

Marzo  
2010



Entidad privada, no lucrativa, conformada por empresarios a título personal. Trabaja como un Centro de Pensamiento que incide para contribuir al desarrollo integral, sostenible y democrático, en una Economía de Mercado y un Estado de Derecho. Lleva a cabo proyectos con un enfoque propositivo y con visión de largo plazo, sobre temas clave para el desarrollo de los guatemaltecos.

## CONSEJO DE FIDUCIARIOS

Edgar A. Heinemann  
PRESIDENTE

Danilo Siekavizza  
VICE-PRESIDENTE

Álvaro Castillo  
VICE-PRESIDENTE

Humberto Olavarría  
TESORERO

Felipe Bosch  
SECRETARIO

José Miguel Torrebiarte  
DIRECTOR

Jaime Camhi  
DIRECTOR

Alejandro Arenales  
DIRECTOR

Luis Fernando Prado  
DIRECTOR

Julio Arrivillaga  
DIRECTOR

Cristian Rodríguez  
DIRECTOR

Roberto Gutiérrez  
DIRECTOR

Julio Herrera  
DIRECTOR

Roberto Paiz  
DIRECTOR

Juan Mauricio Wurmser  
DIRECTOR

Carmelo Torrebiarte  
DIRECTOR

Salvador Paiz  
DIRECTOR

Guillermo Castillo  
DIRECTOR



## EDUCACIÓN

### Asignación de Recursos y Beneficiarios

[www.fundesa.org.gt](http://www.fundesa.org.gt)

Como parte del proyecto que **FUNDESA** está llevando a cabo con el apoyo de *Global Development Network* y *Results for Development*, el tema de **educación** ha sido un eje central de análisis al momento de determinar en qué rubros se gasta el presupuesto y quiénes son los beneficiarios del mismo. Bajo el nombre de **Programa de Transparencia en el Gasto Público para la Inversión Social**, el proyecto busca identificar cómo mejorar la calidad en el uso de los fondos públicos.

En la primera etapa de análisis, el trabajo se ha centrado en describir rubro por rubro cómo se asigna el presupuesto entre los distintos niveles de educación, a la vez que se persigue resaltar las diferencias entre gastos de operación y gastos de inversión en capital. Este tipo de análisis facilita la fiscalización al momento que se alinea la demanda de recursos con la obtención de resultados.

Conjuntamente, la segunda etapa de análisis consiste en separar en qué segmentos de la población – estratificados según el nivel de consumo – se encuentran los beneficiarios, y con ello evidenciar si la prestación de servicios es a favor de un sector determinado o si es equitativa. Para realizar este análisis se utilizó como base la **Encuesta Nacional de Condiciones de Vida – ENCOVI – 2006**.

Presentando los resultados más significativos, la versión de marzo del Boletín de Desarrollo se centra en el tema de educación, describiendo la situación del sector y los retos que deben enfrentarse para realizar mejoras significativas.

### ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS

El punto de partida con el cual se inició el proyecto fue definir claramente a qué nos referimos con Educación. Variedad de análisis se centran solamente en los datos presentados por el Ministerio de Educación, dejando de lado todos los recursos que se destinan a este tema por parte de otras instituciones.

Con el fin de ser lo más explícitos posible, y de esta forma facilitar la reproducción del análisis realizado, debemos especificar que para determinar la asignación de recursos para el sector educación, se utilizó como referencia todos los gastos ejecutados bajo la **función 303** del presupuesto (clasificación presupuestaria publicada por el Ministerio de Finanzas Públicas). Dentro de esta función se registran todos los fondos que se utilizan para financiar actividades relacionadas con la educación, incluyendo programas de becas en los ministerios, educación superior, gastos de entidades descentralizadas y cotos cubiertos por las municipalidades.

## EDUCACIÓN: Recursos y Beneficiarios

Ahora bien, es muy importante aclarar que no solamente se registraron los gastos presentados en la ejecución presupuestaria de los últimos cuatro años – 2006 a 2009 –, sino que estas cifras fueron **descontadas por el efecto de la inflación**, permitiendo con esto reflejar cantidades con un mismo poder adquisitivo (año base: 2006).

(millones de quetzales)	2006	2007	2008	2009
<b>GASTOS RECURRENTE</b>	<b>Q 6,592.51</b>	<b>Q 6,384.76</b>	<b>Q 6,292.45</b>	<b>Q 7,742.58</b>
Gastos Salariales	Q 4,119.16	Q 4,162.20	Q 4,422.10	Q 5,073.90
Gastos No Salariales	Q 2,473.36	Q 2,222.57	Q 1,870.35	Q 2,668.68
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>Q 774.93</b>	<b>Q 568.43</b>	<b>Q 958.61</b>	<b>Q 1,026.86</b>
Fuente Doméstica	Q 544.64	Q 482.86	Q 894.24	Q 895.56
Fuente Extranjera	Q 230.29	Q 85.57	Q 64.37	Q 131.31
<b>Totales</b>	<b>Q 7,367.44</b>	<b>Q 6,953.19</b>	<b>Q 7,251.06</b>	<b>Q 8,769.44</b>

La tabla anterior muestra un crecimiento real en las asignaciones totales destinadas a educación y provenientes de tres fuentes: Gobierno Central, Entidades Descentralizadas y Municipalidades. En cuanto a la tasa de variación, entre el 2006 y el 2009 hubo un **crecimiento real del 19.03%**. Estas cifras, presentadas en relación a la producción del país (% del PIB), muestran un comportamiento un poco menos positivo, con un crecimiento menor:

	2006	2007	2008	2009
Gastos Recurrentes	2.9%	2.7%	2.5%	3.1%
Gastos de Capital	0.3%	0.2%	0.4%	0.4%
<b>Totales</b>	<b>3.2%</b>	<b>2.9%</b>	<b>2.9%</b>	<b>3.5%</b>

No obstante, más que ver las cifras, es muy importante identificar en qué rubros se ubican los recursos, es decir, cómo están distribuidos dentro de las distintas categorías presupuestarias.

	2006	2007	2008	2009
<b>GASTOS RECURRENTE</b>	<b>89.5%</b>	<b>91.8%</b>	<b>86.8%</b>	<b>88.3%</b>
Gastos Salariales	55.9%	59.9%	61.0%	57.9%
Gastos No Salariales	33.6%	32.0%	25.8%	30.4%
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>10.5%</b>	<b>8.2%</b>	<b>13.2%</b>	<b>11.7%</b>
Fuente Doméstica	7.4%	6.9%	12.3%	10.2%
Fuente Extranjera	3.1%	1.2%	0.9%	1.5%
<b>Totales</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

En cuanto a dicha distribución, la mayoría de los recursos se concentran en los gastos operativos, lográndose en el 2009 tan sólo un **11.7%** de los recursos para invertir en **capital**. Por aparte, también es muy importante señalar que cerca del **90% de los recursos se destinan a gastos recurrentes (60% salarios)**, manteniéndose la tendencia a lo largo de los años.

## EDUCACIÓN: Recursos y Beneficiarios

Por último, si estas cifras las desagregamos en los distintos niveles de enseñanza, tenemos que la distribución interna de los gastos se mantiene similar a la de la tabla anterior, con la mayor asignación de recursos destinados a salarios, dentro del área de gastos recurrentes. Ahora bien, cada uno de los niveles representa distinta porción de los gastos:

	2006	2007	2008	2009
Administración Central	11.1%	11.6%	15.0%	21.3%
<b>Educación Primaria</b>	<b>57.1%</b>	<b>51.7%</b>	<b>47.0%</b>	<b>41.4%</b>
Educación Secundaria	7.5%	8.0%	7.9%	9.2%
Educación Superior	15.8%	17.4%	18.0%	17.0%
Otro tipo de Educación	8.5%	11.3%	12.1%	11.2%
<b>Totales</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

En su mayoría, los recursos han sido destinados al nivel primario de educación, con una leve reducción en el 2009 debido al traslado de recursos para actividades administrativas. El resto de niveles muestra una asignación constante a lo largo del tiempo, sobresaliendo el porcentaje destinado a educación superior.

### DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIOS

Como un complemento a las cifras presupuestarias, a continuación se detalla cómo se distribuyen los beneficiarios de servicios sociales, dividiéndolos según el nivel de consumo que posean las personas.

Para realizar esta clasificación, se tomó de referencia el total de personas entrevistadas en la **Encuesta Nacional de Condiciones de Vida – ENCOVI – 2006**, obteniendo el consumo individual que realizaron en un año. Separando el total de individuos en diez grupos iguales – **deciles** –, se logró determinar qué nivel de consumo tiene cada segmento, yendo de menor a mayor consumo. Los resultados fueron los siguientes:

	Rango de Consumo				Diferencia	% Acum. Personas	% Acum. Consumo		
• Decil 1	Q	0	a	Q	400	Q	400	10%	<b>0.4%</b>
• Decil 2	Q	401	a	Q	787	Q	386	20%	<b>1.6%</b>
• Decil 3	Q	788	a	Q	1,110	Q	322	30%	<b>3.6%</b>
• Decil 4	Q	1,111	a	Q	1,510	Q	399	40%	<b>6.4%</b>
• Decil 5	Q	1,511	a	Q	2,040	Q	529	50%	<b>10.1%</b>
• Decil 6	Q	2,041	a	Q	2,700	Q	659	60%	<b>15.1%</b>
• Decil 7	Q	2,701	a	Q	3,640	Q	939	70%	<b>21.7%</b>
• Decil 8	Q	3,641	a	Q	5,427	Q	1,786	80%	<b>34.7%</b>
• Decil 9	Q	5,428	a	Q	9,435	Q	4,007	90%	<b>45.9%</b>
• Decil 10	Q	9,436	a	Q	378,100	Q	368,664	100%	<b>100.0%</b>

## EDUCACIÓN: Recursos y Beneficiarios

Esta clasificación permite identificar qué segmento de la población se está viendo beneficiado con los recursos destinados por parte del gobierno a mejorar la educación en el país. Para una realidad como la guatemalteca, se esperaría que los programas de inversión social fueran destinados a los segmentos de menor capacidad económica.

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Total	Porción
<b>Sector Público</b>	9%	10%	10%	10%	11%	11%	11%	14%	7%	9%	100%	79%
Pre-escolar	9%	9%	10%	10%	9%	11%	10%	14%	7%	10%	100%	9%
Primaria	5%	6%	6%	6%	9%	7%	11%	15%	11%	23%	100%	58%
Secundaria	7%	8%	8%	9%	10%	10%	12%	15%	10%	12%	100%	11%
Superior	5%	2%	1%	5%	6%	6%	9%	11%	14%	42%	100%	2%
<b>Sector Privado</b>	5%	5%	6%	6%	7%	9%	10%	15%	12%	25%	100%	21%
Pre-escolar	4%	3%	5%	4%	9%	8%	10%	15%	13%	30%	100%	2%
Primaria	5%	6%	6%	6%	9%	7%	11%	15%	11%	23%	100%	6%
Secundaria	5%	5%	7%	7%	7%	10%	11%	16%	11%	21%	100%	10%
Superior	3%	2%	3%	4%	3%	7%	6%	12%	16%	43%	100%	2%
<b>Total</b>	8%	9%	9%	9%	10%	10%	11%	14%	8%	12%	100%	100%

La tabla anterior, dentro de su complejidad, muestra que el 79% de los beneficiarios se encuentran en el sector público y un 21% se encuentran dentro del sector privado.

A su vez, dentro de ambos sectores existe una distribución particular de los beneficiarios:

- **Educación Pública:** De forma general, la distribución es bastante uniforme, concentrándose el mayor número de beneficiarios en el segmento de consumo medio. No obstante, en los niveles de secundaria y educación superior la distribución se vuelve regresiva, es decir, el mayor número de beneficiarios se encuentra en los niveles con mayor capacidad de consumo. Es importante mencionar que el mayor número de beneficiarios se concentra en el nivel primario (58%).
- **Educación Privada:** De forma distinta a la educación pública, y apelando a la hipótesis sobre la cual descansa la provisión de educación privada, la distribución de los beneficiarios es regresiva, con el mayor número de personas ubicadas en el decil más alto de consumo. En donde es más evidente esta situación es en la educación superior, aunque sólo representa el 2% del total de beneficiarios.

A pesar de que el análisis es bastante simple, es posible identificar que **aquellos grupos de la población en donde se concentra un mayor número de beneficiarios no son aquellos hacia los que se esperaría estuvieran orientados los programas de gobierno.**

Esta situación plantea la necesidad de reestructurar la forma en la que se asignan recursos antes de considerar un incremento de los mismos. El asignar una mayor inversión de la misma forma como se realiza hoy en día, provocará que los resultados obtenidos se distancien de la meta central de los programas sociales, es decir, mantener el compromiso adquirido de proveer mejores servicios a los sectores menos favorecidos de la sociedad.

## EDUCACIÓN: Recursos y Beneficiarios

### RESULTADOS GENERALES EN EDUCACIÓN

El análisis anterior muestra a groso modo cómo se ha trabajado desde el lado de la provisión del servicio, resaltando tanto el monto de recursos asignados como el número de personas que se benefician de los mismos. No obstante, queda pendiente por analizar los resultados en educación que se han obtenido en el país, lo cual nos brindará una perspectiva más amplia sobre cuáles son los puntos pendientes sobre los cuales deberá ponerse una mayor atención.

Algunos resultados a considerar son los siguientes:

- De acuerdo a la UNESCO, las **tasa de analfabetismo en jóvenes** de 15 a 24 años alcanza el **14.5%**, uno de los más altos en Latinoamérica.
- De acuerdo a la CEPAL, **menos del 65% de niños y niñas terminan la primaria**, lo que genera una baja cobertura en educación básica (tasa neta de cobertura: 36.36%).
- Bajas tasas de aprobación en todos los niveles educativos: **1)** 84.27% en primaria, **2)** 58.85% en básicos, y **3)** 69.10% en diversificado.
- Según UNICEF, Guatemala tiene una **tasa de asistencia** de 78% a nivel primaria (promedio para Latinoamérica de 92%), y de 23% a nivel secundaria (promedio para Latinoamérica de 70%).
- La brecha entre niños y niñas que asisten a la escuela no ha disminuido: **de cada 100 que no asisten a la escuela, 68 son niñas.**

Estos resultados solamente dan una vista general de la realidad para el país, en donde todavía queda pendiente de emprender una serie de acciones que contribuyan a mejorar la calidad educativa, haciendo énfasis en temas como aprobación, igualdad de género, y adquisición de conocimiento. Hoy en día se han tenido grandes avances en cobertura, especialmente en primaria, pero aún faltan esfuerzos en otras variables y otros niveles educativos.

### COMENTARIOS FINALES

Este boletín no pretende ser un informe a detalle sobre la educación en Guatemala. Más bien, el deseo de **FUNDESA** es identificar dos puntos sobre los cuáles se tiene planificado desarrollar un análisis completo en la siguiente etapa a trabajar como parte del Programa de Transparencia en el Gasto Público para la Inversión Social.

- 1. Calidad en la asignación del gasto público**
- 2. Resultados obtenidos en las variables clave del sector**

No solamente basta el destinar una mayor cantidad de recursos para mejorar la calidad de la educación, sino que los recursos deben ir orientados a aquellos rubros considerados como prioridades. Además, cada programa implementado debe contar con sus propios indicadores que faciliten identificar si hay mejoras o si hace falta trabajo por realizar.

**FUNDESA** adquiere el compromiso de dar a conocer a la población todos los resultados que se vayan obteniendo, provenientes del continuo análisis del manejo del gasto público para la inversión social.

