



Centro de Investigaciones Económicas Nacionales

INFORME SOBRE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE APOYO DE LAS ESCUELAS DEL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA

RESUMEN EJECUTIVO

Este estudio se realizó en el marco del Proyecto de Transparencia y Rendición de Cuentas impulsado por The Brookings Institution y el Results for Development Institute. Se siguió la metodología de lo que se denominan “encuestas de seguimiento del gasto público (PETS¹)” que permiten seguir el flujo de los fondos públicos seleccionados y que en este caso fueron los servicios de apoyo a las escuelas. El objetivo de este estudio es brindar retroalimentación a la sociedad guatemalteca en general y al Ministerio de Educación en particular sobre el funcionamiento de los programas de apoyo durante los primeros meses del ciclo escolar 2008 a fin de promover mejoras en los mismos durante los próximos tres años. Cabe destacar que desde el inicio se contó con la colaboración de las autoridades del Ministerio de Educación².

1.1. ¿Qué son los Programas de Apoyo a la Educación?

En los últimos treinta años se ha duplicado el promedio de años de estudio de los guatemaltecos y se han logrado avances importantes en la matriculación escolar. Sin embargo, las políticas en educación aun muestran grandes debilidades: tan sólo 18% de los niños terminan la educación secundaria; además, existe evidencia que la calidad educativa es deficiente, tanto para lectura como para matemáticas.

Frente a estas debilidades, se ha encontrado que apostar por los servicios de apoyo a la educación puede ayudar a que la niñez guatemalteca mejore su nivel educativo. ¿A qué nos referimos? Los Programas de Apoyo a la Educación incluyen una serie de programas orientados a mantener el interés de los niños y sus padres en la escuela. Se ha encontrado evidencia importante que estos programas tienen un impacto positivo real en la niñez y por ello se tomó la decisión de estudiarlos. Los programas que se analizaron fueron:

1. Alimentación escolar. Permite a los padres ahorrar en la alimentación de sus hijos, además que se les estaría ofreciendo alimentos potencialmente más nutritivos que los dados en casa. En cuanto a los niños, no sólo se estaría disminuyendo su hambre, sino el sabor de los alimentos podría favorecer la permanencia escolar.

¹ Public Expenditures Tracking Surveys en Ingles.

² En especial de la Licda. Ana Ordóñez de Molina, el Lic. René Linares, la Licda. Vivian Callejas, y el Lic. Salvador Tol.

2. Libros de texto. Permite a los padres ahorrarse el gasto correspondiente, suponiendo que están en la capacidad económica de realizarlo. En cuanto a los niños, permite incrementar su comprensión, al contar con las explicaciones y los ejercicios de lo enseñado en el aula.
3. Dotación de útiles escolares. Permite a los padres ahorrarse el gasto correspondiente, suponiendo que están en la capacidad económica de realizarlo. En cuanto a los niños, les permite contar con instrumentos para practicar lo aprendido.
4. Valija Didáctica. Permite que los alumnos aprendan más, en la medida que el profesor se encuentra mejor equipado para dar las clases.
5. Becas. Es una asignación monetaria orientada a desincentivar el trabajo infantil, al cubrir parte del costo de oportunidad del trabajo del infante. Además, permite al padre utilizar dichos recursos para complementar algunos gastos relacionados con la escuela. Actualmente, se ha mencionado que el programa de becas podría reorientarse, fortaleciendo el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, las cuales emulan experiencias exitosas de otros países, como México y Brasil, en donde la asignación de recursos a los padres de familia se da a cambio de que la familia cumpla requisitos sanitarios y educativos.
6. Vaso de leche. Manejado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, su lógica sería la misma que el de alimentación escolar. Durante el proceso de elaboración del presente estudio expiró el contrato y el programa “Vaso de Leche” no fue renovado por el presente Gobierno. Entre los argumentos esgrimidos, estuvo lo costoso del programa, pues su costo ascendía a Q.2.30 por alumno, cuando era posible encontrar alternativas nutricionales casi 40% más baratas. Actualmente se está planificando un sustituto de este programa.³

1.2. ¿Cómo hicimos el estudio?

Para cada programa intentamos responder las siguientes preguntas:

1. ¿Llega a tiempo para iniciar el año escolar?
2. ¿Se asignan suficientes recursos para durar todo el año y atender a todos los niños?
3. ¿Los recursos llegan completos a los beneficiarios?
4. ¿Los actores involucrados dicen conocer las características formales del programa?
5. ¿Los actores involucrados están satisfechos por el programa?
6. ¿Los programas funcionan igual en el área rural y en el área urbana?

Para contestar las preguntas, se utilizó la metodología conocida como “encuestas de seguimiento del gasto público (PETS). Este método involucra la realización de encuestas y análisis financieros, que permiten tener información de primera y segunda mano sobre el funcionamiento de los servicios públicos. Esto involucró encuestar a los actores relacionados con las escuelas públicas y la revisión de la información financiera de las mismas.

El análisis se enfocó en el Departamento de Guatemala, para lo cual se realizó una muestra que involucró 41 escuelas, tomando en cuenta escuelas del área urbana y del área rural. El detalle de información colectada en toda la muestra se detalla en la Tabla siguiente.

³ <http://www.guatemala.gob.gt/noticia.php?codigo=870&tipo=1>

Tabla 1.1. Total de instrumentos colectados

Instrumento	Cantidad por escuela	Total Colectado
Observación de la escuela	Una por escuela	41 observaciones
Entrevista al director	Una por escuela	41 entrevistas
Entrevista a estudiantes	Diez por escuela	430 entrevistas
Entrevista a padres de familia	Diez por escuela	432 entrevistas
Entrevista a directivos Junta Escolar	Cuatro por escuela	176 entrevistas
Entrevista a docentes	Seis por escuela	280 entrevistas

Fuente: Encuesta realizada.

1.3. ¿Qué encontramos?

1.3.1. Asignación a tiempo

Se analizó la hipótesis de si los recursos de los programas llegan a tiempo para iniciar el año escolar. Lo que se encontró es grave. Los programas que obtuvieron el mejor desempeño, el de alimentación escolar y el de libros de textos, tan sólo llegan a tiempo para un tercio de los alumnos.

Otros resultados encontrados arrojan resultados alarmantes. Menos del 10% de los alumnos dijo recibir sus útiles escolares en el mes de enero. Sólo el 15% de los alumnos dijo que recibió el vaso de leche en enero. Por último, se encontró que sólo 8% de las familias beneficiadas recibió la beca en el mes de enero. Estos retrasos limitan la capacidad de las escuelas de retener y promover a sus estudiantes.

El retraso se debe a lo trabajoso del proceso presupuestario. El Ministerio de Finanzas Públicas traslada los recursos no antes de la segunda semana de febrero. En el año 2008 fue el 29 de febrero.

Conclusión: los recursos no se asignan a tiempo.

1.3.2. Asignación suficiente

Se analizó si la asignación de recursos y bienes era suficiente para atender a todos los niños y durar todo el año. Se encontraron los siguientes resultados que indican debilidades en la mayoría de programas:

- El Programa del Vaso de Leche muestra un bajo nivel de cobertura, pues sólo es recibido por el 28% de todas las escuelas. En donde es recibido, los alumnos lo reciben 4.1 veces a la semana.
- No se asignan suficientes útiles escolares. Para el año 2007, el 24% de los estudiantes dijo que no le alcanzaron los mismos, necesitando que sus padres compraron los útiles restantes.
- El 95% de los Directores afirmó que su escuela había recibido libros de texto para el año 2008. Sin embargo, la asignación no es suficiente, de acuerdo a los Directores.
- Hay alta cobertura de alimentación escolar, pero no alcanza para los cinco días de clase. El 97% de los Directores aceptaron haber recibido recursos para la alimentación, dando en promedio raciones 4 días de la semana. Cabe señalar que un 7% de los alumnos dijo quedarse con hambre, lo cual se encuentra relacionado al hecho que comparten su comida con sus hermanos que no están en la escuela.

- Hay una elevada cobertura del programa de Valija Didáctica, aunque se encontró que la asignación de ciertos útiles podría ser insuficiente para todo un año, por ejemplo: cartulinas: 6.1, lápices: 4.4, marcadores para pizarrón: 3 y crayones: 1.7.
- El Programa de Becas no es relevante para el Departamento de Guatemala, pues sólo 3% de la población lo recibe.

Entre las principales causas de estos problemas, se señala la falta de sistemas de información para monitorear y responder rápidamente a la población estudiantil.

Conclusión: los recursos no son suficientes.

1.3.3. Asignación completa

Nuestro interés es saber si la totalidad de los recursos que se asignan para estos programas llegan efectivamente a quienes deben beneficiar, o si se pierden, debido a que no todo los productos llegan o se compran a precios altos. En los dos programas con los cuales se contó mayor información detallada (útiles escolares y valija didáctica), se encontraron “fugas”:

- En el programa de útiles escolares, se encontró una “fuga” equivalente al 21% de los recursos asignados, debido a precios altos. Sin embargo, no se realizó una evaluación de la calidad, lo cual dificulta ahondar en este hallazgo.
- En el programa de valija didáctica se encontraron dos posibles fugas: 1) 15% de los recursos podrían estar siendo comprados pero no llegan finalmente a los docentes; y 2) 35% de los recursos podrían estarse fugando por altos precios.

Una de las principales causas por las cuales se encontraron estas fugas es el poco tiempo efectivo que llegan a tener las Juntas Escolares para la ejecución del Presupuesto, debido a los retrasos de la asignación, así como la necesidad de generar un mayor número de capacitaciones a los miembros. Además, la ausencia de estándares no permite verificar la calidad de los productos que se están comprando.

Conclusión: hay programas donde existen “fugas” de recursos.

1.3.4. Conocimiento

Se evaluó el nivel de conocimiento de los actores, sobre los objetivos formales del programa. La mayoría de los mismos contestaron afirmativamente esta pregunta, especialmente para los programas: valija escolar, útiles escolares y libros de texto.

El programa que mostró el menor nivel de conocimiento de sus objetivos fue el de evaluación educativa. Sólo el 17% de los padres conoció el resultado de las pruebas estandarizadas. De los profesores, sólo el 28%.

Conclusión: existe conocimiento de los objetivos formales de la mayoría de programas, aunque hay espacio para mejorar el conocimiento del programa de evaluación educativa.

1.3.5. Satisfacción

Se evaluó el grado de satisfacción de distintos actores sobre los programas de apoyo a la educación. Lo que se encontró fue que la mayoría de los beneficiarios considera los programas como satisfactorios. Se encontró elevado apoyo a los programas de Alimentación Escolar y el Vaso de Leche. El nivel de satisfacción con el vaso de leche sorprende, pues el 36% de los Directores señaló tener problemas con el vaso de leche, por llegarles la leche en mal estado o por descomponerse tras recibirla.

En el caso del Programa de Evaluación Educativa, la mayoría de los profesores considera que dichas pruebas son importantes, aunque pueden ser mejoradas. En todo caso, se encontró que casi el 80% de profesores y padres de familia identificaron cambios en las escuelas producto de la evaluación educativa.

Entre los programas que generan menor nivel de satisfacción están: el de textos escolares (67% Directores) y el programa de becas (Padres: 58%). En el primer caso, podría deberse a opiniones del Director sobre las técnicas y el contenido del libro. En el segundo caso, podría deberse a los retrasos para recibir la beca, los cuales no se reciben en enero, desalentando a los padres.

Conclusión: existe un elevado nivel de satisfacción por parte de varios de los actores involucrados, aunque algunos programas podrían mejorar.

1.3.6. Equidad

Se analizó si los programas muestran un desempeño similar en el área rural y en el área urbana. En general, se evidenció un desempeño equitativo. Sin embargo, se pudo identificar ciertas diferencias en los programas que vale la pena destacar:

- Respecto al Programa de Becas, sólo se encontró que fue asignado en el área rural.
- En cuanto a la evaluación educativa, el sesgo se da a favor del área urbana. Analizando los datos de las encuestas se encontró que dichas diferencias se puede atribuir a una labor más activa de los Directores y de los medios de comunicación en informar sobre el programa de evaluación académica.

Conclusión: hay un ligero sesgo hacia el área rural que se ve incrementado para el año 2008.

1.3.7. Administración de la Junta Escolar

La evaluación de la administración financiera de la Junta Escolar evidenció ciertas debilidades que es necesario subsanar y que podrían mejorar la provisión de bienes a los estudiantes:

- De las chequeras a las que se tuvo acceso, el 24% no estaban al día.
- La mayoría de las Juntas Escolares tenía atrasados sus estados bancarios. Al mes de abril, sólo 4% de las Juntas Escolares tenían los estados bancarios al día. Además, un 18% no tenía estado de cuenta.
- El 22% de las Juntas Escolares no mostró facturas como respaldo a los cheques emitidos.

- En lo anterior, podría estar repercutiendo la baja capacitación de los miembros de la Junta Escolar, pues de los encuestados, sólo un tercio dijo haber recibido capacitación de algún tipo.

La ausencia de las facturas podría deberse a que las nuevas reglas de DIGEPSA la obligan a que el año 2008 guarde las mismas, y no la Junta Escolar. En cuanto a los estados bancarios, se nos informó que ha habido problemas con que se ha encontrado que algunas agencias bancarias tienen la política de no enviar los estados de cuenta a las Juntas Escolares. En cuanto a las capacitaciones DIGEPSA está realizando actividades de capacitación *in-situ*, no en salones comunales, lo cual pudo afectar la respuesta dada.

Conclusión: las Juntas Escolares requieren fortalecer la administración financiera de sus recursos.

1.3.1. Hallazgos en el trabajo de campo

En el trabajo de campo se encontraron hallazgos que permiten conocer con mayor detalle las fortalezas y debilidades del funcionamiento de los programas de apoyo a la educación.

- Se encontró evidencia anecdótica de recursos que fueron asignados a fines distintos a los del programa.
- En la asignación de recursos no existe una asignación para sacar fotocopias a las liquidaciones de los desembolsos. Esto dificulta la administración, pues los miembros de las Juntas Escolares deben hacerlo con sus propios recursos.
- Se pudo apreciar que la clasificación “urbano-rural” del Ministerio de Educación dista mucho de la concepción del Instituto Nacional de Estadística: lugares densamente poblados y con acceso a servicios básicos. De corregirse la situación actual podría lograrse una mayor focalización de recursos para en las escuelas “realmente” rurales.

Hallazgos en las liquidaciones

Se tuvo acceso a la revisión de las liquidaciones de las Juntas Escolares a cargo del Ministerio de Educación, MINEDUC. Esto permitió identificar una serie de hallazgos que afectaron el desempeño de estos programas.

- Según DIGEPSA, existe un retraso importante para la realización del primer pago trimestral a las escuelas. Aunque las escuelas inician en enero, nunca se han tenido los recursos en dicho mes. Sólo una vez en los últimos cinco años el Ministerio de Educación ha contado con los recursos en el mes de febrero, siendo usual recibir dichos fondos en marzo. Esto implica a su vez que los recursos se asignan a destiempo a las escuelas.
- Actualmente hay retraso para el segundo pago. A mediados de julio del 2008, más del 80% de las escuelas del Departamento de Guatemala no habían recibido el segundo pago. De acuerdo a personeros de DIGEPSA, esto se debe a:
 - El Ministerio de Finanzas Públicas, en el afán de transparentar más la gestión obligó a la DIGEPSA a “renglonear” el contenido de las facturas de las Juntas Escolares. De esta manera, dicha información tendría una estructura equivalente a los renglones del Presupuesto de la Nación. Esto implica revisar las facturas de 9,000 Juntas Escolares y 4,700 COEDUCAS, lo cual se realiza actualmente por 15 personas en DIGEPSA.

- El trabajo del Departamento de Guatemala se ha retrasado más que el del resto del país, debido a: 1) es el Departamento con mayor número de Juntas Escolares; 2) es un Departamento en donde la cantidad de alumnos por escuela es elevado; y, 3) el técnico encargado del Departamento renunció, pues logró una oferta laboral mucho más atractiva en el sector privado.
- El Ministerio de Educación podría no recibir recursos financieros el próximo año en caso que las Juntas Escolares no liquiden todos sus fondos, debido a que los fondos fueron asignados a través de fondos rotativos. Esto ya es un problema real, pues hay aproximadamente cuatro Juntas Escolares que no desean liquidar. Lo que se ha hecho es pasar la información a la Auditoría Interna del Ministerio de Educación.
- Se encontraron algunas debilidades adicionales: subejecución de recursos; el sistema no toma en cuenta la cantidad real de niños que asisten a la escuela; y, no se está evaluando la calidad de la alimentación y productos escolares que se compran.

Finalmente, cabe señalar que se encontró que hay personal en la DIGEPSA que lleva más de seis meses sin devengar sueldos por el proceso de traslado de contratos temporales a plazas fijas.

1.4. Recomendaciones

Las recomendaciones de estudios anteriores han tendido a subrayar la importancia de mejorar los servicios de apoyo a la educación, enfocándose en mejorar: su priorización, su planificación, los procesos de administración local del programa, así como la revisión de los mecanismos para lograr una asignación suficiente y a tiempo. El presente estudio se suma a las recomendaciones anteriores. Adicionalmente, se proponen una serie de recomendaciones, de las cuales señalamos las prioritarias:

A cargo del Ministerio de Educación:

1. Evaluar la posibilidad de trasladar el inicio del ciclo escolar⁴ a una fecha posterior tomando en cuenta el retraso conocido en el traslado de fondos debido a que el ejercicio fiscal también inicia en enero de cada año. La evaluación debe tomar en cuenta junto con el tema del retraso en la transferencia de los fondos para los servicios de apoyo otros criterios para determinar la fecha óptima para iniciar el ciclo escolar. Esto permitirá: disponibilidad de los beneficios desde el principio; más tiempo a las Juntas Escolares para cumplir con los requisitos; y, la capacidad a la DIGEPSA de realizar un proceso de capacitación para mejorar la calidad y precios de los productos que adquieren las Juntas Escolares.
2. Implementar mecanismos de monitoreo para mantener un constante diagnóstico del funcionamiento del sistema y garantizar que los alumnos y profesores están obteniendo los beneficios esperados y que se están tomando las acciones correctas para mejorar la educación del país. En ese sentido, se propone que el MINEDUC implemente la metodología PETS a nivel nacional para lograr un proceso de retroalimentación que le permita mejorar la calidad de sus servicios.
3. Al principio del ciclo escolar, el MINEDUC debe informar a los directores de las escuelas, profesores, las Juntas Escolares, a la comunidad y los medios de comunicación (locales y

⁴ Sin embargo, se debe asegurar que como mínimo se logren los 180 días efectivos de clases.

nacionales) sobre los montos y las fechas de las asignaciones presupuestarias. En base a la experiencia de las Juntas Escolares locales, el MINEDUC, debe generarse un informe con un estimado de cuantos bienes pueden llegar a adquirirse con los recursos asignados.

4. Establecer los mecanismos de control y los procesos adecuados de capacitación para que las Juntas Escolares den seguimiento adecuado a la administración financiera de los recursos que les son entregados por parte del Ministerio de Educación. Es importante, en ese sentido, generar un mecanismo de retroalimentación de las necesidades de capacitación de los miembros de la Junta Escolar.
5. Debe evaluarse los mecanismos existentes para seleccionar y mantener a los beneficiarios de las becas escolares. Se recomienda evaluar si los montos que se entregan a cada familia son los adecuados. Para la selección de los beneficiarios deben establecerse criterios concretos y verificables que debe de cumplir la familia, los cuales deben ser efectivamente verificados.
6. Para lograr el objetivo de permanencia educativa, los servicios de apoyo deben de contar con un mecanismo de retroalimentación que recoja la opinión de aquellos niños y jóvenes en escuela y aquellos que no están atendiendo a la escuela. Determinar su expectativa y satisfacción sobre la alimentación, útiles escolares, libros y la infraestructura escolar, podrían convertirse en elementos importantes para la toma de decisiones en el futuro.
7. Impulsar la preinscripción en todas las escuelas. Esto permitirá tener un mejor control de los alumnos que llegarán a la escuela el próximo año, permitiendo así un mejor proceso de planificación presupuestaria para la DIGEPSA.
8. Es importante que se fortalezcan los sistemas de información para lograr contar con un mejor monitoreo de la información y que la misma esté disponible en un corto tiempo. Se debe apostar por soluciones tecnológicas que permitan que esto sea posible.
9. Modificar la clasificación “urbano-rural” del Ministerio de Educación, para que la misma coincida con la empleada por el Instituto Nacional de Estadística. De esa manera, se podrá focalizar mejor los fondos del MINEDUC. Esto debe hacerse de la mano del Instituto Nacional de Estadística.
10. En la medida que los recursos asignados al Ministerio de Educación no sean suficientes para lograr una cobertura completa de los programas de apoyo a la educación se propone revisar los objetivos y el diseño de los programas para que sean más realistas junto con focalizarlos hacia los segmentos de la población prioritarios.
11. Identificar mecanismos que permitan incrementar la competencia en la compra de insumos por parte de las Juntas Escolares y que permita acceder a productos a bajos precios. En ese sentido, Guatecompras Express podría convertirse en una solución a evaluar para la compra de ciertos insumos no específicos de la labor educativa, como lápices y lapiceros.⁵ Se propone que este sea un mecanismo disponible y que pueda ser asumido voluntariamente como una alternativa a los mecanismos utilizados actualmente.

⁵ GUATECOMPRAS EXPRESS es un portal electrónico de compras de gobierno del Estado de Guatemala. El mismo, automatiza en su totalidad la gestión de los contratos abiertos, desde la convocatoria electrónica, la oferta electrónica, las órdenes de compra electrónicas y demás procesos involucrados.
<http://pruebas.guatecompras.gt/info/guatecomprasExpress.aspx>

12. Garantizar que la DIGEPSA cuente con las condiciones adecuadas para llevar a cabo sus funciones. En particular se deben resolver los temas laborales de su personal.

A cargo del Instituto Nacional de Estadísticas:

13. Realizar una revisión del criterio “urbano-rural”, para ser aplicado a centros poblados y que ello implique también una actualización del Ministerio de Educación y su clasificación escolar.

A cargo del Ministerio de Finanzas Públicas:

14. Priorizar y programar la asignación presupuestaria para los programas de apoyo a la educación, para que los mismos puedan estar presentes en el aula desde el primer día de clases.
15. Adoptar una planificación multianual a nivel de programas estratégicos como los servicios de apoyo.

A cargo del Congreso de la República:

16. Para los próximos Presupuestos de Ingresos y Egresos de la Nación, el Congreso debiera incluir una Norma Presupuestaria para obligar al Ministerio de Finanzas Públicas para la asignación a tiempo de los recursos para los programas de apoyo a la educación contenidas en este estudio: útiles escolares, libros de texto, valija didáctica y alimentación escolar.
17. Dentro de la misma Norma Presupuestaria, se propone que el Congreso obligue al Ministerio de Educación a generar auditoría social para evaluar el funcionamiento de los programas de apoyo escolar. Para ello, se propone que el Ministerio de Educación genere una asignación presupuestaria específica para este efecto y que convoque a un concurso abierto y transparente, para que las organizaciones de la sociedad civil puedan competir y auditar estos programas.



Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
10 calle 3-17 zona 10
Edificio Aseguradora General, 5to. Nivel.
Tel: 2331-1564 y 65.