

La Gran Campaña Nacional por la Educación

Floralma Meza Palma y Samuel Fadul



La Gran Campaña Nacional por la Educación en Guatemala

Floridalma Meza Palma* y Samuel Fadul**

* **Floridalma Meza Palma** tiene una Licenciatura en Trabajo Social por la Universidad de Maracay, Venezuela; y una Licenciatura en Ciencias Políticas con especialización en Sociología Política, por la Universidad Rafael Landívar. Ha realizado estudios de Maestría en Docencia e Investigación en la Universidad Rafael Landívar. Adicionalmente, se ha desempeñado como Docente Universitaria, Delegada del Ministerio de Educación de Guatemala en la Comisión Interuniversitaria para la Reforma Educativa. Fue también Decana fundadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar (URF) y Directora de la Escuela de Trabajo Social de la URF. También fungió como Vice-Ministra Técnica de Educación de Guatemala y Coordinadora del Grupo Técnico de la Gran Campaña Nacional por la Educación. Actualmente, es asociada y consultora externa de Asies.

** **Samuel Alberto Fadul Vega** es licenciado en Ciencias de la Educación con Especialización en Planificación Educativa. Es Profesor de Filosofía por la Universidad Pontificia Salesiana de Roma. Ha gestionado proyectos para una variedad de clientes nacionales e internacionales, como: el Ministerio Público, Usaid, OIT, PNUD, GIZ y el Banco Mundial. Entre otras cosas, se ha desempeñado como Coordinador del Grupo Técnico de la Gran Campaña Nacional por la Educación. Actualmente, es consultor externo de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asies).

© Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo).
Todos los derechos reservados.

Las opiniones expresadas en esta obra son de la exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo), del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), ni de la Iniciativa Think Tank (ITT).

Esta investigación y su publicación se llevaron a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), bajo la Iniciativa Think Tank (ITT).

ISBN: 978-99923-29-63-4

Primera edición, mayo de 2015.

Talleres Gráficos UCA

150 ejemplares.

San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

Índice

Presentación	V
Introducción	1
I. Contexto y antecedentes de la experiencia	5
II. Metodología	7
2.1. Pasos del proceso de sistematización de la experiencia	8
2.2. Procesos y criterios de selección de la experiencia	12
2.3. Área geográfica	12
III. La coalición	13
3.1. Antecedentes	13
3.2. Caracterización	14
IV. Sistematización de la experiencia	19
4.1 Principales hitos	19
4.2 Estrategia de incidencia	33
4.3 Principales resultados alcanzados	34
4.4 Aspectos que facilitaron y dificultaron la incidencia	36
4.4.1 Principales factores que facilitaron la incidencia	36
4.4.2 Principales factores que dificultaron la incidencia	37
4.5 Lecciones aprendidas	39
Bibliografía	41
Siglas y acrónimos	45
Anexos	47
Anexo 1: Guía para entrevista individual	47
Anexo 2: Listado de personas entrevistadas, febrero 2014	48
Anexo 3: Directorio de instituciones integrantes de la Gran Campaña Nacional por la Educación (Lista actual/2014)	49
Anexo 4: Directorio de instituciones integrantes de la Gran Campaña Nacional por la Educación (Lista inicial/año 2000)	52
Anexo 5: Carta del rector de la Universidad del Valle de Guatemala	55
Anexo 6: Carta con comentarios de Ex ministra de Educación sobre el aspecto presupuestario	57
Anexo 7: Histórico del Presupuesto del Ministerio de Educación 2000-2013 (en millones de quetzales)	58

Presentación

Durante los últimos años en Latinoamérica se han venido analizando distintos aspectos sobre los centros de pensamiento o “think tanks”¹ en cuanto a su incidencia en las políticas públicas. Algunos temas abordados en estudios recientes han estado enfocados en la relación entre la investigación y las políticas públicas (Tanaka, Barrenechea y Morel, 2011); las características, capacidades y episodios de incidencia de los centros de pensamiento (Botto, 2011); el financiamiento de la investigación sobre políticas públicas (Lardone y Roggero, 2011). Otros se han enfocado en estudios de caso, explorando la relación entre medios de comunicación y los centros de investigación en políticas públicas (Uceda, 2011); los medios de comunicación y el uso de la investigación (Livszyc y Romé, 2011); o sobre el uso de la evidencia sobre políticas públicas (Garzón, 2011). Recientemente, un estudio realizado por el Grupo Faro (2012) se enfocó en 12 historias de incidencia en políticas públicas² de instituciones de África, América Latina y el Sureste Asiático.

En este marco de referencia se observa que se le ha prestado poca atención al estudio de experiencias que impliquen la participación de varios actores en interacción con los centros de pensamiento, o varios centros de pensamiento promoviendo una misma iniciativa. Con el propósito de contribuir a una reflexión y aprendizaje sobre la labor de los centros de pensamiento y su búsqueda de la incidencia en las políticas públicas, en Fundaungo se elabora el proyecto: “Experiencias de incidencia en políticas públicas: una aproximación a la configuración de actores participantes”. El objetivo es analizar las configuraciones de actores y las estrategias de incidencia en políticas públicas en un grupo selecto de experiencias innovadoras en Latinoamérica. Esta investigación se ha realizado en el marco

¹ En la literatura existen muchas definiciones sobre qué se entiende por un think tank, estas definiciones se han basado en distintos parámetros como su creación, las funciones que desempeñan y su papel en el ciclo de las políticas públicas. Acuña (2009: 8) realiza una revisión de las diferentes definiciones de los think tanks y propone una definición que engloba estos distintos parámetros: “1) actores colectivos, 2) formalmente institucionalizados, 3) sin fines de lucro, 4) cuya función organizacional dominante, formalizada o de hecho, sea la influencia de políticas públicas, 5) influencia ejercida a través de la producción y transmisión de conocimiento, 6) transmisión cuyo foco puede incluir a diversos actores pasibles de pesar directa o indirectamente sobre la forja e implementación de políticas (ya sea actores gubernamentales, paragubernamentales, sociales o la ciudadanía en general)”.

² Se refiere a “breves relatos de episodios que estos centros de pensamiento consideraron como ejemplos relevantes e ilustrativos de una acertada incidencia en la política pública”.

de la línea de trabajo: “Explorando la relación entre investigación e incidencia en políticas públicas”, y ha contado con el apoyo financiero de la Iniciativa Think Tank.

En este proyecto de investigación se formularon dos preguntas básicas de investigación: (i) ¿cuáles son las configuraciones multiactores en interacción con los centros de pensamiento que tienen mayor probabilidad de lograr incidencia?, y ¿qué se puede aprender de estas configuraciones de actores?; y (ii) ¿cuáles son las estrategias de incidencia utilizadas por centros de pensamiento en estas configuraciones multiactores?

El equipo coordinador quedó conformado por el Dr. Ricardo Córdova, director ejecutivo, y el Mtro. Víctor Tablas, investigador de Fundaungo. La primera actividad desarrollada consistió en una revisión bibliográfica y consulta con informantes clave que permitió levantar un inventario de experiencias de incidencia en políticas públicas en las que habían participado centros de pensamiento de Latinoamérica.

Posteriormente se preseleccionaron estas experiencias a partir de los cinco criterios definidos en el documento del proyecto: (i) que fuera una experiencia en la que intervinieran varios actores, es decir, que se conformara algún tipo de coalición para la labor de incidencia; (ii) que la labor de incidencia se desarrollara a nivel de políticas públicas en el Órgano Ejecutivo o para la aprobación o modificación de una ley en el Órgano Legislativo; (iii) que fuera una experiencia innovadora en términos de temática y metodología; (iv) que hubiera producido algunos resultados, al menos parciales, en torno al logro de sus objetivos; y (v) que fuera reciente, entendiendo por ello que se hubiera producido en los últimos cinco años (Fundaungo, 2013).

Esto permitió identificar un grupo reducido de experiencias susceptibles de ser analizadas en el marco de este proyecto. El siguiente paso consistió en explorar el interés de los centros de pensamiento involucrados en estas experiencias para participar en el proyecto. De esta manera, se invitó a Asies de Guatemala y Fundar de México, quienes aceptaron participar. Adicionalmente, se seleccionó una experiencia de El Salvador en la que había participado Fundaungo de forma conjunta con otras organizaciones. Es así como se seleccionaron las tres experiencias a ser analizadas en el marco de este proyecto y sus equipos de investigadores quedaron conformados de la siguiente manera:

- (a) La propuesta de ley de Partidos Políticos en El Salvador, Manuel Ortega Hegg;
- (b) La Gran Campaña Nacional por la Educación en Guatemala, Floridalma Meza Palma y Samuel Fadul; y
- (c) El programa Subsidios al Campo en México, Regina Ganem.

Para recopilar información en campo se recurrió a una revisión documental y la realización de entrevistas; actividades que se realizaron entre finales de 2013 y junio de 2014. Un primer borrador de los estudios fue presentado en un seminario interno con los investigadores en San Salvador, el 28 de mayo de 2014, y se tuvieron comentarios de especialistas en el tema de incidencia o participantes de los proyectos. Ellos fueron: German Rivera, investigador asociado de Fundaungo; y Alicia Miranda, coordinadora del Programa de Gobernabilidad Democrática de Fundaungo al caso de El Salvador; Roberto Moreno, ex rector de la Universidad Del Valle en Guatemala (vía Skype) al caso de Guatemala; y Miguel Pulido, director de Fundar, de forma presencial al caso de México. Además, los comentarios sobre las tres experiencias los llevó a cabo Natalia Aquilino, directora del Programa de Incidencia, Monitoreo y Evaluación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec) - vía Skype.

Fundaungo organizó el 13 de septiembre de 2014 la presentación de los tres estudios, para lo cual se contó con la presencia de sus autores: Manuel Ortega Hegg, Floralma Meza Palma y Samuel Fadul, y Regina Ganem. En este foro, los comentarios los hicieron Antonio Romero, oficial de programa del IDRC (vía Skype); y de manera presencial: Andrea Ordoñez, consultora ecuatoriana; y Natalia Aquilino, directora del Programa de Incidencia, Monitoreo y Evaluación del Cippec.

Un aspecto a destacar es que en la metodología definida, no se trata de un estudio externo al trabajo realizado por los centros de pensamiento en las tres experiencias analizadas; sino más bien que se invitó a investigadores de las organizaciones para sistematizar la experiencia, de manera que fuera parte de un proceso de aprendizaje de las mismas organizaciones.

Por último, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Iniciativa Think Tank por el apoyo para el desarrollo de esta investigación y su publicación. En este cuaderno No. 2, de la colección: “Explorando la relación entre investigación e incidencia en políticas públicas”, se presenta el caso de la propuesta de La Gran Campaña Nacional por la Educación en Guatemala, escrito por Floralma Meza Palma y Samuel Fadul. Esperamos que sea una obra de consulta para los académicos, funcionarios gubernamentales, agencias de cooperación y organizaciones de la sociedad civil interesados en conocer experiencias innovadoras multiactor de incidencia en las políticas públicas.

San Salvador, mayo de 2015

Ricardo Córdova

Director Ejecutivo

Fundaungo

Introducción

La sistematización de una experiencia permite la reconstrucción, en orden lógico, de un proceso, acciones y conocimientos, que pueden ser compartidos con otros. La sistematización del trabajo de la “Gran Campaña Nacional por la Educación” (Gcnpe) surge de la invitación de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo) para que esta experiencia de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asies) se presente en el marco del proyecto: “Experiencias de Incidencia en Políticas Públicas: Una aproximación a la configuración de actores participantes”.

Para los efectos de este estudio se entenderá en el caso de la Gcnpe que su incidencia es en las políticas educativas, tratando de influir en quienes toman decisiones sobre dicha política, identificando a los actores principales, haciendo propuestas y definiendo estrategias.

El objetivo fundamental que aglutinó a diversas instituciones y organizaciones en una coalición denominada “Gran Campaña Nacional por la Educación” fue demandar a las autoridades responsables del Estado el incremento sustancial del presupuesto del Ministerio de Educación, de tal forma que dichos recursos permitieran el mejoramiento de la calidad y el aumento de la cobertura del proceso educativo en todos los niveles.

Desde su inicio las instituciones participantes compartieron el principio de que la calidad de la educación es esencial para el porvenir y la construcción del futuro, para brindar a todas las personas la oportunidad de una vida productiva, digna y más humana, llena de fe y esperanza y que, constituye la mejor inversión en cuanto a la promoción social.

La Gcnpe es un movimiento con visión de largo plazo, que se propuso realizar sus funciones hasta que se alcancen las metas de universalización de la educación preprimaria, primaria y media con calidad, equidad y pertinencia. Inició en 1999, con 15 organizaciones; para el 2002 estaba conformada por 79 organizaciones e instituciones nacionales e internacionales de amplia representatividad; en 2004 eran 84 instituciones y a la fecha son 70, entre ellas: universidades, iglesias, medios de comunicación, organizaciones indígenas, centros educativos y de investigación, fundaciones, organizaciones empresariales y organizaciones de derechos humanos. Instituciones y organizaciones con diversos intereses, pero con un objetivo común: “Mayor y mejor educación para Guatemala”.

Más que una acción, ha sido un proceso que ha permitido la acumulación y la consolidación del movimiento y la adquisición de mayor capacidad para el análisis, negociación, investigación, hacer propuestas, manejo de información y un mayor conocimiento metodológico sobre incidencia política.

El proceso de incidencia se ha ido logrando a través de la construcción de alianzas estratégicas y la relación permanente con la sociedad y las autoridades gubernamentales. Además, hay factores externos e internos que han contribuido a lograr la incidencia, entre los que se pueden mencionar:

- a) **Externos.** La apertura democrática que se dio en el país a finales de la década de los 90, la demanda de la equidad social, económica y cultural a raíz de la firma de los Acuerdos de Paz, comunicación con los principales tomadores de decisiones del organismo Ejecutivo y del organismo Legislativo, mayor acceso a los medios de comunicación social y a la información.
- b) **Internos.** La disposición de interactuar con el Gobierno, disposición de construir y fortalecer nuevas alianzas, visualización de la incidencia dentro de una estrategia global de transformación de largo plazo, claridad sobre el propósito compartido por la coalición, el conocimiento sobre la institucionalidad y estructura legal del país, conocimiento del contexto político, el manejo de información y la capacidad de investigación, acuerdos claros entre las instituciones que impulsan la iniciativa de incidencia y su disponibilidad en la búsqueda de recursos financieros, el trabajo ad-honorem de especialistas de las diferentes instituciones y el apoyo permanente de Asies que fue la impulsora de la Gcnpe.

Para un mayor conocimiento del trabajo y resultados de la Gcnpe, en este documento se presentan los antecedentes, preparación, desarrollo y lecciones del trabajo realizado por más de 14 años, el cual se estructura en seis apartados: En el primero se presentan el contexto y los antecedentes de la experiencia. En el segundo se expone la metodología y se desarrolla el marco conceptual de la sistematización y los pasos del proceso de sistematización. En el tercero se caracteriza la coalición y sus antecedentes. En el cuarto se desarrolla la sistematización de la experiencia, se hace una presentación en relación al proceso y criterios de selección de la experiencia, área geográfica, el eje central de la sistematización, hitos principales desde su inicio hasta la fecha, estrategias de incidencia, resultados directos e indirectos, aspectos que facilitaron y dificultaron la incidencia (endógenos y exógenos), la sostenibilidad del proceso y lecciones aprendidas que en el futuro puedan ser replicadas para procesos de incidencia en políticas públicas. El quinto contiene la bibliografía y en el sexto se adjuntan los anexos: guía de entrevista, lista de entrevistados, lista de miembros de la Gcnpe, cuadro del comportamiento del presupuesto de educación en los últimos 10

años y dos cartas de opinión: una del Rector de la Universidad del Valle de Guatemala, Licenciado Roberto Moreno Godoy; y la otra, de la Ex Ministra de Educación, licenciada Ana Ordóñez de Molina.

Se considera que la sistematización presentada constituye una fuente de referencia para aquellas instituciones y sectores involucrados en diversos y complejos procesos de diálogo y negociación para la incidencia en políticas públicas. Se agradece a todos aquellos actores que, durante el proceso, contribuyeron con sus aportes a la reconstrucción sistemática de la experiencia de la Gcnpe.

I. Contexto y antecedentes de la experiencia

En Guatemala varios hechos históricos caracterizan la década 1990-1999, con tres mandatos presidenciales; en su inicio, se manifiestan los esfuerzos para lograr la paz; luego, la reanudación de las negociaciones para la firma consecutiva de varios Acuerdos de Paz, en cuyo contenido destaca, entre otros, las necesidades educativas del país; y finalmente, la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera el 29 de diciembre de 1996, que dio fin a un conflicto armado interno, que se remonta a la década de los años sesenta.

Dichos acuerdos dieron vida a la Comisión Paritaria de Reforma Educativa, quien tuvo bajo su responsabilidad, en 1998, la elaboración del “Diseño de Reforma Educativa”, vigente hasta la fecha.

El Plan Nacional de Acción de Educación para Todos, en uno de sus lineamientos estratégicos, propuso el incremento de los recursos financieros destinados a la educación básica, utilizando las fuentes gubernamentales, no gubernamentales e internacionales. A partir de 1997, dentro de los compromisos de los Acuerdos de Paz, la meta planteada era alcanzar en educación para el año 2000, el 2.5 % de participación del gasto en educación en el PIB, ya que únicamente se contaba con el 1.6 %.

En este mismo contexto, el Ministerio de Educación (Mineduc) impulsó nueve políticas para dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz. Las principales fueron las de ampliación de cobertura y la de participación comunitaria, cuyo instrumento fue el Programa de Autogestión Educativa (Pronade).

En igual manera, se empieza a plantear una política de calidad cuyos objetivos eran la excelencia educativa con equidad y pertinencia sociocultural, la que se viabilizó a través del diseño curricular, que dejó como resultado el macro-curriculum de la educación primaria. Sin embargo, aun cuando los fondos asignados a la educación primaria en el período 1990-1999 fueron mayores cada año, las metas propuestas no se alcanzaron totalmente.

El panorama de la situación educativa de Guatemala en el decenio 1990-1999, previo a la creación del movimiento ciudadano conocido como la Gcnpe, se encontraba con brechas sumamente preocupantes, como se detalla a continuación.

La cobertura, a finales de 1998, en educación pre-primaria (5 y 6 años de edad) era del 37.4 %. Este indicador mostraba que la capacidad del sistema para expandir la asistencia y las actividades de desarrollo de la primera infancia era aún limitada, particularmente en el área rural, donde por cada 100 niños sólo se atendían 31³.

En el caso de la educación bilingüe intercultural, la atención en ese mismo año, fue escasamente de un 5.6 % a nivel nacional, a pesar de contar con una población maya-hablante arriba del 46 %⁴.

En el caso de la educación primaria, en 1998 la tasa bruta alcanzó el 94.2 %; mientras que, la tasa neta de cobertura fue equivalente al 84.1 %. Este avance se debió en gran parte a la variedad de medidas y acciones implementadas tanto por el Estado como por iniciativas de sociedad civil con el apoyo de la cooperación internacional⁵.

En el caso del ciclo básico (13-15 años) la cobertura en el año 1998 alcanzó el 25 % y en el ciclo diversificado (16 y 18 años) apenas se lograba cubrir al 14 % de dicha población⁶.

Un informe de este período destacaba que “en Guatemala, hace falta la movilización de ciudadanos organizados que puedan influenciar las decisiones de asignación de recursos y las políticas educativas del gobierno...” (Usaid, 2004: 2)⁷. En ese mismo análisis se reconoce que estaba surgiendo un interés y compromiso por reformar la educación entre las autoridades gubernamentales, las organizaciones de sociedad civil y los líderes de opinión.

El Informe nacional “El Desarrollo de la Educación en el Siglo XXI” (Mineduc, 2004: 14), presentado por el Ministerio de Educación⁸, al final de un breve análisis del período 1996-1999, hace ver que las organizaciones de la sociedad civil fortalecieron la demanda por mayor financiamiento para la educación y, las dedicadas a educación emprendieron la búsqueda de reconocimiento estatal para las innovaciones que estaban desarrollando.

³ Mineduc/Diplan, Anuario Estadístico año 1998, Guatemala.

⁴ Ídem.

⁵ Ídem.

⁶ Ídem.

⁷ Usaid, Mayor Acceso, Calidad e Igualdad Educativa en Guatemala, Perfiles educativos de América Latina y El Caribe 1999-2004. Guatemala 2004, pág. 2.

⁸ Mineduc, Informe Nacional República de Guatemala, El Desarrollo de la Educación en el Siglo XXI, Guatemala, julio del 2004, pág. 14.

II. Metodología

Precisamente al final de dicho período, con la preocupación de abordar urgentemente las enormes brechas educativas, tanto cuantitativas como cualitativas, es cuando surge la iniciativa de promover la articulación de un grupo de organizaciones de sociedad civil y de diversos sectores en un movimiento que se denominó Gran Campaña Nacional por la Educación. Al hablar de sistematización de experiencias, especialmente de aquellas referidas al desarrollo local, vale la pena acercarse a la bibliografía que han aportado importantes estudios y proyectos internacionales, especialmente en América Latina⁹.

Existen muchas definiciones del concepto de sistematización. A manera de referencia a continuación se presentan dos definiciones:

“Un proceso de reflexión que pretende ordenar u organizar lo que ha sido la marcha, los procesos, los resultados de un proyecto, buscando en tal dinámica las dimensiones que pueden explicar el curso que asumió el trabajo realizado.”¹⁰

⁹ Chávez Tafur, Jorge. Aprender de la experiencia. Una metodología para la sistematización. Fundación Ilea y Asociación ETC Andes. Lima, 2006; Coppens, Federico; Van de Velde, Hernán. Sistematización texto de experiencia y de consulta. Programa de especialización en “Gestión del desarrollo comunitario”. CURN/Cicap Nicaragua, octubre 2005; De Souza, Joao Francisco. Sistematización: un instrumento pedagógico en los proyectos de desarrollo sustentable. Centro de Educación de la Universidad Federal de Pernambuco. Brasil, 1997; Diez, Alejandro. Guía metodológica para la sistematización de experiencias. Secretariado Rural. Lima, 2001; Escuela para el Desarrollo. La sistematización como herramienta para el desarrollo de la memoria organizacional. Lecturas de Apoyo. Lima, marzo 2004. Escuela para el Desarrollo; Villavicencio, Rosa. Módulo “Proceso de fortalecimiento de capacidades en sistematización participativa de experiencias”, GTZ. Lima, 2008; Módulo “Sistematización de experiencias”. Material de capacitación elaborado para la Asociación de Desarrollo Social Lestonnac. Marzo 2007; Módulo “Sistematización de experiencias”. Material de capacitación elaborado para Propoli, Lima, mayo 2007; Eyzaguirre, Marlen (Alboan); Urrutia, Gorka (Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe); Askunze, Carlos (Hegoa). La sistematización, una nueva mirada a nuestras prácticas. Guía para la sistematización de experiencias de transformación social. Bilbao, mayo 2004; FAO. Guía metodológica de sistematización. Programa especial para la Seguridad Alimentaria PESA en Centroamérica – FAO. Honduras, noviembre 2004; Álvarez Xiomara, Arrieta Lilibeth, Cañizales Odalis, Flores Irama y Silva Juan. Método de Sistematización de Experiencias, AIU, Universidad en Línea, Estudios Universitarios a Distancia, <http://www.slideshare.net>

¹⁰ Algunas categorías de análisis para la sistematización. Sergio Martinic, CIDE-Flacso, Santiago, Chile, 1984.

La siguiente señala que:

“La sistematización es aquella interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre sí, y por qué lo han hecho de ese modo.”¹¹

A partir de las definiciones y tomando en cuenta el propósito de analizar la experiencia de la Gcnpe, es preciso preguntarse ¿qué criterios utilizar para identificar una innovación relevante que deba ser sistematizada?

El éxito de una experiencia. Cuando se tiene evidencia de que una experiencia ha sido exitosa en alcanzar los objetivos o resolver los problemas que se proponía, en muchas ocasiones se convierte en “modelo” a imitar, por lo que se quisiera tener el suficiente conocimiento para poder replicarlo en las mejores condiciones.

El fracaso en una experiencia. En otras ocasiones, la motivación nace de una experiencia especialmente negativa, que se convierte en un “modelo” de lo que no se debe hacer. El conocimiento de este tipo de experiencia es especialmente importante como una señal de alerta que ayude a prevenir a los gestores de otros proyectos para que no se cometan los mismos errores.

2.1. Pasos del proceso de sistematización de la experiencia

La mayoría de teorías de la sistematización sugieren similares pasos a seguir durante el proceso de reconstrucción de las experiencias¹². Para la presente sistematización se desarrollaron los pasos metodológicos siguientes:

¹¹ Jara, Oscar. Para sistematizar experiencias. Alforja. San José, Costa Rica, 1998.

¹² Al respecto hay una inmensa variedad de bibliografía. A manera de referencia se pueden consultar las siguientes fuentes: Barnechea García, María Mercedes; y Morgan Tirado, María de la Luz. El conocimiento desde la práctica y una propuesta de método de sistematización de experiencias. PUCP, Perú, 2007. Cooperación Técnica Alemana GTZ. Manual de Sistematización, El Salvador. 2007; Coppens, F., Van De Velde, H. Sistematización, texto de referencia y de consulta. Nicaragua, octubre, 2005; Diplomado Regional en Microempresa, una experiencia exitosa. Estudio de evaluación, medición de impacto y sistematización de la experiencia, Consultoría desarrollada por Funde El Salvador, mayo, CRS/SV-Funde (2001); De Sousa, João Francisco; Sistematización: Un instrumento pedagógico en los proyectos de desarrollo sustentable. Universidad Federal de Pernambuco, Brasil, s/f; Dimensión Educativa (1996); Sistematización de experiencias- búsquedas recientes. Santafé de Bogotá, Dimensión Educativa (Aportes; 44); Ferreira, Sebastiao M. – Canepa, Claudia. Impulso de experiencias innovadoras, guía metodológica, El Salvador, Noviembre, 2007; Francke, M. – Morgan, María de la Luz. La Sistematización: Apuesta por la generación de conocimientos a partir de las experiencias de promoción. Perú, 1995; Hleap J. Sistematización de una experiencia de educación

- Primer paso: conformación del equipo de sistematización

Para la conformación del equipo se establecieron criterios según la experiencia del personal en el desarrollo de procesos de sistematización, conocimiento de la trayectoria de la Gcnpe, de la situación de la educación en Guatemala y de las políticas educativas, la dinámica de incidencia en políticas públicas y con reconocido liderazgo en los diferentes sectores de la sociedad. Los integrantes del equipo son investigadores de Asies.

- Segundo paso: selección de la experiencia a sistematizar

El procedimiento de identificación de la experiencia, supuso un intercambio de ideas entre directivos de Fundaungo y directivos de Asies, entidad que ha fungido como unidad técnica de la Gcnpe.

En la perspectiva de la incidencia política, un criterio clave fue el potencial que ha tenido la experiencia para generar insumos con diversos actores sociales que actúan en el campo específico de la política educativa en Guatemala. Más adelante en el numeral 4.1 se señalan los principales criterios que condujeron a la selección de la experiencia de la Gcnpe en Guatemala.

- Tercer paso: la definición de los hitos de la experiencia

En este paso, el equipo de sistematización, con informantes calificados previamente definidos (promotores iniciales del movimiento), recuperaron la información y las apreciaciones que tienen sobre la trayectoria de la experiencia, desde su momento inicial hasta su situación actual, incluyendo el camino recorrido entre estos dos momentos y los factores de contexto.

Esto permitió, en la parte de sistematización de la experiencia incorporar la secuencia cronológica de los hechos (a manera de hitos), que definen la experiencia como tal.

- Cuarto paso: la definición del eje de la sistematización

El ejercicio de sistematización avanzó con la definición de eje o foco central de la experiencia. Esto permitió delimitar los aspectos específicos de la experiencia seleccionada, sobre los cuales se concentra la sistematización, tomando en cuenta que el foco central surge por parte de una coalición de actores de diversas instituciones. En otras palabras, constituyó el elemento central que guía el análisis crítico de la experiencia. Para determinar

popular. Escuela de Villarrica, Cali. U. de Valle, 1995; Jara, O. Para sistematizar experiencias. San José, Alforja, 1994; Pakman, M. Construcciones de la experiencia humana Vol. 1. Barcelona, Gedisa; Palma, Diego. La sistematización como estrategia de conocimiento en la educación popular. El estado de la cuestión en América Latina, Ceaal, Santiago, 1992.

el eje de sistematización se partió de preguntas claves tales como: ¿Cuál era el problema que preocupaba al grupo de instituciones relacionado con el proceso educativo en el país? ¿Cuál era el asunto que más les preocupaba?

- Quinto paso: la identificación de los actores involucrados en la experiencia

Antes de seguir adelante era necesario saber quiénes debían participar como informantes en este ejercicio de sistematización. Para ello, de acuerdo a la información histórica disponible de la experiencia, se elaboró un listado de actores, tomando en cuenta el criterio de las “perspectivas múltiples”, con el fin de poder contar con la participación activa de representantes de todos aquellos sectores que habían cumplido un papel significativo en la experiencia, en forma directa o indirecta.

De este análisis se identificaron tres grupos de actores: a) Promotores del movimiento (académicos, empresarios, cooperativas, iglesias, fundaciones, y otros, preocupados por el tema educativo); b) Medios de Comunicación Social; y c) Autoridades del Ministerio de Educación (Sector Público).

- Sexto paso: recopilación, ordenamiento y análisis de la información y documentación disponibles

Paralelo al trabajo de reconstrucción de la experiencia, de acuerdo a la información obtenida directamente de sus actores, se efectuó una recopilación de la información y documentación existente de fuentes primarias sobre la experiencia seleccionada. Seguidamente se analizó la información relevante, la cual ayudó a complementar el panorama que se había reconstruido sobre los hitos del proceso, facilitando así el paso siguiente de formulación de preguntas de trabajo.

- Séptimo paso: formulación de preguntas o hipótesis de trabajo

Una vez que se definió el eje de sistematización y se hizo la recopilación, ordenamiento de la información y documentación disponibles, el equipo ya contaba con los insumos necesarios para formular las preguntas que guiarían el trabajo de campo (entrevistas con actores directos de la experiencia). Las preguntas permitieron profundizar el análisis y orientar la guía de entrevistas. También fueron útiles para ordenar la información que se generó en estas actividades, de tal forma que pudiera ser analizada.

Las preguntas que orientaron el trabajo fueron:

- a) ¿De qué preocupación o problemática surge la Gcnpe?

- b) ¿Tipo de organización y representación?
- c) ¿Cuál es el objetivo que se propusieron?
- d) ¿Estrategia utilizada y grado de efectividad para la incidencia? ¿En qué se tuvo éxito y en dónde o en qué estuvo la clave?
- e) ¿Cuáles estrategias no fueron adecuadas? ¿En qué se falló y por qué? ¿Principales obstáculos del contexto?
- f) ¿Principales logros en materia de incidencia política?

- Octavo paso: organización y realización del programa de entrevistas

Una vez que el equipo de sistematización logró contar con una primera visión del proceso, el siguiente paso consistió en volver a la realidad, al contexto en el cual se desarrolló la experiencia, con los actores directos, con el fin de consolidar o validar la primera reconstrucción del proceso, incluyendo lecciones que se derivaron de la misma.

Para ello, el equipo de sistematización efectuó una reunión en la cual elaboró y aprobó los instrumentos y cronograma para la realización de entrevistas individuales con actores directos de la experiencia. Seguidamente, durante el período comprendido del 3 al 14 de febrero del 2014, se efectuaron 16 entrevistas individuales.

- Noveno paso: ordenamiento y análisis de la información recolectada

La información proveniente de las entrevistas efectuadas con actores directos de la experiencia, se organizó para identificar los temas y aspectos centrales que deberían ser abordados en el siguiente paso. La organización de la información recolectada se ajustó a las preguntas de trabajo definidas en la herramienta de recolección de datos y a la metodología que el equipo de sistematización decidió utilizar, para facilitar su análisis posterior.

Al contar con la información ordenada, se procedió a su análisis, con el fin de consolidar la reconstrucción de la experiencia, lo cual implicó no sólo la descripción de cada una de las etapas de la experiencia, sino también reflexionar en torno a cada una de ellas, la validez de las estrategias, sus resultados, lecciones aprendidas y recomendaciones para mejorar el trabajo de la Gcnpe.

- Décimo paso: reunión de retroalimentación

En el momento que se contó con un registro de diversas perspectivas sobre la experiencia, proveniente de actores de los tres grupos inicialmente seleccionados, y un primer análisis crítico de la información, el equipo de sistematización realizó una reunión para presentar y validar con un grupo representativo de dichos actores, el informe de investigación que

contenía la experiencia de desarrollo, hallazgos, lecciones de aprendizajes, conclusiones y posibles recomendaciones.

Durante este evento, se contó con valiosos aportes de los participantes, los cuales sirvieron para concluir el trabajo contenido en el presente documento de sistematización de la experiencia de la Gcnpe en Guatemala.

- Décimo primer paso: la redacción del informe de sistematización

Una vez definidos los acuerdos, y también los posibles disensos, sobre los diferentes hechos y momentos de la experiencia sistematizada, recogidos durante la reunión de retroalimentación, el equipo de sistematización se dedicó a la redacción del informe de reconstrucción de la experiencia.

2.2. Procesos y criterios de selección de la experiencia

De acuerdo al planteamiento del Proyecto de Incidencia en Políticas Públicas promovido por Fundaungo¹³, en el caso de Guatemala se seleccionó la experiencia de la Gran Campaña Nacional por la Educación, tomando como referencia cinco criterios básicos:

- a) Que intervienen varios actores, es decir que se conforma algún tipo de coalición para la labor de incidencia;
- b) Que la labor de incidencia se desarrolle a nivel de políticas públicas en el Órgano Ejecutivo o para la aprobación o modificación de leyes en el Órgano Legislativo;
- c) Que sean consideradas experiencias innovadoras en términos de temáticas y metodologías;
- d) Que hayan producido algunos resultados, al menos parciales, en torno al logro de objetivos; y
- e) Que fueran recientes, en el sentido que se hubieran desarrollado en los últimos cinco años.

2.3. Área geográfica

La experiencia desarrollada durante 15 años por el movimiento ciudadano denominado Gcnpe, que alcanzó a integrar en un periodo de seis años a un conjunto de 84 organizaciones de la sociedad civil¹⁴ (actualmente son 71), con sede en la ciudad capital de Guatemala, lleva a cabo diversas intervenciones relacionadas con el proceso educativo a nivel nacional.

¹³ Fundaungo. Proyecto: Experiencias de Incidencia en Políticas públicas, una aproximación a la configuración de Actores participantes. El Salvador, septiembre de 2013.

¹⁴ Ver en anexo, listado inicial y actual, de organizaciones integrantes de la Gcnpe.

III. La coalición

3.1. Antecedentes

Antes y durante el proceso de organización de la Gcnpe se suscitaron importantes acontecimientos que vale la pena destacar con el fin de lograr una mejor interpretación de la experiencia: La firma de los Acuerdos de Paz, de donde se deriva la formulación del Diseño de Reforma Educativa; los cambios de gobierno que dieron lugar a nuevas administraciones en el sector educativo, las cuales, en su mayoría, fueron receptivas al trabajo que estaba haciendo la Gcnpe y lo apoyaron y adoptaron las recomendaciones y propuestas derivadas de las auditorías sociales y resultados de investigaciones.

La Gcnpe surge a raíz de un incipiente inicio del proceso de reforma educativa derivado de los Acuerdos de Paz; el surgimiento de la política de incremento de la cobertura y la implementación del Pronade; la descentralización del sistema educativo y, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), tomando en cuenta que dichos objetivos hacen un señalamiento concreto a la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación.

En ese contexto, en Guatemala, la Gcnpe, como ya se indicó con anterioridad, surgió en el año 1999 a instancias de Asies, quien preocupada por la situación de poca cobertura, calidad y la falta de presupuesto para el sistema educativo, compartió dicha preocupación con directivos de otras instituciones (Universidad estatal de San Carlos de Guatemala, Universidades privadas Rafael Landívar y del Valle de Guatemala, Confederación de Cooperativas -Confecoop-, Instituto Santiago, Asociación Fe y Alegría, medios de comunicación social como El Periódico y Prensa Libre, la organización Madres Angustiadas y el Comité Nacional de Alfabetización) y planteó la necesidad de realizar una acción de alto impacto para obtener el aumento del presupuesto en educación, para lograr aumentar la cobertura de los diferentes niveles educativos y el mejoramiento de la calidad de la educación en el país. Con el apoyo de algunos expertos en la materia, las instituciones mencionadas se constituyeron en el Grupo Promotor que después de diversas reuniones realizadas cada ocho días, durante aproximadamente dos meses, determinaron la estrategia a seguir.

Una de las primeras acciones fue convocar a diversas organizaciones e instituciones nacionales e internacionales a conformar un movimiento que para el 2000 sumaba 79 organizaciones de amplia representatividad, entre ellas: universidades, iglesias, medios de comunicación, organizaciones indígenas, centros educativos y de investigación, fundaciones, organizaciones empresariales y organizaciones civiles de derechos humanos, organizaciones con diversos intereses; pero con un objetivo común: *“Mayor y mejor educación para Guatemala”*, obteniéndose también la participación y apoyo de algunas instituciones internacionales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), Save the Children, la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ, actualmente GIZ), Fundación Konrad Adenauer (KAS) y la Organización de Estados Iberoamericanos, OEI).¹⁵

Es importante señalar que en Guatemala no existía una experiencia sobre la estrategia de incidencia planteada, cuya motivación fue obtener un mayor presupuesto para educación con el fin de que se pudiera ampliar la cobertura de los diferentes niveles educativos y mejorar la calidad de la educación (mayores detalles se describen en el apartado 4, numeral 4.1: Principales hitos de la experiencia).

3.2. Caracterización

Una de las principales características de la Gcnpe es que desde su inicio las instituciones que la integran compartieron el principio de que la calidad de la educación es: esencial para el porvenir y la construcción del futuro, para brindar a todas las personas la oportunidad de una vida productiva, digna y más humana, llena de fe y de esperanza y que constituye la mejor inversión en cuanto a la promoción social. En tal sentido, asumieron la calidad como: *“El poder contar con oportunidades formativas para que las personas puedan desarrollar sus potencialidades, a lo largo de cada etapa de su vida, e integrarse a la sociedad como ciudadanos plenos y felices...”*; como *“...un elemento medular de la educación que no sólo tiene repercusiones en lo que aprenden los alumnos, sino también en su manera de aprender y en los beneficios que obtienen de la instrucción que reciben...”* y que *“...La búsqueda de medios para lograr que los alumnos obtengan resultados escolares decorosos y adquieran valores y competencias que les permitan desempeñar un papel positivo en sus sociedades, es una cuestión de plena actualidad en las políticas de educación de la inmensa mayoría de los países”* (Unesco, 2005).

Los actores del proceso que fueron entrevistados, entre ellos la actual Ministra de Educación, evidenciaron consenso en lo referente al eje central que los convocó y los continúa motivando a involucrarse activamente en la profundización del tema educativo de Guatemala y la búsqueda conjunta de alternativas de solución al mismo.

¹⁵ Ver en anexo listados de organizaciones que integran la Gcnpe (inicial y actual).

También se obtuvo la opinión de uno de los rectores de las universidades en relación a qué le motivó a participar en la Gcnpe y su valoración sobre el proceso. Se cuenta con la opinión del actual Rector de la Universidad del Valle de Guatemala, quien desde un inicio ha estado involucrado con la Gcnpe, primero como Viceministro Técnico de Educación y posteriormente como Ministro de Educación. Por la importancia de su opinión se adjunta la carta como Anexo 4.

Además se logró la opinión de una de las Ex-Ministras de Educación sobre el proceso de la Gcnpe, especialmente lo concerniente a las acciones relacionadas con el presupuesto de educación. Se adjunta la carta como Anexo 5.

Es importante señalar que los integrantes de la Gcnpe tienen claro que hay una serie de factores asociados al incremento del presupuesto que pueden ser considerados como la finalidad o los objetivos para los cuales se solicita dicho incremento. En otras palabras, los recursos representarían el medio y, el incremento de la cobertura y el mejoramiento de la calidad harían referencia a los objetivos o resultados esperados.

En conclusión, desde el inicio los integrantes de la Gcnpe siempre tuvieron claro que la preocupación por la falta de recursos para el Mineduc representaba únicamente el medio y no el fin en sí mismo.

Cada institución que conforma la Gcnpe está convencida de que: *“La educación es vital para el desarrollo humano integral, que abarca el desarrollo económico, el progreso social, el perfeccionamiento y fortalecimiento de un Estado Democrático de Derecho”*. (Asies, Revista Momento, 2001).

La Gcnpe es un movimiento con visión de largo plazo, que se propuso realizar sus funciones hasta que se alcancen las metas de universalización de la educación Preprimaria, Primaria y Media con calidad, equidad y pertinencia.

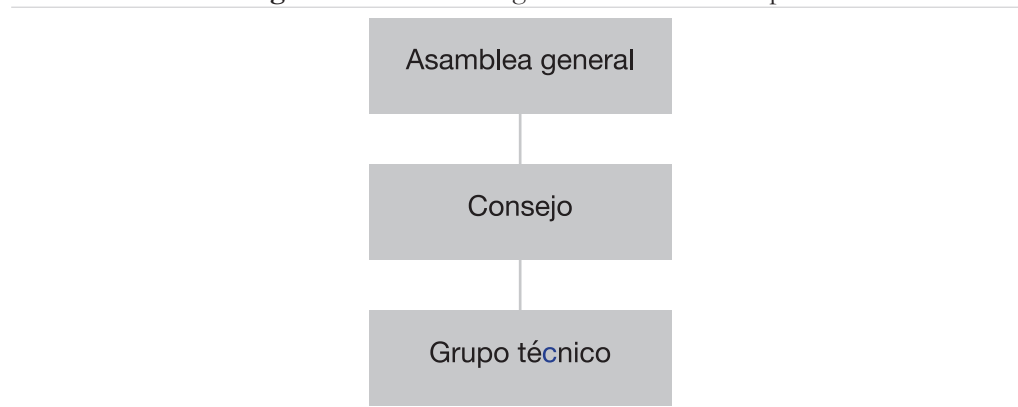
Para poder tener un funcionamiento adecuado la Gcnpe, desde su inicio, a finales del año 1999, **se estructuró de la forma siguiente:**

1. **La Asamblea General**, como órgano máximo, conformada por los delegados de la totalidad de las instituciones y organizaciones miembros, quienes toman las decisiones y aprueban el plan de trabajo y presupuesto anual. Se reúne en forma ordinaria dos veces al año.
2. **El Consejo**, integrado por los rectores de las Universidades participantes y un delegado de Asies, que tiene a su cargo la secretaría técnica y coordinación.

3. **El Grupo Técnico**, integrado por delegados de las universidades (algunos decanos y vicedecanos de las facultades de educación) y otras instituciones nombrados por la Asamblea de la Gcnpe, que cuenta con un coordinador designado y apoyado por Asies. Preparan el plan de trabajo y presupuesto anual, y dan seguimiento a todas las actividades de la Gcnpe en forma ad-honorem. Se reúnen ordinariamente dos veces al mes. Actualmente este grupo lo integran, además de delegados de las universidades mencionadas, los delegados de Empresarios por la Educación, Save the Children, Conferencia Episcopal de Guatemala, Fundación del Café (Funcafé) y Usaid. La estructura formalizada a través de un acuerdo en una de las asambleas de la Gcnpe y se explicita en dos publicaciones de Asies.¹⁶

La siguiente figura permite visualizar la estructura organizacional de la Gcnpe tal como ha operado desde su creación:

Figura 1. Estructura organizacional de la Gcnpe



Fuente: elaboración propia.

El *Grupo Técnico* ha constituido un importante soporte ejecutivo, mediante el cual se desarrollan las políticas y estrategias definidas por el Consejo de Rectores y sometidas a la aprobación de la Asamblea. En esta instancia se han definido los planes de trabajo, así como los proyectos a ejecutar en línea directa con los objetivos de la Gcnpe. Asimismo, el Grupo Técnico ha tenido a su cargo la planificación y seguimiento de nueve encuestas de auditoría social efectuadas a los proyectos de apoyo y las otras áreas descritas con anterioridad en escuelas del Ministerio de Educación; las investigaciones de factores asociados al aprendizaje; investigaciones sobre educación bilingüe, formación docente, políticas educativas, gestión y evaluación del sistema educativo, entre otras, incluyendo la selección de consultores específicos cuando ha sido necesario. También ha estado bajo su

¹⁶ Asies. “Motivos de una Gran Campaña por la Educación”, *Revista Momentos* No. 11, 2001, y *Trifoliar* “Gran Campaña Nacional por la Educación: Origen, Objetivos, Programas que Ejecuta, Organización y Cómo Integrarse (s/f)”.

responsabilidad la preparación participativa y presentación de propuestas encaminadas a la búsqueda de solución a las debilidades derivadas, tanto de la auditoría social, como de las investigaciones efectuadas. Proceso en el que siempre se ha contado con la coordinación y cooperación de Asies.

En cuanto al financiamiento de la Gcnpe, una de las funciones del Grupo Técnico ha sido la consecución de financiamiento para la ejecución de los planes anuales y sus correspondientes actividades. En este aspecto se destaca la cooperación de la Fundación Konrad Adenauer, Usaid, Unicef, Save the Children, GIZ, así como las donaciones de las instituciones afiliadas a la Gran Campaña Nacional por la Educación.

Los objetivos que se propuso la Gcnpe para el desarrollo de sus actividades fueron los siguientes:

Objetivo General:

- Incidir en la formulación de las políticas educativas con visión de largo plazo.

Objetivos específicos:

- Lograr aumentos sustantivos y sostenidos del porcentaje del PIB destinado al Mineduc, hasta alcanzar el 7 % de acuerdo a la Ley de Educación Nacional o al menos el mínimo recomendado por Unesco, que es del 6 %¹⁷.
- Verificar que se aumente progresivamente la cobertura educativa con mayor calidad, pertinencia y equidad, en los diferentes niveles del sistema educativo.
- Formular propuestas para que se logre alcanzar mayores y mejores niveles de instrucción y formación que se reflejen en desarrollo humano, competitividad y crecimiento económico para todos los ciudadanos de Guatemala (universalización de la educación Preprimaria, Primaria y Media).

Tomando en cuenta las actividades y radio de acción que desde su inicio fue asumiendo la Gcnpe, desde finales del año 2000 se ha contado con una persona remunerada como Secretaria Técnica de medio tiempo de la Gcnpe, que a su vez coordina al Comité Técnico. Es importante señalar que durante varios años se ha contado con financiamiento de la cooperación internacional para dicha remuneración y que de los coordinadores que han estado en este cargo, dos han sido Viceministros Técnicos de Educación y uno es la actual Ministra de Educación.

¹⁷ Unesco, Educación para Todos, el Imperativo de la Calidad, Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, Ediciones Unesco. París 2005.

IV. Sistematización de la experiencia

Tomando como referencia el concepto de eje central que se describió en el apartado 2, entendido como *el elemento central que guía el análisis crítico de la experiencia que se va a sistematizar*, la revisión, tanto de la documentación existente, así como los datos provenientes de las entrevistas efectuadas, coinciden en señalar que el factor o problema que origina la creación de la Gcnpe, directa y estratégicamente estuvo orientado a demandar de las autoridades responsables del Estado, *el incremento sustancial del presupuesto del Ministerio de Educación, de tal forma que dichos recursos permitieran el incremento requerido de la cobertura y calidad del proceso educativo*, tomando en cuenta que en ese momento (1999), el porcentaje del Producto Interno Bruto –PIB- dedicado a educación apenas alcanzaba el 1.7 %, correspondiente a 2,283 millones de Quetzales (aproximadamente \$ 294 millones de dólares); mientras que, en ese año Canadá alcanzaba el 7 %, y el promedio en América Latina era del 4.2 %.

Por consiguiente, este factor constituyó el eje central de la experiencia que motivó a las instituciones, organizaciones y sectores interesados a involucrarse en el trabajo de la Gcnpe.

4.1 Principales Hitos

Año 2001

En sintonía con dicho compromiso, en el año **2001**, coincidente con el inicio de un nuevo Gobierno y las acciones en las cuales se pretendía invertir los recursos estipulados en el presupuesto, la Gcnpe se dedicó al análisis de las políticas educativas que planteaba el Plan de Gobierno, se realizaron análisis de la marcha de la Reforma Educativa establecida en el *“Diseño de Reforma Educativa”* elaborado en 1999 por la Comisión Paritaria para la Reforma Educativa, establecida en los Acuerdos de Paz y de los programas de apoyo. Además, decide dar seguimiento a la solicitud de incremento del presupuesto y formula el primer documento *“La Educación, un Reto para Guatemala: Propuesta para el Incremento y Calidad del Gasto del Ministerio de Educación en el 2002, con Visión de Largo Plazo”*. El documento presenta un análisis de los fundamentos políticos, económicos y sociales, dentro del marco de la Constitución Política de la República y los Acuerdos de Paz, con el propósito de que las prioridades identificadas, sirvieran como elemento para incrementar la inversión y la calidad del gasto del Ministerio de Educación y respaldar la reforma educativa propuesta en cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Una de las principales motivaciones para llevar a cabo dicha propuesta consistió en considerar las prioridades del país en política social y económica, conforme el monto del Producto Interno Bruto (PIB) destinado a sectores necesitados. Guatemala se encontraba muy rezagada en cuanto a ese compromiso social ya que apenas asignaba el 1.7 % del PIB para educación, en comparación al promedio de América Latina del 4.2 %. La Unesco ya había recomendado que la asignación para educación debiera ser entre el 4 % y 6 % del PIB¹⁸.

El impacto de esta acción se vio reflejado en otras instituciones que hicieron procesos similares, entre ellas: “La Propuesta para el Financiamiento de la Educación en Guatemala con Énfasis en la Equidad Étnica y de Género”, que presentaron las Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala en el 2001.

La propuesta de la Gcnpe fue presentada en diversos foros a los diferentes sectores de la sociedad y entregada al Ministerio de Educación, a la Comisión de Finanzas y a la Comisión de Educación del Congreso de la República.

Año 2002

Todas las acciones anteriores contribuyeron a un leve aumento en el presupuesto de 2002, situación por la cual ese mismo año se hizo una recalendarización de la propuesta y se planteó que era necesario lograr una asignación de 4,404.6 millones de quetzales para el Ministerio de Educación en el 2003 y que alcanzara los 6,470.8 millones de quetzales en el 2005, que equivaldrían al 3.13 % del PIB. Este último monto se logró hasta el 2008, pero ya no representaba el 3.13 % del PIB, sino el 2.7 %.

En el 2003 se obtuvo un aumento sustantivo, pero no el solicitado, ya que únicamente se asignaron 3,471.7 millones de Quetzales para ese año. Durante los siguientes años se pudo corroborar que una mayor asignación de recursos financieros no eran suficientes para mejorar los índices de cobertura, disminuir la exclusión y mejorar la calidad educativa y, por lo tanto, no incidía en un aumento del nivel de vida de la población, especialmente de los escolares, de las mujeres, de los indígenas y los habitantes del área rural.

Por ello, la Gcnpe también encaminó acciones de seguimiento que pudieran contribuir a mejorar la calidad educativa, al considerar que, si bien es obligación del Estado fomentar la superación económica, social y cultural de la educación en el país; es muy importante y de beneficio social que instituciones y organizaciones de la sociedad se constituyan en fiscalizadores y supervisores de la inversión social, como lo planteaba la Comisión

¹⁸ Ídem.

Internacional en Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y El Caribe (Preal,1998).

Sobre esa base, en el año 2002, entre las instituciones que conforman la Gcnpe, surge la idea de monitorear el cumplimiento del compromiso que hiciera público el Ministerio de Educación a inicios del ciclo escolar a través de los medios de comunicación social de entregar: textos, útiles escolares, desayunos, almuerzos y la profesionalización de docentes en todo el país. Así surge la primera Auditoría Social en Educación, con excepción de la profesionalización docente (ya que la misma no se llevó a cabo como se tenía previsto) en 414 escuelas oficiales urbanas y rurales de 14 de los 22 departamentos que integran el país, a través de entrevistas a docentes, directores y padres de familia en situ, de las escuelas seleccionadas, para lo cual se capacitó a un grupo de entrevistadores y se contrató a especialistas para el proceso de sistematización de los datos y formulación final de los resultados.

Los resultados de dicha auditoría social fueron de impacto, en primer lugar porque era la primera vez que se realizaba en el país; y en segundo lugar, porque sirvieron de base para que muchos ciudadanos e instituciones se interesaran en dar seguimiento a los resultados de la gestión educativa y en construir procesos de auditoría social, como un derecho ciudadano, que permite monitorear y evaluar la gestión de las autoridades y funcionarios responsables de la administración del Estado. De esta forma la experiencia de la Gcnpe ayudó a posicionar en el imaginario de la sociedad guatemalteca la importancia del hecho que la ciudadanía acompañe y monitoree los compromisos contraídos por el Estado con la sociedad.

Entre los principales hallazgos se pueden mencionar: a) en relación a los textos, a muchas escuelas no habían llegado, en otras los tenían guardados y unas si los estaban utilizando; b) los útiles tampoco habían llegado a todos los niños; y c) había un serio problema con la entrega de la alimentación escolar ya que en muchas escuelas no había llegado, en otras llegó con meses de retraso a lo que se debe agregar que prácticamente en ninguna daban almuerzos, en muy pocas desayuno y lo que proporcionaba la mayoría era una refacción (atol y galletas nutritivas). En este año este proceso estaba totalmente centralizado.

Año 2003

Con el propósito de continuar con la labor de incidencia en el mejoramiento del sistema educativo, las 74 instituciones que integraban la Gcnpe en el año **2003**, optaron por continuar el proceso de auditoría social de los programas de apoyo del Mineduc, como parte de sus actividades anuales y se planteó como objetivo principal: *“Contribuir con información que permita a los tomadores de decisiones mejorar la calidad, equidad, eficiencia, eficacia,*

efectividad y transparencia de la gestión del Estado; y, estimular la capacidad crítica de los ciudadanos y sus organizaciones, para demandar una administración pública transparente, ética y adecuada”.

Año 2004

A partir del **año 2004** a la fecha, los resultados de la auditoría social no solo se dieron a conocer al Mineduc, sino en otros ámbitos. Se inició así un proceso de socialización entre diferentes actores en el interior del país, dando lugar a una difusión descentralizada de los resultados para ser tomados en cuenta en contextos diferentes y significar un incentivo para la ejecución de procesos de auditoría social a niveles departamentales y locales. Durante ese año, además de las conclusiones, se enriqueció la auditoría con recomendaciones.

Con la finalidad de dar seguimiento al tema del presupuesto para educación, la Gcnpe elaboró la propuesta *“Análisis y Propuesta de Lineamientos para el Incremento y la Calidad del Gasto en el Ministerio de Educación, con Visión de Mediano Plazo y Proyección para el Período 2005-2007”*. En la propuesta se planteó que para el año 2004 el monto asignado de educación fuera de 6,470 millones de Quetzales (aproximadamente 830 millones de dólares), que equivaldrían al 3.13 % del PIB. Esto permitiría alcanzar en términos de la tasa bruta de cobertura del sector oficial, las metas siguientes: el 70 % en el nivel de Pre-Primaria, el 100 % en el nivel de Primaria, el 25 % en el nivel Básico y el 15 % en el nivel Diversificado. A pesar de que en la propuesta se hizo una proyección hasta el 2007, en el año 2004 no se obtuvo lo solicitado, el presupuesto asignado al Ministerio de Educación para ese año fue de 3,963 millones de Quetzales, que incluyó la transferencia de 700 millones de Quetzales para nuevas plazas de docentes (Gcnpe, 2004).

Es a partir de este año que también se dio mayor seguimiento a las acciones para mejorar la calidad de la educación con énfasis en la formación docente. Este énfasis nació a raíz del Diseño de Reforma Educativa (1998), en el cual se contempló la formación docente como parte del área de política de recursos humanos. Posteriormente, durante el segundo gobierno de la era de la construcción de la paz (2000-2004), la transformación de la formación docente ha estado presente en la agenda educativa impulsada por diversas organizaciones y sectores de la sociedad civil.

En esta línea, la Gcnpe contribuyó con sus investigaciones, foros y diálogos a la construcción de la propuesta de “Políticas de Formación Inicial, Actualización y Perfeccionamiento Docente”, elaborado por la Dra. Linda Asturias y la Licda. Floridalma Meza en el 2004.

Años 2005-2006

Durante los años **2005 y 2006** se continuó con la misma estrategia de darle seguimiento al presupuesto de educación, velando por la calidad educativa efectuando auditoría social.

Año 2007

En este año se hicieron dos cambios en la auditoría social: uno, relacionado con el contenido y otro, con la presentación. En cuanto al contenido se complementaron los datos obtenidos en campo con información de otras fuentes como la del Mineduc, Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría General de Planificación Nacional -Segeplan-. Se ampliaron los tópicos de auditoría, y además de los programas de apoyo se incluyeron: la capacitación de docentes, la supervisión, duración de la jornada de clases, inscripción y retención.

Asimismo, en los resultados de la auditoría social se presentó por primera vez un cuadro comparativo de resultados y recomendaciones de los últimos años para determinar avances y desafíos. De esta manera, en el *"Informe de Auditoría Social 2007"* fue posible contrastar y explicar algunos resultados de la auditoría a partir del análisis de las asignaciones presupuestarias con relación a los calendarios de ejecución y se pudo corroborar que si bien habían avances, los mismos eran muy pocos, ya que: a) no se cumplía con los 180 días de clase; b) la capacitación no llegó a todos los docentes; c) la supervisión continuaba siendo deficiente, y en algunas escuelas nunca llegó el supervisor durante todo el año; d) los índices de retención continuaban bajos, especialmente en el área rural; e) al comparar la inscripción con la deserción, se corroboró que esta última era muy alta, especialmente en primer grado de primaria; y f) en relación al presupuesto, éste continuaba siendo deficiente.

En cuanto a la presentación, el documento se enfocó en un número reducido de temas principales. De esta manera se logró mayor profundidad en el análisis de los mismos y lectura más amena de la publicación.

Se realizaron varios foros y diálogos relacionados con el tema de formación inicial docente, tomando en cuenta los cambios estructurales que sobre el mismo estaba haciendo el Ministerio de Educación, especialmente en el currículo de la carrera de Magisterio que venía del año 1944 sin ningún cambio y con la pretensión de trasladar su formación a nivel superior. Esto último no se logró por una oposición muy fuerte del movimiento sindical. Pero sí se registró un cambio sustancial en el currículo de la carrera de magisterio, y que la misma en lugar de tres años, tuviera una duración de cuatro a partir del 2008.

Año 2008

En este año ya se contaba con 84 instituciones y organizaciones miembros de la Gcnpe y se decidió auditar algunas acciones que continuaban siendo un desafío para lograr una educación de calidad en Guatemala, tales como: la participación comunitaria incluida en los programas de apoyo, la Educación Bilingüe Intercultural en relación a cobertura, la supervisión, duración de la jornada escolar y mobiliario y equipo. Pero por primera vez se introdujo la realización de tres sondeos previos, con una pequeña muestra, para que los resultados ayudaran a precisar algunos temas y enfoques de las encuestas.

Para la elaboración del Plan anual 2008, se determinaron cuatro ejes estratégicos:

- 1) **Medios de Comunicación Social** y se definieron las actividades siguientes: a) la difusión de los resultados de la auditoría en los medios de comunicación social; y b) el desarrollo de foros para el análisis y debate de tópicos prioritarios del sistema educativo.
- 2) **Grupos Técnicos Departamentales**¹⁹, para lo cual se llevó a cabo: a) procesos de inducción y capacitación de los grupos en cinco departamentos (San Marcos, Chiquimula, Quetzaltenango, Petén y Sololá) de los 22 que integran el país; b) cronograma de actividades; c) foros y discusiones; d) monitoreo y seguimiento; y e) cabildeo con diputados y alcaldes.
- 3) **Incidencia política**, a través de plenarias, foros de discusión y cabildeos con grupos y sectores tomadores de decisiones.
- 4) **Auditoría Social**.

Año 2009

A diferencia de los años anteriores, en este año el proceso de auditoría social se inició el 11 de febrero con un taller de tres días dedicado a la evaluación de los resultados de 2008 para planificar de mejor forma la auditoría de **2009**, con la participación de los miembros del Grupo Técnico de la Gcnpe. Para realizar el taller se contó con la participación del consultor Dr. Orazio Bellettini, a través de la cooperación de Usaid/Proyecto Diálogo para la Inversión Social-AED-.

En dicho taller se llegó a los siguientes acuerdos: a) la muestra ya no se haría en 500 escuelas, sino en 1,000 escuelas de primaria del sector oficial a nivel nacional, tanto del área urbana como del área rural, de acuerdo a la base de datos proporcionada por el Mineduc. El margen de confianza de la muestra fue de 95 % y el margen de error se estimó en 3.2 %; b) ampliar la observación directa de 20 % de años anteriores a 50 %; c) tomar en

¹⁹ Actualmente ya no funcionan.

cuenta la política de gratuidad de la educación implementada ese año por el Mineduc y la inversión por niño-a; d) La supervisión sería nuevamente objeto de auditoría, debido al seguimiento que se había hecho en años anteriores y se corroboró que los resultados no presentaban mayores variaciones debido a su no reestructuración de acuerdo a las necesidades del siglo XXI que precisan del alcance de la calidad educativa; y e) establecer si se capacitó a los docentes y en qué temas.

Conforme a lo anterior, se decidió auditar en ese año: la gratuidad de la educación; inversión por niño-a; participación comunitaria incluida en los programas de apoyo; educación bilingüe intercultural en relación a la cobertura; capacitación docente; supervisión; mobiliario y equipo.

Con base en la evaluación de resultados del 2008, en el Plan Operativo para el año 2009 **se concretaron tres Ejes Estratégicos que regirían el trabajo de la Gcnpe:**

- 1) **Investigación y análisis**, con el propósito de contar con elementos que permitan establecer si los recursos destinados a educación son utilizados con eficiencia y eficacia, estableciendo las acciones siguientes: a) continuar con la auditoría social; b) realizar grupos focales con actores claves, que permitan detectar opiniones y propuestas de estrategias de mejoramiento del sistema educativo; c) realizar foros que sirvieran de espacio para el debate y el análisis de temas prioritarios de la agenda educativa nacional; y d) preparar artículos sobre temas relacionados con la educación nacional para su eventual publicación.
- 2) **Incidencia Política**, para que los resultados de las actividades previstas en el eje de investigación y análisis tengan una utilidad práctica, a través de actividades orientadas a influir en actores tomadores de decisiones como: medios de comunicación social, comisiones del Congreso de la República vinculadas con educación, Ministerio de Educación, Ministerio de Finanzas, ONG, sector privado, municipalidades y otros. A partir de este año se inició un monitoreo en los medios de comunicación social.
- 3) **Sostenibilidad**, a través de la implementación de algunas actividades que permitan el fortalecimiento de la Gcnpe, esperando que más sectores se apropiaran de sus objetivos y se incorporaran, estableciendo las acciones siguientes: a) gestionar la ampliación y fortalecimiento de la Gcnpe; b) fortalecer la organización y funcionamiento de los grupos departamentales; y c) gestionar recursos de la cooperación internacional y de otros actores nacionales.

Lo anterior fue el principal motor para darle seguimiento al mejoramiento de la calidad educativa. En el mes de agosto 2009, la Gcnpe hizo una alianza estratégica conformada

por Asies, Preal, el Programa Estándares e Investigación Educativa de Juárez & Asociados-Usaid- y GTZ, quienes acordaron formular una propuesta que permitiera al Ministerio de Educación darle continuidad a la transformación de la formación inicial docente, que pudiera ser la base fundamental para que en las aulas se contara con docentes formados para responder a los desafíos del Siglo XXI. Esto incluía elevar el nivel de formación actual de CINE 3A a CINE 5B (pre-licenciatura) (Unesco, 1997)²⁰ y a su vez, facilitar el logro de un nivel académico de licenciatura. Dicha propuesta fue entregada al Mineduc en un Foro Público, como una contribución al país con el objetivo de:

- Poner el tema en discusión pública.
- Que la formación docente cobrara relevancia como una política educativa.
- Proporcionar a las autoridades educativas del país una propuesta estratégica de mediano y largo plazo para consolidar la transformación de la formación inicial docente.

Para ello se realizó un taller de un día en agosto de ese año, y se contó con la participación de delegados de las instituciones siguientes: Escuela de Formación de Profesores de Educación Media (Efpem) de la Universidad de San Carlos (USAC), Facultad de Educación de la Universidad del Valle de Guatemala (UVG), Facultad de Humanidades de la Universidad Mariano Gálvez (UMG), Facultad de Educación de la Universidad del Istmo (UNIS), Facultad de Humanidades e Instituto de Lingüística de la Universidad Rafael Landívar (URL), el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), Asies, PNUD, GTZ, Funcafé, la Gcnpe, Juárez & Asociados -Usaid-, Unicef, Empresarios por la Educación y consultores independientes.

El documento base de trabajo fue la propuesta de Juárez & Asociados-Usaid- *“Diseño del Sub-Sistema de Formación Inicial Docente”* que estaba a nivel de borrador de propuesta. Además se presentó un análisis jurídico de la formación inicial.

Con la propuesta terminada, se convocó al **Foro Público: “La Formación Inicial de Docentes”** para el 12 de noviembre de ese mismo año y se hizo entrega de la misma a la Vice-Ministra Técnica del Mineduc.

En dicha propuesta, se propuso:

- **Crear un Bachillerato pedagógico:** dos años de duración.

²⁰ Unesco, Isced (Clasificación Internacional Normalizada de la Educación)-1997 fue aprobado por la Conferencia General de la Unesco en su 29ª reunión en noviembre de 1997. Cubre principalmente dos variables de clasificación cruzadas: los niveles y los campos de la educación.

- **Crear la carrera de Magisterio a nivel de post-secundaria:** dos años de duración, con título de técnico universitario. Las carreras que oferten las universidades o entidades acreditadas, pueden ser certificadas por el Mineduc.
- **Establecer programas de apoyo.**
- **Establecer evaluaciones para ingreso.**

Se mantienen las competencias propuestas por Juárez & Asociados y los principios que se detallan a continuación:

- **Visión estratégica de largo plazo.**
- **Elevar al menos a Nivel 5B la formación inicial de docentes.**
- **Establecer la Carrera Docente.** Elevar el estatus social y profesional de los docentes, mediante el establecimiento de la **Carrera Docente**.
- **Establecer la práctica como espacio privilegiado de formación y reflexión.**

Como se pudo observar en la lectura de los antecedentes de las principales propuestas de Formación Inicial Docente, había coincidencia en objetivos, principios, componentes y que la misma debe ser elevada a nivel superior universitario. Las principales propuestas (Mineduc, USAC, Usaid, Gcnpe y otros) plantean un Bachillerato Pedagógico de nivel medio de dos años, un Profesorado a nivel universitario de dos años, la formación de un Consejo y la necesaria coordinación entre Universidades y el Mineduc. Situación que definía un camino ampliamente recorrido y que únicamente lo que hacía falta era concretar más la propuesta, revisando la estrategia, definiendo tiempos y financiamiento, lo que posteriormente hizo la mesa técnica para la Formación Inicial Docente (FID, 2009-2011) y que retomó y readecuó el Mineduc en el año 2012.

Año 2010

En este año para la formulación del Plan de Trabajo se realizó un taller de análisis FODA de la Gcnpe, cuyo resultado sirvió de insumo para la identificación de los temas prioritarios que podrían formar parte del plan, se continuó con los mismos tres ejes estratégicos a excepción del eje de sostenibilidad el cual se substituyó por el de auditoría social y se llevaron a cabo las acciones siguientes:

- 1) En **investigación y análisis:** se prepararon informes sobre el estado de la calidad del sistema educativo nacional, se efectuó un análisis de las políticas educativas y se presentó una propuesta, se hizo un análisis del presupuesto del Mineduc y se preparó una proyección de metas por año. Se realizó un taller de seguimiento para la elaboración de la *“Agenda de Educación Nacional con Calidad”*, convocado por la Gcnpe

en alianza estratégica con AED-Usaid, GTZ y Unicef, lo cual dio lugar al diseño, consulta y validación de la propuesta.

- 2) En **incidencia** se trasladó a los medios de comunicación social y otros actores tomadores de decisiones los resultados de los análisis e investigaciones y propuestas indicadas en el eje 1, se fortaleció la relación e intercambio de cooperación con la Red Inter-agencial de Educación y otros espacios de debate y generación de propuestas, se realizaron eventos (foros y diálogos) en la ciudad capital y en el interior del país sobre temas prioritarios de una agenda educativa nacional y se publicaron artículos en la prensa escrita sobre temas relacionados con la educación, tanto de coyuntura como con visión de largo plazo.

Se presentó una propuesta a la Comisión de Finanzas del Congreso de la República para que el presupuesto del año 2011 del Ministerio de Educación fuera de 11 mil millones de quetzales, el Congreso de la República le había asignado inicialmente 9,323 millones de quetzales; pero debido a la presión, si bien no se obtuvo lo solicitado, se logró que el presupuesto vigente para el año 2011 fuera de 10 mil 225 millones de quetzales.

- 3) La **auditoría social** no se pudo realizar este año debido a problemas climáticos causados por el fenómeno natural de la tormenta Agatha.

Año 2011

En este año, previo a la formulación del Plan de Trabajo, se tuvo una reunión con la Sra. Ministra de Educación para coordinar los temas a auditar y se coincidió en que fueran los mismos que se tenían previstos para el 2010, tomando en cuenta que ese año no se pudo realizar la auditoría. Se continuó con los mismos ejes estratégicos y se llevaron a cabo las acciones siguientes:

- 1) En **investigación y análisis**: elaboración definitiva de la “Agenda Nacional de Educación con Calidad” (ANAC) con una visión de mediano y largo plazo, en relación al modelo de gestión, mejoramiento de la cobertura, factores asociados al rendimiento educativo y como elevar la calidad educativa. La ANAC se articula alrededor de tres áreas estratégicas básicas: Calidad, que incluye la transformación docente; Cobertura, tanto del subsistema escolar como del extra escolar y Administración y Financiamiento, que incluye el modelo de gestión. Se elaboró el análisis del presupuesto para el 2012 a través de una propuesta conjunta con Empresarios por la Educación y el Consejo Nacional de Educación.

Dando seguimiento al tema de formación docente se elaboró la “Propuesta Integral para la Transformación del Docente”. También se hicieron algunos análisis jurídicos relacionados con el tema de educación bilingüe, formación docente, carrera docente y otros.

- 2) En **incidencia** se trasladó a los medios de comunicación social y otros actores tomadores de decisiones los resultados de los análisis, investigaciones y propuestas indicadas en el eje 1, se realizaron eventos (foros y diálogos) en la ciudad capital y en el interior del país para la presentación de la Agenda Nacional de Educación con Calidad, haciendo énfasis en los temas prioritarios: cambios sustanciales en el modelo de gestión del Mineduc, elevar la calidad educativa y mejorar la cobertura con calidad, también se hizo una presentación a los líderes políticos para que, al ser incluida en sus planes de gobierno, se constituyera en un referente para la auditoría social posterior. Se publicaron artículos en la prensa escrita sobre temas relacionados con la educación, tanto de coyuntura como con visión de largo plazo. Este año se tuvo una reunión con la Comisión de Finanzas del Congreso de la República para presentarle la necesidad del aumento en el presupuesto de educación para el 2012 y se llevó una propuesta en forma conjunta con representantes de Empresarios por la Educación y el Consejo Nacional de Educación. Se obtuvo un aumento en el presupuesto, pero no la totalidad de lo requerido. El presupuesto solicitado para el año 2012 fue de 15,732.4 millones de quetzales; pero el Congreso de la República inicialmente le había asignado al Mineduc 11,193.2 millones de Quetzales (4 mil 634.7 millones menos a lo solicitado); pero al final el presupuesto que quedó vigente fue de 9 mil novecientos trece millones de quetzales, debido al traslado del financiamiento del Programa “Bolsa Solidaria” al nuevo Ministerio de Desarrollo, quien se hizo cargo de dicho programa.
- 3) La **auditoría social**. Sus resultados se presentaron a los medios de comunicación social, al Ministerio de Educación y otros sectores de la sociedad. También se presentó en algunos departamentos del interior del país.

Año 2012

En **2012**, nuevamente antes de determinar el plan de trabajo se tuvo reunión con la Señora Ministra de Educación para coordinar los temas de la auditoría, solicitando la Sra. Ministra que, además de lo que se venía haciendo, se hiciera una auditoría en las escuelas de preprimaria del sector público y estudios relacionados con Educación Bilingüe. Se continuó con los mismos ejes estratégicos y se llevaron a cabo las actividades siguientes:

- 1) En **Investigación y análisis** se realizaron estudios sobre: a) la opinión de la población respecto a la educación bilingüe; la línea de base del departamento de Totonicapán en relación a determinar con los docentes de primer grado el “número de alumnos que ellos consideraban que iban a reprobar el mismo y la propuesta de un programa para evitar la deserción de los repitentes”. El programa propuesto se puso en práctica en este Departamento y sus resultados positivos han servido de base para implementarlo en otros departamentos; b) la efectividad del modelo de educación básica “Telesecundaria”; c) escogencia de carreras del nivel diversificado en Institutos de Educación Básica cercanos a Escuelas Normales; y d) una matriz de indicadores de calidad para el Mineduc.

Se formularon las propuestas siguientes: Resultados de la auditoría social derivados de expertos asistentes a los seis conversatorios sobre los temas eje; resultados del estudio de opinión de la población sobre educación bilingüe; efectividad de la Telesecundaria. Sobre la base de los diversos estudios y auditorías, se elaboró la propuesta de “Agenda Municipal de Educación”, en la que se cita el marco legal que ampara las estrategias y programas que pueden desarrollar las municipalidades, y se describe las estadísticas educativas nacionales como referencia para comparar con los indicadores de cada municipio; además se proponen acciones inmediatas de cobertura y mejoramiento de la calidad que significarían una gran diferencia en la problemática de los Centros Educativos e impactarían positivamente en el futuro de los niños, niñas y jóvenes. Dada la relevancia, nuevamente, de formación inicial docente se hizo análisis de la propuesta presentada por el Mineduc que esencialmente proponía un Bachillerato en Educación de dos años en las escuelas normales y posteriormente tres años en la universidad para obtener de esa forma un Profesorado en Primaria y Preprimaria en sus diversas modalidades, estando entre las principales propuestas de la Gcnpe que, por el problema de cobertura que aún existe en Preprimaria, la formación de los docentes de ese nivel continuara en las Escuelas Normales y se hicieron las propuestas correspondientes de apoyo.

- 2) En **incidencia**. Se trasladó a los medios de comunicación social y otros actores tomadores de decisiones los resultados de los análisis, investigaciones y propuestas indicadas en el eje 1; se realizaron eventos (foros, conversatorios y talleres) haciéndose un total de 56 presentaciones, en la ciudad capital y en el interior del país, entre ellas la presentación de la “Agenda Municipal de Educación”, haciendo énfasis en los temas prioritarios: cobertura y calidad, esta última tuvo presentaciones especiales ante alcaldes y corporaciones municipales. También se hicieron exposiciones de opinión sobre la propuesta de formación docente del Mineduc ante la Comisión de Educación del Congreso de la República, en conferencia de prensa por parte de los

rectores de las universidades que conforman el Consejo de la Genpe y la publicación de un comunicado de prensa.

- 3) La **Auditoría Social**. Sus resultados se presentaron a los medios de comunicación social, al Ministerio de Educación y otros sectores de la sociedad. También se presentó en algunos departamentos del interior del país.

Año 2013

En **2013**, para la formulación del Plan de Trabajo, se tuvo una reunión con la Señora Ministra de Educación para coordinar los temas de la auditoría social e identificar los temas prioritarios que podrían formar parte del plan y que fueran de utilidad para apoyar el mejoramiento de la calidad educativa. La Señora Ministra solicitó que dentro de los temas de la auditoría social se incluyera el seguimiento al Programa de Lectura (existencia o uso de libros de lectura) y se tuvieron reuniones del Comité Técnico para establecer la incidencia de acuerdo a lo previsto en Plan Estratégico del Observatorio Nacional de la Calidad Educativa -ONCE-, el cual se describe a continuación en el contenido de ejes estratégicos, numeral 3 que hace referencia a la “auditoría social”. Se continuó con los mismos tres ejes estratégicos del 2012 y se llevaron a cabo las acciones siguientes:

- 1) En **investigación y análisis**. Se hicieron los estudios siguientes: dos sobre la ejecución del presupuesto (primer y segundo semestre) especialmente en educación bilingüe, capacitación, profesionalización, supervisión y otros; uno sobre el pasado, presente y futuro de la educación bilingüe; uno sobre cobertura de los niveles pre-primario y secundario (apertura de nuevos establecimientos o de secciones adicionales, determinación de la oferta); uno sobre la metodología Nueva Escuela Unitaria Bilingüe Intercultural (Neubi) y su proyección hacia el nivel secundario; el estudio sobre supervisión y acompañamiento pedagógico en las escuelas (inicio del nuevo Sistema Nacional de Supervisión Educativa -Sinae-) no se realizó debido a que el sistema no se llevó a la práctica por falta de presupuesto; se quedó pendiente la ejecución del estudio sobre situación institucional de las Direcciones Departamentales de Educación (percepción de los Directores, las escuelas y las comunidades). Se dio seguimiento a la implementación de la Agenda Municipal de Educación (inversión en educación y los factores que inciden en la asistencia de los niños y jóvenes a la escuela) por los alcaldes en los departamentos de Guatemala, Sacatepéquez y El Progreso.
- 2) En **Incidencia**. Se trasladó a los medios de comunicación social y otros actores tomadores de decisiones los resultados de los análisis, investigaciones y propuestas indicadas en el eje 1; se realizaron eventos (foros, conversatorios y talleres) en la

ciudad capital y en el interior del país, entre ellas la presentación de la propuesta del Observatorio de la Calidad Educativa, haciendo énfasis en los temas prioritarios. Se atendieron entrevistas en la radio, prensa escrita y televisión, haciéndose el monitoreo de las mismas.

Este año ya no se pudo solicitar el aumento presupuestario del Mineduc para el 2014, debido a que el Congreso de la República no aprobó la propuesta del Presupuesto para ese año, y se quedó el presupuesto vigente del año 2013.

- 3) En **Auditoría Social**. Además de la propia auditoría social, se hizo un monitoreo a la inversión en educación por parte de las municipalidades y gobernaciones. Adicionalmente, se conformó un grupo promotor en alianza estratégica con Empresarios por la Educación, Usaid, Unicef, Conferencia Episcopal de Guatemala, y Facultades de Educación de las universidades asociadas a la Gcnpe para impulsar un “Observatorio Nacional de la Calidad Educativa” (ONCE) como una continuidad de las auditorías que la Gcnpe venía haciendo, con la finalidad de obtener mayor incidencia para lograr una educación de calidad y mayor efectividad en sus procesos, y promover la abogacía por parte de la comunidad educativa en relación al derecho a la educación. Para ello se tuvieron varias reuniones y tres talleres sobre incidencia, con la participación de un especialista y el financiamiento del Proyecto HPP/Usaid, determinando que las áreas de incidencia eran: el área financiera (presupuesto general para educación, para educación bilingüe, para las municipalidades y para los Consejos Departamentales de Desarrollo -Codes-) y la supervisión; adicionalmente se tomará en cuenta la cobertura de preprimaria y secundaria, cambio en fuente de financiamiento de los programas de apoyo y el uso de las pruebas de rendimiento.

El ONCE se planteó como Misión: “Fortalecer las redes y alianzas estratégicas existentes, con entidades nacionales e internacionales locales y departamentales, como parte de un monitoreo de la gestión pública educativa para incidir en el Ministerio de Educación, el Congreso de la República y otras instancias gubernamentales tomadoras de decisión” y tiene como objetivo general: “Fortalecer un mecanismo de la sociedad civil capaz de incidir, realizar abogacía y promover el diálogo político y el aumento de los recursos financieros, así como velar por la calidad del gasto, para el mejoramiento de la calidad de la educación”.

Durante el 2013 se han realizado, entre otras, las acciones siguientes: coloquios con expertos en el tema de calidad educativa, foros de discusión sobre los resultados de estudios y evaluación, propuestas de mejora sobre los diferentes factores asociados a la calidad educativa, reuniones con los alcaldes para promover actividades de lectura en la escuelas de su municipio, reuniones de abogacía con autoridades ministeriales

y el Congreso de la República, comunicación fluida con actores clave en temas de política y legislación educativa, talleres sobre calidad educativa con comunicadores sociales, elaborar y distribuir comunicados de prensa, boletines y pronunciamientos, y conferencias de prensa. Se tiene previsto iniciar con el observatorio en el mes de marzo 2014.

4.2 Estrategia de incidencia

Para garantizar el incremento significativo del presupuesto destinado a lograr una educación con calidad, como estrategia de incidencia, inicialmente el movimiento denominado la Gcnpe se propuso la promoción y búsqueda de apoyo ciudadano. A tal causa y como actividad relevante, el Grupo Promotor tomó la decisión de acompañar un proceso sostenido de recolección de firmas de ciudadanos de los diferentes sectores de la sociedad, quienes apoyaron la solicitud al Congreso de la República de un aumento significativo del presupuesto del Ministerio de Educación (Mineduc), equivalente a 4,500 millones de quetzales (aproximadamente US\$565 millones) para el año 2000, equivalente al 2.5 % del PIB, lo cual significaba duplicar el presupuesto ministerial de ese año. Esta petición estuvo respaldada por más de 130,000 firmas, lo cual fue una muestra de movilización y participación ciudadana a favor de la educación, si se toma en cuenta que para una iniciativa de ley en el Congreso de la República se necesitan por lo menos la firma de 25,000 ciudadanos.

Desde su inicio, las estrategias de incidencia política del movimiento han estado orientadas hacia las autoridades del Ministerio de Educación, las comisiones de Educación y la de Finanzas del Congreso de la República y el Ministerio de Finanzas Públicas, así como en los padres de familia y en las autoridades locales, de tal forma que se produzcan cambios que permitan el mejoramiento de la cobertura y calidad de los servicios educativos con pertinencia cultural.

Para la Gcnpe, lograr dicha meta pasó a convertirse en un nuevo desafío, ya que esta medida no solo implicaba lograr el aumento en el presupuesto de educación, sino que también representaba el compromiso de lograr un proceso sostenido de tal medida y, de vigilar y acompañar a la sociedad que estaba brindando su apoyo, lo cual está ampliamente desarrollado en el numeral 4.1 del siguiente apartado, como “Principales hitos de la experiencia”.

En tal sentido se establecieron una serie de estrategias entre las cuales se pueden mencionar:

- Formulación y ejecución de un Plan Operativo Anual de la Gcnpe.
- Traslado a los medios de comunicación social y otros actores tomadores de decisiones los resultados de los análisis, investigaciones y propuesta.

- Realización de eventos (foros, diálogos, talleres, conversatorios) en la ciudad capital y en el interior del país.
- Presentación de la Agenda Nacional de Educación con Calidad a los líderes políticos para que, al ser incluida en sus planes de gobierno, se constituyera en un referente para la auditoría social posterior.
- Publicación de artículos en la prensa escrita sobre temas relacionados con la educación, tanto de coyuntura como con visión de largo plazo.
- Entrega pública de la Agenda Municipal de Educación, en la que se cita el marco legal que ampara las estrategias y programas que pueden desarrollar las municipalidades, en una reunión con los alcaldes.
- Exposiciones de opinión sobre la propuesta de formación docente del Mineduc en el 2012 ante la Comisión de Educación del Congreso de la República, conferencia de prensa por parte de los rectores de las universidades que conforman el Consejo de la Gcnpe y la publicación de un comunicado de prensa.
- Comunicación fluida con actores clave en temas de política y legislación educativa, talleres sobre calidad educativa con comunicadores sociales; elaborar y distribuir comunicados de prensa, boletines, pronunciamientos y realizar conferencias de prensa.
- Desarrollo de investigaciones.
- Formulación de propuestas.
- Diálogo directo con funcionarios.
- Alianzas estratégicas con otras instituciones.
- Ejecución de auditorías sociales anuales y la presentación de sus resultados.

4.3 Principales resultados alcanzados

El análisis retrospectivo de los 15 años de actividades de la Gcnpe concluye en señalar que los principales logros alcanzados en materia de incidencia política son los siguientes:

- *Construcción de una alianza estratégica entre organizaciones de sociedad civil* alrededor de un objetivo nacional, al margen de posiciones ideológicas o políticas de grupos o sectores.
- *Progresivo incremento y reorientación de los recursos públicos destinados al Mineduc*, tomando en cuenta que es un tema ligado a la reforma fiscal, la calidad del gasto y el uso transparente del mismo. Se reconoce que todavía dichos recursos son insuficientes para responder a las actuales demandas del sistema educativo nacional, y que no se ha logrado lo programado, lo cual se puede observar en el cuadro que aparece en el Anexo 7. Es importante añadir que en los primeros años, a partir del 2000, no se

conocía el monto del presupuesto asignado y también en algunos años no se dieron propuestas nuevas por parte de la Gcnpe debido al poco avance en el aumento al presupuesto.

- *Posicionamiento del tema educativo en la agenda pública y en la población*, como factor prioritario para el desarrollo nacional, especialmente a través de una cordial y respetuosa relación con los principales medios de comunicación social del país. Esto ayudó a posicionar en el imaginario de la sociedad guatemalteca la importancia del hecho que la ciudadanía acompañe y monitoree los compromisos contraídos por el Estado con la sociedad, y la importancia de la educación para el desarrollo del país.
- *Fortalecimiento de la auditoría social*, expresado en una mayor participación informada, consciente y activa de padres de familia, docentes y autoridades locales en la búsqueda de solución a las debilidades del sistema educativo nacional, cuyos resultados contribuyeron en la mejora de los programas de apoyo por parte del Mineduc y que otras instituciones se interesaran en hacer auditorías sociales. Este efecto ha sido posible gracias a la realización de investigaciones sobre las deficiencias del sistema educativo, así como la presentación, debate y divulgación de propuestas, descritas ampliamente en el apartado 4, numeral 4.1: Principales hitos de la experiencia.

Con base en los resultados de los estudios de la Gcnpe, el Ministerio de Educación implementó un programa que busca mejorar las capacidades de comprensión lectora de los estudiantes de Primaria. Además se ha logrado la aceptación del Ministerio de Educación de las didácticas propuestas para trabajar con maestros de primer grado.

- *Incidencia en algunos cambios relevantes para la mejora de la calidad educativa del país mediante la formulación y presentación de propuestas técnicas al Mineduc*, tales como la Agenda Nacional de Educación con Calidad y participación en el proceso de reforma de la Formación Inicial Docente (FID); se logró incidir en el proceso de descentralización y mejoramiento de los proyectos de apoyo (refacción escolar, útiles, textos y valija didáctica); en el proceso de fortalecimiento de la gestión del sistema educativo, en la transformación del sistema de supervisión, y en el fortalecimiento de la Educación Bilingüe Intercultural (EBI). También se ha logrado incidencia en algunos planes de desarrollo municipal que han priorizado contenidos prioritarios de la Agenda Educativa Municipal que propuso la Gcnpe.

Entre los logros (que no son exclusivos de la Gcnpe, pero se han tomado en cuenta sus propuestas), se pueden mencionar:

- El aumento en el presupuesto para el Mineduc, aunque a la fecha no es suficiente y únicamente corresponde al 2.8 % del PIB (2014)²¹.
- El Ministerio de Educación ha implementado acciones sugeridas en la Agenda Nacional de Educación con Calidad como: desconcentración del manejo del presupuesto a través de las escuelas primarias del país y la profesionalización docente.
- El Mineduc tomó en cuenta las propuestas de la Gcnpe sobre la Formación Inicial Docente para la formulación de la propuesta: “Estrategia para una Educación de Calidad para la Niñez y Juventud Guatemalteca” que contiene la transformación de la formación inicial docente a nivel superior. Además, también decidió dejar la formación inicial del docente de Preprimaria, temporalmente, en las Escuelas Normales, tal como lo propuso la Gcnpe.
- La mayor parte de indicadores contenidos en la Matriz de Indicadores de calidad fue adoptada por el Ministerio de educación.
- Muchos libros para las bibliotecas de aulas de Primaria fueron seleccionados de la lista proporcionada por la Gcnpe.
- La presentación de resultados de primer grado en el departamento de Totonicapán influyó en la decisión de crear un programa para evitar la deserción y la repitencia.
- Actualmente está en el Congreso de la República la propuesta del cambio del renglón presupuestario para la refacción escolar.

4.4 Aspectos que facilitaron y dificultaron la incidencia

4.4.1 Principales factores que facilitaron la incidencia

- **El surgimiento del movimiento desde una institución de investigación con reconocimiento en el país** como Asies, con experiencia en alianzas estratégicas y con visión de país.
- **El trabajo conjunto y sostenido del grupo de instituciones** que iniciaron el movimiento de la Gcnpe, compartiendo un objetivo común en beneficio del país, así como las organizaciones nacionales e internacionales amigas, que siempre han aportado su apoyo financiero o técnico para la obtención de mejores resultados.
- **El personal de campo con experiencia y capacitado** en procesos de auditoría social.
- **Haber mantenido una relación cordial e independiente con el Ministerio de Educación** y con los principales actores con presencia en el Congreso de la República.
- **Mantener buena relación y presencia en los medios de comunicación social.**

²¹ Mineduc, Mural Electrónico de Transparencia, Sistema Nacional de Indicadores 2014.

- **Haber impulsado una línea de investigación en temas prioritarios del quehacer educativo de manera sostenible**, contando a su vez con el apoyo del Rector de la universidad estatal y de un grupo de rectores de algunas universidades privadas.
- **Llevar a cabo en el país, por primera vez, una auditoría social del área educativa que fue continua y sistemática** hasta establecer lo que se inicia en el 2014 como lo es el Observatorio Nacional de la Calidad Educativa (ONCE).
- **Mantener informada a la sociedad** de los resultados de la auditoría social, con sus respectivas conclusiones y recomendaciones, muchas de las cuales fueron atendidas por las autoridades del Ministerio de Educación.
- **Contribuir a que diversos sectores de la sociedad se interesen en la educación** como uno de los factores más importantes para lograr el desarrollo del país, a través de foros, talleres, presentación de resultados de las investigaciones, diálogos y grupos focales.

4.4.2 Principales factores que dificultaron la incidencia

Durante los quince años de actividades de la Gcnpe, el movimiento se ha enfrentado a diversos factores, algunos de orden endógenos y otros exógenos, que obedecen a situaciones del contexto. A continuación se analizan los principales factores:

a) Factores endógenos

El análisis efectuado del resultado de las entrevistas coincide en señalar como factores adversos a lo interno:

- La falta de seguimiento e información permanente a los miembros, en forma individual y de acuerdo a sus intereses, lo que en algunos casos se evidenció en la pérdida de interés de alguno e incluso su retiro de la Gcnpe.
- El retiro de algunos socios cuando sintieron que sus propios objetivos o intereses no estaban representados en determinadas estrategias o propuestas porque no percibieron algún beneficio para sus propias organizaciones, u otras razones.
- Que algunas de las instituciones de la Gcnpe no apoyen al 100 % el trabajo que se realiza.
- El no contar con los recursos para poder hacer una auditoría social más completa que permita la observación especializada en el aula, para determinar la calidad del aprendizaje de los estudiantes.
- Algunos indican que a partir de la propuesta para la reforma de la Formación Inicial Docente (FID) se provocó alguna división a lo interno debido a puntos de vista divergentes, especialmente en cuanto a la estrategia de elevar los estudios a nivel superior.

b) Factores exógenos

Los principales factores identificados con el contexto son:

- Falta de continuidad en algunos programas por parte del Mineduc.
- Politización del movimiento sindical del magisterio.
- Falta de compromiso efectivo de los líderes políticos, tanto en el Congreso de la República, como en el Órgano Ejecutivo para hacer de la educación un objetivo prioritario del país.
- Deficiencias en el sistema de recaudación fiscal, así como las recurrentes debilidades relacionadas con la transparencia y calidad del gasto de los recursos públicos.
- Algunas veces no se cuenta con el financiamiento en el tiempo requerido para la realización de la auditoría social e investigaciones, o en otros casos, se registran retrasos en su obtención.
- La base de datos otorgada por el Mineduc la mayoría de las veces tiene errores o no está totalmente actualizada.
- Con el Mineduc se ha establecido una alianza para hacer abogacía de algunos temas, y todos los despachos de educación han valorado el trabajo de la Gcnpe, a excepción de un período gubernamental, lo cual nunca impidió que la Gcnpe continuara con la ejecución de lo planificado, aunque hubiera poco interés por parte del Mineduc de conocer los resultados de las investigaciones efectuadas, los mismos se hicieron públicos a través de los medios de comunicación social, foros, talleres y otros.
- En cuanto a percepciones, algunos indican que en ciertas ocasiones se asoció al movimiento con posturas privatizadoras, en otros casos como alineada al Mineduc, y en otros como provocadora de cambios considerados demasiado utópicos, o sin arraigo en la realidad educativa, sobre todo del área rural.

A pesar de la creciente información tendiente a la toma de conciencia por parte de la población de la importancia y funcionalidad de la educación, a estos factores de orden político mencionados anteriormente, se suman:

- La poca claridad que tiene la población sobre el significado e implicaciones de una educación de calidad; y
- La falta de compromiso de la mayoría de actores políticos locales para incluir en la agenda municipal, importantes recursos, proyectos y programas que coadyuven a mejorar la situación educativa de sus habitantes.

4.5 Lecciones aprendidas

De la experiencia de trabajo de la Gcnpe llevada a cabo durante casi 15 años, y de los resultados que se desprenden de la presente investigación, en la óptica de un antes, durante y después del proceso, se derivan las siguientes lecciones aprendidas:

- La profundización y avance en la reforma educativa que se puede lograr en colaboración con actores institucionales y de la sociedad civil, especialmente con la participación efectiva de los padres de familia, docentes, autoridades y liderazgo local.
- La incorporación de estrategias que se derivan de las investigaciones y evaluaciones especializadas recientemente efectuadas, así como los aportes de expertos en la materia.
- La utilización, como estrategias de incidencia, de diversas actividades públicas (foros, talleres, diálogos, y otros), reuniones con las comisiones de Educación y de Finanzas del Congreso de la República, con especialistas de las universidades, autoridades del Ministerio de Educación y del Ministerio de Finanzas, así como alianzas estratégicas con otras instituciones que se dedican al campo de la educación (públicas y privadas) y que no pertenecen a la Gcnpe.

Después de 15 años de actividades, es importante destacar que en materia educativa, la Gran Campaña Nacional por la Educación, actualmente, representa la instancia de auditoría social con mayor experiencia sostenible en lo referente a incidencia en políticas educativas del país y la organización que por más tiempo ha permanecido vigente, tomando en cuenta la diversidad de sus integrantes, lo cual obedece a que se persigue un objetivo común de beneficio para la población y para el país: **el mejoramiento de la calidad del sistema educativo**. Lo que se evidencia en la carta del Rector de la Universidad del Valle de Guatemala, licenciado Roberto Moreno Godoy, al afirmar: “...*Por ello, con solvencia puedo afirmar que se trata de una de las pocas iniciativas que han logrado perdurar a lo largo de varios años, tener continuidad y consolidarse. Esto debe ser motivo de orgullo para todos*” (ver Anexo 4). En una línea similar, se expresa en su carta, la Ex Ministra de Educación, licenciada Ana Molina de Ordóñez, refiriéndose a la Gcnpe, al indicar que: “...*Como espacio de análisis e incidencia para la mejora en la inversión en educación, se ha mantenido constante y coherente al objetivo de apoyar un mayor presupuesto público para este sector prioritario*” (ver Anexo 5).

Por lo anterior, a finales del año 2013, el movimiento inició el lanzamiento de una nueva estrategia de auditoría social e incidencia política, mediante la implementación de un proceso denominado: “Observatorio Nacional de la Calidad Educativa” (ONCE), del cual se espera en el mediano plazo, poder incidir en las políticas educativas, especialmente en

lo referente a recursos financieros y supervisión del sistema, de tal forma que se pueda garantizar una mayor cobertura y calidad de los servicios educativos, proyecto que será ejecutado con apoyo financiero y técnico del Programa HEPP/Usaid.

En este momento, la experiencia acumulada indica que la búsqueda y formulación de propuestas para responder a los nuevos y viejos desafíos del sistema educativo, permitirá consolidar y fortalecer la alianza estratégica agrupada alrededor de la Gcnpe.

Bibliografía

Acuña, Carlos H. “Análisis comparativo de cuatro estudios de caso sobre institutos de investigación de políticas (o Think tanks) en México, Brasil, Ecuador y Uruguay. Informe final”. En: *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina. Repensando los roles y desafíos para los institutos de investigación de políticas*, Buenos Aires: Cippec, GDN, 2009.

Asies (2011). ¿Qué es la Gran Campaña Nacional por la Educación?, *Revista Momento*, No. 11, Asies, Guatemala, 2001.

Botto, M. (2011). “Think tanks en América Latina: radiografía comparada de un nuevo actor político”. En Correa, N. y Mendizábal, E. *Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina*. Lima: Universidad del Pacífico/CIES.

Fundaungo (2013). *Proyecto: Experiencias de Incidencia en Políticas Públicas: Una Aproximación a la Configuración de Actores Participantes*, San Salvador, (documento del proyecto), El Salvador, 2013.

Garzón, T. (2011). “El rol de la evidencia sobre políticas públicas en contextos de polarización: el conflicto por los derechos de exportación en la Argentina”. En Correa, N. y Mendizábal, E. *Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina*. Lima: Universidad del Pacífico/CIES.

Gcnpe. *Planes operativos*. Asies, Guatemala, 2002-2012.

Gcnpe (2004). “Análisis y propuesta de lineamientos para el incremento y la calidad del Gasto en el Ministerio de Educación, con visión de mediano plazo y proyección para el período 2005-2007”, Guatemala, agosto 2004.

Gcnpe. *Informes de Auditorías Sociales* (nueve auditorías). Asies, Guatemala, 2002-2009.

Gcnpe (2011). “*Agenda de Educación Nacional de Calidad*”. Asies, Guatemala, 2011.

Gcnpe (2011). “*La educación Eje Fundamental Para el Desarrollo*”. Asies, Guatemala, 2011.

Gcnpe (2012). “*Agenda Municipal de Calidad*”. Asies, Guatemala, 2012.

Gcnpe (2013). *“Observatorio Nacional de la Calidad Educativa”*. Asies, Guatemala, 2013.

Gcnpe. *Informes de trabajo*. Asies, Guatemala 2002-2013.

Gcnpe. *Ayudas Memoria de algunas reuniones del Grupo Técnico*. Asies, Guatemala, 2009-2013.

Gcnpe. *Folleto informativos sobre algunas acciones relevantes*. Asies, Guatemala, 2002-2013.

Grupo Faro (2012). *“La incidencia como proceso de aprendizaje: los centros de pensamiento y el desafío de mejorar las políticas y fomentar el cambio social”*. Documento de trabajo elaborado para la Conferencia “Think Tank Exchange”, organizado por la Iniciativa Think Tank en Sudáfrica, 18-20 de junio de 2012.

Lardone, M., y Roggero, M. (2011). “El Rol del Estado en el financiamiento de la investigación sobre políticas públicas en América Latina”. En Correa, N. y Mendizábal, E. *Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina*. Lima: Universidad del Pacífico/CIES.

Livszyc, P., y Romé, N. (2011). “Medios de comunicación y uso de la investigación en políticas públicas en América Latina”. En Correa, N. y Mendizábal, E. *Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina*. Lima: Universidad del Pacífico/CIES.

Mineduc (2014). *Informe Nacional República de Guatemala, El Desarrollo de la Educación en el Siglo XXI*, Pág. 14, Guatemala, julio del 2004.

Mineduc/Diplan. *Anuario Estadístico año 1998*, Guatemala.

Preal (1998). *“El futuro está en juego”*. Santiago de Chile, 1998.

Tanaka, M., Barrenechea, R. y Morel, J. (2011). “La relación entre investigación y las políticas públicas en América Latina: un análisis exploratorio”. En Correa, N. y Mendizábal, E. *Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina*. Lima: Universidad del Pacífico/CIES.

Uceda, R. (2011). “Una extraña pareja. Relación entre los medios de comunicación y los centros de investigación en políticas públicas”. En Correa, N. y Mendizábal, E. *Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina*. Lima: Universidad del Pacífico/CIES.

Unesco (2005). *Educación para Todos, el Imperativo de la Calidad, Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo*, Ediciones Unesco, París del 2005.

Unesco (1997). *Isced (Clasificación Internacional Normalizada de la Educación) -1997* fue aprobado por la Conferencia General de la Unesco en su 29ª reunión en noviembre de 1997. Cubre principalmente dos variables de clasificación cruzadas: los niveles y los campos de la educación

Usaid (2004). *Mayor Acceso, Calidad e Igualdad Educativa en Guatemala, Perfiles educativos de América Latina y El Caribe 1999-2004*. Guatemala, 2004.

Siglas y acrónimos

ANAC	Agenda Nacional de Educación con Calidad
ANAM	Asociación Nacional de Municipalidades
Asies	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
CIEN	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
Confecoop	Confederación de Cooperativas de Guatemala
EBI	Educación Bilingüe Intercultural
Efpem	Escuela de Formación de Profesores de Educación Media
FID	Formación Inicial Docente
Funcafé	Fundación del Café
Fundaungo	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
Gcnpe	Gran Campaña Nacional por la Educación
GTZ	Agencia de Cooperación Alemana (actualmente GIZ)
Mineduc	Ministerio de Educación
Neubi	Nueva Escuela Unitaria Bilingüe Intercultural
OEI	Organización de Estados Interamericanos
ONCE	Observatorio Nacional de la Calidad Educativa
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Pronade	Programa Nacional de Autogestión Educativa
Sinae	Sistema Nacional de Evaluación
UMG	Universidad Mariano Gálvez de Guatemala
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIS	Universidad del Istmo
URL	Universidad Rafael Landívar
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
Usaid	Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional
UVG	Universidad del Valle de Guatemala

Anexos

Anexo 1: Guía para entrevista individual

Entrevistador: _____

Lugar: _____

Fecha: _____ de _____ del _____

I. DATOS PERSONALES DEL ENTREVISTADO

• Nombre: _____

• Cargo: _____

• Institución: _____

II. PREGUNTAS RELEVANTES

1. ¿De qué *preocupación o problemática* surge la Gcnpe?

2. ¿Cuál es el **tipo de organización y representación** que ha tenido la Gcnpe?

3. ¿Cuál es el *objetivo* que se propuso la Gcnpe? ¿Hubo cambios en el camino?

4. ¿Cuál fue la *estrategia o estrategias implementadas y grado de efectividad* para la incidencia en educación? ¿En qué se tuvo éxito y en dónde o en qué estuvo la clave?

5. ¿Cuáles estrategias no fueron adecuadas? ¿En qué se falló y por qué? ¿Principales obstáculos del contexto?

6. ¿Principales *logros* en materia de incidencia política?

III. PREGUNTAS FINALES

7. ¿Algunas recomendaciones finales para mejorar el trabajo de la Gcnpe?

MUCHAS GRACIAS POR SU TIEMPO Y DISPONIBILIDAD

Anexo 2: Listado de personas entrevistadas, febrero 2014

No.	Nombre	Organización/Institución	Cargo
1	Ana María Sánchez		Consultora independiente
2	Edda Fabián	Asies	Consultora externa
3	Bayardo Mejía	Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)	Coordinador de Docentes y Representante en la Gcnpe
4	Cándida Rabanales	Save the Children	Directora
5	Arnoldo Kuestermann	Asies	Socio fundador
6	Mónica Flores	Ministerio de Educación (Mineduc)	Directora de la Dirección General de Currículo (Digecur)
7	Luisa Müller	Mineduc	Directora de la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa (Diplan)
8	Herminia Muralles	Proyecto de Políticas en Salud y Educación, proyecto HPP/Usaid	Oficial de Proyecto
9	Hosy Orozco	Universidad Rafael Landívar (URL)	Vice-decano de la facultad de Humanidades
10	Carolina Vásquez	Prensa Libre	Columnista
11	Ileana Alamilla	Prensa Libre/Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (Cerigua)	Columnista
12	Silvia Tejeda	El Periódico	Columnista
13	Cynthia del Águila	Mineduc	Ministra actual de Educación
14	René Linares	Mineduc	Director de la Dirección de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo (Digepsa)
15	Rodolfo Orozco	Confederación de Cooperativas (Confecoop)	Director Ejecutivo
16	Leonel Guerra Saravia	Cámara Guatemalteca de Periodismo y Siglo XXI	Asociado y columnista

**Anexo 3: Directorio de instituciones integrantes de la Gran Campaña
Nacional por la Educación (Lista actual/2014)**

#	INSTITUCIÓN
	ORGANIZACIONES RELIGIOSAS
1.	Alianza Evangélica de Guatemala
2.	Conferencia Episcopal de Guatemala
3.	Asociación de Colegios Evangélicos (Acerg)
	ORGANIZACIONES SOCIALES
4.	Asociación Desarrollo Integral para Occidente (Adipo)
5.	Asociación Eduquemos a la Niña
6.	Asociación Nacional de Organización no Gubernamentales para los Recursos Naturales(Asorema)
7.	Asociación de Cooperación para Desarrollo Rural de Occidente (CDRO)
8.	Centro Investigaciones Regionales de Mesoamérica (Cirma)
9.	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)
10.	Red Nacional de Grupos Gestores
11.	Tercero y Asociados
	ORGANIZACIONES EDUCATIVAS
12.	Asociación de Propietarios y Directores Colegios Privados (Aprodcop)
13.	Colegio El Sagrado Corazón y La Preparatoria
14.	Consejo Nacional de Reforma Educativa (Cnpre)
15.	Colegio preprimaria El Amanecer”
16.	Universidad del Istmo (UNIS)
17.	Universidad del Valle de Guatemala (UVG)
18.	Universidad San Carlos de Guatemala (USAC)
19.	Universidad Mariano Gálvez (UMG)
20.	Universidad Rafael Landívar (URL)
21.	Universidad San Pablo de Guatemala
	ORGANIZACIONES EDUCATIVAS Y DE INVESTIGACIÓN
22.	Instituto de Enseñanza para Desarrollo Sostenible (Iepades)
23.	Instituto Guatemalteco de Educación Radiofónica (IGER)
24.	Asociación Guatemalteca de Educación Ambiental (AGEA)
25.	Servicios Educativos Integrales (Sepredi)
26.	Fundación para el Análisis y Desarrollo (Fades)
27.	Fundación Myrna Mack
28.	Fundación Fe y Alegría
29.	Fundación Jorge Toruño
30.	Fundación Marista (Fundamar)

31.	Fundación Paiz de Guatemala
32.	Fundación Visión Mundial
33.	Fundación Desarrollo Educativo, Social y Económico (Fundadese)
34.	Fundación El Adelanto
35.	Fundación Pantaleón
36.	Fundación Carlos F. Novella
37.	Fundación Sergio Paiz Andrade (Funsepa)
38.	Fundación del Azúcar (Fundazúcar)
39.	Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asies)
	MEDIOS DE COMUNICACIÓN
40.	Canales 3 y 7
41.	El Periódico
42.	Cámara Guatemalteca de Periodismo
43.	Nuestro Diario
44.	Prensa Libre
	ORGANIZACIONES CIVILES DERECHOS HUMANOS
45.	Acción Ciudadana
46.	Asociación Periodistas de Guatemala (APG)
47.	Central de Trabajadores(CGTG)
48.	ONG y Cooperativas (Congcoop)
49.	Madres Angustiadas
50.	Unión Solidarista Guatemalteca
	ORGANIZACIONES EMPRESARIALES
51.	Asociación de Productos No Tradicionales (Agexport)
52.	Anacafé/Funcafé
53.	Asociación de Capacitación y Asistencia Técnica en Educación (Ascated)
54.	Cámara de Comercio de Guatemala(CCG)
55.	Empresarios por la Educación
56.	Cámara de Turismo (Camtur)
57.	Club Rotario Guatemala Metrópolis
58.	Editorial Cholsamaj
59.	Federación de la Pequeña y Mediana Empresa (Fepyme)
60.	Fundación para el Desarrollo de Guatemala (Fundesa)
61.	Fundación AGROS
62.	Gremial de Editores de Guatemala
	ORGANISMOS INTERNACIONALES
63.	Usaid
64.	Unicef

65.	Unesco
66.	Save the Children
67.	Proyecto HEPP
	ORGANIZACIONES INDÍGENAS
68.	Consejo Educación Maya (CNEM)
69.	Fundación-Centro de Documentación e Investigación Maya (Fundación-Cedim)
70.	Fundación Rigoberta Menchú Tum
71.	Fundación Talita Kumi

**Anexo 4: Directorio de instituciones integrantes de la Gran Campaña Nacional
por la Educación (Lista inicial/año 2000)**

No.	INSTITUCIÓN
1.	Acción Ciudadana
2.	Adipo
3.	Alianza Evangélica de Guatemala
4.	Anacafé
5.	Asociación de Colegios Privados
6.	Acerg
7.	Asociación CDRO
8.	Fundesa
9.	Save the Children
10.	Asazgua
11.	Agexport
12.	Agros Guatemala
13.	Ascated
14.	Congcoop
15.	Asociación de Periodistas de Guatemala
16.	Eduquemos a la niña
17.	Asorema
18.	Casa Alianza
19.	Cámara de Comercio de Guatemala
20.	Empresarios por la Educación
21.	Cámara Guatemalteca de Periodismo
22.	Camtur
23.	Club Rotario de Guatemala
24.	Canal 3
25.	Canal 7
26.	Ceserco
27.	CGTG
28.	Comisión Consultiva de Reforma Educativa
29.	CEG
30.	Cnpre
31.	Consejo Nacional de Educación Maya
32.	Cooperativa empresa Portuaria Quetzal

33.	El amanecer
34.	Editorial Cholsamaj
35.	El Periódico
36.	Flacso
37.	Fe y Alegría
38.	Fundación Dolores Bedoya de Molina
39.	Cedim
40.	Fundación Carlos Novella
41.	Fundadese
42.	Fundamar
43.	Fundación Pantaleón
44.	Fundación Myrna Mack
45.	Fundación Paiz
46.	Jorge Toruño / Fundación por la Educación y el Desarrollo
47.	Fundazúcar
48.	Fepyme
49.	Fdmca
50.	Fundación Rigoberta Menchú Tum
51.	Fades
52.	Funcafé
53.	Gremial de Editores de Guatemala
54.	Iepades
55.	IGER
56.	Madres Angustiadas
57.	Nueva Acrópolis
58.	Predin
59.	Nuestro Diario
60.	Prensa Libre
61.	Prodesa
62.	Red Nacional de Grupos Gestores
63.	Redfia
64.	Sepredi
65.	Sociedad el Adelanto
66.	STAF, S.A.
67.	Tercero y Asociados
68.	Talita Kumi
69.	Unesco

70.	Usaid
71.	Unicef
72.	Unión Solidarista Guatemalteca
73.	USAC
74.	UNIS
75.	UVG
76.	Universidad Mariano Gálvez
77.	URL
78.	Visión Mundial
79.	Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asies)

Anexo 5: Carta del rector de la Universidad del Valle de Guatemala



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA

18 Avenida 11-95 zona 15 Vista Hermosa III
Apartado Postal No. 82, 01901
Guatemala, Guatemala C. A.

Copia

PBX 2369 0791 al 95

PBX 2364 0336 al 40

PBX 2364 0492 al 97

FAX (502) 2364 0052

www.uvg.edu.gt

Licenciada Raquel Zelaya
Presidenta de ASIES
Su Despacho

Guatemala, 2 de mayo de 2014

Estimada Licenciada Zelaya:

En 1999, gracias al poder de convocatoria de ASIES, se lanzó una campaña de recolección de firmas para incrementar el presupuesto del Ministerio de Educación. Esto tuvo un fuerte impacto en la sociedad guatemalteca, ayudando a que la población y sus dirigentes políticos reconsiderasen la importancia de la educación para el desarrollo nacional. Poco a poco, a este llamado se sumaron miles de voces a favor de esta causa. Más de ochenta instituciones, incluida la universidad que represento, nos hemos mantenido vinculadas a la Gran Campaña Nacional por la Educación por quince años. Además de insistir -con éxito- en la ampliación del presupuesto destino a este tema, hemos contribuido a visibilizar las necesidades del sector, hemos apoyado procesos relevantes de auditoría social para garantizar el buen aprovechamiento de los fondos públicos y hemos incidido en la formulación de políticas y estrategias educativas.

A pesar de este enorme esfuerzo, Guatemala sigue encontrándose entre los países que menos recursos invierten en la educación de su población. De hecho, mientras otros países centroamericanos están inmersos en una estrategia de competitividad, ocupándose de promover el emprendimiento, impulsar nuevas tecnologías y generalizar el aprendizaje del inglés, entre otras cosas, nosotros todavía debatimos cómo universalizar el acceso a la educación y aun no encontramos la fórmula para retener a los niños, niñas y jóvenes en las escuelas o para impulsar una educación cualitativamente diferente. Sin lugar a duda, una de las señales más claras de la atención que la sociedad presta a un tema se deriva de los recursos que se le adjudican. La inversión pública en la educación nacional aún se encuentra entre las más bajas de América Latina. El Ministerio de Educación necesita emprender una cruzada para lograr más recursos para el sector. Esto conlleva promover la credibilidad de nuestros establecimientos oficiales y garantizar una adecuada calidad y transparencia del gasto público. Además requiere tejer y conservar alianzas con muchos actores. Todo ello, hace ver la necesidad de mantener vivo este esfuerzo y de estrechar aún más los lazos interinstitucionales a favor de la educación, para que esto siga siendo parte medular de la agenda de país.



RECTORÍA

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA

18 Avenida 11-95 zona 15 Vista Hermosa III
Apartado Postal No. 82, 01901
Guatemala, Guatemala C. A.

PBX 2369 0791 al 95

PBX 2364 0336 al 40

PBX 2364 0492 al 97

FAX (502) 2364 0052

www.uvg.edu.gt

Esfuerzos tales como el emprendido por la Gran Campaña Nacional evidencian el creciente compromiso de la población guatemalteca con la educación. Constituye un llamado para definir nuestras prioridades como país y dirigir nuestros recursos en dicha dirección, garantizando un uso transparente, estratégico y eficaz de los recursos limitados con que cuenta. El costo de oportunidad de no invertir en la educación es demasiado alto. Debemos tener la convicción que nuestras oportunidades disminuirán exponencialmente si mantenemos el analfabetismo y la baja escolaridad, pues la brecha nos distanciará cada vez más del desarrollo que anhelamos.

Tuve la suerte de ver nacer este movimiento ciudadano en un momento de mi vida profesional en que ocupaba el cargo de Ministro de Educación y, posteriormente, de verlo crecer y madurar, desde mi posición como rector de esta casa de estudios. Por ello, con solvencia, puedo afirmar que se trata de una de las pocas iniciativas que han logrado perdurar a lo largo de varios años, tener continuidad y consolidarse. Esto debe ser motivo de orgullo para todos.

En este sentido, en nombre de nuestra comunidad universitaria reitero nuestro reconocimiento a ASIES por habernos tomado en cuenta en esta cruzada y le reitero nuestra mejor disposición a seguir cooperando con ustedes en la Gran Campaña Nacional por la Educación.

Sin otro particular, le saluda atentamente,

Roberto Moreno Godoy
Rector



...función que trasciende
RECTORÍA

Anexo 6: Carta con comentarios de Ex ministra de Educación sobre el aspecto presupuestario

Guatemala, 6 de mayo de 2014

Licenciada
Raquel Zelaya
Coordinadora
Gran Campaña por la Educación
Guatemala

Estimada Licenciada Zelaya:

De manera atenta me dirijo a usted, para manifestarle mi apoyo al esfuerzo que por más de una década ha realizado la Gran Campaña por la Educación. Este espacio interinstitucional ha constituido un apoyo permanente en la gestión de los recursos públicos para la educación en el país.

Si bien este esfuerzo no siempre ha encontrado respuesta en los niveles de decisión política, lo importante es que, como espacio de análisis e incidencia para la mejora en la inversión en educación, se ha mantenido constante y coherente al objetivo de apoyar un mayor presupuesto público para ese sector prioritario.

Me permito animar este trabajo continuado y respaldar cualquier gestión que en pro de su fortalecimiento, se promueva.

Sin otro particular, me suscribo deferentemente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ana de Molina', with a large, stylized initial 'A' and a horizontal line extending to the right.

Ana de Molina
Ex Ministra de Educación

Anexo 7: Histórico del Presupuesto del Ministerio de Educación 2000-2013
(En Millones de Quetzales)

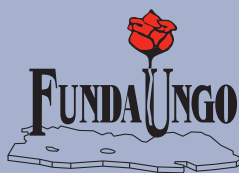
Año	Solicitado por la Gcnpe	Asignado por el Congreso de la República	Vigente
2000	4,500		2,556
2001	4,500		3,112
2002		3,218	3,218
2003	4,404	3,471	3,471
2004	6,470	3,265	3,963
2005	6,470	4,612	4,548
2006	6,470	5,217	4,932
2007 ^a		5,217	5,552
2008	9,000	6,500	5,898
2009	9,000	7,588	8,344
2010 ^b		7,588	8,344
2011	11,000	9,932	10,251
2012	12,000	11,193	9,913
2013	13,000	10,744	10,643

Fuente: Dirección Financiera del Ministerio de Educación, 2013, Gran Campaña Nacional por la Educación, 2013.

Notas:

^a El Congreso de la República no aprobó el Proyecto de Presupuesto para ese año, quedando igual al año anterior.

^b Ídem.



Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo

Avenida La Revolución, Pasaje 6, Casa No. 147

Colonia San Benito, San Salvador, El Salvador

Teléfonos: (503) 2243-0406 y 2243-7816

Fax: (503) 2243-8206

Correo electrónico: contacto@fundaungo.org.sv

www.fundaungo.org.sv

Esta publicación forma parte del proyecto
“Experiencias de Incidencia en Políticas Públicas: una aproximación a la
configuración de actores participantes” y ha contado con el apoyo de:



ThinkTank
Initiative

Iniciativa
ThinkTank