

**Nuevo modelo de gestión de los  
recursos educativos  
Lineamientos de política educativa  
2005-2008**

## TABLA DE CONTENIDO

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	3
<b>INTRODUCCION</b>	5
<b>1. EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS</b>	7
<b>2. UN MODELO ANACRÓNICO</b>	11
2.1. Ideales y avances en la descentralización	12
2.2. Claves para una dinámica de cambio	14
<b>3. ESTRATEGIA DE CAMBIO</b>	18
3.1. Definición	19
3.2. Objetivos	19
3.3. Principios	19
3.4. Diseño general de competencias	20
<b>4. CAMPOS PRINCIPALES DE ACCIÓN</b>	24
4.1. Proyecto escolar	24
4.2. Sistemas de apoyo escolar	27
4.3. Políticas y normas	29
4.4. Plataformas generales	32
<b>5. PROCESOS PARA LA PUESTA EN MARCHA DEL NUEVO MODELO DE GESTIÓN EDUCATIVA</b>	35
5.2. Armonización del marco jurídico	35
5.3. Participación social	35
5.4. Planificación	36
5.5. Reorganización institucional	36
5.6. Reingeniería de procesos	37
5.7. Capacitación	37
5.8. Financiamiento	37
<b>6. PROGRAMA DE EJECUCIÓN</b>	41
6.1. Fase preparatoria	41
6.2. Ejecución inicial	41
6.3. Ejecución generalizada	42
<b>7. ANEXOS</b>	45

## RESUMEN EJECUTIVO

Existe consenso en Guatemala que el país necesita más y mejor educación. Hace diez años que ese consenso se convirtió en el compromiso de paz para reformar la educación. Durante este tiempo se han logrado importantes avances. Pero aún son miles las niñas, niños y jóvenes que no tienen oportunidades para educarse. Además, la calidad educativa es sumamente deficiente.

Existen restricciones financieras, pero ni la cobertura ni la calidad de la educación dependen sólo de la disponibilidad de recursos. Hay otros factores que inciden. Entre ellos destaca la motivación de los agentes educativos para desempeñarse con excelencia. Sobre este aspecto, a su vez, influye la precisión de las atribuciones de cada actor y la organización de los procesos por medio de los cuales podrían cumplirlas.

Dichas condiciones forman parte del modelo de gestión. Del patrón que guía la administración, la gerencia de los recursos y la forma de cómo se hace la educación.

En Guatemala aún se mantiene vigente un modelo de gestión educativa tradicional, cuyos orígenes se remontan al siglo XIX. Una característica de este modelo es su estructuración centralizada. Como este tipo de organización sirve para lograr economías de escala, fue funcional en numerosos países, pero no todos lo emplearon, para expandir la cobertura educativa. Sin embargo, su funcionalidad es limitada para el mejoramiento de la calidad educativa, o para operar en contextos cambiantes. La experiencia nacional lo muestra. Los mayores avances en cobertura y las mejoras más significativas en la calidad de la educación, sólo se han logrado con programas especiales cuya ejecución no sigue las reglas de la gestión tradicional. Esta trayectoria tiene como inconveniente que las mejoras no se generalizan, no tienen continuidad y ni siquiera son sostenibles. Se necesita cambiar el modelo de gestión.

Transformar un modelo burocrático e ineficaz, por otro dinámico y eficiente, comienza por clarificar la visión de lo que es importante alcanzar. Continúa con el desarrollo de fortalezas entre los actores y se consolida con la transformación orgánica.

*Visión Educación* le ha planteado a la sociedad guatemalteca una imagen de la educación que puede alcanzar el país en un plazo de 20 años. Visión que incluye una propuesta detallada de competencias por actores, ámbitos y funciones educativas; que es fundamental para cumplir con el mandato constitucional y el compromiso de paz de descentralizar el sistema educativo.

El análisis de las escuelas efectivas, las que logran que sus estudiantes aprendan más allá de lo que podría preverse por sus condiciones socioeconómicas, lo que indica como factores clave es la existencia de liderazgo, la claridad de propósitos enfocados en brindar oportunidades de aprendizaje, altas expectativas, evaluación de resultados, reforzamiento positivo y proveer un ambiente ordenado y seguro.

El Nuevo Modelo de Gestión Educativa es la estrategia para lograr más y mejor educación en Guatemala. Su finalidad es generar las condiciones para que cada escuela del país sea una escuela efectiva para el aprendizaje de la niñez y la juventud, que son el centro de la educación.

Estará regido, además, por los principios de: solidaridad, subsidiariedad, oportunidad, gradualidad, efectividad, rendición de cuentas, respeto y dirección estratégica.

Para lograrlo, la estrategia persigue tres objetivos:

- i. Transformar las escuelas públicas en efectivas comunidades de aprendizaje.
- ii. Fortalecer sistemas de apoyo y seguimiento del desarrollo escolar.
- iii. Estimular la participación social en la transformación educativa con competencias claras y procesos eficientes.

En función de dichos objetivos, el Nuevo Modelo de Gestión Educativa se desarrollará en cuatro ámbitos principales:

1. **Proyecto escolar:** cada escuela se convertirá en comunidad de aprendizaje con la participación de estudiantes, padres y madres de familia, docentes y líderes locales. Su transformación nace de la visión que esos actores compartan acerca de la educación de la niñez y la juventud, y del rol de la escuela en su localidad. Además, es el reflejo de esas aspiraciones y el instrumento para organizar las acciones que permitan hacer realidad sus anhelos.
2. **Carrera Docente.**<sup>1</sup>
3. **Sistemas de apoyo:** el éxito de los proyectos escolares depende de la motivación de la comunidad educativa, pero también de que ésta desarrolle sus capacidades, cuente con recursos y con asistencia técnica efectiva. El Ministerio de Educación brindará ese apoyo a través de Coordinaciones Distritales, Direcciones Departamentales y Unidades Curriculares Regionales.
4. **Dirección nacional:** al igual que las escuelas efectivas necesitan fuerte liderazgo, la transformación del sistema educativo requiere un nivel central que impulse los cambios, estimule la participación social y vele porque los procesos de descentralización ocurran en condiciones de equidad, cohesión y cumplimiento de las finalidades educativas. Esta es la tarea del Ministerio de Educación.

La implementación del Nuevo Modelo de Gestión comprende procesos de: armonización del marco jurídico, participación social, planificación, reestructuración organizativa, reingeniería de procesos, capacitación de recursos humanos, y financiamiento.

Por medio de esos procesos se fortalecerá la institucionalidad pública de la educación y se harán efectivos los derechos de la niñez y la juventud a la educación; de los padres y madres a elegir la que deben recibir sus hijos; de los Pueblos a educación con pertinencia; y de los docentes a la libertad de cátedra.

Los desafíos son grandes. Trabajando juntos, gobierno y sociedad, se alcanzarán logros aun mayores.

---

<sup>1</sup> La Carrera Docente se trata en el documento técnico *Política nacional docente*, en este mismo volumen.

## INTRODUCCION

Hay consenso en Guatemala: el país necesita más y mejor educación. Porque es el medio para el bienestar familiar, la convivencia pacífica, el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo nacional. Porque es clave en la era del conocimiento que caracteriza al mundo. Porque es la visa del futuro.

Diversas son las manifestaciones de este consenso. Lo muestran las encuestas, como una preocupación. Es patente en los esfuerzos de las familias para que la niñez y la juventud asistan a la escuela. Está en el rostro de maestras y maestros que trabajan con dedicación. Se reitera cada día en el aporte de municipalidades, empresarios y ONG. Es un compromiso estatal, instituido en la Constitución de la República, reafirmado en los Acuerdos de Paz y de alta prioridad para el Gobierno Central.

Algo falta para que la convergencia de voluntades y la puesta en acción de tantas energías se conviertan en educación de calidad, con pertinencia y al alcance de toda la población. Todavía hay niños y niñas que no asisten a clases. Y quienes sí tienen esa oportunidad crucial, reciben educación deficiente. Sólo 17% de graduandos de nivel medio aprobó la prueba diagnóstica de lenguaje en el año 2004 y apenas uno de cada cincuenta lo hizo en matemática.

Los desafíos son grandes, pero si toda la sociedad trabaja unida, se van a superar. Para lograr ese solidario trabajo en unidad hace falta que se defina con nitidez cómo puede aportar cada sector, cuáles son las atribuciones de cada agente educativo y cuáles las responsabilidades que conlleva el derecho a la educación de cada persona guatemalteca.

Existen imperativos constitucionales, pero también vacíos en el marco normativo, porque la Ley de Educación Nacional se aplica con un reglamento anterior a su promulgación. Además, están vigentes normas, como la Ley de Servicio Civil, que obstaculizan el cumplimiento de los mandatos de descentralización.

Existen acuerdos políticos, pero los sistemas con los que se trata de hacerlos operativos son inadecuados, lo que incluye la falta de procesos específicos. La educación bilingüe, por caso, es mandato constitucional, compromiso de paz y directriz de la reforma educativa, pero aún está insuficientemente desarrollada la formación de docentes bilingües.<sup>2</sup>

*Visión Educación* le ha planteado a la sociedad guatemalteca una imagen de la educación que se puede alcanzar en el país en los próximos 20 años.<sup>3</sup> La visión incluye una detallada propuesta de competencias por actores, ámbitos y funciones educativas.

Tanto dichas funciones, como la Visión en general, fueron consensuadas considerando el marco jurídico vigente, así como los avances en la construcción de convenios sociales acerca de la educación; que comenzaron con los Acuerdos de Paz, continuaron con el Diseño de Reforma

---

<sup>2</sup> Este desafío, lo mismo que el de la preparación de docentes para hacer educación intercultural para todos, se aborda en el documento técnico *Política nacional docente*.

<sup>3</sup> Cfr. *Visión Educación. Muchas miradas, una visión. Un compromiso: nuestro futuro*. Guatemala, julio 2005.

Educativa y llegaron hasta el amplio diálogo y consenso que fue promovido por la Comisión Consultiva de Reforma Educativa (CCRE) en los años 2000 y 2001.

La especificación de las competencias o facultades es parte medular del Nuevo Modelo de Gestión Educativa.

Gestión tiene dos acepciones, además de su uso común como sinónimo de trámite. Una es administrar. Otra actuar con diligencia, esto es con cuidado, esfuerzo y eficacia, para alcanzar una meta. El modelo de gestión educativa, como nuevo marco institucional, se refiere a ambas. Hace referencia a la administración del sistema educativo, lo mismo que a la diligencia con la que Estado y sociedad trabajen por la educación en Guatemala. El Nuevo Modelo de Gestión es, por tanto, el cambio en cómo se hace la educación en el país y en cómo se administran los recursos educativos.

En este documento técnico se plantean los lineamientos para implementar el Nuevo Modelo de Gestión Educativa. El documento comprende cinco secciones. La primera, se refiere a la evolución en los modelos analíticos y de políticas educativas. La segunda, presenta las razones por las cuales es necesario transformar el modelo de gestión educativa vigente en Guatemala.

Los lineamientos centrales del Nuevo Modelo de Gestión Educativa se plantean en la sección tres. Y en las secciones cuatro y cinco, se desarrollan los principales campos de acción y el programa de ejecución, respectivamente.

Las características principales del Nuevo Modelo de Gestión, que lo hacen distinto del que aún impera, se resumen en el Cuadro No. 1, a continuación.

**Cuadro No.1. Características principales del cambio en el Modelo de Gestión Educativa**

<b>Modelo Tradicional</b>	<b>Nuevo Modelo de Gestión</b>
Enfoque de corto plazo	Visión estratégica de largo plazo
Centralizado, con excepción de programas de apoyo	Descentralizado, con intensa participación social
Atribuciones imprecisas de los actores educativos	Atribuciones claramente definidas para los actores educativos y la sociedad
Orientado a ejecutar acciones	Orientado hacia alcanzar resultados
Escuelas sin propósitos específicos	Escuelas con su propio proyecto educativo
Baja responsabilidad por desempeño	Alta responsabilidad con sistemas de rendición de cuentas y control social
Rutinas burocráticas	Procesos eficientes de servicio
Sistemas de información casi inexistentes	Eficaces sistemas de información desde el aula hasta el nivel nacional
Ausencia de coordinación	Rectoría sectorial
Mejoras en cobertura educativa -resultantes de programas innovadores que no se ajustan a los patrones típicos del modelo-	Cobertura educativa universal, con metas específicas y estrategias focalizadas y descentralizadas
Falta de pertinencia cultural y deterioro de la calidad educativa	Educación con pertinencia cultural y calidad internacional

## 1. EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS

Los modelos son estructuras lógicas para comprender la realidad y, en otro sentido, patrones para organizar las actividades. Durante mucho tiempo, los modelos para comprender los sistemas educativos siguieron una lógica incremental. Servían al propósito de aumentar la cobertura educativa. El esquema de acción era simple, había que implementar más escuelas para universalizar la educación. Las estructuras estatales burocráticas eran funcionales para lograrlo.

En los años sesenta del siglo pasado, las concepciones cambiaron. Alcanzada plena cobertura educativa en los países desarrollados, se constató que sólo eso no bastaba para que las personas tuvieran iguales oportunidades en la vida. Los rendimientos escolares son diferenciados. El estudio pionero de Coleman (1966), en Estados Unidos, concluyó que las diferencias en el rendimiento escolar se debían principalmente a factores de contexto familiar, las condiciones socio-económicas y la “herencia cultural” –escolaridad de los padres, aspiraciones educativas-. Similares fueron los resultados obtenidos por Plowden (1967) en el Reino Unido. Y, recientemente también por Mella, en El Salvador.<sup>4</sup> Aunque la distinción entre variables objetivas -situación socioeconómica, escolaridad de los padres- y variables psico-sociales -actitudes y aspiraciones- indica que estas últimas son más influyentes, los modelos de acción pública se enfocaron en la asistencia compensatoria para condiciones económicas desfavorables.

Como reacción a la corriente del *determinismo estructural* inaugurada por Coleman en educación, las investigaciones se enfocaron hacia los factores administrables en la escuela y su impacto en el rendimiento escolar. En la economía se encontró el modelo analítico: las relaciones insumo-producto. Su versión de análisis de costo/beneficio se convirtió en modelo para las políticas públicas. La dotación de bibliotecas, la cantidad de estudiantes por docente, los ingresos de los educadores y el presupuesto por estudiante se identificaron como los factores más efectivos de intervención. Sin embargo, en la última década del siglo XX se constató que las mismas intervenciones tenían resultados diferentes según el contexto en el que se aplicaran.

El centro de análisis pasó entonces a las *escuelas efectivas*; aquellas que promueven «*de forma duradera el desarrollo integral de todos y cada uno de sus alumnos más allá de lo que sería previsible teniendo en cuenta su rendimiento inicial y su situación social, cultural y económica*» (Mella). El modelo analítico recibió influencias de la administración, en especial de la corriente de relaciones humanas en las organizaciones.

Los análisis de *escuelas efectivas* indican que éstas son comunidades de aprendizaje y destacan, como factores de éxito estudiantil, los siguientes:<sup>5</sup>

- Tiempo, oportunidades y estructura para aprender.
- Altas expectativas respecto del aprendizaje de los estudiantes.
- Orientación al logro de aprendizajes.
- Énfasis en el desarrollo de habilidades básicas.

---

<sup>4</sup> En este caso, hasta el 70% de las diferencias de rendimiento escolar se explicarían por factores de contexto. Mella, Orlando. *Estudio de los factores asociados al éxito escolar*. Estudio enmarcado en la consultoría “Procesamiento y análisis de los resultados de la evaluación de los aprendizajes”, Proyecto de Modernización de la Educación Básica, Ministerio de Educación, República de El Salvador, San Salvador, 2004.

<sup>5</sup> Para mayor detalle véase el Anexo *Factores para el mejoramiento de la efectividad escolar*, al final de este documento.

- Frecuente seguimiento del progreso estudiantil.
- Reforzamiento positivo.
- Fuerte liderazgo educativo.
- Desarrollo profesional de los docentes en servicio.
- Participación de los padres de familia.
- Involucramiento de la comunidad.
- Planificación de objetivos.
- Ambiente ordenado y seguro.

Las reformas educativas de primera generación en América Latina, las de los años '80 y '90, determinadas por finalidades de eficiencia económica, incluyeron procesos de descentralización que ampliaron los márgenes de iniciativa escolar. Sin embargo, como el énfasis en la dotación de recursos no fue correspondido con acciones que incidieran en los factores que hacen *escuelas efectivas*, los resultados no fueron los esperados.

El desarrollo contemporáneo de los modelos analíticos tiene fuerte influencia de la teoría de sistemas y la biología. Bertalanffy define los sistemas como complejos de elementos en interacción. Distingue los sistemas abiertos por su constante intercambio de recursos, energía e información. Sostiene que estos sistemas no están determinados por sus condiciones iniciales, sino por su organización, según permita intencionalidad y adaptabilidad.

La clave para los modelos de gestión educativa efectivos es que desarrollen organizaciones con objetivos propios, capacidad de retroalimentación y de adaptación. Donde la educación progresa o fracasa es en la escuela. Allí debieran estar instaladas las capacidades mencionadas.

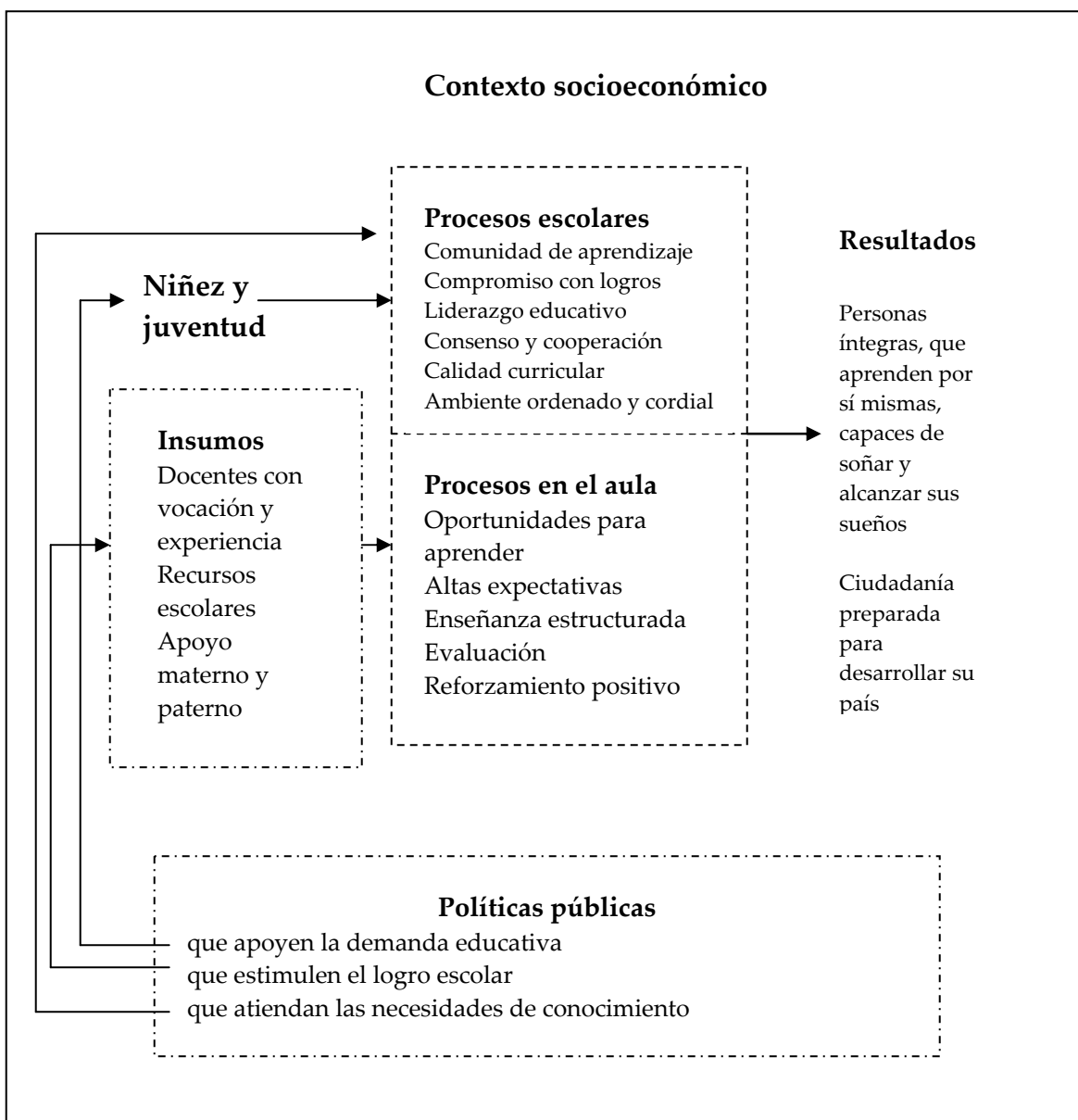
Desde luego, las escuelas forman parte de un conjunto mayor, el sistema educativo. Hasta ahora, faltan análisis que identifiquen los efectos de la configuración y desempeño del sistema educativo sobre el rendimiento escolar. Sin embargo, Scheerens plantea un modelo para analizar las relaciones entre los distintos niveles del sistema educativo,<sup>6</sup> a partir de cinco grandes conjuntos: contexto, insumos, procesos, resultados y efectos (Cuadro No. 2).

Los procesos educativos se desarrollan en la escuela, en condiciones determinadas por el contexto, con insumos que provee el sistema educativo y directrices que emanan de los niveles superiores de este sistema. Así el rendimiento educativo y sus efectos ulteriores pueden comprenderse como resultados multifactoriales, pero determinados por la intencionalidad, organización y capacidad de adaptación de los elementos constitutivos del sistema de educación.

---

<sup>6</sup> Scheerens, Jaap. *Improving school effectiveness*. Fundamentals of educational planning, No. 68. UNESCO, Paris, 2000.

**Cuadro No. 2. Modelo integral de efectividad educativa**



Fuente: Elaboración propia a partir de Scheerens, Op. Cit., p. 54.

El sistema educativo puede concebirse como una red de comunidades educativas, y diversas entidades que les proveen recursos, apoyo y orientación. Cada una de las entidades que constituyen el sistema puede tener características equivalentes a las de las escuelas eficaces: liderazgo, objetivos enfocados en brindar oportunidades de aprendizaje, altas expectativas, evaluación de resultados y un ambiente ordenado y seguro.

La transición hacia un sistema así requiere generar condiciones para que las características virtuosas afloren y se desarrollen en distintas entidades del sistema. El desafío de generarlas se debe atender al mismo tiempo que se apoya la demanda de educación, se incentiva el logro escolar y se favorece la pertinencia educativa.

Cambiar un modelo burocrático e ineficaz, por otro dinámico y eficiente, comienza por clarificar la visión de lo que es importante alcanzar. Prosigue con el desarrollo de fortalezas entre los actores. Y se consolida con la transformación orgánica y la retroalimentación constante, para convertir el estático sistema tradicional en uno dinámico, capaz de estar a la vanguardia y al servicio de su población, en especial la niñez y la juventud.

## **2. UN MODELO ANACRÓNICO**

El Ministerio de Educación de Guatemala es la organización de servicio público más grande en Centroamérica. Tampoco en el sector privado existe en el istmo una empresa de sus dimensiones. Opera veinticinco mil escuelas –desde preprimaria hasta diversificado- y debe ejercer autoridad sobre casi diez mil centros educativos privados, por cooperativa y municipales. Emplea 89 mil setecientos docentes. Y atiende, en las escuelas oficiales, a más de 2.5 millones de niños, niñas y jóvenes; e indirectamente a otro millón de estudiantes de los establecimientos no-oficiales.

De todas las instituciones estatales en Guatemala, el Ministerio de Educación es el que tiene la mayor cobertura. En numerosas comunidades los maestros constituyen la única presencia estatal.

No obstante, la escala de los servicios que presta y la importancia crucial que tiene la educación en la vida de las personas, el Ministerio de Educación funciona con un modelo de gestión que tiende a la obsolescencia. Ideado para circunstancias históricas muy distintas, cuando la cobertura educativa en el país era precaria y cuando la educación enfrentaba desafíos menos complejos que los contemporáneos, el modelo de gestión educativa que aún persiste en Guatemala se caracteriza por un centralismo inaudito. Todavía, por ejemplo, le corresponde al despacho superior nombrar a cada maestro de las escuelas oficiales.

Una premisa de los modelos centralizados es la eficacia en el control. Sin embargo, la intensificación del centralismo actúa en contra de esa premisa. Si se pretende que la autoridad superior decida los detalles de la prestación de un servicio, las decisiones se retardan, tienen alta probabilidad de errar –por insuficiente información del contexto específico- y dejan de significar control, porque éste se pierde sobre lo más importante, los resultados de la acción dispuesta. Esto es lo que ocurre cuando autoridades superiores deben decidir acerca de los métodos y los materiales a emplear en las aulas.

Igual de nociva es la dispersión de atribuciones en un sistema centralizado. Si no se definen con claridad las competencias de cada actor, toda la organización tiende al desempeño mínimo. Y si no se establecen sistemas de coordinación, decisiones muy importantes son adoptadas sin considerar los objetivos primordiales de la organización. Así, ha venido sucediendo con la creación de escuelas, ya que ésta se ha derivado de la construcción de edificios escolares -por parte de fondos sociales y municipalidades-, en vez de ser a la inversa, que los criterios de prioridad de cobertura educativa guíen la construcción de escuelas.

Lo más pernicioso de una estructura centralizada en la cual no están claramente definidas las competencias, no están bien establecidos los procesos ni existen sistemas de control de resultados, es que se pierden la responsabilidad y la motivación. La pobreza de resultados es concomitante a esa pérdida, lo mismo que la ineficiencia.

## 2.1. Ideales y avances en la descentralización

El modelo centralizado de gestión educativa, al igual que otros elementos del sistema educativo, como las escuelas normales para señoritas y varones, es un legado de la Reforma Liberal de 1871. A lo largo del siglo XX su institucionalidad sólo sufrió variaciones menores, a pesar de los reiterados cambios en la legislación educativa –en el gobierno de Ubico (1930-1944), en 1956, 1965 y 1976-.<sup>7</sup>

Sin embargo, los progresos más significativos en cobertura y calidad educativa procedieron, por lo general, de programas innovadores con modalidades de gestión diferenciadas de las del resto del sistema. Fue el caso de las Escuelas Tipo Federación, durante el gobierno de Juan José Arévalo; de la expansión de la cobertura en el ciclo básico con el Programa de Mejoramiento de la Educación Media (PEMEM) en los años 70; o del Proyecto de Desarrollo de la Primaria Rural (PRODEPRIR) en los años 80.

La desventaja mayor de esa trayectoria de progreso educativo es que las innovaciones no son sostenibles ni se generalizan. Incluso si los centros de innovación se mantienen, como los institutos PEMEM o las Escuelas Tipo Federación; porque al agotarse el respaldo inicial quedan sujetos a la inercia centralista del modelo de gestión tradicional.

Mas, la participación social hace diferencias trascendentales. Un caso es el de los Institutos por Cooperativa que, desde su autorización en 1972, han atendido a miles de jóvenes que no tenían otra oportunidad para estudiar en el ciclo básico.

Al iniciarse la transición a la democracia en el país, a mediados de los años ochenta, junto con los avances en términos de institucionalidad democrática –Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral, Procurador de los Derechos Humanos- se fracturó la ideología centralista. En el inciso b) del artículo 119 de la Constitución de la República se estableció como una de las obligaciones fundamentales del Estado: «Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país». Y, en el artículo 224 se agregó que la administración del Estado deberá ser descentralizada y que se deberán establecer regiones de desarrollo.

Aunque dentro de la administración estatal se incluye la correspondiente al sistema educativo, el mandato para descentralizar la educación es explícito en el artículo 76 de la Constitución, que también especifica la regionalización como vía para realizarla. En ese mismo artículo, se estableció el deber de impartir, preferentemente, educación bilingüe en las zonas en donde predomina la población indígena.

Otra innovación constitucional fue el aporte financiero del gobierno central a las municipalidades; actualmente 10% de los ingresos ordinarios del Estado. Las municipalidades

---

<sup>7</sup> Álvarez, Virgilio. *Ilusiones y desencantos. Situación de los docentes en Guatemala*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Académica Guatemala, 2004. Capítulo I.

están obligadas a invertir casi la totalidad de este aporte en proyectos de educación, salud, infraestructura y servicios públicos.<sup>8</sup>

En atención a las disposiciones constitucionales, en 1987 se crearon las Direcciones Regionales de Educación, como unidades desconcentradas del Ministerio del ramo.<sup>9</sup> Pero el impulso duró poco. Apenas dos años después había declinado.

Incompatibilidades legales también impedían avanzar. La legislación educativa era centralista. Superar ese obstáculo fue una de las razones por las cuales se promulgó la Ley de Educación Nacional (Dto. 12-91) que continúa en vigencia. En su artículo 4 se reiteró el precepto constitucional de la descentralización del sistema educativo, se agregó que debe ser participativo y también se contempló la desconcentración como característica del sistema educativo.

La descentralización comenzó hasta 1993, con la creación de fondos sociales. A varios de ellos –FIS, FONAPAZ– se les asignaron atribuciones para la construcción de edificios escolares, sin el requisito de atender metas sectoriales.

Por otra parte, con los Fondos para educación rural se crearon las primeras Escuelas de Autogestión Comunitaria (EAC), que fueron el antecedente del Programa Nacional para el Desarrollo Educativo (PRONADE), instituido en 1996 con la misión de ampliar la cobertura educativa.

El nuevo marco jurídico también hizo posible que la educación bilingüe intercultural, introducida como un programa especial en los años 80, fuera institucionalizada en 1994. Cuando eso ocurrió, el cambio más importante de los últimos años para mejorar la calidad de la educación nacional quedó enmarcado en una réplica, a escala, de las estructuras y modalidades de desempeño propios del modelo de gestión tradicional.

Otra modalidad de descentralización se introdujo en 1997 con la institución de las Juntas Escolares para administrar programas de apoyo –refacción, útiles, mantenimiento escolar–.

Ese mismo año, la modalidad de desconcentración cambió de las Direcciones Regionales a las Direcciones Departamentales de Educación. Con ello no sólo se acercaron más los procesos administrativos a la población, sino que también se ampliaron las funciones desconcentradas. Mismas que volvieron a centralizarse entre los años 2000 y 2003.

La reconcentración de funciones se produjo a pesar que en el año 2002 se promulgó la Ley General de Descentralización (Dto. 14-2002). Uno de sus objetivos es universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos que se prestan a la población (Art. 5). Y la primera prioridad que señala es la educación (Art. 8).

---

<sup>8</sup> Adicionalmente, las municipalidades reciben 12.5% de la recaudación por impuesto al valor agregado (IVA). Tres cuartas partes de este aporte adicional, conocido como IVA-PAZ, deben destinarse a inversiones similares a las del aporte constitucional. Desde el año 2000 el IVA-PAZ ha sido superior a ese último.

<sup>9</sup> La descentralización es la transferencia de atribuciones a entidades distintas del Organismo Ejecutivo; conforme la Ley de Descentralización (Art. 2) a las municipalidades o a las comunidades organizadas. Mientras que la desconcentración consiste en delegar funciones hacia unidades del propio Organismo Ejecutivo más cercanas a la población.

Ese mismo año se promulgó también el nuevo Código Municipal (Dto. 12-2002), en el cual se reconoce como competencia propia del municipio: la «gestión de la educación preprimaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe» (Art. 68, literal g).

## 2.2. Claves para una dinámica de cambio

El éxito de los programas innovadores, así haya sido solamente transitorio, demuestra que en Guatemala podemos tener más y mejor educación.

Desde luego, el que los cambios hayan constituido hechos episódicos que desaparecen al perder respaldo político, que se amoldan al modelo de gestión tradicional, o que dejan de desarrollarse, pone de relieve la poderosa fuerza inercial de la arraigada cultura burocrática.

Para contrarrestarla se necesita impulsar una dinámica más potente. Se requiere institucionalizar procesos innovadores sin restarles capacidades internas de desarrollo.

La descentralización es un medio, una forma de administrar recursos, nada más, para avanzar en esa dirección. Pero es un medio que difícilmente podría operar solo.

Institucionalizar significa establecer patrones de relación. Eso puede hacerse por medio de normas, de acuerdos entre los participantes de una relación determinada, o a partir de la energía de una visión compartida.

En el modelo de gestión educativa tradicional ninguna de esas tres vías para establecer institucionalidad funciona bien. Si en algún momento hubo una visión compartida, se desdibujó hace tiempo. Por diversas razones que atañen a la historia nacional, las relaciones entre los actores del sistema educativo han estado signadas por la desconfianza y el conflicto. Y las normas vigentes no especifican con suficiente claridad las atribuciones de cada actor educativo, ni mucho menos quién rinde cuentas por los resultados.

En algunos casos porque se identifica al actor social pero no se precisan sus facultades. La Ley de Educación Nacional define la comunidad educativa, sin aclarar cuáles son sus atribuciones. Se refiere a las de sus integrantes, pero lo hace en términos generales. Los estudiantes tienen el derecho y la obligación de estudiar. Los docentes, de enseñar. Los padres, de apoyar. ¿De estudiar, enseñar y apoyar qué? Lo mismo sucede con los sistemas de educación escolar y extra-escolar que contempla la ley; como no es nítida la separación de funciones existen traslapes entre ambos sistemas, que redundan en deficiencias en la prestación de los servicios educativos.

Algo similar ocurre con las leyes de descentralización. El Código Municipal establece como competencia propia del municipio la gestión de la educación primaria (Art. 68, literal g), pero no aclara a qué acepción de gestión se refiere, ya que en otras literales del mismo artículo establece competencias de administración, o de prestación de servicios, e incluso se refiere a gestión y administración. Y, aunque el Código no lo especifique, la realidad es que muchas municipalidades

participan en la gestión –en sentido amplio- de la educación básica –en especial con los institutos por cooperativa- e incluso hay algunas que prestan servicios de educación en el nivel diversificado.

En otros casos porque señala las competencias de actores imprecisos. Establece derechos y obligaciones de los directores escolares, pero todos los maestros están nombrados como profesores-directores titulados.

También existen inconsistencias normativas. El Ministerio de Educación es el órgano rector del sistema educativo. Los fondos sociales están facultados legalmente para construir escuelas. Pero no se establecieron los procedimientos de coordinación para que las escuelas se construyan conforme criterios de prioridad establecidos por el órgano rector.

Parte de la confusión se debe al vacío en la cadena normativa que resulta de tener que aplicar la Ley de Educación Nacional vigente con un reglamento que correspondía a la ley anterior. La función de un reglamento es precisar normas generales contenidas en ley. Pero el reglamento en vigencia lo que precisa son normas legales que ya no están vigentes y se refiere a entidades inexistentes.

La ambigüedad normativa refuerza el modelo tradicional porque ante la falta de claridad en cuanto a competencias y procesos, los agentes del sistema educativo tienden a actuar como lo han hecho siempre. Otros efectos negativos de la ambigüedad normativa son la interpretación discrecional de las reglas a aplicar, o la sobre-reglamentación por medio de resoluciones administrativas. En ambos casos se afecta la eficiencia y aumenta el desconcierto para los actores educativos. La consecuencia más grave es que los resultados pierden importancia, porque no está claro quién es responsable de alcanzarlos.

Con esas características, la institucionalidad educativa del país refuerza el centralismo y la ineficiencia. En el diagnóstico de procesos en el Ministerio de Educación, cuya ejecución no ha concluido, se han identificado 84 procesos en la planta central, sin que se haya completado el análisis de todas las dependencias. Y sólo se identificaron 44 procesos en la Dirección Departamental que más funciones atiende.

En el Cuadro No. 3 se presenta un resumen de la distribución de competencias en el modelo tradicional de gestión educativa.

**Cuadro No. 3. Matriz general de competencias en el modelo tradicional de gestión educativa**

Competencia/Ámbito o nivel	Nacional (Nivel Central)	Regional	Departamental	Apoyo Municipal	Distrito escolar	Director	Docentes	Padres y madres de familia	Educandos	Comunidad educativa (Director, docentes, padres y madres, líderes comunitarios)
<b>Organización escolar</b>										
• Selección de la escuela a la que asiste el estudiante									Este derecho no lo puede ejercer la mayoría por falta de alternativas entre las cuales elegir.	
• Fijar el calendario y horario educativo	De hecho lo define DICADE		Tiene la atribución pero no la ejerce							
• Currículo	•									
• Textos	•									
• Tecnología	•									
• Recursos didácticos	•									•
• Útiles escolares							•	•		
• Determinar métodos de enseñanza	•						•			
• Evaluación de los aprendizajes	•					•	•			
<b>Personal docente</b>										
• Formación inicial de docentes y directores	•									
• Reclutar docentes y directores	•		•		•					
• Administrar docentes y directores	•									
• Remover docentes y directores (separación temporal del cargo)	•									
• Destituir docentes y directores	•									
• Evaluación docentes y directores										
• Fijar o incrementar escala salarial e incentivos	•									

Competencia/Ámbito o nivel	Nacional (Nivel Central)	Regional	Departamental	Apoyo Municipal	Distrito escolar	Director	Docentes	Padres y madres de familia	Educandos	Comunidad educativa (Director, docentes, padres y madres, líderes comunitarios)
• Formación continua	•									
<b>Sistemas de Apoyo y Dirección</b>										
• Crear o cerrar una escuela y establecer su ubicación geográfica (infraestructura y servicio)	Fondos Sociales lo determinan al construir escuelas.		•							
• Seleccionar los programas de apoyo ofrecidos en la escuela	•									
• Sistema de monitoreo de funcionamiento de la escuela	•		•		•					
• Plan de mejoramiento escolar				•		•				•
• Infraestructura (mantenimiento y construcción mínima)	•			Municipalidades influyen al construir escuelas.		•		•		•
• Presupuesto, recursos humanos y capacitación	•									

DICADE: Dirección de Calidad para el Desarrollo Educativo.

Fuente: Elaboración propia.

### 3. ESTRATEGIA DE CAMBIO

Los procesos de reforma educativa son esfuerzos de mediano y largo plazo. Así, se reconoce en el Diseño de Reforma Educativa, en los Planes de Largo Plazo que preparó la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa y en ese horizonte se ubica también *Visión Educación*.

Profundos cambios educativos no pueden culminarse todos en poco tiempo ni puede realizarlos solo el Ministerio de Educación. Transformar el sistema educativo es una tarea de Estado que requiere del trabajo conjunto del gobierno y la sociedad.

Al Ministerio de Educación le corresponden responsabilidades indeclinables como órgano rector del sistema educativo. La primera de ellas es plantearle a la sociedad la ruta para avanzar en la satisfacción de sus demandas, anhelos y, sobre todo, necesidades educativas, precisando los objetivos que se pueden lograr en el período de una administración gubernamental.

En cumplimiento de esa responsabilidad fundamental, el MINEDUC definió cinco objetivos generales para el período 2004-2007:

1. **Primaria completa:** que toda la niñez tenga acceso a este nivel educativo.
2. **Reforma educativa en el aula:** mejorar la calidad de la educación que recibe la niñez y la juventud, mediante cambios en los contenidos y métodos educativos.
3. **La escuela es de la comunidad:** fortalecer la participación social, desde la base, mediante la transferencia de competencias y recursos.
4. **Educación en un mundo competitivo:** proveer servicios educativos que satisfagan estándares internacionales, reducir el analfabetismo y fortalecer la educación extraescolar.
5. **Orgullo por ser guatemaltecos y guatemaltecas:** fortalecer la unidad en la diversidad, mediante la promoción de la identidad nacional.

Para la consecución de esos objetivos y transformar la educación nacional en dirección de la imagen-objetivo de *Visión Educación*, la estrategia general del Ministerio de Educación es el Nuevo Modelo de Gestión Educativa.

El nuevo modelo se basa en las normas que rigen la educación nacional –Constitución Política de la República, Ley de Educación Nacional, Ley de Descentralización, Ley de los Consejos de Desarrollo y Código Municipal-, la política nacional de descentralización del Organismo Ejecutivo, las directrices de la reforma educativa,<sup>10</sup> la precisión de competencias consensuada en *Visión Educación* y la concepción integral del sistema educativo.

---

<sup>10</sup> Documentadas en: Comisión Paritaria de Reforma Educativa (COPARE). *Diseño de Reforma Educativa*. Guatemala, 1998. Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (CCRE). *Conclusiones del diálogo y consenso nacional para la reforma educativa*. Guatemala, 2001. Y *Plan nacional de educación 2023*. Guatemala, 2003.

### **3.1. Definición**

El Nuevo Modelo de Gestión Educativa consiste en un proceso de construcción institucional, mediante la actualización de las normas que regulan el sistema educativo y el desarrollo de nuevos sistemas de relación entre los actores de dicho sistema y la sociedad en general.

Para implementar el Nuevo Modelo de Gestión se impulsarán reformas legales que clarifiquen las atribuciones de cada actor educativo; se transferirán competencias, recursos e iniciativa hacia unidades desconcentradas del Ministerio de Educación y a las comunidades educativas; se adoptarán enfoques de gerencia social, orientados a obtener resultados, de manera que mejore la administración de recursos; se procederá a la reestructuración orgánica del Ministerio de Educación, a la modernización de sus procesos de trabajo y se establecerán sistemas de información, monitoreo y rendición de cuentas.

### **3.2. Objetivos**

La finalidad del Nuevo Modelo de Gestión es crear las condiciones institucionales para alcanzar en Guatemala educación básica universal, pertinente a la diversidad del país y de calidad internacional.

Los objetivos de la estrategia son:

- a) Transformar las escuelas públicas en efectivas comunidades de aprendizaje.
- b) Fortalecer sistemas de apoyo y seguimiento del desarrollo escolar.
- c) Estimular la participación social en la transformación educativa, con competencias claras y procesos eficientes.

### **3.3. Principios**

- **La niñez y la juventud son el centro de la educación:** la labor escolar y la misión del sistema educativo tienen su razón de ser en el aprendizaje de los protagonistas principales de la educación, niñas, niños y jóvenes.
- **Solidaridad:** los resultados de la educación benefician a la sociedad en su conjunto, todos y todas debemos participar en su consecución, en comunidad de intereses y responsabilidades, y con acciones coordinadas.
- **Subsidiariedad:** el hecho educativo acontece en las aulas, por eso es en las escuelas donde se deben concentrar los esfuerzos, de manera ordenada para no restar iniciativas, suplantar capacidades existentes ni coartar derechos. En función del éxito escolar se transforman los sistemas de apoyo y rectoría de la educación nacional.
- **Oportunidad:** el cambio en el modelo de gestión comienza en donde existe voluntad y condiciones mínimas para realizarlo.

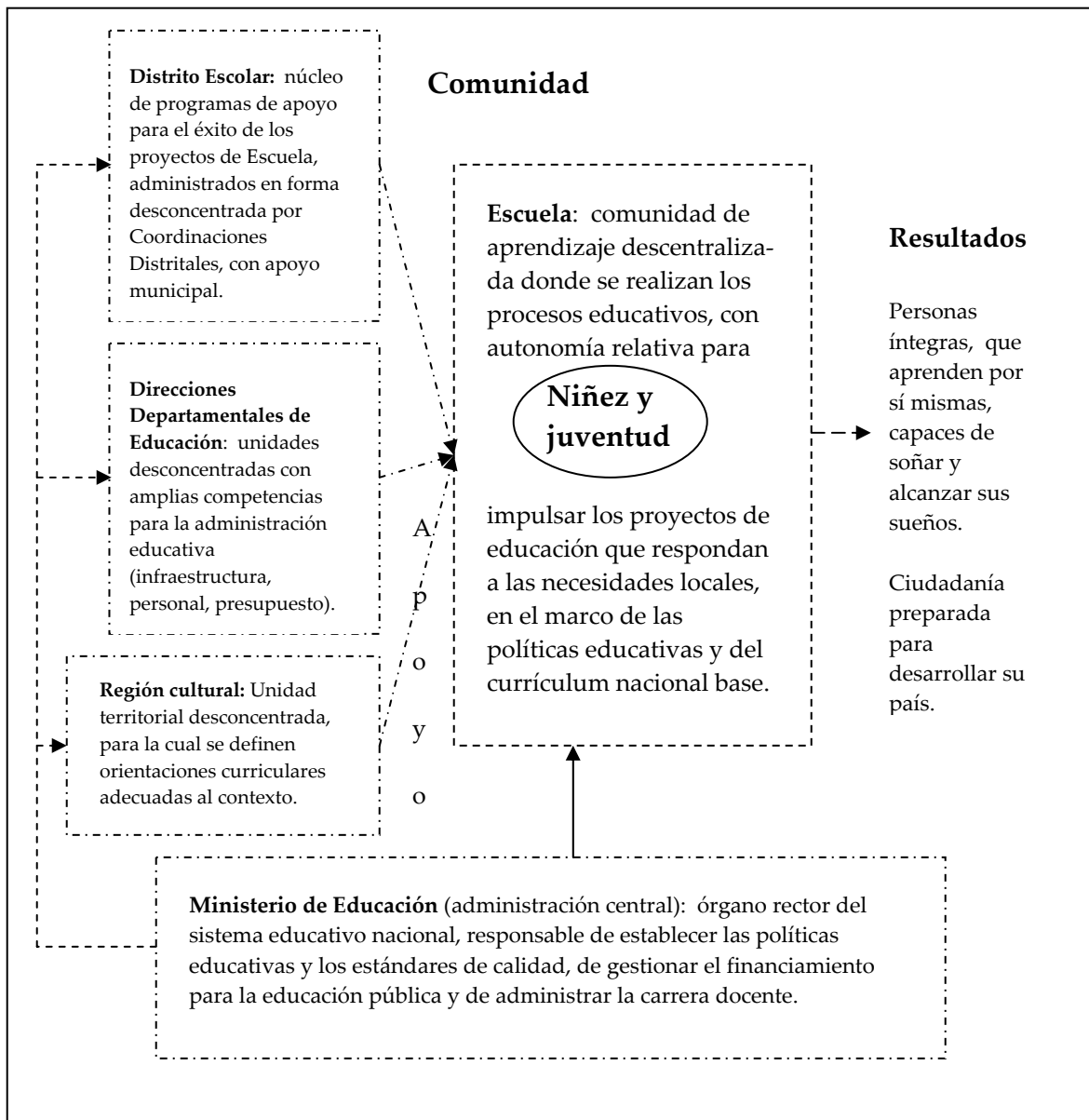
- **Gradualidad:** el cambio en el modelo de gestión se extenderá progresivamente a todo el sistema educativo por las expectativas que generen sus resultados iniciales, el fortalecimiento de las entidades participantes y la acumulación de experiencias.
- **Efectividad:** todas las acciones para establecer el Nuevo Modelo de Gestión estarán enfocadas a generar resultados concretos con la mayor eficiencia.
- **Rendición de cuentas:** los procesos para establecer el Nuevo Modelo de Gestión estarán sujetos a evaluación permanente y abiertos al escrutinio público.
- **Respeto:** irrestrictamente se respetarán las características identitarias de la población y los derechos legalmente adquiridos de la comunidad educativa.
- **Dirección estratégica:** la estrategia para implementar el Nuevo Modelo de Gestión será revisada constantemente para adaptarla a las condiciones situacionales de manera que se alcancen sus objetivos.

### 3.4. Diseño general de competencias

Uno de los más graves obstáculos para el desarrollo de la educación en el país es la estructura centralizada del sistema educativo. Esta sostiene un sistema burocrático que aleja las decisiones de quienes enfrentan los problemas, retarda las soluciones, determina ineficiencias en la administración educativa, resta tiempo para la gestión de las políticas educativas y limita la participación social.

En atención de mandatos constitucionales y legislativos, de las definiciones emanadas del proceso de la reforma educativa y del consenso de *Visión Educación* se contempla la estructuración básica de competencias que aparecen en los cuadros 4 y 5, que en adelante se detallan.

**Cuadro No. 4. Estructura fundamental del Nuevo Modelo de Gestión Educativa**



**Cuadro No. 5. Matriz general de competencias Nuevo Modelo de Gestión Educativa**

Competencia/Ámbito o nivel	Nacional (Nivel Central)	Regional	Departa- mental	Apoyo Municipal	Distrito escolar	Director	Docentes	Padres y madres de familia	Educandos	Comunidad educativa (Director, docentes, padres y madres, líderes comunitarios)
<b>Proyecto Escolar</b>										
- Selección de la escuela a la que asiste el estudiante								•	•	
- Fijar el calendario y horario educativo	•		•							•
- Currículo	•	•								•
- Textos	•			•		•	•			
- Tecnología	•			•		•	•			
- Recursos didácticos	•			•		•	•			•
- Útiles escolares				•		•	•	•		
- Determinar métodos de enseñanza	•					•	•			
- Evaluación de los aprendizajes	•	•	•		•	•	•			
<b>- Carrera Docente</b>										
- Formación inicial de docentes y directores	•									
- Reclutar docentes y directores			•		•					•
- Administrar docentes y directores			•		•	•				
- Remover docentes y directores			•		•					
- Destituir docentes y directores			•							
- Evaluación docentes y directores			•		•	•	•	•	•	
- Fijar o incrementar escala salarial e incentivos	•		•							
- Formación continua	•	•	•		•	•	•			•
<b>- Sistemas de Apoyo y Dirección</b>										
- Crear o cerrar una escuela y establecer			•	•						

Competencia/Ámbito o nivel	Nacional (Nivel Central)	Regional	Departamental	Apoyo Municipal	Distrito escolar	Director	Docentes	Padres y madres de familia	Educandos	Comunidad educativa (Director, docentes, padres y madres, líderes comunitarios)
su ubicación geográfica (infraestructura y servicio)										
- Seleccionar los programas de apoyo ofrecidos en la escuela			•		•					•
- Sistema de monitoreo de funcionamiento de la escuela	•		•		•			•		
- Plan de mejoramiento escolar				•		•				•
- Infraestructura (mantenimiento y construcción mínima)				•		•				•
- Presupuesto, recursos humanos y capacitación			•		•	•				

Fuente: Elaboración propia a partir de Visión Educación. *Hacia un nuevo modelo de gestión*. Guatemala, julio 2005.

#### 4. CAMPOS PRINCIPALES DE ACCIÓN

Para implementar el Nuevo Modelo de Gestión educativa se han identificado cuatro campos principales de acción:

1. Proyecto escolar
2. Carrera Docente<sup>11</sup>
3. Sistemas de apoyo
4. Dirección nacional

El trabajo del Ministerio de Educación será intenso en ellos y hacia allí se convocará a la participación social, especialmente hacia el proyecto escolar y los sistemas de apoyo.

##### 4.1. Proyecto escolar

El epicentro de la transformación educativa está en la escuela. Su cambio cardinal estriba en convertirse en comunidad de aprendizaje. Eso significa hacer de la escuela un espacio social donde todos puedan aprender. Los estudiantes, a conocer y desarrollar las habilidades que permitan su formación integral, como personas con propósitos y capacidades para alcanzarlos. También los docentes deben aprender en ella, como parte de su desarrollo profesional. Padres y madres de familia pueden aprender acerca de participación, planificación y administración, útiles en la vida cotidiana. Líderes comunitarios –lo que incluye autoridades, personas notables, agentes de organizaciones no-gubernamentales- pueden mejorar su percepción de los desafíos e intereses de la población, a la vez que comparten su experiencia.

La comunidad de aprendizaje tiene como característica primordial una visión compartida de lo que se quiere lograr en educación; como medio para alcanzar efectos en el contexto, lo que implica la interrelación de los procesos educativos con las expectativas, necesidades y procesos locales. Además de poseer valores que son compartidos, existe en ella responsabilidad colectiva respecto del aprendizaje de los estudiantes, compromiso con el mejoramiento continuo, apertura a la innovación; en lugar de conformidad con su situación o cumplimiento minimalista de requerimientos oficiales. El aprendizaje se produce en un ambiente de cooperación, en el cual los docentes son investigadores educativos, que experimentan innovaciones fundamentadas empíricamente.

La poderosa fuerza que impele a las comunidades de aprendizaje a mejorar en forma constante es la motivación de sus integrantes. Esa mezcla de procesos individuales y colectivos proporciona los elementos cognitivos –las conductas instrumentales para alcanzar las metas propuestas- y refuerza los elementos afectivos –la autoestima-. La motivación, está comprobado, hace diferencias trascendentales en la vida.

---

<sup>11</sup> La Carrera Docente se trata en el documento técnico *Política nacional docente*, en este mismo volumen.

Con seguridad, nada hay más motivador que los propósitos autodefinidos. Aquí es donde el proyecto escolar desempeña una función primordial. En él se definen los objetivos de la comunidad.

Un proyecto educativo escolar o Proyecto Educativo Institucional es, primero, reflejo de los sueños de la comunidad educativa. De sus sueños respecto al aprendizaje de los estudiantes, acerca de su escuela, con relación a su contexto.

Al quedar consensuados esos asuntos esenciales; luego de reflexionar y dialogar acerca de la visión de futuro de la comunidad, de la misión de la escuela, de sus concepciones para mejorar la práctica educadora; el proyecto educativo puede adquirir su dimensión instrumental: especificar los procesos y acciones que la comunidad está dispuesta a emprender para alcanzar las metas que se ha propuesto. En esta dimensión, el proyecto educativo es la planificación integral de la escuela.

Planificación integral implica aspectos educativos,<sup>12</sup> administrativos, financieros y sociales – de relación con entidades de la localidad y otras comunidades de aprendizaje-. Entre los aspectos educativos destacan la contextualización del currículum, al integrar a la base nacional las especificidades locales, y partir de éstas para alcanzar los estándares nacionales de competencias; así como el desarrollo profesional de los docentes en servicio. La gestión pedagógica, o andragógica, es competencia docente.

La planificación integral también conlleva la definición de criterios de evaluación e indicadores de éxito propios.

Ejecutar el proyecto educativo y mejorar la eficacia de la escuela requieren liderazgo sólido. Una fuente es la organización de la comunidad educativa -la Junta Escolar, el Comité Educativo u otra forma organizativa-. En la dirigencia de dicha organización debe haber representantes de cada uno de los grupos de actores que la conforman.

Otra fuente, de suma importancia, es la dirección escolar. Si a la dirigencia de la comunidad educativa le competen las decisiones respecto de los objetivos institucionales, a la dirección le corresponde la coordinación ejecutiva para alcanzarlos. La experiencia internacional muestra que los directores con liderazgo ejercen poderosa influencia sobre la eficacia escolar y los logros de sus estudiantes.<sup>13</sup>

La conversión de las escuelas en comunidades de aprendizaje con proyectos educativos propios implica la mayor descentralización posible del sistema educativo. Se descentralizará al nivel de la comunidad educativa, es decir, de la población organizada. Y, a mediano plazo se abarcará a todas las escuelas.

Por medio del Proyecto Educativo Escolar se garantizarán derechos instituidos en la Constitución de la República: el derecho de la niñez y la juventud a la educación; el de los padres

---

<sup>12</sup> Cfr. Ministerio de Educación. *Estrategia de calidad*. Documento técnico. Guatemala, agosto 2005.

<sup>13</sup> Para una detallada revisión de la experiencia en América Latina, cfr. Borden, Allison. *Directores de escuela en América Latina y el Caribe: líderes del cambio o sujetos a cambio?* 2002.

de familia a elegir la educación de sus hijos menores; el de los docentes a la libertad de cátedra; y el de los Pueblos a educación con pertinencia -porque permitirán adecuar la educación a las características del contexto cultural, socioeconómico y ambiental de la población-.

La base para poner en marcha este elemento del Nuevo Modelo de Gestión la constituye la organización de las comunidades educativas en Juntas Escolares, Comités de Educación u otras formas organizativas, en el país. Organizaciones que han venido administrando programas de apoyo -refacción escolar, materiales educativos, reparaciones menores de instalaciones -.

El salto cualitativo en su participación radica en mayor involucramiento en la educación de la niñez y la juventud. Para reducir al ausentismo, aumentar la retención escolar y alcanzar estándares educativos, así como para complementar el currículum nacional base en función de sus expectativas acerca de lo que la niñez y la juventud deben aprender.

Desde la escuela se establecerán sistemas de información para la toma de decisiones; reportes del rendimiento estudiantil para estimular avances y reforzar a quienes marchen con rezagos. También se establecerán sencillos sistemas de rendición de cuentas, para que toda la comunidad educativa esté al tanto de los desafíos que enfrenta, de los esfuerzos que se realizan, del uso de los recursos y de los avances obtenidos.

**Cuadro No. 6. Acciones principales del Proyecto Escolar**

Objetivo específico	Acciones
Fortalecimiento de la organización de la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incorporación de líderes locales</li> <li>- Impulso de redes de comunidades educativas</li> <li>- Diseño e implementación de sistemas de información (reportes a la dirección, libreta de calificaciones para los padres)</li> <li>- Diseño de implementación de sistemas de rendición de cuentas</li> </ul>
Formulación de Proyectos Educativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Movilización social (motivación de interés en los proyectos educativos escolares)</li> <li>- Capacitación en planificación educativa</li> <li>- Acompañamiento y asistencia técnica</li> <li>- Programa de los Sueños, para fortalecer actitudes positivas</li> </ul>
Institución de la dirección escolar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integración de escuelas de doble jornada</li> <li>- Integración de escuelas multigrado a núcleos escolares</li> <li>- Selección de directores</li> <li>- Capacitación de directores</li> </ul>
Asignación de recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiamiento para útiles escolares, materiales didácticos, tecnología,</li> </ul>

Objetivo específico	Acciones
	refacción escolar
Armonización del marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley de Educación Nacional</li> <li>- Reglamentos de la Ley de Educación Nacional</li> </ul>
Reestructuración orgánica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delimitación de competencias entre los sistemas escolar y extra escolar.</li> <li>- Integración de unidades de calidad educativa</li> <li>- Creación de instancia regional para el desarrollo de orientaciones curriculares</li> <li>- Fortalecimiento del subsistema de educación extraescolar</li> </ul>

#### 4.2. Sistemas de apoyo escolar

El éxito en el mejoramiento escolar requiere que a la par de transferirle a las comunidades educativas mayores grados de iniciativa, se les provea de apoyo eficaz y se fortalezcan sus capacidades técnicas.

Cuatro elementos críticos en la transición hacia las comunidades de aprendizaje y para hacerlas sostenibles son:

- i) la provisión de recursos financieros, para que las escuelas puedan seleccionar los útiles, materiales didácticos y tecnología adecuados a su proyecto, así como, para el mantenimiento de la infraestructura escolar;
- ii) la asistencia técnica para la formulación de sus proyectos y la gestión pedagógica correspondiente;
- iii) el apoyo administrativo; y,
- iv) el monitoreo y evaluación de desempeño.

La disponibilidad de recursos educativos en la escuela es indispensable, para compensar la carencia de medios de conocimiento en la mayoría de hogares guatemaltecos.

Para brindar asistencia técnica y facilitar la provisión de recursos se instituirán las **Coordinaciones Distritales (CD)**, como unidades desconcentradas del Ministerio de Educación. En cada municipio habrá tantas Coordinaciones como se requiera según el número de escuelas. Sus competencias abarcarán la administración local de los programas de apoyo, acompañamiento de la gestión pedagógica escolar, el monitoreo de los proyectos educativos en las escuelas y atribuciones específicas de administración de personal –convocatoria a jurados de oposición y juntas disciplinarias-.

En la ejecución de los programas o servicios de apoyo, como un medio de descentralización, podrán participar las municipalidades e Instituciones de Servicios Educativos (ISE).

El apoyo administrativo estará a cargo de las **Direcciones Departamentales de Educación** (DDE), como unidades desconcentradas del Ministerio de Educación. Hacia estas direcciones se desconcentrará la administración de recursos humanos –en el marco de la Carrera Docente- y la administración financiera para cubrir los costos de funcionamiento de las escuelas, financiar programas de apoyo, y de desarrollo profesional para los docentes en servicio.

En apoyo de la calidad educativa, para desarrollar orientaciones curriculares adecuadas al contexto escolar, se instalarán **Unidades Curriculares Regionales** (UCR), como órganos desconcentrados del Ministerio de Educación abiertos a la participación de las entidades educativas de su región. Las regiones educativas agruparán distritos escolares con características socioculturales comunes.

Para retroalimentar a las comunidades educativas acerca de su desempeño, mientras se consolida el Nuevo Modelo de Gestión Educativa, se establecerá un **renovado sistema de supervisión educativa**. Para comenzar se unificarán las tres figuras administrativas que en la actualidad cumplen funciones de supervisión: supervisores, coordinadores técnico-administrativos y técnico-pedagógicos. El sistema de supervisión renovado se enfocará en el alcance de resultados, de acuerdo con las metas nacionales y distritales. Para la supervisión de los establecimientos privados podrán emplearse entidades no-gubernamentales de certificación.

Como un medio de evaluación permanente se instituirán pruebas de logro de competencias, conforme estándares nacionales, en los grados terminales de cada ciclo educativo.

En cada unidad de apoyo –Coordinación Distrital o Dirección Departamental- se establecerán sistemas de información y rendición de cuentas. Asimismo, se crearán los **Consejos Departamentales de Educación**, como instancias permanentes para el diálogo educativo, con funciones de asesoría a las Direcciones Departamentales y de control social de los procesos educativos en su departamento. En los Consejos participarán representantes de las comunidades educativas y de organizaciones de la sociedad civil del departamento.

**Cuadro No. 7. Acciones principales en Sistemas de Apoyo Escolar**

Objetivo específico	Acciones
Instituir Coordinaciones Distritales	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Delimitación de distritos</li> <li>▪ Definición de puestos y perfiles de personal</li> <li>▪ Selección de Coordinadores y personal</li> <li>▪ Instalación de oficinas y equipos</li> <li>▪ Capacitación en gestión de programas de apoyo escolar</li> </ul>
Ejecución de programas de apoyo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Establecimiento de convenios con municipalidades por parte de las Direcciones Departamentales o las Coordinaciones Distritales</li> </ul>
Fortalecer Direcciones Departamentales de	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organizar administración de recursos</li> </ul>

Objetivo específico	Acciones
Educación	humanos <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diseñar procesos de administración de recursos humanos</li> <li>▪ Reingeniería de otros procesos desconcentrados, encaminada a su certificación conforme norma ISO 9001:2000*</li> <li>▪ Determinación de necesidades de personal y perfiles de puestos</li> <li>▪ Selección y contratación de personal</li> <li>▪ Capacitación de personal en servicio</li> <li>▪ Equipamiento para el desempeño de nuevas funciones</li> <li>▪ Puesta en funcionamiento de procesos desconcentrados</li> </ul>
Instituir Unidades Curriculares Regionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diseñar procesos</li> <li>▪ Instalar oficinas</li> <li>▪ Selección de personal</li> <li>▪ Puesta en funcionamiento de procesos desconcentrados</li> </ul>
Instituir sistema renovado de supervisión	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diseño del sistema, enfocado en el alcance de metas nacionales y locales</li> <li>▪ Implementación del sistema renovado</li> </ul>
Armonización del marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reglamento de la Coordinación Distrital</li> <li>▪ Reglamento de la Dirección Departamental</li> <li>▪ Reglamento de supervisión</li> <li>▪ Reglamentos de los programas de apoyo</li> </ul>
Reestructuración organizativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Creación de Consejos Departamentales de Educación</li> </ul>

\* La Organización Internacional para la Estandarización (ISO por sus siglas en inglés) define estándares de calidad. La familia de normas ISO 9001:2000 son estándares para la calidad de administración.; en el caso de una institución, eso significa que posee sistemas orientados a satisfacer los requerimientos de la población a la que sirve, los requisitos de calidad reglamentados, y que sus sistemas se orientan al mejoramiento continuo.

### 4.3. Políticas y normas

Al igual que las escuelas efectivas necesitan fuerte liderazgo, la transformación del sistema educativo requiere un nivel central que impulse los cambios, estimule la participación social y vele porque los procesos de descentralización ocurran en condiciones de equidad, con cohesión, cumplimiento de las metas de cobertura educativa de acuerdo con los estándares nacionales de calidad, para avanzar en la consecución de las finalidades educativas.

Esas son las tareas que corresponden al Ministerio de Educación en su calidad de ente rector del sistema educativo nacional. De acuerdo con la Política Nacional de Descentralización, un

objetivo específico de este proceso es fortalecer las capacidades reguladoras del Gobierno Central, lo que implica fortalecer a los Ministerios en el ejercicio de la rectoría de sus respectivos sectores.<sup>14</sup>

Para cumplir con sus funciones, el nivel central del Ministerio concentrará sus actividades en:

- El impulso de las reformas al marco normativo que viabilicen los cambios en la educación y regulen con claridad las atribuciones y responsabilidades de los agentes educativos.
- La definición de políticas para la transformación del sistema educativo conforme prioridades nacionales y factores estratégicos para la reforma educativa.
- La planificación sectorial, para orientar los esfuerzos conjuntos del gobierno, la sociedad y la cooperación internacional en materia educativa, así como, para reducir la incertidumbre al hacer previsible los procesos.
- La gestión de financiamiento para la educación, la distribución equitativa de la inversión educativa y su óptima utilización.
- La definición de competencias esperadas por nivel educativo, de los currícula nacionales base y de los estándares de calidad.
- La evaluación constante de los procesos de cambio y del rendimiento escolar.
- El diálogo con la sociedad y la coordinación interinstitucional de alto nivel con entidades activas en el sector educativo, como municipalidades, fondos sociales, universidades y organizaciones no-gubernamentales.
- La administración de plataformas generales de apoyo al sistema educativo: información, investigación, planificación y administración financiera.
- La rendición de cuentas a la sociedad acerca de lo que se hace, cómo se emplean los recursos y qué avances se logran respecto de los desafíos educativos del país.

El nivel central del Ministerio de Educación se concentrará en las funciones de rectoría del sistema educativo, por lo que, a medida que se transfieran competencias a las escuelas y unidades desconcentradas, cesará el desempeño de funciones operativas. La única excepción podrán ser programas especiales durante la fase de prueba piloto para su implementación.

---

<sup>14</sup> Gobierno de la República. *Política nacional de descentralización*. Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, Guatemala, 2005. Objetivos específicos, p. 11; líneas de acción, p. 16.

**Cuadro No. 8. Acciones principales de Política y Normas**

Objetivo específico	Acciones
Armonización normativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa de reforma de la Ley de Educación Nacional (LEN)</li> <li>• Reglamentación de la LEN.</li> </ul>
Diálogo con la sociedad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación del Consejo Nacional de Educación con funciones de asesoría para la calidad educativa</li> <li>• Comunicación social permanente acerca de las transformaciones en el sistema educativo</li> </ul>
Reestructuración orgánica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de las funciones correspondientes a cada unidad central en el Nuevo Modelo de Gestión</li> <li>• Reorganización de unidades centrales</li> <li>• Transferencia de competencias a unidades desconcentradas y a las comunidades educativas</li> </ul>
Reingeniería de procesos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certificación ISO 9001:2000 de los procesos ya establecidos en el nivel central que sean compatibles con el Nuevo Modelo de Gestión, y de los que se instalen en las Direcciones Departamentales y Coordinaciones Distritales de Educación.</li> <li>• Diseño de nuevos procesos para atender funciones de rectoría del sistema educativo</li> <li>• Capacitación de cuadros de dirección y técnicos</li> </ul>
Formación de cuadros de dirección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de formación</li> </ul>
Financiamiento de más y mejor educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificación de mediano y largo plazo</li> <li>• Presupuesto multianual</li> <li>• Gestión de financiamiento</li> <li>• Coordinación de la cooperación internacional</li> <li>• Asignación equitativa de recursos a unidades descentralizadas y desconcentradas</li> <li>• Fortalecimiento de sistemas internos de control financiero</li> <li>• Plan nacional de inversiones en infraestructura –para coordinación con fondos sociales</li> </ul>

#### **4.4. Plataformas generales**

Las plataformas generales son sistemas de apoyo para todo el sistema educativo, razón por la cual se administrarán en forma centralizada, pero operarán en forma desconcentrada.

Se trata de las plataformas de:

- a. Información
- b. Investigación
- c. Planificación
- d. Administración financiera
- e. Recursos humanos administrativos

##### **4.4.1. Información**

La información es fundamental para la toma de decisiones. Por ello no debe estar centralizada, sino ser accesible para quienes tienen que tomar decisiones educativas.

La plataforma de información consistirá en una red de informática, con tecnología de punta, que permitirá procesar los datos del sistema educativo desde el nivel escolar. Cada Coordinación Distrital servirá como nodo de enlace con los servidores principales, y a ellas podrán acudir los directores escolares para procesar su información y acceder a la del resto del sistema. De esta manera, la recopilación de información estará desconcentrada y su análisis podrá hacerse a múltiples niveles de agregación.

La información también es fundamental para la cohesión de los integrantes de un sistema complejo, como el de educación, y su interacción con el medio.

Por eso se fortalecerá la comunicación interna, del Ministerio hacia unidades desconcentradas regionales, departamentales y distritales, y hacia las escuelas. Y de cada unidad desconcentrada hacia las escuelas.

Asimismo, se fortalecerá la comunicación social, de cada uno de los niveles administrativos hacia las comunidades a las que sirven. Es decir, del Ministerio de Educación a la sociedad guatemalteca y de cada unidad desconcentrada hacia la región, departamento, municipio, o localidad correspondiente.

##### **4.4.2. Investigación**

Por su misma naturaleza, la investigación no puede centralizarse. Es más, en las escuelas efectivas los docentes deben ser investigadores; sólo así, pueden desarrollar innovaciones efectivas.

La plataforma de investigación será un sistema para estimular la investigación educativa y la difusión de sus resultados. Su administración estará a cargo una dependencia central de Investigación y Evaluación Educativa, que definirá líneas de investigación prioritarias. En función

de dichas prioridades, se definirán proyectos específicos de investigación que podrán ser ejecutados por centros especializados. Además, se dispondrá de recursos para financiar proyectos de investigación a propuesta de dos o más escuelas, siempre que correspondan a las líneas prioritarias establecidas.

La instancia de investigación y evaluación, además, se encargará de la difusión de los resultados de la investigación educativa. Tanto de los proyectos que sean emprendidos por su iniciativa, como de los que apoye en función de las prioridades, y también aquellos que no hubiera apoyado pero cuyos resultados constituyan avances significativos para comprender la realidad educativa, sus desafíos y oportunidades. Asimismo, se harán públicos los resultados de las evaluaciones practicadas.

#### **4.4.3. Planificación**

Un sistema educativo orientado al logro de resultados requiere planificar sus acciones en todos sus niveles.

Al Ministerio de Educación le corresponde la planificación sectorial, de alcance nacional. A las Direcciones Departamentales, la de su jurisdicción, lo mismo que a las Coordinaciones Distritales. Las escuelas también deben planificar su proyecto educativo.

La plataforma de planificación será el sistema que permitirá integrar y armonizar los planes de todos los niveles; por medio de la oportuna comunicación de las prioridades nacionales, para que sean integradas a los planes departamentales o locales; y con receptividad para las iniciativas locales, a fin de integrarlas a los planes nacionales.

La administración del sistema de planificación estará a cargo del Ministerio de Educación, con el propósito de armonizar los planes de los distintos niveles de la administración del sistema educativo y su integración en programas a corto, mediano y largo plazo.

#### **4.4.4. Administración financiera**

Para garantizar la correcta y eficiente utilización de los recursos públicos en educación, la plataforma para la gestión y el control financiero serán los Sistemas de Administración Financiera (SIAF) y de Auditoría Gubernamental (SIAG), que ya están funcionando hasta el nivel de las Direcciones Departamentales y que podrán operarse desde las Coordinaciones Distritales.

Para mejorar la gestión financiera y asegurar su transparencia, el Ministerio de Educación impulsará la revisión de las categorías presupuestarias y el uso de métodos e instrumentos modernos -como, por ejemplo, el sistema de costos basado en actividad (ABC)- que permitirán mejorar la vinculación entre planes y presupuesto.

#### **4.4.5. Recursos humanos administrativos**

La administración del personal administrativo y de apoyo estará regida por la nueva ley de servicio civil; cuya aprobación legislativa impulsará el Organismo Ejecutivo.

Los sistemas para administrar estos importantes recursos humanos también estarán desconcentrados en las Direcciones Departamentales de Educación.

## 5. PROCESOS PARA LA PUESTA EN MARCHA DEL NUEVO MODELO DE GESTIÓN EDUCATIVA

El Nuevo Modelo de Gestión Educativa es, como ya se indicó, la estrategia para crear las condiciones que le permitan al país contar con más y mejor educación. Es una estrategia de construcción institucional que abarca procesos para definir facultades y responsabilidades, establecer relaciones e implementar procedimientos que permitan alcanzar mejores resultados educativos.

Esto implica el impulso coordinado de siete procesos generales:

- i. Armonización del marco jurídico.
- ii. Fomento de la participación social.
- iii. Planificación.
- iv. Reorganización institucional.
- v. Reingeniería de procesos.
- vi. Capacitación de recursos humanos.
- vii. Financiamiento.

### 5.2. Armonización del marco jurídico

La adecuación del marco jurídico es imprescindible para especificar los derechos y responsabilidades de los actores de la educación. Es, además, prerequisite para numerosas acciones de cambio.

Las normas que regulan el sistema educativo deben ser adecuadas para permitir los cambios en el sistema educativo, pero también deben estar en armonía con leyes generales del país, por ejemplo, la de descentralización.

Para armonizar el marco jurídico, el Ministerio de Educación promoverá la **reforma de la Ley de Educación Nacional**, con el propósito de institucionalizar el proceso de reforma educativa, incorporar los planteamientos de Visión Educación y afirmar la rectoría sectorial con procedimientos de coordinación interinstitucional compatibles con leyes generales del país. Asimismo, impulsará la emisión del **reglamento de la Ley de Educación Nacional** y emitirá los reglamentos correspondientes a asuntos educativos específicos que lo requieran.

Además, promoverá la promulgación del **Estatuto de la Carrera Docente**, como parte del proceso de reforma de la **legislación de Servicio Civil** que impulsa el Organismo Ejecutivo.

### 5.3. Participación social

Si bien el marco normativo es básico para la construcción institucional, ésta sólo avanza con la participación de la sociedad. El Ministerio de Educación continuará impulsándola, hacia los campos principales de acción del Nuevo Modelo de Gestión Educativa, por medio de:

- Información constante acerca de los desafíos educativos del país y los avances de la reforma educativa.
- El diálogo con las organizaciones de los distintos Pueblos y sectores del país.
- El apoyo a la difusión de Visión Educación y el diálogo acerca de la misma.
- El impulso a la organización de las comunidades educativas.
- Campañas específicas para promover que las comunidades educativas definan su propio calendario y horario escolar, así como, su propio proyecto educativo.
- El impulso para que las Direcciones Departamentales y las Coordinaciones Distritales establezcan convenios de cooperación con las municipalidades;
- Procedimientos participativos de planificación.

#### **5.4. Planificación**

La planificación es un instrumento para organizar los esfuerzos en función de lograr resultados específicos. Lo más importante es que cada unidad educativa identifique los desafíos que corresponden a sus competencias y se definan metas.

Al Ministerio de Educación le corresponde definir metas nacionales a mediano y largo plazo e identificar las trayectorias estratégicas para alcanzarlas, a partir de diagnósticos de situación, la previsión de escenarios a futuro y los proyectos educativos escolares. Una vez identificadas las trayectorias estratégicas, las políticas educativas operan para incitar al logro de las metas nacionales.

A las unidades desconcentradas les corresponde articular las políticas educativas con los proyectos educativos escolares, en planes de apoyo a las escuelas a corto y mediano plazo.

La incorporación de los proyectos educativos escolares a la planificación nacional será el medio para asegurar, en forma democrática, la participación de las comunidades educativas en la planificación de los procesos y acciones del Nuevo Modelo de Gestión Educativa.

#### **5.5. Reorganización institucional**

Las organizaciones constituyen aparatos para la interrelación de los miembros de un sistema. Las actuales estructuras de organización del sistema educativo fueron ideadas para condiciones de gestión centralizada, para operar en un sistema más pequeño que el actual y para enfrentar desafíos distintos de los que tenemos hoy.

Es necesario reestructurar el sistema educativo. El Ministerio de Educación se concentrará en reorganizar su planta central, las direcciones departamentales y los centros escolares. Asimismo, impulsará la creación de las Coordinaciones Distritales, de las Unidades Curriculares Regionales. Además, se crearán el Consejo Nacional de Educación y los Consejos Departamentales de Educación, como instancias permanentes para el diálogo acerca de la educación, con funciones de asesoría para mejorar la calidad educativa.

## **5.6. Reingeniería de procesos**

Con múltiples procesos del sistema educativo ocurre lo mismo que con la organización. Están desactualizados u obedecen a propósitos de control, más que de impulso del cambio.

Se necesitan procesos ágiles, enfocados a lograr metas con transparencia y eficaces para transformar la educación.

Para contar con procesos así, se continuará impulsado el análisis y la evaluación de los procesos actuales y se trabajará en el rediseño de los que es necesario modificar y en el diseño de los que todavía no existen pero son requeridos por el Nuevo Modelo de Gestión Educativa.

La reingeniería de procesos abarcará tanto los de índole administrativa como los directamente referidos a las prácticas educativas. En ambos casos, la finalidad de establecer procesos es mejorar los servicios que se prestan a la población.

En el área administrativa recibirán especial atención los procesos concernientes a la administración de personal, tanto del que esté cubierto por el Estatuto de la Carrera Docente, como el personal administrativo cuyos servicios se regirán por la nueva Ley de Servicio Civil.

Todos los procesos serán documentados y, de manera gradual, serán certificados con la norma ISO 9001:2000, con el propósito de garantizar su calidad.

## **5.7. Capacitación**

Para facilitar la transición hacia el Nuevo Modelo de Gestión Educativa y su óptimo desempeño, se impulsarán programas especiales de capacitación.

Las comunidades educativas serán capacitadas para planificar y gestionar su proyecto educativo. Se brindará especial atención a los directores escolares.

Previo al funcionamiento de las Coordinaciones Distritales, sus titulares y demás personal, serán capacitados en la gestión de programas de apoyo escolar.

Directores departamentales y el personal correspondiente, serán capacitados en los procedimientos de administración de recursos humanos, conforme lo que establezcan el Estatuto de la Carrera Docente y la nueva Ley de Servicio Civil.

## **5.8. Financiamiento**

El Ministerio de Educación garantiza el financiamiento estatal de la educación pública. Para implementar el Nuevo Modelo de Gestión Educativa, se promoverá la asignación de mayores recursos fiscales a la educación y será fortalecida la coordinación de la cooperación internacional a fin de que se aplique a los campos prioritarios de acción.

Recursos adicionales y mayor eficiencia en el empleo de los ya disponibles, permitirán financiar los proyectos educativos escolares y las demás acciones correspondientes a la transformación del sistema educativo nacional.

El compromiso del Organismo Ejecutivo con la sociedad guatemalteca es asignar al Ministerio de Educación para el año 2007 el doble del presupuesto ejecutado por esa cartera en el año 2003.

En el cuadro No. 9, se presenta un resumen de los procesos y acciones a ejecutar, según las principales competencias que debe desempeñar el sistema educativo.

**Cuadro No. 9. Matriz de procesos y acciones por competencias principales**

Competencias/Procesos	Reforma del marco jurídico	Reestructuración institucional	Reingeniería de procesos	Formación de cuadros	Financiamiento	Movilización social
<b>Proyecto Escolar</b>						
• Selección de la educación de la niñez y juventud						CD ISE
• Fijar el calendario y horario educativo	LEN		Distritos			CE
• Currículo		Unidad regional		Docentes		
• Textos	Reglamentar	UC	UC			CE
• Tecnología		UC	UC	Docentes	CE	
• Recursos didácticos		UC	UC		CE	CE
• Útiles escolares					CE	CE
• Determinar métodos de enseñanza			Escuela	Docentes		CE
• Evaluación de los aprendizajes	Reglamentar	IIE	IIE-Escuela	Docentes		
<b>Carrera Docente</b>						
• Formación inicial de docentes y directores	ECD	Sistema formación inicial	Sistema formación inicial			Apoyo al nuevo sistema
• Reclutar docentes y directores	ECD					Jurados oposición
• Administrar docentes y directores	ECD	CD	CD	Directores		
• Remover docentes y directores	ECD					Juntas disciplinarias
• Destituir docentes y directores	ECD		DD	DD		Juntas disciplinarias
• Evaluación docentes y directores	ECD		CD Distritos	Coordinadores Distritales		CE
• Fijar o incrementar escala salarial e incentivos	ECD					Negociación
• Formación continua	ECD		UC CD DD		DD	
<b>Programas de apoyo</b>						
• Crear o cerrar una escuela y establecer su ubicación geográfica (infraestructura y servicio)	Reglamentar	SINIE	SINIE DD			
• Seleccionar los programas de apoyo ofrecidos en la escuela			DD	DD	CD	Proyecto escolar
• Sistema de monitoreo de funcionamiento de la		IIE Supervisión	CD DD	CD	Supervisión	CD

Competencias/Procesos	Reforma del marco jurídico	Reestructuración institucional	Reingeniería de procesos	Formación de cuadros	Financiamiento	Movilización social
escuela						
<b>Recursos</b>						
• Plan de mejoramiento escolar			Escuela distrito DD	Escuela distrito DD	CD	CE
• Infraestructura (mantenimiento y construcción mínima)			Escuela distrito DD Central	Escuela distrito DD	CD	Municipalidades
• Presupuesto, recursos humanos y capacitación			Transferencias	Escuela DD	CD	

CD: Coordinación Distrital. CE: Comunidad Educativa. DD: Dirección Departamental. ECD: Estatuto de la Carrera Docente. IIE: Instancia de investigación y evaluación educativa. LEN: Ley de Educación Nacional. SINIE: Sistema Nacional de Infraestructura Educativa. UC: Unidades de calidad educativa.

## 6. PROGRAMA DE EJECUCIÓN

Para la implementar el Nuevo Modelo de Gestión Educativa se prevén tres fases:

- i. Fase preparatoria.
- ii. Fase de ejecución inicial.
- iii. Fase de ejecución generalizada.

Su ejecución será concurrente, es decir que podrá darse simultaneidad de fases siempre que la secuencia de procesos lo permita.

### 6.1. Fase preparatoria

En esta etapa se impulsarán las reformas indispensables al marco normativo que regula la educación en el país. Asimismo, se efectuarán los análisis, la planificación y las actividades de rediseño, necesarias para la reestructuración institucional del Ministerio de Educación y de sus órganos desconcentrados, así como para la reingeniería de los procesos administrativos y técnico-educativos.

También será intensa la capacitación de personal, para asegurar su conocimiento del nuevo marco normativo y la adaptación a la renovada estructura institucional, a los procesos rediseñados y a la cultura de trabajo orientada al logro de resultados. Esta fase se realizará durante los años 2005 y 2006.

### 6.2. Ejecución inicial

La implementación progresiva de la reestructuración institucional y de los procesos rediseñados será la característica de esta etapa. Se ejecutará entre los años 2005 y 2006, conforme los avances preparatorios.

El punto de partida es el impulso de los proyectos educativos escolares, que ya se inició en un número reducido de *Escuelas del futuro*.

El paso siguiente será involucrar a más escuelas, de todos los niveles y modalidades educativas en la dinámica del proyecto escolar. Además tendrá prioridad el fortalecimiento de Direcciones Departamentales de Educación y la creación de los órganos desconcentrados imprescindibles para apoyar el éxito de los proyectos escolares. Desde el punto de vista de los procesos, tendrán prioridad los concernientes a la administración de recursos humanos, tanto los que correspondan a la carrera docente, como los regidos por la legislación de servicio civil; al igual que la implementación del Sistema Nacional de Infraestructura Educativa (SINIE), para la coordinación de la construcción y mantenimiento de las instalaciones escolares.

Otro aspecto destacado de la fase de ejecución inicial será la instalación del Consejo Nacional de Educación, para que, como instancia de diálogo con funciones de asesoría, acompañe

la implementación del Nuevo Modelo de Gestión y las demás transformaciones educativas. Asimismo, el fortalecimiento de las Direcciones Departamentales de Educación incluirá la instalación de Consejos Departamentales de Educación.

### 6.3. Ejecución generalizada

Durante esta fase, prevista para el año 2007, se consolidará el Nuevo Modelo de Gestión Educativa. Los proyectos educativos escolares serán iniciados en la mayoría de escuelas de todos los niveles educativos, se completará la reestructuración del Ministerio de Educación y sus órganos desconcentrados, así como la puesta en funcionamiento de los procesos de gestión rediseñados.

Para lograr esas metas será imprescindible el apoyo y la participación de toda la sociedad. Esa característica del Nuevo Modelo de Gestión será la que permitirá al país superar los desafíos educativos.

En el siguiente cuadro se presenta un resumen de los hitos principales para implementar el Nuevo Modelo de Gestión Educativa.

**Cuadro No. 10. Programación de acciones principales**

Campos de acción	Fase preparatoria	Ejecución inicial	Ejecución generalizada
<b>Proyecto Escolar</b>	Organización de las Comunidades Educativas (2005)	100 Escuelas del futuro (2005)	500 Escuelas del futuro (2007)
	Integración de escuelas de jornada múltiple (2006)	100 Escuelas de preprimaria (2006)	75% de las Escuelas de pre-primaria
	Integración de escuelas multigrado a núcleos educativos (2006)	100 Escuelas de autogestión comunitaria (2006)	90% de las Escuelas de autogestión comunitaria (2007)
	Delimitación de atribuciones de los sistemas escolar y extra escolar. (2005)	100 escuelas primarias (2006)	60% de las escuelas primarias (2007)
		100 escuelas secundarias -básico y diversificado- (2006)	Todas las escuelas secundarias (2007)
		Establecimiento de sistemas de información y rendición de cuentas en todas las escuelas del país (2006)	
<b>Sistemas de Apoyo</b>	Diseño de coordinaciones distritales (2005)	Fortalecimiento de 5 direcciones departamentales (2005)	Fortalecimiento de todas las direcciones departamentales (2007)
		Creación de 5 Consejos	Creación de 22 Consejos

Campos de acción	Fase preparatoria	Ejecución inicial	Ejecución generalizada
	Diseño de unidades curriculares regionales (2005)	departamentales de educación (2006) Creación de 33 coordinaciones distritales (2005) Creación de 5 unidades curriculares regionales (2006) Establecimiento de sistemas de información y rendición de cuentas en todas las unidades desconcentradas (2006)	departamentales de educación (2007) Creación de coordinaciones distritales en todos los municipios del país (2007) Creación de 25 Unidades curriculares regionales (2007)
<b>Nivel Central</b>	Propuesta de Reforma a la Ley de Educación Nacional (2005) Propuesta de Estatuto de la Carrera Docente (2005) Reglamento de la Ley Nacional de Educación (2005) Análisis de estructuras (2005) Diagnóstico de procesos (2005) Documentación de procesos (2005-2006)	Creación del Consejo Nacional Asesor de Educación (2006) Rediseño organizativo (2006) Rediseño de procesos (2006) Implementación de procesos de administración de la Carrera Docente (2006) Reorganización de las Unidades de Calidad Educativa (2006) Establecimiento del sistema de información y rendición de cuentas del Ministerio de Educación (2005) Implantación de sistema ISO 9001:2000 (2006)	Reestructuración del nivel central (2007) Certificación de calidad ISO 9001:2000 (2007)
<b>Plataformas Generales</b>	Creación del sistema de Investigación y Evaluación Educativa (2005) Análisis y diseño de sistemas de información (2005)	Implementación a nivel central de sistemas de planificación (2006) Implementación de sistemas de planificación en cinco Direcciones Departamentales (2006)	Implementación de sistemas de planificación y presupuesto en todas las Direcciones Departamentales (2007) Implementación de sistemas de planificación

Campos de acción	Fase preparatoria	Ejecución inicial	Ejecución generalizada
	<p>Análisis y diseño de sistema de planificación, con modelos de simulación de impacto de políticas y programas. (2005)</p> <p>Revisión de categorías presupuestarias (2005)</p> <p>Análisis y diseño de sistemas de costos (2006)</p>	<p>Implementación de sistemas de planificación en 33 Coordinaciones Distritales (2006)</p>	<p>y presupuesto en las Coordinaciones Distritales (2007)</p>

7. ANEXOS

**Factores para el mejoramiento de la efectividad escolar**

Factores	Componentes
Orientación al logro Altas expectativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Claro enfoque en la enseñanza de materias básicas</li> <li>• Altas expectativas respecto de los estudiantes por parte de los docentes y la escuela</li> <li>• Prioridades para alcanzar logros</li> <li>• Percepción de condiciones para mejorar</li> </ul>
Liderazgo educativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directores con habilidades generales de liderazgo</li> <li>• Directores que proveen información</li> <li>• Decisiones participativas</li> <li>• Control de los procesos en clase</li> <li>• Atención de funciones administrativas y académicas</li> <li>• Consejería y control de calidad del desempeño docente</li> <li>• Inducción de nuevos docentes</li> </ul>
Cohesión docente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reuniones frecuentes</li> <li>• Contenido de la cooperación</li> <li>• Satisfacción con la cooperación</li> <li>• Importancia atribuida a la cooperación</li> <li>• Indicadores de cooperación exitosa</li> </ul>
Oportunidades para aprender	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calidad curricular</li> <li>• Prioridades curriculares</li> <li>• Selección de métodos y textos</li> <li>• Aplicación de métodos y textos</li> <li>• Satisfacción con el currículum</li> </ul>
Orden escolar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ambiente ordenado</li> <li>• Existen reglas</li> <li>• Existen incentivos y sanciones</li> <li>• Se controla el ausentismo y el retiro</li> <li>• Buena conducta de los estudiantes</li> <li>• Satisfacción con el ambiente</li> </ul>
Buenas relaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre estudiantes</li> <li>• Entre estudiantes y docentes</li> <li>• Entre docentes</li> <li>• Con la dirección escolar</li> <li>• Existe compromiso</li> <li>• Aprecio por las tareas y los roles</li> <li>• Aprecio por el trabajo en términos de buenas condiciones materiales y laborales</li> </ul>
Evaluación de potencialidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Énfasis en la evaluación</li> <li>• Sistemas de monitoreo del progreso de los estudiantes</li> <li>• Procesos de evaluación escolar</li> <li>• Uso de las evaluaciones</li> <li>• Registro del desempeño estudiantil</li> <li>• Satisfacción con las actividades de evaluación</li> </ul>

<b>Factores</b>	<b>Componentes</b>
Participación de madres y padres	<ul style="list-style-type: none"><li>• Énfasis del involucramiento paterno en las políticas escolares</li><li>• Contacto con los padres</li><li>• Satisfacción con la participación paterna</li></ul>
Clima en el aula	<ul style="list-style-type: none"><li>• Buenas relaciones</li><li>• Orden</li><li>• Actitud de trabajo</li><li>• Satisfacción</li></ul>
Tiempo efectivo para el aprendizaje	<ul style="list-style-type: none"><li>• Importancia del tiempo efectivo de aprendizaje</li><li>• Tiempo en la escuela</li><li>• Tiempo en la clase</li><li>• Monitoreo del ausentismo</li><li>• Administración de la clase</li><li>• Tareas para hacer en casa</li></ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de Scheerens, 2000. Pps. 47-48.