

# **Más becas para más educación**

## **Análisis de los programas del Ministerio de Educación y una propuesta**

### **I. Introducción**

El derecho a la educación es parte integral de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y como tal es motivo de los principios y metas planteados por las principales cumbres y convenciones internacionales, coincidentes en que todos los niños y niñas tienen derecho a la educación gratuita y de calidad adecuada bajo la responsabilidad del Estado en todas las etapas de la vida.

El derecho a la escolarización significa para el Estado la responsabilidad de asegurar el acceso universal a las escuelas, así como la progresión y la conclusión de los distintos niveles educativos a lo largo de todas las etapas de la infancia y adolescencia.

La educación es la llave para abrir el círculo vicioso de: pobreza→menos educación→más pobreza en conjunto con políticas públicas de salud, generación de empleo y seguridad social formando parte de un complejo de acciones que tiendan a combatir las causas que reproducen la pobreza y promuevan el desarrollo económico y la estabilidad social.

El Estado es responsable de organizar y orientar el sistema educativo coordinando los esfuerzos complementarios surgidos del conjunto social pero siempre a partir de la satisfacción del requisito básico que es el aporte de fondos públicos suficientes. Sabemos que en Guatemala para que esto sea posible es imprescindible alcanzar un nuevo pacto social que permita tanto el incremento de los recursos con que cuenta el Estado como también un consenso sobre los fundamentos que deben orientar el sistema educativo.

En principio, el progreso educativo no puede abstraerse de la resolución de los impedimentos socioeconómicos que lo traban y constituyen el principal desafío que enfrenta Guatemala a las puertas del mundo globalizado.

#### **a). Concepto y finalidad de los programas de apoyo a la educación**

Los programas de apoyo constituyen un conjunto de esfuerzos para estimular la incorporación y permanencia de los estudiantes en los centros educativos. Desde un punto de vista sociopolítico son un esfuerzo para reducir las inequidades que dificultan, retrasan o impiden el ingreso y recorrido por los nuevos miembros de la sociedad de los caminos que conducen a formas de incorporación satisfactoria, tanto para el conjunto social como para sí mismos, a la comunidad productiva, cultural y política.

Su finalidad es reforzar la oferta educativa de forma de adaptarla a la demanda. La demanda se debe medir en sus dos dimensiones básicas: tanto en su volumen numérico como en la intensidad de sus requerimientos. La medición de este último se refiere al cierre de las brechas sociales y económicas que afectan a la población objetivo y traban su integración social.

Se podrá objetar, y aquí se objeta, el rumbo actual de las políticas en materia educativa pero hay que tener en cuenta que la discusión puede resultar bizantina mientras no se cuente con los recursos suficientes para que, cualquiera sea su orientación, tengan alguna posibilidad de éxito.

La principal crítica a las políticas actuales es su finalidad de adecuarse a un marco de restricción presupuestaria y, a partir de aquí, justificar criterios de focalización y eficiencia de la inversión. Con respecto a los criterios de focalización no hay divergencias porque se parte del reconocimiento de las condiciones de marginación social de la población indígena y rural, que es la parte mayoritaria de la población, y la necesidad de avanzar en procesos de equidad de género.

Es con relación a la eficiencia donde se desata la polémica sobre el rumbo que debe adoptar el desarrollo del sistema educativo: si utilitario, que induce rutas orientadas al mercado laboral, o humanístico, que realza el derecho de cada individuo de elegir sus propios caminos. Si utilitario, la eficiencia se define en términos económicos por la relación costo/resultados, donde el costo es factor determinante, mientras que en el segundo caso los resultados socialmente deseables determinan el costo.

La elevación del nivel educativo del país pasa en primer lugar por el logro de una escolarización lo más próxima que sea posible a la universalidad que, obviamente, es un objetivo a largo plazo. Las discusiones sobre calidad son accesorias y de carácter elitista si no existen esfuerzos vigorosos hacia esa meta. Otras acciones orientadas a la diversificación de las fuentes de financiamiento o las medidas administrativas, como las de descentralización, recorren cursos tangenciales a la problemática de fondo.

## **b). Tendencias y experiencias latinoamericanas**

La necesidad compartida por la totalidad de países latinoamericanos enfrentados al fenómeno de la globalización de promover desarrollos económicos acelerados a partir de débiles bases en cuanto a la disponibilidad del recurso humano adecuado a la dimensión de los desafíos productivos ha generalizado las preocupaciones educativas. En todos, a pesar del generalizado aumento de las tasas de escolarización, diversas combinaciones de escolarización con pobreza y exclusión social producen efectos de conclusión y éxito educativo segmentados y tanto más inequitativos y negativos cuanto mayor sea la proporción de la población marginada.<sup>1</sup>

En todos los casos, dentro de marcos de restricción presupuestaria, se ha concluido que el aumento de la inversión es indispensable.<sup>2</sup> Históricamente Guatemala, dentro del grupo de países con niveles de ingreso medio, ha sido el que ha realizado menor inversión en educación y el que ha acumulado el mayor déficit en términos de capital humano. Frente a la norma internacional que indica que el gasto óptimo en educación debe ser del 6% del PIB, Guatemala exhibe un magro 2.5%<sup>3</sup> al tiempo que el promedio latinoamericano se sitúa en 4.7% y hay países que superan el 6%.<sup>4</sup> También es el último en el área centroamericana: para 1997 Costa Rica asignaba 5.4% de su PIB, Nicaragua un 3.9%, Honduras 3.6%, Panamá 5.1% y El Salvador 2.5%.<sup>5, 6</sup>

---

<sup>1</sup> Morduchowicz, Alejandro, 2007, Las demandas en el financiamiento y la asignación de recursos en América Latina.

<sup>2</sup> Vale mencionar que entre las principales causas que impulsaron el milagro económico del Este asiático se ubican las elevadas inversiones que allí se realizaron, dedicando en algunos casos más de la mitad de sus presupuestos nacionales.

<sup>3</sup> Hasta 1997 Guatemala promediaba una inversión en educación de 1.7% del PIB. A partir de 1998 comienza un repunte que alcanza un máximo en 2001, cuando se sitúa próximo al 2.7%, pero que luego se estanca alrededor del 2.5%, con tendencia a descender.

<sup>4</sup> Belice, Bolivia, Cuba y otros pequeños países insulares del Caribe (UNESCO, Panorama regional de Enseñanza Para Todos, EPT, 2005).

<sup>5</sup> CIEN, Informe de progreso educativo, para PREAL, julio 2002.

<sup>6</sup> La baja participación del gasto público en la generación de riqueza explica que el esfuerzo presupuestario superior a la media de la región que se realiza tanto en Guatemala como en El Salvador (18 y 19% del gasto del gobierno central) no alcanza a expresarse en su relación con el PIB.

No basta con aumentar y extender los servicios públicos de educación si no aumenta y se satisface la demanda. Los estímulos a la demanda tienen por objetivo incidir en los condicionantes de tipo socioeconómico que la entran. Cada año de escolaridad perdido durante la infancia reduce los ingresos de los futuros trabajadores y la calidad de la mano de obra de un país. Desde esta perspectiva, los efectos de la deserción y el fracaso escolar es enorme, con consecuencias negativas no sólo en las vidas de niños y niñas sino también en la futura prosperidad del país.

Si bien con visión de largo plazo el esfuerzo principal debe dirigirse al nivel primario, lo que se pretende es aumentar las tasas de conclusión de todo el sistema hasta completar por lo menos la educación básica secundaria. La reducción de costos<sup>7</sup> y la introducción de incentivos a las familias que mantienen sus hijos en el sistema son pilares de las políticas con ese fin.

Así lo han entendido varios países latinoamericanos, como es el caso de Brasil, Argentina y Colombia. Según UNESCO, la falta de recursos económicos y la necesidad de salir a trabajar para ayudar a sus padres figuran entre las principales causas de la deserción escolar. Para una familia con hambre, sus hijos son manos extras para ayudar en el trabajo del campo, de la calle o del hogar. Los costos de oportunidad sumados a los costos efectivos de mantener los hijos en la escuela se convierte entonces en un lujo que muchas familias no se pueden permitir.

Para mitigar las consecuencias de la pobreza se ponen en práctica diversas formas de estimular la concurrencia a la escuela y aumentar la retención de los niños y niñas que ingresan al sistema educativo. Es reconocida la eficacia de los programas “Hambre cero” y “Bolsa escuela” en el Brasil actuando en superposición a una variedad de programas estatales de apoyo a la educación.

En la Argentina se distribuyen medio millón de becas a estudiantes del nivel medio, entre 13 y 19 años, con una inversión anual de 200 millones de pesos (algo menos de 70 millones de dólares), a lo que se agregan otros programas institucionales orientados a la retención escolar, la entrega de libros de texto y el equipamiento de bibliotecas. Es de recordar el papel que jugó la escuela como centro de convergencia social alrededor de la alimentación escolar durante la aguda crisis económica y social que abatió el país hace pocos años.

En Colombia, se entregan subsidios nutricionales a familias con niños menores de 7 años que garanticen sus controles de crecimiento, desarrollo y vacunación, y subsidios escolares a niños y jóvenes entre 7 y 18 años que se encuentren matriculados en la primaria, nivel medio y bachillerato que son entregados mensualmente en efectivo contra demostración de concurrencia a sus centros de estudio.

Existe un creciente reconocimiento de que los programas de transferencias en efectivo contribuyen decisivamente a aumentar la asistencia, mejorando a la vez las condiciones de salud y nutrición de la juventud. Ejemplos centroamericanos son el Programa de Asignación Familiar en Honduras y la Red de Protección Social en Nicaragua. El PRAF hondureño, creado en 1991 como proyecto piloto para compensar a familias pobres el ajuste económico de ese año, atiende actualmente unas 50,000 familias pobres en 40 municipios seleccionados. La RPS creada en Nicaragua en el 2000 ha producido un importante efecto redistributivo con mejoras en los indicadores nutricionales, un aumento de la matrícula del 18% así como la proporción de niños que asisten exclusivamente a la escuela sin dispersarse en otras actividades

Pero además se debe considerar la reducción de los costos directos provocados por la permanencia en la escuela y centros del nivel básico. En Guatemala, son por todos conocidos los estragos que

---

<sup>7</sup> Hace más de 5 años, sin considerar los costos familiares de oportunidad ni incluir los costos en vestuario y transporte, se estimaba que el costo efectivo de mantener cada niño o niña en el nivel primario del sector público era de 370 quetzales al año y de Q1,900 en el secundario. CIEN, Informe del progreso educativo, 2002

sobre la economía familiar ocurren en los dos primeros meses de cada año lectivo y las cargas que se prolongan durante todo el año para el mantenimiento de los hijos en la escuela o en el básico. En gran medida esos costos constituyen un mecanismo empobrecedor y de selección social de los que finalmente alcancen el final de cada nivel educativo.

Por ejemplo, deben moderarse las exigencias extravagantes sobre el tipo de vestuario, superfluas para la finalidad principal que es el logro educativo. También, analizar los objetivos y forma de uso de los materiales didácticos de forma que los libros de texto puedan ser utilizables por más de un usuario y más de un período lectivo.

### **c). Propósitos del presente estudio**

Los programas de apoyo a la demanda educativa están presentes en Guatemala como programas de alimentación escolar, provisión de textos y útiles y varios programas de becas. Aquí se focaliza en el análisis de estos últimos revisando sus objetivos y líneas directrices de implementación. La base informativa proviene del Departamento de Becas del Ministerio de Educación.<sup>8</sup>

En general, prevalece la idea de que la eficacia de estos programas está más que limitado por la exigüidad de los recursos financieros disponibles. Es decir que, más allá de si su planificación y forma de entrega son adecuadas, si se cumple o no con los objetivos de focalización propuestos y si son correctamente administrados, la primera objeción que se plantea se refiere a su limitada calidad y extensión a causa del marco de restricciones presupuestarias en que se desarrollan. Se considera que ninguna corrección administrativa vía eficiencia y/o diversificación de las fuentes de financiamiento pueda compensar el déficit absoluto del gasto.

Se ha estimado que para garantizar una educación de calidad y cobertura completa a una población escolar que anualmente se engrosaría con la entrada de entre 700 mil y 825 mil nuevos miembros, se requeriría que el presupuesto del Mineduc partiera de una asignación de Q9.300 millones en el 2008, es decir, un 3.6% del PIB,<sup>9</sup> y se previera un crecimiento continuo en valores corrientes que lo mantuviera con esa misma proporción respecto al PIB hasta el año 2012 (cuando deberá situarse en los Q12.500 millones).

Para alcanzar una educación congruente con los requerimientos de la globalización y las metas de equidad de género e interculturalidad planteadas por diversas organizaciones públicas, privadas y sociales, el aumento gradual del gasto tendría que continuar hasta alcanzar el 4.6% del PIB en el 2021.<sup>10</sup>

El gasto agregado debe ser financiado por un aumento de recursos producto de una reforma fiscal que genere más recursos tributarios, reduzca privilegios y exenciones y establezca metas de gasto, en particular dirigidas al área social, acompañada de reformas en el ente de administración tributaria que lo hagan más eficiente, equitativo y cristalino.

---

<sup>8</sup> Cabe destacar la diligencia con que fue proporcionada y que el grueso se refiere a la ejecución del año 2006 y las proyecciones para el 2007. A la par de la comprobación de que, siendo el tipo de información solicitada un instrumento elemental para la planificación, no está sistematizada en otras secciones del Mineduc responsables de los programas de apoyo.

<sup>9</sup> Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), enero 2007, "Informe sobre los costos de una mayor y mejor educación"

<sup>10</sup> Las relaciones con el PIB fueron calculadas en base a los valores en uso hasta la reciente puesta en vigencia de las Cuentas Nacionales con base 2000 pero son válidas las estimaciones del gasto corriente en quetzales.

En nuestro estudio, a los efectos de valorar el grado de focalización en los sectores más empobrecidos de la población y estimar la demanda no atendida, se emplean las estimaciones realizadas por SEGEPLAN en el mapeo de la pobreza, datos poblacionales producidos por el INE y los de inscripción en el nivel básico del año 2005 publicados en el Portal Educativo del Mineduc. Se concluye con una estimación del gasto agregado necesario para atender la demanda no satisfecha que se plantea como una primera etapa en el camino de nuevas políticas públicas orientadas no sólo a su satisfacción sino que a estimularlas.

## II. Institucionalidad

La gestión de los programas de becas del Mineduc es coordinada y sólo parcialmente administrada por el Departamento de Becas inserto en la Dirección General de Programas Educativos (DIGEPE). La ejecución está a cargo de la Dirección General de Proyectos de Apoyo (DIGEPA) y de las Direcciones Departamentales a través de un complejo aparato administrativo de entrega y control de las prestaciones.

La Dirección General de Proyectos de Apoyo (DIGEPA), creada por el acuerdo Gubernativo No.386-88 de junio de 1988 para coordinar y lograr mayor eficiencia de los servicios de apoyo a la educación, al año siguiente se integra funcionalmente al Sistema Nacional de Mejoramiento de los Recursos Humanos y Adecuación Curricular (SIMAC).

Con el SIMAC se pretendía la reestructuración y reformulación de un currículo que se consideraba centralizado, homogéneo, vertical, autoritario y elitista, buscando darle la funcionalidad y pertinencia requerida al nivel comunitario e instaurar dos grandes modalidades curriculares: una formación básica general desde el nivel parvulario hasta el noveno grado y otra continuada con el diversificado. También el establecimiento de un sistema de evaluación nacional que proporcionara la información necesaria en los diferentes aspectos y variables del sistema educativo y la puesta en marcha de un proceso permanente de capacitación docente a través de dos modalidades, presencial y a distancia, y la elaboración de documentos, folletos, guías y revistas para el desarrollo de acciones de investigación, desarrollo curricular y la aplicación de tecnologías apropiadas al medio.<sup>11</sup>

En 1996 la DIGEPA concentraba una cantidad de programas y actividades que la convertían en centro de atracción de fuertes intereses empresariales y de descontrol administrativo.<sup>12</sup> Luego de un proceso de reducción de competencias y de priorización de los servicios dirigidos a las áreas rurales, por el Reglamento Orgánico del Mineduc (decreto gubernativo 20-2004) finalmente se le asigna la administración de la producción y obtención de textos, mobiliario y materiales, becas y bolsas de estudio, establecer los requerimientos pedagógicos de los edificios escolares y efectuar los trámites y la ejecución de las obras de infraestructura.

Con la actual administración la DIGEPA se integra al Programa de Desarrollo de la Administración Escolar (Proescolar) que propicia la instalación del nuevo modelo de gestión en las escuelas públicas de los niveles preprimario y primario del área urbana y rural, dentro del cual asume las funciones de intermediación financiera con las Juntas Escolares.

---

<sup>11</sup> Ministerio de Educación – UNESCO - UNICEF - PNUD, 1992, Apoyo a la elaboración de los planes nacionales de acción de Educación Para Todos en el Istmo Centroamericano, Proyecto ACIDI 525/RLA/10. Se trata de la puesta en práctica de un plan de acción elaborado de acuerdo con las orientaciones de la reunión técnica interagencial realizada en Sal José, Costa Rica, en octubre de 1990, ratificado en la 11ª. Cumbre de presidentes centroamericanos, Declaración de Tegucigalpa, diciembre de 1991.

<sup>12</sup> Entrevista con la ing. Tatiana Solares actual coordinadora del programa de alimentación escolar.

El funcionamiento de PROESCOLAR aplica un modelo descentralizado por el cual se trasladan recursos a las cuentas bancarias de cada Junta Escolar para que éstas financien los varios programas que deben ejecutar. Participación, descentralización y subsidiaridad son los principios que conducen a la instalación de competencias en cada Junta Escolar.

La historia de las Juntas escolares comienza el año 1998 como un plan piloto que se desarrolló en los Departamentos de Alta Verapaz, Jutiapa y San Marcos, conformándose 503 Juntas. Prosiguió con la expansión a la totalidad de los departamentos del país, logrando en diciembre del año 2000 una cobertura de 8,379 Juntas Escolares, y a finales del año 2003 aumentó el número a 9,777. El proceso de conformación se realizó a través de la contratación de Ong's. En el 2004 entran a constituirse en parte central de la nueva estrategia del MINEDUC, convirtiéndose en el medio para la administración de los servicios y programas de apoyo.

Con el fin de conformar Juntas Escolares en todos los establecimientos del país, se contrató a principios del 2004 a la FUNRURAL, con la meta de conformar 430 Juntas, logrando sólo 180 y alcanzando a totalizar 9,957 al mes de octubre. A finales del año se contrató a 7 Instituciones de Servicios Educativos –ISE- con el objetivo de que conformaran 1,223 Juntas Escolares y a las Direcciones Departamentales de Educación<sup>13</sup> 300 Juntas más, resultando que entre todos sólo se alcanzó a cubrir un 35% de la meta. A finales de 2005 se reportaba la existencia de 10,407 Juntas Escolares, pero no se conocía la ubicación de 485 de ellas, por lo que el total finalmente aceptado quedó reducido a 9,922.<sup>14</sup>

La constitución de una Junta Escolar implica la existencia de una Asamblea General integrada por padres y madres de los niños inscritos, directores y maestros, una Junta Directiva y comisiones específicas para cada programa. Para su legalización se aprueban estatutos, se gestiona personalidad jurídica y se la inscribe en el Registro Civil, la Contraloría de Cuentas y la SAT. Finalmente, para quedar habilitada para la recepción de fondos, se apertura cuentas bancarias para cada uno de los programas que habrán de desarrollar. Sus organismos deben ser renovados anualmente.

El manual de procedimientos contiene normas para el acreditamiento de fondos que consisten en la suscripción de un convenio anual con Proescolar en base al mantenimiento actualizado de datos de sus responsables. Los fondos son transferidos a través de BANRURAL y deben ser distribuidos por programa y actividades, de los cuales se debe llevar cuentas corrientes separadas.

Al momento de la ejecución de los programas cada comisión específica se debe ajustar al instructivo de cuentas elaborado por el ministerio que exige registros detallados y documentados de los gastos y los posibles aportes extraordinarios que se pueda recibir. Al efecto se exige que todo proveedor entregue factura contable, incluso para las compras de alimentos que se realicen en el mercado y que excedan los 100 quetzales.

Para las actividades de capacitación del Programa de Desarrollo Escolar, cuyos gastos aprueba Proescolar por medio de las ISE's en función de las características de cada lugar, se deben comprobar los gastos de transporte y alimentación por medio de una planilla de gastos varios.

Además de un Libro de Caja, la Junta y sus comisiones deben llevar cuadernos de registro de movimientos por cada programa con su correspondiente respaldo documental y chequeras con sus anotaciones en el talón. El secretario de la Junta deberá guardar en archivos propios la papelería administrativa y contable, chequeras, talonarios de recibo, facturas, cotizaciones, planillas de gastos

---

<sup>13</sup> Se anota que para estos efectos no se asignó fondos a las OSC (Oficinas de Servicio Comunitario), que son las dependencias que se hicieron cargo de la tarea.

<sup>14</sup> Portal de noticias del Congreso de la República, informe sobre citación a la Ministra de Educación, 5/6/06

de mercado, libro de caja, cuadernos de cuenta corriente por programa, formatos de liquidaciones y otros de los diversos servicios y programas debidamente clasificados y ordenados mensualmente.

En un plazo de 30 días después de la recepción de los fondos correspondientes a cada programa se debe efectuar la liquidación de cada uno, se realizará el reintegro de saldos en el BANRURAL y se la remitirá un original a Proescolar y el archivo de una copia en la secretaría de la Junta. Al respecto vale mencionar que en el 2005 el Mineduc destinó Q5,000 a cada Junta Escolar con el fin de adquirir mobiliario y útiles y financiar diversas actividades del Plan de Desarrollo Escolar como capacitación de las Juntas y sus gastos (transporte, viáticos, infraestructura y otros), que es una inversión que muy difícilmente sea renovable y sostenible si se piensa universalizar este modelo de descentralización.

En el portal de noticias del Congreso de la República del día 6 de junio 2006 relacionadas con una comparecencia de la Sra. Ministro constan algunas observaciones que reflejan la complejidad de los procedimientos administrativos a que son sometidas las Juntas y las dependencias del Mineduc responsables de su funcionamiento y una muestra de la serie de irregularidades posibles:

- Transferencia de fondos. Al mes de septiembre 2005, no se contaba con los documentos de respaldo de las transferencias de fondos realizados a las Juntas Escolares en el año 2004 y lo que iba del año 2005. Se realizaron transferencias de fondos a muchas Juntas Escolares, sin contar con los documentos actualizados y verificados que autenticaran la constitución de las Juntas que recibían los fondos. Se realizaron transferencias de fondos sin existir convenio entre el MINEDUC y las Juntas Escolares. En el año 2004 se entregaron fondos a algunos Directores de Establecimientos para mejorar las condiciones de sus edificios, los cuales no han sido liquidados.
- Un alto porcentaje de Juntas Escolares no realizaron oportunamente el cambio de su Junta Directiva (años 2004 y 2005). Según el acuerdo Gubernativo que rige las Junta Escolares, éstas deben cambiar anualmente y en el mes de octubre sus Juntas Directivas. El MINEDUC, no tiene certeza del número exacto de Juntas Escolares a conformar ya que no tiene una política de atención que defina niveles por atender, establecimientos y jornadas. De igual manera, sería necesario conocer los procesos establecidos para la entrega de fondos, seguimiento a las actividades y liquidación de fondos de las Juntas Escolares.
- A finales del año recién pasado se realizó una transferencia de fondos para valija didáctica para docentes de preprimaria. Esta actividad fue realizada con lineamientos de la DICADE, sin embargo, se tiene conocimiento que se hizo dicha transferencia a docentes que a la fecha no han sido nombrados por el MINEDUC. ¿Cómo piensan liquidar los fondos que no serán utilizados por docentes no contratados?
- En GUATECOMPRAS se publicaron dos bases de contratación para las ISE que trabajarían con DIGEPA, sin embargo dicha contratación no sucedió. Ante esta situación se requiere que el MINEDUC dé a conocer: cómo se conformarán las Juntas pendientes, cómo dará seguimiento a las actividades de las mismas, cómo se piensa actualizar la base de datos y verificar la conformación de las juntas que ya funcionan, además de cómo se piensa capacitar a sus integrantes y cómo se liquidarán los fondos manejados por estas organizaciones.

Para la capacitación de las Juntas Escolares en tareas organizativas, administrativas y financieras son contratadas Instituciones de Servicios Educativos (ISE) que además quedan a cargo de la verificación de los programas. Las ISE's se inscriben en el Registro Unificado de Instituciones al Servicio de la Educación (RISE) para participar en los procesos de licitación.

La rendición de cuentas y la fiscalización quedan a cargo de la unidad de auditoría interna del Mineduc, la Contraloría de Cuentas e instituciones especializadas de auditoría externa especialmente contratadas para verificación de los registros contables y la documentación de soporte de la ejecución presupuestaria realizada por las Juntas Escolares.

### III. Los Programas de Becas

#### A. Descripción

Al nivel de la educación primaria se encuentran dos grandes programas: Becas Para la Niña y Becas Para la Paz. El primero con dos modalidades, una antigua y otra actual, y el segundo con un subprograma de Becas OIT.

Becas para la Niña (o Becas Para la Niña Rural) consiste en transferencias en efectivo a las familias que tienen hijas inscritas en el sistema oficial cursando del 1º al 4º grado, pero que en realidad se distribuyen entre los dos primeros. Inicialmente su valor era de Q250 siendo luego incrementado a Q300. El pago es recibido por los padres a través de las Juntas escolares y los COEDUCA's.

Hasta el año 2005 se asignaba 15 becas por centro escolar. El presupuesto disponible para ese año ascendía a los Q22 millones, suficiente para proporcionar 73,333 becas, pero como se aprecia en el cuadro 1, la planificación del año 2005<sup>15</sup> parte de una disponibilidad para el sistema regular de Q15 millones y la adjudicación de sólo 49,715 becas.<sup>16</sup>

La selección de las escuelas beneficiarias la realiza la Unidad de Becas según un indicador de reto o rezago escolar (IRE) elaborado por la combinación de una serie de indicadores educativos y socioeconómicos producidos por la Unidad de Informática del Mineduc (UDI), el INE y SEGEPLAN. De esta forma se identificaron las 4,700 escuelas del sistema regular con mayores dificultades para incorporar y retener la población estudiantil.

A partir del 2006 se modificó el criterio de asignación, abandonando la práctica de otorgar un número fijo de becas por escuela y pasando a regirse, en primer lugar por la selección de la escuela, y luego por el número de niñas inscritas en el 1er grado, o del 2º grado si al mismo tiempo la escuela es seleccionada para recibir Becas Paz. Sin embargo el cambio no ha sido completo y actualmente conviven escuelas que renovaron su convenio y continúan con la modalidad antigua, 15 becas por escuela, y otras que se agregan ese año con la nueva modalidad. En definitiva, quedan 1,560 con la modalidad antigua y 2,122 escuelas con la nueva.

Las Becas para la Paz son instauradas en el 2001 como transferencias de dinero en efectivo a los padres de familia. Hoy consisten en una asignación de Q300 por alumno que asista al primer grado

Cuadro No. 1.- Becas para la Niña  
Proyectadas, año 2005

	Departamento	Alumnas
1	Alta Verapaz	5,700
2	Baja Verapaz	1,665
3	Chimaltenango	3,609
4	Chiquimula	3,823
5	Guatemala	379
6	Huehuetenango	7,639
7	Izabal	525
8	Jalapa	2,485
9	Petén	1,950
10	Quetzaltenango	705
11	Quiché	7,597
12	San Marcos	5,472
13	Sololá	1,384
14	Suchitepéquez	1,976
15	Totonicapán	1,504
16	Zacapa	3,302
	<b>Total Becas Niña</b>	<b>49,715</b>

Fuente: Portal Mineduc, EDUBECAS

<sup>15</sup> EDUBECAS, Portal educativo del Mineduc.

<sup>16</sup> Se supone que los Q7 millones restantes estaban destinados a escuelas del Pronade pero que no se realizó como Becas Niña.

de primaria de escuelas seleccionadas del área rural pero que se entrega a las Juntas Escolares. Con la actual administración y desde el 2005 forman parte de una estrategia dirigida a reforzar las escuelas más necesitadas a fin de combatir la repitencia a través de la capacitación de los maestros del primer grado y acciones sobre las familias así como con la introducción de metodologías activas en el aula que pretenden mejorar la eficiencia interna de las escuelas y el aprendizaje.

Los fondos se destinan a las Juntas Escolares para:

- Adquirir materiales didácticos e insumos básicos para docentes y estudiantes
- Proveer a las familias más necesitadas de ropa, zapatos e insumos básicos
- Administrar programas de tutoría y cursos de vacaciones con docentes de la comunidad.

Al ministerio le correspondía contratar Ong's y universidades que proporcionaran acompañamiento a las comunidades, capacitación a padres y madres de familia y realizaran la actualización de los docentes en nuevas metodologías de enseñanza y aprendizaje por medio de capacitaciones coordinadas por las direcciones departamentales y la DIGEBI. La distribución proyectada para el año 2005 se presenta en el cuadro 2.

Al igual que en Becas para la Niña, la selección de las escuelas beneficiarias de las Becas Paz queda a cargo de la Unidad de Becas según indicadores de pobreza o, como en la actualidad, indicadores de riesgo o rezago escolar. A diferencia de las Becas para la Niña, no se trata de transferencias en efectivo a las familias sino que un refuerzo del presupuesto escolar dirigido al mejoramiento de las aulas del 1er grado y apoyos familiares en especie asignados a las familias según criterios de necesidad manejados por las Juntas escolares.

El subprograma para la erradicación del trabajo infantil y adolescente que el Mineduc ejecuta conjuntamente con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se integra como subprograma en el marco de las Becas Paz. Parte de un convenio firmado en octubre de 2001 para adjudicar 10.000 becas con un monto de Q300 en lugares donde el trabajo infantil constituye una parte de las actividades que las familias imponen a sus hijos, impidiéndoles o limitándoles la asistencia a la escuela (corte de café, fabricación de cohetes, trabajos en pedrín o cal, cultivos agrícolas intensivos).

Cuadro No. 2.- Becas Paz 2005 programa regular, distribución de gastos	
Costos por aula 2005*	Fase Inicial
Capacitación docentes	Q.1,400
Capacitación padres/madres	Q.400
Material educativo docentes	Q.500
Material educativo alumnos – Q.50/alumno(a)	Q.1,500
Ropa, uniformes, zapatos para alumnos (Q30/alumno/a)	Q.900
Remozamiento aulas (pintura, decoración) y escuela (baños)	Q.1,100
Rincones didácticos	Q.500
Recreación y deportes (cursos de vacaciones)	Q.200
Tutorías vespertinas: 2 horas por la tarde para alumnos(as)	<b>Fase de seguimiento 2006</b>
Curso de vacaciones	Q.1,000
<b>Costo total por aula</b>	<b>Q7,500</b>
<b>Costo anual por alumno/a</b>	<b>Q250</b>
Fuente: Portal de educación, EDUBECAS 2005	
*Aula promedio de 30 alumnos(as).	

Cuadro No. 3.- Becas Paz, distribución geográfica proyectada 2005

	MINEDUC		MINEDUC-OIT	
	Escuelas	Alumnos	Escuelas	Alumnos
Alta Verapaz	437	19,096		
Baja Verapaz	102	3,728	2	500
Chimaltenango	5	244		
Chiquimula	83	2,390		
El Progreso	0	0		
Escuintla	8	438		
Guatemala	0	0	16	3,224
Huehuetenango	591	22,413		
Izabal	53	2,536		
Jalapa	23	1,198		
Jutiapa	27	1,045		
Petén	133	6,323		
Quetzaltenango	42	2,599		
Quiché	537	24,962		
Retalhuleu	4	371	4	800
Sacatepéquez	0	0		
San Marcos	168	8,407	20	4,000
Santa Rosa	14	407		
Sololá	57	2,556		
Suchitepéquez	22	1,447		
Totonicapán	62	3,011		
Zacapa	27	1,239		
<b>TOTAL BECAS PAZ</b>	<b>2,395</b>	<b>104,410</b>	<b>42</b>	<b>8,524</b>

Fuente: Portal de educación, EDUBECAS 2005

becas en escuelas regulares a razón de Q161.5 cada una.

Es difícil interpretar las proyecciones del Mineduc para Becas Paz en el año 2005 pero parece ser que existió la intención de sobredimensionarlo: primero aumentando su cobertura a costa de la disminución de la asignación por alumno y luego ampliar su presupuesto en una fase de seguimiento que resultó ser una ensoñación más.<sup>17</sup>

**La historia de los programas de becas en el nivel primario** es relativamente corta e irregular, abarcando 4 períodos de gobierno con diferentes criterios y actitudes. El programa de Becas para la Niña arranca como programa piloto en 1994, consolidándose en 1996 con la contratación de la Asociación Eduquemos a la Niña para su ejecución. Ésta a su vez contrata a la Fundación Para el Desarrollo Rural (FUNRURAL, hoy FUNCAFÉ) a fin de llevar a cabo las tareas de campo. Desde octubre del 2001 el Mineduc retoma la entrega y seguimiento de las becas a través de una Unidad de Coordinación del Programa de Becas para la Niña del Área Rural, creada al efecto. En mayo del 2001 se crea el programa de Becas para Paz, cuya administración quedó a cargo de una nueva unidad (COPROBE, Unidad de Coordinación del Programa de Becas para la Paz) también creada con ese motivo.

Cuadro No 4.- Resumen histórico de las becas otorgadas en Primaria en el período 1996 - 2006

Programa \ Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Becas de la Niña en	5,440	36,089	46,089	48,089	60,089	71,456	67,778	62,051	32,030	49,671	73,316

<sup>17</sup> En EDUBECAS 2005, Portal Educativo del Mineduc, se proyectaba una fase de seguimiento de la Becas Paz en el 2006 con una asignación de Q421 por alumno y Q12,630 por aula.

escuelas regulares											
Becas de la Niña en Escuelas PRONADE						10,000	2,778	14,000			22,983
Becas de la Paz						119,091	108,594	75,991		102,410	66,666
S U M A N	5,440	36,089	46,089	48,089	60,089	200,547	179,150	152,042	32,030	152,081	162,965

Fuente: Mineduc, Departamento de Becas

La meta propuesta para el sistema de becas en el 2000 era asistir a 250,000 niños y niñas radicados en zonas rurales y urbano-marginales en extrema pobreza. Al esfuerzo inicial demostrado en el 2001 sigue un decrecimiento gradual con una abrupta caída al cambiar la administración. De entrada, en el 2004, la mitad de los fondos destinados a Becas para la Niña y la totalidad de los que correspondían a Becas Paz se desvían hacia el programa Salvemos Primer Grado iniciado ese año.

En el 2005, se regresa a niveles congruentes con la disponibilidad presupuestaria. No se sabe a qué se debe el desmesurado incremento de las Becas Paz ese año pero es lógico suponer que hubo un traspaso de fondos desde el programa de Becas Niña y que las Becas Paz fueron de un monto muy inferior a los Q300. En el 2006 se adicionan los fondos recaudados en la BECATON y se extiende el programa de Becas para la Niña a las escuelas del Pronade.

**En el nivel secundario, básico y diversificado** se desarrollan una serie de programas dirigidos al apoyo de adolescentes de las áreas rurales inscritos en el nivel básico y/o diversificado. Se cuentan las Bolsas de Estudio, Becas de Alimentos y, desde el 2005, las Becas de Excelencia.

Las Bolsas de Estudio consisten en una asignación anual de Q900 en 9 pagos de Q100 por mes que se otorgan a estudiantes de escasos recursos inscritos en establecimientos oficiales del nivel medio, que comienzan estudios en el Básico o en el Diversificado, tanto en institutos nacionales como por cooperativa. Se exceptúan los estudiantes de centros de estudio pertenecientes a otros ministerios como Defensa, Maga o el MSPAS.

Son adjudicadas por las Direcciones Departamentales que, por medio de las Oficinas de Servicio a la Comunidad (OSC) convoca a concurso en todas las escuelas e institutos oficiales del departamento, a donde debe presentarse el aspirante acompañado de su padre, madre o encargado y llenar la papelería requerida.

Sus requisitos son: edad entre 12 y 16 años si es para comenzar estudios en el ciclo básico y entre 15 y 18 años si es en el diversificado; comprobar escasos recursos económicos; no ser repitente y haber aprobado todas las materias del grado anterior con promedios de por lo menos 80 puntos en Primaria y de 70 puntos en el nivel medio; no tener más de dos hermanos con el mismo beneficio.

Son motivos de cancelación: la reprobación de una materia al final del período lectivo, asistencia inferior al 85%, mala conducta o abandono del plantel de estudios por más de 5 días sin justificación. La beca finiquita al finalizar los estudios de educación media, básico y diversificado.

Las Becas de Alimentos consisten en una asignación de Q3,600 anuales en 9 pagos de Q400 por mes a estudiantes internos en los centros oficiales de estudio incluidos en el programa. Estos son: la Escuela Oficial Normal Regional Clemente Marroquín Rojas, Monjas, Jalapa y la Escuela Oficial Normal Regional Santa Lucía Utatlán, Sololá, ambos para egresados del 6to. grado de educación primaria, el Instituto Técnico Industrial Georg Kerschensteiner, Mazatenango, Suchitépéquez y la escuela Oficial Normal Regional Dr. Pedro Molina, La Alameda, Chimaltenango, para egresados de 3er. grado de educación básica.

Los requisitos para obtener una Beca de Alimentación en uno de estos cuatro centros son, además de los generales en común con las Bolsas de Estudio, aprobar los exámenes de admisión y selección

del Centro seleccionado y/o las pruebas de diagnósticas del Ministerio de Educación. Para estudios en las escuelas normales rurales regionales, los estudiantes deberán ser originarios o proceder preferentemente del área rural; y garantizar que trabajará en el área rural al graduarse. Las demás condiciones de selección, adjudicación y cancelación son comunes con el programa de Bolsas de Estudio.

Becas de Excelencia es un programa que comienza en el 2005 y consiste en una asignación promedio de Q17,500 a estudiantes que cursan o son egresados del 3er grado básico para seguir estudios en establecimientos privados identificados por su alto rendimiento académico en las pruebas diagnósticas de los años 2004 y 2005. Está dirigido a estudiantes que han demostrado excelencia académica pero cuya situación socioeconómica les impide continuar su formación.

La beca financia la inscripción, colegiatura, manutención y la compra de materiales básicos para seguir estudios en establecimientos de alto nivel de todo el país. Estos son establecimientos privados ubicados en la ciudad capital, Antigua Guatemala, Cobán, Esquipulas, Sololá, Santa Lucía Cotz, Escuintla, Zacapa, Quetzaltenango, Chichicastenango y Huehuetenango.

Los becados pueden escoger la carrera que desean estudiar para involucrarse dentro de ambientes laborales relacionados con las áreas tecnológicas, administrativas, informática, turismo, mercadeo y publicidad, además de Perito Contador y Bachillerato en Ciencias y Letras. Al momento se ofrecen más de 30 carreras profesionales.

Son requisitos para la adjudicación:

- a) Pertener a una familia de escasos recursos, procedentes de áreas marginales o rurales.
- b) Tener un promedio de 75 puntos en matemáticas, lenguaje, ciencias naturales y estudios sociales de segundo básico (o tercero básico, si ya lo cursó) y no haber reprobado materias.
- c) Tener un promedio de 75 puntos o más, en la primera evaluación de Tercero Básico y no tener materias reprobadas.
- d) Presentar 3 referencias de personas que le conozcan y puedan dar referencias académicas suyas (Director, catedráticos, líderes de su localidad)
- e) Participar en la evaluación que realiza el Ministerio a todos los solicitantes.
- f) Presentar su expediente con la documentación completa en la OSC de la Dirección Departamental de su Departamento.

Luego de una preselección, la selección de los becarios está a cargo de un Comité Asesor del Programa integrado por personas notables del sector de educación y los resultados finales se dan a conocer en el mes de Septiembre

Cuadro No 5.- Resumen histórico del número de becas en el nivel secundario, 1996 - 2006

Programa \ Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bolsas de Estudio	8,305	8,305	9,501	12,073	13,069	13,847	14,863	16,468	13,500	13,494	13,929
Becas de Alimentos	300	300	300	300	1,389	1,440	1,516	1,553	1,600	1,784	1,844
Becas de Excelencia										176	398
<b>S U M A N</b>	<b>8,605</b>	<b>8,605</b>	<b>9,801</b>	<b>12,373</b>	<b>14,458</b>	<b>15,287</b>	<b>16,379</b>	<b>18,021</b>	<b>15,100</b>	<b>15,278</b>	<b>15,773</b>

Fuente: Unidad de Becas, Mineduc.

Las Bolsas de Estudio y las Becas de Alimentos se han regido por el decreto gubernativo 87-97 de diciembre de 1997 que asigna a las Direcciones Departamentales de Educación y al Departamento de Servicio Social de la Dirección de Bienestar Estudiantil y Educación Especial, las tareas de asignación, seguimiento y entrega de informes.

Tanto las Unidades de Coordinación de Becas, como la Dirección de Bienestar Estudiantil, ya no existen administrativamente. Las primeras desde el año 2004 y la segunda desde aún antes, habiendo dejado un vacío en las funciones que eran de su responsabilidad. La intermediación financiera para la transferencia de fondos fue asumida a partir del año 2004, para el nivel primario, por la Dirección General de Proyectos de Apoyo DIGEPA pero hasta la fecha las becas de nivel medio han sido administradas por las Direcciones Departamentales.

## B. Cobertura de los programas becarios

- I. **Educación primaria.** El número y distribución de las becas adjudicadas en el período 2004 – 2006 y las proyecciones para el 2007 para el nivel primario se presentan en el cuadro 6.

Cuadro No. 6.- Distribución geográfica de becas de Primaria, período 2004 - 2006 y proyección 2007

Departamento	No de becas 2004 (sólo Becas Niña)	No de becas 2005	No de becas 2006	No de becas proyectadas 2007
ALTA VERAPAZ	5,700	21,592	17,715	22,620
BAJA VERAPAZ	1,665	5,001	5,557	6,000
CHIMALTENANGO	3,609	3,915	3,746	4,960
CHIQUIMULA	3,823	6,010	7,872	9,900
EL PROGRESO	0	250	346	350
ESCUINTLA	0	350	414	1,560
GUATEMALA	379	4,361	6,030	6,140
HUEHUETENANGO	152	28,342	20,962	23,000
IZABAL	525	1,904	3,093	5,990
JALAPA	300	3,619	4,881	5,420
JUTIAPA	0	1,500	5,069	5,360
PETÉN	1,950	6,691	12,972	15,950
QUETZALTENANGO	705	3,374	3,092	4,140
QUICHE	7,597	30,784	26,372	27,400
RETALHULEU	0	691	527	1,400
SACATEPÉQUEZ	0	442	400	400
SAN MARCOS	0	17,396	27,585	28,850
SANTA ROSA	0	337	71	450
SOLOLÁ	1,384	4,384	5,109	6,250
SUCHITEPÉQUEZ	1,976	3,111	3,658	4,583
TOTONICAPÁN	1,504	4,133	5,287	5,950
ZACAPA	761	3,894	2,207	3,326
<b>TOTAL</b>	<b>32,030</b>	<b>152,081</b>	<b>162,965</b>	<b>189,999</b>

Fuente: Unidad de Becas Mineduc

### i. Resumen del período 2004 - 2006

Quiché y Alta Verapaz han sido los departamentos más profunda y regularmente atendidos en el período 2004-2006, concentrando el 31.6% del total de becas otorgadas. Santa Rosa, Sacatepéquez y El Progreso son los más desatendidos seguidos por Escuintla y Retalhuleu, que en conjunto son receptores del 1.1% del total de becas.

En el 2004 se asignaron Becas Niña a escuelas regulares de sólo 15 departamentos, excluyendo a San Marcos, a pesar de que en el 2006 pasó a ser el principal receptor.

En el 2005 el programa de Becas Niña se extendió a 18 departamentos por la inclusión de San Marcos, Sacatepéquez y El Progreso, quedando exceptuados Escuintla, Jutiapa, Retalhuleu y Santa Rosa. Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz y San Marcos fueron, en ese orden, los principales receptores de Becas Niña con el 52.4% del total. El Progreso, Sacatepéquez, Guatemala,

Quetzaltenango e Izabal integran el grupo de los más desfavorecidos con menos del 5% del total. Retalhuleu y Santa Rosa no son receptores de Becas para la Niña y no integran las provisiones para el 2007.

No se cuenta con información sobre la cobertura de las escuelas del Pronade con Becas Niña en el 2005 a pesar de que ese año se realizó una transferencia de Q6.9 millones del presupuesto de Becas Niña al programa de autogestión.

En el 2004 no se otorgaron Becas Paz. En el 2005 la cobertura de Becas Paz en escuelas regulares abarcó a 19 departamentos, siendo los principales receptores Quiché, Huehuetenango y Alta Verapaz, que en conjunto recibieron casi dos terceras partes del total. Guatemala y San Marcos son los principales receptores de Becas Mineduc-OIT. Incluyendo las becas Mineduc-OIT, Quiché, Huehuetenango, Alta Verapaz y San Marcos fueron, en ese orden, los principales receptores de Becas Paz en el 2005 al acumular el 64.5% del total.

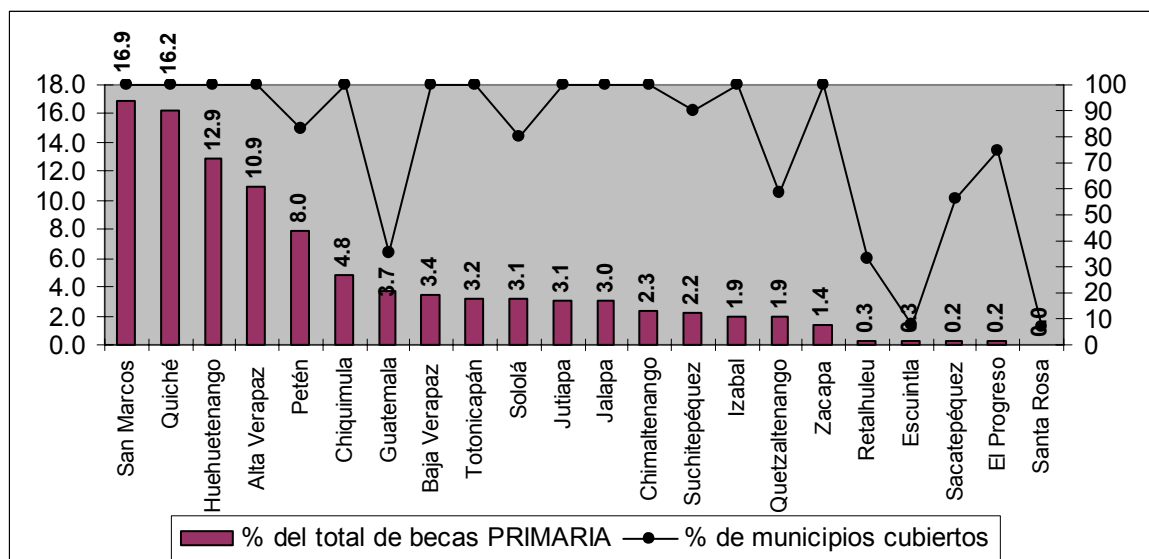
## ii. Desempeño 2006

De acuerdo con la información proporcionada por el Departamento de Becas en el año 2006 fueron otorgadas al nivel de Primaria 162,965 becas y beneficiadas 5,105 escuelas en 264 municipios de los 22 departamentos. A estas cifras hay que agregar 9,662 becas financiadas con fondos de la Becatón y distribuidas en 190 escuelas afectadas por la tormenta Stan, pero sobre las cuales no se cuenta con información detallada.

Fueron asignadas 96,309 **Becas Para la Niña** distribuidas entre 5,057 escuelas de 252 municipios. Correspondieron 73,326 becas a 3,825 escuelas regulares y 22,983 becas a 1,232 escuelas del Pronade. El programa de **Becas para la Paz** asignó un total de 66,666 becas, de las cuales 8,524 pertenecen al subprograma Mineduc-OIT y 58,142 al programa regular. El programa regular abarcó 1,562 escuelas en 113 municipios de 18 departamentos y el subprograma Mineduc-OIT 47 escuelas en 8 municipios de 3 departamentos.

*La entrega de becas se concentró en los departamentos San Marcos y Quiché, seguidos por Huehuetenango y Alta Verapaz, con cobertura de todos sus municipios y acumulando entre ambos casi el 57% del total. Les sigue Petén, donde fueron servidos 10 de sus 12 municipios, y a bastante distancia Chiquimula a pesar de que están incluidos todos los municipios. En 5 departamentos la entrega fue mínima, hasta que en Santa Rosa apenas fueron servidas sólo 7 escuelas de un único municipio. La incidencia en el departamento de Guatemala es elevada por la concentración de becas Mineduc-OIT en escuelas de la zona 3 de la capital (ver anexo 1)*

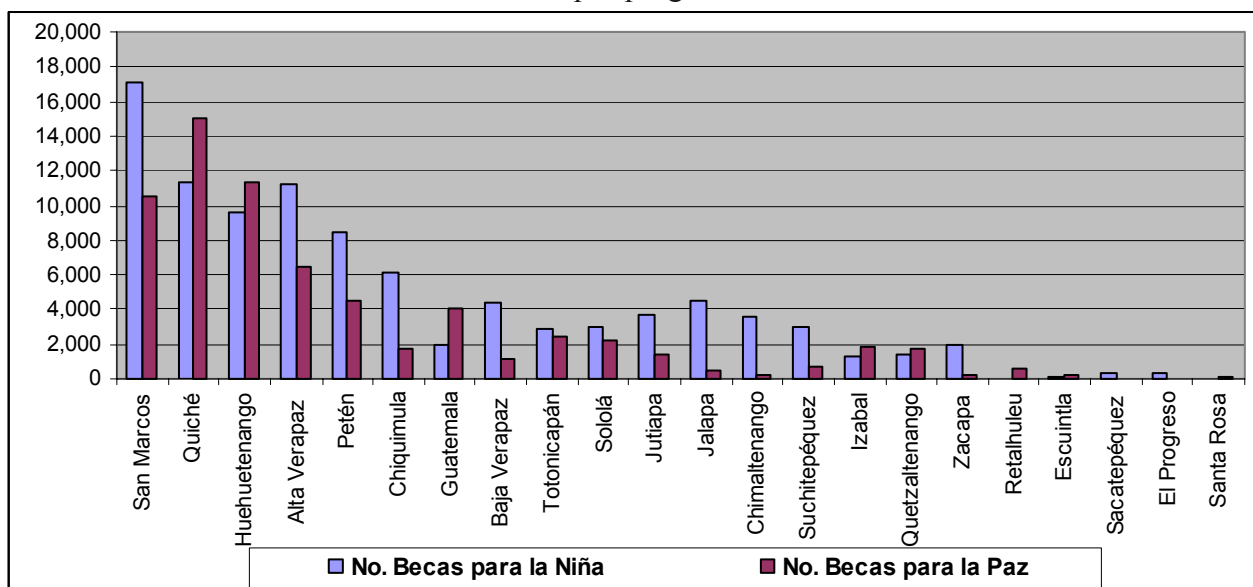
Gráfico No. 1.- Relación de la cobertura por departamento y porcentaje de municipios atendidos por los programas de becas de Educación Primaria, año 2006



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Becas Mineduc

Casi el 60% de las becas fueron del programa para la Niña. Con relación al número de becas para la Paz se observan proporciones de distribución entre ambos programas muy variables de un departamento a otro. En los departamentos de mayor concentración de programas, mientras que en San Marcos, Alta Verapaz, Petén y Chiquimula predominan ampliamente las becas Niña la relación se invierte en Quiché y Huehuetenango. (ver anexo 2)

Gráfico No 2.- Distribución de becas por programas



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Becas Mineduc

En El Progreso y Sacatepéquez no hay asignación de Becas Paz mientras que en Santa Rosa y Retalhuleu no hay becas para la Niña. Por su parte en el municipio de Guatemala, si bien hay una marcada incidencia de las becas Mineduc-OIT se observa la concentración de becas Niña en el municipio de Palencia y en proporción mucho menos en los de Chuarrancho, San José del Golfo y San Raymundo. (ver detalle por municipio en anexo 3)

**Las escuelas de Pronade** que han recibido becas Niña pertenecen a sólo 12 departamentos, donde se destaca la concentración de asignaciones en San Marcos y en proporción menor en Chiquimula, Jutiapa, Baja Verapaz, Jalapa y Sololá, donde superan el número de escuelas regulares beneficiadas por el programa. Las 1,232 escuelas del Pronade que reciben Becas Niña pertenecen a 89

municipios, siendo San Marcos el que concentra la mayor cantidad de escuelas (409) y municipios beneficiados (28). Le siguen Chiquimula (196 escuelas), Baja Verapaz (194), Jutiapa (142) y Jalapa (113) con la totalidad de sus municipios incluidos.

La concentración de escuelas Pronade con becas Niña en algunos departamentos parece responder, sobre todo en el caso de Jutiapa, a la intención de reforzar la asignación de becas en departamentos con baja cobertura. En otros casos podría tratarse de mayores esfuerzos de focalización en lugares de mayor pobreza o de criterios de compensación cuando ya hay asignado un cierto número de becas a las escuelas regulares. Sin embargo habrá que buscar alguna explicación para la exclusión de Retalhuleu y Santa Rosa, la debilidad de Izabal y Sacatepéquez y la disparidad del número de escuelas regulares y del Pronade que son atendidas en la generalidad de departamentos.

En el sector regular, 1,385 escuelas que reciben becas para la Niña se mantienen dentro de la modalidad antigua, concentradas sobre todo en Huehuetenango (283), Chimaltenango (219), Chiquimula (161), San Marcos (150), Jalapa (100), Suchitepéquez (78), Zacapa (68), Sololá (66). (ver anexo 1)

**La asignación de Becas Paz permite hacer una estimación del número de estudiantes del primer grado inscritos por escuela regular beneficiada.** Dentro de un promedio general de 37 alumnos del primer año en cada escuela, se destacan Retalhuleu y Suchitepéquez con 75 y 69 respectivamente, resaltando el caso de una escuela de Retalhuleu con 96 niños y niñas inscritos.

Además, entre otros casos, en Quetzaltenango, con un promedio departamental de 58 alumnos por escuela, se cuentan 5 escuelas con un promedio de 98 inscritos, las 3 escuelas de Chimaltenango comprendidas en el programa tienen un promedio de 64 alumnos, en Izabal 14 de las 33 escuelas beneficiadas tienen un promedio de 76 inscritos y en Chimaltenango las únicas 3 escuelas beneficiadas cuentan con un promedio de 64 alumnos del primer grado.

Las Becas Paz del subprograma de OIT en el departamento de Guatemala se sitúan en escuelas que no tienen Becas Niña. En San Marcos y Baja Verapaz son recibidas por escuelas beneficiadas además con Becas Niña y el programa de Becas Paz.

El Progreso sólo recibe Becas Niña destinadas a 23 escuelas regulares de 6 municipios mientras que Escuintla recibe Becas Niña y Becas Paz en 15 escuelas de un solo municipio. Sacatepéquez sólo recibe Becas Niña con la modalidad antigua (15 becas por escuela) pero a 9 escuelas sólo se le asignan 10 becas.

Aproximadamente unas 1,550 escuelas son servidas por más de un programa. En estos casos las Becas Paz se destinan al 1er grado y las Becas Niña al 2º grado. Esta concentración selectiva ocurre, entre otros casos, en 5 de las únicas 10 escuelas beneficiadas en Escuintla, en 438 de las 566 incluidas en Quiché, 369 de las 650 de Huehuetenango, 51 de 88 en Jutiapa, 33 de 72 en Izabal, 160 de las 520 de Alta Verapaz, 30 de 64 escuelas en Quetzaltenango, 142 de 807 en San Marcos, 58 de 119 en Totonicapán, 98 de 360 en Petén, sin que se pueda determinar el criterio que las guía.

## II. Nivel de educación media.

### i. Resumen del período

Los programas de bolsas de estudio y becas de alimentación son relativamente antiguos, tienen cobertura nacional y se mantienen en números bastante constantes. Desde 1999 oscilan alrededor de las 14,000 becas con un máximo en el 2003, donde alcanzaron casi a las 16,500.

Por tratarse de becas manejadas y administradas por las Direcciones Departamentales no se dispone de información detallada por centros de estudio y procedencia de los beneficiarios más allá de la distribución por departamentos que se presenta en el cuadro 9.

Cuadro No. 7.- Becas del Nivel Medio 2005 – 2006 y proyección 2007

Departamento	Bolsas de estudio			Becas de alimentación		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
ALTA VERAPAZ	348	348	500			
BAJA VERAPAZ	374	374	400			
CHIMALTENANGO	1,000	1,000	1,000	725	725	725
CHIQUIMULA	400	400	400			
EL PROGRESO	528	528	530			
ESCUINTLA	826	826	850			
GUATEMALA	2,408	2,408	2,450			
HUEHUETENANGO	501	501	550			
IZABAL	426	426	430			
JALAPA	322	321	340	399	405	405
JUTIAPA	444	440	450			
PETEN	331	331	350			
QUETZALTENANGO	708	708	750			
QUICHE	529	529	550			
RETALHULEU	850	850	850			
SACATEPEQUEZ	327	327	340			
SAN MARCOS	1,004	1,004	1,050			
SANTA ROSA	345	345	350			
SOLOLA	353	353	360	514	514	520
SUCHITEPEQUEZ	400	400	400	146	146	150
TOTONICAPAN	329	329	350			
ZACAPA	741	741	750			
<b>Totales</b>	<b>13,494</b>	<b>13,489</b>	<b>14,000</b>	<b>1,784</b>	<b>1,790</b>	<b>1,800</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Becas, Mineduc

Estudiantes de los institutos por cooperativa son priorizados en la adjudicación de becas. Un documento interno elaborado por la Unidad de Becas da cuenta que cada dirección departamental aplica a su manera los criterios de selección y adjudicación de bolsas de estudio y que lo mismo sucede en manos de cada uno de los 4 centros que administran las becas de alimentación la selección de becarios y la forma de ejecución presupuestaria. Desde el 2006 el Consejo de Desarrollo Departamental de Huehuetenango otorga, con fondos propios, 600 Bolsas de Estudio a jóvenes del departamento.

Asimismo se anota que no hay controles sobre la ejecución de los fondos trasladados a los centros de estudio ni sobre la calidad de los alimentos que se proporciona en los institutos seleccionados. La operación consiste en que la Unidad de Administración Financiera del Ministerio traslada a las Direcciones Departamentales de Educación (DDE) los fondos previstos en el Plan Operativo Anual y la Unidad de Planificación y Administración Financiera (UPAF) de las Direcciones Departamentales trasladan los fondos a las cuentas de los centros educativos donde estudian los beneficiados.

## ii. El programa Becas de Excelencia

Comienza a desarrollarse a partir de 2005, con la intención de extenderse gradualmente. Se programaron 176 becas en el 2005, 400 en el 2006 y 556 para el 2007. Cada año la cohorte de beneficiarios se modifica e integra de acuerdo a las alternativas de supervivencia y las condiciones

de renovación e incorporación de nuevos becarios. La información proporcionada por el Departamento de Becas se limita a la integración de la cohorte 2007 por lo que no se puede determinar el grado de cumplimiento de las metas planteadas para los años anteriores. Por lo tanto, las cifras que se presentan a continuación son el número de beneficiarios supervivientes del desarrollo del programa durante el 2005 y 2006 y la inscripción preliminar a mayo del 2007.

Cuadro No. 8.- Becas de Excelencia, integración de la cohorte 2007

	2005	2006	2007	Total
Alta Verapaz	23	49	30	102
Baja Verapaz	2	5	10	17
Chimaltenango	5	10	0	15
Chiquimula	16	8	6	30
El Progreso	0	1	0	1
Escuintla	6	22	18	46
Guatemala	28	31	6	65
Huehuetenango	5	8	2	15
Izabal	6	11	5	22
Jalapa	0	2	0	2
Jutiapa	7	7	4	18
Petén	8	2	1	11
Quetzaltenango	0	10	4	14
Quiché	6	8	1	15
Retalhuleu	0	1	1	2
Sacatepéquez	3	13	5	21
San Marcos	0	9	4	13
Santa Rosa	17	7	6	30
Sololá	4	15	6	25
Suchitepéquez	6	1	1	8
Totonicapán	3	6	6	15
Zacapa	6	1	0	7
	<b>151</b>	<b>227</b>	<b>116</b>	<b>494</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Becas, Mineduc

Es importante destacar que todos los centros de estudio seleccionados son institutos privados ya que no existen centros nacionales o no reúnen las condiciones requeridas para ser elegibles. El programa asigna en promedio Q17,500 a cada estudiante para financiar los costos de inscripción, colegiatura, manutención y materiales educativos. Por otra parte, la oferta de carreras que se pone a disposición de los becarios es indicativo de la orientación educativa que sustenta el programa.

Cuadro No. 9.- Becas de excelencia 2007. Centros de estudio, carreras y procedencia de los becarios

Centro	No. becarios	Carrera	Procedencia de becarios
Centro Educativo Técnico Laboral "KINAL", Guatemala ciudad.	115	Mecánica automotriz, Dibujo técnico, Electricidad, Electrónica	17 departamentos
Liceo Dr. Ricardo Bressan, Cobán	38	Administración de empresas, Bachillerato en ciencias de la comunicación	11 departamento, s/t Verapaces
Colegio Católico Privado Mixto "San Benito", Esquipulas, Chiquimula	84	Gerencia administrativa, Ciencias de la comunicación	14 departamentos
Colegio Cobán	30	Turismo	10 departamentos
Inst. Privado Mixto de Educación Diversificada "Colegio La Salle", Antigua Guatemala y Huehuetenango	70	Computación, Contabilidad	12 departamentos
Instituto Tecnológico de la UVG Altiplano	25	Turismo, Ciencias de la comunicación	11 departamentos

Instituto Tecnológico en Informática, Cobán.	53	Turismo, Mercadotecnia, Publicidad, Bachillerato industrial en electrónica, computación y microprocesadores	11 departamentos, s/t Alta Verapaz
Instituto Tecnológico de Nororiente ITECNOR, Zacapa	11	Perito agrónomo e industria alimentaria	6 departamentos
Colegio Salesiano Liceo Guatemala, Quetzaltenango	4	Administración de empresas, Ciencias de la salud, Electrónica	3 departamentos
Tecnológico de Informática Cobán, Cobán	14	Mercadotecnia. Publicidad, Computación	3 departamentos, s/t Alta Verapaz
Tecnológico de la UVG Altiplano, Sololá	29	Turismo, Perito en productos agrícolas de exportación	10 departamentos, s/t Sololá
Universidad del Valle – Sur, Escuintla	21	Ciencias de la comunicación, Mantenimiento, Productos agrícolas de exportación, Electrónica mecánica	5 departamentos, s/t Escuintla

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Becas, Mineduc

### C. Ejecución y proyecciones financieras de los programas de becas

**Al nivel de la educación primaria**, de acuerdo con la información proporcionada por la Unidad de Becas del Mineduc, en el 2004 se invirtieron Q9.6 millones en las 32,030 becas para la Niña, que sólo adjudicadas a escuelas regulares.

En el 2005 se entregaron 49,671 Becas Niña a 4,014 escuelas regulares con una inversión de Q14.9 millones y 102,410 Becas Paz, incluyendo el subprograma OIT, distribuidas entre 2,415 escuelas regulares. Ese año estaban presupuestadas 1,230 Becas Niña para escuelas del Pronade, que hubiera representado una inversión adicional estimable en Q4.5 millones, que no fueron ejecutadas aunque queda pendiente la interrogante si en ambos años no se invirtieron fondos del fideicomiso.

En el 2006 se adjudicaron 96,316 Becas Niña a 3,682 escuelas regulares con una inversión de Q22 millones y 26,666 Becas Paz, incluyendo el subprograma OIT, a 1,614 escuelas regulares con una inversión de Q20 millones. Ese año se agregaron los fondos recolectados por la Becatón, que permitieron adicionar 22,983 Becas Niña a 1,230 escuelas del Pronade y 9,662 becas a 190 escuelas del área afectada por la tormenta Stan.

Las proyecciones presupuestarias del Mineduc para el año 2007, según la ampliación decretada en marzo, destinan Q29 millones para Becas Niña, con lo que se cubrirán 73,666 becas para escuelas regulares y 23,000 becas del Pronade. Para Becas Paz se destinan Q28 millones que permitirán beneficiar con 26,666 nuevas becas a las incluidas actualmente o a un número indeterminado de otras escuelas regulares y del Pronade. Es decir, que a las 96,666 Becas Niña se sumarán 93,332 Becas Paz, para totalizar 199,998 becas y un presupuesto total de Q57 millones.

La información contenida en el Sistema de Contabilidad Integrado (SICOIN) presenta la siguiente ejecución presupuestaria de las becas del nivel primario:

Cuadro No 10.- Ejecución del presupuesto de becas al nivel de educación Primaria 2004 - 2007

		Asignado	Modificación	Vigente	Devengado	% ejec
2004	Educación para la Paz	20,049,322	-20,049,322	0	0	0.0
	Becas para la Niña	22,500,000	-11,981,553	10,518,447	9,609,000	91.4
2005	Educación para la Paz	20,000,000	-1,804,176	18,195,824	17,699,030	97.3
	Becas para la Niña	22,500,000	-6,894,900	15,605,100	15,510,839	99.4
	Becas para la Niña por Autogestión	0	6,894,900	6,894,900	6,894,900	100.0
2006	Educación para la Paz	20,000,000	-200	19,999,800	19,964,400	99.8
	Becas para la Niña	22,000,000	-100	21,999,900	21,990,300	100.0

2007 (14 de junio)	Educación para la Paz	20,000,000	8,000,000	28,000,000	0	0.0
	Becas para la Niña	22,000,000	7,000,000	29,000,000	0	0.0

Fuente: Datos del Sistema de Contabilidad Integrado (SICOIN)

La observación de este cuadro da razón de la abrupta caída de los programas de becas en el 2004 y plantea interrogantes sobre la vulnerabilidad política de estos sistemas de apoyo institucionalmente no consolidados y expuestos a las incertidumbres de todo cambio de gobierno con la asunción de nuevos equipos de administración.

Por otra parte, la ejecución del 2007 es reflejo de su vulnerabilidad financiera. Este año se repite un patrón habitual de la irregularidad como son realizadas las transferencias a las Juntas Escolares y los padres de familia. El hecho es que, por encima de cualquier consideración sobre la forma más eficaz de servir estos programas, el factor financiero está siempre presente y es omnipotente. Pero en último término lo que queda en cuestión es la voluntad política del aparato gubernamental ya que si estos programas fueran una prioridad genuina dentro del gobierno es imposible creer que no sea posible tomar las medidas administrativas que garanticen que el Ministerio de Finanzas traslade en tiempo los recursos necesarios.

La experiencia del período actual muestra que la entrega de recursos a los destinatarios se hace cerca del fin del año escolar. En el 2006, los fondos de las Becas Niña fueron transferidos en tres tandas entre el 16 de agosto y el 14 - 27 de noviembre donde se remesó el total correspondiente a cada centro escolar. Es decir, que la mitad de ellos recibieron las becas una vez finalizados los cursos. Algo similar sucedió con las Becas Paz, que fueron transferidas en 4 tandas, el 27 de junio, 16 de agosto y el 14 – 27 de noviembre.

Mientras que las Becas Niña han mantenido efectivamente la entrega de Q300 por alumna, hay una amplia variabilidad en el número de becas asignado a cada centro escolar regular a consecuencia del nuevo criterio de asignaciones aplicado desde el 2005. En las escuelas que se mantuvieron dentro de la modalidad antigua resultó en el 2006 un promedio de 12 becas por escuela mientras que en las que se aplicó la nueva el promedio fue de 23, dentro de un rango que oscila entre 12 y 32 becas por centro.

En las escuelas del Pronade se registra la novedad de que se otorga becas a alumnas desde el primero al quinto grado, sugiriendo la existencia de diferentes criterios de adjudicación con relación a las escuelas regulares. El promedio de becas por escuela fue de 19, oscilando entre 8 y 21.

Las Becas Paz, que siempre con una asignación de Q300 sólo benefician escuelas regulares, en el 2006 abarcaron 19 departamentos con la exclusión de El Progreso, Guatemala y Sacatepéquez. La asignación promedial por escuela fue de 37 becas, dentro de un rango que oscila entre 18 y 75, siendo los departamentos que ostentan mayores densidades Retalhuleu (75), Suchitepéquez (69), Chimaltenango (64), Jalapa (58), Quetzaltenango (56) y las menores Santa Rosa (18), Chiquimula (25) y Jutiapa (26).

**En el nivel medio**, es destacable la regularidad de las asignaciones anuales sólo interrumpida por la incorporación de las Becas de Excelencia. En la ejecución se anota un incremento de las bolsas de estudio del 2004 que no se corresponde con un aumento en el número de becas otorgadas ese año, lo que hace suponer que unos Q3.2 millones se sumaron a la operativa del programa Salvemos Primer Grado. En el 2005, el inicio del programa de Becas de Excelencia se supone sea responsable del aparente incremento en becas de alimentación.

Cuadro No. 11.- Ejecución presupuestaria de los programas de becas del nivel medio

		APROBADO	MODIFICACIÓN	VIGENTE	DEVENGADO
2004	Becas de alimentación	6,035,900	-368,412	5,667,488	5,425,139
	Bolsas de estudio	12,880,500	3,211,256	16,091,756	15,696,070
	<b>Total</b>	<b>18,916,400</b>	<b>3,211,256</b>	<b>21,759,244</b>	<b>21,121,209</b>
2005	Becas de alimentación	6,279,300	3,208,886	9,488,186	9,225,793
	Bolsas de estudio	12,701,700	-518,790	12,182,910	11,907,431
	<b>Total</b>	<b>18,981,000</b>	<b>2,690,096</b>	<b>21,671,096</b>	<b>21,133,224</b>
2006	Becas de alimentación	6,467,500	179,865	6,647,365	6,647,365
	Bolsas de estudio	12,099,500	140,947	12,240,447	12,240,447
	Becas excelencia	7,000,000	-92,094	6,907,906	6,907,906
	<b>Total</b>	<b>25,567,000</b>	<b>228,717</b>	<b>25,795,717</b>	<b>25,795,717</b>
2007 (junio)	Becas de alimentación	6,467,500	-2,700	6,464,800	2,786,850
	Bolsas de estudio	12,099,500	2,700	12,102,200	5,719,400
	Becas excelencia	7,000,000	3,000,000	10,000,000	4,082,936
	<b>Total</b>	<b>25,567,000</b>	<b>3,000,000</b>	<b>28,567,000</b>	<b>12,589,186</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN

Entre 2004 y 2006 los recursos presupuestarios del Mineduc asignados a becas del nivel primario se han mantenido casi constantes al igual que en el nivel medio de no mediar la inclusión de las Becas de Excelencia. En total, han sido destinados a becas Q61.5 millones en 2004, Q61.2 millones en 2005 y Q67.8 millones en 2006. En el 2004 la ejecución quedó reducida al 50% pero cabe destacar las altas tasas de 2005 y 2006.

## D. Focalización

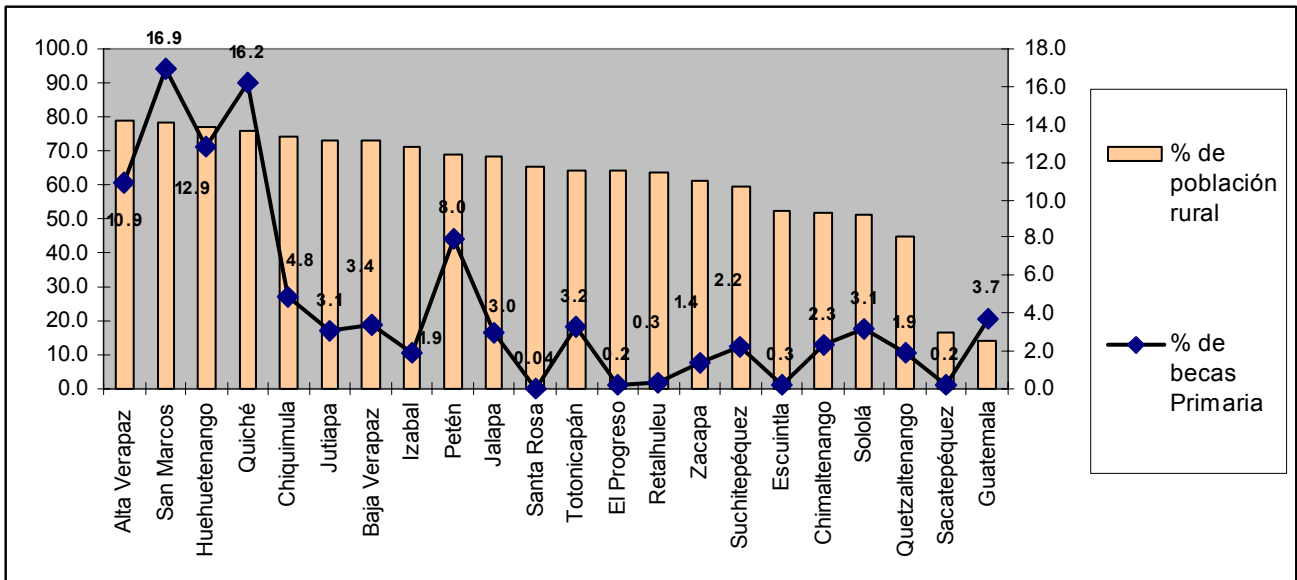
### 1. Ruralidad, etnia y género:

*Al nivel de la educación primaria, la distribución de becas por departamentos indica una clara priorización de la población del área rural. Los 4 departamentos donde hay mayor concentración de becas se caracterizan por los más altos porcentajes de población rural.*

**Sin embargo, cabe señalar la escasa atención de departamentos con alta tasa de ruralidad como Baja Verapaz, Jutiapa, Izabal, Santa Rosa, El Progreso, Retalhuleu y Totonicapán.** (anexo 2) Si bien en alguno de estos casos puede justificarse por el cruce de criterios con los índices de pobreza, cuando se examina la distribución de escuelas beneficiadas y el número de becas otorgadas por municipio se observan incongruencias con ambos criterios de focalización. (anexo 4)

En cuanto a la focalización de género ésta queda asegurada por el piso que constituyen las Becas para la Niña, que constituyen el 60% del total de becas al nivel de la educación primaria.

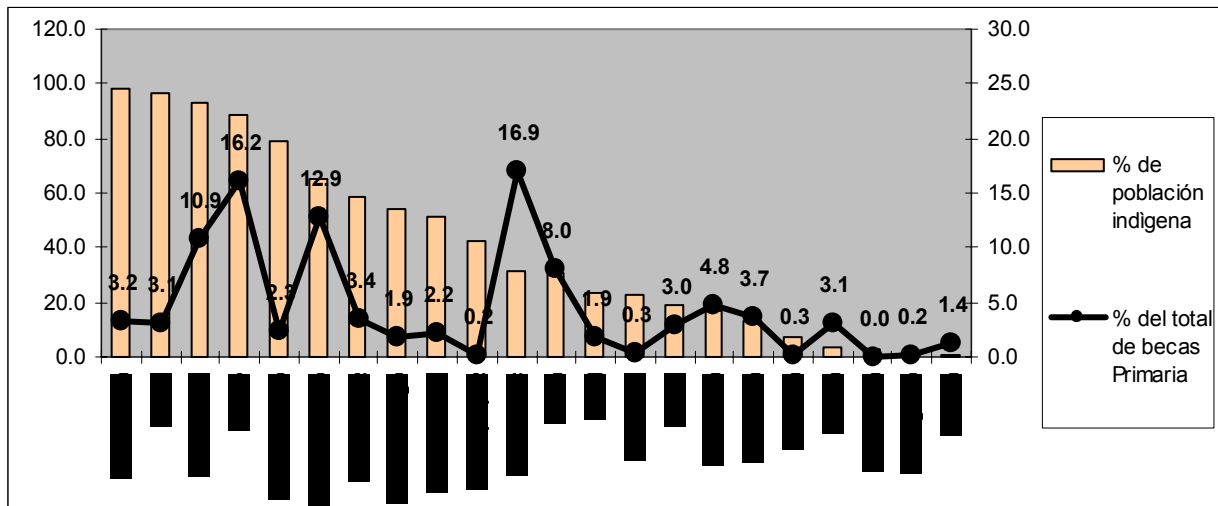
Gráfico No. 3.- Porcentajes de becas de educación primaria y ruralidad



Fuente: Elaboración propia con datos de Proyecciones de población INE 2002, Encovi 2000 y Departamento de Becas, Mineduc

*La focalización en población indígena no aparece tan clara al observar que el departamento más priorizado, San Marcos, no se caracteriza por su densidad de población indígena y que otros como Totonicapán y Sololá son muy escasamente atendidos.* Dentro del grupo de los departamentos más favorecidos, Alta Verapaz es el que menor concentración tiene y cabe mencionar también los casos de Baja Verapaz, Quetzaltenango, Suchitepéquez y Chimaltenango.

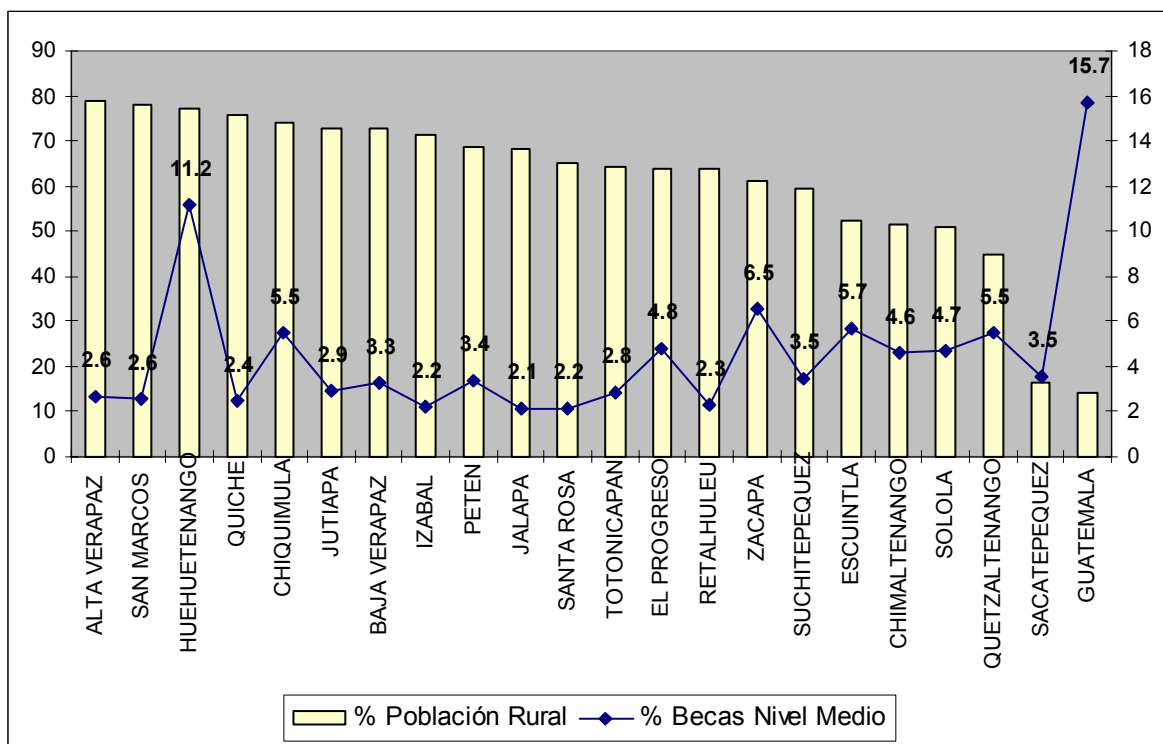
Gráfico No.4.- Distribución de becas de Primaria según proporción de población indígena



Fuente: Elaboración propia con datos de Proyecciones de población INE 2002, Encovi 2000 y Departamento de Becas, Mineduc

**El panorama es totalmente distinto cuando se trata del nivel medio (ver anexo 2).** Guatemala, por mucho el departamento más favorecido en la distribución de becas del nivel medio, remata una progresión tendencial que privilegia las regiones con menor densidad de población indígena. A bastante distancia sigue Huehuetenango que cuenta con un reforzamiento financiero provisto por el Consejo Departamental de Desarrollo.

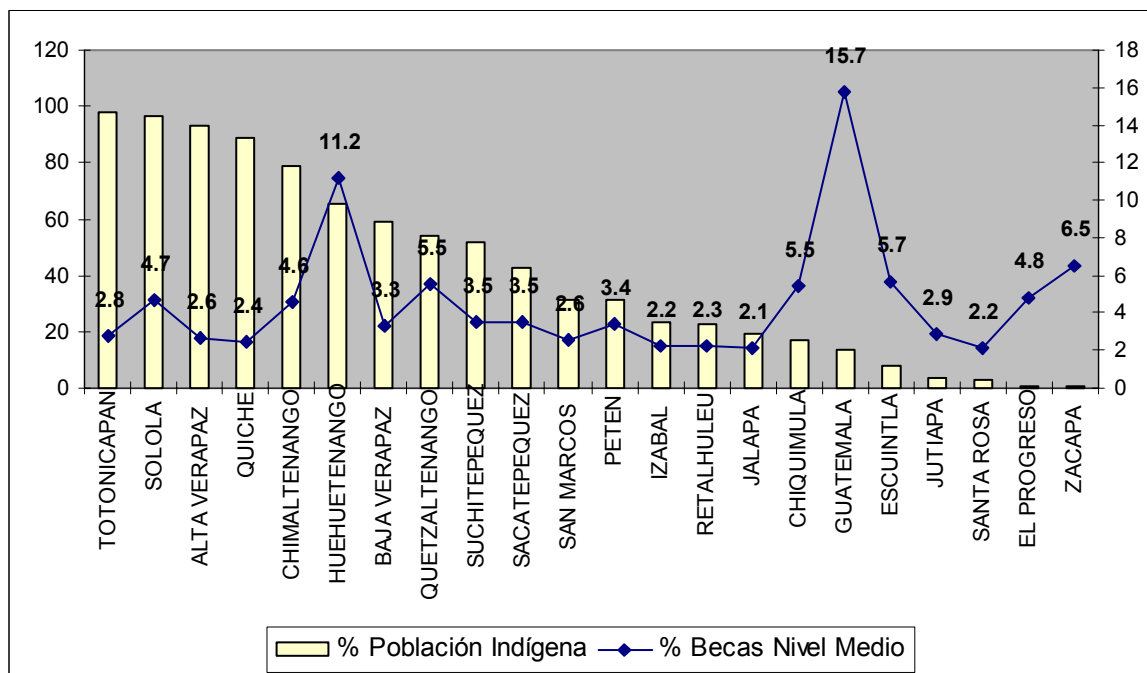
Gráfico No.5.- Becas del Educación Media y ruralidad



Fuente: Elaboración propia con datos de Proyecciones de población INE 2002, Encovi 2000 y Departamento de Becas, Mineduc

Aún más notorio es el distanciamiento con el criterio de focalización étnica, donde a excepción de Huehuetenango, los departamentos con mayor densidad de población indígena quedan por debajo no sólo de Guatemala sino que de Zacapa, El Progreso, Escuintla y Chiquimula.

Gráfico No. 6.- Becas de Educación Media y población indígena



Fuente: Elaboración propia con datos de Proyecciones de población INE 2002, Encovi 2000 y Departamento de Becas, Mineduc

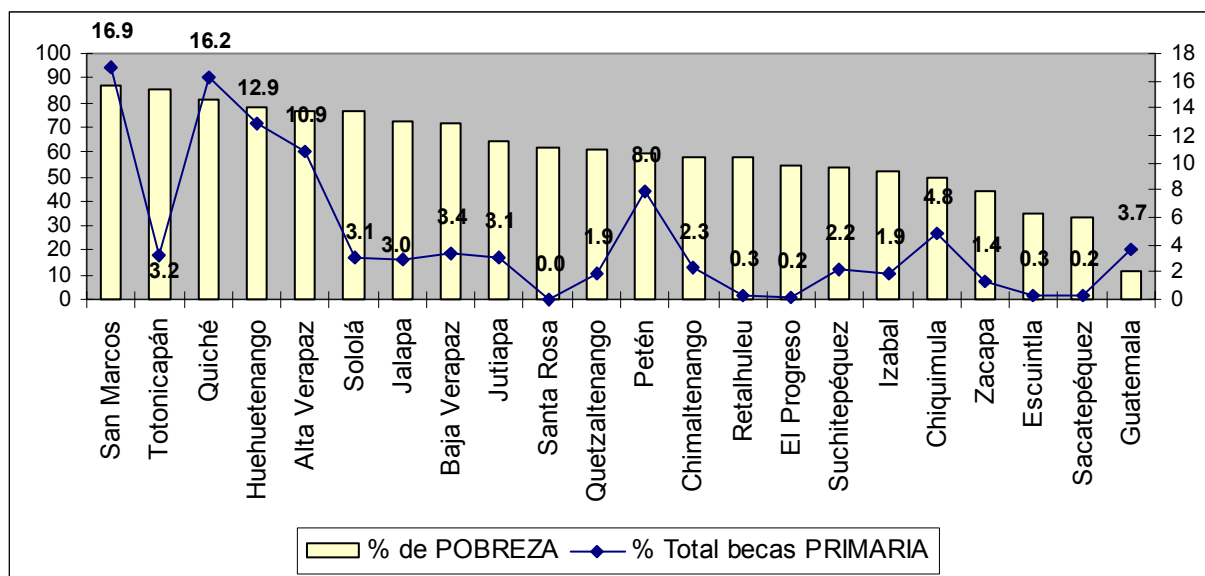
## 2. Pobreza

Si nos ubicamos dentro de un marco de extrema limitación de recursos, la distribución de becas en el nivel en función de los indicadores de pobreza es hasta cierto punto congruente con la priorización de los departamentos con los índices más elevados. Sin embargo, no sólo se puede discrepar con la notoria concentración en 3 ó 4 departamentos y la escasa priorización de otros con similares o más elevados índices de pobreza, y aún la exclusión de Santa Rosa, sino también con la disparidad que se aplica este criterio.

Es muy cuestionable la escasa atención recibida por departamentos con altísimos indicadores de pobreza como Totonicapán, Sololá, Jalapa y Alta Verapaz, por ejemplo, contradictoria con la que han recibido Guatemala en primer lugar y otros como Petén y Chiquimula, al lado de la que reciben una serie de departamentos con niveles de pobreza bastante por encima de la media nacional.

En principio, si bien son pocos los municipios de la totalidad del país con brechas de pobreza más amplia que quedan fuera de los programas del nivel primario, se puede señalar algunos casos que no son tenidos en cuenta. Entre otros, ciertos municipios de Sololá, como San Antonio Palopó y San Pablo La Laguna que son excluidos y donde, a la inversa, sí se incluye Panajachel.

Gráfico No. 7.- Becas de educación Primaria según porcentajes de pobreza



Fuente: Elaboración propia según Mapa de la pobreza, SEGEPLAN 2001, y datos de la Unidad de Becas, Mineduc

Un 87% de las becas del nivel primario se destinan a 187 municipios que se encuentran por encima del promedio nacional de pobreza, repartiendo proporciones similares (26%) entre los que se ubican en rangos de más del 90% y entre 80 y 90% (94 municipios). Al mismo tiempo cabe señalar que casi la mitad del 13% de becas asignadas a municipios que se encuentran por debajo del promedio nacional de pobreza, recaen en municipios con menos del 10% de pobreza extrema. (ver anexo 2)

Siempre al nivel de la educación primaria, un examen detallado al nivel municipal descubre incongruencias en mayor número, con concentraciones poco justificadas según indicadores de pobreza y debilidades relativas en otros. Estos desniveles ponen en entredicho los mecanismos de

adjudicación, induciendo la creencia de que hay factores locales que inciden en las asignaciones o defectos en la planificación que afectan la equidad.

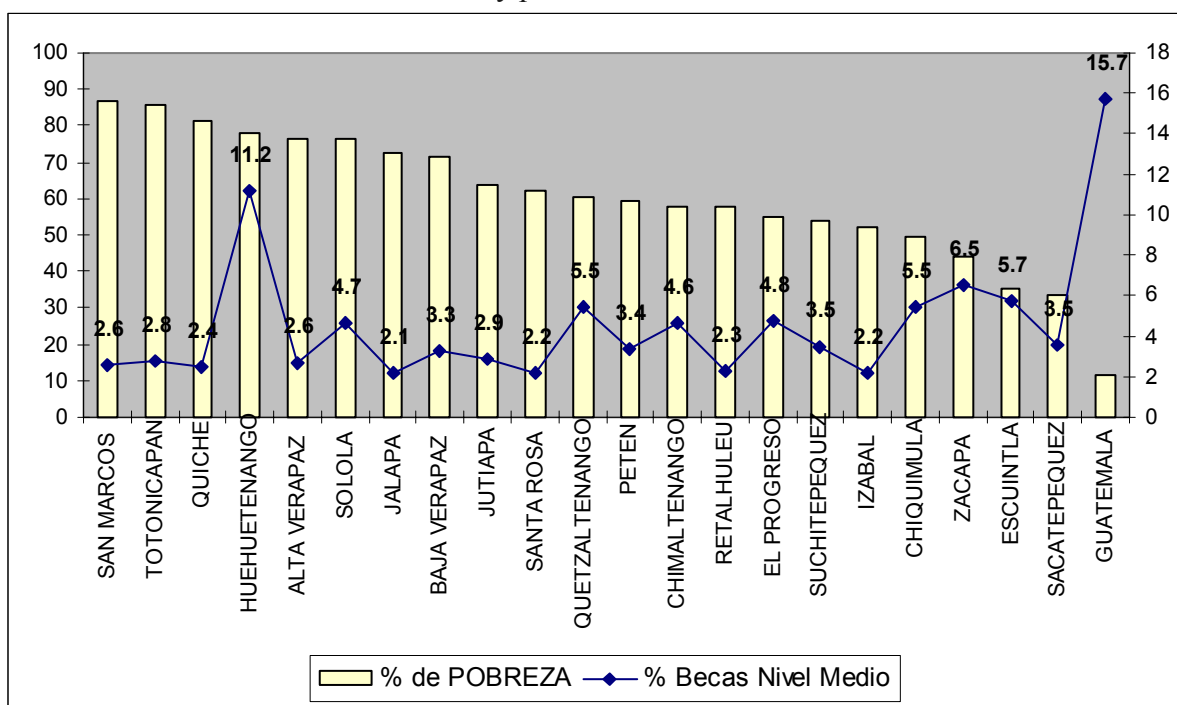
Cuadro No. 12.- Densidad de becas y pobreza en municipios con más de 2,000 becas

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	BECAS a la NIÑA	BECAS PAZ	TOTAL becas	PORCENTAJES	
					Pobreza	Pobreza Extrema
QUICHE	Sto. Tomás Chichicastenango	3,138	2,822	5,960	85.77	43.58
SAN MARCOS	Comitancillo	1,963	1,598	3,561	98.79	94.46
SAN MARCOS	Concepción Tutuapa	1,579	1,928	3,507	98.73	85.86
SAN MARCOS	S. Miguel Ixtahuacán	981	2,220	3,201	97.49	81.06
PETEN	Sayaxché	1,210	1,727	2,937	69.67	27.26
PETEN	La Libertad	1,674	1,164	2,838	68.05	26.14
ALTA VERAPAZ	S. Pedro Carchá	2,028	725	2,753	78.02	37.09
ALTA VERAPAZ	Chisec	946	1,647	2,593	84.48	41.55
PETEN	S. Luis	1,261	1,248	2,509	71.38	30.93
CHIQUMULA	Jocotán	1,128	1,375	2,503	78.64	26.46
QUICHE	Nebaj	1,250	1,252	2,502	68.52	16.24
ALTA VERAPAZ	Cobán	1,335	1,126	2,461	60.98	26.80
SAN MARCOS	Tajumulco	1,466	823	2,289	98.72	82.43
QUICHE	Ixcán	1,549	646	2,195	82.66	26.89
BAJA VERAPAZ	Purulhá	1,409	711	2,120	77.90	35.67
QUICHE	Joyabaj	300	1,769	2,069	84.44	36.15
GUATEMALA	S. Juan Sacatepéquez	0	2,048	2,048	43.45	5.68
IZABAL	Livingston	983	1,062	2,045	64.29	17.27
TOTONICAPAN	Momostenango	1,262	765	2,027	95.16	78.78

Fuente: Elaboración propia según Mapa de la pobreza, SEGEPLAN 2001, y datos de la Unidad de Becas, Mineduc

En cuanto al nivel medio, está claro que en los criterios de selección empleados no aplican los de focalización en la pobreza.

Gráfico No. 8.- Becas del Nivel Medio y pobreza



Fuente: Elaboración propia según Mapa de la pobreza, SEGEPLAN 2001, y datos de la Unidad de Becas, Mineduc

### 3. Demanda

#### **A nivel de la educación primaria.**

En el año 2006 había un aproximado de 2,406,280 niños y niñas incorporados al nivel escolar de Primaria en el sistema público<sup>18</sup>. El total de becas Para la Paz y Para la Niña otorgadas ese año fue de 162,965, o sea que se alcanzó una cobertura del 6.8% de los inscritos. Si se considera sólo los 3 primeros años de la educación primaria, la cobertura se sitúa en el 10.8% de 1,509,500 inscritos y (cuadro 13).

Si el cálculo se hace tomando como referencia solamente los municipios que reciben becas y la población de esos municipios en edad de concurrir a la escuela, el alcance de los programas sólo llega a cubrir el 6.4% de los niños y niñas entre 6 a 13 años y el 12.2% de los que se encuentran en edad de cursar los 3 primeros años del ciclo primario (6 a 9 años).

La primera estimación refleja la cobertura actual del sistema de becas mientras que en el segundo caso apunta al objetivo de la completa escolarización en los municipios seleccionados. La cobertura sobre el total de inscritos en todo el país es un indicador macro que se fundamenta en el entendido de que las familias que envían sus hijos a la escuela pública no pertenecen a sectores acomodados de la sociedad sino que a aquellos en situaciones de vulnerabilidad social y menor capacidad de respuesta ante riesgos vitales y económicos. A causa precisamente de las limitaciones que impone la falta de educación.

Cuadro No. 13.- Cobertura de los programas becarios a nivel nacional

---

<sup>18</sup> Censo rápido. Matrícula inicial 2006. DIGEPE, Mineduc

DEPARTAMENTO	Inscritos 1o-3er grado*	Total de inscritos en Primaria*	Total de Becas PRIMARIA	Cobertura 1o-3er grado	Coberturas/Total de inscritos
ALTA VERAPAZ	119,599	172,764	17,715	14.8	10.3
BAJA VERAPAZ	32,030	48,957	5,557	17.3	11.4
CHIMALTENANGO	58,160	95,171	3,746	6.4	3.9
CHIQUIMULA	40,135	61,915	7,872	19.6	12.7
EL PROGRESO	16,849	28,006	346	2.1	1.2
ESCUINTLA	68,832	112,111	414	0.6	0.4
GUATEMALA	249,108	441,063	6,030	2.4	1.4
HUEHUETENANGO	128,754	191,778	20,962	16.3	10.9
IZABAL	45,698	71,259	3,093	6.8	4.3
JALAPA	35,317	54,228	4,881	13.8	9.0
JUTIAPA	53,317	87,036	5,069	9.5	5.8
PETÉN	65,119	97,788	12,972	19.9	13.3
QUETZALTENANGO	88,855	146,717	3,092	3.5	2.1
QUICHE	109,967	159,501	26,372	24.0	16.5
RETALHULEU	34,623	55,255	527	1.5	1.0
SACATEPEQUEZ	26,150	44,697	400	1.5	0.9
SAN MARCOS	122,494	193,915	27,585	22.5	14.2
SANTA ROSA	41,158	67,251	71	0.2	0.1
SOLOLA	44,912	73,103	5,109	11.4	7.0
SUCHITEPEQUEZ	55,312	87,153	3,658	6.6	4.2
TOTONICAPAN	49,512	79,123	5,287	10.7	6.7
ZACAPA	23,601	37,490	2,207	9.4	5.9
	<b>1,509,500</b>	<b>2,406,279</b>	<b>162,965</b>	<b>10.8</b>	<b>6.8</b>

\* Calculado estimando un crecimiento del 2.6% sobre la inscripción 2005

Fuente: Información general del Portal educativo y Departamento de Becas, Mineduc.

El segundo indicador implica la existencia de criterios de focalización y emplea la disponibilidad actual de información sobre la distribución de becas al nivel municipal. Con esta información se procede a analizar la cobertura de las dos modalidades de transferencias representadas en los programas para la Niña y para la Paz. En el primer caso se trata de transferencias en efectivo mientras que en el segundo son transferencias en especie, en especial en el programa Mineduc-OIT. El programa de Becas Para la Paz del Mineduc en realidad consiste en acciones de reforzamiento de las actividades en el aula que apuntan más a la calidad educativa que a subsanar los factores económicos que entran la escolaridad.

Cuadro No. 14.- Cobertura de los programas becarios sobre la demanda potencial en los municipios priorizados

DEPARTAMENTO	% de municipios cubiertos	Población 6-9 años por municipio	Población 6-13 años por municipio	No. total de Becas	Cobertura s/pobl. 6-9 años por municipio	Cobertura s/pobl. 6-13 años por municipio
ALTA VERAPAZ	100	126,047	229,798	17,715	14.1	7.7
BAJA VERAPAZ	100	30,297	57,546	5,557	18.3	9.7
CHIMALTENANGO	100	63,499	119,872	3,746	5.9	3.1
CHIQUIMULA	100	39,944	74,333	7,872	19.7	10.6
EL PROGRESO	75	15,661	30,105	346	2.2	1.1
ESCUINTLA	8	20,527	39,845	414	2.0	1.0
GUATEMALA	35	222,906	433,196	6,030	2.7	1.4
HUEHUETENANGO	100	112,734	216,262	20,962	18.6	9.7
IZABAL	100	43,852	82,537	3,093	7.1	3.7
JALAPA	100	34,587	65,026	4,881	14.1	7.5
JUTIAPA	100	46,678	89,732	5,069	10.9	5.6
PETÉN	83	59,763	113,423	12,972	21.7	11.4
QUETZALTENANGO	58	52,673	103,771	3,092	5.9	3.0
QUICHE	100	100,628	189,229	26,372	26.2	13.9
RETALHULEU	33	27,708	54,459	527	1.9	1.0
SACATEPEQUEZ	56	18,273	34,937	400	2.2	1.1
SAN MARCOS	100	107,689	211,013	27,585	25.6	13.1
SANTA ROSA	7	34,636	66,654	71	0.2	0.1
SOLOLA	80	49,450	95,485	5,109	10.3	5.4
SUCHITEPEQUEZ	90	53,868	103,973	3,658	6.8	3.5
TONICAPAN	100	45,744	89,752	5,287	11.6	5.9
ZACAPA	100	24,019	44,899	2,207	9.2	4.9
<b>TOTAL PAÍS</b>	<b>79</b>	<b>1,331,184</b>	<b>2,545,847</b>	<b>162,965</b>	<b>12.2</b>	<b>6.4</b>

Fuente: Proyecciones de población INE y Departamento de Becas Mineduc

Las restricciones presupuestarias que justifican la priorización de municipios con mayores grados de ruralidad y pobreza explican que aún en aquellos departamentos con mayor cobertura como San Marcos y Quiché apenas se llegue a cubrir menos del 14% de la demanda escolar latente. A lo que se agrega la desatención relativa de otros departamentos con similares argumentos de focalización.

Siendo que el programa de Becas Para la Niña es el que más directamente pretende enfrentar las condiciones económicas que actúan sobre la incorporación y sobrevivencia en el sistema educativo, importa analizar su cobertura. Es de observar que al nivel nacional sólo abarca al 4% de los niños y niñas inscritos en la Primaria y que, a pesar de ser los primeros grados la base de asignación, apenas un 6.4% es beneficiado, quedando excluidos Retalhuleu y Santa Rosa.

Como se muestra en el cuadro 15, en todos los departamentos, pero en especial en aquellos con alta ruralidad y pobreza como Huehuetenango y Quiché donde predomina el programa de Becas Paz, o donde éste tiene gran peso dentro del total de becas como San Marcos, Alta Verapaz y Petén, los servicios económicos alcanzan a porciones muy reducidas de la población objetivo.

Cuadro No. 15.- Cobertura de Becas Para la Niña a nivel nacional

DEPARTAMENTO	Inscritos 1o-3er grado*	Total de inscritos en Primaria*	No. de Becas NIÑA	Cobertura s/pobl. 6-9 años depto	Cobertura s/pobl. 6-13 años depto
ALTA VERAPAZ	119,599	172,764	11,218	9.4	6.5
BAJA VERAPAZ	32,030	48,957	4,346	13.6	8.9
CHIMALTENANGO	58,160	95,171	3,554	6.1	3.7
CHIQUMULA	40,135	61,915	6,155	15.3	9.9
EL PROGRESO	16,849	28,006	346	2.1	1.2
ESCUINTLA	68,832	112,111	158	0.2	0.1
GUATEMALA	249,108	441,063	2,006	0.8	0.5
HUEHUETENANGO	128,754	191,778	9,590	7.4	5.0
IZABAL	45,698	71,259	1,283	2.8	1.8
JALAPA	35,317	54,228	4,474	12.7	8.3
JUTIAPA	53,317	87,036	3,734	7.0	4.3
PETÉN	65,119	97,788	8,445	13.0	8.6
QUETZALTENANGO	88,855	146,717	1,340	1.5	0.9
QUICHE	109,967	159,501	11,334	10.3	7.1
RETALHULEU	34,623	55,255	0	0.0	0.0
SACATEPEQUEZ	26,150	44,697	400	1.5	0.9
SAN MARCOS	122,494	193,915	17,173	14.0	8.9
SANTA ROSA	41,158	67,251	0	0.0	0.0
SOLOLA	44,912	73,103	2,951	6.6	4.0
SUCHITEPEQUEZ	55,312	87,153	2,971	5.4	3.4
TOTONICAPAN	49,512	79,123	2,916	5.9	3.7
ZACAPA	23,601	37,490	1,922	8.1	5.1
<b>TOTAL PAÍS</b>	<b>1,509,500</b>	<b>2,406,279</b>	<b>96,316</b>	<b>6.4</b>	<b>4.0</b>

\* Calculado estimando un crecimiento del 2.6% sobre la inscripción 2005

Fuente: Información general del Portal educativo y Departamento de Becas, Mineduc

Las brechas con la demanda se expresan son de la misma magnitud cuando se refiere al objetivo de alcanzar un 100% de escolarización en los municipios priorizados. Con relación al nivel nacional se observa sólo un mínimo incremento de la cobertura en los primeros grados de la Primaria de esos municipios pero un descenso generalizado en la totalidad del ciclo.

en los municipios priorizados

DEPARTAMENTO	% de municipios cubiertos	Población 6 - 9 años por municipio	Población 6 - 13 años por municipio	No. de BECAS PARA LA NIÑA	Cobertura s/niñas 6-9 años municipio	Cobertura s/pobl. 6-13 años municipio
ALTA VERAPAZ	100	126,047	229,798	11,218	8.9	4.9
BAJA VERAPAZ	100	30,297	57,546	4,346	14.3	7.6
CHIMALTENANGO	100	63,499	119,872	3,554	5.6	3.0
CHIQUMULA	100	39,944	74,333	6,155	15.4	8.3
EL PROGRESO	75	15,661	30,105	346	2.2	1.1
ESCUINTLA	8	20,527	39,845	158	0.8	0.4
GUATEMALA	35	222,906	433,196	2,006	0.9	0.5
HUEHUETENANGO	100	112,734	216,262	9,590	8.5	4.4
IZABAL	100	43,852	82,537	1,283	2.9	1.6
JALAPA	100	34,587	65,026	4,474	12.9	6.9
JUTIAPA	100	46,678	89,732	3,734	8.0	4.2
PETÉN	83	59,763	113,423	8,445	14.1	7.4
QUETZALTENANGO	58	52,673	103,771	1,340	2.5	1.3
QUICHE	100	100,628	189,229	11,334	11.3	6.0
RETALHULEU	33	27,708	54,459	0	0.0	0.0
SACATEPEQUEZ	56	18,273	34,937	400	2.2	1.1
SAN MARCOS	100	107,689	211,013	17,173	15.9	8.1
SANTA ROSA	7	34,636	66,654	0	0.0	0.0
SOLOLA	80	49,450	95,485	2,951	6.0	3.1
SUCHITEPEQUEZ	90	53,868	103,973	2,971	5.5	2.9
TOTONICAPAN	100	45,744	89,752	2,916	6.4	3.2
ZACAPA	100	24,019	44,899	1,922	8.0	4.3
	<b>79</b>	<b>1,331,184</b>	<b>2,545,847</b>	<b>96,316</b>	<b>7.2</b>	<b>3.8</b>

Fuente: Proyecciones de población INE y Departamento de Becas Mineduc

En el nivel de la enseñanza media, los programas becarios persiguen objetivos y criterios de adjudicación muy diferentes a los que rigen en Primaria. Aquí no se trata ya de atender la demanda logrando una mayor escolarización sino que consisten en un racionamiento de incentivos para que un pequeño número de adolescentes continúen estudios. El criterio predominante no es la mera asistencia sino que la obtención de resultados. La selectividad de estos programas se completa con el pragmatismo orientado a la obtención de empleo llevado al extremo de las Becas de Excelencia. En este nivel consisten en transferencias en efectivo y por cierto que mucho mejor dotadas que en el primario. De esta forma alcanzan a poco más del 1% de la población en la edad correspondiente.

Cuadro No. 15.- Cobertura y demanda de becas de Educación Media

DEPARTAMENTO	Población 13 a 18 años	TOTAL INSCRITOS*	No. total de Becas SECUNDARIA	Cobertura de inscritos	Cobertura s/pobl. 13-18 años
ALTA VERAPAZ	109,023	21,506	397	1.8	0.4
BAJA VERAPAZ	29,817	8,155	379	4.6	1.3
CHIMALTENANGO	62,446	21,173	1,735	8.2	2.8
CHIQUIMULA	38,861	11,821	408	3.5	1.0
EL PROGRESO	17,232	6,720	529	7.9	3.1
ESCUINTLA	71,747	26,662	848	3.2	1.2
GUATEMALA	295,245	163,311	2,439	1.5	0.8
HUEHUETENANGO	124,295	23,022	509	2.2	0.4
IZABAL	41,861	13,193	437	3.3	1.0
JALAPA	33,785	10,214	728	7.1	2.2
JUTIAPA	50,345	18,443	447	2.4	0.9
PETÉN	59,735	17,443	333	1.9	0.6
QUETZALTENANGO	86,594	36,168	718	2.0	0.8
QUICHE	97,990	18,890	537	2.8	0.5
RETALHULEU	33,600	12,163	851	7.0	2.5
SACATEPEQUEZ	31,390	12,510	340	2.7	1.1
SAN MARCOS	117,171	34,613	1,013	2.9	0.9
SANTA ROSA	38,742	13,679	352	2.6	0.9
SOLOLA	43,920	13,472	882	6.5	2.0
SUCHITEPEQUEZ	55,268	17,744	547	3.1	1.0
TOTONICAPAN	51,440	11,051	335	3.0	0.7
ZACAPA	23,820	8,372	742	8.9	3.1
<b>TOTAL PAÍS</b>	<b>1,514,326</b>	<b>520,324</b>	<b>15,506</b>	<b>2.98</b>	<b>1.0</b>

\* Calculado estimando un crecimiento del 2.6% sobre la inscripción 2005

Fuente: Elaboración propia con datos Proyecciones de Población, INE 2002, Portal educativo y Unidad de Becas, Mineduc

### E. Factores operativos que actúan sobre la equidad y eficacia de los programas becarios.

Sobre la base de un recorrido histórico signado por la variabilidad operativa y debilidades en la planificación, los programas de becas se han constituido en un conjunto disperso de iniciativas sin clara finalidad. A la limitante financiera, siempre omnipresente, se han agregado en el curso del tiempo diferentes criterios administrativos y la participación eventual de una diversidad de actores.<sup>19</sup>

El combate a la pobreza fue en un principio considerado la llave para romper el círculo vicioso de la educación y la consecutiva reproducción de la pobreza, de donde los programas becarios se orientaron al apoyo financiero de las familias más pobres para estimular la incorporación al sistema y reducir la deserción escolar. Los programas becarios, tanto a nivel de la educación primaria como la media, consistieron entonces en transferencias en efectivo a las familias más pobres a fin de reducir los factores económicos de oportunidad que traban la concurrencia de los niños y jóvenes a los centros educativos.

En la actualidad el foco se ha desplazado hacia la priorización de la eficiencia de la inversión a través de condiciones que intentan promover resultados sobre la calidad. La razón básica es la escasez de recursos. Concurrentemente se estructura un esquema operativo resultante de la

<sup>19</sup> Hay una serie de entidades privadas que ofrecen programas becarios

descentralización del sistema por el cual se trasladan responsabilidades administrativas a la base receptora de los programas.

De esta forma, lo que en un principio se resolvía con mecanismos sencillos de entrega hoy se ha complejizado con las exigencias propias de una administración pública rígida, llena de formalismos, detallista, en aras de una transparencia imposible de satisfacer por una generalidad de receptores también afectados por el déficit educativo. De allí que sea necesaria la interposición de un aparato de orientación y supervisión que hoy tiende a privilegiar sus componentes extrainstitucionales.

La planificación de los programas de becas, cualquiera sea su orientación, depende de la calidad y cantidad de información disponible y al respecto cabe señalar las deficiencias que se cuentan en las bases para la elaboración de políticas públicas de carácter social en Guatemala. Ciertamente en la última década se ha avanzado mucho pero siempre lo social apenas beneficiándose de estadísticas con finalidad económica predominante.

La limitación de la información disponible en cierta forma impide, en el caso de que existiera la voluntad de hacerlo, la formulación de políticas sociales de mayor profundidad y efectividad en la reducción de la pobreza. En el caso de las políticas educativas hace que la planificación se limite a la selección de escuelas donde se asignan becas y no se focalice en grupos o unidades familiares con miembros en edad escolar según su constitución o condición socioeconómica.

En nuestro caso, la combinación de proyecciones de población y estimaciones de pobreza junto a datos de escolaridad ha permitido crear un índice de rezago escolar aplicado a la identificación de los centros escolares con mayores dificultades de retención y éxito educativo. Sin embargo, la carencia de información suficiente y precisa a disposición de la autoridad educativa, aplicable a cada lugar por cruces de datos provenientes de otros programas sociales sobre las condiciones socioeconómicas e ingresos de las familias, justifica que la aplicación de los criterios selectivos quede, sobre todo al nivel de Primaria, a cargo de los propios beneficiarios.

Si bien orientada al seguimiento y coordinación de programas, la producción de información es una de las razones que motiva la propuesta de Sistema de Becas elaborada por la Unidad de Becas del Mineduc. Resolver la dispersión e inconsistencia de los programas es la preocupación central. Con la creación de un Departamento de Becas se pretende concentrar programas, criterios y modalidades operativas a la vez de garantizar la continuidad de las políticas y su financiamiento.

Estas son condiciones básicas para que, a mediano y largo plazo, se pueda proceder a una evaluación de los resultados. Así se trate tanto de la calidad educativa como de la reducción de la pobreza, a partir de índices de mayor incorporación, retención y culminación de estudios o ambas y todas ellas a la vez.

Desde ya, como se señala en ese documento, se aprecian circunstancias que conspiran contra los objetivos perseguidos y/o producen defectos administrativos:

1. Sobre la oportunidad, frecuencia y regularidad de las transferencias, se anota que a pesar de que se ha diagnosticado que el momento más oportuno es al comienzo del año escolar y se discute sobre su mejor periodicidad y frecuencia, el momento de los pagos no tiene regularidad ni es previsible (depende de la recaudación del IVA-PAZ) y generalmente son entregados en el segundo semestre o al fin del año.
2. Clientelismo político y utilización desvirtuada de recursos. Lo primero se refiere a la asignación de becas por compadrazgos o preferencias regionales y por otro lado está el destino que los padres de familia dan al dinero, lo que por lógica depende de la forma y oportunidad con que es recibido.

3. Problemas operativos. La introducción en el 2006 del requisito de licitación para la contratación de las ISE's (en el 2004 y 2005 la DIGEPA contrató a las mismas que antes habían actuado en la organización y seguimiento de las Juntas Escolares) hizo que ese año debieran ser sustituidas por personal contratado improvisado y en número insuficiente. A las Oficinas de Servicio a la Comunidad (OSC) de las Direcciones Departamentales no se les asigna recursos humanos, técnicos y financieros para la ejecución, monitoreo y evaluación de los programas a su cargo.
4. Características administrativas. Los programas se limitan a la asignación de becas y a la realización de los procedimientos administrativos para la entrega de fondos y recepción de planillas y comprobantes pero no hay procesos de evaluación que midan su eficacia en términos del rendimiento escolar. Se anota la carencia de recursos del Departamento de Becas del Mineduc para el acompañamiento y evaluación de todos los programas.

Aquí hay que agregar dudas sobre la competencia de las Juntas Escolares para la selección de beneficiarios, que podrá ser un estímulo que favorezca la integración de las Juntas pero pone en duda la equidad de la asignación que éstas determinen.

En el período de la administración actual se han producido algunos cambios en el sistema de becas que revelan la introducción de criterios selectivos de focalización, ya no como paliativo de la pobreza sino que de estímulo al rendimiento académico y de eficiencia de la inversión. El ejemplo más representativo del primer criterio son las becas de excelencia mientras que la búsqueda de mayor eficiencia se revela en la nueva modalidad de asignación de las Becas Para la Niña.

Ya no se asigna un número predeterminado de becas a un cierto número de escuelas seleccionadas sino que se refuerza con mayor cantidad de becas a un número más reducido de escuelas. Al mismo tiempo se da una gran confluencia de Becas Niña y Becas Paz, de forma que son beneficiados los dos primeros grados de la misma escuela. Por otra parte las Becas Paz dejaron de proporcionarse individualmente y en efectivo para pasar a financiar una serie de actividades entre las cuales se incluye transferencias en especie a lo/as alumno/as.

#### **IV. Demanda educativa y requerimientos financieros**

Desde el 2002 el presupuesto asignado para becas de Primaria ha permanecido casi invariable, a no ser por la adición de las Becatón en el 2006 (Q6.9 millones), monto que se pasó a integrarse al presupuesto 2007. En el nivel medio, sobre un piso bastante estable desde el 2002 se incorporan a partir del 2005 las Becas de Excelencia. En total, la inversión ha alcanzado en el 2006 a los Q74.5 millones, menos del 0.03% del PIB y 1.5% del presupuesto ejecutado por el Mineduc, manteniendo invariable el monto de las becas servidas. Con la readecuación del presupuesto 2007 se produce un incremento hasta Q85.9 millones, manteniéndose igual con relación con el PIB.

Es muy improbable que con ese presupuesto y las actuales formas de focalización y operación se logre cambios significativos en la eficiencia interna del sistema educativo. Obviamente los criterios de focalización del gasto destinado a becas habrán de ser tanto más estrechos y exigentes y menor el monto real de cada beca a medida que aumente la población estudiantil y cuanto más estrecho sea el presupuesto disponible. De hecho se ha ido introduciendo un criterio selectivo que procura reducir la población beneficiaria en función de un concepto pragmático de la finalidad educativa.

De mantenerse la rigidez del parámetro financiero es muy poco lo que se puede esperar en términos de educación de la población general y de nada sirve discutir la instrumentación de los criterios de focalización. Aunque peor aún es alejarse de concepciones que pretendan actuar en la mitigación de

la pobreza por medio de la capacidad redistributiva del Estado y poner la educación al servicio exclusivo de la productividad.

Por el contrario, si se sostiene que la finalidad de la educación es producir capacidades individuales para la realización personal, ampliando el espectro de oportunidades de integración laboral y social y, en fin, reducir la vulnerabilidad del conjunto de la familia guatemalteca, debería actuarse en el sentido de fortalecer la eficiencia de la totalidad del sistema educativo. Inevitablemente, para vencer la necesidad de tener que recurrir a conceptos mezquinos de selección el Estado debe reforzar la asignación de recursos destinados al fomento de la demanda educativa. Una oferta de más y mejores servicios debe acompañarse de estímulos que den cauce a la demanda latente, oculta por efecto de condicionantes socioeconómicos.

La finalidad primordial de una beca es estimular la incorporación y mantener la concurrencia del estudiantado en todos los niveles de la educación básica. La elevación del nivel educativo general debe ser un producto a alcanzar en el mediano y largo plazo como resultado de la interacción de una mayor calidad de la oferta y la satisfacción de la demanda.

¿De qué magnitud debería ser el esfuerzo presupuestario? Partiendo de que se mantiene el criterio de priorizar la población más vulnerable, que es por otra parte ampliamente mayoritaria, el esfuerzo debe aplicarse en primer lugar a la atención de los municipios con mayores grados de pobreza y ruralidad y las áreas marginales de los centros urbanos.

El refuerzo de los programas becarios debe servir para incrementar la extensión y la calidad de las becas. De ambas depende la eficacia de estos programas como incentivos de la incorporación y la retención en el sistema. El tipo de prestación, de acuerdo a la tendencia internacional a privilegiar las transferencias condicionadas en efectivo, debe consistir fundamentalmente en aportaciones de dinero a las familias. Otras formas podrían mantenerse como accesorios para fines puntuales bien identificados.

La extensión, o sea el número de beneficiarios que se necesita para que la beca sea realmente un instrumento apropiado y el sistema cumpla con los objetivos propuestos, tiene que abarcar con amplitud los segmentos de población meta. La calidad depende entonces del monto, oportunidad y regularidad con que sean servidas las prestaciones y de las condiciones requeridas a sus receptores.

Dado que las mayores tasas de deserción se encuentran en los 3 primeros grados de la Primaria, ya que los escolares que superan ese grado tienen altas probabilidades de terminar el ciclo escolar, y partiendo del supuesto de que los programas deberían enfocarse prioritariamente sobre los 188 municipios con índices de pobreza por encima de la media nacional, la cobertura debería extenderse a la totalidad de los niños y niñas inscritos entre el primero y tercer grados en las escuelas de esos municipios. Dado que la información disponible no permite conocer la inscripción desglosada por municipios, se puede recurrir a los datos de población proporcionados por el INE.

Teniendo en cuenta que uno de los objetivos es alcanzar el 100% de escolaridad, se puede tomar como base de cálculo el total de niños y niñas entre los 6 y 9 años de edad que residen en esos municipios. Si se dispone otorgar a todos ellos una beca anual de Q600 condicionada a la asistencia regular a la escuela, sería necesaria una asignación presupuestaria que para el 2006 hubiera sido de Q457.1 millones, que representa un 0.17% del PIB de ese año.

Con la misma base de cálculo para el nivel de estudios básicos, es decir el número de jóvenes comprendidos entre los 13 y 18 años de edad de esos 118 municipios y estimando que una tercera parte de ellos están inscritos en centros de estudio públicos, si se otorgara una beca anual de Q900

condicionada a una asistencia regular y cumplimiento de tareas, el presupuesto ascendería a los Q203.2 millones del 2006 o un 0.076% del PIB de ese año.

En suma, el requerimiento presupuestario de un sistema de becas mínimo pero con probabilidades de eficacia para el ciclo completo de estudios básicos, consistente en la transferencia de dinero en efectivo a las familias, supone una asignación de recursos entre el 0.25% y el 0.3% del PIB.

## V. Conclusiones y propuesta

1. La mínima extensión y escasa calidad de los programas becarios actuales garantiza su ineficacia en cuanto a mitigación de los condicionantes socioeconómicos que entran los esfuerzos de recuperación, a través del desarrollo educativo, del capital social perdido. En la actualidad son mínimas las posibilidades de revertir las causas que conducen a la deserción e impiden el tránsito entre niveles y la finalización exitosa de estudios escolares y básicos para extensos contingentes de niños y adolescentes, más allá de que se logre alcanzar altos niveles de incorporación escolar.
2. El conjunto de becas en el nivel de educación Primaria alcanza apenas a un 30% del total de centros escolares, beneficiando a algo más del 12% de niños y niñas con edades entre los 6 y 9 años y al 6.4% de los que se encuentran entre 6 y 13 años. La focalización del gasto por ruralidad y etnicidad, eleva un poco la cobertura en los 14 departamentos con índices más elevados, alcanzando al 15.6% en el primer rango de edades y el 8.2% en el segundo.
3. El conjunto de becas del nivel medio beneficia a no más del 3.0% de los alumnos inscritos en institutos oficiales de educación básica. La cobertura del nivel básico refleja criterios adversos de focalización sobre las condiciones de pobreza, situándose en el 2.8% de los inscritos residentes en los 14 departamentos con los índices más elevados.
4. Durante la actual administración, en el diseño de los programas becarios se aprecia un desplazamiento de foco desde el combate de la pobreza hacia criterios de selección según valores de rendimiento académico y orientación laboral. El ejemplo más claro es Becas de Excelencia pero esto también se manifiesta en el condicionamiento del pago de las Becas Niña a la superación del grado que la niña esté cursando.
5. La complejidad de los requisitos administrativos es un valladar interpuesto en la operativa de los programas becarios del nivel primario de difícil superación para sus destinatarios. La existencia de esos requisitos explica la gran variabilidad que año a año se presenta en los listados de Juntas Escolares con convenio vigente y habilitadas para recibir fondos para alimentación, útiles, becas y pequeñas reparaciones de la infraestructura escolar. Entre otras razones, esta complejidad justifica la resistencia de un sector bastante amplio de los padres de familia para la conformación de Juntas Escolares.
6. El condicionamiento de la adjudicación de becas a la existencia de una Junta Escolar formalmente instalada introduce un factor de inequidad que actúa negativamente sobre la eficacia de estos programas. Con la información disponible no se puede valorar la incidencia de este factor, que queda invisibilizado detrás de los límites impuestos por el financiamiento asignado a los programas.
7. Hay una serie de factores que conspiran contra la eficacia y equidad de los programas del nivel primario, como son la demora e irregularidad de los pagos, los métodos de selección empleados, el destino que los beneficiarios le dan al dinero que reciben y los problemas se

presentan en las unidades ejecutoras a nivel tanto de las Direcciones Departamentales del Mineduc como las ISE's.

8. La dicotomía existente en la gestión de los programas de Primaria y el nivel medio impide contar con un sistema de información y evaluación unificado y abre espacios a la disparidad de criterios y cierta discrecionalidad en la forma de aplicación. Es un obstáculo también para construcción de un sistema eficiente de supervisión.
9. Los programas becarios están muy expuestos a los cambios de administración, tanto en su diseño y operativización como en la asignación presupuestaria. El gasto público invertido en becas se ha mantenido sin cambios sustanciales desde la instauración de las Becas Para la Niña resultante de los Acuerdos de Paz y de las Becas Para la Paz en el 2001. En la actualidad se sitúa por debajo del 0.03% del PIB.
10. El examen de los programas de becas muestra las razones por las que actualmente no son agentes efectivos del progreso educativo. Donde todas ellas tienen como causal primaria el marco de restricciones presupuestarias en que se desarrollan. No sólo justifican los intentos de focalización parcialmente logrados sino que son causa de desarrollos de insuficiente extensión, bajos montos e irregularidades en la entrega de prestaciones. A esto se agregan otros factores, unos estructurales como los defectos en la selección de beneficiarios, el uso impropio de las transferencias en dinero y los engorrosos procedimientos administrativos en uso, más otros temporales, periódicos, que dependen de la orientación doctrinaria de la administración política de turno.
11. Como resultado del análisis realizado se concluye que:

*La extensión y calidad actuales de los programas becarios los hace insuficientes e ineficaces para la elevación del nivel educativo de los extensos sectores de población que vive en condiciones de vulnerabilidad social. Si bien lograr una reforma educativa consensuada entre sus principales actores y la concreción de un nuevo pacto social que permita ampliar los recursos de que dispone el Estado pueden ser condiciones previas sine qua non, de todas formas es perentorio dar un fuerte impulso a los programas becarios.*

12. Propuesta.

- a. Los programas becarios pueden adoptar diversas formas pero aquí se aboga porque la transferencia condicionada de dinero en efectivo a las familias sea la modalidad fundamental, sin descartar la existencia accesoria de otros programas que sirvan transferencias en especie.
- b. Para garantizar una eficacia mínima, la asignación presupuestaria de los programas becarios debe situarse alrededor del 0.3% del PIB. La transferencia de dinero debe estar condicionada únicamente a la concurrencia a los centros educativos con una periodicidad adecuada a los momentos de mayor necesidad financiera de las familias y las exigencias de control de cada programa. La autoridad financiera del Estado debe garantizar la provisión oportuna de recursos de acuerdo con la programación de cada beca.
- c. Más educación implica nada más que el inicio del compromiso del Estado con el cierre de las brechas socioeconómicas que completan el círculo vicioso de la pobreza. En consecuencia, el foco de los programas becarios se orientará inicialmente a los

sectores con grados mayores de vulnerabilidad social, es decir, población indígena rural y población urbano marginal.

- d.** Siendo las becas herramienta clave para más educación, debe integrarse un sistema becario único y coherente que reúna el conjunto de programas en los distintos niveles de la educación básica. Debe definirse un enfoque general para todo el sistema en función de una finalidad común a todos los programas. Es decir que, debe resolverse la ambivalencia actual: o se promueve la demanda o se premia el rendimiento.
- e.** Por razones de lógica administrativa la planificación del sistema debe concentrarse en una sección específica del Mineduc, técnicamente bien dotada y estructurada para la articulación con los órganos ejecutores periféricos.
- f.** En línea con el criterio promocional de la demanda educativa y en aras de la equidad del sistema, debe eliminarse el condicionamiento a la existencia de una Junta Escolar para que las escuelas sean beneficiarias de becas.
- g.** En beneficio no sólo de los programas becarios de la educación Primaria sino que de todos los programas de apoyo, debe reducirse los formalismos burocráticos que hoy se exige a la Juntas Escolares. Haya o no Junta Escolar constituida, la recepción de los programas de apoyo debe ser la finalidad fundamental.
- h.** El aparato administrativo del sistema de becas debe constituirse en un órgano productor de información socioeconómica. Información que será imprescindible para su funcionamiento, el ordenamiento equitativo de los programas y la organización del sistema de control pero que además se constituirá en plus valioso para la planificación de otras políticas sociales.