

**El sistema tributario
en Guatemala y el
financiamiento de
educación entre el
2015 y 2021**

**Proyecto:
“Justicia fiscal y derecho humano a la
Educación: Diagnóstico, participación e
incidencia en América Latina y el Caribe”**



DOCUMENTO DE TRABAJO N° 06

El sistema tributario en Guatemala y el financiamiento de educación entre el 2015 y 2021¹

Autores

Dr. Mario
Rodríguez

Profesor investigador del Depto. de Problemas Nacionales en la Facultad de Ciencias Económicas, USAC. Doctor en Educación por la Universidad de Almería, España, Maestría en Relaciones Internacionales. Líneas de investigación: economía, globalización y conflictos en la educación superior en la agenda educativa. Integrante del grupo de investigación sobre China.

Lic. Pedro Us

Maya-k'iche', ajq'ij, Educador, Teólogo, con estudios en Ciencias Políticas y Sociales. Asesor / consultor / docente por varios años en temas de Educación, Educación Bilingüe Intercultural, Interculturalidad, Derechos de Pueblos Indígenas y otros. Autor de libros y artículos publicados en Guatemala y otros países, sobre Educación, Teología y Cultura Maya.

Lic. Obispo
Rosales

Profesor titular de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Con experiencia en campo de la lucha por la educación de los pueblos indígena, educación bilingüe intercultural. Ha sido funcionario y directivo de organismos no gubernamentales.

Dr. Henry Morales

Henry Morales López. Guatemala. Tiene un doctorado en ciencias económicas y empresariales por la UNED y un doctorado con especialidad en economía del desarrollo por la UPV. En la actualidad es coordinador ejecutivo del movimiento Tzuk Kim-pop. Investigador y activista social. Ha realizado diversos estudios editados sobre cooperación y desarrollo.

Abril, 2023

¹ Este trabajo es parte del Proyecto: "Justicia fiscal y derecho humano a la Educación: Diagnóstico, participación e incidencia en América Latina y el Caribe", coordinado por la Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (Latindadd), Red de Justicia Fiscal para América Latina y el Caribe (RJFLAC) y la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), auspiciado Open Society Foundation.

Índice

Prólogo : el sistema educativo en tiempos de postpandemia	8
Presentación.....	9
Introducción	11
A) Caracterización del sistema educativo.....	13
B) Hacia una educación para todos y todas.....	14
Capítulo I: Las políticas y reformas educativas en Guatemala.....	16
1.1 Cobertura	17
1.2 Interculturalidad	18
1.3 Gratuidad.....	18
1.4 Formación docente.....	19
1.5 Calidad educativa	20
1.6 La educación en tiempos de COVID 19	21
Capítulo II: La crisis del sistema educativo.....	22
2.1 El impacto de la pobreza y las desigualdades en la educación.....	24
2.2 Calidad educativa como indicador de mejora.....	26
2.3 La cobertura educativa como indicador de eficiencia	28
2.4 La distribución del gasto como indicador de las prioridades del MINEDUC.....	31
2.4.1 LA EDUCACIÓN EN TIEMPOS DE COVID-19.....	32
2.5 Estado de la calidad educativa en Guatemala.....	33
2.5.1 Evaluación de graduandos 2019	33
2.5.2 Evaluación de egresados de tercer grado del ciclo de educación básica, nivel medio.....	34
2.5.3 Evaluación de egresados del nivel primario: logros.....	35
Capítulo III: La educación bilingüe intercultural (EBI) en Guatemala.....	37
3.1 Financiamiento de la EBI	37
3.2 Destino de la inversión.....	39
Capítulo IV: La educación y sus fuentes de financiamiento	43
4.1 Fuentes presupuestarias para la educación pública	44
4.1.1. El presupuesto como expresión anual de los planes del estado	46
4.2 Financiamiento para la ejecución de las políticas educativas.....	46
4.2.1 Financiamiento para la cobertura y la calidad educativa.....	47

4.2.2 La educación y el financiamiento subnacional	48
4.2.3 La educación y el sector privado	49
4.2.4 La educación privada ¿cuáles son los costos para una familia?	50
CAPÍTULO V: FINANZAS PÚBLICAS, PRESUPUESTO GENERAL Y GASTO SOCIAL	54
5.1 El presupuesto público y el gasto social	57
Capítulo VI: La estructura del sistema tributario guatemalteco	63
6.1 Las reformas fiscales	63
6.2 Remesas financieras familiares.....	73
6.3 Los flujos financieros ilícitos.....	74
Capítulo VII: Conclusiones, recomendaciones y líneas de acción	81
7.1 Conclusiones	81
7.2 Recomendaciones.....	84
7.3 Líneas de acción de seguimiento desde las OSC.....	86
Bibliografía.....	88

Relación de tablas y gráficos

Tablas

Tabla N°1: Pirámide de población y su dinámica	11
Tabla N°2: Estudiantes escolarizados por sector y por nivel. Año 2022*.....	14
Tabla N°3: Municipios con la tasa de cobertura más baja a nivel del ciclo básico. Año 2021.....	22
Tabla N°4: Brechas educativas por género, etnicidad y zona rural, año 2020.....	23
Tabla N°5: Porcentaje de logro de Matemáticas y Lectura para graduandos 2019.....	26
Tabla N°6: Datos de escolarización, año 2022.....	29
Tabla N°7: Población en edad escolar al 2021, según edad y sexo por nivel educativo...	29
Tabla N°8: Estimación de cumplimiento de Metas y Objetivos de los ODS.....	30
Tabla N°9: Indicadores de gasto social	31
Tabla N°10: Presupuesto de Educación Bilingüe Intercultural en Quetzales.....	38
Tabla N°11: Presupuesto de Educación Bilingüe Intercultural en Quetzales.....	38
Tabla N°12: Presupuesto de Educación Bilingüe Intercultural en Quetzales.....	39
Tabla N°13: Presupuesto anual del Ministerio de Educación 2016-2021. En Quetzales,...	44
Tabla N°14: Estudiantes inscritos por sector educativo 2015.....	49
Tabla N°15: Gasto en educación privada año 2022.....	51
Tabla N°16: Relación de AOD de Todos los Donantes por Sectores de Desembolso. Millones USD	53
Tabla N°17: Indicadores económicos y de desarrollo.....	56
Tabla N°18: Banco Mundial sobre la pobreza en Guatemala.....	57
Tabla N°19: Evolución del presupuesto público en millones de Quetzales y dólares.....	58
Tabla N°20: Evolución del Presupuesto Público en 2019. (Cifras en millones de Q).....	60
Tabla N°21: Destino de la ejecución presupuestaria 2021 en el Ministerio de Educación en millones de Quetzales.....	61
Tabla N°22: Gasto presupuestario en Ministerio de educación 2021 en millones de Quetzales.....	62
Tabla N°23: Recaudación y Carga Tributaria Neta. Expresado en miles de millones Q. Año base 2010.	64
Tabla N°24: Situación Financiera Gobierno Central. Millones de Quetzales.....	66
Tabla N°25: Estructura de Ingresos del Gobierno. Año 2021.....	69
Tabla N°26: Gastos de funcionamiento e impuestos como % del PIB.....	70
Tabla N°27: Carga tributaria por impuesto, con relación al PIB.....	71

Tabla N°28: Deuda pública interna y externa. Millones de Quetzales y variación interanual.....	73
Tabla N°29: Comportamiento del déficit fiscal y la deuda pública.....	73
Tabla N°30: Datos comparativos de evasión del IVA en Centro América.....	77
Tabla N°31: Índice de corrupción y su relación con el IDH.....	80

Gráficos

Gráfico N°1: Gasto acumulado por estudiante para 9 años de escolaridad (primaria y ciclo básico). En dólares.....	27
Gráfico N°2: Gasto en Educación como porcentaje del PIB. Período 2009-2022.....	32
Gráfico N°3: Logro nacional en graduandos 2019.....	34
Gráfico N°4: Logro nacional en egresados del ciclo básico, del nivel medio, según porcentajes alcanzados en lectura y en Matemática.....	35
Gráfico N°5: Logro nacional en egresados de sexto grado del nivel primario, según porcentajes alcanzados en lectura y en Matemática.....	36
Gráfico N°6: Dirección General de EBI. Líneas estratégicas 2018-2021.....	39
Gráfico N°7: Dirección General de EBI. Líneas estratégicas 2020-2021.....	40
Gráfico N°8: Porcentaje de personas por debajo del nivel de pobreza (con menos de US \$5 dólares diarios).....	54
Gráfico N°9: Producto Interno Bruto y Presupuesto Público. Millones de USD a precios constantes.....	55
Gráfico N°10: Presupuesto total aprobado en millones de USD en cuenta corriente.....	58
Gráfico N°11: Presupuesto total aprobado, ingresos y gastos totales en millones de USD en cuenta corriente.....	59
Gráfico N°12: Presupuesto total aprobado e inversión en educación y servicios de la deuda pública totales en millones de USD.....	61
Gráfico N°13: Carga Tributaria. Años 2008-2021.....	65
Gráfico N°14: Relación de los ingresos totales con la recaudación fiscal. Millones USD.....	66
Gráfico N°15: Relación porcentual de los ingresos tributarios directos e indirectos.....	67
Gráfico N°16: Relación de los ingresos con la recaudación fiscal total. Millones USD.....	68
Gráfico N°17: Resultado presupuestal en millones de Q. Período 2011-2020.....	68
Figura N°18: Comparativo de países, carga impositiva en relación con el PIB.....	72
Figura N°19: Comportamiento de las remesas financieras familiares y su % sobre el PIB. Período 2015-2022. Millones USD.....	74

Abreviaturas

ALC	América Latina y el Caribe
BANGUAT	Banco de Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CACIF	Comité Coordinador de Cámara empresariales agrícolas, Comerciales, Industriales y Finanzas.
CDN	Convención de los Derechos del Niños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CICIG	Comisión Internacional contra la Corrupción en Guatemala
COVID-19	Enfermedad por coronavirus 2019
CPRG	Constitución Política de la República de Guatemala
DIGEBI	La Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural
DIGEDUCA	Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa
EBI	Educación Bilingüe Intercultural
EBMI	Educación Bilingüe Multicultural e Intercultural
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas
FFI	Flujos Financieros Ilícitos
FODES	Fondo de Desarrollo Social
G7	Grupo de los Siete
GAFI	Acción Financiera Internacional
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LEN	Ley de Educación Nacional
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINEDUC	Ministerio de Educación de Guatemala
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
NNUU	Naciones Unidas
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización No Gubernamental
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PIB	Producto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
Q.	Quetzales
RMA	Renta Media Alta
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria -
SEN	Sistema de Educación Nacional

TAC	Tecnologías de Aprendizaje y comunicación
UNESCO	La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
US\$	Dólares de Estados Unidos
USD	Dólares de Estados Unidos

Prólogo : el sistema educativo en tiempos de postpandemia

En un contexto de postpandemia del COVID-19, la aplicación de un modelo híbrido para la educación no será posible en el país mientras no se modifiquen las estructuras económicas que excluyen y segmentan a la población. Sin embargo, será implementado a pesar de dicha discriminación, toda vez que la digitalización de la economía es una tendencia que se está imponiendo. El acceso a los medios digitales es bastante desigual, pero las desigualdades en las oportunidades educativas en tiempos “normales” también lo ha sido. Más allá de ese proceso de transición, desde una perspectiva social, el regreso a las clases presenciales dejará una manera distinta de promover el acceso a los saberes y reforzará aún más esa segmentación existente entre escuelas destinadas para pobres, y una educación de calidad orientada para estudiantes provenientes de las clases altas de la sociedad.

El estudio de manera virtual se compaginará con el desarrollo tradicional de la escuela. Los procesos de adaptación dependen de las autoridades, los docentes y los padres de familia. Pero las administraciones escolares deberán ajustar los objetivos, los instrumentos de evaluación y las estrategias que permitan reestructurar el tiempo y los espacios perdidos.

No será un regreso habitual a una normalidad superada, sino más bien una adaptación a los nuevos mecanismos autoimpuestos, que la actual crisis ha generado y que las condiciones impuestas así lo requieran. Pero desde la conducción del Ministerio de Educación de Guatemala, la falta de reconocimiento del fracaso del actual esquema, que hunde al sistema educativo en su conjunto, hará que la educación inclusiva, equitativa y de calidad, siga siendo un discurso sin contenido que sólo reforzará la exclusión educativa. Las brechas educativas por la condición étnica, de acceso y por su condición económica continuarán profundizándose, hasta que las estructuras económicas no se superen. El cambio del modelo educativo y la urgente necesidad de modificar el sistema en su conjunto, hacen imprescindible una nueva reforma educativa, en donde prevalezcan las necesidades y aspiraciones nacionales por contar con un verdadero cambio educativo que potencie las oportunidades para todos y todas.

Regresar a la normalidad, sin encontrar solución a las inequidades y las exclusiones que provocan las propias escuelas, no fortalecerá a nadie. Articular un sistema educativo que logre una cobertura universal, de manera coordinada con las políticas de inclusión, puede contribuir al desarrollo del país y a superar las condiciones de exclusión existentes. Si existiera voluntad política de todos los actores educativos involucrados en el desarrollo de la educación nacional y una visión de país de las actuales autoridades educativas, se asumiría esta situación de emergencia por COVID-19 como una oportunidad para iniciar una reforma integral del sistema educativo nacional. Lamentablemente no existe ni voluntad, ni visión para eso.

Presentación

El presente estudio busca analizar y comprender cómo las políticas educativas no están siendo efectivas para mejorar el Sistema de Educación Nacional (SEN), y cuál es la importancia de analizar el gasto público en función de las necesidades de mejora que una educación de calidad requiere, para dotar al sistema educativo de las garantías fiscales que demanda ante el cúmulo de necesidades que se tienen.

Una adecuada orientación del Sistema Educativo Nacional mejoraría el capital humano, el bienestar de las comunidades y tendría incidencia directa en el ingreso nacional. Pero sin la voluntad política de movilizar recursos suficientes para cambiar la inercia del sistema, no se podrá lograr.

Al evaluar la eficacia y eficiencia, utilizando los conceptos del Banco Mundial del gasto social en educación, se podrá valorar las capacidades institucionales del Ministerio de Educación. Sobre dichos resultados, se podrán emprender acciones políticas para canalizar recursos y acciones que mejorarán la educación en su conjunto, y así se haga efectivo el derecho a la educación que la legislación nacional consagra.

Para lograr alcanzar las metas educativas del país, así como los compromisos asumidos dentro del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), en especial el número 4 sobre el acceso a una educación de calidad para mejorar la vida de las personas y contribuir socialmente a logro de un desarrollo sostenible, con bienestar para la población; se hace necesario tener una incidencia directa en la capacidad redistributiva del gasto social. Con ello, se podrá incrementar las capacidades de la sociedad civil, las comunidades educativas y sobre todo de los actores directos; e incidir en la problemática de la mala orientación del gasto y el necesario cambio en el sistema educativo.

Cualquier sociedad, independientemente de su signo político, económico e ideológico, tiene mecanismos de integración social que contribuyen a crear un orden práctico y simbólico de valores que son asumidos por todas y todos. Ese proceso se da a través de distintas instituciones y formas; pero es la educación a través de la escuela, el principal mecanismo utilizado hacia y para la realización de un ideal compartido que permita la cohesión de sus miembros.

Por tal razón, el presente estudio aborda la problemática educativa, las políticas públicas que la sustenta y las carencias existentes, especialmente en cuanto a cobertura, financiamiento y calidad educativa, vinculado a un sistema tributario regresivo e injusto, que no permite avanzar por la falta de recursos suficientes para afrontar la problemática existente. En el estudio se sintetiza el análisis institucional de la educación pública del país, revisando sus orientaciones concretas para mejorar el sistema educativo y la movilización del gasto público en programas que así lo requieran. Al final, evalúa cómo se puede mejorar

la redistribución de la riqueza a través de mecanismos fiscales que permitan avanzar en la dirección adecuada.

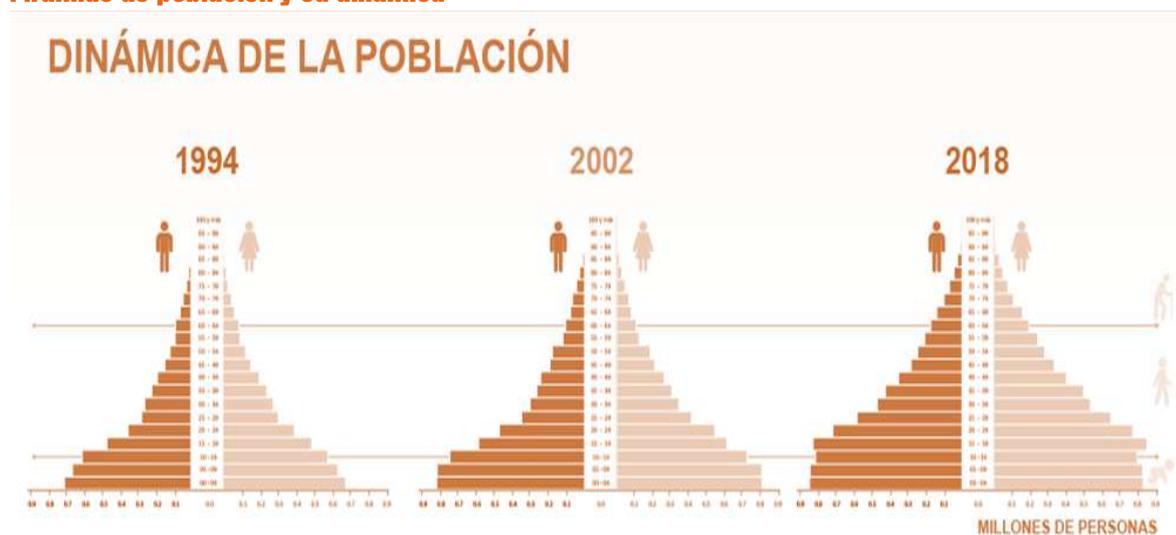
Es importante mencionar que el presente trabajo incluye el propósito de incidir en las agendas públicas, especialmente entre los tomadores de decisiones, con el objetivo de promover las demandas sociales en función de garantizar el derecho a la educación, parte fundamental de todo desarrollo; así como garantizar el acceso de todos y todas a una educación de calidad.

Introducción

La economía de Guatemala es la más grande de la región centroamericana. En el 2021 se registró un incremento de 7,5% del Producto Interno Bruto (PIB), después de que oficialmente se declaró superada la pandemia del COVID-19. Es también la nación con más población, y aunque su ritmo de crecimiento anual ha ido disminuyendo, persiste su elevada fecundidad en comparación con el resto de los países de la región. Su población es joven y cuenta con un bono demográfico de 50 años.

La población total es de 17 302 084 habitantes, de los cuales el 34% se ubican en el rango de edad comprendido entre 0 a 14 años, mientras que 60,7% se ubica entre los 15 y 64 años. El promedio de edad es de 26,5 años. El 41,7% es población maya, frente al 56% que se identifica como ladina-mestiza. La población xinka representa el 1,8% del total de la población; y los afrodescendientes y garífunas el 0,3% en conjunto (INE, XII Censo Nacional de Población, 2018).

Tabla N°1:
Pirámide de población y su dinámica



Fuente: Datos INE. Censo de Población 2018.

La pobreza y la exclusión social son dos indicadores que permiten visualizar el carácter multidimensional de los problemas estructurales de un país. Aquí se entiende por pobreza al estado en el cual un individuo o familia no puede satisfacer sus necesidades básicas, debido a la falta de ingresos, empleo o situación particular que impide dicha satisfacción. Esta definición se relaciona con ingresos monetarios, y deja afuera una serie de factores que amplían la visión de la pobreza. El criterio de pobreza, por lo tanto, está medido por la dimensión de los ingresos, desde una visión monetaria, tomando también de referencia los

estudios que sobre este tema ha desarrollado el Banco Mundial. En la metodología de múltiples dimensiones, se especifica la carencia y sus dimensiones, sobre la cual se establece qué hogar y quién está en la línea de pobreza, lo que genera las siguientes distinciones: pobre, pobre extremo o vulnerable con más o menos carencias.

En esa misma línea se encuentra el concepto de desigualdad y exclusión social, al estar relacionado con el mismo enfoque de capacidades, se presenta como una situación socioeconómica que afecta de forma desfavorable a miembros de comunidades a la que pertenecen; pero que no solo se expresa en función de los ingresos, sino que se deriva en función de formas de discriminación, con lo que se convierte en un fenómeno multidimensional.

De acuerdo con el manual que utiliza el Fondo de Desarrollo Social (FODES), se basan en instrumentos de protección social que buscan incrementar los ingresos de la población. El último estudio que se realizó en el país para estimar el índice de pobreza multidimensional de Guatemala fue publicado en el 2018, bajo iniciativa del FODES y la iniciativa sobre la pobreza y desarrollo humano de Oxford. Sus resultados revelan que el 61,6% de las personas viven en pobreza multidimensional. En dicho estudio se resalta la existencia de las privaciones simultáneas que reflejan los fallos de las intervenciones públicas, al plantear la necesidad de repensar el diseño y la implementación de nuevas políticas de combate a la pobreza (Rosales, 2018).

La pobreza y la desigualdad son dos condiciones vinculadas, que se reflejan en el acceso al consumo y los bienes materiales para la reproducción de la vida, que incluye el disfrute de la salud, la educación y el bienestar social. En la medida que la pobreza impide o limita dicho acceso, se condiciona la superación de las desigualdades sociales.

En el mediano y largo plazo, la política fiscal puede jugar un papel redistributivo para mejorar las condiciones de vida de la población, reducir la pobreza y eliminar la desigualdad social. En el caso guatemalteco, la estrategia se basa en el crecimiento económico neoliberal, en el sentido de brindar todas las facilidades a la iniciativa privada para que, al mejorar sus ingresos, este se pueda derramar y generar un efecto cascada que impacte directamente en los sectores con menores recursos. Al final, está teoría ha demostrado que sucede todo lo contrario: un crecimiento de las desigualdades sociales y un ensanchamiento entre la riqueza de unos pocos y la pobreza de la mayoría. Los privilegios que se otorgan, especialmente en materia fiscal a las empresas y a las personas físicas por medio del impuesto sobre la renta, solo hacen que la tasa de pobreza se incremente o permanezca.

La economía guatemalteca tiene un ritmo de crecimiento moderado, siempre positivo, en ocasiones por arriba de la tasa de crecimiento de la población. Además, presume de un equilibrio macroeconómico que le permite mantener el ritmo adecuado para obtener un buen desempeño. A pesar de estas ventajas y aciertos, no logra reducir la pobreza y un

crecimiento del PIB del 1% no se traduce en una reducción significativa de los niveles de desigualdad existentes, en tanto que los indicadores de pobreza crecen.

A) Caracterización del sistema educativo

El actual sistema educativo fue configurado a través de la Ley de Educación Nacional (LEN), Decreto Legislativo 12-91, que establece la estructura y el organigrama actual del Ministerio de Educación (MINEDUC), así como sus dependencias y los distintos niveles que la conforman. De acuerdo con la ley, el sistema educativo nacional es un *"conjunto ordenado e interrelacionado de elementos, procesos y sujetos a través de los cuales se desarrolla la acción educativa, de acuerdo con las necesidades e intereses de la realidad histórica, económica y cultural guatemalteca"* (LEN, 1991).

El Ministerio de Educación es el ente rector de todo el Sistema Educativo Nacional. Su estructura está integrada en cuatro niveles:

- Primer nivel: educación inicial hasta los 4 años.
- Segundo nivel: educación preprimaria, párvulos 1, 2 y 3.
- Tercer nivel: educación primaria, 6 años, de primero a sexto grado. Adultos, educación acelerada en 4 etapas.
- Cuarto nivel: educación media, compuesta por educación básica, 3 años, de primero a tercero básico; y educación diversificada, de 2 a 3 años dependiendo de la carrera seleccionada.

Un quinto nivel corresponde a la educación superior universitaria, que se rige por su propia normativa y que no tiene vínculo directo con el Ministerio de Educación. Los componentes del Sistema Educativo Nacional son tres: el Ministerio de Educación, la Comunidad Educativa y los Centros Educativos. A su vez, hay dos subsistemas: el subsistema de educación escolar, y el subsistema de educación extraescolar o paralela.

El subsistema de educación escolar incluye a la población que se encuentra escolarizada, ya sea en un centro escolar público o privado. El subsistema extraescolar incluye a la población excluida que no ha tenido acceso a la educación, sin importar edad, grados o estados curriculares, principalmente orientado a adultos, en donde también se puede incluir los programas de alfabetización.

El Sistema de Educación Nacional se subdivide en público y privado. El sistema público está conformado por todas las escuelas e institutos oficiales; y el sector particular por entidades educativas privadas con carácter lucrativo. Ambos se rigen por las disposiciones del Ministerio, que tiene la rectoría de todo el Sistema. A esto se le añade una figura mixta, creada en 1979, que son los Institutos Básicos por Cooperativa, con una participación privada, pública y de padres de familia que se hacen cargo de los costos operativos de la institución. Dentro de los establecimientos oficiales también se encuentran las escuelas

municipales, que se diferencian de las otras públicas por la responsabilidad que asumen las corporaciones municipales en los contratos y pagos a los maestros en servicios.

En la tabla N°2 se puede observar cómo está segmentada la educación en Guatemala, y la participación que tiene el sector privado en la oferta educativa del país, principalmente en el tercer y cuarto nivel, con la educación básica y la diversificada.

Tabla N°2:

Estudiantes escolarizados por sector y por nivel. Año 2022*

Nivel /sector	Oficial	%	Privado	%	Cooperativa	%
Preprimaria	570 706	18,4%	60 124	7,1%		
Primaria	2 115 405	68,3%	278 361	32,9%		
Básico	318 653	10,3%	243 948	28,9%	142 538	85,7%
Diversificado	90 942	2,9%	262 984	31,1%	23 665	14,3%
Total	3 095 706	100%	845 417	100%	166 203	100%

*Fuente: Estadísticas Ministerio de Educación Guatemala. *Cifras parciales al 2/06/2022*

Se puede afirmar que el Sistema y su Ley le otorga cierta funcionalidad operativa, y se adecúa perfectamente al tipo de educación que se brinda. Pero su orientación y la permisividad existente en la ampliación de espacios para entes y empresas privadas como prestadoras de servicios educativos, ha generado los llamados cuasi mercados, que no son más que esquemas de competencia privada, relegando la escuela pública a una última opción para los sectores con menor capacidad de pago o en situación de pobreza.

La oferta pública de educación se ha frenado en los últimos años. No existe nueva inversión que permita abrir y desarrollar los centros educativos oficiales, como tampoco existe una mejora en la infraestructura escolar existente. Esto ha generado la aparición de escuelas precarias, que subsisten por la voluntad de los padres y las comunidades, especialmente en áreas rurales. Esa actitud ministerial ha promovido la oferta privada de educación y ha generado una segmentación entre los escolares. Las escuelas e institutos públicos están orientados a niños y niñas con familias excluidas y en situación de pobreza; mientras que los establecimientos privados segmentan a las familias por la capacidad económica y de pago que puedan tener.

B) Hacia una educación para todos y todas

En distintos momentos y espacios a nivel mundial, muchos países han reconocido el valor de la educación como una de las principales herramientas para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. En este sentido, los foros mundiales sobre la educación para todos,

como los realizados en Jomtien, Tailandia², en 1990, y Dakar, Senegal³, en el 2000; marcan las principales líneas de trabajo que los Estados deben concretar para atender las necesidades y los derechos educativos de la población. Dos de ellas son cobertura y calidad. A la par de este reconocimiento, en estos espacios también se ha manifestado la preocupación de que los gobiernos dispongan de los recursos necesarios para brindar una “Educación para Todos”, de calidad. Por eso, se urge no solo a los gobiernos, sino también a agencias de cooperación y al sector privado, entre otros actores, a aportar recursos suficientes para cumplir su cometido.

En Guatemala, desde 1992, cuando se promulgó la Ley de Educación Nacional, vigente hasta hoy, se había previsto la necesidad de que el Sistema Educativo guatemalteco cuente con un presupuesto equivalente al 7% del Producto Interno Bruto (PIB). Ese ideal está lejos de concretarse. El presupuesto ministerial se gasta casi en su totalidad en funcionamiento, y la inversión es atendida por un monto menor al 1%. De esta cuenta, el Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC) no alcanza a cubrir a toda la población escolar, ni en cobertura, ni en calidad. Las estadísticas muestran hasta dónde alcanza la cobertura. Y en materia de calidad, los resultados de las evaluaciones practicadas a egresados del nivel primario, del ciclo básico y a graduandos, evidencia una baja calidad de la educación.

De todo esto, existe la necesidad de evaluar la asignación presupuestaria del MINEDUC, los criterios y los montos; así como también revisar y ajustar, administrativa y legalmente, los mecanismos de ejecución del presupuesto. También se debe hacer con los criterios para la distribución del presupuesto entre los distintos sectores, áreas y niveles del sistema escolar y extraescolar. Finalmente, es necesario analizar las implicaciones políticas y económicas de las intervenciones del sector privado y de la cooperación internacional en el financiamiento del sistema educativo.

Palabras clave: Cobertura, calidad, Leyes del Presupuesto, cooperación internacional, sector privado. Política fiscal, crisis de la educación, educación bilingüe intercultural, organizaciones sociales.

² El movimiento “Educación para todos y todas” se inició en 1990 en el marco de la Conferencia Mundial sobre Educación Para Todos en Jomtien, Tailandia. Representantes de 155 países, así como de más de 150 organizaciones acordaron en “universalizar la educación primaria y reducir masivamente el analfabetismo para finales de la década de los 90”. Resultado de esta conferencia se aprobó la Declaración Mundial sobre Educación Para Todos, la cual concluye que la educación es un derecho humano fundamental e instó a los países a que intensifiquen sus esfuerzos para mejorarla.

³ Segundo Foro Mundial sobre la Educación, realizado en Dakar, Senegal. Encuentro que reunió a más de 1.000 participantes. Las personas participantes reafirmaron su compromiso de lograr la Educación para Todos en el año 2015, y se identificaron seis objetivos priorizados. En el foro se reafirmó el papel de La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO- como la organización principal con toda la responsabilidad de la coordinación de otros organismos y organizaciones para lograr estos objetivos.

Capítulo I: Las políticas y reformas educativas en Guatemala

El sistema escolar guatemalteco se transformó en el marco de un proyecto de reforma que impulsaron organismos internacionales, con el propósito de adaptar la escuela a los nuevos requerimientos y demandas de la sociedad. Dicho proceso se fundamentó sobre la teoría del capital humano que sustentó las políticas neoliberales en el ámbito educativo.

Los procesos que transformaron la escuela guatemalteca se dieron a partir de una amplia participación social, desarrollado dentro del ámbito de los Acuerdos de Paz, que desembocó posteriormente en una disputa en donde los sectores empresariales jugaron un papel fundamental en la orientación del proceso. Al tiempo que eso sucedía, el modelo económico adoptó la visión que impusieron los programas de ajuste estructural.

Aparentemente, ambos procesos no estaban interconectados; pero su implementación, casi en paralelo, permitió que los objetivos económicos se fueran imponiendo y terminaron por definir la agenda socioeducativa con el correr del tiempo. A pesar de esa amplia participación social, la agenda que prevaleció en la reforma educativa fue la visión de la eficiencia del sistema, que impuso el Banco Mundial, institución que financió buena parte de los programas del MINEDUC durante ese período.

La contradicción fundamental de la reforma educativa fue la definición del carácter del sistema educativo, lo que al final derivó en su orientación principal. Sin embargo, esa lucha ideológica por hacer prevalecer una visión hegemónica no fue obstáculo para permitir una amplia participación en la definición de los planes y proyectos en la reforma educativa. Por eso, el sistema se dotó de capacidades interesantes que recogía, en parte, las demandas sociales; así se promovió la Educación Bilingüe Intercultural, se buscó cumplir con la universalización de la educación asumida como un derecho humano, se incorporaron concepciones educativas de los pueblos indígenas y se perfeccionó el modelo de gestión educativa; pero al final fue una reforma más formal que real (Aldana, 2015).

Estratégicamente, el Ministerio de Educación utilizó la política de calidad educativa para justificar esa transformación, y la práctica de dicho concepto la asoció con la eficiencia interna del sistema (Argueta, 2019). En tal sentido, el proceso de enseñanza fue orientado con base en las evaluaciones, tanto del desempeño de los maestros, como de los aprendizajes de los alumnos, dado que el MINEDUC estableció como medida de progreso de la calidad las evaluaciones estandarizadas (MINEDUC, 2008).

Esto generó calidades educativas diferenciadas, de acuerdo con el tipo de establecimiento educativo y el poder adquisitivo de las familias. Así, el sistema segmentó a los estudiantes de acuerdo con criterios creados y asumidos desde el poder de los actores. Las escuelas públicas fueron abandonadas, mientras que las escuelas privadas comenzaron a competir,

no en el sentido de la calidad, sino en la captación de los estudiantes para rentabilizar la inversión.

El resultado de la reforma educativa fue la dualidad del sistema educativo, que se fundamentó en la escuela empresa, la que aprovechando un nicho de mercado generado por el abandono del Estado de su responsabilidad, asumió la prestación del “servicio educativo” como mecanismo para lucrar, estableciendo con ello una legitimidad frente a la sociedad con la coexistencia de esa segmentación. Amplios sectores urbanos de clase media baja fueron dejando la escuela pública, quedando aquellas poblaciones en proceso de empobrecimiento. Algunas familias, que con el paso del tiempo expulsó la escuela, no tuvieron otra opción para educar a sus hijos.

A continuación, una referencia de las principales leyes y reformas que durante las últimas tres décadas se han establecido en el país.

1.1 Cobertura

Durante el período 1986-1995, la política de cobertura se conoció como Atención Especial y estaba orientada a los grupos que tradicionalmente se han encontrado marginados de los servicios educativos. Con la Reforma Educativa de 1996, la política de cobertura se convirtió en prioridad y se presentaron diversidad de estrategias para lograr el objetivo de contar con una cobertura universal, aspecto que nunca se alcanzó.

Posterior a esta reforma educativa, se logró un salto cuantitativo, con un ritmo aceptable de cobertura que presagiaba que se iba a cumplir la meta de tener el acceso universal. Esto se frenó durante el gobierno de Pérez Molina (2012-2015). En el nivel de primaria se alcanzó un 96,3% de cobertura en el año 2007 (Mineduc, Memoria de Labores 2007); pero luego ha ido cayendo, sin que en otros niveles se alcance una cifra similar, la cual en su conjunto se ha mantenido en el 70% de cobertura, que implica que 3 de cada 10 niños y niñas en edad escolar estén fuera del sistema educativo.

Fue la política de gratuidad, acompañada de un programa de becas orientado a las niñas, lo que permitió ese incremento en cobertura. Pero el abandono de dichos programas propició una caída pronunciada de la cobertura, a lo que contribuyó el deterioro de las condiciones de vida de la población, que provocó un retroceso en todos los niveles. A esto hay que agregar los flujos migratorios que se han incrementado en los últimos años, especialmente de niños y niñas no acompañadas.

Los datos del MINEDUC muestran que la cobertura nacional en preprimaria bajó del 57% por ciento al 45%. En el sector primario se situó en 82,7% (Mineduc, 2021), siendo el de mayor asistencia. En la educación básica y diversificada es poca la cobertura y la mayor parte es ofrecida por el sector privado.

Como Estado, Guatemala asumió el compromiso internacional con los Objetivos de Desarrollo del Milenio para alcanzar la universalización de la cobertura en primaria en el año 2015, pero no pudo lograr la meta. Con los Objetivos de Desarrollo Sustentable y la Agenda 2030, ya no se incluyó dicha meta y se puso mayor atención a la política de calidad.

El desafío de la cobertura de la primaria no se refiere sólo a garantizar la inscripción de toda la niñez en edad escolar, sino a asegurar que los niños y niñas asistan con regularidad a clases en cada grado, que aprendan de acuerdo con sus condiciones socio culturales y permanezcan en la escuela hasta completar el noveno grado, tal y como lo establece la Ley de Educación Nacional.

1.2 Interculturalidad

La Educación Bilingüe Intercultural (EBI), es un logro importante para el Sistema Educativo Nacional, pues significa un salto cualitativo importante que responde a una realidad sociocultural diversa en un contexto histórico en el país. Sin embargo, poco se ha logrado, a pesar de su importancia, en el caso de la cobertura. La existencia de brechas profundas entre los distintos pueblos muestra las desigualdades sociales que se reflejan en el sistema educativo. Los estudiantes indígenas sólo tienen acceso en un 38% a nivel de primaria, porcentaje que se va reduciendo en el ciclo básico al 34% y en el diversificado con una cobertura del 14%, según datos del Ministerio de Educación.

Las Políticas de la EBI buscan garantizar la aplicación del modelo en las comunidades indígenas del país, aspecto que no se logra en forma reducida, dado que los docentes no tienen pleno dominio de los idiomas indígenas. Según datos del propio MINEDUC, la cobertura bilingüe en el sector primario se ubica en un porcentaje del 5% de maestros bilingües, que abarca un 6,3% de niños y niñas atendidos en su idioma materno. Entre las explicaciones que se tienen para ese déficit, está la falta de presupuesto para la implementación de las políticas interculturales. Sobre la EBI se ampliará con más profundidad en el apartado sobre Educación Bilingüe Intercultural en Guatemala.

1.3 Gratuidad

La implementación de la política de gratuidad es un importante avance para garantizar el derecho a la educación, lo cual implica un esfuerzo presupuestario importante para garantizar la sostenibilidad de las acciones educativas. Siendo Guatemala el país de la región que menos gasta en educación con relación al PIB, y dado el rezago persistente que existe a nivel de cobertura educativa nacional, la política de gratuidad requiere de mayores fondos para hacer efectivo su impacto.

La visión adoptada por la política de gratuidad, con relación a los gastos, servicios, infraestructura y alimentación, es reducida y hasta cierto punto insuficiente, pues esta

política debe estar condicionada también al logro de la calidad educativa y a mejorar las condiciones de acceso educativo. La asignación no se basa en la necesidad de cada escuela, sino en la cantidad de estudiantes inscritos del año anterior. Al final, esto se contrapone con los objetivos de la política, al dejar afuera a los nuevos estudiantes. Además, los trámites administrativos no corresponden con los tiempos escolares, lo que provoca desfases, principalmente al inicio del ciclo escolar.

A pesar de que la política de gratuidad ayudó a mejorar la cobertura de primaria en sus inicios, esto no garantizó un mayor acceso, menos con pertinencia cultural para lograr una equidad de género y un acceso pleno y equitativo a todos a una educación de calidad, pues no prioriza a las mayorías que siguen excluidas del sistema.

1.4 Formación docente

La evaluación de los programas enfocados a la formación docente en servicio observó que los procesos de capacitación y formación que se habían implementado desde el 2006 no habían generado resultados positivos en el aula. Por esta razón se inició un cambio estratégico en cuanto a la orientación del programa, y generó la política de “Reforma Educativa en el Aula”, cuyo objetivo fue la puesta en práctica en el aula de la formación recibida. Todo ese proceso desembocó en la transformación del sistema y dio origen a la creación de la llamada Carrera Magisterial, trasladando la responsabilidad de la formación docente al ámbito universitario.

Este cambio implicó una modificación profunda del Sistema Educativo Nacional, cuyo resultado es un fracaso total del programa en muchos sentidos. El Ministerio de Educación no garantizó la contratación de los estudiantes graduados, que perdieron el incentivo de continuar una carrera universitaria en donde su salida laboral no estaba garantizada. La propia Universidad de San Carlos de Guatemala, actor principal en la formación magisterial a nivel superior, desistió de continuar participando en el programa y cerró las inscripciones para el presente año (2022), hasta que el MINEDUC garantice su viabilidad.

Las formas en la implementación de los cambios también generaron preocupaciones iniciales, tanto de tipo presupuestario como por la orientación del perfil de egreso que se generó. Al final, las críticas sobre la visión de los valores neoliberales, incrustadas en la política de formación docente, es lo que a la postre generó incertidumbre inicial y su fracaso posterior. Los nuevos maestros, desprovistos de formación social-crítica, volverán al estudiante, continuando así con el círculo viciado de proporcionar baja calidad educativa.

1.5 Calidad educativa

La Ley de Educación Nacional establece la responsabilidad del Ministerio de Educación en materia de *"garantizar la calidad de la educación que se imparte en todos los centros educativos del país, tanto públicos como privados y por cooperativas"*. Pero va más allá al establecer que dicha calidad debe radicar en que la educación debe ser *"científica, crítica, participativa, democrática y dinámica; para ello será necesario viabilizar y regular el desarrollo de procesos esenciales tales como la planificación, la evaluación, el seguimiento y supervisión de los programas educativos"* (Artículo 66).

La calidad educativa es un término que se utilizó por primera vez en las políticas educativas del período 2000-2004, incorporando como prioritaria la *"calidad y excelencia en todos los programas, proyectos y actividades del sistema educativo"*. El Ministerio planteó como calidad educativa el contar con instrumentos curriculares que respondan a las características y necesidades de la población, y a los avances de la ciencia y la tecnología; además de proveer instrumentos de desarrollo y ejecución curricular, y fortalecer el sistema de evaluación.

Dicha visión resultó corta y redujo las aspiraciones que establecía la Ley de Educación Nacional, pues la calidad educativa no es vista como parte de un sistema que busca la equidad, la inclusión y la igualdad social. Más bien se convirtió en un relato para justificar las transformaciones del sistema a los esquemas neoliberales que impone la agenda educativa internacional. La visión que adopta el MINEDUC no es generadora de oportunidades, sino más bien actúa segregando importantes sectores sociales, especialmente aquellos que no tienen condiciones económicas para afrontar la mejora. Si deseaban una mejor calidad educativa, los padres de familia y en general la comunidad educativa, tenían que costearla. Por ello, se convirtió en un elemento de valor para los centros educativos privados.

La calidad se centró en los resultados. Se cuantificó a través de las pruebas estandarizadas, lo que hizo que se convirtiera en un producto funcional, que es utilizado al final como un indicador de la eficiencia del sistema o centro escolar y como herramienta de competitividad para los y las alumnas. Luego, la calidad también se vincula con el proceso, ya sea de mejora, de innovación o de readaptación al medio y a los recursos limitados con que se cuenta.

Al final, las pruebas estandarizadas y sus resultados crearon en el imaginario social un concepto erróneo de lo que es la calidad educativa. Primero logran relacionar el concepto de calidad con la rentabilidad del ejercicio de una profesión, cualquiera que esta sea, sin que en ello exista una coherencia, ni vínculo entre las aspiraciones de una comunidad concreta o las motivaciones personales de un estudiante en particular. Y segundo, establece un listado (o ranking) no oficial de establecimientos educativos clasificados según los resultados de las pruebas, reconociendo implícitamente la incapacidad de brindar una educación con la misma calidad en todo el sistema, lo que generó en el imaginario colectivo

que la educación pública es de mala calidad; mientras que en la privada existen distintos niveles de calidad, de acuerdo con la capacidad económica de las familias para poder acceder a dichos establecimientos.

1.6 La educación en tiempos de COVID 19

La pandemia ha provocado una crisis sin precedentes en el mundo, afectando todos los ámbitos de la vida social, especialmente los servicios públicos. En materia educativa, las medidas adoptadas se relacionan con la suspensión de las actividades presenciales, lo que ha llevado al Ministerio de Educación a establecer mecanismos para generar la virtualidad en los aprendizajes y formatos de trabajo diversos, de acuerdo con el nivel, el apoyo institucional y el acceso de los estudiantes a los mecanismos usados.

La pandemia puso a prueba el sistema educativo. El Ministerio adoptó varias modalidades: los aprendizajes en línea, las guías de trabajo a distancia, los programas televisivos y seguimiento por parte de maestros, supervisores y direcciones departamentales, en algunos casos con distintas modalidades, dependiendo de las condiciones de cada región y lugar. Todo se vinculó en los aprendizajes por medios no presenciales, lo que implicó sortear las barreras tecnológicas, incentivar la participación de los padres y contar con una conducción adecuada, desde el propio Ministerio, hasta la gestión de los docentes con cada estudiante.

En ese contexto, los currículos tuvieron que ser adaptados a las nuevas condiciones. Cuando se generaron las guías de trabajo se priorizaron algunas competencias y se tomaron decisiones sobre los aprendizajes relevantes. Todo eso implicó esfuerzos. Pero se desconoce el impacto que tuvo después de dos años y el retorno parcial a la presencialidad que se ha generado este 2022.

La principal evidencia que existe es la crisis de los aprendizajes. Dado el limitado acceso que determinados grupos de estudiantes tienen a las formas adoptadas, no se ha cuantificado, ni se ha determinado el impacto que esto ha tenido. Muchos docentes y autoridades coinciden en que esto profundizó más las brechas de desigualdad educativa, producto de las desigualdades económicas.

Un sistema que estaba en crisis previamente se vio inmerso con nuevas dificultades inesperadas, y se encontró con una respuesta pobre, descoordinada y falta de sentido de la realidad que se vive por parte de los escolares y sus familias. Ante esto, el MINEDUC ha tratado de hacer frente a la situación a través de diversas iniciativas, implementado respuestas para la continuidad de las clases, con diversos medios, se ha mantenido a flote; pero dejando ver las serias deficiencias que el sistema tiene.

La principal acción del MINEDUC ha sido la implementación de la plataforma “Aprendo en Casa”, que es un programa de apoyo a maestros y estudiantes orientado para diversos niveles y transmitido por vía televisión en un principio. Luego se replica por la red a través

de la página web del Ministerio, y se invita por medio de las direcciones departamentales a la comunidad estudiantil y docentes a estar vinculados al programa a través de las hojas de trabajo que los-as maestros-as posteriormente comparten con sus estudiantes. Pero con el correr del tiempo, esto dio paso a la semipresencialidad. De acuerdo con el semáforo COVID 19, las comunidades en verde podrían retornar a las clases presenciales, pero no así en las que están en rojo. Con la quinta ola de la pandemia, esto se ha frenado nuevamente.

Fueron los colegios privados los que impulsaron el regreso a clases presenciales, dada la caída de matrícula que registraron en los primeros años del confinamiento. El Ministerio adoptó la “burbuja”, una especie de aula preparada para recibir a cierto número de estudiantes bajo ciertas condiciones, como respuesta a la exigencia de los colegios privados por retomar la normalidad.

Capítulo II: La crisis del sistema educativo

Previo al cierre de las escuelas debido a la pandemia del COVID-19, el sistema educativo guatemalteco estaba sumido en una profunda crisis. Los indicadores de cobertura eran regresivos, ya que solo 7 de cada 10 estudiantes en edad escolar estaban inscritos en el sistema escolar, datos que se remontan a 10 años atrás, lo que significa un retroceso (Mineduc, 2021). En el nivel primario se alcanzaba el 82% de cobertura educativa. De estos, solo el 28% de los alumnos que inician el primer grado logran salir del sexto; y un porcentaje aún menor continuaba sus estudios en el nivel básico. Los departamentos con menos cobertura a nivel del ciclo básico son aquellos donde la población indígena es mayoritaria: Totonicapán, Quiché, Alta y Baja Verapaz y Huehuetenango.

Tabla N°3:

Municipios con la tasa de cobertura más baja a nivel del ciclo básico. Año 2021.

Departamento	Municipio	Porcentaje de cobertura
Quiché	Zacualpa	11 %
	Joyabaj	15 %
	San Bartolomé Jocotenango	16 %
	Chiche	19 %
Huehuetenango	San Miguel Acatán	12 %
	Petatán	12 %
	Unión Cantinil	13 %
	Todos los Santos Cuchumatán	17 %
	Colotenango	17 %
	Nentón	17 %
	San Juan Atitlán	19 %
	La Libertad	19 %
	Cuilco	19 %
San Sebastián	20 %	

Totonicapán	Santa Lucía La Reforma	12 %
	San Bartolo Aguas Calientes	10 %
Quetzaltenango	Almolonga	14 %

Fuente: anuario estadístico MINEDUC 2021

Otro problema latente son las brechas educativas. Estas se manifiestan en distintos ámbitos y afectan a estudiantes por su condición étnica (de pueblos), de género y por ubicación.

Todos los indicadores, con excepción de la tasa de promoción, son negativos. Y afectan mayormente a niñas indígenas y rurales. A la desigualdad y las brechas de los aprendizajes hay que añadir la brecha tecnológica. Solamente el 28% de los estudiantes del nivel primario cuentan con acceso y conexión a internet, y el 36% utiliza el teléfono y/o café internet (BID, Desigualdad y descontento social, 2020). Los profesores utilizan Facebook, WhatsApp y correo electrónico para asegurar una comunicación con la mayoría de las estudiantes.

Las brechas educativas serán más latentes, según la estimación del Banco Mundial, en países con un nivel de pobreza del 50% o más, como sucede en Guatemala. Dado que el 67% de los niños y niñas en edad de 10 años no pueden leer y comprender un texto, esto significa que 7 de cada 10 niños y niñas en cuarto grado de primaria no tendrán capacidad lectora. Lo que sí logra es perpetuar el círculo de la pobreza y la desigualdad (Banco Mundial, 2021).

En la siguiente tabla, presentamos una relación de las brechas educativas por género, pueblos y territorios.

Tabla N°4:

Brechas educativas por género, etnicidad y zona rural, año 2020.

Brechas	Indicador	Tasa
Brecha Género	Brecha Mujeres / Hombres	-1,9 %
	Tasa de transición	-1,5 %
	Tasa de promoción	1,45 %
	Logro de aprendizaje Lectura	5 %
	Logro de Aprendizaje Matemáticas	-1,9 %
	Logro de Aprendizaje Ciencias	-2,8 %
Brecha Etnicidad	Cobertura indígena	-2,5 %
	Tasa de transición	-0,7 %
	Tasa de promoción	-1,2 %
	Logro de aprendizaje Lectura	-26,60 %
	Logro de Aprendizaje Matemáticas	-9,60 %
	Logro de Aprendizaje Ciencias	-19,80 %
Brecha ruralidad	Tasa de transición	-0,04 %
	Tasa de promoción	-1,9 %
	Logro de aprendizaje Lectura	-29,20 %
	Logro de Aprendizaje Matemáticas	-13,30 %
	Logro de Aprendizaje Ciencias	-23,5 %

Fuente: Indicadores estadísticos MINEDUC, 2020.

2.1 El impacto de la pobreza y las desigualdades en la educación

La relación entre condiciones económicas, diferenciación social y calidad educativa se suscribe a los estudios realizados para el análisis de la reforma educativa y las políticas que se impulsaron para su desarrollo (Tedesco, 1995). En algunos casos, los resultados obtenidos mostraron que la diferenciación social tenía diversos niveles de calidad educativa, además de menores recursos para los alumnos. En general, los estudios sobre desigualdad social, vinculados al tema de calidad educativa relacionaron indicadores de pobreza con acceso a recursos (Harrington, Reimers, & Murillo, 2002), y terminaron reflejando los efectos que provoca esa disparidad en el acceso a los recursos como elemento clave dentro del sistema educativo.

En tal sentido, la política educativa niega la existencia de la pobreza y la desigualdad de condiciones para el aprendizaje. Ignora la situación en que gran parte del alumnado y el profesorado viven. Impulsa programas de evaluación con métodos estandarizados, que pretenden asumir la normalidad de la situación social en el proceso de aprendizaje, en medio de una circunstancia de emergencia sanitaria. Eso provoca, tanto en el maestro como en el alumno, la pérdida de inteligencia y creatividad; pero además encasilla a segmentos de población estudiantil y a sus maestros como no aptos, debido a los resultados adversos obtenidos en las pruebas estandarizadas, condenando a generaciones enteras a prejuicios sobre sus verdaderas capacidades, tal y como ocurrió años atrás con la aprobación por decreto que se dio en tiempos de la guerra.

Esa situación es compleja, debido a que hay que revisar la historia reciente para comprender cómo la coyuntura actual, con la pandemia de la COVID-19, ha provocado el derrumbe del sistema.

La tesis planteada es que el sistema ha dejado de ser funcional para generar oportunidades para los sectores más pobres, pero es funcional y vital para el engranaje del sistema productivo, y en especial para reproducir el modelo económico y la desigualdad que lo sostiene. La educación que se brinda es limitada, precaria y segmentada, de acuerdo con tipo de población que puede acceder al sistema. Por lo tanto, el tipo de oportunidades que crea está en función del lugar que la familia ocupa en la estructura económica: escuelas para ricos con oportunidades, escuelas para pobres sin oportunidades. Es la reproducción del esquema que se manifiesta a nivel de la sociedad en su conjunto, y que se replica en la escuela.

La escuela no produce a los pobres, pero los mantiene. Reproduce el sistema y no brinda las oportunidades que un sistema educativo nacional debe crear para que la política social logre el objetivo de la reducción de las desigualdades. Tampoco genera desigualdad, pero la refuerza. El sistema educativo, con la visión neoliberal actual, ha sido concebido para reproducir el sistema y la estructura de desigualdad que se genera por el modelo económico.

Por ese motivo es que el sistema es dual, similar a lo que funciona en el sistema de salud. Existe una escuela pública, que no llena las expectativas de las demandas sociales porque fue abandonada, destruida y sobre todo desfinanciada. En paralelo existe una escuela privada, segmentada por el nivel de ingresos de la población, que da o proporciona cobijo a los expulsados por el sistema público, siempre y cuando puedan pagar por la educación.

La educación pública, con los recursos limitados y las visiones tan precarias que tiene, logra solamente reproducir el esquema de segmentación social imperante. Con la pandemia está ocurriendo un proceso inverso. Dada la precariedad en el empleo y la expansión de la informalidad y el desempleo, muchas de las familias están trasladando a sus hijos/as de colegios privados a escuelas públicas. Esto ha provocado que colegios que ofertan sus servicios a clases empobrecidas, estén teniendo dificultades económicas y en algunos casos a punto de quebrar. Esta es la evidencia más contundente que ha dejado la pandemia: la exclusión educativa se suma al conjunto de desigualdades presente en una sociedad tan desigual como la guatemalteca.

En esta perspectiva, la pobreza y la exclusión social son dos indicadores que permiten visualizar el carácter multidimensional del problema. Diversos estudios se han realizado durante el 2020 para analizar la situación de pobreza y el impacto que ha generado la pandemia del COVID-19 en el país (PDH., 2020); (NNUU, 2020); (ICEFI, 2020) (Rosenthal, 2020). Todos coinciden que la reducción del empleo repercute negativamente en la situación de pobreza en general, lo que significa un retroceso en materia de cumplimiento de los planes y objetivos para combatir dicho flagelo (ICEFI, 2020).

La pobreza como proceso se ubica en un contexto determinado y en una secuencia de tiempo concreto, formando parte de una dinámica de exclusión, como proceso de empobrecimiento. Lo anterior significa que, la pobreza que se perpetúa lleva inevitablemente a la exclusión social y eso sucede por la acumulación de las privaciones que conlleva la negación de los derechos (Sen, 2000).

El concepto de desigualdad y exclusión social, al estar relacionado con el mismo enfoque de capacidades, se presenta como una situación socioeconómica que afecta de forma desfavorable a miembros de comunidades a la que pertenecen (Intermón, 2021). No solo se expresa en función de los ingresos; también se deriva en función de formas de discriminación, lo que lo convierte en un fenómeno multidimensional. Por eso, la desigualdad se traduce en desventajas de empleos, remuneraciones, acceso a la salud, vivienda, disponibilidad y acceso de servicios públicos en general y especialmente acceso a una educación digna.

La escuela puede convertirse en un factor de movilidad social, siempre y cuando la misma genere oportunidades para que las personas más desfavorecidas puedan tener una educación adecuada y pertinente. Sin embargo, los indicadores muestran que la movilidad social no existe o no es funcional por el esquema imperante, lo que plantea un problema en términos de distribución de recursos y utilidades.

Para el Banco Mundial, esta situación es producto de una sociedad fracturada (Indrawati, 2016). Es también la mejor imagen de la exclusión, en donde un sistema educativo no ha brindado las oportunidades que se requieren y que es el mismo sistema quien propicia que las brechas educativas se amplíen, para que esa educación sea sustento de un modelo económico que mantiene el esquema de explotación: empleos basura para personas con educación precaria.

El resultado de la problemática identificada es provocado por una política educativa que invisibiliza la pobreza y la condición de pueblos de los estudiantes, normaliza la desigualdad, lo que se refleja en las condiciones de aprendizaje de los distintos segmentos en que está realizada la escuela guatemalteca. Ese proceso de aprendizaje está condicionado por la pobreza y la exclusión social. La educación que se brinda es limitada, precaria y segmentada, de acuerdo con tipo de población que puede acceder al sistema. Por lo tanto, el tipo de oportunidades que crea está en función del lugar que la familia ocupa en la estructura económica, escuelas para ricos con oportunidades y escuelas para pobres sin oportunidades.

2.2 Calidad educativa como indicador de mejora

Los indicadores de logro son parámetros establecidos por el Ministerio de Educación para evaluar el grado de desarrollo que han tenido los estudiantes en torno a sus habilidades, actitudes y conocimientos. Es el mecanismo utilizado para transformar los saberes en competencias, un elemento clave que logró colonizar los sistemas educativos y que busca, entre otros aspectos, lograr un adiestramiento de los estudiantes para volverlos "competitivos" en los mercados de trabajo, asumiendo que esto es el propósito final en las competencias básicas para la vida (Mineduc, 2009).

Los resultados continúan con una tendencia creciente, pero bajos. En algunos casos, como en matemáticas, los logros son deficientes, siendo los establecimientos privados los que tienen mayor porcentaje de logro. Aquí los datos.

Tabla N°5:
Porcentaje de logro de Matemáticas y Lectura para graduandos 2019.

Sector	Logro matemático	Logro lectura
Oficial	9,07 %	33,90 %
Privado	15,4 %	38,93 %
Cooperativa	6,99 %	26,74 %
Municipal	3,37 %	20,02 %

Fuente: DIGEDUCA-MINEDUC.

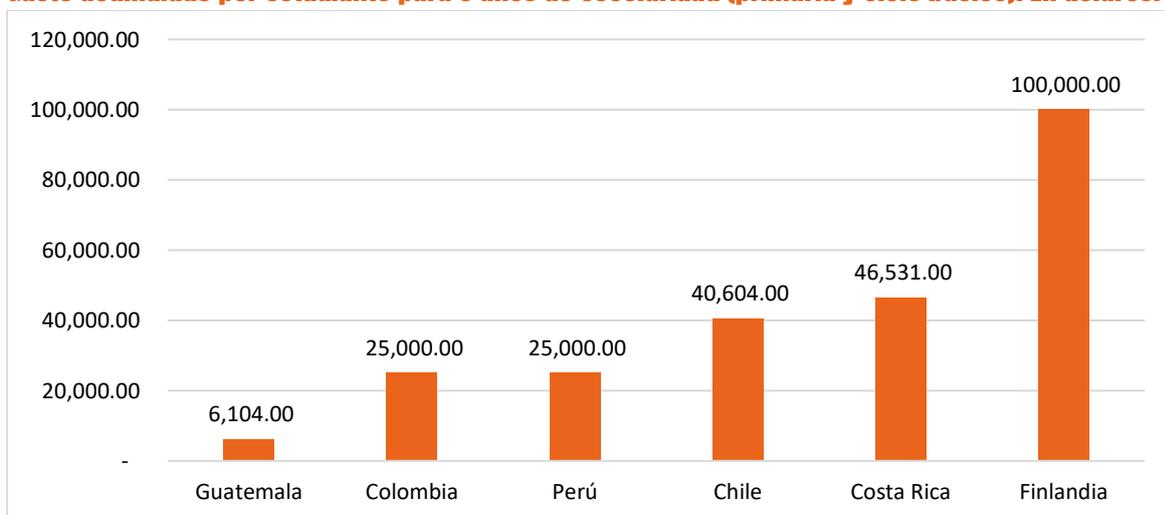
Guatemala participó en el PISA D, una evaluación internacional gestionada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que busca conocer las competencias básicas para la vida dentro de los sistemas educativos de países en vías de desarrollo. En la evaluación, realizada en 2019, participaron 5 100 estudiantes de distintos establecimientos educativos, comprendidos entre las edades de 14 y 16 años. De acuerdo con el Ministerio de Educación, la evaluación compromete al país en el cumplimiento de los ODS, buscando alcanzar el rendimiento de los estudiantes y las oportunidades que puedan tener de acuerdo con los conocimientos que se poseen.

Con base en los resultados obtenidos, y su comparación con otros países participantes, se puede concluir que el nivel educativo que ofrece el país es deficiente, dados los resultados obtenidos. Esto se puede explicar por el gasto acumulado por estudiante que también es bajo. La inversión llega a US 6 104,00 dólares por 9 años de escolaridad de cada estudiante, siendo más baja dicha proporción en los últimos tres años del ciclo básico. Si se compara con otros países de la región, el costo acumulado para Colombia, Perú y República Dominicana, según el informe, ronda en US \$25 000,00 por estudiante. Chile y Costa Rica, los países de la región que más invierten en educación, tienen un gasto acumulado de US \$40 604,00 y US \$46 531, respectivamente. Para países como Finlandia, Singapur y Suiza, el gasto supera los US\$ 100 000,00 (OCDE, 2019).

En ese mismo orden, países como Honduras o Ecuador tienen un nivel más elevado que Guatemala. Es una explicación de los resultados y su vinculación con la inversión que los Estados realizan en sus sistemas educativos.

Gráfico N°1:

Gasto acumulado por estudiante para 9 años de escolaridad (primaria y ciclo básico). En dólares.



Fuente: (OCDE, 2019).

Otro parámetro utilizado para evaluar la calidad del sistema fue la cantidad del tiempo que los escolares pasaban en las aulas. Impulsado por Empresarios por la Educación, una organización del sector privado que funge como grupo de presión sobre las políticas educativas, se instauró la meta de 180 horas de clase por ciclo lectivo. Aprovechando la cooptación del sindicato para la gobernanza del sistema, la administración del presidente Jimmy Morales (2016-2020) estableció esto como una prioridad. Fue el único indicador sensible que pudo presentar esa gestión.

A partir de la suspensión de actividades presenciales, este logro ha caído estrepitosamente, dado que la tasa de conexión y presencialidad virtual depende en buena medida del acceso que tienen profesores y estudiantes. Tampoco estar conectado implica una activa presencia en las actividades de aprendizaje.

En la actualidad es difícil cuantificar este indicador, tomando en cuenta que no todos los estudiantes tienen acceso a las plataformas virtuales, los medios utilizados son diversos y las guías de trabajo se planifican para determinado tiempo, de forma individual y con un apoyo docente mínimo.

2.3 La cobertura educativa como indicador de eficiencia

La cobertura educativa es uno de los indicadores más importantes en la evaluación del sistema educativo. En general, muestra el nivel de atención que el país le da a las necesidades educativas de la población. Es una política pública, cuyo objetivo principal es ampliar el acceso de la población a la escolarización que garantice su bienestar y que haga realidad el cumplimiento del derecho a la educación de todos y todas. Una definición sencilla es la proporción de alumnos atendidos de acuerdo con el total de la población en edad escolar.

De acuerdo con el manual del MINEDUC, existen dos medidas, la tasa bruta y la tasa neta de matrícula. La primera, se establece entre la inscripción inicial total y la población comprendida en la edad correspondiente, mientras que la tasa neta considera a los alumnos inscritos con relación al total de la población (Mineduc, Manual de indicadores educativos, 1999). El valor mínimo es cero y el máximo es 100. Por consiguiente, entre más cercano al valor máximo, mejor será la escolarización que tiene la sociedad y representa una mayor cobertura.

Tabla N°6:
Datos de escolarización, año 2022.

Renglón	Cantidades
Población Total	16 858 333
Total, de estudiantes inscritos	4 133 074
Estudiantes inscritos en edad	3 320 069
Población en edad escolar	5 046 390
Total, de estudiantes fuera del sistema escolar	913 316
Tasa de cobertura escolar bruta	65%
Tasa de cobertura escolar neta	82%

Fuente: MINEDUC, INE.

La cobertura neta y bruta es uno de los indicadores más bajos de los últimos años. Esto muestra que esa política no es, ni ha sido, una prioridad desde hace varios años para las distintas administraciones educativas. En el año 2019, la tasa bruta de cobertura a nivel preprimaria fue de apenas el 36,1%, en primaria de 48,9%, los básicos del 33,1% y en diversificado del 18,4%, datos previos a la pandemia. Esto significa que previo a la situación de emergencia sanitaria, el sistema ya estaba en crisis.

Según la Agencia Guatemalteca de Noticias, ente informativo de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia (SCSP), en 2021 la cobertura en los diferentes niveles educativos fue como sigue:

Tabla N°7:
Población en edad escolar al 2021, según edad y sexo por nivel educativo

Nivel educativo	Cobertura	Población en edad escolar	Matriculados	Sin acceso a la educación
Preprimario	62,59	1 125 930	709 336	416 594
Primario	95,03	2 186 135	2 076 828	109 307
Medio, Ciclo básico	47,81	1 063 228	510 349	552 879
Medio, Ciclo Diversificado	25,21	1 048 022	262 006	786 017
TOTALES		5 423 315	3 558 519	1 864 796

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la AGN y del INE

Como puede verse en la tabla N°7, casi dos millones de niños y niñas, adolescentes y jóvenes, hombres y mujeres, han visto vedado su derecho al acceso a la educación. Y de los tres millones y medio que sí han tenido acceso a la educación, la mayoría no ha logrado las competencias esperadas tanto en lectura como en matemática. De ahí la necesidad de revisar la efectividad de la labor ministerial en relación con estos dos temas.

A lo largo de los próximos 20 años, el sistema educativo debe expandirse 0,6 veces para cumplir con brindar educación de calidad de forma universal, de acuerdo con las proyecciones de población. Con la cobertura actual en educación, la enseñanza media y

secundaria tendrá un incremento en un 50% en el número de maestras y maestros durante los próximos años (K'atun, 2014). Sin embargo, el programa de formación docente ha fracasado.

Las metas que se propuso el gobierno para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son desalentadoras. En los indicadores estratégicos de desarrollo se estableció una tasa neta de educación primaria en todos los sectores similar a la tasa que se tuvo en el 2015. Se necesitarán 20 años para recuperar lo perdido y regresar a los mismos niveles que se tuvieron en el año 2015. El sector primario se acerca más a la universalización, pero con un descuido sin justificación para los siguientes niveles.

A nivel de básicos y diversificado, la tasa bruta de cobertura es donde mayor rezago existe. La edad esperada de la población escolar para dichos niveles está así: para básicos 13 a 15 años, para diversificado 16 a 18 años. En básicos, 3 de cada 10 estudiantes estudian en dicho nivel; mientras que en diversificado, la cifra es de 2 de cada 10.

Tabla N°8:
Estimación de cumplimiento de Metas y Objetivos de los ODS

Indicadores estratégicos de desarrollo	Año Base y valor		Meta 2019	Meta 2024	Meta 2032
Tasa neta de cobertura educación primaria	2015	80,4	77,7	80,0	85,0
Tasa de finalización de la educación primera	2015	50,1	Sin datos	Sin Datos	Sin Datos
Tasa de promoción en el nivel primario	2015	87,4	88,0	90,0	92,0
Tasa de fracaso escolar nivel primario	2015	15,6	13,0	10,0	7,0
Tasa de analfabetismo	2015	13,1	8,8	3,0	3,0

Fuente: (SEGEPLAN, 2021)

La principal preocupación actual del MINEDUC es la deserción escolar. Debido a las condiciones en que se está desarrollando el ciclo académico, los maestros han detectado dicho problema.

Mención aparte amerita el cumplimiento de los derechos específicos de los pueblos originarios en materia educativa, lo cual requiere una revisión del cumplimiento de la política de Educación Bilingüe Multicultural e Intercultural, EBMI. Lo mismo pasa con los criterios que determinan la asignación presupuestaria con fondos nacionales a las acciones educativas para escolares indígenas, tanto a nivel nacional como a nivel regional y departamental, especialmente en los departamentos con mayoría de población maya.

2.4 La distribución del gasto como indicador de las prioridades del MINEDUC

El Ministerio de Educación tuvo un aumento en el presupuesto, en el año 2020, de 1 985,7 miles de quetzales (258 millones de USD), lo que significó un 11% adicional con respecto al año anterior. Dicho monto se utilizó para el pago de la nómina (75%), seguro médico escolar (17%), y mantenimiento de los centros educativos (0,08%). Estos datos demuestran que la mayor parte del presupuesto educativo se destina para funcionamiento, principalmente pago de salarios del personal; pero poco o casi nada en mejorar la infraestructura educativa. Se destinó un porcentaje alto (17%) para un seguro médico privado que se utiliza poco y no es universal, que además es telemedicina. Esto representa un gasto que no se tiene claro qué tipo de beneficios genera.

El gasto social, y específicamente el orientado a la educación, no está contribuyendo a reducir las desigualdades existentes en la sociedad guatemalteca, como tampoco contribuye a generar oportunidades para salir de la pobreza. El sistema educativo está confeccionado de tal manera que refuerza las condiciones de exclusión que el modelo económico provoca. Por eso, el gasto público educativo no está teniendo un impacto, no sólo por lo reducido de los montos presupuestarios asignados a la educación, con relación al PIB, sino también por la ineficiencia de dicho gasto.

Tabla N°9:
Indicadores de gasto social

Indicador	2020	2019	2018	2017
Gasto público en educación como porcentaje del gasto de gobierno	3,3	3,2	3,1	3,0
Gasto en educación por porcentaje del gasto total en instituciones públicas	95,2	94,7	92,4	95,6
Gasto en educación nivel primario, como porcentaje del gasto en instituciones públicas	96,4	96,3	94,9	96,0
Gasto en educación, nivel secundario cómo % del gasto total en instituciones de educación de nivel secundario	92,2	90,6	85,7	91,7
Gasto en educación, nivel terciario como % del gasto total en instituciones de educación de nivel secundario	90,0	88,2	81,9	97,5

Fuente: (Mundial, 2020)

En general, los servicios públicos son de mala calidad, no sólo por lo insuficiente de los montos asignados, sino también porque contribuye en la forma en que se prestan estos servicios y la manera en que el Estado los gestiona. En educación, el país ha sido incapaz de lograr la cobertura educativa en los primeros nueve años de escolarización. La matrícula en

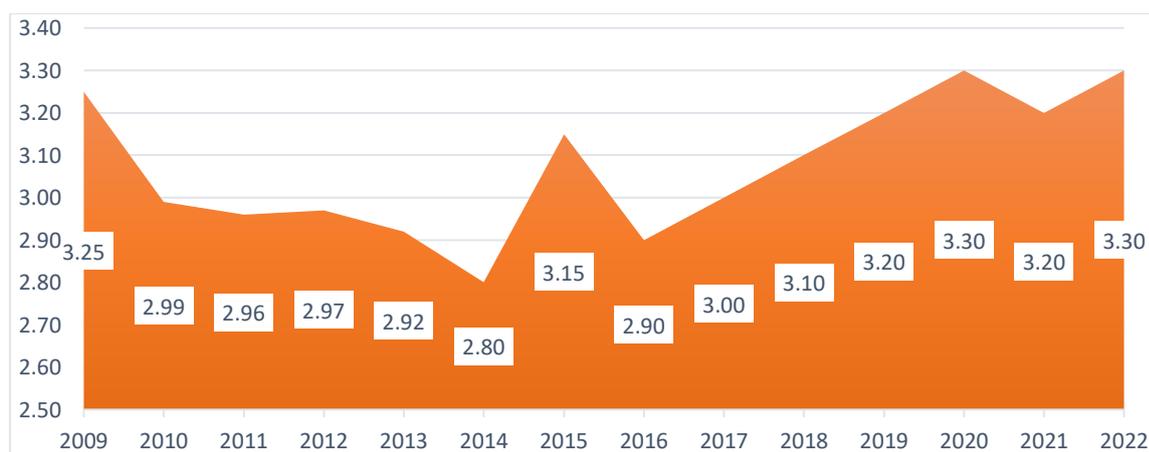
básicos y diversificado no supera el 50% de cobertura, y del cual el Estado solamente proporciona el 35% de dicha oferta.

El país gastó poco en educación, a pesar de que el MINEDUC es el Ministerio que más recursos recibe, si se compara con otros países de la región centroamericana. Así, Costa Rica tiene un gasto anual de 7,1% respecto al PIB, Honduras del 6% y Nicaragua del 4,4% (UNESCO, 2020).

En el siguiente gráfico se puede visualizar que, en promedio, el país gastó en los últimos 14 años el 3,07% del PIB; y que durante esos años nunca sobrepasó los 3,30%, lo que lo ubica en el último lugar de la región de América Latina.

Gráfico N°2:

Gasto en Educación como porcentaje del PIB. Período 2009-2022.



Fuente: (Banco Mundial, 2021).

2.4.1 LA EDUCACIÓN EN TIEMPOS DE COVID-19

¿Qué pasó y por qué la reacción del MINEDUC fue a destiempo? La respuesta se encuentra en la incapacidad de las actuales autoridades del ramo. La decadencia del sistema educativo público es latente, no solo por el modelo, sino por la falta de interés en promover cambios sustantivos dentro del mismo sistema. La crisis del COVID-19 encontró en las autoridades una falta de compromiso, aunado a una negligente gestión que repercute negativamente en los estudiantes. A esto hay que agregar las condiciones económicas de la población. La situación de pobreza y exclusión social, sumado al precario estado de las escuelas y su infraestructura, impidió que la cobertura digital, las clases en línea y el acompañamiento necesario para la continuidad de las actividades de aprendizaje se desarrollaran adecuadamente. La pobreza es una barrera que impide un acceso adecuado a la escuela; sumada a una política ineficiente, los resultados en el presente y futuro para el país, en materia educativa, serán devastadores.

Desde años atrás, el MINEDUC había tratado de implementar mecanismos y políticas que incorporan la tecnología en las aulas. Escuelas de Futuro fue uno de esos experimentos que contó con su propio modelo basado en el constructivismo. En los últimos años fueron creadas las Tecnologías de Aprendizaje y Comunicación (TAC), instrucciones para desarrollar parámetros que permitieran la digitalización del sistema educativo y los distintos acuerdos ministeriales hacen referencia al uso de la tecnología de la información y la comunicación. A pesar de todo, el MINEDUC fue incapaz de reaccionar acorde a las necesidades que se plantearon a raíz de la pandemia y los anteriores esfuerzos no significaron nada, pues fueron procesos experimentales, focalizados y vinculados a un programa específico que, cuando se terminó el financiamiento, no se logró sistematizar y replicar. Las empresas de telecomunicaciones utilizaron por muchos años al sistema educativo para promocionar su responsabilidad social empresarial, pero todo eso fue pura propaganda, pues a la fecha solamente el 52% de los centros escolares cuenta con servicio de internet, que en muchos casos es costado por el propio centro.

2.5 Estado de la calidad educativa en Guatemala

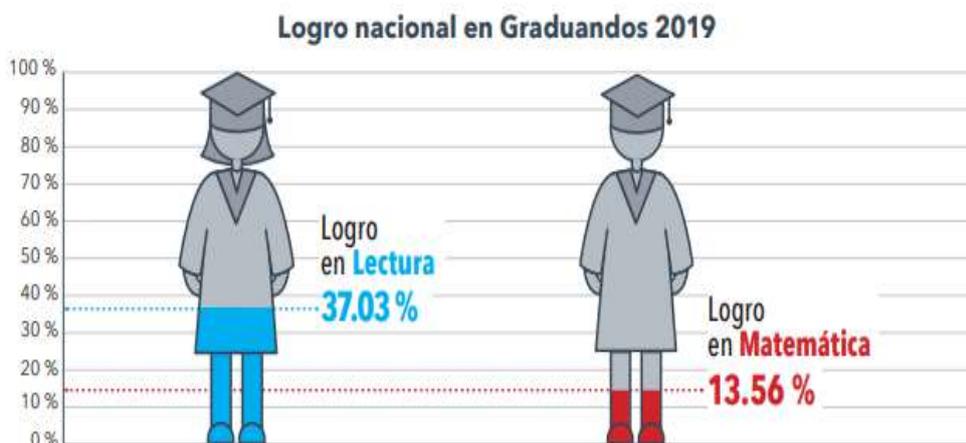
Con respecto al estado de la calidad educativa, este se constata por medio de los resultados de las evaluaciones que el propio Ministerio de Educación realiza periódicamente. Mediante estas evaluaciones, que aplica la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa (DIGEDUCA), se busca determinar los niveles de logro en lectura y matemática de egresados del nivel primario, así como de egresados del ciclo básico y graduandos.

2.5.1 Evaluación de graduandos 2019

En el año 2019, fueron evaluados 157 318 estudiantes del último año del ciclo diversificado, provenientes de 4300 establecimientos educativos, tanto oficiales como privados. La figura 9 muestra el nivel de logro de aprendizajes en las áreas de lectura y matemática. El porcentaje de logro se refiere a cuántos estudiantes de cada 100 evaluados alcanzaron satisfactoriamente los aprendizajes que se esperan de cada ciclo o nivel. Así, del grupo de graduandos en 2019, 37 de cada cien evaluados en lectura mostraron haber logrado los aprendizajes esperados; y 63 de cada cien obtuvieron logros insatisfactorios.

En matemática, los resultados son aún más preocupantes. Solo 14 de cada 100 graduandos evaluados alcanzaron el logro deseado, mientras que 86 obtuvieron resultados insatisfactorios.

Gráfico N°3: Logro nacional en graduandos 2019



Fuente: DIGEDUCA, Resultados generales de la evaluación educativa. Evaluación de graduandos 2019

La evaluación de estas dos áreas, lectura y matemática, se debe a que son importantes como áreas de aprendizaje. También lo son por constituirse en herramientas para los aprendizajes de todas las demás áreas de conocimiento.

Un estudiante que tiene bajas capacidades en estas dos áreas tiene también limitadas sus capacidades cognitivas para lograr el dominio en otras áreas de conocimiento.

2.5.2 Evaluación de egresados de tercer grado del ciclo de educación básica, nivel medio

Según la DIGEDUCA (2019), "Tercero básico representa un grado importante para muchos jóvenes, ya que marca un punto de partida para decisiones sobre qué harán los estudiantes antes de completar la mayoría de edad". Por eso, es importante conocer el nivel de desarrollo de sus competencias básicas, logradas mediante los procesos formativos del ciclo básico. Asimismo, "este grupo de jóvenes está en una etapa en la que se enfrentan a muchos desafíos propios de la edad y contar con las herramientas básicas de la comprensión lectora y de resolución de problemas les permitirá desarrollar competencias elementales en otras áreas de su vida personal y profesional".

Las evaluaciones permiten medir la efectividad y la eficacia de la formación que el sistema proporciona en este ciclo, información que debe servir de base para mejorarla.

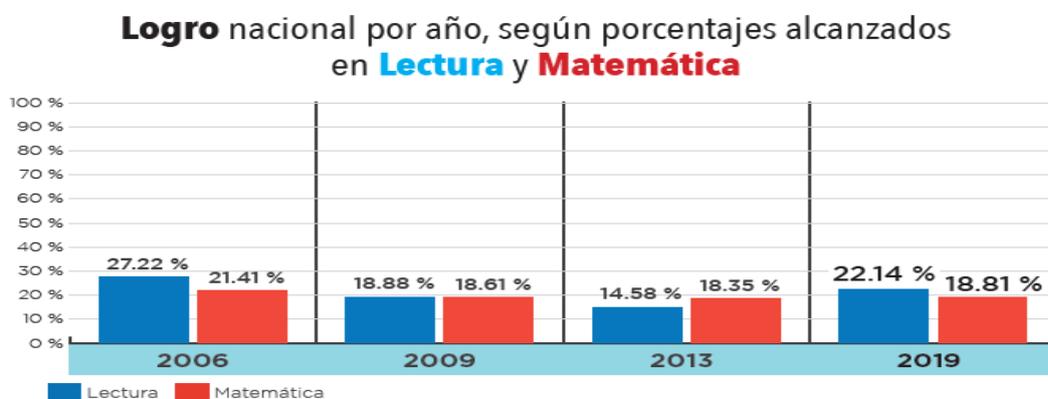
En el 2019, participaron en la evaluación realizada por la DIGEDUCA 203,340 estudiantes, de 7,593 centros de los sectores público y privado.

Como puede verse en el gráfico N°4, del grupo de egresados de tercer básico en 2019, sólo 22 de cada cien estudiantes evaluados en lectura mostraron haber logrado los aprendizajes esperados, mientras que 78 de cada cien estudiantes obtuvieron logros insatisfactorios. En

matemática, los resultados son aún más preocupantes: solo 18 estudiantes evaluados alcanzaron el logro deseado; y 82 obtuvieron resultados insatisfactorios.

Gráfico N°4:

Logro nacional en egresados del ciclo básico, del nivel medio, según porcentajes alcanzados en lectura y en Matemática



Fuente: DIGEDUCA, Resultados generales de la evaluación educativa. Evaluación TER 2019.

Los resultados obtenidos evidencian que el Ciclo Básico no está cumpliendo su propósito de establecer buenas bases para que los jóvenes, hombres y mujeres tomen decisiones acertadas para su vida. Y lo más preocupante, es que falla en su cometido de proveer “herramientas básicas que les permitirá desarrollar competencias en otras áreas de su vida personal y profesional”.

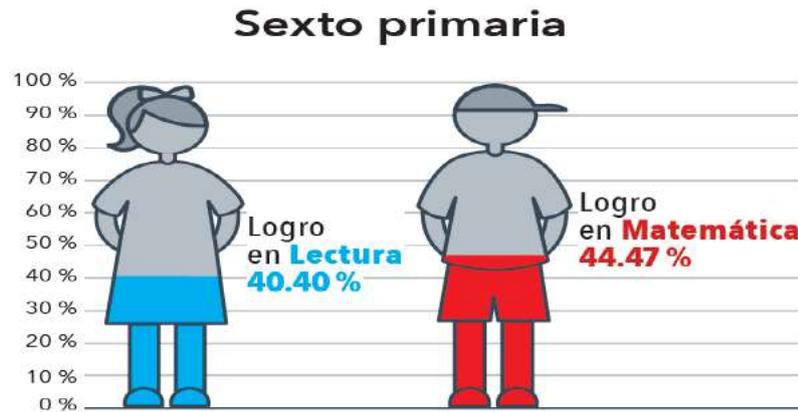
2.5.3 Evaluación de egresados del nivel primario: logros

La última evaluación de logros en el nivel primario, reportada por la DIGEDUCA, data del año 2014. Tuvo un carácter muestral, y en ella participaron 38 761 estudiantes egresados de sexto grado de primaria de 1500 establecimientos solo del sector oficial.

En el gráfico N°5 se aprecian los niveles de logro alcanzados por el grupo de estudiantes de sexto grado de primaria evaluados en 2014. De cada cien estudiantes evaluados en lectura, 40 mostraron haber logrado los aprendizajes esperados, y 60 de cada cien estudiantes obtuvieron logros insatisfactorios. En matemática se observan mejores resultados: 44 de cada cien estudiantes evaluados alcanzaron el logro deseado; y 56 obtuvieron resultados insatisfactorios.

Gráfico N°5:

Logro nacional en egresados de sexto grado del nivel primario, según porcentajes alcanzados en lectura y en Matemática



Fuente: DIGEDUCA, Resultados generales de la evaluación educativa. Evaluación de Primaria 2014.

Capítulo III: La educación bilingüe intercultural (EBI) en Guatemala

Con la demanda de los pueblos originarios a sus derechos como primeros habitantes de lo que ahora se conoce como América, se ha venido discutiendo sobre la educación de y para ellos. Las políticas sobre educación bilingüe intercultural en Latinoamérica han sido implementadas de manera homogénea, aunque cada país le ha dado un trato particular. Para el caso de Guatemala, se conoce como Educación Bilingüe Intercultural (EBI), mientras que en el resto de los países se le denomina Educación Intercultural Bilingüe (EIB). Las diferencias radican en el énfasis que se le da al idioma. Guatemala ha considerado que es necesario el fortalecimiento de los idiomas mayas, garífuna y xinca.

De allí que el Ministerio de Educación ha definido la EBI como:

El desarrollo de los conocimientos de los Pueblos Ladino, Maya, Garífuna, Xinka, en cada una de las áreas de aprendizaje del currículo según los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional. Se considera el Lenguaje como la ciencia que vehiculiza el desarrollo de capacidades, competencias, habilidades de los aprendices. (Ministerio de Educación, 2013, pág. 1)

Desde esta definición, se ha venido impulsando la EBI durante estos últimos años. En la práctica se desarrolla como una modalidad educativa dirigida para los pueblos indígenas, sin dejar de lado la obligatoriedad y práctica del aprendizaje de un idioma maya en las escuelas de las áreas urbanas, que por lo general asisten estudiantes de habla español.

3.1 Financiamiento de la EBI

En la estructura administrativa de la educación en Guatemala, se establece un viceministerio y una dirección de la educación bilingüe intercultural. La Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI), según se lee en su página web, “tiene como objetivo esencial diseñar y hacer operativo el proceso de la educación bilingüe Intercultural, las políticas curriculares, de atención a la diversidad personal, social, cultural y lingüística en los distintos niveles y modalidades del sistema Educativo nacional” (DIGEBI, 2009). Para cumplir este objetivo, el Estado de Guatemala le asigna los recursos financieros dentro del presupuesto del Ministerio de Educación, a su vez en el presupuesto general del país.

Desde la creación de la DIGEBI en 1995, el presupuesto asignado a lo largo de estos años no ha superado el uno por ciento (1%) con relación al presupuesto general del Ministerio de Educación, realidad que le ha imposibilitado cumplir con su objetivo.

En la tabla N°10 se ilustra cómo ha aumentado el presupuesto general para el rubro de educación en general, caso contrario para la educación bilingüe intercultural que sufre un decrecimiento del 0,50 por ciento al 0,41 por ciento.

Tabla N°10:
Presupuesto de Educación Bilingüe Intercultural en Quetzales

Año	Presupuesto general	Presupuesto EBI	% destinado a EBI
2016	12 892 330 703,00	64 233 615,00	0,50
2017	13 937 205 078,00	112 139 243,00	0,80
2018	14 398 205 078,00	88 712 283,00	0,62
2019	16 761 448 341,00	98 271 880,00	0,59
2020	17 789 020 686,00	91 868 925,00	0,52
2021	17 998 618 688,00	74 122 426,00	0,41

Fuente: Elaboración propia con datos del presupuesto anual del Ministerio de Educación

Dentro del presupuesto del Ministerio de Educación se contemplan otros rubros específicos para la Educación Bilingüe Intercultural, en el mismo se observa disparidad. En el lenguaje del sistema educativo guatemalteco se utilizan los conceptos “monolingüe” y “bilingüe” para diferenciar la modalidad educativa. El primero hace referencia al tipo de educación que se brinda en español, en la cultura ladina (no indígena); mientras que el segundo es el que toma en cuenta los idiomas y culturas de los pueblos indígenas. En el año 2016, como se puede observar en la tabla 11, se asignó más de 1280 millones para la modalidad monolingüe en preprimaria, que representa el 82%; para la modalidad bilingüe fue de 272 millones, que representa sólo el 18%. En el nivel primario fue de 5937 millones (84%) para el monolingüismo, mientras que para el bilingüismo fue de 1126 millones de quetzales (16%).

Tabla N°11:
Presupuesto de Educación Bilingüe Intercultural en Quetzales

Año	2016				
	Total	Monolingüe	%	Bilingüe	%
Preprimaria	1 553 606,772	1 280 683 580	82	272 923 192	18
Primaria	7 064 254 314	5 937 956 217	84	1 126 298 097	16

Fuente: Elaboración propia con datos del presupuesto anual del Ministerio de Educación.

Si comparamos la asignación presupuestaria de 2016 con la de 2021, se puede constatar que para el nivel preprimario hubo incremento del 18 al 20%, mientras que para el nivel primario bajó del 16 al 13%.

Tabla N°12:

Presupuesto de Educación Bilingüe Intercultural en Quetzales

Año	2021				
Nivel / modalidad	Total	Monolingüe	%	Bilingüe	%
Preprimaria	1 728 735 548,0	1 386 666 222	80	342 069 326	20
Primaria	9 699 062 893,0	8 417 122 250	87	1 281 940 643	13

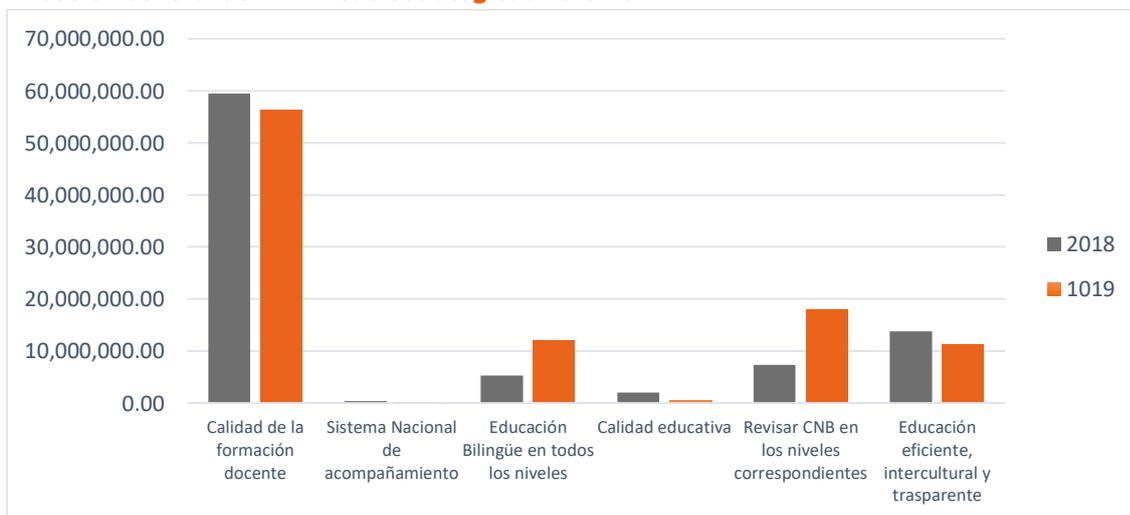
Fuente: Elaboración propia con datos del presupuesto anual del Ministerio de Educación.

3.2 Destino de la inversión

Con base al plan operativo anual obtenido de la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural, de los años 2018 al 2021 se puede observar que en los dos primeros años (2018 y 2019) se priorizan cinco líneas estratégicas. La que recibe más financiamiento es la de calidad de formación docente para los que están en servicio y los que están en proceso de formación a nivel técnico universitario. Le sigue la revisión del Currículo Nacional Base (CNB), relacionada con las visitas de acompañamiento en los niveles de preprimario y primario. La gestión eficiente intercultural y transparente, es la tercera línea con mayor asignación. La Educación Bilingüe Intercultural en todos los niveles, es la cuarta línea estratégica en el presupuesto. Las actividades relacionadas son: sensibilización a la comunidad educativa, actualización de docentes de todos los niveles e impresión de herramientas metodológicas y curriculares para nivel preprimario, primario y ciclo básico del nivel medio. La calidad educativa es la que recibe menos presupuesto y es en la que se engloban la formación y materiales metodológicos para los estudiantes, es decir, la concreción en el aula. El gráfico N°6 ilustra lo expuesto.

Gráfico N°6:

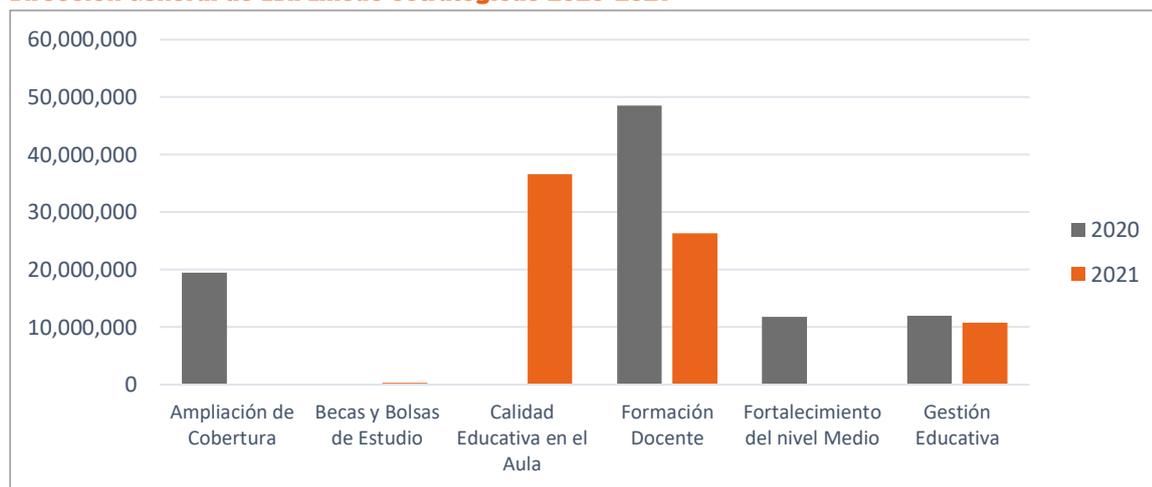
Dirección General de EBI. Líneas estratégicas 2018-2021



Fuente: Elaboración propia con datos de los planes operativos.

En el 2020 asume un nuevo gobierno y ministros de Estado, entre ellos el de Educación, así como el viceministerio de Educación Bilingüe Intercultural y la Dirección General del mismo. La EBI nuevamente sufre reducción de presupuesto. En el gráfico N°7 se puede observar que la línea estratégica con mayor atención en esta administración es la formación docente, tanto de los que ya están en funciones como de los que se están formando para el futuro. En cuanto a la formación de docentes que forma al profesorado, se está actualizando a nivel técnico y la inclusión de una licenciatura en educación primaria.

Gráfico N°7:
Dirección General de EBI. Líneas estratégicas 2020-2021



Fuente: Elaboración propia con datos de los planes operativos.

Una de las líneas de acción que se incorpora para este año es lo que se refiere a la calidad educativa en el aula, que contempla la elaboración de materiales y herramientas metodológicas para el desarrollo de la educación bilingüe intercultural en los diferentes niveles educativos. Llama la atención que en esta línea de acción se incorpora la formación de docentes en idioma extranjero (inglés), que no es el mandato de la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural.

La ampliación de cobertura, que es otra prioridad estratégica del actual Ministerio, contempla programas orientados al acompañamiento técnico pedagógico, a la impresión de herramientas metodológicas y curriculares para preprimaria y primaria bilingüe intercultural, así como la impresión de texto para los niños y niñas.

Uno de los ejes estratégicos que aparece en el 2021 es el de Becas y Bolsas de estudios para alumnas y alumnos del nivel medio del ciclo diversificado para aprender un idioma extranjero (inglés) que como se dijo en la formación docente, en términos generales se considera una buena iniciativa pero que puede estar fuera del objetivo general de la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural. Si bien es cierto el presupuesto asignado para esta línea

estratégica no es tan relevante, pero puede ser el inicio del abandono en cuanto a la atención a la educación y fortalecimiento de los idiomas indígenas en Guatemala.

Es necesario tener en cuenta que la atención a la población guatemalteca con relación al tipo de sistema educativo no incluye una adecuada valoración en términos de la coexistencia de pueblos que poseen idiomas y culturas diferenciadas. Históricamente, a los indígenas es a quienes se les ha tratado por todos los medios de incorporar a la cultura oficial. En contraposición, los indígenas, han exigido que sean reconocidos sus derechos como pueblos. Es así como la Educación Bilingüe Intercultural juega dos papeles importantes, modalidad educativa de aculturación (para el sistema educativo oficial) o de reivindicación de derechos (para los pueblos indígenas).

En la práctica, la Educación Bilingüe Intercultural en Guatemala es para los pueblos indígenas. Según el censo poblacional y de vivienda del 2018, los pueblos indígenas representan un 43,8% de población total, distribuidos de la siguiente manera: 41,7% mayas, 0,1% garífunas, 0,2% afrodescendientes y 0,25% xinka.

Lo anterior sirve de parámetro para visualizar que si en el 2021, la asignación presupuestaria para la educación bilingüe intercultural representa el 13% del presupuesto monolingüe, quiere decir que hay una brecha del 30,8%. Esta brecha necesita ser cubierta para que se pueda generar equidad en la distribución presupuestaria.

La situación se agrava si se tomaran en cuenta los planteamientos de la educación bilingüe intercultural, establecidos en los acuerdos de paz, cuya aspiración era generalizada para toda la población estudiantil, es decir, para indígenas y no indígenas.

Con relación a la financiación de la EBI, según el plan operativo anual de los años 2018-2021 de la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural, se puede constatar que cuenta con dos fuentes de financiamiento: los que se reciben como ingresos corrientes (entre 55 al 75%); y los que provienen del IVA Paz, que va del 25 al 45%. En el 2020 y 2021 se registran otros aportes provenientes de fondos propios de los destinatarios, entre ellos municipalidades y padres de familias.

Se conoce que la cooperación internacional, como el gobierno de los Estados Unidos a través de USAID, históricamente ha financiado diferentes proyectos con organismos no gubernamentales, de los que no se cuenta con datos económicos específicos.

Para revisar el presupuesto de la Educación Bilingüe Intercultural en el país, habría dos escenarios. El primero toma como base el artículo 1 del Acuerdo Gubernativo 22-2004, Generalización del bilingüismo:

Se establece la obligatoriedad de bilingüismo en idiomas nacionales como política lingüística nacional, la cual tendrá aplicación para todos los estudiantes del sector público y privado. El primer idioma para el aprendizaje es el materno de cada persona, el segundo idioma es otro nacional y, el tercer idioma debe ser extranjero.

Cumplir con este mandato demandaría que todo el presupuesto de educación esté orientado a la Educación Bilingüe Intercultural. La contratación de personal en todas las dependencias del Ministerio debería tener como requisito principal el manejo de dos idiomas nacionales. Quiénes ya se encuentran laborando, deberían pasar por una profesionalización con resultados concretos y no sólo con certificación, como hasta ahora se ha hecho con el magisterio.

El segundo escenario es en respuesta al objetivo principal de la DIGEBI, en el que se entiende que el enfoque de educación bilingüe intercultural está orientado a la atención de la educación de los pueblos indígenas. Se tendría que readecuar el presupuesto general de la educación en correspondencia al porcentaje de la población indígena según el censo 2018.

Partiendo que la población indígena en este país oficialmente representa el 44%, aunque extraoficialmente puede ser mayor al 60%, se hace necesario que del presupuesto general de educación se asigne el 44% a la Educación Bilingüe Intercultural. Es una asignación totalmente distinta a la realizada desde su creación, que no ha superado el 1% del presupuesto general.

Con base en el acuerdo de creación de la EBI, es la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural, bajo la orientación política del Viceministerio de Educación Bilingüe Intercultural la que debería administrar el presupuesto para la EBI. El mecanismo ya está establecido en el artículo 8 de Acuerdo Ministerial 1291-2008, Normas de Organización Interna de las Direcciones Departamentales de Educación, que literalmente dice:

Responsabilidad de las Direcciones Departamentales de Educación en el desarrollo efectivo de la Educación Bilingüe Intercultural. De acuerdo con la normativa vigente, los miembros del cuerpo directivo y demás personal de las Direcciones Departamentales de Educación tienen la responsabilidad de promover el desarrollo efectivo de la Educación Bilingüe Intercultural en todos los niveles y modalidades del sistema educativo del departamento, de acuerdo con los indicadores respectivos. El despacho superior de Educación, por medio del Viceministerio de Educación Bilingüe Intercultural, velará, acompañará y apoyará el cumplimiento de esta disposición.

El artículo 7 del citado acuerdo menciona que la responsabilidad es de la Subdirección Técnico Pedagógico Bilingüe Intercultural. Desde hace varios años, estas dependencias han venido funcionando al interior de las direcciones departamentales de educación, con muy poco personal y casi nulo presupuesto, lo que limita su pleno desarrollo.

Capítulo IV: La educación y sus fuentes de financiamiento

El análisis del financiamiento de la educación pública en Guatemala debe hacerse a la luz de las necesidades educativas de la población, del acceso a la educación y de los resultados esperados. Además del valor de la educación como medio para el desarrollo social y económico y como un derecho humano de la población.

Desde 1990, en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, realizada en Jomtien, Tailandia, representantes oficiales de 155 países y 150 organizaciones reconocieron que “una adecuada educación básica es fundamental para alcanzar un desarrollo autónomo” (UNESCO, 1990). En tal sentido, agrega, la educación básica es de vital importancia para el progreso social. Por su parte, el Marco de Acción de Dakar, Educación para Todos (UNESCO, Marco de Acción de Dakar: educación para todos, 2000) reafirma la convicción de que la educación “es un derecho humano fundamental, y como tal es un elemento clave del desarrollo sostenible y de la paz y estabilidad en cada país y entre las naciones, y, por consiguiente, un medio indispensable para participar en los sistemas sociales y económicos del siglo XXI”.

Además de ver la educación como oportunidad para apuntalar el desarrollo, también se le reconoce como un derecho que asiste a toda la población, particularmente a la población en edad escolar. Para ello, es necesario establecer estrategias que permitan responder a las necesidades educativas básicas, dirigidas a “mejorar las condiciones de la escolaridad”, con criterios de calidad y equidad. Estas estrategias deben estar centradas en aspectos como: “los que aprenden y el proceso de aprendizaje; el personal (educadores, administradores y otros); los planes de estudios; la evaluación del aprendizaje; y los materiales didácticos y las instalaciones” (UNESCO², 1990).

Otorgar tal importancia a la educación no garantiza que pueda llevarse a cabo sin limitaciones. Jomtien reconoce la existencia de condiciones que frenan los esfuerzos para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de la población. Son comunes en muchos países, Guatemala entre ellos, los problemas que parecen no tener solución y que comprometen seriamente la eficiencia de la educación pública. Entre otros, cabe mencionar: “el aumento de la carga de la deuda de muchos países, la amenaza de estancamiento y decadencia económica, el rápido incremento de la población, las diferencias económicas crecientes entre las naciones y dentro de ellas, la guerra, la ocupación, las contiendas civiles, la violencia criminal, los millones de niños y niñas cuya muerte podría evitarse y la degradación generalizada del medio ambiente” (UNESCO², 1990).

La concreción de los esfuerzos para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de la población, así como el cumplimiento de los derechos a una educación de calidad, pertinente y equitativa, requiere algo más que de buenas intenciones y declaraciones de buena voluntad. Hace falta movilizar recursos financieros, humanos y de otra índole, desde los ámbitos públicos y privados. Así, “por diversificados que estén los sistemas de educación del futuro, habrán de ser transparentes y rendir cuentas sobre cómo se administran y financian” (UNESCO, Marco de Acción de Dakar: educación para todos, 2000). Estos dos elementos, administración y financiamiento de la educación, son fundamentales.

Todos los miembros de la sociedad tienen una contribución que aportar, teniendo presente que el tiempo, la energía y los fondos consagrados a la educación básica constituyen quizá la inversión humana más importante que pueda hacerse para el futuro de un país (UNESCO², 1990). La responsabilidad primaria de promover la educación para todos, sin embargo, corresponde al Estado. En el caso de Guatemala, la Constitución Política de la República establece como obligación del Estado “proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna” (Arto. 71), considerando su fin de promover el “desarrollo integral de la persona humana” (Arto. 72). Condición necesaria para ello es garantizar la gratuidad de la educación pública (Arto. 74), asignándole el presupuesto adecuado.

4.1 Fuentes presupuestarias para la educación pública

El financiamiento de la educación en Guatemala tiene varias fuentes. Una de ellas lo constituyen los recursos asignados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Esta es una asignación anual que, como puede verse en la tabla N°13, ha venido incrementándose en los últimos años. No obstante, dadas las condiciones demográficas y sociales de la población, los montos asignados han sido insuficientes para atender los derechos a la educación de cuatro millones y medio de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, mujeres y hombres, que conforman la población en edad escolar al año 2021, según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística (INE², 2019).

Tabla N°13:
Presupuesto anual del Ministerio de Educación 2016-2021. En Quetzales,

Año	Presupuesto nacional	MINEDUC, presupuesto asignado		Gastos de funcionamiento		Inversión	
		Monto	%	Monto total	%	Monto	%
2016	70 796 305 204	12 892 330 703	18,21	12 876 314 969	99,88	16 015 734	0,12
2017	76 989 451 000	13 937 205 078	18,10	13 809 936 053	99,09	127 269 025	0,91
2018	76 989 451 000	13 937 205 078	18,10	13 809 936 053	99,09	127 269 025	0,91
2019	87 715 064 000	16 522 586 425	18,84	16 367 765 854	99,06	154 820 571	0,94
2020	87 715 064 000	16 522 586 425	18,84	16 367 765 854	99,06	154 820 571	0,94
2020/03	3 667 500 000	567 500 000	15,47		0,00		0,00

2020/04	11 000 000 000		0,00		0,00		0,00
2020/04	5 138 900 000	500 000 000	9,73		0,00		0,00
2021	87 715 064 000	16 522 586 425	18,84	16 367 765 854	99,06	154 820 571	0,94

Fuente: Elaboración propia con base en las Leyes del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, correspondientes a los años 2016-2021.

Como puede verse en la tabla anterior, el Ministerio de Educación operó en el año 2018 con el presupuesto del 2017. Y en los años 2020 y 2021 dispuso del presupuesto del año 2019. Esto se debió a que el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado correspondiente al Ejercicio Fiscal de los años 2018, 2020 y 2021 no fue aprobado en el término que establece la Constitución Política de la República de Guatemala. En el año 2020, el Congreso de la República realizó tres ampliaciones al presupuesto. En dos de ellas, se asignó al Ministerio de Educación una ampliación presupuestaria, ambas de 500 millones de quetzales. Una de ellas fue utilizada para pagos derivados del Pacto Colectivo y la otra para cubrir un incremento salarial al magisterio nacional.

Aprobar, modificar o improbar el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, es una prerrogativa del Congreso de la República. Para el efecto, según establece la Constitución Política de la República, "el Ejecutivo deberá enviar el proyecto de presupuesto al Congreso con ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal. Si al momento de iniciarse el año fiscal, el presupuesto no hubiera sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso" (Art. 171, Atribuciones del Congreso, inciso b).

En el período revisado, de 2016 a 2021, solamente fue aprobado el presupuesto en 2016, 2017 y 2019. Los otros años, 2018, 2020 y 2021, se mantuvo vigente el presupuesto del año fiscal precedente. Para estos años, el Ministerio de Finanzas indica que "El Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado no fueron aprobados en el término que establece la Constitución Política de la República de Guatemala"⁴. Esta es la única explicación que el Ministerio de Finanzas aporta. Aunque, en el proceso de aprobación presupuestaria en el Congreso de la República, entran en juego otros factores, como los juegos de poder entre los partidos políticos con representación en ese organismo. De modo que el propósito del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, de ser la base para el desarrollo del país y atender las necesidades básicas de la población, está sujeto a los vaivenes de intereses políticos y de otras clases. Esto dio como resultado que, como puede verse en la tabla 13 durante esos años, la inversión se mantuvo inamovible. El Ministerio de Educación no tuvo la capacidad de incrementar la cobertura educativa, de modo que un alto porcentaje de la población escolar quedó sin ejercer su derecho al acceso a la educación; ni tuvo los recursos necesarios para implementar acciones de mejoramiento de la calidad educativa.

⁴ Se pueden consultar los presupuestos en la siguiente página (<https://www.minfin.gob.gt/index.php/presupuestos-aprobados>).

El Ministerio de Educación es el ente del Estado que tiene la rectoría del sistema educativo nacional. Para este efecto, cuenta con una estructura organizativa conformada por dependencias que van desde el nivel más alto, el Despacho Superior y el Consejo Nacional de Educación, hasta las Direcciones Departamentales de Educación. En el nivel intermedio, se encuentran las Direcciones Generales, a cargo de la ejecución de los procesos técnicos, administrativos y financieros, bajo la dirección de cuatro Viceministerios. Desde esa estructura, es responsabilidad del Ministerio de Educación planificar la educación del país; pero no de acuerdo con los intereses del partido gobernante o de otros poderes, sino en función de la observancia de los derechos educativos de la población, tanto en cobertura como en calidad, equidad y pertinencia. Para ello, debe proponer un presupuesto para la concreción de sus planes.

4.1.1. El presupuesto como expresión anual de los planes del estado

El Ministerio de Educación, como todos los entes del Estado, planifica anualmente sus acciones, en orden a sus funciones, y propone un presupuesto para cubrir los gastos y las inversiones que para ello debe realizar. En este sentido, y como establece la Ley orgánica del Presupuesto:

“Los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e institucionales” (Decreto legislativo No. 101-97, Arto. 8).

Durante los años revisados, el presupuesto ha sido utilizado casi en su totalidad en gastos de funcionamiento. Como puede verse en la tabla anterior, más del 99% ha sido utilizado para este efecto, mientras que la inversión no llega al 1%. Ello evidencia que el Ministerio de Educación ha tenido una administración preocupada únicamente en mantener la estructura, sin ocuparse realmente de promover acciones de impacto en el incremento de la cobertura y el mejoramiento de la calidad educativa.

4.2 Financiamiento para la ejecución de las políticas educativas

Las principales responsabilidades que corresponden al Ministerio de Educación, en el cumplimiento de los derechos educativos de la población nacional, se delimitan desde las políticas educativas y sus objetivos estratégicos. Estas han sido diseñadas por el Consejo Nacional de Educación (CNE), del cual el Ministerio de Educación forma parte, junto con otras 14 organizaciones e instituciones que representan diferentes sectores de la sociedad guatemalteca.

Las ocho políticas establecidas, “son el resultado de un trabajo conjunto realizado por los representantes de cada una de las instituciones y organizaciones que conforman el Consejo Nacional de Educación (...) y han tenido como base los postulados del Diseño de Reforma Educativa de 1998, así como propuestas de políticas educativas formuladas por diversas instituciones nacionales e internacionales”. El CNE considera estas políticas “de interés nacional y de aplicabilidad para el sector público y privado”. Su fin principal es “orientar las líneas de trabajo presentes y futuras, para la consecución de los objetivos que tiendan al desarrollo integral de la persona a través de un Sistema Nacional de Educación de calidad, incluyente, efectivo, respetuoso de la diversidad del país y que coadyuve al fortalecimiento de la formación de la ciudadanía guatemalteca” (CEN, 2010).

De las 8 políticas, 3 están orientadas a atender derechos educativos de la población. Estas son: Cobertura, Calidad y Educación Bilingüe Multicultural e Intercultural. Una cuarta política, Aumento de la Inversión Educativa, pretende orientar hacia el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Educación Nacional, de incrementar el presupuesto de la educación, hasta alcanzar el 7% del PIB. Las demás políticas buscan fortalecer la capacidad institucional para hacer eficiente el servicio educativo.

4.2.1 Financiamiento para la cobertura y la calidad educativa

De acuerdo con lo dicho hasta aquí, el Ministerio de Educación necesita un presupuesto mucho más alto que el que se le ha asignado hasta ahora. Pero precisa no sólo un incremento presupuestario, sino también una revisión profunda y una reorientación de la calidad del gasto. Ninguna duda cabe acerca de la necesidad de financiar el funcionamiento institucional, pero habrá que verificar si los resultados del gasto de funcionamiento contribuyen realmente al logro del gran objetivo de la educación como motor del desarrollo.

Una de las políticas educativas del país es el aumento de la inversión educativa. Esta se orienta al incremento de la asignación presupuestaria a la Educación hasta alcanzar el 7% del PIB, según establece el Artículo 102 de la Ley de Educación Nacional. Esta política deberá materializarse en tres objetivos estratégicos que son, a saber: “1. Garantizar el crecimiento sostenido del presupuesto de Educación en correspondencia al aumento de la población escolar y al mejoramiento permanente del sistema educativo. 2. Promover criterios de equidad en la asignación de los recursos con el fin de reducir las brechas. 3. Asignar recursos para implementar de manera regular la dotación de material y equipo” (CEN, 2010).

La política de inversión establece como criterios del “crecimiento sostenido” del presupuesto de educación el crecimiento de la población escolar y el mejoramiento de la calidad. Hacia estos grandes objetivos debe orientarse también la utilización del presupuesto con el criterio de equidad en su distribución.

En el 2021, la inversión pública directa en educación ha sido de Q. 9,96 diarios per cápita, equivalente a US\$1,28. Para atender la cobertura en el 2021, de 3 558 519 estudiantes, el

MINEDUC ha requerido Q. 35 442 850 diarios, equivalentes a US\$4 554 904. Para incorporar a los 1 864 796 niños, niñas, adolescentes y jóvenes, que al 2021 quedaron fuera de la escuela, se habrían requerido otros Q.18 573 367 diarios, equivalentes a US\$2 386 939 (ICEFI², 2021). De esa cuenta, el Ministerio de Educación requeriría Q.54 016 217 diarios (US\$6 941 843) para atender al 100% de la población en edad escolar. Un monto que deberá incrementarse anualmente, al ritmo del crecimiento poblacional.

4.2.2 La educación y el financiamiento subnacional

Según la Ley General de Descentralización, Decreto No. 14-2002 del Congreso de la República, la educación es una de las áreas en las que se llevará a cabo prioritariamente la descentralización de las competencias gubernamentales (Art. 7).

De acuerdo con el Código Municipal, Decreto No. 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, las Municipalidades deben contar con varias comisiones. Entre ellas figura la de *Educación, educación bilingüe intercultural, cultura y deportes* (Arto. 36). Y, en su artículo 70, inciso c) establece que:

“El municipio ejercerá competencias por delegación en los términos establecidos por la ley y los convenios correspondientes, en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión del gobierno municipal, de conformidad con las prioridades de descentralización, desconcentración y el acercamiento de los servicios públicos a los ciudadanos. Tales competencias podrán ser, entre otras: “c) Gestión de la educación preprimaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe”.

La gestión educativa que las Municipalidades deben realizar requiere que las mismas dispongan y administren equitativamente “su presupuesto anual entre las comunidades rurales y urbanas, indígenas y no indígenas”. Para ello, las Municipalidades deberán tomar en cuenta indicadores de “densidad de población, necesidades básicas insatisfechas, *indicadores de salud y educación*, situación ambiental y disponibilidad de recursos financieros” (Código Municipal, Art. 131).

Estos dos instrumentos legales, la Ley General de Descentralización y el Código Municipal, concretan la idea fundamental del concepto de descentralización. Según Díaz (2016), la descentralización debería permitir “la entrega de recursos y poderes desde el nivel central a cuerpos locales/regionales: gobiernos subnacionales, instituciones públicas, cooperativas, asociaciones, sector privado, etc. Por lo tanto, la descentralización surge como una oportunidad para la delegación de poderes y recursos -y su respectiva gestión-, a instancias subnacionales siendo estas públicas, privadas, sociales y mixtas”.

La fuente de financiamiento para que las municipalidades dispongan de recursos para impulsar acciones educativas, proviene de la asignación del 10% del presupuesto que el

Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado. Esta asignación deberá ser distribuida “en la forma que la ley determine, y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación”, entre otros (Arto. 257, Constitución Política de la República).

4.2.3 La educación y el sector privado

A partir de Jomtien y Dakar, el sector privado ha tenido una presencia creciente en la definición de la política pública educativa en los niveles preprimario, primario y medio en Guatemala. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por su parte, ha ejercido una influencia decisiva en el impulso de una “política educativa con carácter mercantilista”. Así, la OCDE “recomienda la eliminación de la gratuidad universal a favor de la gratuidad ‘focalizada’, el diseño de presupuestos basados en resultados, el impulso de agencias de evaluación educativa que puedan tener carácter privado, la evaluación estandarizada para docentes y estudiantes, la participación de actores privados, empresas, en la prestación de servicios educativos (...)” (IEAL, 2020).

En Guatemala, como en muchos otros países de la región, empresas privadas, así como fundaciones y grupos religiosos, “le venden servicios a los Ministerios de Educación y a ONG internacionales, favoreciendo una red de negocios privados que lucra a costas de la educación pública” (IEAL, 2020). Por eso se dice que los Ministerios de Educación muestran una amplia capacidad en la compra de servicios educativos a privados.

Así, como afirma Montúfar, “los niños que estudian preprimaria y primaria están, en su mayoría, en escuelas públicas”, pero en los ciclos básico y diversificado, del nivel medio, “la mayoría de la matrícula se encuentra en instituciones privadas, debido a la poca cobertura que existe en estos niveles en la esfera pública” (Montúfar, 2011).

Los datos de la tabla N°14 confirman lo dicho por Montúfar. En los niveles preprimario y primario, los colegios privados atienden un porcentaje mínimo de la población escolar, en el ciclo básico casi alcanzan el mismo porcentaje que el sector oficial. En el ciclo diversificado, sobrepasan en mucho el porcentaje de población que atiende el sector oficial.

Tabla N°14:
Estudiantes inscritos por sector educativo 2015

Nivel	Total	Sector oficial	%	Sector Privado	%
Preprimaria	551 731	457 554	83	94 177	17
Primaria	2 370 752	2 095 937	88	274 815	12
Ciclo Básico	641 977	349 117	54	292 860	46
Ciclo Diversificado	367 044	85 841	23	281 203	77

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de: Empresarios por la Educación, Indicadores Educativos de Guatemala, 2016.

La empresa privada en Guatemala no solo tiene centros educativos privados que prestan servicios educativos escolares, sino por medio de fundaciones y otro tipo de empresas, interviene en la orientación de la política educativa, así como en la prestación de diversos servicios educativos que incluyen proyectos y programas. En algunos casos, cuenta con subsidio del Ministerio de Educación, y en otros, con apoyo de agencias de cooperación internacional.

4.2.4 La educación privada ¿cuáles son los costos para una familia?

Cuando se habla de educación privada, hay que entender este concepto vinculado a un modelo de negocio concreto. Es una oferta de mercado que tiene tres características principales:

- i) Los criterios de rentabilidad priman por sobre las necesidades educativas de los estudiantes y sus padres.
- ii) Los costos de acceso están condicionados por las diferencias sociales. Los padres con mayor capacidad económica tienen mejores opciones.
- iii) La calidad ofrecida no se corresponde ni con los procesos educativos, ni con los resultados de logro, pero sí se corresponde con el modelo de gestión, esto significa que la “inversión familiar” no justifica la educación que reciben los estudiantes, pero sí con las utilidades que obtienen los centros escolares.

Hay tres tipos de costos. El primero relacionado a la matrícula escolar que incluye inscripción, cuota mensual, útiles escolares y uniformes. El segundo gasto son pagos complementarios: bus escolar (transporte), alimentación (refacción), programas de refuerzo (en algunos centros es obligatorio y están vinculados a programas de computación o inglés), y otros como pueden ser el seguro médico obligatorio. El tercer componente del gasto inicial son las contribuciones “voluntarias” de los padres al centro escolar: esto incluye “bono escolar”, cuotas extraordinarias, excursiones, celebraciones y pago por actividades extraescolares que se programan por parte de los colegios de acuerdo con un calendario específico. Para obtener una idea aproximada del gasto familiar en educación privada, analizan los datos obtenidos de un estudio específico realizado por el área de educación del Instituto de Problemas Nacionales, realizado en el año 2015.

Los resultados obtenidos son los siguientes:

- Gasto familiar mensual en preprimaria por alumno (promedio): Q. 375,00 (49,00 USD)
- Gasto familiar mensual en primaria por alumno (promedio): Q. 485,00 (63,00 USD)
- Gasto familiar mensual en básico por alumno (promedio): Q. 650,00 (85,00 USD)
- Gasto familiar mensual en diversificado por alumno (promedio): Q. 725,00 (94,00 USD)

Aquí solo se están tomando en cuenta los costos mensuales de matrícula por los 10 meses que dura el ciclo escolar. Hay establecimientos privados que cobran 11 cuotas; todos cobran inscripción que va acompañada con una lista de útiles y uniformes. Estos costos no se incluyen. Tampoco se incluyen otros gastos que se describen arriba. Solo se ejemplifica como mecanismo para evaluar el interés de obtener financiamiento para la educación pública, tomando en cuenta que el sector educativo está exento del impuesto al IVA. A continuación, los resultados:

Tabla N°15:
Gasto en educación privada año 2022

Nivel	Costo Mensual Quetzales	Cantidad de estudiantes	Monto total Quetzales
Preprimaria	375,00	60 124	225 465 000,00
Primaria	485,00	278 361	1 350 050 850,00
Básico	650,00	243 948	1 585 662 000,00
Diversificado	725,00	262 984	1 906 634 000,00
TOTAL		845 417	5 067 811 850,00

Fuente: elaboración propia, con datos de MINEDUC.

La cantidad que recaudan los establecimientos educativos privados (Q. 5 067 811 850,00) en concepto de cuotas mensuales de colegiatura, corresponde al 25% del presupuesto total de MINEDUC para el 2022 (Q. 20 608 400 640,00). El Estado invirtió Q. 6 657,09 por estudiante al año, mientras que la educación privada Q. 5 994,45; pero los padres gastaron el doble, pues aunque pagaron sus impuestos para tener gratuidad en la escuela pública, optaron también por pagar cuotas en la escuela privada, lo que significa un doble pago.

4.2.5 La educación y la participación de la cooperación internacional

Los participantes en el Foro Mundial sobre la Educación, realizado en Dakar en el año 2000, reconocen que en la actualidad “muchos países no cuentan con los recursos necesarios para lograr la educación para todos en un plazo aceptable”. De ahí su recomendación de que, “los organismos bilaterales y multilaterales de financiación, entre ellos el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, así como el sector privado, deberán movilizar nuevos recursos financieros, de preferencia en forma de subsidios y asistencia con condiciones favorables” (UNESCO, Marco de Acción de Dakar: educación para todos, 2000).

Diez años antes, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, realizada en Jomtien, Tailandia, reconoce que la cooperación internacional puede jugar un rol importante en la financiación de la educación, particularmente para respaldar “reformas importantes o ajustes sectoriales” así como “contribuir a la elaboración y a la experimentación de enfoques innovadores en la enseñanza y en la administración (UNESCO2, 1990).

A partir de Jomtien y Dakar, en América Latina la política educativa cuenta con una amplia intervención de Instituciones Financieras Internacionales y de agencias internacionales de cooperación. Según la Dirección de Cooperación Nacional e Internacional, del Ministerio de Educación (DICONIME, 2021) varias agencias de cooperación internacional han aportado al sistema educativo montos significativos en apoyo a las políticas gubernamentales de Educación. El aporte de los cooperantes se distribuye en donaciones y préstamos.

Otro dato importante que hay que mencionar, es que los aportes financieros, sean donaciones o préstamos, en algunos casos son entregados al gobierno y en otros, son ejecutados directamente por las propias agencias cooperantes. En este último caso, se crean programas o proyectos en distintas regiones del país, según las necesidades educativas por atender, según criterio del donante y de la organización implementadora, aunque con aval oficial. La mayoría de las agencias cooperantes realizan acciones orientadas a mejorar la calidad educativa, mientras que otras incluyen la creación de centros educativos que amplían la cobertura oficial.

Con respecto a la intervención financiera internacional en las políticas educativas nacionales, ha habido críticas por diversas razones. Entre otras, porque en muchos casos han promovido el endeudamiento del país, por ejemplo, con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ciertamente, han representado un apoyo invaluable en el avance en la atención de necesidades educativas que el Estado no ha podido atender. Los préstamos han sido orientados al impulso de reformas educativas (IEAL, Presentación), a la atención de sectores de población tradicionalmente abandonados, al desarrollo de proyectos y programas de mejora del sistema educativo.

Uno de los problemas que han resultado de los préstamos otorgados al gobierno de Guatemala, incluso de las donaciones, ha sido la ineficiencia en la ejecución de estos. Un ejemplo de ello es la baja ejecución de un préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo, en el 2018, por US\$150 millones. Este préstamo fue asignado al Ministerio de Educación para "aumentar la cobertura educativa la calidad en los niveles de primaria y preprimaria, incluye infraestructura escolar, formación inicial de docentes y adquisición de libros, textos y otros materiales didácticos" (https://www.congreso.gob.gt/noticias_congreso/4366/2020/1#gsc.tab=0). En el 2019 hubo una ejecución de apenas del 3,4%, es decir, de US\$5 millones. Y en el 2020 aún no se contaba con un cronograma de ejecución de dicho préstamo. Ello ha ocasionado el pago al BID de penalizaciones millonarias.

En la tabla N°16, se registra la AOD desembolsada de todos los donantes para Guatemala de los últimos años y se ha mantenido un flujo de cooperación bastante similar, con disminuciones importantes en el 2014 y 2016. Se estima que la tendencia de los últimos años será similar a la de 2020. Los datos del 2021 son estimativos. El sector educación es uno de los rubros de mayor inversión con relación al resto de temas que se apoya en el país, alcanzando en el 2016 el 45,8% con relación al total desembolsado.

Tabla N°16:

Relación de AOD de Todos los Donantes por Sectores de Desembolso. Millones USD

Sector	Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Desembolsos netos de AOD de Todos los Donantes		353,57	304,89	496,60	279,84	411,29	265,45	367,01	399,40	388,23	472,36	472,36
Compromisos bilaterales de AOD por finalidad (CRS)		271,96	396,55	349,42	246,22	235,06	386,57	349,24	438,28	272,97	432,27	432,27
INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y SERVICIOS		173,68	179,03	183,19	159,28	131,03	268,23	238,89	315,49	147,73	209,81	209,81
Educación		28,39	44,62	25,31	37,82	23,66	121,59	58,12	79,24	27,66	70,93	70,93
Porcentaje sobre Total AOD		8,0	14,6	5,1	13,5	5,8	45,8	15,8	19,8	7,1	15,0	15,0
Suministro de agua y saneamiento		4,27	4,82	3,01	6,77	1,45	2,37	7,20	12,90	4,83	4,88	4,88
INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA Y SERVICIOS		8,97	145,68	84,37	3,99	7,55	4,31	9,39	13,47	30,43	90,53	90,53
Energía		6,10	14,78	2,37	0,69	2,36	0,08	0,87	0,25	20,44	60,39	60,39
Transportes y comunicaciones		0,78	125,49	74,90	0,09	0,16	0,59	0,46	0,12	0,31	25,10	25,10
SECTORES DE PRODUCCIÓN		23,30	30,26	55,63	32,51	64,30	37,39	22,70	40,46	20,23	31,63	31,63
Agricultura, silvicultura y pesca		19,97	21,25	44,70	27,65	52,12	36,77	21,97	32,92	18,82	25,29	25,29
Industria, minería y construcción		1,26	7,29	10,47	3,65	11,71	0,35	0,70	7,51	0,67	0,15	0,15
Comercio y turismo		2,07	1,72	0,46	1,21	0,47	0,27	0,03	0,02	0,74	6,19	6,19
MULTISECTOR		20,28	15,73	18,25	33,44	23,94	39,00	13,68	33,27	12,89	35,52	35,52
PROGRAMA DE AYUDA		24,58	17,10	3,13	10,08	3,26	23,87	27,56	1,04	0,04	1,92	1,92
Ayuda alimentaria		24,58	13,34	1,08	10,08	1,61	23,87	27,56	1,01	0,04	1,92	1,92
ACCIÓN RELATIVA A LA DEUDA		0,43	0,37	0,31	0,25	0,19	0,13	0,08	0,04	0,01	0,01	0,01
AYUDA HUMANITARIA		18,96	7,51	3,29	3,35	3,06	12,63	18,95	15,51	41,25	42,20	42,20
SIN ASIGNAR/SIN ESPECIFICAR		1,74	0,87	1,26	3,31	1,72	1,01	17,98	19,00	20,37	20,66	20,66

Fuente: datos elaborados con información de la OCDE 2022

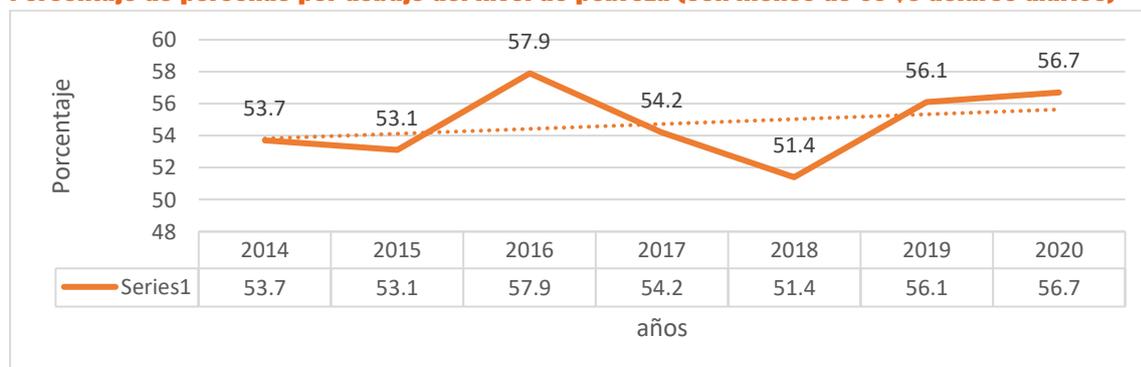
CAPÍTULO V: FINANZAS PÚBLICAS, PRESUPUESTO GENERAL Y GASTO SOCIAL

El crecimiento económico en Guatemala no ha tenido efectos positivos para reducir las brechas de desigualdad y pobreza. Tampoco la política fiscal ha contribuido a ello, dada su regresividad y sin tener una política redistributiva, y solo ha provocado un desplazamiento de la población en pobreza a una situación de extrema pobreza. De acuerdo con estimaciones del BID, más de la mitad de la población se encuentra en pobreza.

Como se observa en el gráfico N°8, existe una pobreza persistente. Más de la mitad de la población se encuentra en dicha situación. Esto significa 38 años de privaciones de generaciones enteras, familias de pobres que se reproducen, sin que se haga nada o poco para evitarlo. Los indicadores también revelan la extensión que está situación tiene, afectando a más de la mitad de la población de manera constante.

Gráfico N°8:

Porcentaje de personas por debajo del nivel de pobreza (con menos de US \$5 dólares diarios)



Fuente: BID 2020.

La movilidad social no existe o no es funcional, y plantea un asunto en términos de distribución de recursos y utilidades. Para el Banco Mundial está situación es producto de una sociedad fracturada (Indrawati, 2016). Es también la mejor imagen de la exclusión, en donde grupos de familias e individuos no logran beneficiarse del crecimiento económico, de las oportunidades del sistema y por lo tanto no se convierten en ciudadanos sujetos de derechos, es decir, que los derechos sociales no han sido accesibles para ellos.

Esta situación afecta de manera más directa a la población rural e indígena. Los departamentos con los niveles de pobreza más altos son habitados en su gran mayoría por indígenas: Alta Verapaz (83,1%), Sololá (80,9%) y Quiché (74,7%). Con la pandemia, las cifras aumentarán. Para el BID, como resultado de la pérdida de empleo y la reducción de los salarios, alrededor de 581 mil personas caerán en la pobreza, lo cual dependerá de la magnitud de la contracción de la economía y afectará principalmente a los sectores

ubicados en los segmentos de ingresos bajos (BID, Desigualdad y descontentos social: cómo abordarlos desde la perspectiva pública, 2020).

En el año 2019, el Banco Mundial publicó una nueva clasificación de países según el nivel de ingresos. Este indicador es importante, tomando en cuenta que implica una medición del ingreso per cápita y sirve de base para la definición que hace la institución sobre la clasificación de la pobreza. A partir de ese año, este indicador es un factor que determina la tasa de interés que se aplica a los préstamos que la institución otorga. En ese sentido, Guatemala pasó a ser un país de Renta Media Alta (RMA) por tercer año consecutivo.

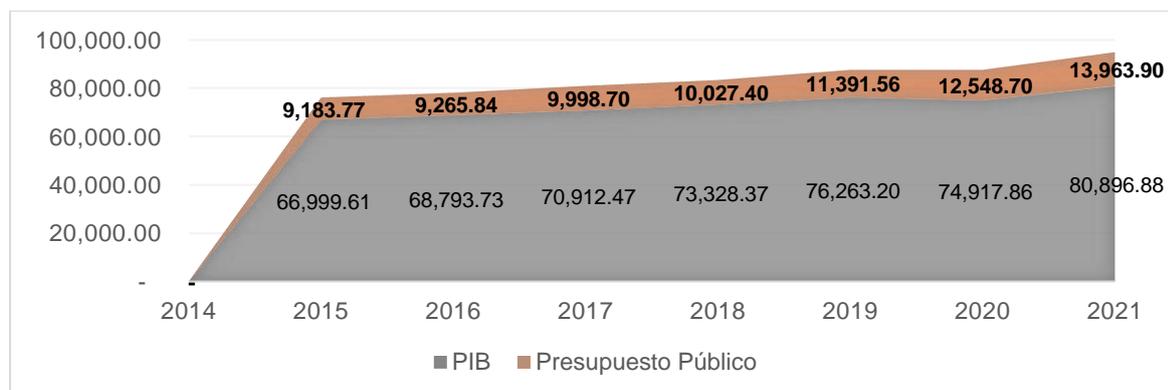
De acuerdo con esa clasificación, una economía con renta media alta tiene ingresos per cápita en el rango de US \$4 046 a US \$12 535 dólares por año, eso significa entre 31,5 mil a 97,7 mil quetzales aproximadamente. En el 2019, antes de la pandemia, el PIB per cápita del país fue de US \$4 619,00 per cápita (Q. 36 mil), lo que se ubicó dentro del rango de la RMA. El crecimiento del PIB para el 2021 fue del 7,5% y se espera un crecimiento de 4% para el 2022.

¿Qué implicaciones tiene esa clasificación? En primer lugar, afecta los flujos de cooperación y disponibilidad de préstamos a los que puede tener acceso el país con tasas de interés más altos. La comunidad internacional aprovecha esta clasificación para definir la cooperación en ayuda al desarrollo para el combate a la pobreza. Un país clasificado como RMA no es sujeto primordial de flujos de cooperación, y los préstamos tienen una tasa de interés diferente. Otro aspecto que influye en esta clasificación se relaciona al modo en que se instrumentaliza la ayuda y las condicionantes que tiene (Larraín, 2006).

En el siguiente gráfico se hace una relación anual del PIB y del presupuesto público. Se puede observar que hay un comportamiento del PIB creciente, especialmente en el período 2019-2021. De igual forma, la evolución del presupuesto público se ha incrementado sensiblemente en el mismo período.

Gráfico N°9:

Producto Interno Bruto y Presupuesto Público. Millones de USD a precios constantes.



Fuente: datos elaborados con información de MINFIN 2022 y de CEPAL 2022

En la tabla siguiente se registran diversos indicadores económicos y de desarrollo relacionados directamente con el comportamiento del Índice de Desarrollo Humano (IDH) y de la matriculación educativa por año. El PIB Per Cápita ha tenido un aumento anual significativo, especialmente en el período 2019-2021. Con relación al IDH, su comportamiento ha sido creciente durante el período establecido. Podemos observar también cómo el porcentaje de gasto en educación no sobrepasa el 3,30% sobre el PIB anual.

Tabla N°17:
Indicadores económicos y de desarrollo

Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Guatemala	RMB	RMB	RMB	RMA	RMA	RMA	RMA
Población	15 567	15 827	16 727	16 347	16 604	16 858	17 109
PIB Per cápita Q. USD	30 578. 3 958,0	31 716. 4 119,0	32 727. 4 250,0	33 729. 4 380,0	35 771. 4 645,0	35 555. 4 617,00	38 869. 5 048,0
Variación PIB/pc	5,7	4,5	6,7	0,8	3,6	-0,9	9,1
IDH	0,645	0,649	0,650	0,651	0,663	0,663	0,664
Tasa neta matrícula							
- Primaria	82,3%	80,4%	78,7%	87,1%	90,2%	92,2%	93,7%
- Básico	44,1%	45,8%	46,3%	44,3%	48,3%	49,7%	49,2%
- Diversificado	24,3%	23,9%	224,5%	24,9%	25,3%	26,0%	26,2%
Años de escolaridad	5,1	5,4	5,8	6,0	6,6	6,0	5,8
Gasto Educativo % PIB	3,15	2,90	3,00	3,10	3,20	3,30	3,20

Fuente:

- Banco mundial
- Informe PNUD
- XII Censo Nacional
- Cuentas Nacionales Banco de Guatemala
- MINEDUC

RMB = Economías de Renta Media Baja. RMA = Economías de Renta Media Alta

Es importante entender que con los indicadores del país clasificado con RMA, el problema de la pobreza debe enfocarse de distinta manera, más orientado para eliminar las desigualdades existentes en la distribución de dicho ingreso; o en otras palabras, generar mecanismos redistributivos que reduzcan las brechas existentes. Los enfoques sectoriales abren una posibilidad de cooperación y el apoyo a los grandes agregados como educación y salud, lo que convierte esas políticas en elementos vitales para incrementar las oportunidades, fortalecer las capacidades y profundizar en los factores que inciden en las brechas existentes. En esa misma línea, el informe del Fondo Monetario Internacional (FMI) del 2021 refuerza la idea de crecimiento sin redistribución. Dice el informe del FMI que “*para atender los desafíos sociales (...) (se) debería expandir los programas sociales, de educación, y de inversión pública de acuerdo con el proyecto original (...)*”(FMI, 2021).

Tabla N°18:

Banco Mundial sobre la pobreza en Guatemala.

Banco Mundial 2003	Banco Mundial 2016	Banco Mundial 2020
<i>A pesar de las tasas de crecimiento históricamente razonables de Guatemala, los patrones de crecimiento no son ni lo suficientemente rápidos, ni están orientados hacia los pobres.</i>	<i>En Guatemala existe muy poca movilidad económica ascendente. La movilidad intergeneracional es baja: el porcentaje de los hogares que empezaron pobres y siguieron siendo pobres entre el 2000 y el 2014 fue de 37 por ciento, que es una cifra alrededor del 50 por ciento más alta que el promedio para América Latina.</i>	<i>La estabilidad económica, no obstante, no se ha traducido en una reducción importante de la pobreza y la desigualdad. Medida por su PIB per cápita (US\$4 549 en 2018), Guatemala es la quinta economía más pobre de Latinoamérica y el Caribe (LAC), con tasas de pobreza y desigualdad persistentemente altas.</i>

Fuente: Diversos informes del Banco Mundial sobre Guatemala.

Los países de RMA deben centrar su enfoque en eliminar las brechas estructurales que impiden que la riqueza creada pueda ser utilizada para generar bienestar general.

La evaluación de necesidades, que en buena medida está vinculada al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se orienta a privilegiar aquellos aspectos o brechas estructurales que impiden lograr la equidad.

5.1 El presupuesto público y el gasto social

Los presupuestos públicos son mecanismos contables que recogen la previsión de los ingresos y los gastos que las entidades públicas realizan durante un año. Estos incorporan las obligaciones legales (aportes constitucionales y deudas), las inversiones y los servicios públicos. Como instrumento de política pública, resalta su importancia por el destino de los fondos, los mecanismos de recaudación y el modelo de gestión que adopta. Son, por lo tanto, la expresión de las prioridades y los planes del gobierno en el ejercicio de sus funciones. El presupuesto para el año 2021 en Guatemala ascendió a 107 522 millones de quetzales (13 964 millones USD), superior al del 2020 y al del 2022, lo que representa la ampliación presupuestaria más alta en la historia fiscal del país (Barrientos, 2022). Esto se debió a la situación de emergencia que provocó la crisis sanitaria, la inyección de dinero que significó la reactivación económica y la no aprobación por parte del Congreso de la República de los ejercicios presupuestarios de dos años anteriores, lo que representa un incremento considerable para apoyar el crecimiento de la economía.

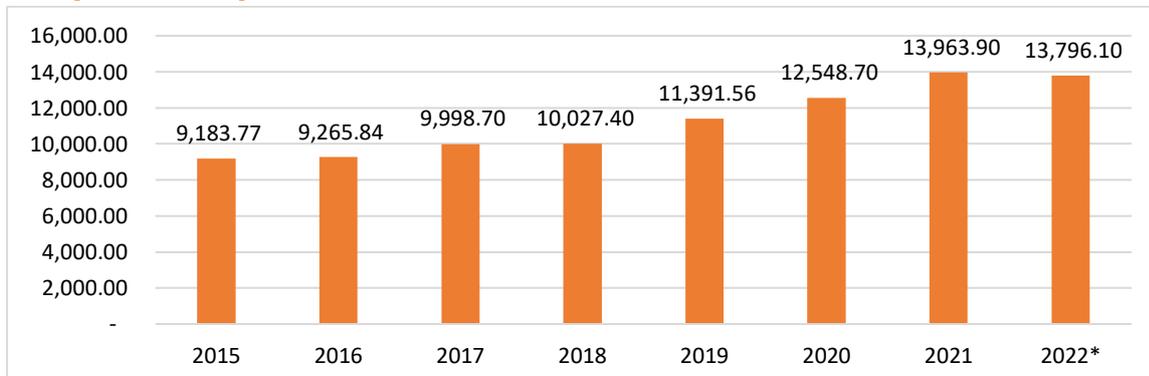
Tabla N°19:
Evolución del presupuesto público en millones de Quetzales y dólares

Administración Central: Millones de quetzales								
Rubros/años	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Presupuesto total aprobado	70.715,00	71.347,00	76.990,00	77.211,00	87.715,00	96.625,00	107.522,00	106.230,00
Ingresos totales	52.884,00	58.194,00	62.380,00	62.429,00	68.547,00	64.066,00	68.547,00	81.580,00
Ingresos corrientes	52.858,00	57.941,00	62.375,00	62.423,00	68.544,00	64.063,00	68.544,00	81.578,00
Gastos totales	59.891,00	66.877,00	72.434,00	72.655,00	83.751,00	93.529,00	103.427,00	101.484,00
Ingresos tributarios	49.731,00	54.556,00	57.995,00	57.995,00	64.028,00	60.279,00	64.028,00	76.315,00
Ingresos tributarios directos	17.556,00	19.539,00	21.004,00	21.004,00	22.244,00	21.833,00	22.244,00	27.814,00
Ingresos tributarios indirectos	32.175,00	35.017,00	36.991,00	36.991,00	41.783,00	38.446,00	41.783,00	48.501,00
Endeudamiento público e incremento otros pasivos	12.153,00	12.772,00	11.746,00	13.281,00	15.800,00	35.706,00	35.607,00	18.415,00
Ministerio de Educación	12.296,00	12.892,00	13.937,00	13.937,00	16.531,00	16.733,00	17.598,00	20.608,00
Servicios de la Deuda Pública	9.308,00	12.449,00	11.946,00	12.096,00	13.411,00	13.428,00	14.611,00	15.312,00
Administración Central: Millones de Dólares. Cuentas corrientes								
Rubros/años	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Presupuesto total aprobado	9.183,77	9.265,84	9.998,70	10.027,40	11.391,56	12.548,70	13.963,90	13.796,10
Ingresos totales	6.868,05	7.557,66	8.101,30	8.107,66	8.902,21	8.320,26	8.902,21	10.594,81
Ingresos corrientes	6.864,68	7.524,81	8.100,65	8.106,88	8.901,82	8.319,87	8.901,82	10.594,55
Gastos totales	7.778,05	8.685,32	9.407,01	9.435,71	10.876,75	12.146,62	13.432,08	13.179,74
Ingresos tributarios	6.458,57	7.085,19	7.531,82	7.531,82	8.315,32	7.828,44	8.315,32	9.911,04
Ingresos tributarios directos	2.280,00	2.537,53	2.727,79	2.727,79	2.888,83	2.835,45	2.888,83	3.612,21
Ingresos tributarios indirectos	4.178,57	4.547,66	4.804,03	4.804,03	5.426,36	4.992,99	5.426,36	6.298,83
Endeudamiento público e incremento otros pasivos	1.578,31	1.658,70	1.525,45	1.724,81	2.051,95	4.637,14	4.624,29	2.391,56
Ministerio de Educación	1.596,88	1.674,29	1.810,00	1.810,00	2.146,88	2.173,12	2.285,45	2.676,36
Servicios de la Deuda Pública	1.208,83	1.616,75	1.551,43	1.570,91	1.741,69	1.743,90	1.897,53	1.988,57

Fuente: datos elaborados con información de MINFIN 2022.

En la tabla anterior se puede observar el comportamiento del presupuesto público para el período 2015-2022, en donde se observa cómo la aprobación presupuestaria ha ido en incremento permanentemente.

Gráfico N°10:
Presupuesto total aprobado en millones de USD en cuenta corriente.



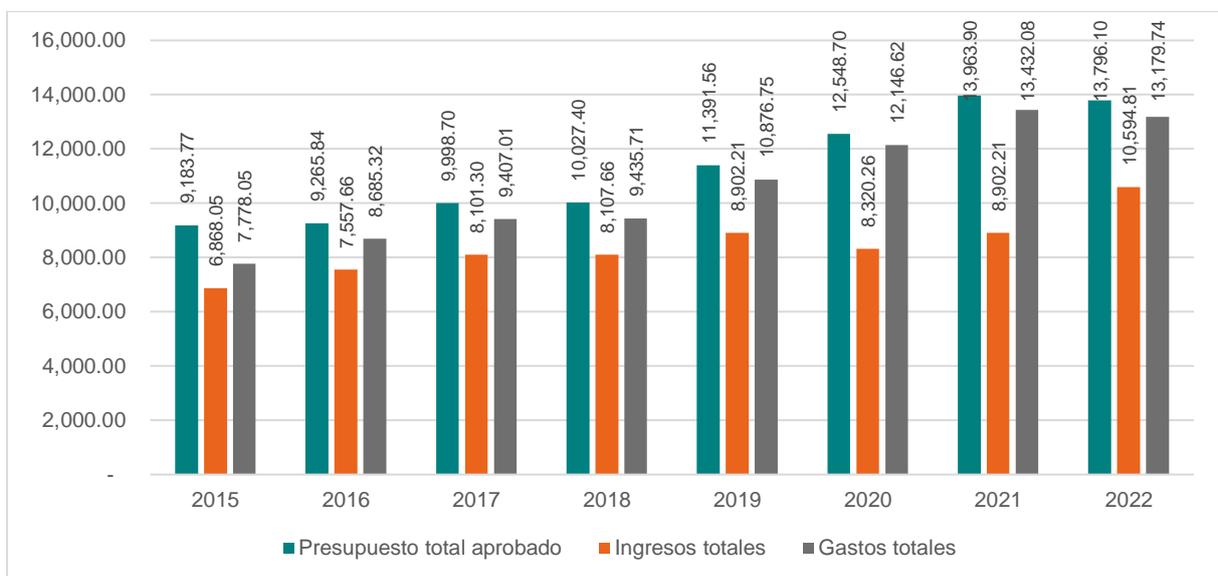
Fuente: datos elaborados con información de MINFIN 2022.

En el año 2021, como se observa en el gráfico N°10, el presupuesto se incrementó considerablemente, entre otras causas por los gastos establecidos para atender la crisis del COVID-19, razón por la que los recursos fueron particularmente insuficientes para otros rubros de inversión social. Ante la emergencia, fue necesario autorizar por parte del Congreso de la República un mayor endeudamiento. Los recursos que se consideraron implicaron incrementar el Presupuesto público.

En el gráfico N°11 se observa cómo el presupuesto aprobado es superior a la capacidad que tiene el Estado para generar los ingresos fiscales necesarios, y evitar que año con año los niveles de endeudamiento se acrecienten cada vez más. Los gastos generalmente han sido inferiores al presupuesto aprobado, como se puede observar en el comportamiento anual del manejo presupuestario.

Gráfico N°11:

Presupuesto total aprobado, ingresos y gastos totales en millones de USD en cuenta corriente.



Fuente: datos elaborados con información de MINFIN 2022.

Como ejemplo, en la tabla N°20 se presenta la evolución que ha tenido el presupuesto para el año 2019 para cada uno de los Ministerios y dependencias de gobierno. El comportamiento en los últimos años ha sido similar, en el cual la educación y el manejo de la deuda pública son los gastos más sobresalientes.

Tabla N°20:

Evolución del Presupuesto Público en 2019. (Cifras en millones de Q)

No. Orden	Entidad	(A) Aprobado 2020	(B) Decreto 25- 2018 con ampliación	(C) Aprobado con Amplia- ciones 2020	(D) Techo 2021 sin reactivación económica	(E) Techo 2021	(F=E-C) Diferencias Aprobado y Ampliaciones 2020 - Techo 2021
TOTAL		87 715,1	94 114,7	107 760,7	95 139,2	99 700,0	-8 060,7
1	Presidencia	231,0	231,0	231,0	225,0	225,0	-6,0
2	Ministerio de Relaciones Exteriores	577,7	597,7	597,7	601,5	601,5	3,8
3	Ministerio de Gobernación	5 344,8	5 944,8	5 944,8	5 908,8	5 908,8	-36,0
4	Ministerio de la Defensa Nacional	2 627,7	2 646,5	2 646,5	2 630,0	2 630,0	-16,5
5	Ministerio de Finanzas Públicas	381,2	381,2	381,2	375,6	375,6	-5,6
6	Ministerio de Educación	16 530,6	17 783,5	17 783,5	18 562,1	18 682,1	898,6
7	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	8 197,2	8 627,2	9 823,2	9 694,4	9 894,4	71,2
8	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	752,2	752,2	802,2	745,6	745,6	-56,6
9	Ministerio de Economía	403,4	403,4	2 803,4	410,7	438,7	-2 364,7
10	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1 365,4	1 365,4	1 765,4	1 392,8	1 787,8	22,4
11	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	6 053,4	6 777,4	6 777,4	7 360,2	10 242,2	3 464,8
12	Ministerio de Energía y Minas	81,0	81,0	81,0	95,2	95,2	14,2
13	Ministerio de Cultura y Deportes	623,0	623,0	623,0	552,0	552,0	-71,0
14	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	127,3	142,3	142,3	184,6	184,6	42,3
15	Ministerio de Desarrollo Social	1 159,1	1 159,1	7 509,1	1 337,0	1 837,0	-5 672,1
16	Secretarías	1 526,7	1 526,7	1 526,7	1 297,1	1 297,1	-229,6
17	Obligaciones	28 205,2	30 344,1	33 594,1	27 407,0	27 842,8	-5 751,3
18	Deuda Pública	13 411,0	14 611,0	14 611,0	16 227,3	16 227,3	1 616,3
19	Procuraduría	117,3	117,3	117,3	132,4	132,4	15,1

* Únicamente incluye ampliaciones del Artículo 110 del Decreto 25-2018 y de los Decretos 12-2020 y 20-2020 que no estaban dirigidas para atender COVID-19.

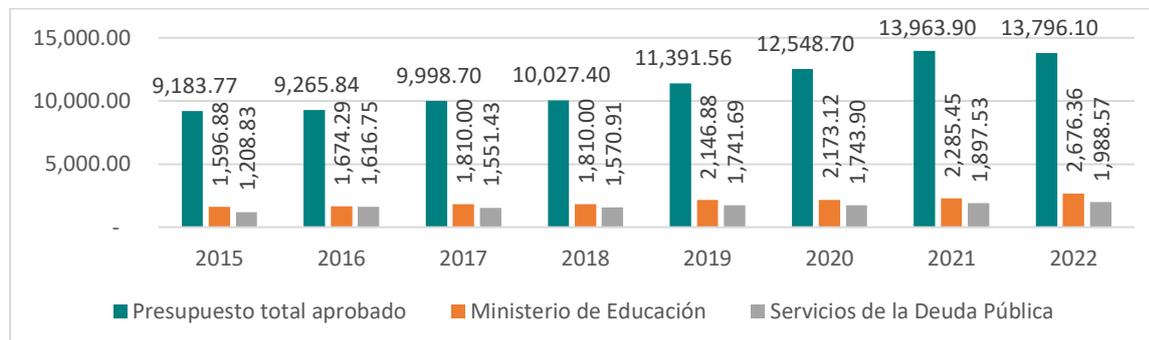
** Aprobado mediante Decreto número 25-2018 y sus ampliaciones al 31 de julio de 2020, de acuerdo con el Artículo 100 del mismo; y los Decretos números 12-2020; 13-2020 y 20-2020, todos del Congreso de la República de Guatemala.

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

En el gráfico N°12 se observa el comportamiento del gasto en los dos rubros más importantes del presupuesto: la educación y los servicios de la deuda pública. El gasto de educación se ha ido incrementando paulatinamente año con año en porcentajes mínimos, pero sin sobrepasar el 3,3% sobre el PIB. Situación similar al comportamiento del pago de los servicios de la deuda pública, que en montos son bastante similares y en donde se ha ido incrementando el pago considerablemente desde el 2016.

Gráfico N°12:

Presupuesto total aprobado e inversión en educación y servicios de la deuda pública totales en millones de USD.



Fuente: datos elaborados con información de MINFIN 2022

Para el caso de educación, en el año 2021 los incrementos más importantes están en este orden: 9% en gastos de funcionamiento, 4% en servicios de la deuda y 4,3% en el Ministerio de Educación. Ese incremento se distribuye de la siguiente manera:

Tabla N°21.

Destino de la ejecución presupuestaria 2021 en el Ministerio de Educación en millones de Quetzales

Programa	Monto	Porcentaje
Actividades de administración central	563,6	3,13%
Programas de Actividades de preprimaria y primaria	208,5	1,16%
Programas de Actividades de básico y diversificado	276,4	1,54%
Otros Programas	325,9	1,81%
Educación preprimaria	2 367,9	13,16%
Educación primaria	9 906,7	55,04%
Educación básica	1 161,9	6,46%
Educación diversificada	576,3	3,20%
Educación extraescolar	97,9	0,54%
Educación inicial	11,1	0,06%
Programa de Alimentación Escolar	1 906,8	10,59%
Partidas no asignadas a programas.	595,3	3,31%
_TOTAL	17 998,3	100%

Fuente: SICOIN.

Es importante resaltar el incremento del gasto en el programa de alimentación escolar, de acuerdo con la Ley de Alimentación Escolar, lo que ha permitido que cada estudiante del nivel primario reciba una ración de alimentación diaria, cuyos montos se han ido incrementando, pues pasó de Q. 3,00 por estudiante en los años 2018 y 2019, a Q. 4 en el 2020. Durante la suspensión de actividades escolares por la pandemia, fueron aprobados

nuevos recursos para atender a las familias y utilizar dicho mecanismo para evitar la deserción escolar.

La mayor parte del presupuesto para el MINEDUC se destinó a la educación primaria y preprimaria, principalmente en gasto de personal. Como se observa, el presupuesto educativo resulta un problema cualitativo, no tanto cuantitativo, dado el incremento que se ha registrado año con año. Las limitaciones existentes en el Sistema Educativo Nacional van en función de dos aspectos: el gasto se destina principalmente a funcionamiento, con poca inversión; y no existe mayor capacidad del Estado, dado la estructura tributaria y el modelo de gestión presupuestaria, para poder incrementar de forma adecuada a las necesidades existentes y que dicha inversión responda a los requerimientos que exige una mejora sustancial del sistema educativo.

En la tabla N°22, se puede observar las prioridades del Ministerio de acuerdo con la distribución del presupuesto que asigna a cada proyecto y política. Como se observa, el seguro privado utilizado por el Ministerio de Educación es la principal prioridad, de acuerdo con la asignación del gasto. Un seguro que cubre, según el propio Ministerio, 18 patologías y funciona por medio de consultas telefónicas, abarcando consulta externa ambulatoria si es requerido. Este beneficio solo lo pueden tener estudiantes de preprimaria y primaria. De los datos obtenidos, solamente el 8% de los niños y niñas aseguradas ha utilizado dicho seguro, lo que hace un total de 106 579 consultas de un total de 1 192 664 estudiantes asegurados (PDH, Informe de verificación seguro médico escolar, 2020). Según el informe del Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), la implementación es deficiente y solamente cubre a 138 municipios; por lo que hay una población estudiantil sin poder recibir dicho beneficio.

Tabla N°22.**Gasto presupuestario en Ministerio de educación 2021 en millones de Quetzales**

Rubro de gasto	Cantidad en Q	Porcentaje
Educación inicial	12,6	0,90
Primaria adultos	36,3	2,58
Valija didáctica	44,9	3,20
Provisión de textos escolares	60,6	4,31
Educación extraescolar	102,6	7,30
Dotación de útiles escolares	136,6	9,73
Gratuidad educativa	208,7	14,86
Reforzamiento de centros escolares	218,1	15,53
Alfabetización	248,2	17,67
Seguro escolar	336,0	23,92

Fuente: Presupuesto público

Capítulo VI: La estructura del sistema tributario guatemalteco

Guatemala es uno de los países con menor carga impositiva de América Latina, pero es al mismo tiempo uno de los países con mayores problemas socioeconómicos de la región. Por eso, las finanzas públicas y la política fiscal son elementos fundamentales de las políticas públicas, dadas las prioridades de desarrollo existentes.

El gobierno de Guatemala cuenta con dos fuentes de financiamiento: los ingresos fiscales y la deuda pública. Durante el primer trimestre del 2020, las finanzas públicas se vieron afectadas por la alerta sanitaria mundial, lo que provocó un incremento del endeudamiento y una caída significativa de los ingresos tributarios, por las restricciones comerciales impuestas y la caída del consumo que afectó directamente la recaudación de impuestos, principalmente de los impuestos indirectos.

La estructura tributaria de Guatemala es injusta y regresiva, con un alto grado de ineficiencia y baja capacidad recaudatoria. El sistema no se basa en la capacidad de pago de las personas; más bien se recarga a los contribuyentes en situación de dependencia. Eso se puede constatar en los datos: al observar durante los últimos 5 años, en promedio, la participación de los ingresos provenientes de las ganancias solamente se ha incrementado en un 8% los ingresos fiscales, mientras que las ganancias corporativas disminuyeron en 3,5%. Asimismo, los ingresos tributarios por concepto de Valor Agregado (impuestos indirectos) se han incrementado en un 11,6%. (OECD et al., 2020).

Lo anterior es una deficiencia del sistema, que provoca que el Estado no tenga los suficientes recursos para atender las necesidades existentes en la sociedad y que tampoco se logre mejorar la inversión social, y el gasto público en mayor medida se utiliza para funcionamiento. En ese caso, la política fiscal es débil, ineficiente e injusta. Insuficiente para enfrentar la problemática social, la pobreza, la desigualdad y el mejoramiento del sistema educativo.

6.1 Las reformas fiscales

Históricamente, ha existido una oposición manifiesta de parte del empresariado a pagar impuestos y emprender reformas fiscales que contribuyan a mejorar los presupuestos públicos. Este es uno de los tantos motivos que afecta la debilidad del Estado guatemalteco para enfrentar los diversos retos que se tienen en materia social. Eso ha sido sustentado por la política de austeridad y el rol del Estado mínimo, enfocado principalmente en seguridad y el libre mercado. Por eso, la carga tributaria es de las más bajas en América Latina y existe una oposición frontal por cambiar dicha situación.

Los Acuerdos de Paz abrieron la puerta para emprender una reforma fiscal importante, con el objetivo de alcanzar las metas establecidas en dichos acuerdos, refrendadas posteriormente por el llamado Pacto Fiscal. En sus primeros momentos, se crearon comisiones de seguimiento para alcanzar consensos sobre los alcances que debería tener una reforma; pero todo quedaba en recomendaciones de política, sin capacidad para emprender acciones que concretaran un cambio en el sistema tributario.

A lo largo de los últimos años, se han logrado introducir programas específicos que atienden a ciertas medidas fiscales, entre las que se pueden mencionar la Ley Anti-evasión, aprobada en el 2012; y luego se implementó la “Ley de Actualización Tributaria”, que en su conjunto con la Ley Anti-evasión, busca combatir la defraudación y el contrabando.

Ambas leyes incluyen dos importantes modificaciones al Impuesto Sobre la Renta (ISR) y al Valor Agregado (IVA). En el primero modifica la emisión de las facturas especiales, fortalece el control y gastos deducibles. Respecto al IVA, este introduce controles para contribuyentes exentos y mejora los controles para el crédito fiscal. Otros importantes cambios que se generaron estos años incluyen una modificación en el régimen de asalariados y personas individuales no asalariadas, y un cambio en el impuesto sobre circulación de vehículos.

Tabla N°23:

Recaudación y Carga Tributaria Neta. Expresado en miles de millones Q. Año base 2010.

Año	PIB	Recaudación Neta	Carga Tributaria
2013	410,3	46,3	11,1%
2014	447,3	49,9	11,0%
2015	476,0	49,7	10,4%
2016	502,0	54,1	10,8%
2017	526,5	56,6	10,8%
2018	551,3	58,8	10,7%
2019	393,9	62,5	10,5%
2020	599,4	60,2	10,1%
2021	665,0	78,0	11,7%
2022 *	709,8	42,2	6,0%

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

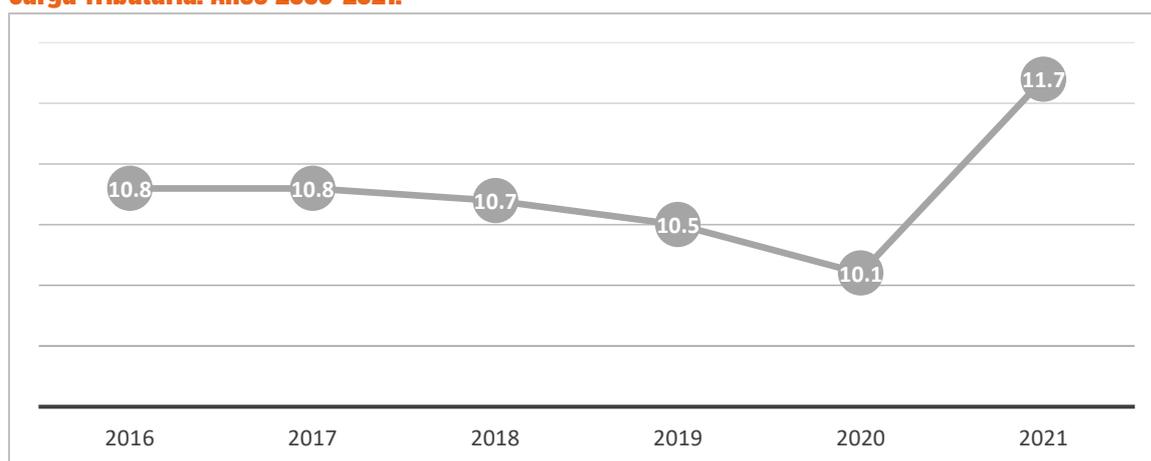
*Estimaciones a junio 2022.

Se observa, de acuerdo con los datos de la tabla anterior, que en promedio la carga tributaria del país representa un 10,1% en los últimos diez años. Hay que recordar que, dentro de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz, se establecieron metas fiscales, fijando un mínimo del 12% de carga tributaria respecto al PIB que nunca se logró. Solamente en el año 2007 se acercó a dicha cifra, pues se tuvo una carga del 11,7% del PIB. La idea era orientar el gasto público para favorecer el incremento presupuestario en educación y salud, especialmente. La evolución de la carga tributaria respecto al PIB es insuficiente y muestra que no existe voluntad política para cambiar dicha situación, tomando en cuenta que el PIB se ha incrementado todos estos años a un ritmo del 3,5%, con excepción del año 2020 como

consecuencia de la problemática del COVID-19. Es la proporción más baja en América Latina de la recaudación respecto al PIB. Su evolución tampoco muestra signos de mejora.

Como se observa en el gráfico N°13, la carga tributaria en el 2020, en el marco de la pandemia, llegó a 10,1% del PIB, el indicador más bajo en años, lo que significó una pérdida en la capacidad recaudadora del Estado del orden del 11,8%, de acuerdo con la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). En el año 2021, fue del 11,7% del PIB, y de acuerdo con la previsión de recaudación para el 2022, puede que dicho porcentaje sea similar (SAT, 2022).

Gráfico N°13:
Carga Tributaria. Años 2008-2021.

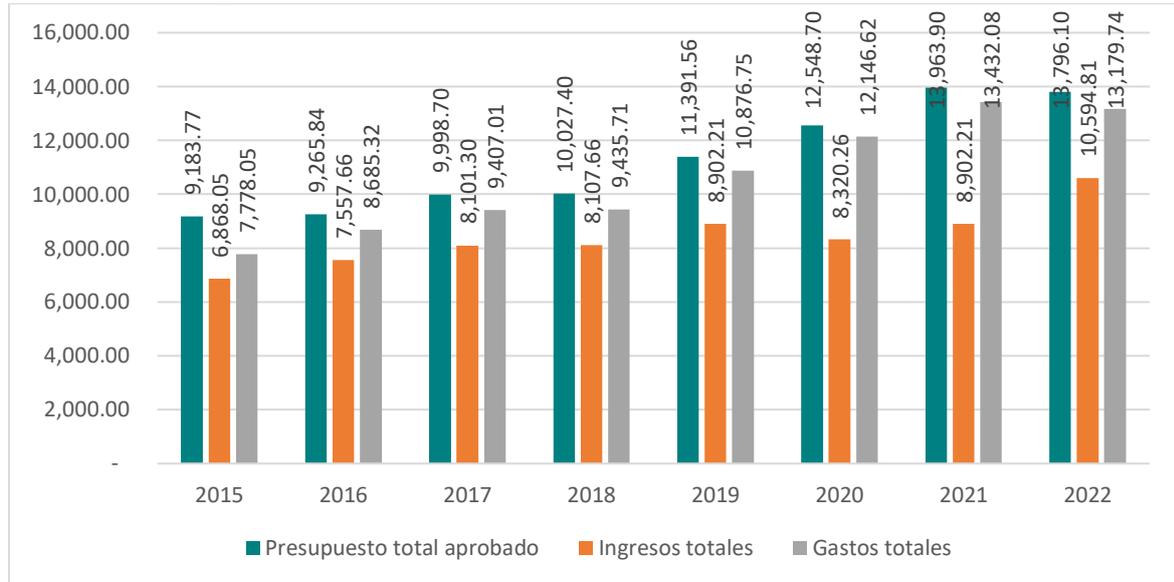


Fuente: MINFIN

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es el principal componente recaudador del sistema tributario, pero también recae la principal fuente de evasión y las exoneraciones. En el caso educativo, los establecimientos privados están exentos del pago del IVA, a pesar de que recaudan por concepto de colegiaturas un monto similar al presupuesto educativo de MINEDUC para la educación pública. Esto significa que el sistema no corrige las ineficiencias, como tampoco se convierte en un mecanismo redistributivo de la riqueza; por el contrario, los pobres y las personas con bajos ingresos son las que sostienen la recaudación. En el gráfico N°14 se puede observar el comportamiento de la recaudación fiscal, en donde los impuestos indirectos son altamente superiores a los directos.

Gráfico N°14:

Relación de los ingresos totales con la recaudación fiscal. Millones USD.



Fuente: datos elaborados con información de MINFIN 2022

Es importante resaltar que es el valor agregado y el impuesto sobre la renta los que sostienen la recaudación, pero hay que tomar en cuenta lo que representa sustentar en mayor proporción los ingresos provenientes de impuestos indirectos, lo que significa y reafirma que el sistema es regresivo. El IVA grava el consumo, lo que implica que los ciudadanos con menores recursos, los que ganan menos, se ven obligados a pagar un mayor porcentaje de sus ingresos para cubrir sus necesidades. Un sistema tributario regresivo solo hace que los niveles de desigualdad social existentes en la sociedad se acrecienten. La política fiscal tiene un impacto negativo en la desigualdad y resta recursos al gasto social y su incidencia fiscal.

Tabla N°24:

Situación Financiera Gobierno Central. Millones de Quetzales

Concepto	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ingresos	57 440,7	59 844,7	62 145,2	66 468,1	63 998,9	82 170,9
- Corrientes	57 436,4	59 841,3	62 142,4	66 464,5	63 966,6	81 988,2
Tributarios	54 109,5	56 684,1	58 835,6	62 593,6	60 279,4	78 019,1
No tributarios	3 326,9	3 157,2	3 306,8	3 870,9	3 717,2	3 969,1
- De Capital	4,3	3,4	2,8	3,6	2,3	182,7
Donaciones	666,9	142,2	196,7	86,7	66,7	124,1
Gastos	63 080,3	67 274,8	72 710,5	79 836,3	93 529,0	90 065,8
- De funcionamiento	52 074,8	55 141,5	58 355,5	63 550,6	75 569,0	74 258,4
- De capital	11 005,5	12 133,3	14 355,0	16 285,7	17 960,0	15 807,4
Déficit Presupuestal	-5 572,7	-7 287,9	-10 368,6	-13 281,5	-29 463,4	-7 770,8
Relación Déficit /PIB	1,1	1,4	1,9	2,2	4,9	1,2
Carga Tributaria	10,8	10,8	10,7	10,5	10,1	11,7

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

En la tabla N°24 y el gráfico N°15 se establecen el comportamiento de los ingresos tributarios en tipos de ingresos y gastos y en porcentajes. En promedio, el 35% de los ingresos tributarios son directos y el 65% indirectos. Es un comportamiento similar durante los últimos años y la tendencia para los siguientes años será similar.

Gráfico N°15:

Relación porcentual de los ingresos tributarios directos e indirectos.

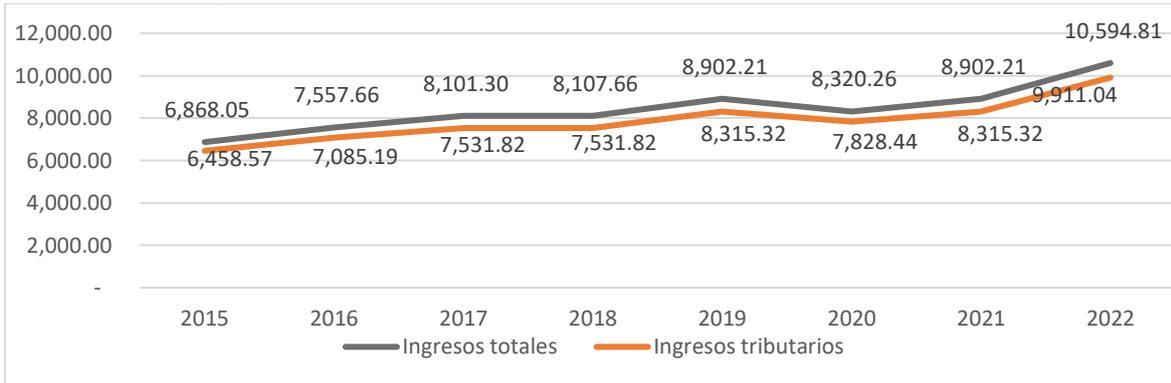


Fuente: datos elaborados con información de MINFIN 2022.

El único esfuerzo realizado durante este período es la modernización de los servicios de recaudación y administración de impuestos, lo que ha hecho más eficiente el cobro, sin que eso signifique una simplificación del sistema tributario. Sin embargo, esto ha tenido un efecto positivo en cuanto al incremento de los montos de recaudación y el costo de las transferencias financieras. La proporción de la carga tributaria se ha mantenido por el incremento que ha tenido el IVA, debido a los aumentos del consumo existente y de la base tributaria. En el gráfico N°16 se presenta el comportamiento financiero del gobierno central de los últimos años, en donde se observa un incremento anual permanente de los ingresos y en donde en la misma proporción los gastos han aumentado considerablemente cada año. Se observa cómo el déficit presupuestario se ha ido incrementando anualmente. Los ingresos tributarios cubren en más del 90% el presupuesto de gobierno. Los ingresos por donaciones no pasan del 1% del total del presupuesto.

Gráfico N°16.

Relación de los ingresos con la recaudación fiscal total. Millones USD

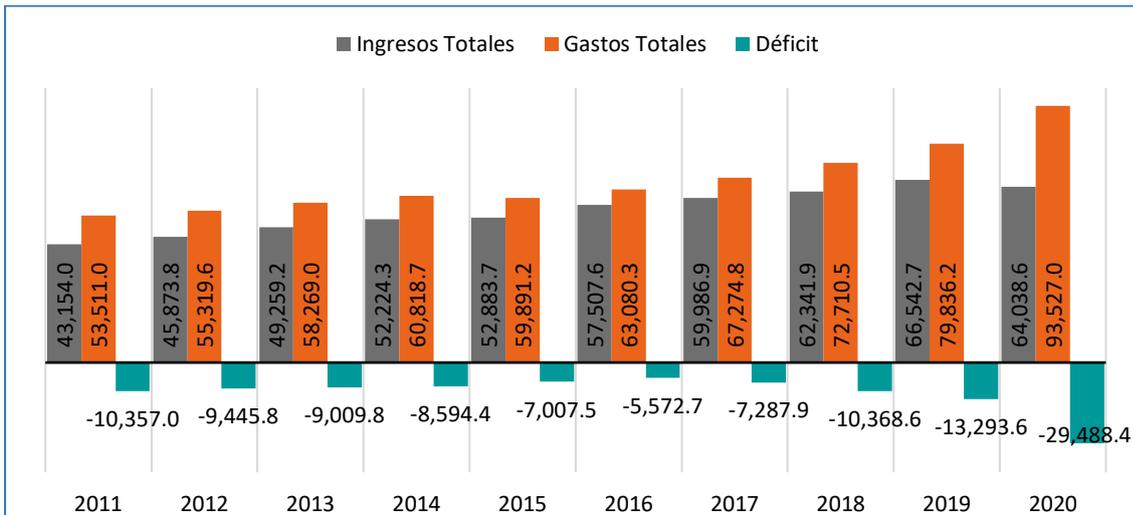


Fuente: datos elaborados con información de MINFIN 2022.

El mayor porcentaje de los gastos de gobierno se destina a funcionamiento y una proporción que se mantiene estable corresponde a la inversión. Es importante resaltar que durante los últimos años hay déficit fiscal. En el gráfico N°17 se presenta el comportamiento del presupuesto del gobierno central en los últimos 12 años, en donde se aprecia como los ingresos son inferiores en comparación con los gastos totales. Los tres últimos años, manifiestan un alto comportamiento del déficit presupuestario.

Gráfico N°17:

Resultado presupuestal en millones de Q. Período 2011-2020



Fuente: MINFIN

Un factor que determina la baja recaudación fiscal son las exoneraciones y exenciones fiscales existentes en la actualidad, y que se convierte en un gasto que se transfiere a determinados grupos económicos. Entre las más relevantes están la exoneración fiscal por exportación, que especialmente favorece a la industria de la maquila; la exoneración a los

centros educativos privados, incluyendo universidades; y exoneración de impuestos para la iglesias y grupos religiosos. La carga tributaria por impuesto, con relación al PIB, se puede observar en la tabla N°25, en la que se registra cada uno de los rubros que componen los ingresos tributarios en el país.

**Tabla N°25:
Estructura de Ingresos del Gobierno. Año 2021**

Descripción	Recaudación Millones de Quetzales
Impuesto Directos	28 715,6
- Sobre la Renta	23 287,8
- Sobre la Propiedad	38,5
- De solidaridad	5 574,0
Impuestos Indirectos	48 911,4
- Valor Agregado	36 985,3
- Derechos Arancelarios	3 485,4
- Petróleo y derivados	4 066,3
- Circulación de vehículos	1 011,1
- Otros Impuestos	3 363,3
Otros ingresos	392,0
- Regalías e hidrocarburos	178,3
- Otros	213,6
Recaudación Neta	78 019,1
% del PIB	11,73%

Fuente: Datos SAT.

En la tabla anterior se puede observar el comportamiento de los ingresos del año 2021. Los ingresos descansan sobre impuestos indirectos en mayor porcentaje, dado que existe una estructura regresiva, bajas tasas impositivas a la renta y exenciones y exoneraciones existentes. En relación con el gasto público, durante el año 2021 se registró un incremento en la ejecución presupuestaria, alcanzado a finales de año el 99,8%. La deuda pública alcanzó un 31,6% producto del endeudamiento extraordinario que hubo por la crisis sanitaria y los recursos que se utilizaron para paliar los efectos que esto tuvo. El déficit fiscal en el 2021 se situó en 1,2% del PIB, menor al registrado en el 2020 que estuvo en el orden del 4,9% (MINFIN, 2022).

En la siguiente tabla se puede observar cómo han crecido los gastos de funcionamiento, y cuál es el comportamiento de los impuestos, tanto directos, como indirectos, así como los gastos de capital; lo que demuestra que los impuestos indirectos caen, pero continúan siendo mayores que los directos que se mantienen estables.

Tabla N°26:
Gastos de funcionamiento e impuestos como % del PIB

Concepto	2016	2017	2018	2019	2020
Gasto de funcionamiento	10,1%	10,7%	10,7%	10,8%	12,6%
Impuestos directos	4,1%	4,0%	3,9%	3,7%	3,7%
Impuestos indirectos	6,8%	6,8%	6,8%	6,9%	6,4%
Gastos de capital	2,0%	2,3%	2,5%	2,7%	3,0%

Fuente: MINFIN.

En la tabla N°27 se hace una revisión de cómo funciona la recaudación tributaria por cada uno de los impuestos existentes, y su relación porcentual con el PIB. Se observa cómo los impuestos internos son los que sobresalen, seguidos de los impuestos por el comercio exterior. Las regalías por la explotación minera y de hidrocarburos representan anualmente un porcentaje mínimo para el país.

Tabla N°27:
Carga tributaria por impuesto, con relación al PIB

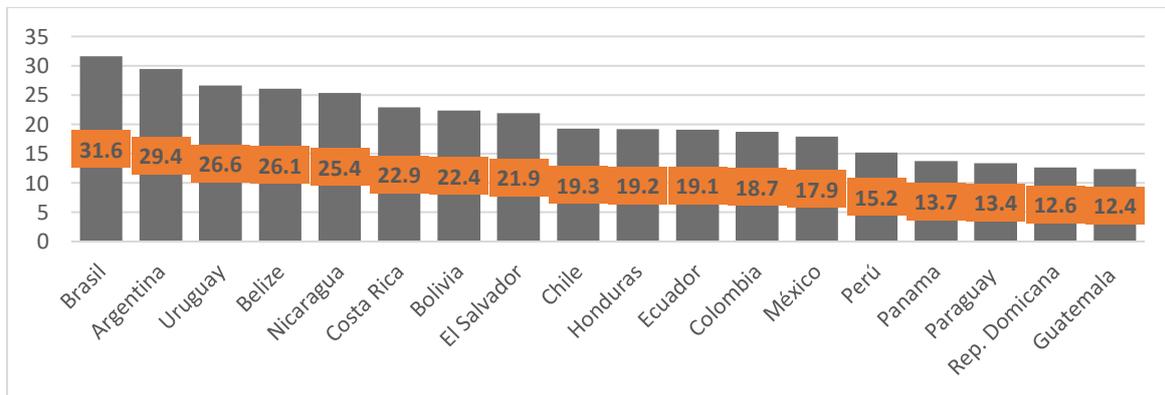
DESCRIPCIÓN	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 ¹
INGRESOS TRIBUTARIOS BRUTOS	10.947%	11.268%	11.211%	11.106%	10.927%	10.421%	12.138%	6.241%
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA SAT	10.845%	11.182%	11.114%	10.991%	10.840%	10.382%	12.079%	6.197%
IMPUESTOS COMERCIO EXTERIOR	3.316%	3.124%	3.153%	3.289%	3.206%	2.910%	3.751%	2.056%
Al Valor Agregado Importaciones	2.863%	2.662%	2.687%	2.822%	2.749%	2.495%	3.227%	1.810%
Derechos Arancelarios	0.453%	0.463%	0.466%	0.467%	0.457%	0.415%	0.524%	0.246%
IMPUESTOS INTERNOS	7.529%	8.058%	7.961%	7.702%	7.634%	7.472%	8.328%	4.140%
Sobre la Renta	2.863%	3.287%	3.097%	2.945%	2.879%	2.794%	3.502%	1.767%
De Solidaridad	0.820%	0.811%	0.827%	0.843%	0.802%	0.845%	0.810%	0.400%
A Empresas Mercantiles y Agropecuarias	0.000%	0.000%	0.001%	0.000%	0.000%	0.000%	0.001%	0.000%
De Solidaridad Extraordinario Y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz	0.000%	0.000%	0.005%	0.002%	0.011%	0.000%	0.001%	0.000%
Impuestos Sobre el Patrimonio	0.004%	0.005%	0.006%	0.005%	0.007%	0.002%	0.004%	0.002%
Al Valor Agregado Doméstico	2.526%	2.651%	2.731%	2.643%	2.676%	2.668%	2.741%	1.369%
Sobre Distribución de Bebidas	0.149%	0.148%	0.144%	0.143%	0.146%	0.149%	0.159%	0.080%
Sobre el Tabaco y sus productos	0.077%	0.073%	0.066%	0.061%	0.061%	0.050%	0.050%	0.022%
Sobre Distribución de Petróleo y Derivados	0.609%	0.637%	0.626%	0.620%	0.630%	0.581%	0.611%	0.283%
Sobre Distribución de Cemento	0.065%	0.023%	0.022%	0.022%	0.022%	0.025%	0.028%	0.013%
Timbres Fiscales y Papel Sellado	0.071%	0.074%	0.096%	0.084%	0.076%	0.065%	0.082%	0.041%
Sobre Circulación de Vehículos	0.151%	0.156%	0.157%	0.160%	0.153%	0.151%	0.152%	0.070%
Específico a la Primera Matrícula de Vehículos Terrestres	0.192%	0.193%	0.181%	0.173%	0.168%	0.139%	0.186%	0.091%
A las Líneas de Telefonía								
Otros	0.001%	0.001%	0.001%	0.001%	0.001%	0.001%	0.001%	0.001%
RECAUDACIÓN OTRAS INSTITUCIONES	0.102%	0.085%	0.096%	0.115%	0.087%	0.039%	0.059%	0.044%
Regalías e Hidrocarburos Compartibles	0.047%	0.030%	0.039%	0.059%	0.030%	0.020%	0.027%	0.022%
Salida del País	0.055%	0.056%	0.057%	0.057%	0.057%	0.020%	0.032%	0.022%
INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS	10.447%	10.779%	10.766%	10.671%	10.538%	10.057%	11.731%	5.957%
Ingresos tributarios brutos	10.947%	11.268%	11.211%	11.106%	10.927%	10.421%	12.138%	6.241%

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

La relación carga impositiva/PIB de Guatemala en 2020 obtuvo una tasa del 12,4%. En el año 2021 esta cae a 11,4%, en ambos años ocupa el último lugar con respecto a los países de América Latina y siempre fue inferior a la media del continente que se ubicó 21,9%. Este lugar lo lleva ocupando por un largo período, y durante los últimos diez años, este indicador

solo se ha incrementado en un 0,7%, cifra insuficiente para mejorar el bienestar de la población. El indicador más alto se logró en el 2007, con 14,3%. Nunca se logró una cifra similar en los años posteriores. La OCDE, en el documento “Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020”, consigna que Guatemala es el país que menos recauda ingresos tributarios en la región. En 2018, recaudó ingresos que ascendieron al 10,6 % del PIB, en comparación con el promedio regional de 26,9 %. Del mismo modo, mientras que en 2017 los países de América Latina y el Caribe (ALC) recaudaron impuestos equivalentes al 22% del PIB (en promedio), Guatemala recaudó el 12,4% (OECD, 2020). En la siguiente figura se puede observar el comportamiento de dichas tasas en los países de América Latina y las diferencias existentes con Guatemala.

Figura N°18:
Comparativo de países, carga impositiva en relación con el PIB



Fuente: OCDE

En la tabla N°28 se observa el crecimiento en mayor proporción la deuda interna, un factor que ha favorecido principalmente a los bancos del sistema, y cómo se ha mantenido la deuda externa. Los funcionarios del Banco de Guatemala mantienen la tesis de que el endeudamiento del país es manejable y que no existe problema con contratar aún más endeudamiento. Sin embargo, el servicio de esta y los pagos incluidos en los presupuestos públicos representan recursos significativos para pagar deuda, que en muchos casos se ha desperdiciado.

Tabla N°28:

Deuda pública interna y externa. Millones de Quetzales y variación interanual

Deuda Interna	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Monto	65 382,4	72 345,6	82 386,9	87 221,7	107 743,9	119 005,7
Tasa de variación	6,4	10,6	13,9	5,9	23,5	10,5
Relación Deuda/PIB	13,0	13,7	14,9	14,7	18,0	17,9
Deuda Externa	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Monto	8 015,5	8 183,2	8 224,6	9 105,8	10 449,8	11 097,2
Tasa de variación	7,0	2,1	0,5	10,7	14,8	6,2
Relación Deuda/PIB	12,0	11,4	11,5	11,8	13,6	12,9

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

El endeudamiento público se ha ido convirtiendo en un problema para las finanzas públicas por varias razones. Esa deuda comienza a ser un problema cuando los ingresos tributarios no crecen al mismo ritmo que la deuda. En el 2020, a raíz de la pandemia, se incrementó la deuda, y la relación deuda/PIB llegó al 26,6%. Ese incremento significa el doble de lo que fue en una década y el resultado del déficit fiscal se ubica en 4% del PIB. En la tabla siguiente se observa el comportamiento fiscal y de la deuda pública.

Tabla N°29:

Comportamiento del déficit fiscal y la deuda pública.

Descripción	2018	2019	2020	2021	2022
Deuda Pública como % del PIB	26,5	26,5	31,6	30,8	30,6
Déficit Fiscal como % del PIB	1,9	2,2	4,9	2,0	2,8

Fuente: Banco de Guatemala, 2022.

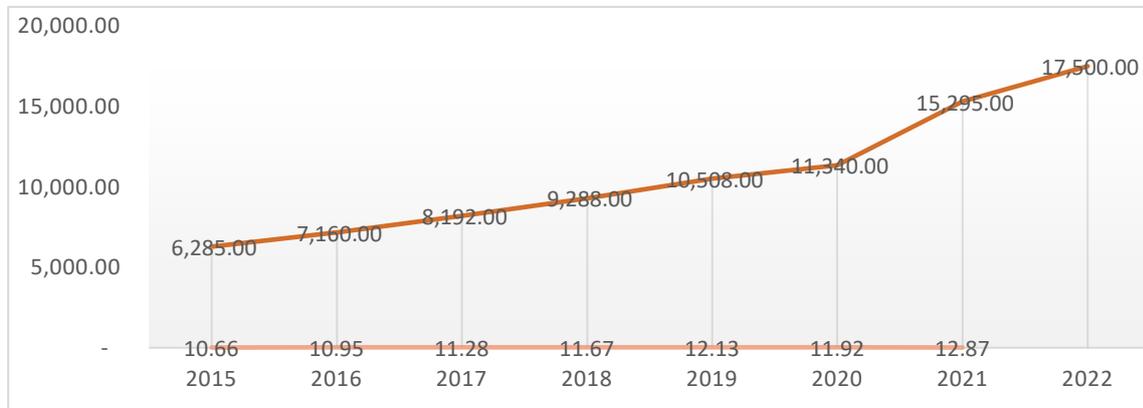
El entorno macroeconómico se ha vuelto más complejo para el 2022, principalmente por la incertidumbre que genera para la economía mundial la guerra en Ucrania, y los procesos inflacionarios que se viven en el mundo capitalista. Las 7 economías más desarrolladas, aglutinadas en el llamado G7, registraron tasas de inflación del 4,5%. Estados Unidos, en marzo del 2022, tuvo un crecimiento del 8,5%, mientras que en junio alcanzó 9.1% cinco puntos arriba del mes anterior (Expansión, 2022).

6.2 Remesas financieras familiares

Las remesas financieras familiares que provienen especialmente de la población trabajadora que reside en Estados Unidos, es una de las fuentes estratégicas que tiene el país para dinamizar su economía y que ha garantizado afrontar de mejor forma la recesión y contracción económica, especialmente en el marco negativo generado por la pandemia del

COVID-19. Las remesas continúan aportando, de manera creciente, a las cuentas nacionales y al Producto Interno Bruto del país.

Figura N°19:
Comportamiento de las remesas financieras familiares y su % sobre el PIB. Período 2015-2022.
Millones USD



Fuente: datos elaborados con información del Banco Mundial 2022.

Como se puede observar en el gráfico N°19, las remesas financieras han tenido un comportamiento creciente en los últimos diez años, en donde las divisas generadas han superado los 15 mil millones de dólares anuales. Se estima que para el 2022 se puede alcanzar los 17 mil millones. El porcentaje de las remesas con relación al PIB para el 2021 alcanzó aproximadamente el 12%. Para el 2022 se espera que el porcentaje sea mayor al año anterior.

Es notable que las divisas que se generan producto de las remesas están inyectando a la economía nacional flujo de efectivo, lo que está permitiendo dinamizar la actividad productiva y de servicios en el país. La migración económica es consecuencia de los graves problemas estructurales que tienen nuestros pueblos, especialmente en la falta de empleos dignos y la realidad de pobreza y exclusión en la que viven las familias, que buscan alternativas de sobrevivencia saliendo de sus territorios y buscando trabajo, no necesariamente bien remunerados, y con permanentes violaciones y falta de respeto a sus derechos humanos.

6.3 Los flujos financieros ilícitos

Guatemala estuvo en la lista de países considerados paraísos fiscales. El país suscribió una serie de acuerdos con países europeos para que no fuera incluido en dicho listado. Posteriormente, Francia publicó su registro e incluyó a Guatemala, tomando en cuenta que los acuerdos firmados para el intercambio de información fiscal no son satisfactorios. Desde

el año 2012, se han firmado acuerdos bilaterales con Noruega, Suecia, Finlandia, Islandia, Dinamarca, Groenlandia e Islas Feroe, y se suscribió la Convención de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Tributaria, de la cual Francia es parte. Sin embargo, la ley que regula el secreto bancario no es satisfactoria, pues no permite a las autoridades fiscales acceder a información bancaria de los contribuyentes, lo que coloca al país en una "jurisdicción opaca", término utilizado para describir la poca transparencia existente en estos asuntos, principalmente por la negativa del sector privado para permitir acceder a sus cuentas con el propósito de verificar si el pago de impuestos coincide con el nivel de riqueza que se posee.

Hay que tomar en cuenta que los flujos financieros ilícitos (FFI) son cada vez más relevantes en el mundo, por la cuantía de recursos que se manejan y por la importancia que estos pueden tener para financiar el desarrollo de los países. Esos flujos son difíciles de medir, por cuanto está en una zona opaca y quedan fuera del control de las autoridades, precisamente por leyes que protegen los secretos bancarios. La organización Global Financial Integrity ha tratado de establecer una metodología de cálculo, pero sigue siendo una estimación de la cuantía de los flujos, que es difícil de generalizar.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los flujos financieros ilícitos son movimientos, de un país a otro, de dinero que ha sido ganado, transferido o utilizado de manera ilegal. En general, estos fondos se originan en las actividades comerciales (falsificación de la facturación del comercio y precios de transferencia abusivos), en actividades delictivas y en la corrupción (CEPAL, 2017).

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), creado por el grupo G7 de países más industrializados, está desempeñando un papel importante en el entramado del sistema bancario y las instituciones financieras, con el objetivo de coordinar políticas que luchen contra el lavado de capitales. También este grupo incorporó a iniciativa de Estados Unidos y la Organización de Estados Americanos (OEA) la cuestión del terrorismo, en todo lo que tiene que ver con la financiación y el lavado de activos para organizaciones consideradas terroristas.

Según el GAFI, dos delitos son los más utilizados en la región para los ilícitos financieros transfronterizos. El primero es la sobrefacturación o subfacturación, y el segundo, la facturación múltiple de bienes y servicios. En ambos casos, se utilizan las facturas para valorar un bien o un servicio, y posteriormente estas se vuelven a utilizar para justificar una misma transacción. En ambos casos existe una afectación fiscal, que evita que sobre el verdadero valor de los bienes se tase los impuestos.

Muchos de estos problemas son generados por los altos niveles de corrupción existentes, especialmente en países como Guatemala, en donde existe un marcado interés por desmantelar la lucha contra la corrupción. El flagelo de la corrupción es un fenómeno complejo que tiene muchas causas, y sus efectos se pueden visualizar de varias formas,

principalmente en el flujo de recursos que recibe el Estado, los usos que se le dan y los beneficios particulares que esto genera.

La situación del sistema financiero en Guatemala es una arista de una compleja red de privilegios y de procesos de intervención en las decisiones que modifican las reglas del juego (Palacios, Sigüil, López, & Morales, 2021). La Comisión Internacional contra la Corrupción en Guatemala (CICIG)⁵ evidenció la capacidad de acción que tiene el crimen organizado y otros los grupos ilegales en el país, que han logrado cooptar e incidir directamente en el Estado, quienes actúan con total impunidad creando, modificando o estableciendo recursos y herramientas legales para controlar sus intereses y beneficios (CICIG, 2019). Los Papeles de Panamá pusieron en evidencia que Guatemala se encontraba en el top 10 de países intermediarios para construir empresas ocultas en paraísos fiscales (Prensa Libre, 2016).

Guatemala es un país que cuenta con un conjunto de herramientas administrativas y financieras, y un aparato jurídico y legal para regular los flujos financieros del país. Sin embargo, históricamente se ha considerado que el Estado no logra obtener los ingresos económicos totales a través de los distintos mecanismos para su efecto, y de lo que recauda, no existe transparencia efectiva en su origen y destino. Para el caso de Guatemala, el IVA es un impuesto que se presta a la corrupción y si se toma en cuenta que es uno de los principales impuestos recaudatorios del sistema tributario, esto implica que tiene un efecto negativo en el PIB, en el gasto social y sobre todo en la capacidad del Estado para canalizar recursos que permitan atender las necesidades de las personas. Una de las primeras denuncias que se supo, promovida por investigaciones realizadas por la CICIG, abarcó una red de evasión en donde estaban involucrados altos cargos de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Esa denuncia evidenció el sistema de corrupción que funciona en los altos niveles del propio gobierno, en donde están involucrados agentes privados y políticos de turno.

Uno de los principales factores que afectan la capacidad de recaudación es la evasión fiscal y lo que la Superintendencia de Administración Tributaria llama incumplimiento tributario. Respecto a esto último y de acuerdo a la SAT, dicho incumplimiento se da en torno al 18% para el año 2021, respecto al IVA, lo que significa un aproximado de Q.4 062 millones en concepto de pérdidas tributarias. Con respecto al impuesto al patrimonio y al impuesto sobre la renta, dicha cifra se calcula en torno a Q. 8 700 millones. A pesar de esto, la SAT muestra una disminución de la defraudación aduanera, que genera un incremento en la capacidad recaudatoria, sin mencionar en su memoria de labores las acciones concretas para lograr reducir el incumplimiento tributario en relación con el capital y a la retención del Impuesto al Valor Agregado. El informe sobre recaudación tributaria y evasión realizado por CEPAL en el 2016, muestra que para América Latina los porcentajes promedio de evasión se da en mayor proporción en el ISR, en donde existe una evasión del 4,3% y del 2,4% para el IVA. En

⁵ Informe de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, CICIG, denominado -Guatemala: Un Estado Capturado-.

el caso de Guatemala, durante el año 2020 los porcentajes son más elevados. De acuerdo con cifras del FMI, en el año 2018, significó unos Q.16 556,8 millones (2 150 millones USD). Sin embargo, reconoce que la política fiscal del país es prudente y eso ha coadyuvado a la estabilidad macroeconómica, y le ha dado sostenibilidad a la política fiscal (FMI, 2022)

Como se puede evidenciar en la tabla N°30, existe un alto porcentaje de evasión en la recaudación, estando Guatemala como uno de los países con los índices más altos con relación a los demás países de la región. En cuanto a la tasa de evasión, Guatemala alcanza un 38% y con un 4,7% en concepto de recaudación del IVA. Estas cifras se pueden pronosticar que en el peor de los casos se mantienen, pero que pueden ser mucho más altas.

**Tabla N°30:
Datos comparativos de evasión del IVA en Centro América**

PAIS	AÑO	Tasa de evasión (en porcentajes de la recaudación teórica)	Brecha tributaria año de estimación (en porcentajes del PIB)	Recaudación IVA año 2017 (en porcentajes del PIB)	Recaudación IVA año 2017 (en porcentajes del total)
Costa Rica	2016	31.10	1.90	4.40	18.40
El Salvador	2016	29.30	3.10	7.70	37.70
Guatemala	2017	38.00	2.80	4.70	38.00
Honduras	2016	27.70	2.70	7.30	31.80
Nicaragua					

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL 2020.

Dentro de la clasificación de "jurisdicciones opacas", Guatemala ocupa el puesto 42. Eso significa que el país es considerado con poca transparencia, en donde las propias autoridades fomentan la evasión fiscal. Por lo tanto, los problemas de evasión fiscal son difíciles de solucionar a partir de modificar las leyes únicamente. Las Cámaras Patronales aglutinadas en el Comité Coordinador (CACIF) se oponen, por ejemplo, a combatir el secreto bancario e implementar una ley al respecto. Ellos abogan por ampliar la base tributaria, o sea, ampliar la estructura regresiva e injusta del sistema. En este contexto, la recaudación fiscal se ve severamente impactada por la evasión y elusión tributaria, que provoca una erosión en la base tributaria y debilita el sistema fiscal.

Existen diversas herramientas legales que permiten que grandes empresas y sectores privados reciban beneficios fiscales e incentivos bajo la argumentación de que se está promoviendo la inversión en el país. Una de las leyes más reconocidas es la de Inversión Extranjera, Decreto 9-98 del Congreso de la República. Esta Ley está integrada por los siguientes instrumentos:

- Privilegios constitucionales
- Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila

- Ley de Zonas Francas
- Ley Orgánica de la Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomas de Castilla
- Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable

Con relación a la anterior Ley, 47 megaempresas (en su mayoría con capital extranjero) se encuentran registradas bajo la categoría de maquilas, lo cual les da margen a pagar menos impuestos y gozar de los privilegios fiscales que la Ley de Inversión les proporciona. Entre las 47 megaempresas están: Cemex, Monsanto, Bimbo, Malher, Alimentos Gourmet, Chocolates Best, Grupo PAF (Pesca y Areca, de Pío Lindo), Kellogg, Jade Industria, Ronas de Guatemala, Zacapa Centenario, Colgate Palmolive, Maderas El Alto, Fogel, Guatemármol, Minas de Guatemala, Montana Exploradora, Minera San Rafael, Henkel, Guateplast, Palmeras Tikindustrias, Palmas del Horizonte, Palnorsa y Palmas del Ixcán (Nómada, 2015).

Con relación a los beneficios otorgados al sector privado, se encuentra el gasto fiscal por exportaciones, para que las exportaciones del país tengan la capacidad de competir frente a un mercado global. Quienes se ven beneficiados por este tipo de exoneración son las zonas francas, entre otras. Aunado al anterior, también se encuentra el gasto fiscal en las importaciones, asignadas específicamente a las maquilas y a las zonas francas en la que personas individuales o jurídicas pueden dedicarse indistintamente a la producción o comercialización de bienes para la exportación o reexportación, así como a la prestación de servicios vinculados con el comercio internacional (Palacios, Siguil, López, & Morales, 2021). La Zona Franca estará custodiada y controlada por la autoridad aduanera (Ley de zonas francas, 1989).

Otro tipo de exoneración es el gasto fiscal de las maquilas, considerando que se encuentra frente a una competencia muy fuerte a nivel internacional lo que puede incidir en el costo beneficio para los consumidores, además de la prestación de servicios a una cantidad enorme de personas. En este caso, un asunto todavía pendiente por resolver es lo que concierne a los derechos laborales de los y las trabajadoras de estas empresas. También se encuentra vigente el sistema de exoneración de gastos fiscales del comercio por menor, en este caso, porque el comerciante pequeño no cuenta con una movilización de flujos económicos considerables, además de la poca capacidad que el estado tendría para promover la cultura tributaria y evitar que los pequeños comerciantes caigan en conflictos tributarios y se generen multas costosas que terminarían por endeudar a los pequeños comerciantes (Palacios, Siguil, López, & Morales, 2021).

Con relación a la actividad neoextractiva (minera, petrolera, monocultivos, hidroeléctricas y otros) y el manejo de las regalías, impuestos y beneficios fiscales, su gestión está directamente coordinada y establecida desde el Ministerio de Energía y Minas. En el 2018, Guatemala fue suspendida temporalmente de la Iniciativa de Transparencia de Industrias Extractivas (EITI)⁶, al no cumplir con la entrega de los informes correspondientes sobre el

⁶ A la fecha, Guatemala mantiene el estatus "Overview", Suspendido en la página oficial de IETI.

comportamiento extractivo⁷. Guatemala aparece en el rango de “proceso inadecuado/suspendido”, siendo el único país de América Latina con esta calificación (Morales Rodas, 2019). Existe debilidad en cuanto a política pública sobre el tema extractivo en el país. La Ley de Minería carece de reglas claras para la restitución y reparación del daño medioambiental. No existen mecanismos vinculantes con relación al derecho a la consulta previa, libre e informada a comunidades y poblaciones afectadas. El pago de regalías establecido es simbólico, ya que formalmente lo que reintegran en el pago de impuestos es muy inferior al nivel de las ganancias que generan, además de la existencia de exenciones de impuestos a la importación y otra serie de beneficios que las empresas tienen⁸. La actividad minera aportó al PIB el 1,9 % en 2016 y 1,2 % en 2017 (Diario de Centroamérica, 2019). Adicionalmente a los aspectos tributarios, es importante resaltar la conflictividad social relacionada a la acción de extractivas que se vive en el país, producto de la autorización de licencias de exploración, así como de explotación en hidrocarburos, minería de metales preciosos y más recientemente, en generación de energía eléctrica a través de hidroeléctricas (Palacios , Siguil, López, & Morales, 2021). De acuerdo con registros del Ministerio de Energía y Minas, al 2021 se tenían aproximadamente 290 licencias de explotación minera en estatus de vigencia a nivel nacional, con actividades relacionadas a la explotación de minerales no metálicos.

En cuanto a los privilegios constitucionales en el ámbito de la educación, se refiere en materia de exenciones totales, en la Constitución de la República, en sus artículos 73 y 88 establece la exoneración de impuestos a instituciones públicas o privadas educativas, lo que los exime de impuestos, arbitrios, contribuciones, entre otros; e incluso que el Estado podría subvencionar a los centros educativos privados de forma gratuita (Ministerio de Finanzas Públicas, 1985) (Palacios , Siguil, López, & Morales, 2021).

Pensar en movilizar los recursos financieros ilícitos para que sean parte del sistema y se evite la evasión fiscal, es una tarea importante, pero poco realista. Esto se debe a que existen obstáculos internos para evitar que esto ocurra. Primero se debe solucionar el problema de la corrupción y dismantelar la cooptación en que se encuentran las instituciones estatales. De lo contrario, todo esfuerzo en ese sentido chocará con intereses poderosos que no permiten avanzar.

En la tabla siguiente se puede observar cómo se ha incrementado la percepción sobre la corrupción en el país después de 10 años de lucha contra este fenómeno, debido entre otros aspectos, al dismantelamiento de las estructuras que luchaban contra la corrupción y a la

⁷ EITI es un estándar internacional para promover la gestión abierta y responsable de los recursos que generan las compañías extractivas.

⁸ Otro privilegio tributario es el principio de 0 arancel a la importación de insumos, repuestos, maquinaria, equipo y otros que sean necesarios para la actividad extractiva. Según la Ley Minería, 48-97, en su Artículo 63, habla sobre los porcentajes de las regalías en donde señala literalmente (Palacios, Siguil, López, & Morales, 2021): “los porcentajes de regalías a pagarse por la explotación de minerales serán del medio por ciento al Estado y del medio por ciento a las municipalidades” (Ley de Minería Decreto 48-97, 1997).

persecución de jueces y fiscales. También se puede observar la relación entre corrupción y el nivel de desarrollo humano, y cómo el país retrocede en esos indicadores. La falta de recursos y la estructura impositiva son dos de los principales factores que afectan la lucha contra las desigualdades y la pobreza.

Tabla N°31:
Índice de corrupción y su relación con el IDH

Año	Puntaje	Ranking	Sube / Baja	Total, Países	IDH	Ranking
2010	32	91		178	0,663	127
2011	27	120	↓	183	0,663	127
2012	33	113	↑	174	0,651	126
2013	29	123	↓	177	0,650	127
2014	32	115	↓	175	0,649	126
2015	28	123	↓	167	0,645	124
2016	28	136	↓	176	0,643	126
2017	28	143	↓	180	0,616	129
2018	27	144	↓	180	0,613	129
2019	26	146	↓	180	0,619	130
2020	25	149	↓	180	0,611	130

Fuente: Transparencia Internacional

Capítulo VII: Conclusiones, recomendaciones y líneas de acción

7.1 Conclusiones

- La escuela no produce a los pobres, pero los mantiene, reproduce el sistema y no brinda las oportunidades que un sistema educativo nacional debe crear para que la política social logre el objetivo de la reducción de las desigualdades. Tampoco genera desigualdad, pero la refuerza. El sistema educativo, con la visión neoliberal actual, ha sido concebido para reproducir el sistema y la estructura de desigualdad que se genera por el modelo económico.
- El presupuesto asignado a educación en Guatemala representa un poco más del 3% del PIB. En el 2020 alcanzó el 3,3%. Desde 1991, cuando se elaboró la Ley de Educación Nacional, vigente hasta hoy, se aspiraba a que el Sistema Educativo guatemalteco funcionara con un presupuesto que represente el 7% del PIB. Sin embargo, 30 años después, el presupuesto para educación en Guatemala sigue siendo de los más bajos en América Latina.
- Como producto del bajo presupuesto asignado a educación en Guatemala, la atención a las necesidades educativas de la población no es suficiente. Y el derecho humano a la educación tampoco se cumple a cabalidad. Por tanto, dados los requerimientos de cambios estructurales, la infraestructura escolar es vital para fortalecer el acceso y la retención de los estudiantes en la escuela.
- Millones de niños y niñas no tienen acceso a la escuela, y, los que logran entrar, no alcanzan a desarrollar las competencias esperadas, especialmente en las áreas de lectura y de matemática, tal como evidencian las evaluaciones realizadas por el propio Ministerio de Educación.
- Las metas que se propuso el gobierno para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son desalentadoras. En los indicadores estratégicos de desarrollo se estableció una tasa neta de educación primaria en todos los sectores, similar a la tasa que se tuvo en el 2015. Se emplearán 20 años para recuperar lo perdido y regresar a los mismos niveles que se tuvieron en el año 2015. El sector primario es el que se acerca más a la universalización, pero con un descuido sin justificación para los siguientes niveles.
- Si el presupuesto es la expresión de la planificación educativa del Estado, lo que evidencia el asignado al Ministerio de Educación es que no existe interés en atender las necesidades educativas, ni los derechos educativos de la población. En tal sentido, es

necesario revisar las políticas ministeriales a la luz de las políticas educativas establecidas por el Consejo Nacional de Educación, del cual el propio Ministerio forma parte. Entre tales políticas son relevantes las de Cobertura y Calidad y la de Educación Bilingüe Multicultural e Intercultural (EBMI).

- La Educación Bilingüe Intercultural es la modalidad educativa adoptada por Guatemala como respuesta a la educación de los pueblos indígenas, resultado de los Acuerdos de Paz. El financiamiento que se le ha destinado es incoherente con el porcentaje de la población indígena, que representa el 44%. La EBI demanda mayor atención y voluntad para que pueda ser una realidad y esto solo se logrará si el Estado de Guatemala cumple con los compromisos asumidos, así como el aporte de la cooperación internacional para los actores sociales.
- El financiamiento de la educación en Guatemala es responsabilidad primaria del Estado, por mandato constitucional. Sin embargo, el sistema educativo nacional ha necesitado del apoyo de organismos financieros internacionales y agencias gubernamentales de cooperación. Estos han jugado un importante rol para financiar acciones educativas, incrementando la deuda del país y hasta el pago de penalizaciones cuando la ejecución de los préstamos no es eficiente.
- Además del financiamiento nacional de la educación en el país, existen otros espacios de financiamiento subnacional. Entre los más relevantes se cuentan las municipalidades que, por ley, deben financiar necesidades educativas locales como parte de la asignación constitucional del 10% del presupuesto nacional. La responsabilidad de las municipalidades con la educación de la población local representa posibilidades de acercar la educación a la población, pero es necesario que cuenten con políticas pertinentes y comisiones que las implementen.
- El sector privado se ha visto beneficiado, no solo por su injerencia en el diseño de la política educativa, sino por las enormes posibilidades de vender servicios educativos al estado y prestarlos directamente a la población, lo que representa un buen negocio.
- El financiamiento del desarrollo está directamente condicionado al buen funcionamiento del sistema tributario y de la superación de los incentivos y exoneraciones de los que actualmente se benefician megaempresas nacionales, y particularmente multinacionales en áreas estratégicas, principalmente en la territorialidad indígena y rural del país.
- El país adolece de un proyecto de nación compartido y el modelo de desarrollo se fundamenta exclusivamente en la libertad de mercado. Por tanto, los mismos actores gubernamentales y privados abogan por exoneraciones fiscales como política de incentivos económicos para promover la inversión.
- La política fiscal tiene como propósito fundamental redistribuir la riqueza generada por la sociedad, financiando servicios públicos como la educación, la salud y el desarrollo social a través de las inversiones que el propio Estado realiza. Esto se financia a través de impuestos, siendo el impuesto sobre la renta (ISR), al patrimonio y los beneficios del

capital lo más importantes, pero también a través de impuestos al consumo y otros gravámenes que configuran los ingresos del Estado.

- La fiscalidad debe ser justa y eficiente. Justa en la medida que se desarrollen mecanismos de progresividad, en donde paguen más lo que ganan más. Y eficiente en cuanto que las inversiones que el Estado realice beneficien a todos por igual, no exista corrupción en el uso de los recursos y las intervenciones públicas busquen el bien común.
- Guatemala tiene la presión fiscal más baja de la región centroamericana, con una carga promedio del 10,7% del PIB en los últimos años. El sistema está basado en una estructura fiscal injusta, tomando en cuenta que durante los últimos 10 años (2012-2021) los impuestos directos solo contribuyen en la recaudación en un 35%, mientras que el 65% corresponde a los impuestos indirectos que lo pagan todos y todas, independientemente del nivel de renta que se tiene a través del consumo, por lo que la capacidad de pago de las familias no cuenta a lo hora de asumir la carga tributaria.
- La debilidad de los sistemas tributarios nacionales y su limitada capacidad de acción ha permitido que las empresas transnacionales utilicen mecanismos como los precios de transferencia y el uso de paraísos fiscales, así como el aprovechamiento de los convenios para evitar la doble tributación y maximizar sus ganancias en detrimento del desarrollo de países como Guatemala, dada su característica de productores de materias primas.
- Las prácticas de evasión y elusión erosionan la base tributaria del país y no permiten justicia tributaria, lo que inviabiliza el desarrollo, que solo será posible generando un cambio radical con la aprobación de una nueva ley minera, un pacto fiscal positivo y la aprobación de leyes que permitan un gasto orientado a resolver los problemas estructurales del país.
- La iniciativa EITI puede generar para Guatemala un estándar en las prácticas de extractivas, con perspectiva de participación y transparencia. Por lo tanto, el país deberá mantener su participación y cumplir con los criterios para la reactivación.
- El incremento de la deuda pública para suplir las ausencias y debilidades de la recaudación tributaria, y como mecanismo alternativo para financiar funcionamiento, agrava la crisis de mediano y largo plazo y genera la precarización de los sistemas públicos, sanitarios y de inversión en desarrollo.
- Existe una relación directa entre el aumento de la actividad extractivista y la conflictividad social, así como la criminalización de defensores y defensoras de derechos humanos y del territorio.
- La corrupción y cooptación del Estado debilitan el estado de derecho, la certeza jurídica e inviabilizan las capacidades de mejoramiento de la calidad de vida, principalmente de los colectivos vulnerables. Por ello, la lucha frontal por la transparencia, la rendición de cuentas y la aplicación de la justicia, se vuelven acciones totalmente necesarias.

7.2 Recomendaciones

- Para resolver el problema del bajo presupuesto asignado a educación, es necesario establecer estrategias para que tanto el Ejecutivo como el Legislativo prioricen el presupuesto de educación por encima del presupuesto de otros ministerios, que tienen poco o nada que ver con el desarrollo social y humano de la sociedad guatemalteca. Del mismo modo, y como condición para ello, que el Ministerio de Educación planifique la educación del país de acuerdo con las políticas consensuadas en el seno del Consejo Nacional de Educación.
- Promover una actualización de la Ley de Educación Nacional y de las demás normas legales y reglamentarias, que oriente hacia una ejecución eficiente del presupuesto en los distintos niveles del sistema educativo.
- Revisar compromisos y necesidades reales para establecer mecanismos que permitan un balance entre los gastos de funcionamiento y la inversión para la mejora constante de la cobertura y la calidad educativas, así como la equidad en la distribución presupuestaria.
- Establecer mecanismos de cumplimiento de las disposiciones legales que permitan que el financiamiento subnacional, municipalidad, ONG y otros, alcancen los objetivos dispuestos, en concordancia con los planes ministeriales y las políticas educativas nacionales.
- La orientación del gasto público y su relación con las Prioridades Nacionales deben estar debidamente armonizadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los que no han sido apoyados con los recursos suficientes en los presupuestos nacionales.
- Crear espacios de participación social para construir un proyecto educativo que responda a los derechos y a las necesidades educativas de los distintos sectores de la sociedad, particularmente de los que han estado ausentes de los beneficios de la educación. Parte de las discusiones serán los temas estructurales y estratégicos que permitan superar las deficiencias en la planificación presupuestaria y en su ejecución.
- Establecer participativamente un mecanismo viable para evaluar el impacto en la calidad educativa en el aula de los procesos de formación del magisterio y los incrementos salariales. Así como los resultados en esta materia de los distintos proyectos y programas que realizan agencias de cooperación y los que se financian con préstamos externos. Sería oportuno establecer mecanismos de alineación de estos proyectos y programas con las necesidades reales del sistema educativo y las políticas educativas nacionales.
- Es importante también planificar una evaluación de la aplicación del Currículo Nacional Base y sus otros niveles de concreción, con la finalidad de planificar y ejecutar una actualización de este a los cambios sociales, culturales y educativos que se han dado en el país y el mundo.

- La educación bilingüe intercultural debe ser asumida con mayor responsabilidad y determinación por parte del Estado, siendo ésta un derecho que representa a más del 44% de la población del país y un compromiso sustantivo en los Acuerdos de Paz. Se debe fortalecer su institucionalidad y garantizar un presupuesto adecuado que permita el desarrollo pleno de la EBI y el cumplimiento de cada una de sus metas.
- Dada la relación directa que presenta la recaudación tributaria en el financiamiento del Estado guatemalteco, es recomendable motivar un consenso y diálogo político para avanzar hacia mejoras o transformación de la legislación tributaria; o en el mejor de los casos, un nuevo pacto fiscal que permita la progresividad del sistema y reduzca las acciones de erosión de la base imponible.
- Existe una necesidad de realizar una mayor carga en la tributación, a través de impuestos directos a la renta y la riqueza, principalmente para empresas nacionales y transnacionales, así como a grandes fortunas que permitirían elevar con mayor justicia fiscal, la carga tributaria.
- Es necesario mejorar la cultura tributaria de manera general, para hacer partícipe a la ciudadanía de que los aspectos tributarios son la base del financiamiento del Estado, y su rol de promover el bien común y la acción redistributiva sobre todo en aspectos de orden social -salud y educación-, lo cual rompe con el mito de que lo tributario concierne sólo al Estado.
- Si se eliminan las exenciones de IVA que tienen los establecimientos privados, tendríamos un monto de Q 608 millones de quetzales aproximadamente (76 millones USD), que podría utilizarse para inversión en la construcción de edificios escolares, alimentación escolar o contratación de nuevos docentes. Adicionalmente, se podría poner un nuevo impuesto por inscripción; por ejemplo, impuesto "operación escuela" que se pagaba al momento de inscripción sin importar si era escuela pública o privada, se obtendría otros ingresos.
- También se pueden gravar a las iglesias, que en la actualidad gozan de beneficios fiscales y se han convertido en una fuente importante de ingresos para los que administran las distintas congregaciones religiosas. También se puede obtener mayor transparencia para conocer la cantidad de fondos que manejan.
- El Estado guatemalteco debe profundizar las reformas en el régimen tributario, para reducir los flujos financieros ilícitos, en particular las prácticas de planificación tributaria agresiva, precios de transferencia, la elusión y evasión fiscal, para lo cual se cuenta con manuales y estándares internacionales de lucha contra estos mecanismos a nivel internacional.
- Se recomienda impulsar los conceptos de fiscalidad y fiscalidad internacional, para crear un frente común y reducir con ello las prácticas abusivas que se motivan en el denominado engranaje de corrupción y cooptación del Estado, que permite los flujos financieros ilícitos.

- No es recomendable cubrir la brecha tributaria con respecto al presupuesto a través del incremento de deuda pública, por el efecto hipotecario y de compromiso de las nuevas generaciones a escenarios de deuda en detrimento de desarrollo.
- Guatemala debe asumir el compromiso de implementar las medidas aconsejadas por la CEPAL y por organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, en el sentido de reducir las acciones de elusión y evasión fiscal, que le permita al Estado estabilizar y ampliar su capacidad de recaudación, combatiendo las prácticas de planificación tributaria.
- Dados los efectos negativos tanto a nivel ambiental como en cuanto a la conflictividad social, se recomienda una urgente revisión de la legislación que rige la industria extractivista, como la ley de minería y de zonas francas, para generar mayores compensadores sociales y ambientales, elevar la contribución tributaria y el respeto de los procesos de consulta libre, previa e informada, en consonancia y cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Es necesario establecer límites al sistema de exoneraciones y beneficios tributarios a las empresas transnacionales, fundamentalmente aquellas vinculadas al sector extractivo.
- Desde el año 2011, Guatemala es miembro de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), la cual monitorea y genera un estándar global para la buena gobernanza, la rendición de cuentas y los aspectos de carácter ético de la industria extractiva. En la actualidad, el país tiene un estatus de suspensión por no cumplir con la normativa de la entrega oportuna y permanente de reportes sobre la actividad extractiva.
- Es necesario que el Estado y las empresas extractivas asuman la implementación de los diversos indicadores de cumplimiento, sobre todo el de transparencia y el de generar el derecho a la participación de comunidades y de la sociedad civil, en el monitoreo de sus acciones extractivistas, y con ello aportar significativamente al desarrollo del país.
- Guatemala debe atender las recomendaciones que han hecho comisiones especializadas, tanto de Naciones Unidas como de la CEPAL, sobre la erosión de la base imponible nacional y traslado de beneficios (BEPS), dado el impacto negativo que tiene en la capacidad redistributiva del estado y la grave lesión que origina para la lucha contra la pobreza y la brecha de desigualdad, así como para mejorar la carga tributaria.
- Es necesario que se promueva la ciudadanía activa y el rol de la sociedad civil en su papel democrático de pesos y contrapesos para la exigibilidad de la transparencia, la lucha contra la corrupción, la impunidad y la no cooptación del estado.

7.3 Líneas de acción de seguimiento desde las OSC

- Es estratégico mantener una línea de investigación permanente de reflexión, análisis crítico y generación de propuestas sobre la situación de la Educación y la fiscalidad en el país.
- Se deben generar las condiciones organizativas adecuadas para conformar un frente nacional de movilización social y de pueblos que genere monitoreo, seguimiento y

auditoría a la agenda relacionada con el sistema educativo y por la instalación de un nuevo pacto fiscal.

- Se deben fortalecer las capacidades sociales, académicas y de pueblos para generar un diálogo permanente y propositivo hacia el Estado y sus instituciones, para debatir y proponer acciones que permitan avances en la consecución de una educación pública de calidad, inclusiva y de respeto a la diversidad cultural del país.
- Generar capacidades y herramientas adecuadas para impulsar acciones de incidencia multinivel (local, regional, nacional e internacional) ante el Estado de Guatemala, sus instituciones y todas aquellas instancias en donde se debate y toman decisiones en el marco de la educación y la fiscalidad.
- En el ámbito del sistema fiscal, la necesidad de crear un frente nacional que impulse y dinamice una agenda orientada a retomar un nuevo pacto fiscal progresivo, que le permita al país luchar abiertamente contra los flujos ilícitos financieros, la evasión y elusión fiscal, y todas aquellas prácticas lesivas que están afectando el desarrollo social y económico del país.
- Generar una estrategia de comunicación apropiada para impulsar una nueva cultura de tributación, en donde se asuma la responsabilidad que en la medida que el sistema fiscal funcione sobre la base de justicia y progresividad fiscal, y en donde la transparencia y gobernanza sean la base para el desarrollo y el crecimiento con justicia social y económica. En esa medida, se podrán ir resolviendo los profundos problemas estructurales que afectan a las grandes mayorías que viven en situación de desigualdad, marginación y exclusión en el país.

Bibliografía

- Aldana, C. (2015). La educación en Guatemala: entre la guerra y los acuerdos de paz. *Educación e Historia*. doi:doi:10.2436/20.3009.01.162
- Argueta, B. (2019). Avances y desafíos de la evaluación nacional de los rendimientos escolares en Guatemala. *Paradigma*. Obtenido de <http://dxdoiorg/105377/paradigmav26i429008>
- Banco Mundial. (2021). *Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños*. Washington: BIRF.
- Banguat. (2019). *Medición del sector informal*. Guatemala: Banco de Guatemala.
- Barrientos, R. (2022). *Guatemala, análisis del cierre de la ejecución presupuestaria de 2021*. Guatemala: ICEFI. Obtenido de https://mail.icefi.org/sites/default/files/icefi_-_ddf_-_guatemala_-_cierre_de_la_ejecucion_presupuestaria_2021.pdf
- BID. (2020). *Desigualdad y descontento social*. Washington: BID.
- BID. (2020). *Desigualdad y descontentos social: cómo abordarlos desde la perspectiva pública*. BID.
- CEN. (2010). *Consejo Nacional de Educación. Políticas educativas. Guatemala*. GUATEMALA: CEN.
- CEPAL. (2017). *Macroeconomía del Desarrollo*. Recuperado el septiembre de 2021, de Flujos Financieros Ilícitos en América Latina y el Caribe: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40921/1/S1601230_es.pdf
- CICIG. (2019). *Guatemala: Un Estado capturado*. Guatemala.
- Diario de Centroamérica. (14 de febrero de 2019). *Aporte de las mineras a la economía nacional*. Recuperado el septiembre de 2021, de Diario de Centroamérica: <https://dca.gob.gt/noticias-guatemala-diario-centro-america/aporte-de-las-mineras-a-la-economia-nacional/>
- Díaz, G. (2016). *Capacidades para la implementación de procesos de descentralización en territorios subnacionales: una aproximación teórica y empírica*. Santiago de Chile: Revista Latinoamericana.
- DICONIME. (2021). *Mapeo de la Cooperación Internacional en Ejecución por Fuente. Guatemala: Ministerio De Educación*. Guatemala: Ministerio de Educación.
- DIGEBI. (2009). *Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural*. Obtenido de Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural: <https://www.mineduc.gob.gt/DIGEBI/misionVision.html>
- Expansión. (2022). *Sube el IPC en Marzo de Estados Unidos*. DatosMacro.
- FMI. (2021). *Guatemala: Declaración al término de la misión sobre la Consulta del Artículo IV de 2021*. Obtenido de <https://www.imf.org/es/News/Articles/2021/05/04/mcs050421-guatemala-staff-concluding-statement-of-the-2021-article-iv-mission>
- FMI. (2022). *Declaración final de la misión de Consulta*. Guatemala: FMI.

- Harrington, J., Reimers, F., & Murillo, L. (2002). *Distintas escuelas, diferentes oportunidades*. Madrid: Estudios sociológicos.
- ICEFI. (2020). *La crisis del Covid-19, su impacto sobre los ODS y el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo*. Guatemala: ICEFI - GIZ.
- ICEFI2. (2021). *Cumplirle a las niñas, niños y adolescentes. Una propuesta de inversión pública en niñez y adolescencia (2020-2023) para avanzar en la Agenda ODS*. GUATEMALA: ICEFI.
- IEAL. (2020). *La Política Educativa en Guatemala La cooperación internacional marcando la pauta de la política educativa*. San José: Internacional de la Educación América Latina.
- Indrawati, S. M. (2016). *Blog Banco Mundial*. (B. Mundial, Editor) Obtenido de Blog Banco Mundial: <https://blogs.worldbank.org/es/voices/la-desigualdad-extrema-es-sintoma-de-una-sociedad-fracturada>
- INE. (2018). *XII Censo Nacional de Población*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.
- INE2. (2019). *Estimaciones y proyecciones de la población total según sexo y edad. Revisión 2019. Período 1950 - 2050, (al 30 de junio de cada año)*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística. GUATEMALA: INE.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Oxfam Guatemala. (2015). *La corrupción. Sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación*. Guatemala.
- K'atun. (2014). *Plan de Desarrollo Nacional K'atún*. Guatemala: Segeplan.
- Larraín, F. (2006). Guatemala los desafíos del crecimiento económico. (F. d. Económica, Ed.) *El Trimestre Económico*, 73, 481-538. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/20857095>
- LEN. (1991). *Ley de Educación Nacional*. Guatemala: Congreso de la República de Guatemala.
- Ley de Minería Decreto 48-97. (1997). Guatemala, Guatemala. Recuperado el septiembre de 2021, de Decreto Número 48-97: http://www.sice.oas.org/investment/natleg/gtm/mineria_s.pdf
- Ley de zonas francas. (22 de Noviembre de 1989). *Decreto número 65-89*. Guatemala.
- Mineduc. (1999). *Manual de indicadores educativos*. Guatemala: Ministerio de Educación.
- Mineduc. (2007). *Memoria de Labores 2007*. Guatemala: Ministerio de Educación.
- Mineduc. (2009). *Competencias básicas para la vida*. Guatemala: Ministerio de Educación.
- Mineduc. (2021). *Anuario Estadístico de la Educación*. Guatemala: Ministerio de Educación.
- MINEDUC. (2021). *Rendición de Cuentas*. Guatemala: Ministerio de Educación.
- MINFIN. (2022). *Informe Ministerio de Finanzas Públicas*. Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas. Obtenido de <https://www.minfin.gob.gt/situacion-financiera>
- Ministerio de Educación. (2013). *Protocolo 0*. Guatemala.
- Ministerio de Finanzas Públicas. (1985). *Constitución Política de la República*. Recuperado el marzo de 2021, de Constitución Política de la República:

- https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/dcp_marcolegal/bases_legales/Constitucion_politica_de_la_republica_de_guatemala.pdf
- Montúfar, E. (2011). *La educación en Guatemala: algunos datos para describir su situación*. Guatemala: Disponible en: <https://distintaslatitudes.net/archivo/la-educacion-en-guatemala-algunos-datos-para-describir-su-situacion>.
- Morales Rodas, S. (14 de febrero de 2019). Guatemala es suspendida del listado EITI que mide la transparencia del sector extractivo. *Prensa Libre*.
- Mundial, B. (2020). *Grupo Banco Mundial, (2016). Guatemala: Estudio de gasto público social y sus instituciones: educación, salud, protección social y empleo*. Washington, USA. New York: Banco Mundial.
- NNUU. (2020). *Análisis de los efectos e impactos socioeconómicos del COVID-19 en Guatemala*. Guatemala: Naciones Unidas.
- Nómada. (27 de marzo de 2015). *47 megaempresas se registran como maquila para pagar menos impuestos*. Recuperado el 26 de 09 de 2021, de Nómada: <https://nomada.gt/pais/47-megaempresas-se-registran-como-maquila-para-pagar-menos-impuestos/>
- OCDE. (2019). *PISA D*. Guatemala: Dgeduca OCDE.
- OECD. (2020). *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*. Recuperado el septiembre de 2021, de Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020. Hoja de país. Guatemala: <https://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-alc-country-factsheet-es-2020-guatemala.pdf>
- OECD et al. (2020). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe*. Paris: OECD.
- Palacios, L., Siguil, J. L., López, D., & Morales, H. (2021). *Actual Sistema Financiero y su relación con el Desarrollo Rural en Guatemala*. Guatemala: MSPAFFEC.
- PDH. (2020). *Informe de verificación seguro médico escolar*. Guatemala: Procurador de Derechos Humanos de Guatemala.
- PDH. (2020). *El impacto de la pobreza en el ejercicio de los Derechos Humanos*. Guatemala: Procurador de los Derechos Humanos.
- Pérez Ruiz, E. (10 de julio de 2019). FMI: Ante evasión del IVA, la SAT debe recuperar sus capacidades como fiscalizador. *Prensa Libre*.
- Plaza Pública. (16 de julio de 2018). *las 15 compañías guatemaltecas que fueron investigadas por la unidad antilavado de Panamá*. Recuperado el mayo de 2021, de Plaza Pública: <https://www.plazapublica.com.gt/content/las-15-companias-guatemaltecas-que-fueron-investigadas-por-la-unidad-antilavado-de-panama>
- Prensa Libre. (3 de abril de 2016). *Prensa Libre*. Recuperado el mayo de 2021, de Panama Papers: Revelan los primeros datos de Guatemala en escándalo: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/panama-papers-revelan-los-primeros-datos-de-guatemala-en-escandalo/>
- Proyecto Leer y Aprender. (febrero de 2017). *usaidlea.org*. Obtenido de [usaidlea.org](http://www.usaidlea.org/entregadekit.html): <http://www.usaidlea.org/entregadekit.html>

- Rojas, A. (2019). *Represión fiscal equivalente en América Latina y el Caribe*. BID CIAT. Obtenido de https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2019/DT_05_2019-ciat-bid.pdf
- Rosales, S. (2018). *Índice de pobreza multidimensional*. Guatemala: Ministerio de desarrollo social.
- Rosenthal, G. (septiembre - diciembre de 2020). El impacto del Covid-19 en Guatemala. *Journal of Economic Literature JEL*, 1-14. Obtenido de <http://revistaeconomia.unam.mx/index.php/ecu/article/view/553/586>
- SAT. (2022). *Recaudación de ingresos tributarios*. Guatemala: Superintendencia de Administración Tributaria.
- SAT. (2022). *Sistema de Recaudación SAT*. Guatemala: Superintendencia de Administración Tributaria.
- SEGEPLAN. (2021). *ODS en Guatemala, Revisión Nacional 2021 Avanzando hacia la década de la acción. Contribución de los actores de la Cooperación para el desarrollo de las PND. Guatemala*. GUATEMALA: SEGEPLAN.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Philippines: Asian Development Bank.
- Tedesco, J. (1995). Tendencias actuales de las reformas educativas. (U. N. Córdoba, Ed.) *Estudios*.
- UNESCO. (2000). Marco de Acción de Dakar: educación para todos. *Foro Mundial sobre la Educación, Dakar*. Dakar: UNESCO.
- UNESCO. (2020). *Instituto de Estadística de UNESCO*. París: UNESCO.
- UNESCO2. (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*. París: ONU.
- Waxenecker, H. (2019). *Desigualdad y poder en Guatemala: Economía de Captura*. Guatemala.
- Waxenecker, H. (2020). *Economía de captura en Guatemala*. Guatemala: Paraíso Desigual.

Leyes consultadas

- Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.
- Ley General de Descentralización, Decreto Número 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala.
- Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Dieciséis, Decreto Número 14-2015, del Congreso de la República de Guatemala.
- Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Diecisiete, Decreto Número 50-2016, del Congreso de la República de Guatemala.
- Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Diecinueve, Decreto Número 25-2018 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Veinte, Decreto Número 20-2020 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley de Ampliación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Veinte, Decreto Número 20-2020 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley de Ampliación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Veinte, Decreto Número 50-2020 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Veintiuno, Decreto Número 182-2020 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11-2002 del Congreso de la República De Guatemala.

Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala.



Movimiento para el Desarrollo Regional,
Humano y Ecológico, Culturalmente Sustentable
del Altiplano Occidental de Guatemala