

# Educación bilingüe en Guatemala

Logros, desafíos y oportunidades



# Educación bilingüe en Guatemala

## Logros, desafíos y oportunidades

El presente estudio evalúa la situación de la educación bilingüe en Guatemala y devela un panorama lleno de desafíos para que una gran parte de la población no se quede fuera del sistema educativo. Por ejemplo, en 2009, aproximadamente un millón de niños y niñas aprendieron a hablar un idioma maya como lengua materna. Sin embargo, menos de la cuarta parte de ellos aprendieron a escribir en esa lengua. Estas cifras son solo el reflejo de un problema complejo que suma escasa cobertura, mala calidad educativa, tasas altas de retención y bajas de promoción, entre otras.

A pesar de todos estos desafíos, la educación bilingüe registra una tasa mayor de retención (el porcentaje de niños y niñas que se quedan en la escuela) que la monolingüe cuando se refiere a niños y niñas que hablan otro idioma distinto al castellano como lengua materna y ello ha registrado grandes ahorros para el estado guatemalteco, además de una cobertura adicional a la esperada. Icefi y Save the Children recomiendan al Estado de Guatemala avanzar en la cobertura de la educación bilingüe, principalmente en las comunidades de monolingüismo maya. Con una inversión continuada de Q1,551 millones (0.4% del PIB) en 2012 hasta Q5,636 millones (0.8% del PIB) en 2021, se podría aumentar la cobertura del actual 18.5% hasta llevarla a un 90%, en 2021.

Palabras clave: Educación, educación bilingüe, Guatemala, Educación primaria, Educación bilingüe en Guatemala, Pueblos indígenas en Guatemala, Racismo.

The following paper evaluates the situation of bilingual education in Guatemala and the many challenges it should face to prevent that a great deal of children remains out of the educational system. To illustrate a small part of a rather complicated scope, the country had, in 2009, close to a million boys and girls speaking exclusively another language than Spanish. Yet, less than a quarter of them learned to write in their mother language. To that sole problem, a lot of structural challenges should be added: low school enrollment rates, poor education quality, and high retention vs. low completion rates, among others.

Bilingual education reports higher retention rates (percentage of children kept in school) than monolingual when referred to girls and boys whose mother language is other than Spanish. Additionally, bilingual education has produced high savings in public expenditures and higher coverage rates. This not only has saved a lot of money to the State, but also has broadened the initial expected coverage rate. Icefi and Save the Children recommend to Guatemala's governments to strength bilingual education in the country, more so on monolingual areas. With a sustained investment from Q1, 551 millions (0.4% of GDP) in 2012 to Q5, 636 millions (0.8% of GDP) in 2021, coverage should increase from the current 18.5% to a 90% in 2021.

TAGS: Education, Bilingual education, Guatemala, Primary education, Bilingual education in Guatemala, Indigenous population in Guatemala, Racism.

Icefi – Save the Children

Educación bilingüe en Guatemala. Logros, desafíos y oportunidades – Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Save the Children, 2011. 52p.

ISBN: 978-9929-8123-4-5

1. Educación, educación bilingüe. 2. Guatemala. 3. Educación primaria. 4. Educación bilingüe en Guatemala. 5. Pueblos indígenas en Guatemala. 6. Racismo. I. Título.

**Coordinación:**

Jonathan Menkos Zeissig – Economista *senior*, Icefi

**Investigación y redacción:**

Enrique Maldonado – Economista investigador, Icefi

**Colaboraron también:**

Alejandra Contreras – Economista investigadora, Icefi

Ricardo Barrientos – Economista *senior*, Icefi

**Supervisión:**

Cándida Rabanales, Save The Children

Amílcar Ordóñez, Save The Children

**Producción y administración:**

Adelma Bercián – Coordinadora de comunicación, Icefi

Lilian Lima – Asistente de comunicación, Icefi

Cristina Dubón – Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

Guatemala, noviembre de 2011

*Se permite la reproducción total o parcial del contenido de este documento siempre y cuando se cite la fuente.*

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1º</b>	<b>Introducción: Educación Bilingüe Intercultural en Guatemala (EBI)</b> .....	5
	A. Breve historia de la EBI .....	7
	i. ¿Qué hablan las niñas y los niños guatemaltecos en sus hogares? .....	8
	B. Logros alcanzados, 2000 – 2010 .....	12
	i. Matriculación y focalización .....	13
	ii. Focalización de la modalidad EBI .....	14
	iii. Retención: idioma materno, herramienta de comunicación .....	16
	iv. Promoción: idioma materno, ¿herramienta de aprendizaje? .....	18
	v. Repitencia: idioma materno, herramienta de comunicación, más no de aprendizaje .....	20
	vi. El valor económico de la EBI, ¿es rentable? .....	21
	C. Presupuesto para EBI 2004 – 2011 .....	23
	i. Programas presupuestados, 2004 – 2011 .....	23
	ii. Fuentes de financiamiento .....	26
	iii. Cooperación internacional .....	28
	iv. Una mirada al proyecto de presupuesto 2012 .....	30
<b>2º</b>	<b>Desafíos para aumentar la cobertura EBI entre 2012 y 2021</b> .....	31
	A. Metas a lograr .....	31
	B. Costos 2012– 2021 .....	33
	i. Costo total .....	34
	ii. Costo por comunidad lingüística .....	36
<b>3º</b>	<b>Posibles fuentes de financiamiento para el fortalecimiento de la calidad y cobertura en EBI</b> .....	39
<b>4º</b>	<b>Agenda de trabajo</b> .....	41
<b>5º</b>	<b>Anexo estadístico</b> .....	43
	A. Incrementos porcentuales de la matrícula de monolingüismo maya para el nivel preprimario .....	43
	B. Resolución Ministerial 1210 .....	44
	C. Eficiencia interna en primaria, grados 1 al 3 por género, años 2000 – 2010 .....	46
<b>6º</b>	<b>Referencias bibliográficas</b> .....	47

## ILUSTRACIONES

Ilustración 1	Mapa lingüístico de Guatemala .....	5
---------------	-------------------------------------	---

## GRÁFICAS

Gráfica 1	Guatemala: pobreza en 2000 y 2006, por etnia y área .....	6
Gráfica 2	Ingreso anual por persona según etnia y nivel educativo .....	7
Gráfica 3	Proporción de niños que aprendieron hablar en su idioma materno .....	8
Gráfica 4	Tasa de cobertura en idioma materno para el nivel primario .....	9
Gráfica 5	Demanda, oferta y déficit de cobertura en EBI nivel primario .....	11

Gráfica 6	Distribución de la matrícula según modalidad educativa en el nivel preprimario, 1992 – 2009 .....	13
Gráfica 7	Distribución de la matrícula según modalidad educativa en el nivel primario, 1992 – 2009 .....	14
Gráfica 8	Distribución de la matrícula bilingüe en el nivel preprimario por departamento para 1992, 2000 y 2006 .....	15
Gráfica 9	Municipios seleccionados, matrícula de educación bilingüe por género en 1992, 2000 y 2006 .....	16
Gráfica 10	Tasa de retención, 1999, 2004 y 2009, por departamento .....	17
Gráfica 11	Tasa de deserción a nivel nacional para el área rural de primero a tercer grados de primaria por género y modalidad educativa .....	18
Gráfica 12	Tasa de promoción, 1999, 2004 y 2009 por departamento .....	18
Gráfica 13	Tasa de promoción a nivel nacional para el área rural de primero a tercer grados de primaria por género y modalidad educativa, 1999 – 2009 .....	19
Gráfica 14	Tasa de repitencia por departamento, 1999, 2004 y 2009 .....	20
Gráfica 15	Tasa de repitencia a nivel nacional para el área rural de primero a tercer grados de primaria por género y modalidad educativa, 1999 – 2009 .....	21
Gráfica 16	inversión per cápita en EBI (nominal y real), 2001 – 2009 .....	24
Gráfica 17	Fuentes de financiamiento de la EBI, 2004 – 2010 .....	27
Gráfica 18	Utilización de recursos externos para EBI .....	28
Gráfica 19	Distribución del presupuesto para EBI, 2011 – 2021 .....	35
Gráfica 20	Brecha presupuestaria en EBI .....	36

## TABLAS

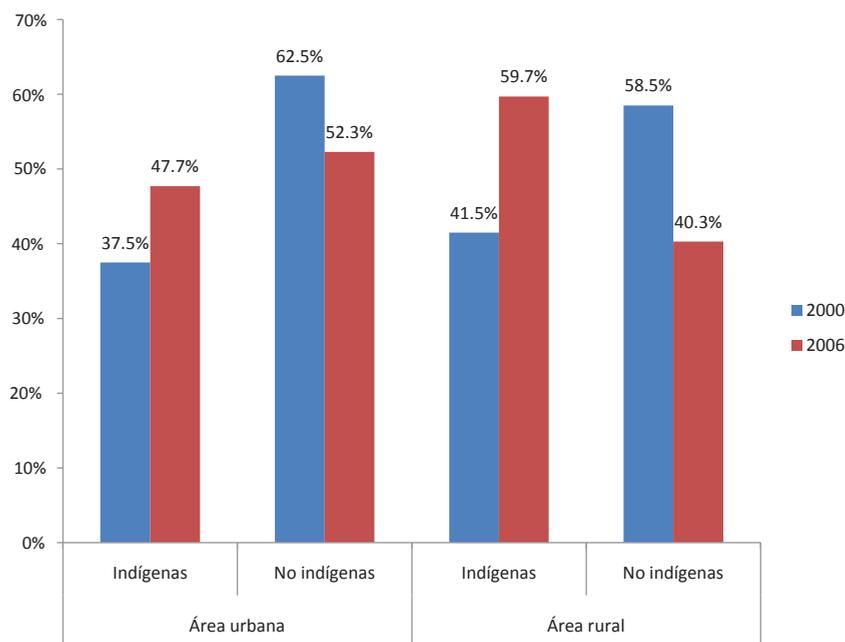
Tabla 1	Ahorro y costo por provisión de educación bilingüe grados primero a tercero en nivel primario .....	23
Tabla 2	Presupuesto asignado por el estado de Guatemala a la EBI, 2000 – 2011 .....	24
Tabla 3	Presupuesto aprobado y vigente en materiales y útiles escolares en EBI y sus variaciones, 2009 – 2011 .....	26
Tabla 4	Proyecto de presupuesto 2012 para EBI .....	30
Tabla 5	Tipologías de educación bilingüe intercultural .....	31
Tabla 6	Incrementos porcentuales de la matrícula de monolingüismo maya para el nivel preprimario .....	33
Tabla 7	Cotos por comunidad lingüística para el nivel preprimario y primario (en millones de quetzales) .....	37
Tabla 8	Posibles mecanismos para la movilización de recursos, como porcentaje del PIB de cada año .....	40



porcentaje de población que vive con menos de US\$ 1.00 al día prácticamente se duplicó al pasar de 2.8%, en 2000, a 5.3%, en 2006. Esto refuerza la hipótesis de que al área urbana migran personas en situación de indigencia en el área rural; en consecuencia, el problema no se resuelve, sino que solamente cambia de lugar.

De hecho, las personas migran de áreas rurales hacia áreas urbanas en búsqueda de mejores mercados laborales. Al respecto se puede citar el caso de Izabal (Unesco, 2009), donde, en el área rural, solamente el 5% de las mujeres indígenas tiene acceso a un empleo remunerado, contra 25% en el área urbana. Dichos fenómenos migratorios se han agudizado con la crisis del café en 2002, la cual hizo que muchos jornaleros, que eran contratados en fincas, migraran al área metropolitana a realizar trabajos de menor remuneración, situación que se repitió con la crisis financiera internacional en 2008 y 2009, provocando, entre otros efectos negativos, incrementos en los niveles de desnutrición crónica y aguda en el país.

**Gráfica 1**  
*Guatemala: pobreza en 2000 y 2006, por etnia y área*



Fuente: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi) 2000 y 2006.

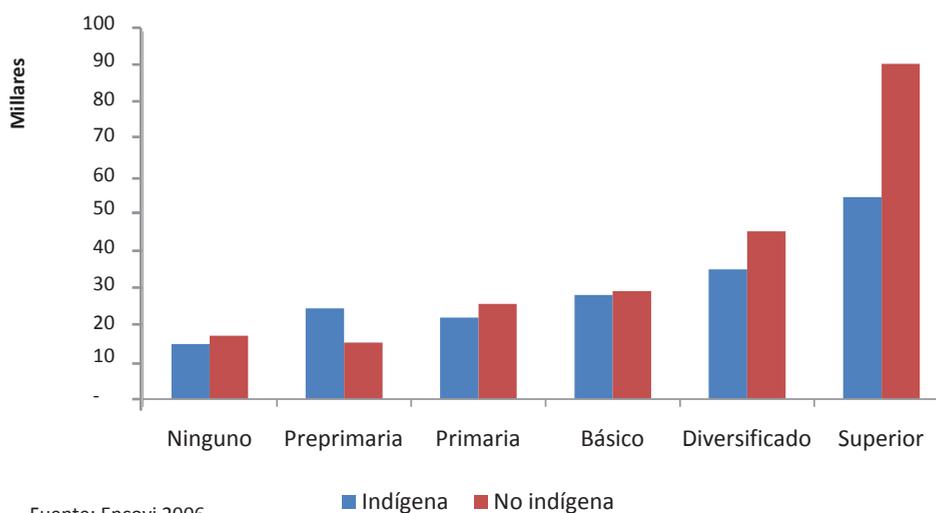
En otras palabras, la población indígena ha accedido en menor cuantía al mercado laboral en comparación con la población no indígena y ello ha implicado que la primera viera incrementados sus niveles de pobreza entre 2000 y 2006.

También es preciso indicar que la pobreza para niños y jóvenes indígenas entre 7 y 18 años, durante el período 2000 a 2006, disminuyó de 51.1% a 45.7% en el área urbana y, en el área rural, prácticamente permaneció invariable. Sin embargo, para este mismo grupo poblacional, la pobreza extrema aumentó de 10.4 a 16.3% en el área urbana y no tuvo cambios en el área rural, en donde permaneció en un 34.3%.

Ello permite inferir que quienes más resienten y sufren las consecuencias de desacertadas políticas económicas son los más pobres y, en este caso, los niños, niñas y jóvenes indígenas, quienes son vulnerables ante la movilidad laboral de sus padres y madres. Ello les afecta de por vida pues la educación está altamente correlacionada con el nivel de ingreso (INE, 2006) y los indígenas que tienen un nivel educativo más alto poseen más ingresos y pueden mejorar el bienestar de sus actuales o futuras familias.

**Gráfica 2**

*Ingreso anual por persona, según etnia y nivel educativo*



## A. Breve historia de la EBI

En Guatemala, la EBI se plasma en los planes de gobierno básicamente en 1893 (Cirma, 2005), cuando se realizó el Primer Congreso Pedagógico Centroamericano. En tal ocasión, el país planteó el tema de la educación para indígenas con cuatro estrategias principales:

- Educación e instrucción: se limitaba a la castellanización: saber leer, escribir y contar. Sobre todo, se dirigía a quienes servían de intermediarios con el Gobierno.
- Protección a los indígenas: el Gobierno de José María Reyna Barrios no aprobó la «Ley Protectora de Indígenas».
- Idioma, trajes y costumbres: occidentalizar a las y los indígenas.
- Estímulos y recompensas: como un honor, se les daba el cargo de alcaldes a los indígenas que supieran hablar castellano.

Dados los postulados anteriores, es fácil deducir que el Estado guatemalteco consideraba al indígena dentro de sus políticas educativas «como un problema» y la solución era «occidentalizarlo»; sin embargo, el discurso no se reflejaba en las prioridades presupuestarias, según se observa a continuación:

Durante 1882, el Estado guatemalteco erogó un total de 14,000 pesos en la organización de carreras de caballos para la feria de la ciudad. En contraposición, el presupuesto de una escuela urbana incluía (entre otros): una asignación anual de 100 pesos para el sueldo de la directora y 40 de sueldo para la maestra de párvulos. El presupuesto de una escuela rural era mucho más exiguo; por ejemplo, un profesor en Chiquimula devengaba un sueldo anual de 10 pesos y el director de una escuela indígena en

Quetzaltenango 20 pesos anuales. En resumen, con lo que el Estado gastó ese año en organizar y realizar carreras de caballos pudo haber subvencionado, durante ocho años, trece escuelas rurales.

El reconocimiento de la lengua materna es, a menudo, un elemento clave de la identidad cultural de un individuo. Restringirle a las personas el uso de su lengua materna —además de las limitaciones que aquella pueda tener en cuanto al dominio de la lengua nacional oficial o dominante— puede excluirlas de la educación, la vida política y el acceso a la justicia. No existe medio más poderoso para fomentar la asimilación a una cultura dominante que contraponer beneficios económicos, sociales y políticos a la lengua materna. Tal asimilación no es el resultado de una libre elección si el individuo debe escoger entre la lengua materna y su futuro.

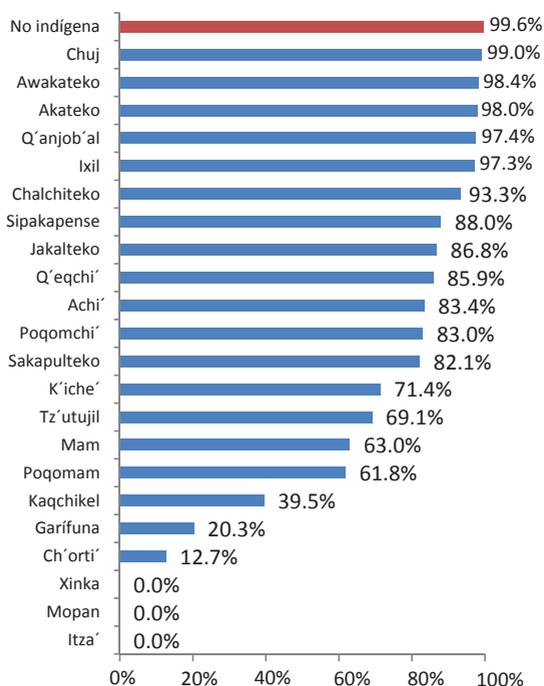
### i. ¿Qué hablan las niñas y los niños guatemaltecos en sus hogares?

El *Informe de Desarrollo Humano* de 2004 indica que, de las 10,000 lenguas que, según se cree, existieron en algún momento de la humanidad, en la actualidad solo se hablan 6,000 y los pronósticos estiman que la cifra disminuirá entre 50 y 90% durante los próximos cien años.

Al revisar las cifras de la *Encovi 2006*, ese pronóstico no parece ajeno a Guatemala. En esta *Encuesta* la pertenencia a un grupo étnico es por autoidentificación. Este criterio lleva implícito el concepto de libertad cultural, el cual constituye una parte fundamental del desarrollo humano puesto que, para vivir una vida plena, es importante poder elegir la identidad propia —lo que uno es. La libertad cultural implica

#### Gráfica 3

Proporción de niños que aprendieron a hablar en su idioma materno



Fuente: Encovi 2006.

permitir a las personas la libertad de escoger sus identidades —y de llevar la vida que valoran— sin ser excluidas de otras alternativas que les son importantes (como las correspondientes a la educación, la salud o las oportunidades de empleo).

Como aproximación al concepto de libertad cultural, se consigna que, al año 2006, en Guatemala había un total de 3.9 millones de personas, entre 5 y 15 años de edad, de los cuales el 40.5% se autoidentificó como «indígena»; es decir, se habla de 1.6 millones de niños y jóvenes. Sin embargo, en sus hogares, a uno de cada tres sus padres no le enseñaron a hablar en su idioma materno, sino en castellano. En consecuencia, 467 mil de ellos no tienen conocimiento del idioma en que sus padres o abuelos se comunican. En contraposición a este fenómeno, de los 2.3 millones de personas que se autoidentificaron como «no indígenas», el 99.6% aprendió a hablar en castellano.

Un detalle a nivel de etnia se presenta en la gráfica adjunta donde se evidencia la existencia de comunidades indígenas que tienen una alta tasa

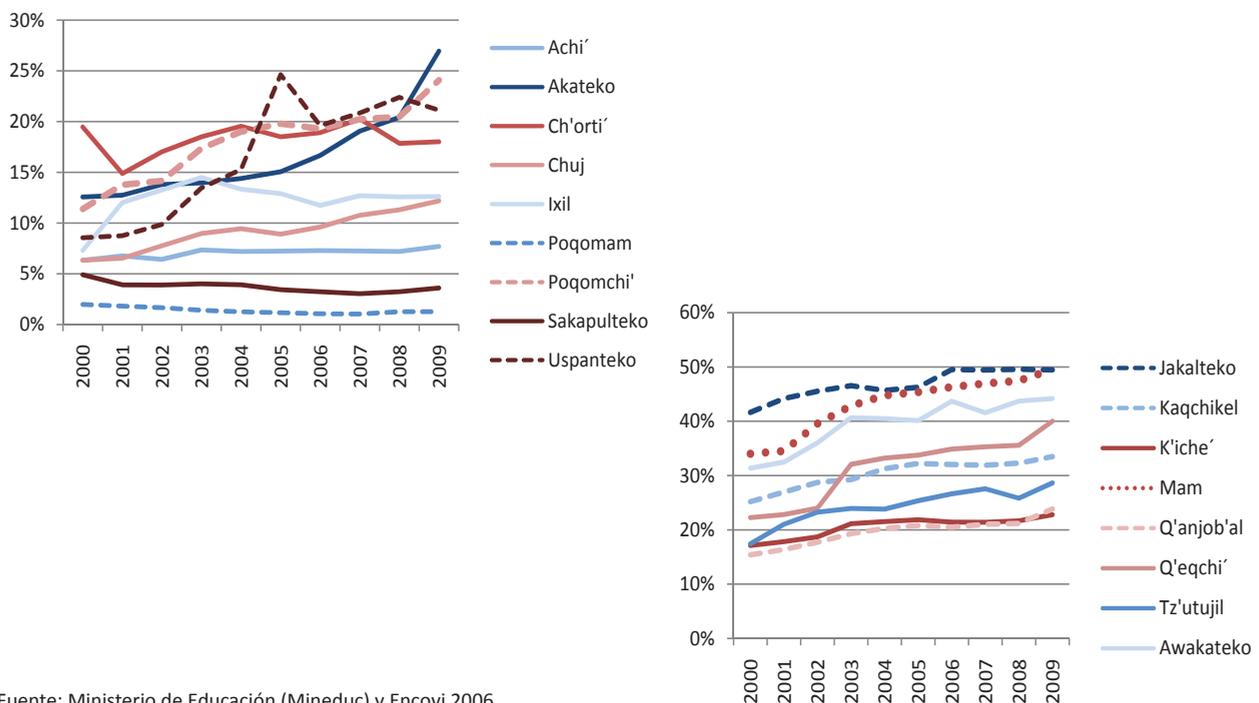
de aprendizaje del idioma étnico en el hogar (lengua materna) como por ejemplo: los chuj, awakatekos, akatekos, q'anjob'ales, ixiles y chalchitekos, con tasas por encima del 95%. Aunque podría citarse que ese fenómeno se debe a que son idiomas practicados en municipios rurales, alejados de grandes ciudades y donde la mayoría de las transacciones comerciales se dan entre ellos, no se debe dejar de lado la alta proporción de habitantes indígenas en esos municipios, la cual es de más del 95%. Sin embargo, esa hipótesis no se puede aplicar a todos los casos, pues, en la comunidad lingüística ch'orti', con presencia en Jocotán y Camotán y porcentajes de población indígena del 81.3 y el 16.5%, respectivamente, solamente en el 12.7% de hogares se enseña a los niños y niñas a hablar en el idioma de la comunidad lingüística; el resto, en castellano.

Por su parte, en la comunidad lingüística k'iche', el 71.4% de los hogares le enseña a sus hijos el idioma materno, pese a que, en los municipios donde tiene fuerte presencia esta comunidad, más del 95% de la población es indígena. En este caso, al igual que el kaqchikel, es posible que las actividades económicas (sobre todo el comercio) hayan dado paso a una fuerte presencia del idioma castellano, en contraposición a los idiomas maternos. Casos como este se pueden citar, por ejemplo, en Bélgica en el siglo XIX, donde los flamencos que buscaban movilidad social ascendente no tuvieron más alternativa que aprender francés — la única lengua oficial— y, con el tiempo, muchos olvidaron por completo su lengua ancestral. Los pueblos indígenas de Guatemala tienen muchas más probabilidades de prosperar si dominan el castellano.

Lo anterior se clasifica como la demanda, puesto que se evidencian hogares que le enseñan a sus hijos a hablar en el idioma materno y, por consiguiente, demandarán educación en tal idioma. Por lo tanto, debe haber una oferta que responda a esa demanda. Para tales fines, se presenta el gráfico 5, en el cual se detalla la tasa de cobertura en EBI. Este indicador se obtuvo al dividir la cantidad de niñas y niños que se atiende en su idioma materno entre el total de la niñez que demanda aprender en este idioma. Tanto en el numerador como en el denominador se consideró a la población para el nivel primario; es decir, de 7 a 12 años. Sobre la oferta de EBI, cabe decir:

#### Gráfica 4

Tasa de cobertura en idioma materno para el nivel primario.



Fuente: Ministerio de Educación (Mineduc) y Encovi 2006.

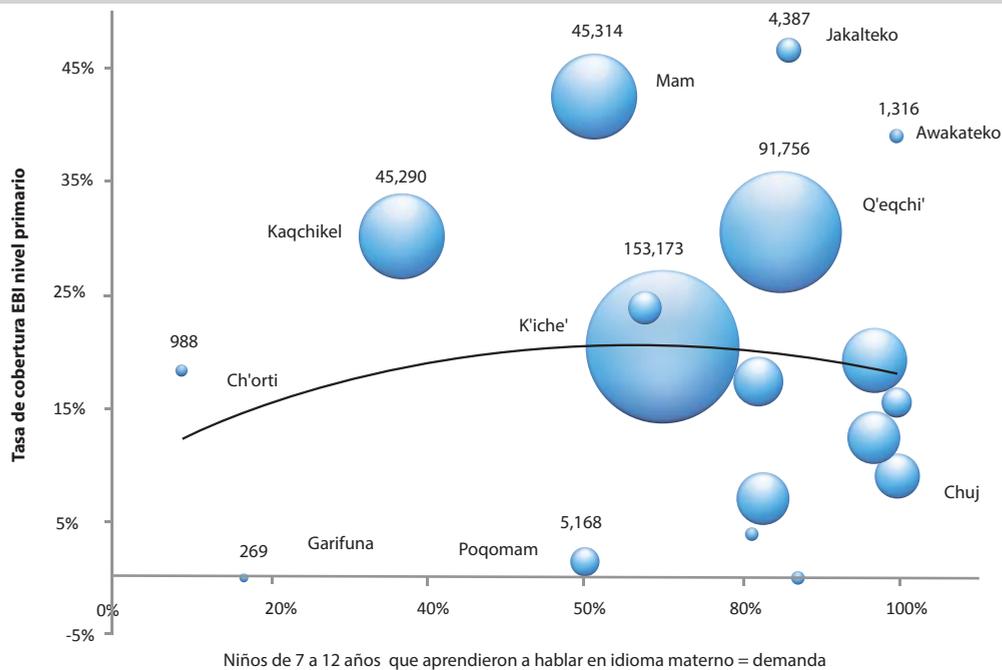
- Contrariamente a los esfuerzos de cobertura en los cuatro idiomas mayoritarios, la comunidad lingüística que durante 2000-2009 ha tenido la mayor tasa de cobertura en el nivel primario ha sido la jakalteka, con 46.5%; en el extremo contrario se ubica la poqomam, con 1.4% de cobertura promedio; incluso, esta última redujo su tasa de cobertura de 2.0%, en el año 2000, a 1.4%, en 2009.
- Otras comunidades lingüísticas que durante el período 2000-2009 vieron disminuidas sus tasas de cobertura en el nivel primario fueron: la ch'orti', al bajar de 19.5%, en 2000, a 18.0%, en 2009, y la sakapulteka, de 4.9 a 3.6% en el mismo período.
- Como se sabe, del total de comunidades lingüísticas del país, los idiomas más hablados son: q'eqchi', mam, kaqchikel y k'iche'. De estas, las dos primeras tuvieron los mayores incrementos en cobertura primaria de EBI durante 2000 a 2009. Por ejemplo, en 2000, se le daba cobertura al 22.2% de los niños q'eqchi' en el nivel primario en la modalidad bilingüe; en 2009, aumentó al 40.0%. Las dos últimas tuvieron incrementos pero en menor cuantía; la comunidad lingüística k'iche' incrementó su cobertura en el nivel primario, de 17.8%, en 2000, a 22.8%, en 2009.
- Se registran incrementos de cobertura primaria en comunidades lingüísticas que no son mayoría, como la akateka, awakateka y poqomchi', con 14.4, 12.8 y 12.7%, respectivamente.
- Permanecieron prácticamente invariables en sus niveles de cobertura primaria las comunidades lingüísticas achi', chuj e ixil.

La información de oferta y demanda se puede relacionar. En la gráfica 6 se relaciona tanto la demanda como la oferta y el déficit de cobertura. El análisis permite visualizar en qué medida los incrementos en la cobertura (oferta) dependen de la demanda por el aprendizaje en idioma materno y, a su vez, evidencia el tamaño del problema por resolver (déficit de cobertura).

- En primer lugar, se comprueba que los resultados en la tasa de cobertura no dependen de la demanda por aprendizaje en idioma materno; de hecho, un análisis evidenció regresión en tal aspecto. Aquí se puede retomar la premisa inicial de esta modalidad educativa, la cual puede ser una buena idea, pues, en esas cuatro comunidades, se concentra la mayoría del déficit de atención; pero, de igual manera, sigue en niveles muy altos; por ejemplo, para el idioma k'iche', en 2009, había 153,774 niños y niñas sin atención en su idioma materno. La suma del déficit de atención de estas cuatro comunidades lingüísticas es de más de 300,000 alumnos (en la gráfica 6, el tamaño del círculo refleja la cantidad de niños y niñas sin atención en idioma materno).
- Si bien se refleja que hay grandes problemas sin resolver, también la gráfica evidencia que existen pequeños problemas en la misma situación. Por ejemplo, el déficit de cobertura en las comunidades lingüísticas garífuna y ch'orti' es de 269 y 988 alumnos, respectivamente. ¿Por qué un problema tan pequeño no se ha podido resolver en diez años?
- Por último, la gráfica también muestra que los idiomas que tienen más demandas de aprendizaje no son precisamente aquellos en los cuales existe una mayor cobertura. En la comunidad lingüística chuj, el 100% de los niños aprende el idioma materno (demanda), pero solamente el 8.8% de ellos logra acceder a educación primaria en su idioma, lo cual deja un déficit de atención de 12,842 personas. Situación similar se da en las comunidades ixil, akateko, achi y

## Gráfica 5

*Demanda, oferta y déficit de cobertura en EBI nivel primario*



Fuente: Mineduc y Encovi 2006.

Si bien se indica que la cobertura debería depender de la demanda, esta, a su vez, puede ser baja debido a que, según se ha mencionado, los padres y madres ya no enseñan a sus hijos el idioma materno., Un aspecto que puede apoyar a revertir esta situación es la reciente aprobación del Reglamento de la Ley de Idiomas Nacionales, que obliga al Estado guatemalteco a utilizarlos; sin embargo, dicha Ley fue promulgada por el Congreso de la República en 2003 y, desde entonces, está pendiente su reglamento.

El artículo 16 favorece la utilización de los idiomas nacionales, de la manera siguiente: «**Calidades para la prestación de los servicios públicos.** Los postulantes a puestos públicos, dentro del régimen de servicio civil, además del idioma español, de preferencia deberán hablar, leer y escribir el idioma de la comunidad lingüística respectiva, en donde realicen sus funciones. Para el efecto, deben adoptarse las medidas en los sistemas de administración de personal, de manera que los requisitos y calidades en las contrataciones contemplen lo atinente a las competencias lingüísticas de los postulantes. En el caso de los servidores públicos en servicio, deberá promoverse su capacitación, para que la prestación de servicios tenga pertinencia lingüística y cultural, en coordinación con la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala».

Más adelante, el artículo 21 garantiza la dotación de los servicios públicos en el idioma de la comunidad al indicar que «El Estado asignará anualmente en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación, los recursos necesarios para el desarrollo, promoción y utilización de los idiomas Mayas, Garifuna y Xinka, en las dependencias que estime pertinente, incluyendo a la Academia de Lenguas Mayas».

Por su parte, el *Reglamento* de dicha *Ley*, en el Capítulo II referente a la utilización de los idiomas nacionales, indica que el Mineduc debe implementar, en todos los procesos y modalidades, el respeto, promoción, desarrollo y utilización de los idiomas como medios de comunicación pedagógica, desarrollándolos en todos los centros educativos y privados y en todos los niveles del Sistema Educativo Nacional de acuerdo con los territorios lingüísticos.

Sin embargo, el principal desafío que presenta la aplicabilidad de dicho *Reglamento* es la capacitación y formación docente bilingüe. Al respecto, se citan los resultados del «Informe de la Evaluación de Docentes Optantes a Bono por Bilingüismo» (Mineduc, 2010) que evaluó a 16,301 docentes, quienes obtuvieron una nota promedio en cuanto al dominio de su idioma de 62 (siendo el máximo 100). También es rescatable el dato de la desviación estándar de 15, el cual indica que al menos el 68% de las y los docentes evaluados tuvo una nota de entre 47 a 77 puntos; es decir, se evidencia una dispersión muy alta en cuanto al uso y dominio del idioma maya por parte de los docentes con plaza bilingüe.

Otros resultados que menciona el Informe son:

- El 60.4% de las y los docentes afirma aplicar la metodología bilingüe en el aula.
- Menos del 50% de las y los docentes bilingües se expresa con fluidez, lo que redundaría necesariamente en la calidad de la enseñanza bilingüe. La falta de fluidez que manifiestan obligará a recurrir al castellano para realizar la actividad docente y limitará la eficacia de una verdadera educación bilingüe.
- Menos del 40% de las y los docentes evaluados escribe correctamente el idioma maya que enseña. Puede deducirse, por lo tanto, que el bilingüismo es real únicamente de forma oral en más del 60% de niños y niñas que asisten a las escuelas atendidas por los docentes que se sometieron a esta evaluación.

## **B. Logros alcanzados, 2000-2010**

El análisis de los indicadores de eficiencia interna se inicia con la matriculación, retención, promoción y repitencia. Cada aspecto cuenta con niveles desagregados por género, nivel educativo y ámbito geográfico, analizándose departamento y/o municipio.

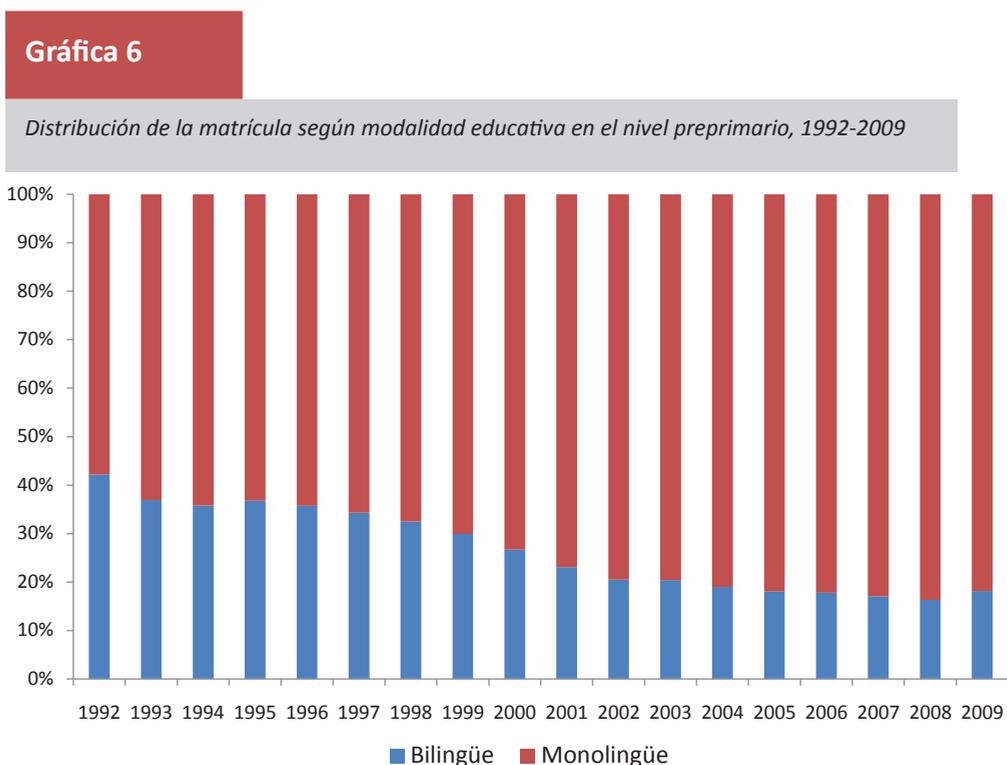
Dentro de los principales hallazgos están:

- La matrícula EBI en preprimaria ha disminuido como proporción de la matrícula total.
- En primaria, la matrícula EBI se ha incrementado año con año, como proporción de la matrícula total; pero, en los últimos años, muestra cierto estancamiento.
- La atención a niños y niñas con modalidad bilingüe se ha centrado en los departamentos de Alta Verapaz, Quiché, Huehuetenango, Sololá y Totonicapán, que representan el 77% de la matrícula EBI, lo cual es congruente con el mapa lingüístico del país.
- Se ha avanzado en equidad de género en la tasa de matriculación y, a la vez, la tasa de deserción ha ido disminuyendo.
- Los avances en materia de equidad de género han sido notables, incluso, en municipios que, en 1992, tenían casi un 80% de alumnos varones en la modalidad EBI. En 2009, estos municipios presentan casi un 50% de matriculación masculina y femenina.

*i. Matriculación y focalización*

Respecto de la matriculación en el nivel preprimario, en 1992, las escuelas EBI tenían una cobertura de 80,325 alumnos, mientras que las escuelas monolingües 110,090; es decir, la matrícula bilingüe representaba cerca del 41% de la matrícula total. Durante los siguientes años hubo incrementos en la cobertura del nivel preprimario, sobre todo con atención a la modalidad monolingüe. El período 1992-2009 muestra un incremento en la matriculación del 334.9%, mientras que en la EBI es de 32.0%. Ello implica que la población estudiantil atendida bajo la modalidad EBI no represente el 41% de la matrícula total, sino el 19%.

En otras palabras, el incremento en la modalidad bilingüe se ha dado a una menor tasa que la modalidad monolingüe.<sup>1</sup>



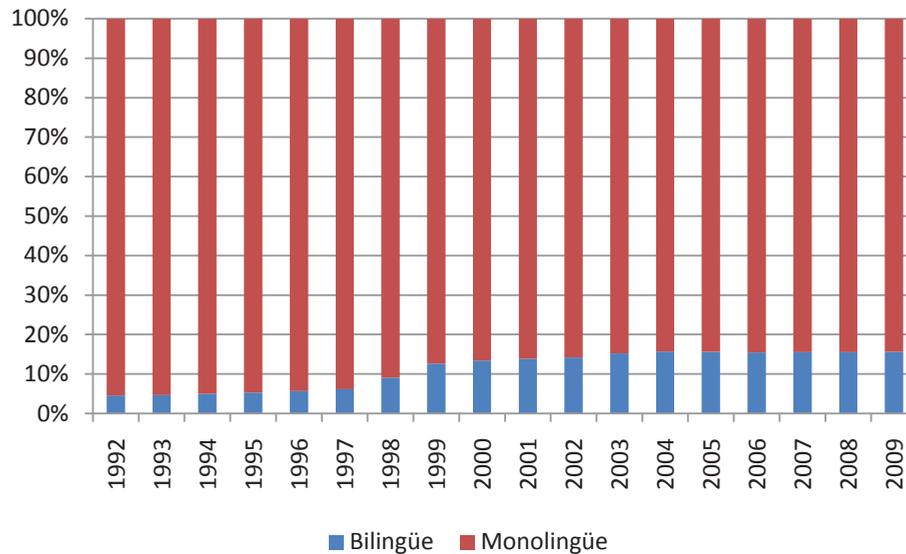
Fuente: Mineduc.

En cuanto a los incrementos en la cobertura se debe de tomar nota que, durante el período 2000-2008, la cobertura de EBI creció a un ritmo anual de 0.3% y, durante 2009 con respecto a 2008, se incrementó en un 32.0%. Ello abre el análisis sobre la capacidad de atención, retención, promoción y repitencia del sistema educativo nacional en el sector oficial para atender un incremento anual de 27,953 alumnos nuevos para la modalidad bilingüe. Situación similar presenta la modalidad monolingüe. Durante 2000 a 2008 creció a un ritmo anual de 9.2% y, en 2009, creció 19.7%, lo cual significó atender a 78,960 alumnas y alumnos nuevos.

<sup>1</sup> En cuanto a la distribución de las matrículas iniciales por modalidad y nivel educativo en el sector oficial, al momento de la edición de esta investigación se constató que hubo una reclasificación de las escuelas monolingües a bilingües, lo cual hace cambiar la estructura de esa distribución. Por ejemplo, en esta investigación, se cita para 2009 que casi el 15% de alumnos del sector oficial estudia bajo la modalidad EBI en el nivel primario, contra casi 40% que aparece con la reclasificación. En todo caso, los datos aquí mostrados coinciden con los reportados por el PNUD en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2010 de Guatemala.

## Gráfica 7

Distribución de la matrícula según modalidad educativa en el nivel primario, 1992-2009



Fuente: Mineduc.

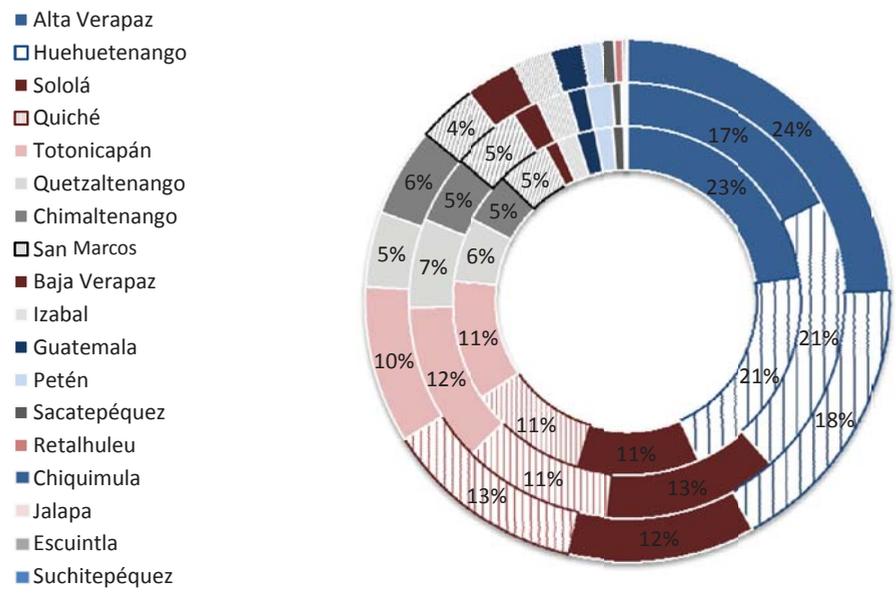
En lo que respecta al nivel primario, la situación es un tanto distinta pues, durante el período 1992-2009, la matrícula bilingüe creció 580.2%, mientras que la monolingüe 74.6%. La mayor tasa anual de crecimiento de esta modalidad se dio en el último año citado con 6.3%, lo cual coincide con el inicio de los programas de transferencias condicionadas y políticas de gratuidad en la educación. Ese notable aumento de la matrícula bilingüe en el nivel primario ha incidido para que esta pase de representar el 4.5%, en 1992, al 15.6%, en 2009. Sin embargo, el nivel alcanzado ha sido estático desde 2005; es decir, a partir de esta fecha, los aumentos de la cobertura bilingüe han sido menores que los experimentados en 1998 y 1999, cuando hubo programas de la cooperación internacional (GIZ, Asdi, USAID, Ibis) que incidieron en aumentar el número de alumnos en escuelas bilingües en 61.4% y 50.9%, respectivamente.

### ii. Focalización de la modalidad EBI

Para analizar la focalización de la modalidad EBI, se realizó una distribución porcentual de la matriculación por departamento. Así, Alta Verapaz, Huehuetenango, Sololá, Totonicapán y Quiché representan, en promedio para el período 2000-2009, el 77% de la matrícula total de EBI en el nivel preprimario y, para el nivel primario, solamente habrá que agregar al departamento de San Marcos que aporta, para este nivel, el 8% de la matrícula total de la modalidad bilingüe.

### Gráfica 8

Distribución de la matrícula bilingüe en el nivel preprimario, por departamento para 1992, 2000 y 2006



Fuente: Mineduc.

La anterior ilustración<sup>2</sup> evidencia lo citado respecto del nivel preprimario. Debe analizarse que tanto Chimaltenango como San Marcos tienen una alta población maya hablante, kaqchikel y mam. De hecho, en el último de estos departamentos, en 2006, se atendía, en idioma maya, a un total de 3800 alumnos en el nivel preprimario; sin embargo, 10,410 habían aprendido a hablar en idioma mam. Situación similar se presenta en Chimaltenango, en donde, al año citado, se atendía, en la modalidad bilingüe, a 4899 estudiantes en el nivel preprimario y se estima que se le debió haber dado cobertura a un total de 11,688 niños y niñas que aprendieron a hablar en kaqchikel.

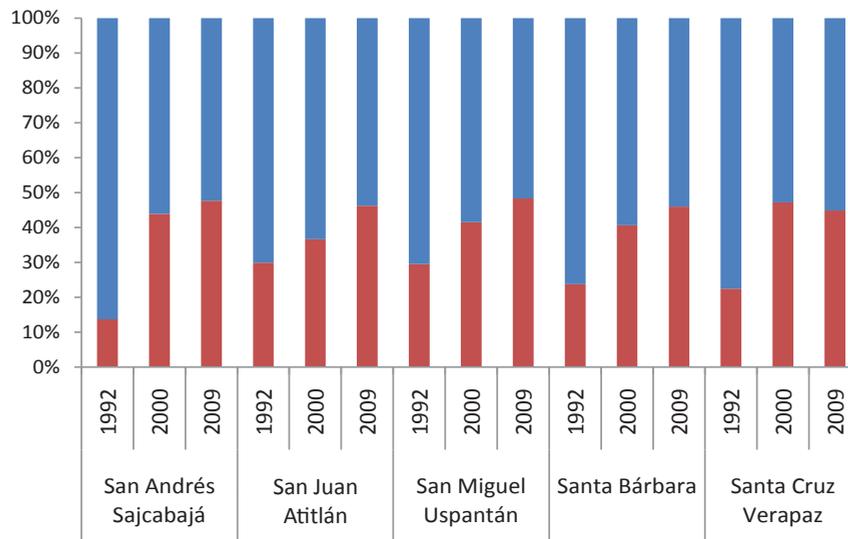
Esos dos ejemplos ofrecen tasas de penetración de la EBI de 41.9 y 36.5%, respectivamente. Es decir, la modalidad bilingüe se debe expandir aún más en departamentos con alto porcentaje de población indígena. También es necesario tomar en cuenta los casos de Izabal y Petén, donde una importante proporción de la población habla el idioma q'eqchi' y, en 2009, solamente se atendía, en este idioma, a un total de 2465 y 1304 personas, respectivamente. Es preciso considerar que, en ambos departamentos, había un total de 21,885 personas comprendidas entre los 4 y 15 años que utilizaban, como idioma más frecuente, el q'eqchi'.

En términos de la matriculación por género en 1992, en el nivel preprimario, el 45.5% de los alumnos inscritos eran niñas y, para 2009, esa proporción es casi equitativa con un 49.1% para las niñas y 50.8% para los niños. En el nivel primario se está cerrando la brecha, pues se parte de una matrícula femenina equivalente al 41.1% del total en 1992 y se llega al 48.4% en 2009. Estas cifras indican avances, pero se debe reconocer que se parte de caminos muy distintos. A continuación se consigna el caso de los municipios donde estaba más atrasada la equidad por género en el nivel primario.

<sup>2</sup> El círculo interior representa el año 1992; el medio, el año 2000 y el círculo exterior, 2006.

## Gráfica 9

Municipios seleccionados, matrícula de educación bilingüe por género en 1992, 2000 y 2006.



Fuente: Mineduc.

El caso más dramático es San Andrés Sajcabajá en Quiché, donde, en 1992, de la matrícula total del nivel preprimario bilingüe, solamente el 13.7% estaba conformado por niñas; en 2000, se pasó a 43.9% y, en 2009, las niñas representan el 47.7% de la matrícula total. Situación similar muestra Santa Bárbara en Huehuetenango, donde, en 1992, del total de la niñez atendida para la modalidad bilingüe el 23.7% era de niñas; en 2000, la proporción aumentó a 40.6% y, finalmente, en 2009, fue de 46.0%.

Por su parte, en el nivel primario también se han cerrado brechas entre y dentro de los municipios. Por ejemplo, en Santa Cruz Verapaz, en Alta Verapaz, en 1992, del total de alumnos atendidos, el 14.3% estaba conformado por niñas y, en 2009, las proporciones son 45.1 y 54.9% para niñas y niños, respectivamente.

Los cambios no deben verse únicamente a nivel de proporción entre hombres y mujeres, sino también en cuanto a la cantidad que se atiende de cada sexo. En Ixcán, Quiché, en 1992 se atendía bajo la modalidad EBI a un total de 20 alumnos, de los cuales 5 eran niñas. Esto daba como proporción 25% de niñas y 75% de niños. En 2009, se atendió a un total de 2795 niñas y 3004 niños cuya distribución porcentual, en términos de género, fue de 48 y 51%, respectivamente. Este caso permite apreciar dos cambios en un solo municipio: i) se incrementa el número de alumnos atendidos y ii) disminuyen las brechas de matriculación entre sexos.

### iii. Retención: idioma materno, herramienta de comunicación

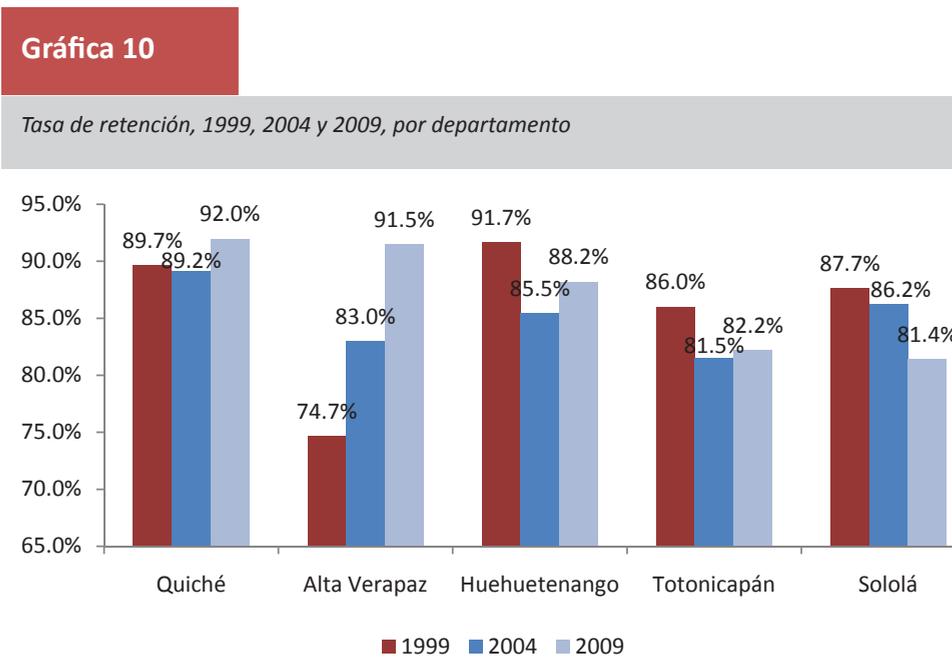
El análisis de la eficiencia interna se centra sobre todo en el nivel primario, considerando que al menos dos variables fundamentales para dicho análisis, repitencia y promoción, no se calculan para el nivel preprimario, pues la legislación indica que todos los alumnos aprueban el grado. Bajo tal parámetro, incluso la tasa de retención puede ser poco útil para explicar el desempeño del sector.

A nivel nacional, la tasa de retención para la modalidad EBI en el nivel preprimario, en 2009, es de 87.7% y de 95.5% en el nivel primario. Dichos porcentajes muestran avances si se toma en cuenta que, en 2000, los valores eran 75.2 y 87.1%, respectivamente.

Si bien en el nivel primario es donde más se ha avanzado, a continuación se muestra la dispersión que ha existido entre y dentro de los departamentos que conforman más del 75% de la matrícula EBI.

En Quiché, la retención aumentó 2% entre 2004 y 2009, situándose en 91.9%. En Alta Verapaz hubo un ascenso entre 1999 y 2009 y el porcentaje pasó de 74.6 a 91.5, respectivamente. El caso de Huehuetenango es muy particular pues inicia con altos niveles de retención, por encima del 90%, luego cae en 2004 a 85.4% y, en 2009, vuelve a subir, aunque permanece por debajo del nivel inicial y se sitúa en 88.2%. Totonicapán muestra un comportamiento similar al anterior pero, en 2009, tiene una tasa de retención del 82.1% y, por último, en Sololá, el indicador ha venido disminuyendo constantemente y, de 1999 a 2009, ha bajado de 87.6 a 81.4%.

Los resultados indican que, para el nivel preprimario, la tasa de retención es menor para la EBI tanto en el género masculino como en el femenino. También es importante reconocer que existe una tendencia a disminuir la brecha entre géneros y entre modalidades. Desde 2003, la tasa de retención, en vez de aumentar, se ha estabilizado en torno al 86% para la modalidad bilingüe y en 93% para la monolingüe.

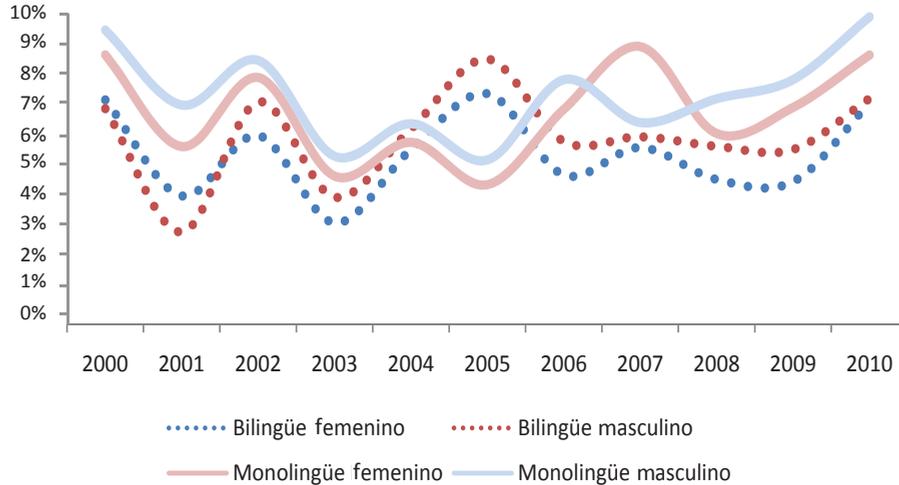


Fuente: Mineduc.

El análisis de la retención o deserción, como también se le suele llamar, puede desagregarse aún más, incluso por género, grado, área y modalidad educativa. En la ilustración 12 se muestran los resultados de la deserción a nivel nacional, pero para el área rural y para el primer grado de primaria. Los resultados indican lo esperado: los niños entienden la comunicación del maestro y, en consecuencia, no desertan de la escuela. Según se ve, la educación bilingüe tiene una menor tasa de deserción que la modalidad monolingüe, una diferencia que se marca más desde el año 2006. Esa diferencia aplica tanto para el género femenino como para el masculino; es decir, desertan, de primero primaria, menos niñas indígenas que no indígenas, y viceversa.

Gráfica 11

Tasa de deserción a nivel nacional para el área rural, de primero a tercer grado de primaria, por género y modalidad educativa

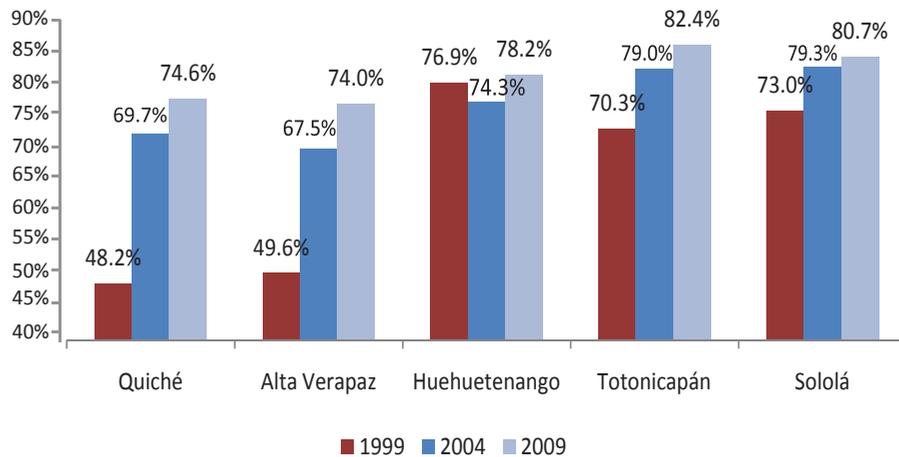


#### vi. Promoción: idioma materno, ¿herramienta de aprendizaje?

La tasa de promoción para el nivel primario bilingüe intercultural, en 1992, era de 62.9% y, en modalidad monolingüe, de 66.1%. Para 2009, esos valores pasaron a ser de 77.5 y 80.2%, respectivamente.

Gráfica 12

Tasa de promoción 1999, 2004 y 2009, por departamento



A nivel departamental, tanto Quiché como Alta Verapaz parten (1999) de niveles de promoción del 48.2 y 49.6%, respectivamente, hasta alcanzar, en 2009, el 74.6% de tasa de promoción, nivel muy similar al obtenido por los tres departamentos restantes. Resulta muy curioso, nuevamente, el caso de Huehuetenango donde, en un lapso de 11 años, la tasa de promoción ha permanecido estable y únicamente ha aumentado 1.3% al pasar, de 76.9% en 1999, a 78.2%, en 2009. Tanto Totonicapán como Sololá mostraron incrementos en su tasa de promoción, pero en menor cuantía que Quiché y Alta Verapaz, pues partieron de niveles cercanos al 70%, hasta alcanzar el 82% en 2009.

A nivel de departamento se puede concluir que la dispersión, en cuanto a indicador de eficiencia interna, ha disminuido. Ello permite inferir que los procesos de educación bilingüe intercultural se encuentran más homogenizados, independientemente de cuál sea el idioma maya y la cosmovisión respectiva.

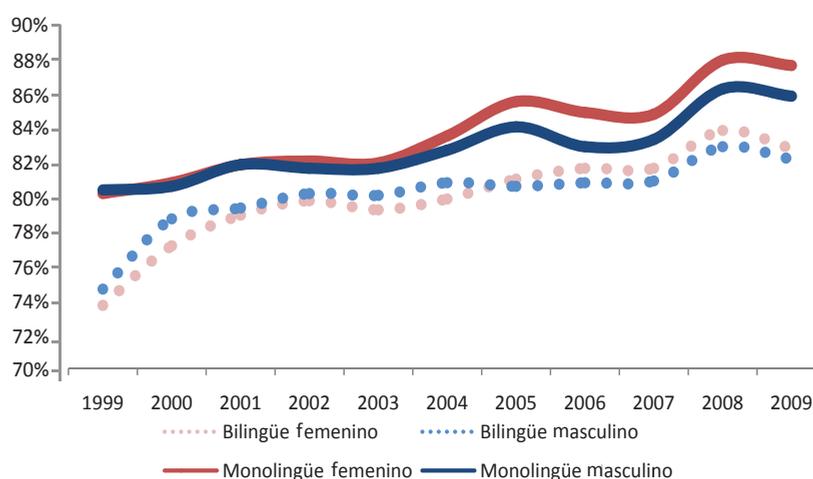
Cuando se analiza la tasa de promoción por género se obtienen varias lecciones:

Independientemente de la modalidad educativa, las niñas tienen menor tasa de promoción que los varones. Esto posiblemente esté asociado con los patrones culturales que obligan a las niñas a utilizar parte de su tiempo de estudios en actividades domésticas. Por ejemplo, según la *Encovi 2006*, en el caso de Alta Verapaz, el 77% de las mujeres realiza empleos no remunerados que, comúnmente, suelen ser el cuidado de familiares o niños. Significativamente, son ellas quienes abandonan antes la escuela.

Otro de los hallazgos de la revisión de cifras de promoción es el hecho de que, independientemente del género, la modalidad bilingüe siempre ha tenido una menor tasa de promoción que la modalidad monolingüe. Al respecto, hay que recordar lo siguiente: la modalidad bilingüe presenta menores tasas de deserción y también menores tasas de promoción, lo cual refleja la debilidad en la EBI a nivel del aula. Según opiniones de expertos y de la Asociación Nacional del Magisterio (Anam), se sabe del caso de docentes que tienen contrato bilingüe pero las clases las imparten en castellano. Los indicadores refuerzan esta hipótesis, pues los alumnos, al entenderle al maestro, permanecen más tiempo en el aula pero no logran el aprendizaje requerido y pierden el grado en mayor proporción que la modalidad monolingüe. **Es decir, el idioma materno se utiliza como un medio de comunicación y no como un medio de aprendizaje.**

### Gráfica 13

Tasa de promoción a nivel nacional para el área rural de primero a tercer grado de primaria, por género y modalidad educativa, 1999-2009



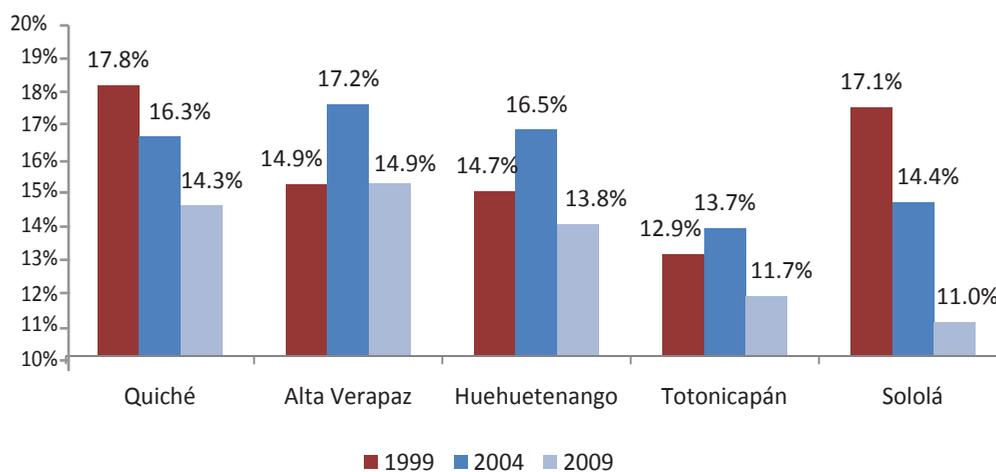
Fuente: Mineduc.

v. Repitencia: idioma materno, herramienta de comunicación, más no de aprendizaje

Al igual que el indicador anterior, el análisis de repitencia corresponde al nivel primario. Respecto al análisis de los datos por departamento, en todos ha disminuido en 6 puntos porcentuales, incluso en Sololá. Sin embargo, hay casos como Totonicapán donde, en un período de 11 años, solamente disminuyó un 1%. Alta Verapaz y Huehuetenango muestran comportamientos no muy consistentes al tener incrementos en 2004 y luego recuperación del nivel inicial.

**Gráfica 14**

Tasa de repitencia por departamento en 1999, 2004 y 2009



Fuente: Mineduc.

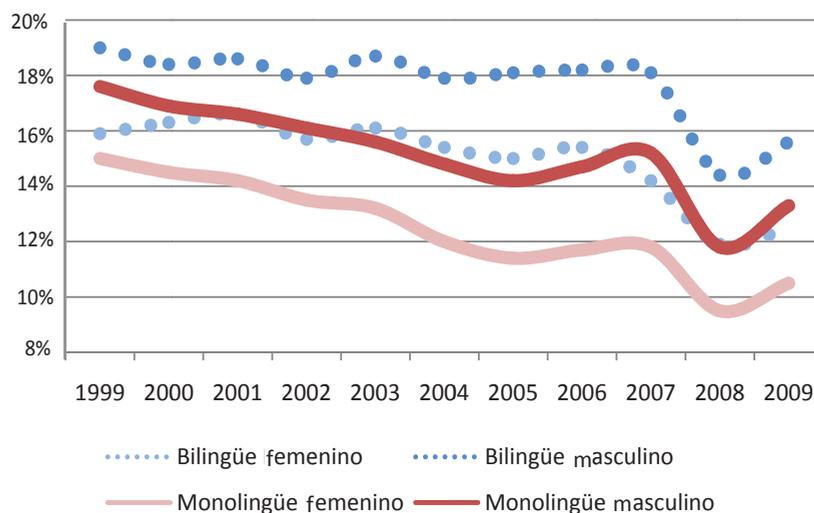
Este indicador refuerza lo expuesto tanto en la tasa de retención como de promoción: una mayor deserción y una menor promoción dan como resultado mayores niveles de repitencia. Esto es lo que sucede con la niñez atendida bajo la modalidad bilingüe. Tanto niñas como niños mayas tienen mayores niveles de repitencia que sus pares monolingües.

Sin embargo, debe reconocerse que este indicador ha mejorado en los últimos diez años. En 1999, el 19.0% de los varones bilingües repetía algún grado comprendido entre el primero y tercero de primaria; esta situación sucedía en el 15.9% de las niñas. Dichos valores disminuyeron hasta el año 2009, cuando se situaron en 14.4 y 11.9%, respectivamente. En 2010, volvieron a tener un incremento en el caso de la repitencia de niños hasta por el 15.6%, y en las niñas llegaron a 12.5%.

La modalidad monolingüe muestra el mismo comportamiento de incremento de la repitencia en 2010, pero con menor tasa de repitencia que la modalidad bilingüe.

### Gráfica 15

Tasa de repitencia a nivel nacional para el área rural de primero a tercer grado de primaria, por género y modalidad educativa, 1999-2009



Fuente: Mineduc.

#### vi. El valor económico de la EBI, ¿es rentable?

Hasta ahora en el estudio se han abordado los siguientes aspectos:

- Demanda para el aprendizaje en EBI.
- Oferta pública en educación bilingüe.
- Matriculación y focalización.
- Eficiencia interna.

Asimismo, se han evidenciado aspectos que dificultan la efectividad de la EBI; por ejemplo, utilizar el idioma como medio de comunicación y no de aprendizaje, mejor focalización, dotación de insumos y tecnología, etc. En este marco, bien podría caber la pregunta: ¿es aconsejable seguir una modalidad con diversos desafíos?

Ahondando en ese cuestionamiento, se citan dos estudios. Uno de ellos hace referencia al valor económico que tiene el ser educado en el idioma materno, para, posteriormente, ser especializado y que una comunidad pueda tener capital humano. El estudio de Theodore Schultz, «Investing in People: Schooling in Low Income Countries», indica que los idiomas adquieren un valor económico superior al costo de su aprendizaje, sobre todo en aquellas comunidades donde la mayoría de los hablantes no tienen la competencia de escribir y leer ágilmente en su idioma. De hecho, al relacionar la tasa de aprendizaje en idioma materno y la tasa de analfabetismo, resulta que, en el caso de Guatemala, aquellas comunidades lingüísticas donde más se demanda aprender en el idioma materno son aquellas donde más analfabetismo existe. Esta correlación explica una cuarta parte de esa demanda.

Schultz explica las razones por las cuales se le atribuye un gran potencial económico a la educación en idioma materno a las comunidades pequeñas y mayoritariamente pobres, así:

- Las habilidades de leer eficientemente y las competencias para escribir son esenciales para el crecimiento económico y son necesariamente prerrequisitos para invertir en capital humano especializado a través de escuelas secundarias.
- Los costos reales de aprender a leer y escribir son mucho más bajos en los primeros años de escolaridad que en años posteriores.
- La habilidad de leer y escribir es un componente crítico de la calidad del capital humano de cualquier población. En ese sentido, se debe considerar que las tasas de retorno de la educación y, sobre todo, de la educación superior, son más altas que las realizadas en infraestructura.

Patrinos & Vélez (*Costs and Benefits of Bilingual Education in Guatemala*) citan ejemplos donde la educación bilingüe potencializa el desarrollo de comunidades:

- En Haití, aquellos niños que recibieron educación en el idioma materno (creole) durante sus primeros cuatro años de educación adquirieron muchos más conocimientos en el segundo idioma (francés), en comparación con aquellos niños que únicamente recibieron educación en francés.
- En Nigeria, los niños que de los grados 1 al 6 recibieron educación en su idioma materno (yoruba) superaron en todas las pruebas de logro a sus compañeros que únicamente recibieron educación en yoruba durante los grados 1 al 3. Este podría ser un importante ejemplo para ampliar la educación bilingüe intercultural en Guatemala para todos los años del nivel primario.
- En Tailandia, los niños que recibieron educación primaria en tagalo (idioma materno) superaron, en las pruebas de logro de lenguaje tanto en esa lengua como en inglés, a aquellos que estuvieron expuestos únicamente a la educación en este último idioma.

El mismo estudio encontró, para el caso de Guatemala, que en 1996 el ahorro producido por brindar un año de educación bilingüe se estimó en US\$ 5 millones, lo cual se traduce en haberle podido dar educación a 100,000 estudiantes más por año.

El estudio también plantea la advertencia de que, en la medida en que la educación bilingüe intercultural se siga expandiendo, se podrá llegar a comunidades más rurales y alcanzar grupos más pequeños, lo cual implicaría incrementar los costos de la entrega de la modalidad, sobre todo por la formación docente y la preparación de textos; sin embargo, los ahorros producidos por entregar esta modalidad a grupos mayas mayoritarios (k'iche', kaqchikel, mam y k'eqchi') pueden generar ahorros para financiar la expansión en idiomas mayas minoritarios: chuj, awakateko y akateko (entre otros).

Siguiendo la metodología planteada en el estudio mencionado, se actualizaron los cálculos para los tres primeros grados del nivel primario y para el período 2000-2010 y se obtuvo como resultado que, en ese lapso, el país ahorró (debido a que la EBI tiene una menor deserción que la educación monolingüe) un total de Q 197.3 millones, lo cual permitió atender 136,095 alumnos adicionales a los que inicialmente se habían presupuestado.

Sin embargo, también se debe recordar que la EBI registra menores tasas de promoción, lo cual incide en la repitencia y ocasiona mayores gastos al sistema educativo. La diferencia entre ambas variables produce, entonces, un ahorro neto. Al aplicar esa sustracción, resulta que el país aún ahorró Q 86.0 millones.

Estos cálculos sirven para evidenciar que si bien la modalidad debe sortear aún ciertos desafíos, su aplicación tiene una rentabilidad social y económica para la nación.

**Tabla 1**

*Ahorro y costo por provisión de educación bilingüe, grados primero a tercero en nivel primario*

<b>Año</b>	<b>Ahorro (menor deserción)</b>		<b>Gasto (mayor repitencia)</b>		<b>Ahorro neto</b>
2000	Q	10,083,623	Q	3,633,521	Q 13,717,144
2001	Q	13,730,914	Q	2,429,772	Q 16,160,686
2002	Q	9,800,633	Q	(3,902,615)	Q 5,898,018
2003	Q	11,519,632	Q	(1,904,385)	Q 9,615,247
2004	Q	5,086,288	Q	(7,564,836)	Q (2,478,548)
2005	Q	(24,706,370)	Q	(13,375,007)	Q(38,081,377)
2006	Q	21,873,575	Q	(17,619,375)	Q 4,254,200
2007	Q	30,705,653	Q	(19,250,972)	Q 11,454,682
2008	Q	23,596,960	Q	(13,962,824)	Q 9,634,136
2009	Q	47,635,442	Q	(17,725,331)	Q 29,910,111
2010	Q	48,010,791	Q	(22,051,058)	Q 25,959,733
<b>Total</b>	<b>Q</b>	<b>197,337,142</b>	<b>Q</b>	<b>(111,293,109)</b>	<b>Q 86,044,033</b>

Fuente: elaboración propia.

### **C. Presupuesto para EBI 2004-2011**

Como se ha indicado en la parte introductoria, tanto el número de alumnos atendido bajo la modalidad EBI como los docentes contratados para tales fines se han incrementado, lo cual implica que se destinan mayores recursos para atender a alumnos mayas. En términos de asignaciones presupuestarias, la fuente de información han sido los proyectos de presupuesto formulados y el período de análisis es de 2001 a 2011; mientras que, en términos de modificaciones, presupuesto vigente y ejecutado, la fuente ha sido el Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoin) y, por disponibilidad de cifras, el período se reduce a 2004-2009.

#### *i. Programas presupuestados, 2004-2011*

Según estadísticas de los presupuestos públicos (Minfin, 2001-2011), el Estado de Guatemala gastaba en EBI, en el año 2001, un total de Q 141.6 millones divididos en Q 106.7 para el nivel primario, Q 30.3 para preprimaria y Q 4.5 para actividades comunes de esos niveles educativos. A lo largo de diez años, la estructura financiera no ha cambiado mucho. Del total de recursos destinados para la EBI en los últimos once años (2001-2011) se invierte un 21% en preprimaria, 75% en primaria y el restante 4% en actividades comunes. Para la misma estructura, el monto total al último año citado es de Q 901.6 millones (Minfin, Transparencia Fiscal).

Pasar de una disponibilidad financiera de Q 106.7 millones en 2001, a Q 901.6 en 2011, implica que el presupuesto asignado a la EBI ha crecido 6.3 veces, mientras que la matrícula final ha aumentado 1.7 veces. Esto invita a suponer que las asignaciones *per cápita* han crecido. Es así como, en 2001, el Estado invertía Q 395 anuales por cada niño atendido bajo esta modalidad y, en 2011, un total de Q 896 anuales.

Tabla 2

Presupuesto asignado por el Estado de Guatemala a la EBI, 2000-2011

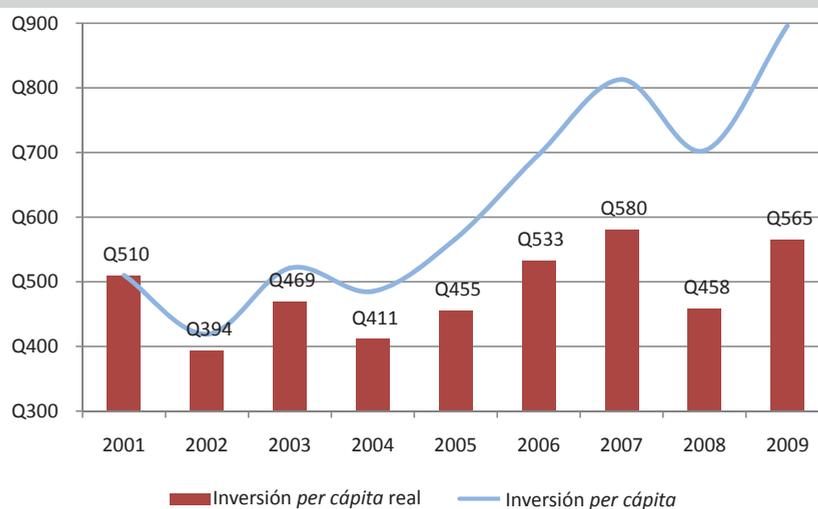
Año	Actividades comunes, preprimaria y primaria bilingües	Preprimaria bilingüe	Primaria	Total general
2000	4,524,854	30,339,235	106,739,800	141,603,889
2001	9,872,000	37,975,305	142,041,186	189,888,491
2002	7,872,000	34,539,599	120,442,042	162,853,641
2003	7,872,000	62,758,174	151,536,086	222,166,260
2004	7,872,000	62,758,174	151,536,086	222,166,260
2005	12,778,657	78,521,465	173,573,319	264,873,441
2006	17,341,230	71,628,671	243,549,431	332,519,332
2007	17,341,230	83,949,452	290,619,789	391,910,471
2008	4,647,979	82,214,201	258,930,991	345,793,171
2009	30,569,197	137,931,754	322,704,787	491,205,738
2010	6,810,052	138,757,807	571,425,607	716,993,466
2011	20,938,176	199,193,998	681,492,705	901,624,879

Fuente: proyectos de presupuesto, 2001-2011.

Trabajando estas cifras en términos reales,<sup>3</sup> resulta que la inversión por niño pasó de Q 510, en 2001, a Q 565 en 2011, con varios altibajos, según lo muestra la siguiente ilustración. Para el período 2001 a 2003, el comportamiento de las asignaciones *per cápita* resulta ambivalente y, de 2004 a 2007, se muestra una consistencia en mejorar las condiciones y calidad de la educación bilingüe, asignando mayores recursos a la niñez beneficiada.

Gráfica 16

Inversión per cápita en EBI (nominal y real), 2001-2009



Fuente: proyectos de presupuesto, 2001-2011 y Plataforma de Información Social, Mineduc.

<sup>3</sup> Se usa en macroeconomía para definir el crecimiento de un dato económico descontando la inflación, pues si no se descuenta la inflación hablaríamos en términos monetarios o nominales.

Posteriormente, como efecto de la crisis financiera internacional iniciada en 2008, de un año para otro se reduce en un 21% la asignación para cada alumno pero, en 2009, se recupera el nivel mostrado antes de la crisis (lo cual no es ninguna garantía de que se puedan dedicar más recursos a la EBI puesto que esta modalidad educativa debe lidiar con restricciones en el gasto público en educación, con el gasto público y con los estrechos niveles de recaudación tributaria). De igual manera, es preciso indicar que no solo se debe velar por una mayor asignación presupuestaria, sino por un eficiente uso de los recursos a los cuales difícilmente se logra acceder.

Esos incrementos en materia de educación bilingüe intercultural distan de los patrones financieros que han limitado los logros de esta modalidad, por ejemplo:

- Durante el período 2004-2010 se asignaron Q 19.4 millones para provisión de textos escolares de los cuales, al final, se asignaron Q 1.0 millones y se ejecutaron Q 892 mil.
- Durante ese mismo período fueron asignados Q 40 mil para formación docente y no se ejecutó cifra alguna en ese rubro.
- Por su parte, el proceso de fortalecimiento de la EBI tuvo asignados Q 61.1 millones; se le recortó la mitad del presupuesto y, al final, solo ejecutó Q 27.7 millones.

Si bien este contraste entre matriculación y financiamiento puede explicarse en cierta medida a partir de las restricciones presupuestarias del país, no debe dejarse de lado la funcionalidad de la gerencia.

Si bien el gasto asignado en términos reales para EBI se incrementó en diez años en un 10.7%, no se debe dejar de lado el tema de la calidad del gasto público. En ese sentido, en el presente estudio se analizan los últimos dos años (2010 y 2009) y el ejercicio contable vigente (2011).

La siguiente tabla evidencia la inconsistencia en la planificación y operativización de inversiones en materiales de apoyo para la EBI.

- En 2011, el rubro de útiles educacionales y culturales ha sufrido una reducción del 16.1% en su presupuesto.
- «Servicios de capacitación» disminuyó su presupuesto en 19.6%.
- El presupuesto para impresión de textos se redujo en 15.2%.

### ¿Por qué no se imprimen libros para la niñez que demanda educación bilingüe?

*Esta situación debe abordarse desde tres perspectivas: la primera responde al tema de disponibilidad de recursos, pues muchas veces se tiene reservado el espacio fiscal pero no la asignación presupuestaria, la cual en última instancia depende del Comité de Programación de la Ejecución Presupuestaria. Asimismo, cuando se depende de una fuente de ingresos variable (IVA Paz, por ejemplo) es muy difícil la consecución de los fondos porque ello depende del ciclo económico. Segundo, la transparencia; por ejemplo se creó en 2008 el NOG 596582 para la adquisición de 43,163 fundas y libros para el nivel preprimario. Dicho concurso resultó tener un solo oferente, al cual le fue adjudicada la licitación, pero esta fue prescindida según resolución 1210 del Mineduc, apoyándose en el artículo 37 de la Ley de Compras y Contrataciones del Estado y también respaldando su decisión mediante oficio 579-2008 de la Digebi, en el cual se solicitaba que las especificaciones técnicas del concurso fueran modificadas para responder a un proceso transparente y dar oportunidad de participar a más oferentes. Adicionalmente hubo dos inconformidades en el concurso que abogaban así: «Cuando se trata de libros cuyos derechos de autor son del dominio público el título puede ser proveído por distintas editoriales. Sin embargo, cuando tales derechos no son del dominio público el libro solo puede ser proveído por una empresa». Por último, la tercer perspectiva es la eficiencia de la gerencia pública. Entre el escenario de recortes fiscales y transparencia se debe ser lo suficientemente ágil en términos gerenciales y políticos para que las y los niños indígenas posean libros impresos en su idioma materno. No debería haber excusa que valga.*

Diversos estudios y entidades (Company, 2007) han demostrado que, si bien la calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de las y los docentes, también los aspectos pedagógicos y tecnológicos influyen en que el alumno pueda tener un adecuado aprendizaje. Dado que este es un componente específico para atender a población maya hablante, resulta en extremo cuestionable que:

- El rubro de útiles educacionales y culturales, durante los años 2010 y 2009, haya sufrido reducciones presupuestarias de 86.5 y 97.7%, respectivamente.
- Los textos de enseñanza corren la misma suerte y, en 2010 y 2009, los recortes de fondos han representado, respectivamente, un 89.4 y un 97.4% del total aprobado originalmente.

Llama la atención que los servicios de capacitación y servicios técnicos sí han gozado de incrementos presupuestarios por encima de lo esperado, con proporciones de 977.3% (2010) y 216.2% (2009), respectivamente.

**Tabla 3**

*Presupuesto aprobado y vigente en materiales y útiles escolares en EBI y sus variaciones, 2009-2011*

Año	Rubro	Aprobado	Vigente	Variación
2011	Alimentación	28,227,000.00	28,191,000.00	-0.1%
2011	Textos de enseñanza	3,500,000.00	3,500,000.00	0.0%
2011	Útiles educacionales y culturales	2,996,852.00	2,515,776.16	-16.1%
2011	Servicios de capacitación	20,526,252.00	16,498,733.00	-19.6%
2011	Impresión de textos	31,202,791.00	26,457,959.92	-15.2%
<b>Sub total 2011</b>		<b>86,452,895.00</b>	<b>77,163,469.08</b>	<b>-10.7%</b>
2010	Impresión, encuadernación	17,212,584.00	845,275.13	-95.1%
2010	Servicios de capacitación	1,329,890.00	12,996,559.17	977.3%
2010	Útiles educacionales y culturales	6,110,010.00	826,336.50	-86.5%
2010	Textos de enseñanza	453,000.00	48,000.00	-89.4%
<b>Sub total 2010</b>		<b>25,105,484.00</b>	<b>14,716,170.80</b>	<b>-41.4%</b>
2009	Impresión, encuadernación	17,080,534.00	4,905,092.73	-71.3%
2009	Servicios técnicos	2,431,690.00	7,688,605.90	216.2%
2009	Útiles educacionales y culturales	6,110,010.00	158,802.00	-97.4%
<b>Sub total 2009</b>		<b>25,622,234.00</b>	<b>12,752,500.63</b>	<b>-50.2%</b>

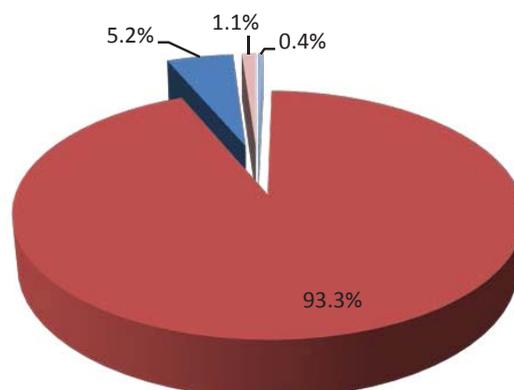
Fuente: proyectos de presupuesto, 2009-2011

## ii. Fuentes de financiamiento

Como se ha indicado, debido a la disponibilidad de cifras en el Sicoin se analiza el período comprendido entre 2004 y 2010. Se hacen cortes en la información a partir de programas, subprogramas, actividades y fuentes de financiamiento.

## Gráfica 17

Fuentes de financiamiento de la EBI, 2004-2010



■ Donaciones externas ■ Ingresos corrientes ■ IVA Paz ■ Préstamos externos

Fuente: Sistema de contabilidad integrada (Sicoiin).

Durante ese período, el país tuvo como presupuesto vigente para EBI la cifra de Q 2,788.7 millones, de los cuales el 93.3% se financió con ingresos corrientes. Ello hace muy vulnerable la atención a niños bajo esta modalidad educativa, pues la carga tributaria, en buena medida, depende del ciclo económico e, inclusive, de la tasa de crecimiento de la economía estadounidense (Icefi, 2010). El 5.2% del presupuesto pagado de EBI ha sido financiado con recursos del impuesto IVA Paz; 1.1% con préstamos externos y 0.4% con donaciones externas. Estos últimos dos aspectos sugieren que el país no ha gestionado acciones para lograr financiamiento externo hacia este importante grupo de la población. Sin embargo, sí existen préstamos externos para el sector educación como el del Programa Nacional de Autogestión Educativa (Pronade) y el de Calidad Educativa y Ampliación de la Educación Básica.

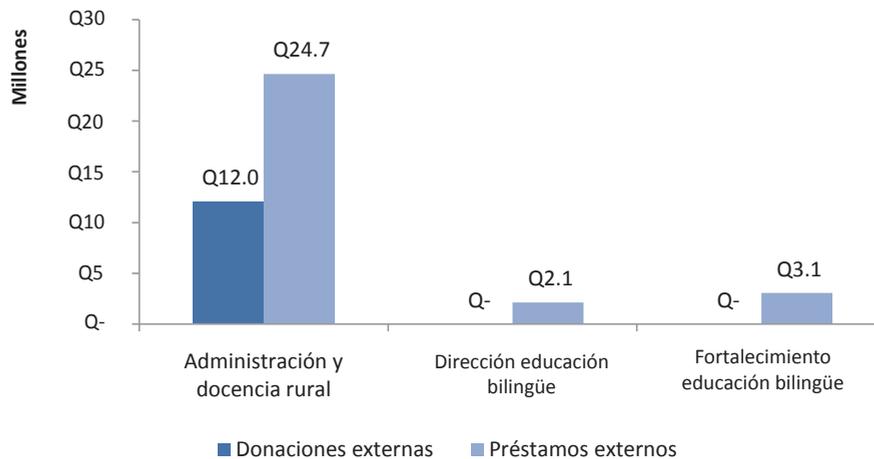
Los ingresos corrientes se han utilizado fundamentalmente para pagar sueldos y salarios de docentes y personal administrativo (96.9%); para la dirección y gestión de EBI se ha destinado el 2.1%; 0.9% para fortalecimiento de la modalidad y 0.03% para la impresión de textos escolares.

Por otra parte, el 100% de los recursos del IVA Paz se ha utilizado para el pago de sueldos y salarios del personal docente.

De los Q 2,788.7 millones que se han destinado a EBI, Q 2,746.9 han sido aportados por ingresos corrientes e IVA Paz, de los cuales un 73.5% se destinó al nivel primario, un 23.5% al preprimario y un 2.9% a actividades centrales.

## Gráfica 18

### Utilización de recursos externos para EBI



Fuente: Sicoin.

### iii. Cooperación internacional

Durante el período comprendido entre 2004 y 2009, los recursos de préstamos y donaciones externas han representado, dentro del financiamiento de la EBI, el 1.3% del total presupuestado para esta modalidad educativa. Ello equivale a Q 36.6 millones, de los cuales un 69.9% se ejecutó en el año 2009 y un 32.7% en 2010. De esos Q 36.6 millones, el 71.2% se destinó al nivel primario, 16.4% al preprimario y 12.3% a actividades centrales.

Las donaciones externas se han utilizado, en su totalidad, para pagar sueldos y salarios de docentes bilingües, lo cual pone en una contradicción la gestión y financiamiento de la EBI, pues, por una parte, el país, de sus recursos corrientes (impuestos), disminuye en un 95% su presupuesto para textos y materiales educativos (Q18 millones) y solicita donaciones externas de Q 12 millones para pagar gastos de funcionamiento.

Los préstamos externos (Q 29.8 millones) han tenido un uso más diverso; pero, sobre todo, se han focalizado en el pago de sueldos y salarios (82.6%); un 7.0% se ha destinado a la dirección de la modalidad y un 10.2% del monto de préstamos externos se ha empleado en el fortalecimiento de la modalidad.

El detalle de los préstamos y donaciones externas más relevantes se presenta a continuación; de acuerdo con la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), a través de la base de datos de asistencia al desarrollo se reporta que los proyectos en ejecución con relación a la EBI son:

- ➔ Proyecto de Fortalecimiento del Sistema Educativo para Desarrollar la Educación Bilingüe Intercultural
  - Tipo de cooperación: donación
  - Cooperante: Unesco

- Monto: US\$ 50,000 / desembolsado : US\$ 25,000
  - Período: 2010-2011
  - Objetivo:
    - Fortalecer la calidad educativa, especialmente de la población escolar indígena, a través de la revisión del modelo de EBI, del planteamiento de indicadores educativos y de la investigación que contribuya a implementar con mayor calidad esta modalidad educativa.
  - Productos:
    - Revisión del modelo EBI
    - Sistema de indicadores de calidad para EBI
    - IX Congreso Latinoamericano de Educación Intercultural Bilingüe
- ➔ Programa de Apoyo para la Educación en Guatemala (Pade)
- Tipo de cooperación: donación
  - Cooperante: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI)
  - Monto: US\$ 7,850,000 / desembolsado : US\$ 7,850,000
  - Período: 2007-2011
  - Objetivo:
    - Apoyar la educación preprimaria, primaria y la eficacia de la ayuda en el sector de educación, apoyando presupuestariamente de una manera directa al Ministerio de Educación de Guatemala.
  - Productos:
    - Apoyo a la educación preprimaria, apoyo a la educación primaria y armonización y alineación de donantes. El enfoque EBI es transversal en este Programa.
- ➔ Programa «Mi Escuela Progresas»
- Tipo de cooperación: préstamo
  - Cooperante: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
  - Monto: US\$ 150,000,000 / desembolsado : US\$ 30,000,000
  - Período: 2009-2014
  - Objetivo:
    - Apoyar la implementación de la política educativa del país, en especial en el nivel de educación primaria para lograr una educación de calidad con equidad, pertinencia cultural y lingüística.
  - Productos:
    - Capacitación de docentes bilingües, producción de textos, materiales y recursos de enseñanza.
- ➔ Proeduc III/Programa Educación Primaria Rural III
- Tipo de cooperación: donación € 3.1 millones / préstamo € 3.5 millones
  - Cooperante: Banco Alemán de Desarrollo (KfW)
  - Monto: € 6.8 millones / desembolsado : € 1.8 millones
  - Período: 2007-2010
  - Objetivo:
    - Fortalecimiento y equipamiento del Ministerio de Educación, construcción y equipamiento de escuelas en cofinanciamiento con municipalidades.

- Productos:
  - Mini bibliotecas, materiales educativos, equipamiento, capacitación, acceso a secundaria en el ámbito rural.

Como se puede comprender por los datos precedentes, la mayoría de proyectos que existen en educación consideran la temática EBI como un eje transversal de sus intervenciones. Sin embargo, es preciso tomar en cuenta que los Gobiernos son quienes manifiestan interés frente a los cooperantes y, para estos últimos, el tema de educación bilingüe es prioridad.

#### *iv. Una mirada al proyecto de presupuesto 2012*

El proyecto de presupuesto que presentó el Organismo Ejecutivo al Congreso de la República tiene, en materia de educación bilingüe intercultural, la siguiente dotación de insumos:

- Textos impresos preprimaria bilingüe: 202,016

A su vez, en los niveles preprimario y primario se pretende dar atención a la siguiente cantidad de alumnos:

- Matrícula preprimaria: 83,405
- Matrícula primaria: 413,314

Por otra parte, el monto total del presupuesto destinado a EBI, de ser aprobado el proyecto de presupuesto 2012, ascendería a Q 925.9 millones, cifra 2.6% superior a lo asignado en 2011 y que dista mucho de los incrementos anuales que se tuvieron antes de 2011 que, en algunas oportunidades, sobrepasaron el 10%. Esta asignación, pues, es reflejo de lo limitado que será el presupuesto de 2012, debido a un debilitamiento de la carga tributaria.

**Tabla 4**

*Proyecto de presupuesto 2012 para EBI*

Concepto	Preprimaria bilingüe	Primaria bilingüe	Administración	Total
Administración y docencia rural	Q 162,965,623	Q 714,761,641		<b>Q877,727,264</b>
Provisión de textos escolares	Q 6,495,992	Q 24,517,380		<b>Q31,013,372</b>
Servicios de apoyo a la institucionalización de la equidad de género y etnia			Q325,000	<b>Q325,000</b>
Servicios de educación bilingüe e intercultural			Q 16,890,715	<b>Q 16,890,715</b>
<b>Total</b>	<b>Q169,461,615</b>	<b>Q739,279,021</b>	<b>Q17,215,715</b>	<b>Q925,956,351</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin).

## 2º DESAFÍOS PARA AUMENTAR LA COBERTURA EBI ENTRE 2012 Y 2021

### a. Metas a lograr

Los aspectos mencionados anteriormente —como la libertad cultural, el valor económico de los idiomas, los ahorros producidos por aprender en lengua materna y los resultados obtenidos— se consideran suficiente evidencia para justificar las proyecciones de demanda y costos que se presentan en este estudio para 19 de los 22 idiomas. Se excluyen tres porque la cantidad de personas que demandan atención escolar en esas lenguas prácticamente ha desaparecido. Nos referimos a los casos del itza', mopan y tektiteko. Estos tres idiomas requieren, más que una entrega monolingüe maya, un rescate del idioma. Para esto, tanto el gobierno central como los gobiernos municipales deberían realizar otro tipo de abordaje inicial y, posteriormente, dirigirse al ámbito escolar.

Antes de entrar en detalle sobre las proyecciones se debe indicar el modelo educativo bilingüe intercultural que promueve el Mineduc. Para orientar de forma adecuada la atención de las comunidades educativas, se recomienda tener conocimiento acerca de los diversos tipos y niveles de bilingüismo y perfiles de las comunidades educativas con base en el dominio y uso de los idiomas que se hablan en las regiones sociolingüísticas. Se describen a continuación:

**Tabla 5**

*Tipologías de educación bilingüe intercultural*

Tipología	Características
<b>Tipología A</b>	Comunidades monolingües en su idioma materno (maya, garífuna, xinka y ladina)
<b>Tipología B</b>	Comunidades con bilingüismo idiomático aditivo: uso fluido y equilibrado de los dos idiomas, indígena (L1) y español (L2)
<b>Tipología C</b>	Comunidades indígenas con tendencia al monolingüismo español: fuerte tendencia hacia el uso y manejo del español como idioma materno (L1) y tendencia de pérdida del idioma de sus orígenes culturales (L2)
<b>Tipología D</b>	Comunidades pluriétnicas y multilingües: coexistencia de varias culturas e idiomas (caso multilingüe de Ixcán y áreas multiculturales de la ciudad)

Fuente: Mineduc.

A continuación se detalla la metodología para poder estimar la demanda de aprendizaje en comunidades monolingües mayas (tipología A), tanto para el nivel preprimario como primario, pero se presentan resultados solo para el primero de estos niveles. Los cuadros detallados del segundo nivel se explicitan en el anexo estadístico.

- i. De acuerdo con la base de datos del censo de 2002, se obtuvo la estructura de la población por comunidad lingüística y por grupo de edad; para preprimaria de 5 y 6 años y para primaria de 7 a 12 años.
- ii. Sobre la base de proyecciones de población por lugar o municipio que realizó el INE para 2000-2010 se obtuvo la tasa de crecimiento anual promedio de cada uno de esos grupos etarios.
- iii. Con la tasa de crecimiento poblacional obtenida se proyectó la población por grupo de edad y comunidad lingüística para el período 2011-2021. Es preciso indicar que se pudo haber tenido un cálculo más fino ajustando los datos por tasas de natalidad y mortalidad infantil por etnia, pero dicha estadística no se encuentra disponible.

- iv. Debido a que no todos los hogares indígenas le enseñan a sus hijos a hablar en su idioma étnico, se estableció la tasa de transmisión del mismo, de padres a hijos, al dividir la cantidad de niños que aprendieron a hablar en el idioma de sus padres entre el total de niños de la comunidad lingüística que se tratase. Ese ejercicio se realizó para las 19 comunidades abordadas y se realizó sobre la base de la *Encovi 2006*.
- v. Con los dos cálculos anteriores (la población proyectada por edad y por comunidad lingüística, así como la tasa de niños que aprenden a hablar en su idioma materno) se pudo obtener la cantidad de niños que son monolingües mayas (tipología A). Por ejemplo, en la comunidad lingüística ch'orti', en 2011, había 3660 niños y niñas entre 5 y 6 años, pero como solamente el 12.7% de ellos aprendió a hablar en ese idioma, resulta que 464 son los que efectivamente demandan estudiar en monolingüismo maya.
- vi. Si bien el punto anterior, por así llamarlo, identifica a las personas que demandan aprender en su idioma materno, también se debe considerar que no se podría atender al 100% de ellos en el primer año de la implementación de la estrategia de EBI. Por ejemplo, en el caso de los q'anjob'ales, hubiera implicado atender, en el año 2009, a un total de 13,162 personas, cuando, en realidad, solo se pudo atender a 4,194 niños y niñas. En otras palabras, el incremento de la matrícula tendrá que ser gradual hasta alcanzar el 90% de cobertura en el año 2021 (meta establecida según la propuesta de Visión Educación 2025, Reforma Educativa y el Plan 2004-2007, del Mineduc). Ese aumento gradual se debe principalmente a que el Mineduc debería formar docentes capacitados para impartir clases en idioma materno, así como realizar inversiones en útiles, textos, equipo, materiales escolares y, posiblemente, infraestructura. En otras palabras, la gradualidad le da un sentido de viabilidad a la propuesta del costeo. Entonces, para establecer cuántos alumnos debiera atenderse año con año por comunidad lingüística se procedió a:
  - vii. Obtener de la base de datos «matriculación y docentes», de la Plataforma de Información Social del Mineduc, los datos de matriculación por modalidad y comunidad lingüística para conocer cuántos alumnos había atendido el sector oficial en la modalidad bilingüe durante el período 2000-2009 (años disponibles).
  - viii. Al dividir la cantidad de alumnos atendidos por comunidad lingüística entre el total de niños y niñas por comunidad lingüística se obtiene la tasa de cobertura de la EBI para la tipología A.
  - ix. Se obtuvo el promedio de la tasa de cobertura EBI por comunidad lingüística para el período 2000-2008; no se incluyó 2009 por considerarlo un año atípico, pues se empezó a tener el impacto en la matriculación de la política de gratuidad en la educación, así como los programas de transferencias condicionadas, generándose muy poca evidencia como para asegurar que la tasa de cobertura continuaría creciendo al mismo ritmo que en 2009.
    - o Esto permitió conocer que hay actuales esfuerzos de EBI, pero con tasas de cobertura muy bajas en algunas comunidades lingüísticas; por ejemplo, el akateko, poqomam y sipakapense tienen menos cada uno en los siguientes niveles de cobertura promedio (sector preprimario): entre 2000 y 2008, 1.0, 6.8 y 3.1%, respectivamente.
    - o Lo citado anteriormente implica, para la estrategia de expansión de EBI, que, en algunas comunidades lingüísticas los primeros años serán de una fuerte ampliación, para luego disminuir en la medida en que se alcance el nivel de las comunidades más avanzadas, como es el caso de la comunidad lingüística kaqchikel y k'anjob'al que tienen, para el período referido, niveles de cobertura promedio del 38.9 y el 37.8%, respectivamente (nivel preprimario).
  - x. Para conocer los incrementos porcentuales en la matrícula, a la meta de 90% en 2021 se restó el promedio de la tasa de cobertura durante 2000-2008 y se hizo una proyección lineal de la tasa de cobertura que cada año se tendría que tener.
  - xi. Por último, para conocer qué cantidad de alumnos se debe atender cada año por comunidad lingüística y por nivel educativo, hasta llegar al 90% de cobertura en 2021, se multiplicó la tasa de cobertura calculada en el inciso anterior por la cantidad de niños y niñas que demandaron educación monolingüe maya.

Tabla 6

*Incrementos porcentuales de la matrícula de monolingüismo maya para el nivel preprimario*

Comunidad lingüística	Tasa promedio cobertura 00 - 08	Meta de cobertura en 2021	Incrementos porcentuales anuales en la matrícula para alcanzar las metas					
			2009	2010	2018	2019	2020	2021
Achi'	19.0%	90.0%	24.5%	29.9%	73.6%	79.1%	84.5%	90.0%
Akateko	1.7%	90.0%	8.5%	15.2%	69.6%	76.4%	83.2%	90.0%
Awakateko	90.0%	90.0%	90.0%	90.0%	90.0%	90.0%	90.0%	90.0%
Ch'orti'	13.2%	90.0%	19.1%	25.0%	72.3%	78.2%	84.1%	90.0%
Chuj	16.9%	90.0%	22.5%	28.1%	73.1%	78.7%	84.4%	90.0%
Ixil	35.5%	90.0%	39.7%	43.9%	77.4%	81.6%	85.8%	90.0%
Jakalteko	30.9%	90.0%	35.4%	40.0%	76.4%	80.9%	85.5%	90.0%
Kaqchikel	38.9%	90.0%	42.8%	46.7%	78.2%	82.1%	86.1%	90.0%
K'iche'	29.7%	90.0%	34.3%	39.0%	76.1%	80.7%	85.4%	90.0%
Mam	36.1%	90.0%	40.3%	44.4%	77.6%	81.7%	85.9%	90.0%
Poqomam	6.8%	90.0%	13.2%	19.6%	70.8%	77.2%	83.6%	90.0%
Poqomchi'	20.1%	90.0%	25.5%	30.9%	73.9%	79.2%	84.6%	90.0%
Q'anjob'al	37.8%	90.0%	41.8%	45.8%	78.0%	82.0%	86.0%	90.0%
Q'eqchi'	26.0%	90.0%	30.9%	35.8%	75.2%	80.2%	85.1%	90.0%
Sakapulteko	13.5%	90.0%	19.4%	25.3%	72.3%	78.2%	84.1%	90.0%
Sipakapense	3.1%	90.0%	9.7%	16.4%	69.9%	76.6%	83.3%	90.0%
Tz'utujil	35.3%	90.0%	39.5%	43.7%	77.4%	81.6%	85.8%	90.0%
Uspanteko	5.8%	90.0%	12.2%	18.7%	70.6%	77.0%	83.5%	90.0%
Garífuna	9.9%	90.0%	16.1%	22.2%	71.5%	77.7%	83.8%	90.0%

Fuente: elaboración propia.

## B. Costos 2012-2021

El ejercicio de costeo de la intervención en EBI consideró los siguientes criterios:

- Cumplimiento de las metas de cobertura de población indígena del 90% para el año 2021.
- Cada comunidad lingüística tiene su desagregación en cuanto a rubro, nivel educativo y año.
- Se consideraron costos unitarios reportados en el programa operativo anual de 2011 y se les aplicó la tasa inflacionaria del sector educación reportada por el INE.
- No se pudo tener acceso a una desagregación de las y los docentes bilingües, según el escalafón docente donde se encontraran contratados; por tal razón, se tomó como costo unitario el costo promedio de los tres primeros escalafones, considerando que el 66% de ellos se encuentra contratado en el escalafón de la A a la C.
- De igual manera, para identificar una tendencia futura, se tomó como incremento al sueldo del maestro el promedio de los últimos tres aumentos que han sido aprobados por el Mineduc, sobre la base del Pacto Colectivo.
- El bono de bilingüismo actualmente es de Q 200.00 y no se identificó una posibilidad política de aumentarlo como para considerar incrementos en este rubro.

- Uno de los aspectos que los expertos remarcaron, en el caso del fortalecimiento de la EBI, fue la profesionalización docente; para tales fines, se consideró que el 100% de maestros tuviera algún tipo de profesionalización.
- Se consideró costear, para cada alumno y para cada año, textos, valija y material docente; ello sería una dotación adecuada.
- El acompañamiento pedagógico se ha considerado sobre la base de la propuesta del Sistema Nacional de Acompañamiento Educativo (Sinae), el cual indica que un profesional debe darle acompañamiento anual a sesenta docentes.
- El costo de funcionamiento de la Digebi y de las Udebis se consideró con incrementos anuales equivalentes al ritmo inflacionario del sector educación.
- Las proyecciones del PIB se tomaron del Fondo Monetario Internacional (FMI) para el período 2011-2016 y estimadas para 2017-2021.
- El incremento en el presupuesto vegetativo para EBI se consideró sobre la base de los aumentos presupuestarios durante el período 2004-2009.

#### *i. Costo total*

Si se considera 2011 como primer año de la intervención para lograr el 90% de cobertura en EBI en 2021, debe estimarse una asignación de Q 1,291.4 millones, divididos en Q 348.4 para el nivel preprimario (26.9%); Q 855.9 para el nivel primario (66.2%) y Q 87.0 para funcionamiento de la Digebi y Udebis (6.7%). Esto indica que, en 2012, se debería atender bajo la tipología «A», para el nivel preprimario, a 126,964 niños y, para el nivel primario, a 318,187.

Considerar 2011 como inicio de la estrategia de cobertura demandaría que, en 2021, se atendieran 280,022 niños en el nivel preprimario y, en el nivel primario, 703,219 alumnos (solo en la tipología «A»). El presupuesto llegaría a los Q 5,635.8 millones.

Cada uno de los rubros fue costeadado de la manera siguiente:

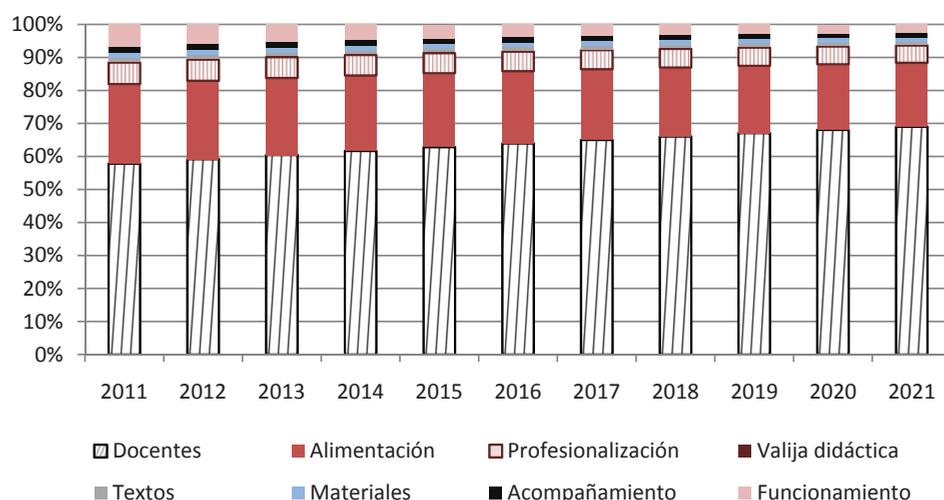
- Pago a docentes: se estimó un promedio de 29 de alumnos por docente; ello, en congruencia con lo demostrado por la base de datos de matrícula y docentes del Mineduc. Es así como el número de docentes a contratar dependería de la cantidad de la población a atender. Luego, esa cantidad se multiplicó por el sueldo promedio de los escalafones A al C, debido a que el 66% de las y los docentes están ubicados en ese rango escalafonario. A la vez, el sueldo de los docentes, año con año, podría incrementarse 7.83%. Esto, tomando en cuenta los últimos tres incrementos salariales aprobados por el Mineduc. De igual manera, es preciso indicar que se consideró la contratación de docentes bajo el renglón 011. Este rubro incluye también Q 200 de bono de bilingüismo por cada docente contratado con plaza bilingüe.
- La profesionalización se realizó sobre la base de los criterios contenidos en el Programa Operativo Anual (POA) de 2011, en el cual se tiene como producto de la profesionalización lo siguiente: i) docentes bilingües de preprimaria y primaria profesionalizados y ii) docentes en proceso de profesionalización. Para ello, el costo unitario detallado en dicho documento fue de Q 7,023.0 anuales por docente.
- Al respecto de las valijas didácticas, se pensó en un incremento de 45% en su valor actual (Q 220), debido a que se trata de una asignación anual y que, con los incrementos actuales de precios de materiales educativos es claro que el monto actual resulta insuficiente. En este sentido, si bien el incremento planteado no resolvería del todo los problemas de material para las y los docentes, disminuiría las carencias. El costo establecido es de Q 320.00. Respecto de los textos y materiales, llevan como costos unitarios los siguientes: Q 28.00 y Q 54.00, respectivamente. Ello se enmarca dentro del POA 2011 en el objetivo operativo: «Garantizar la dotación de útiles y materiales didácticos a los docentes y alumnos de todos los niveles educativos para asegurar la utilización e implementación de herramientas e instrumentos necesarios en los distintos

programas». Dicho objetivo forma parte de la política de avance hacia una educación de calidad. Para tales fines se prevé que cada docente reciba su valija didáctica y cada alumno sus textos y materiales respectivos durante el año escolar, particularmente en los primeros dos trimestres.

- Con relación a la alimentación, el costo estimado en el POA 2011 avala una ración alimenticia equivalente al 22% <sup>4</sup> del requerimiento calórico diario. Como propuesta de mejoramiento, se plantea que las y los alumnos puedan recibir una dieta calórica mínima equivalente al 30% de los requerimientos diarios, lo cual implica una erogación diaria de Q 4.41 por alumno.
- Por último, el acompañamiento pedagógico a los docentes EBI se estima sobre lo expresado en el Sinae, que contempla la contratación de una persona con plaza de profesional III para atender en promedio a sesenta docentes por año. Dicha persona tendría una asignación mensual de Q 7,879.00 (incluyendo prestaciones laborales).

En la ilustración siguiente se aprecia que el rubro de docentes, en 2011, representaría cerca del 60% del monto total y, en 2021, absorbería el 70%. Es importante mencionar que la profesionalización docente debe incrementarse en su calidad pues una vez se vaya avanzando en la cobertura, se garantizarían, cada vez más, los aspectos de calidad educativa. El rubro que merece vital importancia es el de alimentación, que ha tenido niveles de ejecución muy bajos en los años recientes. Adicionalmente, cabe considerar que la dieta calórica que cubre la ración escolar llega al 20% del requerimiento mínimo diario recomendado, razón por la cual es imperioso introducir una mejora en cantidad y calidad.

**Gráfica 19**  
*Distribución del presupuesto para EBI, 2011-2021*



Fuente: elaboración propia.

Considerando no el presupuesto del Mineduc sino el del gobierno central para la finalidad «educación», los cálculos realizados implicarían que, en 2011, el presupuesto requerido para EBI representaría el 13.5% de la inversión en educación y, año con año, iría aumentando su participación hasta llegar a un 20.1%. Esto, en congruencia con los objetivos de ampliar la EBI y mejorar la calidad de los insumos con los cuales se dota de educación a la niñez guatemalteca y así mejorar la calidad educativa.

<sup>4</sup> Programa Mundial de Alimentos (PMA) (2005). Inventario de los Programas de Alimentación Escolar en América Latina. Antonio Infante Barros.

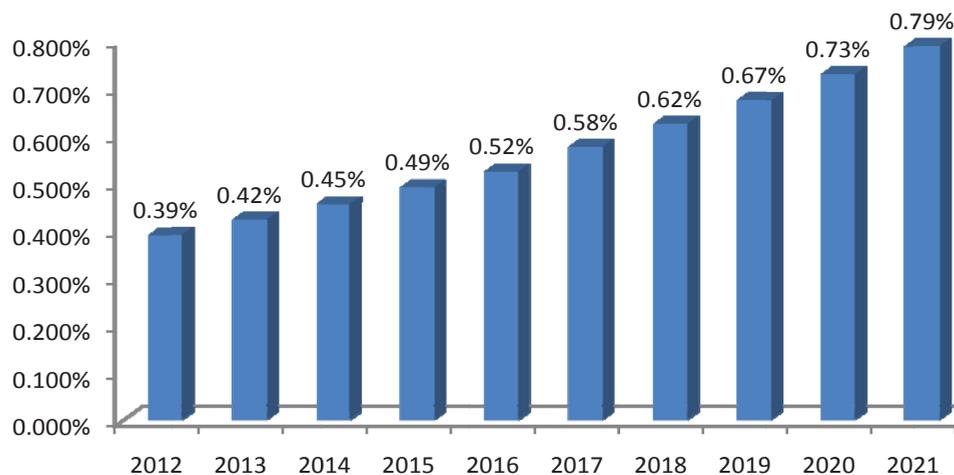
El costeo que se presenta es una brecha presupuestaria debido a que son recursos que se necesitan para atender a niños y niñas bajo la modalidad de monolingüismo maya y que, actualmente, no se atienden de esa manera. Es necesario que la Dirección de Planificación del Mineduc identifique, en su estadística, las escuelas bilingües según tipología de EBI para darle seguimiento y evaluar los aprendizajes de cada una de ellas.

Sobre lo anteriormente dicho, resulta que, para 2012, se requieren recursos adicionales equivalentes al 0.39% del PIB, proporción que seguiría en aumento hasta 2021, cuando la atención a niños y niñas mayas en su idioma materno implicaría una inversión equivalente al 0.79% del PIB.

La ilustración siguiente representa el presupuesto requerido para EBI en el período comprendido entre 2011 y 2021, así como la correspondiente proporción del PIB.

**Gráfica 20**

*Brecha presupuestaria en EBI*



Fuente: elaboración propia.

#### *ii. Costo por comunidad lingüística*

Como se ha indicado, es necesario priorizar las inversiones en modalidad monolingüe maya pues, en 2011, habrá 943,622 personas que deberán ser atendidas de esa manera. Obviamente, no es posible atenderlas a todas. El cometido es hacerlo de manera gradual hasta lograr el 90% de cobertura en 2021. Esa gradualidad implicaría que, en 2012, solo en esta modalidad se invertiría un total de Q 1,541.0 millones, de los cuales un 80.1% debe dirigirse a los cuatro idiomas mayoritarios: kaqchikel, k'iche', mam y q'eqchi'; mientras que, en 2021, la participación presupuestaria de estas comunidades disminuiría un 77.0% debido a un aumento en la cobertura del resto de comunidades lingüísticas. A su vez, en 2011 habrá idiomas que no implicarían grandes esfuerzos financieros, pero sí logísticos. Por ejemplo, en q'anjob'al e ixil la inversión requerida, en 2012, sería de Q 79.6 y Q 43.3 millones, respectivamente. Ello implicaría que se estaría beneficiando a 30,674 niños y niñas.

Si bien los montos destinados dependen de la cantidad de personas que hablan el idioma, el brindar la enseñanza está también en función de la proporción de personas atendidas hasta llegar a la meta establecida. Es así como la comunidad sipakapense debería ver incrementados los presupuestos educativos en su idioma seis veces al pasar de Q 3.0 millones, en 2011, hasta Q 18.2 en 2021; le siguen en crecimiento de esfuerzos financieros las comunidades garífuna, poqomam, sakapulteka y achi'. Por ejemplo, en esta última se estima que para 2011 se debería invertir Q 33.0 millones en la educación en idioma materno y en 2021 se debería estar invirtiendo Q 160.7 millones, beneficiando así para ese entonces a un total de 28,033 alumnos.

**Tabla 7**

*Costos por comunidad lingüística para el nivel preprimario y primario (en millones de quetzales)*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Achi'</b>	33.0	41.5	51.1	62.0	74.1	87.8	103.1	120.2	139.4	160.7
<b>Akateko</b>	16.3	20.3	24.9	30.1	35.8	42.3	49.6	57.8	66.9	77.0
<b>Awakateko</b>	10.4	11.2	12.0	12.8	13.8	14.8	15.9	17.0	18.3	19.7
<b>Ch'orti'</b>	2.4	2.9	3.5	4.2	4.9	5.8	6.7	7.7	8.9	10.2
<b>Chuj</b>	25.8	32.3	39.7	48.1	57.4	67.9	79.7	92.8	107.5	123.9
<b>Ixil</b>	43.3	52.5	62.9	74.6	87.7	102.4	118.8	137.1	157.5	180.2
<b>Jakalteko</b>	24.6	28.0	31.8	36.0	40.7	45.9	51.7	58.1	65.2	73.1
<b>Kaqchikel</b>	170.1	198.1	229.5	264.5	303.7	347.2	395.8	449.7	509.5	575.9
<b>K'iche'</b>	430.2	515.0	610.3	717.2	836.9	970.7	1,120.1	1,286.5	1,471.9	1,677.9
<b>Mam</b>	251.4	287.3	327.3	371.9	421.5	476.5	537.7	605.5	680.5	763.5
<b>Poqomam</b>	7.7	10.2	12.9	16.0	19.4	23.3	27.7	32.6	38.1	44.3
<b>Poqomchi'</b>	40.5	49.2	59.1	70.3	82.7	96.7	112.3	129.7	149.1	170.8
<b>Q'anjob'al</b>	79.6	94.9	112.1	131.4	152.9	177.0	203.8	233.7	267.0	304.0
<b>Q'eqchi'</b>	372.8	437.8	510.8	592.4	683.7	785.5	899.0	1,025.3	1,165.7	1,321.7
<b>Sakapulteko</b>	2.5	3.2	4.0	4.9	5.9	7.1	8.3	9.8	11.4	13.2
<b>Sipakapense</b>	3.0	4.0	5.2	6.4	7.9	9.5	11.3	13.3	15.6	18.2
<b>Tz'utujil</b>	24.8	29.3	34.3	40.0	46.4	53.4	61.3	70.1	79.9	90.7
<b>Uspanteko</b>	2.1	2.6	3.2	3.8	4.6	5.4	6.3	7.3	8.5	9.7
<b>Garífuna</b>	0.2	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	1.0	1.2	1.3
<b>Total</b>	<b>1,541</b>	<b>1,821</b>	<b>2,135</b>	<b>2,487</b>	<b>2,881</b>	<b>3,320</b>	<b>3,810</b>	<b>4,355</b>	<b>4,962</b>	<b>5,636</b>

Fuente: elaboración propia.



### 3º. POSIBLES FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD Y COBERTURA EN EBI

¿De dónde pueden salir los recursos para financiar las intervenciones? Según el estudio *Protegiendo la nueva cosecha*, Contamos núm. 4, se identifican cinco posibles fuentes de financiamiento, a saber:

- **Reducción de exenciones.** La renuncia tributaria o gasto tributario constituye una importante fuente de fragilidad fiscal. Es el resultado de la utilización de incentivos tributarios que se traducen en tratamientos preferenciales para sectores privilegiados por medio de la concesión de exoneraciones y exenciones de impuestos. Según los cálculos del Minfin, el gasto tributario ha representado en los últimos años cerca del 7% del PIB, es decir, el 70% de la recaudación total. Según estudios realizados, al estimar el incremento en la recaudación que se produciría por la eliminación de las exoneraciones y exenciones, la proporción del PIB que se podría percibir estaría en torno al 3.2%. Realizando dos ajustes adicionales, como la no eliminación del mínimo vital exento de Q 36,000 y un ajuste por algunas subestimaciones del gasto tributario, entonces se estima que el Estado podría recibir entre 0.8 y 1% del PIB.
- **Aumento en el impuesto sobre la renta (ISR).** Esta medida permitiría avanzar en la ejecución de una política tributaria globalmente progresiva. Un incremento gradual del ISR aplicable a la renta bruta —que actualmente se calcula como el 5% del ingreso bruto de personas y empresas— podría significar para el Estado un aumento en el mediano plazo de entre 0.2 y 0.6% del PIB. En todo caso, una mayor movilidad de ingresos por la vía del ISR también podría lograrse por medio de la reducción de exenciones y exoneraciones de este impuesto.
- **Aumento del impuesto al valor agregado.** El IVA es un impuesto que no aporta mucho a la construcción de una carga tributaria globalmente progresiva, más bien se trata de un impuesto de carácter regresivo (paga más quien tiene menos). Sin embargo, es un impuesto de fácil recaudación y sus incrementos pueden constituirse en ingresos pre-asignados para el combate a la desnutrición (a través de los hogares comunitarios), de la misma manera que el IVA Paz, ya que esto permitiría que el aumento de la carga tributaria fuese utilizado íntegramente para este fin. La utilización de esta medida requeriría continuar avanzando en otras reformas que permitan mejorar su fiscalización y los controles contra la evasión y elusión. En el ejercicio actual se proyecta un aumento gradual en la tasa del IVA de un 2%, que inicia en 2013 con un incremento de 0.5% y que sube en la medida en que aumenten las necesidades de financiamiento de las intervenciones desarrolladas en este documento. Con esta gradualidad, el IVA podría aumentar los ingresos del Estado entre 0.16 y 0.63% del PIB en el período estudiado.
- **Fortalecimiento administrativo.** La movilización de recursos para financiar las metas de educación debe complementarse con programas antievasión, acompañados de un mejoramiento permanente de la efectividad de la administración tributaria. La persecución y el combate de los delitos tributarios aumentan la responsabilidad ciudadana. La aprobación de la *Ley Antievasión II* y la continua mejora de los mecanismos de eficiencia, eficacia y fiscalización fiscal podrían suponer un incremento de los ingresos tributarios entre un 0.06 y un 0.2% del PIB en los próximos años.
- **Endeudamiento público y cooperación internacional.** El endeudamiento público puede constituir una fuente inicial de financiamiento, mientras se ajusta la política fiscal y, en particular, la política tributaria. En este sentido, se considera vital el aporte de la comunidad internacional a través de donaciones y/o préstamos.

**Tabla 8**

*Posibles mecanismos para la movilización de recursos, como porcentaje del PIB de cada año*

<b>Posibles mecanismos para la movilización de recursos, como porcentaje del PIB de cada año</b>			
	<b>2012</b>	<b>2017</b>	<b>2021</b>
<b>Brecha a financiar</b>	0.39%	0.58%	0.79%
<b>Reducción de exenciones</b>		0.20%	0.25%
<b>Aumento del ISR (7-9%)</b>		0.10%	0.25%
<b>Aumento del IVA (13-14%)</b>		0.10%	0.09%
<b>Fortalecimiento administrativo (antievasión y contrabando)</b>	0.06%	0.10%	0.20%
<b>Endeudamiento público y cooperación internacional</b>	0.33%	0.08%	

Fuente: elaboración propia.

## 4º AGENDA DE TRABAJO

### → A nivel político:

- **Estadística y mayor financiamiento.** Es evidente que lograr una mayor cobertura y mejorar los resultados de la EBI en Guatemala implica tener un mayor financiamiento para tales fines; sin embargo, previo a ello es necesario mejorar los sistemas de registro estadístico de las escuelas bilingües y monolingües. Por ejemplo, en reuniones de trabajo se citó el caso de escuelas de Nahualá, Sololá, la cuales están catalogadas como monolingües pero lo correcto es que se consideren bilingües. La estadística es sumamente importante para planificar y presupuestar, de ahí la ineludible importancia de contar con mejores registros estadísticos.
- **El papel de la cooperación internacional.** En el ámbito del financiamiento, la cooperación internacional debe jugar un papel importante y, a su vez, vigilar que los destinos de su financiamiento, en el mejor de los casos, no sean para cubrir gasto corriente (gasto de funcionamiento), tal y como sucedió en 2010, año en el que hubo donaciones externas para pagar sueldos de maestros. Este tipo de donaciones debería utilizarse para el equipamiento de las escuelas con mobiliario y /o tecnología, así como capacitación para las y los docentes.
- **Mapa de actores y relaciones.** Es recomendable que el Mineduc y la Digebi realicen un mapeo de actores que, a su vez, les sirva para conocer cómo éstos se relacionan con la temática de educación bilingüe. Por ejemplo, la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (Codisra) puede jugar un papel muy importante en la incidencia política para el mejoramiento de las condiciones de financiamiento hacia esta modalidad educativa; a su vez, la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso de la República puede ser determinante en cuanto al apoyo que se pueda tener dentro del Pleno al momento de negociación y aprobación del presupuesto de la República.

### → A nivel estratégico:

- **Matriculación y focalización.** Los esfuerzos en la matriculación no deben darse únicamente para ampliar la cobertura en las cuatro grandes comunidades lingüísticas del país, sino debe focalizarse las intervenciones inclusive en comunidades lingüísticas donde el déficit de atención en idioma materno es bajo, por ejemplo la comunidad ch'orti' y la garífuna. Sin embargo, estas intervenciones plantean el reto de la formación docente en EBI, velando porque la misma no sea únicamente un medio de comunicación, sino de aprendizaje.

### → A nivel operativo:

- **EBI en el aula.** Los indicadores de eficiencia interna evidencian que parte de los beneficios para las y los niños por recibir educación en su idioma materno son que permanecen más años en la escuela, precisamente porque le entienden más a su profesor; sin embargo, ello no significa que aprendan más, pues la modalidad educativa bilingüe tienen menores tasas de promoción y mayores de repetición que la modalidad monolingüe. Esto refuerza la hipótesis de que la EBI está implementada como herramienta de comunicación y no de aprendizaje. De hecho, según expertos un gran porcentaje de docentes contratados con plaza bilingüe no imparten clases en el idioma maya respectivo, sino en castellano, incluso los exámenes los hacen en castellano (en algunos casos), situación que permite adversar el bono de bilingüismo. Vale señalar que el criterio de estos expertos es compartido por la Anam.

- **Gerencia de EBI.** Bien es sabido que la *Ley de Compras y Contrataciones del Estado* ejerce fuertes limitaciones para la adquisición de bienes e insumos; adicionalmente, las asignaciones y modificaciones de techos presupuestarios dificultan aún más la gestión administrativa de la EBI. A pesar de que el camino es escabroso deben realizarse esfuerzos operativos, estratégicos y políticos para que el presupuesto para textos escolares sea utilizado en su totalidad, pues durante los últimos tres años han sido espurias las inversiones en este renglón, a pesar de haber tenido asignadas considerables sumas de dinero.
- **Infraestructura.** Si bien para mejorar la calidad educativa resulta ser muy importante la dotación de libros, materiales y útiles escolares, no se debe descuidar el tema de la infraestructura y el equipamiento educativo. Por ejemplo, se detectó que en municipios con un rango de pobreza entre 1 y 25% y con una proporción de población indígena de 1 a 25%, el promedio de computadoras en buen estado por cada 100 alumnos, al año 2005, era de 3.9, mientras que en municipios donde la población indígena representa más del 75% de la población total del municipio y, a su vez más del 75% de la población está en pobreza, solamente hay 0.8 computadoras en buen estado por cada 100 alumnos.<sup>5</sup>
- **Compras y adquisiciones.** Para que no se cometan los errores de no realizar especificaciones técnicas que permitan una amplia participación de oferentes en los procesos de licitación para adquisición de libros, se debe capacitar al personal de la Digebi y de la Dideco del Mineduc en temas de compras y adquisiciones. Ello obedece a que, por lo general, los organismos internacionales y las agencias de cooperación manejan diferentes modalidades y, de financiar ellos una expansión de la EBI, debería contarse con un mecanismo ágil de compras y adquisiciones.

---

<sup>5</sup> Estas cifras, que son las más recientes disponibles, provienen del censo de infraestructura de 2005.

## 5º ANEXO ESTADÍSTICO

### A. Incrementos porcentuales de la matrícula de monolingüismo maya para el nivel preprimario

Comunidad lingüística	Tasa promedio cobertura 00 - 08	Incrementos porcentuales anuales en la matrícula para alcanzar las metas					
		2012	2013	2014	2019	2020	2021
Achi'	7.0%	32.5%	38.9%	45.3%	77.2%	83.6%	90.0%
Akateko	15.4%	38.4%	44.1%	49.8%	78.5%	84.3%	90.0%
Awakateko	38.9%	90.0%	90.0%	90.0%	90.0%	90.0%	90.0%
Ch'orti'	18.3%	40.4%	45.9%	51.4%	79.0%	84.5%	90.0%
Chuj	8.8%	33.8%	40.1%	46.3%	77.5%	83.8%	90.0%
Ixil	12.3%	36.2%	42.2%	48.1%	78.0%	84.0%	90.0%
Jakalteko	46.5%	59.9%	63.2%	66.6%	83.3%	86.7%	90.0%
Kaqchikel	30.0%	48.4%	53.1%	57.7%	80.8%	85.4%	90.0%
K'iche'	20.3%	41.7%	47.1%	52.5%	79.3%	84.6%	90.0%
Mam	42.4%	57.1%	60.7%	64.4%	82.7%	86.3%	90.0%
Poqomam	1.4%	28.7%	35.5%	42.3%	76.4%	83.2%	90.0%
Poqomchi'	17.3%	39.7%	45.2%	50.8%	78.8%	84.4%	90.0%
Q'anjob'al	19.2%	41.0%	46.4%	51.9%	79.1%	84.6%	90.0%
Q'eqchi'	30.4%	48.8%	53.3%	57.9%	80.8%	85.4%	90.0%
Sakapulteko	3.7%	30.3%	36.9%	43.5%	76.7%	83.4%	90.0%
Sipakapense	0.0%	27.7%	34.6%	41.5%	76.2%	83.1%	90.0%
Tz'utujil	23.9%	44.2%	49.3%	54.4%	79.8%	84.9%	90.0%
Uspanteko	15.9%	38.7%	44.4%	50.1%	78.6%	84.3%	90.0%
Garífuna	0.0%	27.7%	34.6%	41.5%	76.2%	83.1%	90.0%

## B. Resolución Ministerial 1210

*Ministerio de Educación*  
*Guatemala, C. A.*

### RESOLUCIÓN No. 1210

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN:** Guatemala, veintitrés de octubre de dos mil ocho.-----

Se tiene a la vista para resolver el expediente del proceso de Licitación identificado como: **DIDECO-36-124-2008-L** para la **ADQUISICIÓN DE FUNDAS Y LIBROS DE CUENTOS, QUE SERÁN UTILIZADOS POR LOS NIÑOS Y NIÑAS DE LAS ESCUELAS BILINGÜES DEL NIVEL PREPRIMARIO EN TODA LA REPÚBLICA DE GUATEMALA.** -----

**CONSIDERANDO:** Que el artículo 37 de la Ley de Contrataciones del Estado estipula que si ocurriere un caso fortuito o de fuerza mayor debidamente comprobado que diere lugar a la imposibilidad de continuar con la negociación, bajo la responsabilidad de la autoridad que corresponda, se puede prescindir de la negociación en cualquier fase en que ésta se encuentre, siempre que se haga antes de la suscripción del contrato respectivo. -----

**CONSIDERANDO:** Que previo a efectuarse la adjudicación definitiva, se recibió el oficio DIGEBI-DIRECCIÓN-579-2008 de la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural mediante el cual se solicitó que las especificaciones técnicas del evento en mención fueran modificadas para responder a un proceso transparente y dar oportunidad de participación de más oferentes.-----

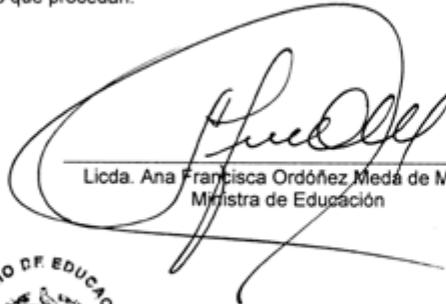
**CONSIDERANDO:** Que con base en la opinión de la Dirección de Asesoría Jurídica que revisó todo lo actuado, se determinó que hacer esta modificación no es oportuno ni apropiado por lo avanzado del ejercicio fiscal, pues ya no daría tiempo para lanzar nuevamente la invitación a licitar, y todo lo que esto conlleva hasta la adquisición de lo solicitado, constituyendo esto un caso de fuerza mayor que impide continuar con la negociación, ya que no es conveniente a los intereses del Estado .-----

*Ministerio de Educación*  
Guatemala, C. A.

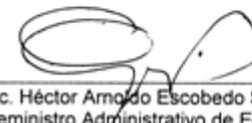
**CONSIDERANDO:** Que lo anterior, constituye un caso de fuerza mayor, que imposibilita continuar con el proceso de Licitación, por lo que es procedente tomar una decisión al respecto. -----

**POR TANTO:** En ejercicio de las funciones que le asignan los artículos 194, 200 y 201 de la Constitución Política de la República; 24, 27 y 33 de la Ley del Organismo Ejecutivo; 9, 17, 37 de la Ley de Contrataciones del Estado, la Ministra de Educación. -----

**RESUELVE:** A) **PRESCINDIR** de la negociación del evento de Licitación identificado como: **DIDECO-36-124-2008-L** para la **ADQUISICIÓN DE FUNDAS Y LIBROS DE CUENTOS, QUE SERÁN UTILIZADOS POR LOS NIÑOS Y NIÑAS DE LAS ESCUELAS BILINGÜES DEL NIVEL PREPRIMARIO EN TODA LA REPÚBLICA DE GUATEMALA.** B) Previa notificación, archívese el expediente, tomando las medidas legales que procedan.

  
Licda. Ana Francisca Ordóñez Meda de Molina  
Ministra de Educación



  
Lic. Héctor Arnaldo Escobedo Saiz  
Viceministro Administrativo de Educación



### C. Eficiencia interna en primaria, grados 1 al 3 por género, años 2000-2010

Nombre de la modalidad	Año	Femenino			Masculino		
		Promedio de deserción	Promedio de repitencia	Promedio de promoción	Promedio de deserción	Promedio de repitencia	Promedio de promoción
<b>BILINGÜE</b>	2000	9.2%	16.5%	77.5%	9.9%	18.5%	77.3%
	2001	6.1%	16.9%	77.9%	6.1%	18.3%	77.4%
	2002	7.2%	17.6%	77.6%	8.2%	19.0%	77.0%
	2003	4.1%	16.9%	77.4%	4.8%	18.7%	76.5%
	2004	6.6%	17.3%	78.7%	7.1%	19.0%	77.7%
	2005	7.7%	16.6%	80.0%	8.4%	18.5%	78.4%
	2006	5.1%	16.2%	78.6%	5.9%	18.6%	77.2%
	2007	8.2%	16.7%	82.5%	5.9%	19.0%	77.2%
	2008	4.9%	16.1%	82.5%	5.7%	19.0%	80.8%
	2009	4.2%	13.9%	81.8%	4.9%	16.1%	79.8%
	2010	5.5%	15.5%	79.7%	5.8%	17.8%	78.1%
<b>Total BILINGÜE</b>		6.3%	16.4%	79.5%	6.6%	18.4%	77.9%
<b>MONOLINGÜE</b>	2000	10.3%	16.7%	80.8%	11.1%	19.2%	78.9%
	2001	7.1%	16.5%	81.9%	7.9%	18.9%	79.8%
	2002	8.2%	16.1%	82.2%	9.0%	18.5%	79.7%
	2003	5.4%	15.7%	82.2%	6.0%	18.5%	80.2%
	2004	6.9%	15.3%	83.6%	7.7%	17.9%	81.1%
	2005	5.6%	14.2%	84.7%	6.4%	17.0%	82.0%
	2006	6.6%	13.7%	83.3%	7.6%	16.5%	80.3%
	2007	11.6%	14.0%	89.5%	7.1%	17.1%	80.3%
	2008	6.3%	14.2%	86.6%	7.4%	17.5%	83.8%
	2009	7.0%	11.8%	86.6%	7.9%	14.5%	83.6%
	2010	7.9%	13.4%	85.1%	9.0%	16.3%	81.6%
<b>Total MONOLINGÜE</b>		7.5%	14.7%	84.2%	7.9%	17.4%	81.0%

## 6º REFERENCIA BIBLIOGRÁFICAS

Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica (Cirma) (2003). *¿Por qué estamos como estamos? Etnicidad estado y nación en Guatemala 1808-1944. Volúmen I.* Cirma: Guatemala.

Company, M. &. (2007). *How the World's Best-Performing School Systems Come Out On Top.* Buenos Aires: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.

Icefi/Unicef (2010). *Contamos No. 2, Análisis del presupuesto 2011 enfocado a la niñez y la adolescencia.* Guatemala: Icefi.

\_\_\_\_\_ (2011). *Contamos No. 4, Protegiendo la nueva cosecha.* Guatemala: Icefi.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2006). *Encuesta nacional de condiciones de vida 2006.* Guatemala: INE.

Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) (2001-2011). *Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación.* Guatemala: Minfin.

\_\_\_\_\_ (n.d.). *Transparencia fiscal.* Retrieved Mayo 10, 2011, from [transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/](http://transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/)

Organización de las Naciones Unidas para la Educación (2009). *Estudio del mercado laboral de los jóvenes de Izabal.* Guatemala: Unesco.

Patrinos & Vélez (1996). «Costs and Benefits of Bilingual Education in Guatemala». Washington: Human Capital Development. Working Papers. World Bank.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Diversidad étnico cultural: la ciudadanía en un Estado plural.* Guatemala: Edisur.

\_\_\_\_\_ (2004). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004. Libertad cultural y desarrollo humano.* Nueva York: United Nations Development Programme UN Plaza, New York.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) (n.d.). *Base de datos de asistencia al desarrollo.* Retrieved Mayo 15, 2011, from Sistema DAD: <http://dad.segeplan.gob.gt/dad/>

Theodore Schultz (1989). *Investing in People: Schooling in Low Income Countries.* Economics of Education Review Printed in Great Britain.



