

DESAFIOS PARA EL ALCANCE DE UN PRESUPUESTO SUFICIENTE PARA LA REALIZACION DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN GUATEMALA.

Diputado Enrique Álvarez

Congreso de la República de Guatemala

A pesar de tener la economía más grande de Centroamérica, Guatemala tiene un modelo económico disfuncional (que expulsa población, fundamentalmente hacia Estados Unidos; tiene la carga más baja de América Latina (9.7% del PIB) y también el gobierno que menos recursos dispone al año (12%). Los niveles de pobreza alcanzan al 63% de la población del país. Por ello no extraña que enfrente con dificultades el desafío de extender la cobertura del derecho a la Educación, así como otros derechos económicos y sociales.

La cobertura de la educación disminuye en proporción al lugar de vivienda y otras condiciones sociales, ya que la desatención es mayor para la población rural y pertenencia étnica. Sin embargo también son alarmantes los índices de exclusión de la población escolar femenina.

La cobertura había llegado al 98% en 2009, pero con el aumento exponencial de la corrupción, cayó al 77% actual.

En Guatemala subsiste una situación grave en carencia de políticas sociales. Hasta el año 1995 la **inversión social (incluye educación, salud y vivienda) promedio fue 4.3% del PIB**, el que se incrementó hasta el 7.7%, pero en el momento de la crisis económica mundial de 2007, cayó nuevamente al promedio de 4%. Esto fue calificado por el Banco Mundial, en 2017, como el peor del mundo en gasto público y recaudación fiscal; y muy cerca del último lugar en inversión pública, en su informe del 2014.

En ese escenario nada se puede esperar de un país que no invierte lo suficiente, y que su inversión carece de una orientación de desarrollo y de equidad para todas y todos sus habitantes.

Esa problemática fue abordada en los Acuerdos de Paz que crearon una Comisión de Reforma Educativa, con amplia participación, incluyendo de los pueblos originarios. Y posteriormente en el Pacto Fiscal que intentó, sin éxito, movilizar los recursos internos necesarios para que el Estado de Guatemala contara con la base material que le permitiera cumplir los compromisos de la Paz (en los que se estableció una meta indicativa de 12% del PIB para la carga fiscal), priorizando la inversión público social.

Una prueba de ello es que en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, precisa que, para responder a las demandas urgentes de la población y fortalecer el rol del Estado como rector de la política social, se deberá:

- (a) Aumentar de manera significativa la inversión social, en particular salud, **educación** (que en ese momento se mantenía en 1.58% del PIB. Y actualmente es de 2.63%) y trabajo;
- (b) Reestructurar el presupuesto en beneficio del gasto social;
- (c) Priorizar los sectores de la sociedad más necesitados y las áreas del país más desprovistas; y,
- (d) Mejorar la administración de los recursos e inversiones públicas, mediante la descentralización, desconcentración desburocratización.

También se comprometió el Estado a aumentar progresivamente el gasto social, fijando metas cuantitativas de gasto (en términos del porcentaje del PIB) en educación, salud y vivienda.

Pero además, en los Acuerdos de Paz, se comprometieron aspectos sustantivos sobre el modelo educativo, atendiendo la composición étnica, de género, geográfica y aspectos de la calidad y cobertura educativa.

Estos compromisos son principalmente:

- i) Ser descentralizado y regionalizado a fin de que se adapte a las necesidades y especificidades lingüísticas y culturales;
- ii) Otorgar a las comunidades y a las familias, como fuente de educación, un papel protagónico en la definición de la currícula y del calendario escolar; y la capacidad de proponer el nombramiento y remoción de sus maestros a fin de responder a los intereses de las comunidades educativas y culturales;
- iii) Integrar las concepciones educativas maya y de los demás pueblos indígenas, en sus componentes filosóficos, científicos, artísticos,

pedagógicos, históricos, lingüísticos y político-sociales, como una vertiente de la reforma educativa integral;

- iv) Ampliar e impulsar la educación bilingüe intercultural y valorizar el estudio y conocimiento de los idiomas indígenas a todos los niveles de la educación;
- v) Promover el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de vida de las comunidades, a través del desarrollo de los valores, contenidos y métodos de la cultura de la comunidad, la innovación tecnológica y el principio ético de conservación del medio ambiente;
- vi) Incluir en los planes educativos contenidos que fortalezcan la unidad nacional en el respeto de la diversidad cultural;
- vii) Contratar y capacitar a maestros bilingües y a funcionarios técnicos administrativos indígenas para desarrollar la educación en sus comunidades e institucionalizar mecanismos de consulta y participación en el proceso educativo;
- viii) Perseguir el efectivo cumplimiento del derecho constitucional a la educación que corresponde a toda la población, especialmente en las comunidades indígenas, donde se muestran los más bajos niveles de atención educativa, generalizando su cobertura y promoviendo modalidades que faciliten el logro de estos objetivos; e
- ix) Incrementar el presupuesto del Ministerio de Educación, a fin de que una parte sustancial de este incremento se asigne a la implementación de la reforma educativa.

Pero sigue acumulándose una brecha de los fondos asignados y la corrupción desvía una gran cantidad de recursos destinados a la educación, salud, infraestructura, y combatir la pobreza. Pero aunque no hubiera corrupción y si todo el dinero destinado a programas sociales llegara a su destino, la inversión pública sería totalmente insuficiente.

Guatemala tiene un gasto público promedio de un 12% del PIB, el presupuesto nacional más pequeño, de América Latina. Es evidente que urge ampliar el gasto público y fortalecer la transparencia y otros controles de corrupción a la vez.

Uno de los problemas más graves es que, al casi abandonar sus responsabilidades de proporcionar una educación pública de calidad, el Estado ha promovido y facilitado la privatización de la educación en sus distintos niveles. De hecho entre 2004 y 2008, con la intención de ampliar la cobertura, el Ministerio de Educación contrató a organizaciones no gubernamentales para encargarse de la educación primaria, pero en buena medida delegó en padres y madres de familia la decisión de renovar o no contratos de las y los educadores en diversas áreas rurales, desvirtuando el papel de las familias en el proceso educativo.

Con la inspiración programática que representan los acuerdos de paz, en la Ley de Educación Nacional el Congreso incluyó que el Estado debe incrementar la asignación presupuestaria a la educación hasta alcanzar el 7% del PIB, promoviendo el aumento de la población escolar y el mejoramiento educacional del país (7% sería un aumento sustancial y en el mejor de los casos: equivalente al monto del gasto social total de los últimos años). Lejos de esta meta programática, actualmente destina el 2.63% del PIB a la educación mientras la media de países de la región es del 4%.

Un avance es la reciente aprobación en el Congreso de la Ley de Alimentación Escolar, que involucra a las familias en la elaboración de los alimentos y que es un alivio a la grave desatención en la que sobrevive una mayoría de la población menor.

Pero la urgente necesidad de cerrar la brecha entre los recursos asignados y los necesarios para realizar el efectivo goce del derecho humano a la educación puede aliviarse con medidas concretas.

Retos

1. Superar las desigualdades existentes sobre el Derecho a la educación de las mujeres
2. Garantizar el derecho a la Educación en el propio idioma
3. Superar la visión clasista que promueve diferentes tipos y calidades de educación, de acuerdo a la capacidad económica y lugar de vivienda
4. Comprender el valor estratégico del arte y la cultura en la formación integral de las juventudes
5. Incluir el derecho humano a la educación superior
6. Sumar, a la necesidad de incrementar el presupuesto de Educación, el derecho a una educación transformadora

Retos sobre el tema Presupuestario

1. Reasignación estratégica del gasto público;

El 90% de la inversión pública en educación corresponde al Gobierno Central con financiamiento de ingresos corrientes, más de un 90% con financiamiento de recursos internos (ingresos tributarios).

La reasignación estratégica propuesta consiste en priorizar el gasto social, y el de educación entre esas prioridades. Reasignar fondos de otras carteras que no atienden inversión social, o que promueven programas de nulo o escaso rendimiento social, cómo el presupuesto militar.

A pesar de la rigidez presupuestaria, propia del sistema fiscal guatemalteco, queda un margen para reorientar estratégicamente el gasto público y destinar una mayor proporción a la inversión en educación.

El esfuerzo sostenido en una década permitiría extender las coberturas significativamente, pero implica superar la barrera del 3% del PIB que ha sido el máximo asignado en algún momento a la educación. El esfuerzo presupuestario podría representar, en un período de cuatro años de gobierno, un punto porcentual del PIB, hasta alcanzar un 4% sostenido.

2. Mayor compromiso para educación de los presupuestos locales;

Es muy baja la contribución a la educación que proviene de los presupuestos de las Municipalidades del país, que en Guatemala manejan por lo menos el 10% del Presupuesto por mandato de la Constitución.

El Código Municipal asigna a los gobiernos locales la responsabilidad en el apoyo a la Educación, sin embargo esta contribución es mínima y en algunos municipios inexistente. Por ello, es válido requerirle un mayor apoyo a la educación por parte de las Municipalidades y que paulatinamente aumente a un porcentaje importante dentro de su presupuesto.

Un esfuerzo nacional por la educación debería por lo menos duplicar el esfuerzo en esta materia por parte del poder local, que a su vez puede ser más focalizado en poblaciones menos favorecidas.

De duplicarse la contribución municipal a la Educación, calculada en 10% del gasto público en Educación, se alcanzaría más o menos un incremento de medio punto, 0.5% del PIB, respecto de este gasto.

3. Orientación del presupuesto de inversión;

El presupuesto de inversión física del país, se opera por el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Este es un sistema de participación que va desde la comunidad a lo nacional, que aunque mantiene graves distorsiones por falta de capacidad técnica en planificación e indeseables influencias políticas, constituye un importante avance en la participación social en la priorización de la inversión pública.

La propuesta consiste en que, durante un periodo (por ejemplo de diez años) se pudiera alinear la inversión en infraestructura escolar en todo el país, lo que representaría un aporte similar o incluso mayor al proyectado por las municipalidades.

4. Ampliar la movilización de recursos externos (préstamos externos).

En el análisis del presupuesto del Ministerio de Educación se evidencia que más de un 90% corresponde a ingresos corrientes, soportados en mayor medida con ingresos tributarios. Si se utilizaran recursos de cooperación y deuda pública durante un período específico y con metas de cobertura, y focalización que contribuyan a un gran esfuerzo nacional por la educación, se podrían lograr avances significativos.

5. Lucha contra la corrupción.

En Guatemala es necesario continuar los esfuerzos sostenidos que se desarrollaron los pasados cuatro años en contra de la desviación de los escasos recursos disponibles hacia la corrupción.

Este es un esfuerzo que se debe enfrentar en todas las instituciones del Estado, pero las autoridades de Educación deben estar dispuestos a rendir cuentas no solamente de la transparencia con la que se invierten los fondos, también de la eficacia de todos los recursos destinados a educación.

Para terminar:

Reconociendo que el ambiente político en que Guatemala se instaló desde 2015, con la obligada renuncia del corrupto gobierno Pérez-Baldetti, y los acontecimientos de los últimos cuatro accidentados años, pienso que es posible promover **un gran acuerdo nacional, alrededor de superar los desafíos que se enfrentan en materia del derecho de educación y la alimentación.**

Otras medidas

Finalmente, y tomando en cuenta estas valiosas sesiones de intercambio, se podría incrementar la eficacia de la inversión, considerando prioritariamente la calidad y el análisis de la demanda educativa y promover la interacción con otras políticas públicas. En resumen, impulsar todas las formas y acciones que favorezcan el debido cumplimiento de los derechos económicos y sociales, particularmente el de educación para las niñas y niños guatemaltecos y latinoamericanos.