto demográfico, social y humanitario vinculado a la educación 2021
 - Educación Inicial GpR 2018
 - Guía para la evaluación de un plan sectorial de educación
 - Directrices metodológicas para el análisis del sector educativo Vol. 1 y 2
 - Guía conceptual de planificación por resultados para el sector público de Guatemala

- Mandatos, políticas de desarrollo y políticas educativas de cobertura
- Información del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda
- Sistema de Indicadores Educativos de la Dirección de Planificación Educativa, DIPLAN, del Ministerio de Educación.
- Sistema de Información y Registro de Educación Extraescolar, SIREEX.
- Entre otros.

En adición a los anteriores documentos, se realizaron análisis bibliografía e informes especializados, tanto nacionales como internacionales. A nivel institucional, se utilizaron otros estudios previos que tratan el tema de la cobertura educativa elaborados por el MINEDUC, como, por ejemplo: Modelo Lógico orientado a resultados para el incremento del desempeño académico en lectura y matemáticas del Modelo Lógico de estudiantes de educación primaria (2015); Modelo Lógico orientado a resultados de Educación Inicial (2019); Modelo Lógico orientado a resultados para la fortalecer la cobertura y la calidad del subsistema de Educación Extraescolar (2020).

Así mismo, se establecieron coordinaciones con los otros especialistas del equipo de consultoría para aprovechar e integrar sus aportes como insumos de información al análisis del Modelo conceptual de cobertura educativa de los niveles y ciclos del Sector Oficial de Educación en Guatemala; especialmente a la licenciada Vilma María Sandoval, consultora responsable del análisis de indicadores de cobertura, equidad, pertinencia étnica y cambio climático con el propósito de presentar una propuesta de abordaje para el tema de cobertura educativa en el sector oficial.

- **Entrevistas semiestructuradas a actores clave:** Técnica empleada para consultar a expertos temáticos del MINEDUC y de centros académicos especializados (incluido personal técnico y docente), en educación, que proporcionaron información y conocimientos útiles para la elaboración del Modelo conceptual y modelo explicativo establecido por las normas oficiales de planificación solicitados en los Términos de Referencia. Se realizaron las siguientes entrevistas:

- Dr. Bienvenido Argueta, Consultor de Unicef para aplicar el enfoque de Gestión para Resultados específicamente la fase de Diagnóstico – Análisis de Situación; al resultado estratégico de Calidad Educativa.
 - Dra. Eva Sazo de Méndez, Consultora de Unicef para el análisis y propuesta de actualización del Currículo Nacional Base en el marco de las Nuevas Habilidades XXI y los retos que implica la nueva normalidad post pandemia y otros eventos de emergencia.
 - Subdirección de Niveles Educativos de la Dirección General de Gestión de Calidad Educativa, Digecade.
 - Jefaturas y técnicos de los distintos Niveles Educativos de la Digecade.
 - Dirección General de Gestión de Calidad Educativa, Digecade.
 - Jefatura del Nivel Medio, de la Dirección General de Currículo, Digecur.
 - Subdirección de Análisis de Datos de Evaluación e Investigación Educativa de la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa, Dgeduca.
 - Subdirección de Análisis Estadístico e Información Educativa de la Dirección de Planificación Educativa, Diplan.
-
- **Reuniones de coordinación y seguimiento:** los consultores actuaron bajo la coordinación técnica, operativa y administrativa a cargo de la licenciada María Angélica Morales Enamorado, Punto Focal de coordinación con el Ministerio de Educación y de la Licenciada Ileana Cofiño, representante de UNICEF como Agencia Gestora del Grupo Local de Educación. En este sentido, los consultores participaron de reuniones regulares de coordinación y seguimiento de las actividades de recolección de información, considerando como referencia el presente plan de trabajo.
 - **Talleres de presentación / validación de productos:** Se realizaron dos talleres de presentación ante las autoridades superiores y actores clave del Ministerio de Educación y representantes del Grupo Local de Educación.