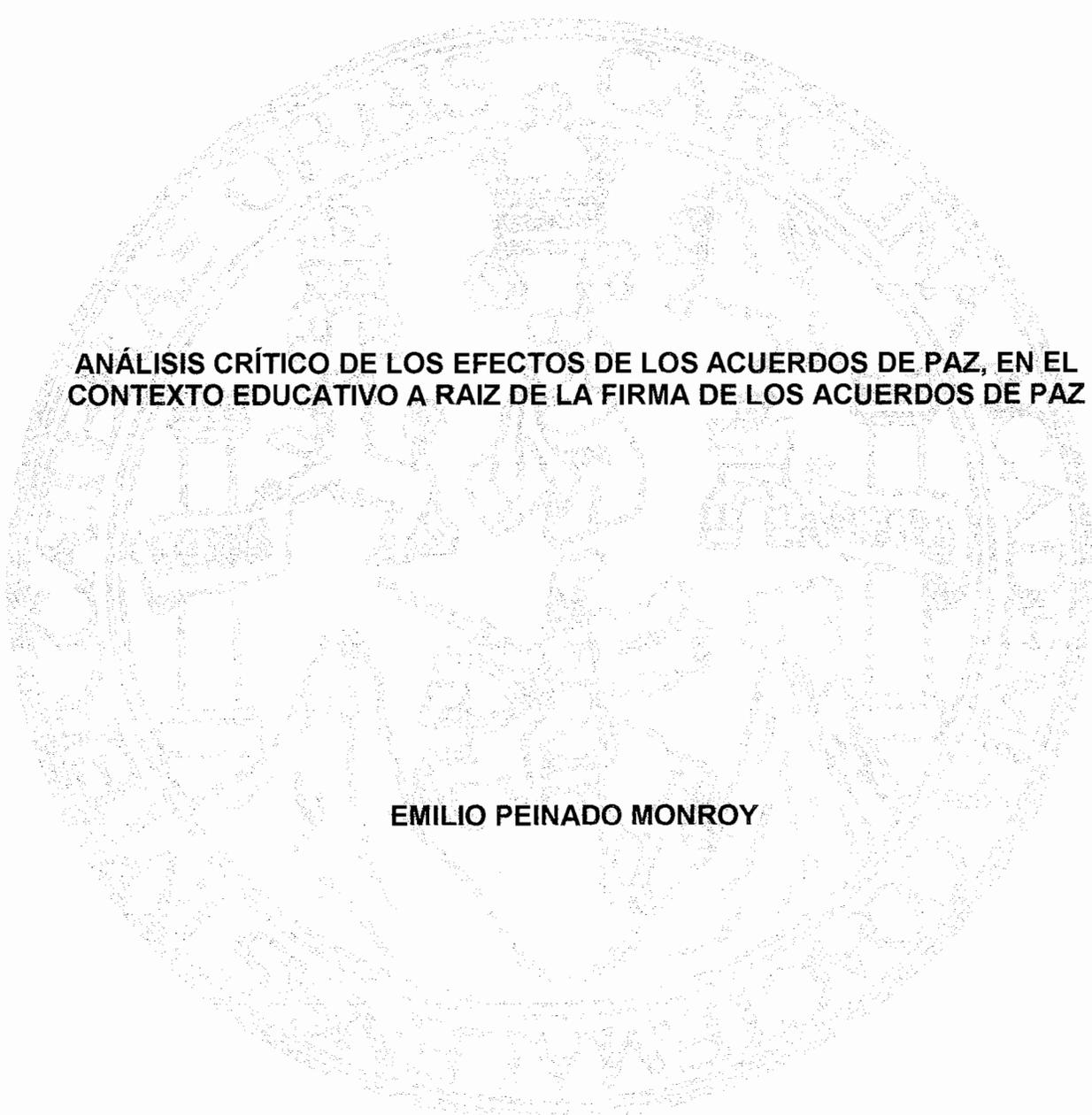


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS EFECTOS DE LOS ACUERDOS DE PAZ, EN EL  
CONTEXTO EDUCATIVO A RAIZ DE LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ**

**EMILIO PEINADO MONROY**

**GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2013**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS EFECTOS DE LOS ACUERDOS DE PAZ, EN EL  
CONTEXTO EDUCATIVO A RAIZ DE LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ**

**TESIS**

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Por

**EMILIO PEINADO MONROY**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, septiembre de 2013

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA  
DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	Lic.	Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I:	Lic.	Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III:	Lic.	Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br.	Victor Andrés Marroquín Mijangos
VOCAL V:	Br.	Rocael López Gonzáles
SECRETARIA:	Licda.	Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN  
TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidenta:	Licda.	Marisol Morales Chew
Vocal:	Lic.	David Humberto Lemus Pivaral
Secretario:	Lic.	Pedro José Luis Marroquín Chinchilla

**Segunda Fase:**

Presidente:	Lic.	Carlos Alberto Velázquez Polanco
Vocal:	Licda.	Judith Alvarado López
Secretaria:	Licda.	Blanca Odilia Alfaro Guerra

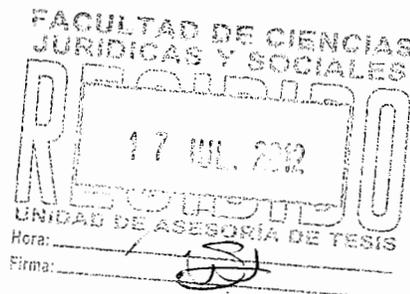
**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



**Lic. Carlos Joaquín Quiyuch**  
**Abogado y Notario, Colegiado No. 3161**

Guatemala, 21 de junio de 2012

**Licenciado**  
**M.A. Luis Efraín Guzmán Morales**  
**Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis**  
**Facultad de Ciencias Jurídicas y sociales**  
**Universidad de San Carlos de Guatemala**  
**Su Despacho.**



**Estimado Licenciado Guzmán:**

Respetuosamente me dirijo a usted para dar cumplimiento al nombramiento de fecha nueve de mayo de dos mil doce, relacionado a la revisión del trabajo de tesis presentado por el sustentante Emilio Peinado Monroy, intitulado: **"ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS EFECTOS DE LOS ACUERDOS DE PAZ, EN EL CONTEXTO EDUCATIVO A RAIZ DE LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ"**. Después de la revisión practicada, me es grato informar a usted lo siguiente:

La tesis contiene un análisis científico y técnico sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz relacionado con la educación en Guatemala.

La redacción utilizada es clara en el desarrollo de la tesis. En la elaboración de la misma se utilizó los métodos siguientes: deductivo, inductivo, analítico, sintético y observación; partiendo de documentación de carácter universal o genérico, con la ayuda de la técnica bibliográfica para después desglosar una totalidad, con el fin de analizar una independientemente, para luego establecer cada una de las partes que la componen y obtener únicamente los elementos fundamentales de cada tópico; dando como resultado un juicio crítico al respecto. La contribución científica se determina al establecer el nivel de cumplimiento de los Acuerdos de Paz en materia educativa y la necesidad de dar mayor efectividad a los mismos.

La bibliografía empleada es la correcta, siendo la introducción, conclusiones y recomendaciones relacionadas entre sí con los capítulos y el anexo de la tesis. En la revisión de la misma, se sugirieron al sustentante correcciones al contenido, siempre bajo el respeto de su posición sobre el donde de la misma, encontrándose de acuerdo con llevar a cabo las enmiendas sugeridas.



La tesis reúne los requisitos legales establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de tesis de graduación, para optar al título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y sociales y Abogado y Notario, y del Examen general Público, motivo por el cual emito DICTAMEN FAVORABLE para que pueda continuar con el trámite respectivo, para su discusión en el examen público de graduación.

Deferentemente,

ABOGADO Y NOTARIO  
Revisor de Tesis.

6ª. Calle "A" 20-66 zona 1. Of. 2. 3º. Piso.  
Guatemala. Tel. 58136146



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

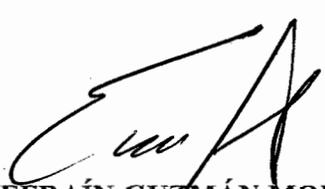
Edificio S-7, Ciudad Universitaria  
Guatemala, Guatemala



**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, nueve de mayo de dos mil doce.

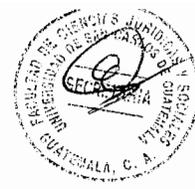
Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO ( A ): CARLOS JOAQUÍN QUIYUCH para que proceda a revisar el trabajo de tesis del ( de la ) estudiante: **EMILIO PEINADO MONROY**, CARNÉ NO.9111737, intitulado "ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS EFECTOS DE LOS ACUERDOS DE PAZ, EN EL CONTEXTO EDUCATIVO A RAÍZ DE LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ"

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y las técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estime pertinentes".

  
**M.A. LUIS EFRAÍN GUZMÁN MORALES**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**



cc. Unidad de Tesis  
LEGM/iyc



LICENCIADO  
**ELFEGO LEONEL JUAREZ OROZCO**

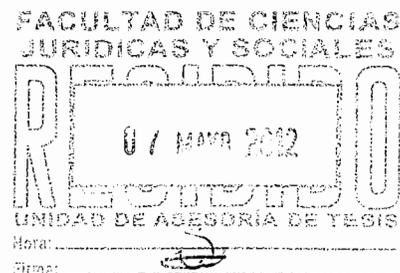
ABOGADO Y NOTARIO

10ª. Ave. 0-14 Zona 19 Colonia La Florida Ciudad

Teléfono 24375209

Guatemala, 22 de julio del 2013.

Licenciado  
**LUIS EFRAIN GUZMAN MORALES**  
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Ciudad Guatemala



Respetable Licenciado:

De conformidad con su requerimiento de fecha dieciséis de noviembre del año dos mil siete, por la cual me asigno Asesor de Tesis del Bachiller EMILIO PEINADO MONROY, quien trabajo bajo mi Dirección Metódica y Técnica en la realización del trabajo intitulado "ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS EFECTOS DE LOS ACUERDOS DE PAZ, EN EL CONTEXTO EDUCATIVO A RAIZ DE LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ" Habiendo asesorado el trabajo encomendado, me permito emitir el siguiente:

DICTAMEN:

Al recibir el nombramiento, se establece comunicación con el Bachiller EMILIO PEINADO MONROY, con quien procedí a efectuar la asesoría del plan de investigación y de tesis, el que se encontraba congruente con el tema a desarrollar y en consenso con el ponente del tema, se decidió sobre la manera de elaborarlo y se concluyó que el título de la investigación será "ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS EFECTOS DE LOS ACUERDOS DE PAZ, EN EL CONTEXTO EDUCATIVO A RAIZ DE LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ"

El trabajo realizado, contenido en cuatro capítulos comprende los aspectos más importantes del tema tratado, desarrollándose técnicamente la bibliografía consultada, la cual es adecuada y suficiente.

Del contenido científico y técnico: El presente informe ha sido desarrollado conforme los cánones y fundamentos de la ciencia del derecho. Desde el punto de vista de la técnica jurídica, se construye la defensa del derecho educativo.

De la Metodología: Los métodos usados y utilizados por el estudiante han sido el inductivo y el deductivo. El primero de los cuales, permite establecer juicios de carácter general



LICENCIADO  
**ELFEGO LEONEL JUAREZ OROZCO**  
ABOGADO Y NOTARIO  
10ª. Ave. 0-14 Zona 19 Colonia La Florida Ciudad  
Teléfono 24375209

como es el hecho de la falta de una normativa adecuada al principio precautorio del derecho de los efectos de los acuerdo de paz, en el contexto educativo a raíz de la firma de los acuerdo de paz.

De las técnicas empleadas: Entre otras, las técnicas empleadas para el presente desarrollo son las fichas bibliográficas y de autor, así como la observación científica.

De la redacción: Haciendo las debidas observaciones en cuanto a la gramática utilizada en tercera persona a lo largo del punto de contenido de cada capítulo, la redacción es adecuada y corresponde con los trabajos de investigación de esta naturaleza.

El trabajo enfoca las perspectivas doctrinarias y exegética de los textos legales relacionados con las disciplina del Derecho Educativo, el tema objeto de la tesis de grado. Las conclusiones y recomendaciones que se vierten, son congruentes con el trayecto de la investigación.

Finalmente el trabajo plantea la necesidad de la creación de una norma dentro del derecho Educativo, que garantice a la población el cumplimiento de los acuerdos de paz en el contexto educativo de los habitantes de Guatemala.

El Trabajo reúne todos los requisitos de conformidad con el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

En consecuencia emito DICTAMEN FAVORABLE y soy de la opinión que el trabajo de merito, satisface su objetivo como los requerimientos reglamentarios respectivos, lo que se permite recomendar su discusión en el Examen Publico correspondiente.

Con muestras de mis más altas consideraciones y estima, aprovecho la oportunidad para suscribirme, como su atento y seguro servidor.

Colegiado 4920.

Lic. Elfego Leonel Juárez Orozco  
Abogado y Notario



# USAC

## TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio 5-7 Ciudad Universitaria  
Guatemala, Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 09 de agosto de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante EMILIO PEINADO MONROY, titulado ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS EFECTOS DE LOS ACUERDOS DE PAZ, EN EL CONTEXTO EDUCATIVO A RAÍZ DE LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/iyr.

Lic. Avidán Ortiz Orellana  
DECANO



Rosario



## DEDICATORIA

- A DIOS:** Dios de mis padres, fuente inagotable de sabiduría, gracias Señor por permitir que tu hijo alcance este éxito prometiéndote seguirte sirviendo, como a mi prójimo.
- A MI MADRE:** Modesta Monroy de Peinado (Q.E.P.D.) por darme el regalo más grande “la vida” te amare por siempre y sé que nunca podre pagarte el amor que me diste.
- A MI PADRE:** Antonio Peinado Xuya, ejemplo de lucha, comprensión, trabajo y amor, gracias padre por darme los estudios, Dios te bendiga y guarde.
- A MI ESPOSA:** Por su innegable amor, comprensión y su esfuerzo que Dios te bendiga.
- A MIS HIJOS:** Edson, Nylson, Pamela y Nelly, fuentes de mi inspiración, razón de ser mi lucha por alcanzar el presente título.
- A:** La Universidad de San Carlos de Guatemala y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; por brindarme la única y gran oportunidad de estudiar, siendo un profesional Sancarlista.



## ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

### CAPÍTULO I

1. Realidad nacional y aspectos generales del sistema educativo guatemalteco..	1
1.1. Realidad nacional.....	3
1.2. Contexto del sector educación.....	5
1.3. Definición de las políticas educativas, planeación y programación del servicio.....	6
1.4. Administración y participación de la educación en Guatemala.....	9
1.5. Financiamiento de la educación.....	12
1.6. Aspectos generales del sistema educativo.....	14
1.7. Desempeño del sistema educativo, la cobertura y la eficiencia interna.....	22
1.8. Cobertura.....	23
1.9. La sobre edad.....	25
1.10. Componentes del sistema educativo.....	26
1.10.1. Recursos docentes.....	26
1.10.2. Los costos unitarios de la educación pública.....	28

### CAPÍTULO II

2. Los problemas de educación, contraste del desarrollo humano y la alternativa estratégica de centralización-descentralización.....	31
2.1. Problemas de la educación en Guatemala.....	32
2.1.1. El analfabetismo como problema nacional.....	34
2.1.2. Aspectos socioeconómicos que contribuyen a la baja asistencia y permanencia de los alumnos.....	37
2.1.3. Trabajo infantil.....	37
2.1.4. La pobreza.....	39



	<b>Pág.</b>
2.1.5. Educación de las mujeres.....	40
2.1.6. Bajo presupuesto invertido en la educación.....	41
2.2. Desarrollo humano.....	43
2.2.1. Relación entre educación y pobreza.....	44
2.2.2. La falta de educación castiga con mayor rigor a los pobres.....	46
2.3. Alternativa estratégica de centralización – descentralización.....	47

### **CAPÍTULO III**

3. Aspectos educativos y legales enfocados en los acuerdos de paz, firmados por el Estado de Guatemala.....	51
3.1. Aspectos educativos.....	54
3.2. Aspectos legales.....	57
3.2.1. Diversidad cultural y educación.....	60
3.2.2. Lo multicultural y lo intercultural.....	61
3.2.3. La importancia del idioma materno.....	64
3.2.4. Aprendizaje de idiomas extranjeros.....	66
3.2.5. El derecho a educarse a partir de la lengua y cultura propia.....	67

### **CAPÍTULO IV**

4. Análisis jurídico sobre el aspecto legal del contexto educativo y el cumplimiento de los acuerdos de paz.....	69
CONCLUSIONES.....	85
RECOMENDACIONES.....	87
ANEXO.....	91
BIBLIOGRAFÍA.....	99



## INTRODUCCIÓN

Los Acuerdos de Paz comprenden una amplia gama de la problemática nacional y, dentro de ella, un componente básico y fundamental, se refiere específicamente al aspecto educativo del país. La decisión de adoptar el tema de la Educación y sus vínculos directos con los Acuerdos de Paz, tuvo como justificación principal investigar cuáles son los efectos que estos han tenido en el contexto educativo. De acuerdo a la calendarización original de los Acuerdos de Paz, los objetivos básicos en materia educativa ya debieron haberse alcanzado.

El objetivo de la presente investigación es de analizar la forma de como los Acuerdos de Paz puntualizan a la educación, como uno de los vehículos más importantes para la transmisión y el desarrollo de los valores y conocimientos culturales. La promoción de la mejora en las condiciones socioeconómicas de las comunidades. Además, se considera la importancia de realizar una reforma educativa que garantice los logros estipulados; se considera la educación como uno de los factores decisivos para impulsar el fortalecimiento de la identidad cultural de cada uno de sus pueblos y la afirmación de la identidad nacional.

Se comprobó la hipótesis, en el sentido de que se estableció que debido a la compleja realidad nacional, referida a circunstancias de índole política, social y presupuestaria, entre otras, ha condicionado que el cumplimiento de las metas originales en materia educativa, y se prolongue en el tiempo y con ello no se cumpla con lo firmado en los Acuerdos de Paz.

En la investigación e informe final se utilizaron los métodos, deductivo, analítico e histórico, para tener una visión amplia respecto de los datos suministrados y las instituciones estudiadas, en torno, al tema de investigación asimismo se aplicó la técnica de investigación bibliográfica y documental y la entrevista a estudiantes universitarios, a personal del Ministerio de Educación y la Procuraduría de Derechos Humanos, que comprueba que se hizo la recolección de bibliografía adecuada, que brinda la posibilidad de ser consultada y confirmada, aportando con ello al estudio de tema en particular. Especialmente en coadyuvar a comprender que la educación en Guatemala, su transformación y respuesta al momento histórico que se vive, no puede darse sino a condición de una participación multisectorial, que une los esfuerzos de todos los guatemaltecos.

En el presente trabajo, se ha hecho un esfuerzo por presentar cuáles son los antecedentes históricos, políticos y económicos, de la realidad nacional, dentro de los cuales fueron suscritos los Acuerdos de Paz, la cual quedó contenida en cuatro capítulos: el primero tiene el propósito, el estudio de la realidad nacional y aspectos generales del sistema educativo guatemalteco; el segundo se describen los problemas de educación como problema nacional en contraste del desarrollo humano y la alternativa estratégica de centralización y descentralización; el tercero, se explican los aspectos educativos y legales enfocados en los acuerdos de paz, firmados por el Estado de Guatemala se abordan específicamente los temas que atañen al campo educativo, para posteriormente definir metas contenidas en los Acuerdos; finalizando, con el cuarto capítulo, donde se establece el análisis jurídico sobre el aspecto legal del contexto educativo y el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

## CAPÍTULO I

### **1. Realidad nacional y aspectos generales del sistema educativo guatemalteco**

Guatemala ha tenido históricamente un nivel muy desfavorable en el campo de la educación. El nivel de escolaridad en Guatemala es sumamente bajo, el Instituto Nacional de Estadística (INE) estima que el promedio es de solo 2.3 años. Incluso menor en los departamentos mayoritariamente indígenas (1.3 años).

Las oportunidades de acceso y permanencia en la educación no se hayan al alcance de la mayoría de los guatemaltecos. Desigualdades económicas, sociales, otros factores políticos, lingüísticos y geográficos influyen en el acceso de niños a la educación. Esta deficiencia es muy preocupante si se toma en cuenta que la educación de Guatemala no es solo un factor de crecimiento económico, sino también un ingrediente fundamental para el desarrollo social, incluida la formación de buenos ciudadanos.

Como muchos países en vías de desarrollo, la población de Guatemala es una población joven. La población de menos de 14 años asciende al 44.1% del total y los de menos de 25 años representan el 64.7% de la población (INE, 1998). Los niños y jóvenes de hoy pertenecen a una generación de guatemaltecos que han nacido y crecido en momentos de grandes cambios. Esto junto con la presente transición democrática por la que atraviesa el país y su integración en el mercado internacional, hacen de la educación una necesidad básica para el desarrollo y adaptación de los guatemaltecos a esta nueva etapa de desarrollo, democracia y paz.

Los Acuerdos de paz y el Plan Nacional de Desarrollo 1996-2000 plantean la necesidad de reducir el déficit de cobertura, especialmente en los niveles de preprimaria y primaria, con énfasis en el área rural y en la educación de las niñas, así como elevar el nivel de alfabetización y mejorar la calidad educativa. Por otro lado, se requiere un esfuerzo más amplio de reforma para que la educación responda a la diversidad cultural y lingüística del país, reconociendo y fortaleciendo la identidad cultural indígena, los valores y sistemas educativos mayas y de los otros pueblos indígenas.

La competencia de autonomía -Identidad e iniciativa personal- lo deben tener los jóvenes que egresan del nivel diversificado. Ésta implica “Contar con una autoestima favorable e identidad saludable que estimule a cuidar la imagen de integridad propia, actuando independientemente, generando automotivación, perseverancia, tenacidad, constancia y seguridad sobre los derechos propios. Esto es acompañado de la capacidad de auto cuestionarse y autocriticarse, siendo consciente de que también se tienen obligaciones”<sup>1</sup>

A lo largo de las dos últimas décadas, el país ha hecho esfuerzos importantes para incrementar la cobertura educativa a nivel nacional. Asimismo, cuenta con metas que permiten identificar dichos avances, mismas que provienen tanto de procesos nacionales como de los Acuerdos de Paz y la Reforma Educativa, así como de metas mundiales de educación, y las contempladas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

---

<sup>1</sup> Fortín, Miguel. **Investigación Nacional sobre Competencias Básicas para la Vida -un estudio cualitativo**. Pág. 33.



Con respecto a los ODM, el país va en el camino adecuado para avanzar en la tercera meta, dado que actualmente tiene una tasa neta de escolarización de 95%.

Dicho porcentaje es en el nivel primario, sin embargo, el principal reto es lograr que todos los niños y niñas permanezcan en la escuela y completen la educación primaria, considerando que en el 2008 sólo 47% de los inscritos logró culminar el grado escolar, es incuestionable que durante el período 2001-08 ha habido cambios positivos ostensibles en el incremento de la cobertura en todos los niveles.

La tasa neta de escolarización en preprimaria pasó de 44.2% a 49.0%, que va a permitir una mejor inserción de los infantes a la dinámica educativa. En el nivel de educación primaria, la escolarización subió de 87.8% a 95.1%, siendo aquí donde se identifica el mejor desempeño. Estos avances han sido mejor aprovechados por las niñas: en el nivel de primaria el incremento relativo de cobertura durante el período en mención fue de 31.4% para las niñas y de 26% para los niños, que equivale que el pasado año se hayan matriculado en primaria 1, 315,161 niños y 1, 217,115 niñas.

### **1.1. Realidad Nacional**

El Estado, compuesto por el Pueblo, el Territorio y el Poder Político, tiene como fin supremo la búsqueda del bien común, establecido en el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala "Protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común." El Estado de Guatemala protege a la persona, pero añade inmediatamente que su fin supremo es la realización del bien común.



Las leyes pueden evaluarse tomando en cuenta que los legisladores están legitimados para dictar las medidas que, dentro de su concepción ideológica y sin infringir preceptos constitucionales, tiendan a la consecución del bien común. Al respecto conviene tener presente que la fuerza debe perseguir objetivos generales y permanentes, nunca fines particulares.

El bien común, como fin supremo del Estado, tiene dos fines esenciales: el logro del bienestar general y la seguridad integral y para ello, el Estado tiene dos políticas esenciales: el desarrollo nacional y la defensa nacional.

La realidad nacional está expresada en el poder nacional y el potencial nacional, desde sus aspectos políticos, económicos, psico-sociales y militar. Son estos poderes que nos dan la posibilidad y capacidad de negociación, transacción, disuasión o coerción con otros Estados y además, nos permiten superar las necesidades y obstáculos internos. La realidad nacional incluye al hombre y su entorno natural y artificial, la diversidad cultural y sus potencialidades económicas y sociales, permite diseñar objetivos, políticas, estrategias y planes para afrontar las necesidades y obstáculos internos; y para negociar, disuadir, y transar con otros Estados.

La realidad nacional es objetiva porque trata de elementos tangibles como los recursos económicos, sociales, situación política, estado de desarrollo, de un determinado país, las fronteras lingüísticas no coinciden siempre con fronteras culturales de otra naturaleza, por lo que el número de lenguas y regiones lingüísticas no coincide con el número de culturas del país.



Combinando criterios de visión del mundo, tecnología y ecología, en Guatemala pueden distinguirse alrededor de una docena de culturas. Unas son mezclas de cultura maya, maya-tolteca o xinca con española; otras son mezcla de cultura africana y del Caribe.

El país tiene áreas densamente pobladas en cada región lingüística-cultural, pero el surgimiento y afianzamiento de focos de etnicidad es un fenómeno reciente. La realidad cultural de Guatemala es pues multilingüe, pluricultural y multiétnica. El reconocimiento de la realidad cultural y educativa de Guatemala ha sido lento por parte del Estado. Sin embargo, "tras varios siglos de políticas de asimilación, integración y ladinización, el Estado ha asumido la rectificación de sus políticas, instituciones y programas públicos, para adecuarlas a la realidad multilingüe, pluricultural y multiétnica en un marco crecientemente democrático y pluralista. Luego de finalizados más de 36 años de conflicto interno, mediante la firma de los Acuerdos de Paz firme y duradera, se renueva la urgente necesidad y el compromiso de una Reforma Educativa caracterizada por la participación de todos los sectores de la sociedad guatemalteca, como lo subrayan el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria." <sup>2</sup>

## **1.2. Contexto del sector educación**

La Constitución Política de la República de Guatemala en los Artículos 71 y 74 que es obligación del Estado proporcionar educación a los habitantes sin discriminación alguna.

---

<sup>2</sup> Chavarri Marrero, Claudio Bernardino. **Pedagogía, conceptos fundamentales.** Pág. 112.

En dichas normas se declara que los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación pre-primaria, primaria y básica, dentro de los límites que fija la ley, que la educación impartida por el Estado es gratuita y que se promoverá la educación especial, la diversificada y la extraescolar. A pesar del aparente consenso nacional sobre la importancia de la educación para el mejoramiento de la calidad de vida de la población y para el desarrollo del país, muchos guatemaltecos no han tenido acceso a las oportunidades educativas de ningún tipo, ni escolarizadas ni desescolarizadas. Cerca de un 36% de la población económicamente activa no posee ningún grado de escolaridad y un 25% posee solamente entre uno y tres años de escolaridad primaria.

Asimismo, el sistema ha sido poco eficaz para lograr que su proceso y su producto respondan a las necesidades y aspiraciones del contexto social.

Guatemala se encuentra entre los países con los peores indicadores educativos de América Latina. En términos de analfabetismo, años de escolaridad de la población, porcentaje de alumnos que completan la educación primaria, proporción de alumnos matriculados en secundaria y en financiamiento de la educación, en sí el país presenta algunos de los mayores problemas a nivel continental.

### **1.3. Definición de las políticas educativas, planeación y programación del servicio**

El Gobierno de Guatemala, plantea como objetivo estratégico de su política educativa, el acceso a la educación de calidad con equidad, pertinencia cultural y lingüística para los pueblos que conforman nuestro país, en el marco Acuerdos de Paz.



El Plan de Educación 2008 -2012 contiene 8 políticas educativas, de las cuales cinco de ellas son políticas generales y tres transversales.

Se prioriza la calidad de la educación en tanto que partimos de la premisa que el ejercicio pleno del derecho a la educación, consiste no sólo en asistir a un centro educativo, sino tener acceso a una educación de calidad, de carácter gratuito, que responda al desarrollo integral del niño. El centro del proceso de enseñanza aprendizaje es la niñez y la juventud. Sea rico o pobre, mujer u hombre, todos, sin excepción, recibirán educación pertinente y relevante con capacidades para ejercer su ciudadanía en el siglo veintiuno y desempeñarse competentemente en este mundo globalizado, tomando como punto de partida la convivencia solidaria en una sociedad multicolor de una profunda y diversa riqueza cultural, en el marco del respeto a nuestra biodiversidad.

La Constitución Política de la República de Guatemala y los compromisos de los Acuerdos de Paz establecen la obligatoriedad de la educación inicial, la educación preprimaria, primaria y ciclo básico del nivel medio. Asimismo, la responsabilidad de promover la educación diversificada. La educación impartida por el Estado es gratuita, en tal sentido el plan de educación 2008-2012, plantea la estrategia de ampliación de cobertura en todos los niveles.

Objetivos estratégicos:

a) Incrementar la cobertura educativa, en todos los niveles del sistema con equidad, pertinencia cultural y lingüística.

b) Ampliar la cobertura de la educación no formal por medio del fortalecimiento de sistemas educativos orientados hacia la educación para el trabajo.

“El diseño de políticas de construcción de infraestructura educativa y de apoyo administrativo se desarrolla en el nivel central pero su formulación y ejecución se determina en el nivel local. Para ello se cuenta con una serie de instancias gubernamentales que apoya la ejecución de dichas políticas, tales como el Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ- y Consejos de Desarrollo.

La formulación y adecuación curricular dentro del sector educativo se coordinan, dirige y ejecuta dentro del Ministerio de Educación a través del Sistema Nacional de Mejoramiento de Recursos Humanos y Adecuación Curricular SIMAC.”<sup>3</sup>

Las políticas en materia de administración de recursos humanos al servicio del Estado se encuentran definidas en un marco jurídico de observancia general, y en lo que respecta a puestos docentes se cuenta con una legislación específica. El problema para la transformación del servicio educativo radica en la carencia de personal técnico y profesional en los distintos niveles de administración y ejecución; por lo que es necesario implementar programas de capacitación que mejore la calidad educativa, ya que existen otras circunstancias paralelas que limitan la proyección del servicio educativo en nuestro país, como los son: resistencia y rigidez de los sindicatos magisteriales; resistencia al cambio de las estructuras organizacionales, limitación presupuestal y apoyo estatal en todos los ámbitos educativos.

---

<sup>3</sup> [www.mineduc.gob.gt](http://www.mineduc.gob.gt). **Guatemala - Políticas educativas** 2008-2012. agosto de 2011.



“Como rasgo general, en la mayoría de programas educativos a nivel nacional, su principal debilidad radica en la limitación de recursos tanto humanos, materiales y financieros, y en la exagerada burocracia que caracteriza a los órganos del Estado.”<sup>4</sup>

Sin embargo, a partir de la implementación de la estrategia de descentralización de las funciones del nivel central y la transferencia de responsabilidades a las Direcciones Departamentales se está consolidando una cultura de participación por parte de los distintos sectores locales en los diferentes campos del quehacer educativo.

#### **1.4. Administración y participación de la educación en Guatemala**

El Ministerio de Educación puede indicar que en la actualidad existe participación comunitaria en los diferentes procesos de detección de necesidades de servicio y en la supervisión de la observancia a los esquemas administrativos. Lo expuesto se puede establecer mediante la acción de sus representantes ante los jurados municipales de oposición, quienes tienen a su cargo la selección y calificación de expedientes de docentes, así como de apoyo a algunas supervisiones educativas, fundamentado en el Artículo 9 del Acuerdo Gubernativo número 193-96 del Presidente de la República de Guatemala.

Asimismo, dentro del contexto de la participación comunitaria se han establecido, mediante un esquema normativo interno, Juntas Escolares a nivel nacional a partir de 1998, con un financiamiento inicial provisto por dicho Ministerio

---

<sup>4</sup> [www.mineduc.gob.gt](http://www.mineduc.gob.gt). **Guatemala - Políticas educativas** 2008-2012. Guatemala. agosto de 2011.



Pretenden la integración de la comunidad educativa para satisfacer necesidades puntuales en aspectos relacionados con refacción escolar, útiles escolares y mantenimiento de edificios, lo que significa un avance en el grado de relación existente entre los proveedores del servicio y los usuarios, enfatizándose en dicho nivel la autogestión bajo la figura de una personería jurídica que les permite la consecución de recursos. Se asume que los beneficios generados por dicha interacción redundarán en la calidad y cobertura educativa.

En cuanto al proceso de comunicación interna y externa, de alguna manera los agentes locales funcionan como entes multiplicadores de información y decisiones administrativas del Ministerio mediante diversas formas y para diferentes usos, pero se hace necesario reforzar los esquemas de comunicación formal que al momento se administran al nivel central.

En cuanto al seguimiento y control del desempeño de maestros, actualmente existe un esquema de supervisión establecido, que es el responsable de velar por los niveles de cumplimiento y calidad del servicio. Obviamente, como parte de la reforma educativa, este sistema deberá consolidarse mediante un fortalecimiento de recursos.

Dentro del esquema Programa Nacional de Autogestión y Desarrollo Educativo – pronade- es la comunidad quien ejerce dicho control tomando en consideración la naturaleza del programa. “Pronade se basa en la alianza de padres, maestros, autoridades educativas, líderes comunitarios y representantes de diferentes sectores para asegurar la cobertura y calidad educativa en comunidades del área rural.

“La mayoría de ellas se ha visto tradicionalmente postergada del servicio escolar, entre otras razones, por su dispersión y difícil acceso o por estar ubicadas en áreas afectadas por el conflicto armado, al cual dio fin la firma de la paz en 1996.”<sup>5</sup>

Creado según Acuerdo Gubernativo No.457-96, con la finalidad de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios educativos en el área rural y fomentar la participación de las comunidades, específicamente en el Artículo uno.

Cuando se trata de aportes en especie, específicamente para la construcción y restauración de edificios escolares, los agentes locales colaboran en la elaboración de planes tripartitos cubriendo generalmente lo referente a mano de obra local. La comunidad, a través de diferentes instancias, participa en la detección de necesidades de servicios educativos, canalizándolas a través de las Direcciones Departamentales a la Unidad de Planificación Educativa UPE.

En materia de diseño de aspectos técnico-pedagógicos, actualmente algunas comunidades inician su participación en Círculos de Calidad Docente promovidos por el Sistema Nacional de Mejoramiento de Recursos Humanos y Adecuación Curricular SIMAC para adecuar los programas educativos a sus propias necesidades. Los agentes locales por medio de diversos programas colaboran en la gestión de fondos ante diversos entes nacionales e internacionales con fines de mejorar el servicio y la calidad del mismo, aunque no se da en la proporción que se requiere.

---

<sup>5</sup> [www.gestionsocial.org](http://www.gestionsocial.org). **Pronade. Programa nacional de autogestión educativa.** Guatemala, agosto 2011.

La participación de instituciones como las municipalidades, iglesias, padres de familia, organizaciones no gubernamentales –ONGS-, es de carácter formal y responsable bajo la coordinación del Ministerio de Educación a través de sus diferentes instancias administrativas.

Las principales resistencias y obstáculos que impiden la participación de la sociedad civil están asociadas con la falta de credibilidad en el sistema, debido a experiencias negativas vividas, desinterés, débiles condiciones económicas, manifestándose con la poca participación en algunas comunidades. Tales situaciones pueden mejorarse a través de la implementación y fortalecimiento de un sistema de comunicación permanente que da a conocer la labor que realiza el Ministerio de Educación.

La cultura se considera como un factor positivo para el desarrollo, en una sociedad como la guatemalteca con rasgos pluriculturales, multilingües y multiétnicos debe tratarse desde diferentes puntos de vista, respetando la diversidad y adaptar el servicio educativo a las necesidades identificadas brindándole el seguimiento adecuado.

### **1.5. Financiamiento de la educación**

El presupuesto es “un acto de gobierno mediante el cual se prevén los ingresos y gastos estatales y se autorizan estos últimos para un período futuro determinado, que generalmente es de un año.”<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Villegas. Héctor B. **Derecho financiero y tributario**. Pág. 789.

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 237 indica: **“Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.** Aprobado para cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo establecido en esta Constitución, incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y los gastos por realizar. La unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática. Todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común indivisible destinado exclusivamente a cubrir sus egresos, los organismos, las entidades descentralizadas y las autónomas podrán tener presupuestos y fondos privativos cuando la Ley así lo establezca. Sus presupuestos se enviarán anualmente al Ejecutivo y al Congreso de la República para su conocimiento e integración al Presupuesto General y además estarán sujetos a los controles y fiscalización de los órganos correspondientes del Estado.”

Se considera que el bajo presupuesto asignado al Ministerio de Educación, no permite desarrollar programas educativos a nivel nacional, que incluya una educación integral e igualitaria para toda la niñez y juventud guatemalteca.

El presupuesto del Ministerio de Educación, según lo estipulado en la Ley de Educación Nacional Decreto Numero 12-91 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo 88, establece:

**“Recursos económicos financieros.** El régimen económico financiero para la Educación Nacional está constituido con los siguientes recursos:

**a)** Recursos financieros no menores del 35% de los ingresos ordinarios del presupuesto general del Estado incluyendo las otras asignaciones constitucionales.

- b) Recursos provenientes de donaciones, aportes, subvenciones y cualquier otro tipo de transferencias corrientes y de capital, que provengan de personas individuales o jurídicas nacionales o internacionales. Las transferencias provenientes de personas individuales o jurídicas, privadas, son deducibles del impuesto sobre la renta.
- c) Fondos privativos provenientes de cuentas escolares y actividades de autofinanciamiento que realizan las comunidades escolares de conformidad con el Acuerdo Gubernativo 399 del 3 de octubre de 1968.
- d) Los fondos obtenidos por concepto de cuotas de operación escuela deberán destinarse para financiar reparaciones de los centros educativos. Estos recursos serán administrados en concepto de fondo privativo, por los Comités de Finanzas de cada Escuela.
- e) Aportes económicos de las municipalidades destinadas para programas de inversión y funcionamiento.
- f) Otros que se obtengan de actividades de diverso funcionamiento.”

### **1.6. Aspectos generales del sistema educativo**

Según lo preceptuado por el Artículo 3 de la Ley de Educación Nacional Decreto Número 12-91 del Congreso de la República de Guatemala, “El sistema Educativo Nacional es el conjunto ordenado e interrelacionado de elementos, procesos y sujetos a través de los cuales se desarrolla la acción educativa, de acuerdo con las características, necesidades e intereses de la realidad histórica, económica y cultural guatemalteca.” Guatemala ha tenido históricamente un nivel muy desfavorable en el campo de la educación.

El nivel de escolaridad en Guatemala es sumamente bajo, el Instituto Nacional de Estadística (INE) estima que el promedio es de solo 2.3 años.

Incluso menor en los departamentos mayoritariamente indígenas (1.3 años). Las oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo no se hayan al alcance de la mayoría de la población guatemalteca. Desigualdades económicas y sociales y otros factores políticos, lingüísticos y geográficos influyen en el acceso de niños a la educación. Esta deficiencia es muy preocupante si se toma en cuenta que la educación no es solo un factor de crecimiento económico, sino también un ingrediente fundamental para el desarrollo social, incluida la formación de buenos ciudadanos.

El sistema educativo de Guatemala divide la enseñanza en cuatro niveles:

- a) Educación Pre-primaria
- b) Educación primaria
- c) Educación Media, que a su vez se subdivide en dos ciclos:
  - Básico
  - Diversificado
- d) Educación superior y universitaria

**a) La educación pre-primaria (5-6 años)** La educación pre-primaria el Estado es quien menos inversión realiza. Las pocas escuelas nacionales parvularias que funcionan, están un alto nivel en la ciudad capital y en una mínima parte en los departamentos del interior de la República. En solo tres departamentos se registra una tasa bruta de escolaridad superior al 50%, Guatemala 59%, Sololá 58.9% y Totonicapán 52.7%.



En el resto se encuentra en 40% o menos. El caso extremo lo constituye Jalapa 11.1% y Jutiapa 10%.

El promedio del país es de apenas 32.8%. Al no tener carácter obligatorio, el Estado ha dirigido sus esfuerzos a otros niveles, permitiendo que sea la iniciativa privada, la que absorba mayoritariamente a la población escolar que corresponde a esta enseñanza, además no existe suficiente presupuesto que permita que la educación preprimaria sea completa porque no existen muchos maestros para dicha área del sistema educativo guatemalteco, ni existen suficientes centros educativos que impartan la educación.

En segundo lugar, al permitirse a la iniciativa privada que asuma esta responsabilidad, un fuerte sector de nuestra niñez se queda sin cursar este nivel, por cuanto las cuotas que se cobran no están al alcance de la mayoría de los guatemaltecos.

Esto sienta las bases para una serie de marginaciones, pues mientras un minoritario sector poblacional ha tendido una formación académica, cultural y social completa, las grandes mayorías han recibido una formación desde el principio incompleto y eminentemente deficiente en todos los aspectos.

Los colegios privados realizan una labor positiva en esta etapa, va desde la adaptación de los niños a la escuela, luego pasan por la fase de socialización, con el cultivo de principios cívicos y de urbanidad, terminando con el aprendizaje de la lectura y escritura.

**b) La educación primaria (7-12 años)** La Constitución Política de la República de Guatemala establece la obligatoriedad de la educación primaria dirigida a los niños de 7 a 12 años de edad.

Las tasas de cobertura y de incorporación son las más altas del sistema escolar, pero presenta una gran deficiencia para el estudiante, si se analiza el problema que presenta la educación primaria en Guatemala hay que criticar la estructura y contenidos de los programas educativos en vigencia, pues es en este aspecto donde se observa el atraso y estancamiento en que este nivel se ha venido desarrollando, se siguen enseñando conocimientos que han caído completamente en el terreno de lo obsoleto y sin ningún avance tecnológico.

También se imparten materias que la experiencia de los años han indicado que no tienen un fundamento válido para que continúen en vigencia. Finalmente, los programas educativos tienen un carácter estrictamente teórico. Urge, pues, no solo revisar, sino básicamente cambiar estos programas, actualizarlos, adaptarlos a nuestra realidad a nuestras necesidades.

**c) La educación media, ciclo básico (13-15 años)** La Constitución Política de la República de Guatemala, también fija la obligatoriedad de la educación en el ciclo básico. Su asignación presupuestaria es reducida, lo cual no permite la implementación de varios programas para mejorar su cobertura o calidad. Se aprecia una tasa de escolaridad mucho menor que la del ciclo primario, pues el promedio nacional no llega al 31.2.%.

La deserción es menor a los otros ciclos y se atiende mas a la población masculina (54.6%) que a la femenina (45.4%).

Su finalidad fundamental es la de proporcionar al estudiante con una cultura general, pero ésta es tan general que en la mayoría de las veces el estudiante termina conociendo muy poco, de las diversas materias que se le imparten.

Al respecto se ha señalado la necesidad de cambiar el pensum a manera de concretarse a pocas materias, pero con conocimientos más sólidos, más específicos, evitando con ello la disipación que actualmente se observa, en donde ni se atiende bien una materia, y si se pretende decir que a otras se les concede especial atención.

**d) Ciclo diversificado (16-18 años)** La Constitución Política de la República de Guatemala no obliga a cursar el ciclo diversificado.

En el sector público no se recibe material educativo, ni hay capacitación sistemática para los docentes; los programas vigentes fueron elaborados en 1965, sin haber sido actualizados. Tiene como finalidades la capacitación de los estudiantes para continuar estudios superiores, instruidos en la realidad nacional y dotarlos de conocimientos que les permitan a quienes no continúan en la universidad, incorporarse a la actividad productiva de la nación, como elementos aptos para contribuir a su desarrollo. En la actualidad se ofrecen 142 carreras, con especialización en las áreas de perito, bachillerato, magisterio y secretariado, en los últimos años se han creado carreras con avances tecnológicos en computación, finanzas y mercadotecnia.

Aproximadamente un 90% de los servicios en este ciclo corresponde al sector privado. Este ciclo ha estado orientado a la obtención de un título en magisterio y secretariado-perito y de manera insignificante en las ramas técnicas.

**d) La educación universitaria.** La educación superior se ofrece a los estudiantes que han completado la educación media.

La educación superior puede ser universitaria y no universitaria. La educación no universitaria está a cargo de instituciones estatales y privadas.

La educación universitaria está a cargo de la Universidad de San Carlos de Guatemala desde el 14 de enero de 1986. La Universidad de San Carlos es nacional, autónoma y rectora de la educación universitaria del país, ya que lo regula en el Artículo 82 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Las universidades privadas se consideran instituciones independientes con personalidad jurídica y libertad para crear sus facultades e institutos, desarrollar sus actividades académicas y docentes, así como ejecutar los planes y programas de estudio respectivos de cada área. Existe un Consejo de la Enseñanza Privada Superior, el cual tiene las funciones de velar porque se mantenga el nivel académico en las universidades privadas. Dicho organismo puede autorizar la creación de nuevas instituciones de educación universitaria.

Solo son reconocidos en Guatemala los grados, títulos y diplomas otorgados por las universidades legalmente autorizadas y organizadas para funcionar en el país.



Entre todas las instituciones de educación superior del país hay unanimidad acerca de los requisitos indispensables para graduarse y optar al título universitario correspondiente. Las carreras generalmente tienen un promedio de cinco años, se requiere cerrar un pensum de estudios, aprobado el examen técnico profesional y presentado una tesis de grado. Sin embargo, hay requisitos específicos según el área de estudio.

El sector privado está en la posibilidad de poder financiar mejores edificios, construir mayor número de aulas, equipar en mayor cuantía y calidad sus instalaciones, pagar mejores salarios a su personal docente y mantener en mejor forma la relación alumno-maestro, esto se debe básicamente al cobro de cuotas convencionales por el estudio o educación impartida, cosa que el Estado está imposibilitado de hacer, por el alto número de estudiantes que prefieren la gratuidad que la calidad educativa universitaria.

En resumen, la educación privada si bien es cierto ha ayudado al Estado de Guatemala absorbiendo a un fuerte sector de la población estudiantil, pero muchos colegios que operan en el país lo hacen al margen de lo correcto, pues han hecho de la educación un negocio que no tiene escrúpulos, dándose casos de colegios que venden diplomas, títulos, test, etc., con ello han perjudicado el prestigio y solvencia de la educación privada en general.

Debido al bajo presupuesto destinado para la cartera de educación, se provocan deficiencias al sistema educativo guatemalteco, siendo estos los siguientes: En el nivel pre-primario se podría decir que éste no logra satisfacer las demandas de educación.



Este servicio educativo se encuentra concentrado predominantemente en la capital. En cuanto al nivel primario conviene cuestionar varios aspectos; en primer lugar la eficiencia interna del nivel primario es sumamente baja, y se refleja en un elevado porcentaje de deserción, repitencia, ausentismo y baja promoción, lo que provoca un incremento anual absoluto del número de analfabetos funcionales y una elevación de los costos de funcionamientos. En segundo lugar la proporción de egresados de la escuela primaria, en el área urbana, supera en casi cinco veces la del área rural.

Finalmente, el contenido curricular de la educación primaria sigue siendo poco adecuado para las necesidades del área urbana y rural y para su integración a las actividades productivas de Guatemala, porque no existe una educación primaria acorde a la realidad laboral del país.

En cuanto a la educación media sigue siendo exclusivamente lineal y dirigida a la continuación de estudios superiores y a la consecución de un título. Lo anterior acentúa los desequilibrios entre la producción del sistema educativo y el mercado de trabajo, también el origen socio-económico del estudiante sigue condicionando su ingreso al sistema, su permanencia y su egreso del mismo. Existen profundas desigualdades en la distribución regional de las oportunidades educativas en todos los niveles del sistema, igualmente el sistema educativo no propicia la participación de la comunidad.

Otro problema es el sistema educativo se limita generalmente a transmitir los modelos científico-tecnológicos que provienen de los países avanzados y no fomenta la crítica de estos modelos que en muchos casos no se adapta a la realidad guatemalteca.



Por último, el bajo porcentaje destinado a la educación en el presupuesto nacional es uno de los factores causantes de los problemas de poca cobertura.

### **1.7. Desempeño del sistema educativo, la cobertura y la eficiencia interna**

La educación que imparte el sistema educativo nacional es de baja calidad, tanto en el sector público, así también al sector privado, que solo busca lucrar con la educación sin darse cuenta que es necesario impartir una educación acorde a la realidad nacional.

“Entre las medidas orientadas a incrementar la calidad de la educación han habido acciones de descentralización como la creación de las direcciones departamentales, la instalación de juntas escolares.

También se creó el Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (PRONERE), y las acciones técnico-pedagógicas como el mejoramiento del sistema de supervisión educativo y el fortalecimiento del sistema de selección de maestros.”<sup>7</sup>

Los resultados de pruebas nacionales muestran un bajo conocimiento en matemáticas y lenguaje. El Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (PRONERE) comenzó a aplicar pruebas de rendimiento escolar en una fase piloto a una muestra de estudiantes de tercero y sexto grado de primaria de escuelas privados, públicos, urbanos y rurales. Los resultados con los años revelaron una mejora, en lectura y matemáticas, tanto en el área urbana como en la rural, con predominio de la urbana.

---

<sup>7</sup> [www.mineduc.gob.gt](http://www.mineduc.gob.gt). **Ministerio de Educación**. Guatemala. agosto de 2011.



Los resultados de los exámenes de admisión que las universidades realizan a los egresados del ciclo diversificado también muestran que tanto la educación pública como la privada son de baja calidad. Por ejemplo, en el año 2011 el 75% de los estudiantes que se sometieron a las pruebas de conocimientos básicos para ingresar en la Universidad de San Carlos de Guatemala fracasaron en su primer intento. Al final de las cuatro oportunidades, el 51% de los aspirantes aprobaron las pruebas. Es importante hacer notar que únicamente un instituto público figuró entre los centros educativos que lograron más del 64% de aprobación. Con esto se indica que aún existe una ventaja a favor de las escuelas privadas en este nivel, aunque su rendimiento sigue por debajo de lo esperado.

### **1.8. Cobertura**

Los estudios que analizan la relación entre gasto público, cobertura y calidad destacan la necesidad de tomar en cuenta tanto la oferta de servicios educativos (reflejada en maestros, aulas y materiales educativos) como la demanda de esos servicios.

La importancia de la demanda ya es reconocida como determinante fundamental de la cobertura en numerosos países, y tanto la oferta como la demanda son determinantes de la cobertura (evaluada para países en desarrollo) y de la calidad.

Entre los factores de demanda que determinan la cobertura están el nivel de ingreso de las familias y la educación de los padres, incluyendo la distancia entre el hogar y la escuela, los gastos que conllevan por la asistencia de los niños en la escuela.



Un determinante importante, por el lado de la demanda, son los ingresos que los niños y niñas pobres dejarían de generar al asistir a la escuela por dejar de trabajar, ya que en la mayoría de casos los niños del área rural son el soporte laboral de las familias, ya que generan un poco de dinero. Además, al crecer y volverse potencialmente más productivos en el hogar o fuera de él, el costo de oportunidad de enviar a las niñas o jóvenes a la escuela aumenta para los padres aunado a la cantidad de hijos que tienen que hace imposible enviar a la escuela.

Un análisis transversal de países en desarrollo sugiere que dos terceras partes de la varianza de tasas de primaria completa y casi la mitad de la varianza de tasas brutas de matriculación son explicadas por dos factores de demanda: la alfabetización de adultos y el ingreso por habitante. Esto conduce a identificar acciones que inciden en estos factores, y no sólo los factores que aumentan o mejoran la oferta de los servicios educativos, como fundamentales, también explica por qué aumentar el gasto público en la oferta de educación no necesariamente contribuirá a aumentar la cobertura, y obliga a precisar la forma en que se debe orientar el gasto público para afectar tanto la oferta como la demanda de los servicios de educación.

En Guatemala, un determinante fundamental de la cobertura es el nivel de ingreso y, por consiguiente, de pobreza, de las familias, mientras más pobres sean, menor es el nivel de asistencia escolar de los niños y niñas. El efecto negativo que ejerce la pobreza sobre la asistencia aumenta con el nivel de enseñanza. Una estimación gruesa es que al menos la mitad de los niños que no están inscritos sí tienen acceso a una escuela que podrían atender.

Esto significa que suministrando más o mejores escuelas no se puede resolver más que aproximadamente la mitad del problema de cobertura.

### **1.9. La sobre edad**

El serio problema de sobre-edad resultante del ingreso tardío a la primaria o de la repitencia ha sido destacado recientemente.

Lo ilustra el hecho de que el 19.0% de los alumnos de 15 años todavía estaban en primaria.

El ingreso tardío y el abandono tiende a ser mayor entre indígenas y, especialmente mujeres indígenas, debido al desarrollo intelectual y la falta de alimentación adecuada.

A estos fenómenos debe agregarse la baja tasa neta de finalización de los ciclos escolares. Esta tasa indica el porcentaje de niños que terminan cada nivel en el tiempo establecido (no incluye repitentes). Este indicador permite medir la calidad del sistema escolar por medio de las tasas de retención y aprobación.

Asimismo, permite visualizar el enorme desafío que tiene el sistema escolar, puesto que además de atraer a los niños y jóvenes al sistema escolar también debe realizarse un esfuerzo especial por asegurar que no lo abandonen y avancen dentro del mismo. En el nivel básico, el número es más alto, pero el acceso continua siendo muy limitado para la juventud guatemalteca.

## **1.10. Componentes del sistema educativo**

Presenta las características del recurso humano docente como factor principal del proceso educativo guatemalteco. Además, estudia de manera más específica el desempeño de las modalidades educativas no tradicionales, entendiendo por esta denominación las opciones privadas y programas gubernamentales orientados a poblaciones particulares.

### **1.10.1. Recursos docentes**

La formación de maestros para el nivel preprimario y primario se realiza en el ciclo diversificado del nivel medio. La formación de profesores para la enseñanza medio tiene nivel superior intermedio; se realiza en las universidades del país como carrera de pregrado con alguna especialidad científica humanística y no llenan con la expectativa de calidad que se pretende.

Los “programas de formación incluyen un área psicopedagógica, un área científico-humanística y un periodo de práctica docente. Los docentes de las escuelas normales han insistido reiteradamente en la necesidad de seleccionar a los aspirantes, pero hasta la fecha no se ha efectuado ninguna acción al respecto. En las universidades, los aspirantes a los profesorados de enseñanza medio tampoco someten a pruebas de selección.”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Galo de Lara, C.M.; Fadul, S. **Estudio sobre educación y reforma educativa en Guatemala**. Pág. 75.



En el marco de la reforma educativa se insiste en la necesidad de actualizar y a profesionalizar a los docentes especialmente del nivel primario en servicio activo. Sin embargo, se han realizado solamente acciones esporádicas promovidas por proyectos específicos con financiamiento externo y jamás se ha iniciado un verdadero proceso de capacitación y profesionalización a los docentes que solo tienen la educación media entre sus haberes y nunca han asistido a la Universidad a seguir actualizándose en materia de educación.

La calificación de los docentes para ingresar al servicio es comprobada con el título respectivo en lo que concierne al sector público. En el sector privado no se cumple con este requisito. No hay datos disponibles acerca del tiempo de servicio, calificaciones, etc., de los docentes en servicio, puesto que el Ministerio de Educación no tiene personal ni recursos suficientes para ello.

La carga de trabajo de los docentes en el sector público es de cinco horas diarias; esto le permite trabajar, generalmente en docencia, en el sector privado durante la otra jornada. No hay ninguna prohibición legal para que los docentes trabajen dos o tres jornadas.

La cantidad de maestros egresados de las normales excede con creces la capacidad de absorción del sistema educativo nacional, e incluso puede ser ya superior a las necesidades de personal para alcanzar cobertura universal en educación primaria, aunado a ello la poca especialización con que egresan son factores de la falta de requerimiento laboral.



El exceso de egresados de escuelas normales con deficiencias curriculares implica la necesidad de revisar el modelo de formación inicial de docentes. El Ministerio de Educación, trabaja actualmente en el diseño de un nuevo modelo, acorde a las necesidades del país y ubicado en el ámbito de la educación superior. Las escuelas normales de secundaria pasarían, en el nuevo esquema, a formar bachilleres con orientación pedagógica y varias tendrían que ser reconvertidas para ofrecer otras carreras.

### **1.10.2. Los costos unitarios de la educación pública**

Los factores económicos de la educación son aquellos que se refieren a la producción, distribución y utilización de las riquezas o bienes materiales de la sociedad, las diversas actividades económicas de un país, dan lugar a la división social del trabajo que fundamenta a la distribución de las profesiones.

En la actualidad la educación de las personas exige instituciones especiales como lo son las escuelas técnicas los institutos de capacitación obrera y artesanal y las universidades que exigen inversiones de capital de parte de los estados para la formación de recursos humanos. Indispensables para el desarrollo de las actividades industriales, comerciales, financieras, técnico científicas de la sociedad moderna.

Los recursos económicos para la educación los fija el Estado en su presupuesto de gastos, en el cual determina las cantidades de dinero que se destina a la educación.



El presupuesto que el Estado asigna anualmente para la educación de un pueblo, constituye un claro indicador de la importancia que merece para cada gobierno el desarrollo de la sociedad que administra.

Otro de los mayores problemas que afronta la educación guatemalteca, es la forma en que el Ministerio de Educación emplea su presupuesto nacional, pues sólo para su funcionamiento el ministerio consume más del noventa por ciento de sus gastos, es decir que gran parte del presupuesto es para la burocracia del Estado.

El renglón del funcionamiento se refiere a los sueldos del personal administrativo y docente; así como gastos ordinarios del ministerio, entendiéndose que la materia de construcción de escuelas debe ser uno de los sectores vitales de la infraestructura desarrollista del país, pues los programas de mejoramiento educativo exigen ambientes escolares para su desarrollo y poder brindarle a la población escolar la atención adecuada; así como cumplir con los programas contemplados en los proyectos educativos específicos.

Por otra parte, en lo que se refiere a la edición de textos para la población escolar, el Ministerio de Educación destina una insignificante suma de capital.





## CAPÍTULO II

### **2. Los problemas de educación, contraste del desarrollo humano y la alternativa estratégica de centralización-descentralización**

La modernización educativa que despliega una racionalidad instrumental para conferirle al sistema educativo eficiencia y eficacia, se plantea la reestructuración pedagógica, administrativa y presupuestaria, como medios para superar la crisis fiscal del Estado y para articular nuestra diversidad cultural con el proceso modernizador global.

En ambos sentidos es dable destacar que se evidencia el rol de organizador del Estado acondicionando la sociedad o aprestándola a partir de la adecuación de sus recursos humanos para desenvolverse en el nuevo contexto por un lado, y por otro recreando las condiciones de acumulación de capital a partir de la resolución de uno de los orígenes más pertinaces de la inflación e ingobernabilidad de la economía como es la crisis fiscal.

Las características de una política de descentralización, en este caso la educativa, concretada inicialmente bajo una modalidad residual de gestión, confieren lugar a los argumentos de sus críticos respecto de los riesgos a los que puede exponer a sectores significativos de la población si el Estado no se hace cargo a tiempo de las debidas políticas que compensen los déficits y se constituyen en fundamentos atendibles a la hora de sostener la pregunta acerca del ejercicio, en su dimensión de igualdad de oportunidades para todos, garantizadas por el Estado.



El mandato de “descentralizar la educación fue reforzado en el año 2002, por nuevas leyes. La Ley General de Descentralización preceptúa que se debe transferir poder de decisión, competencias, funciones y recursos para la aplicación de políticas públicas, del Organismo Ejecutivo a otras entidades del Estado, en especial las municipalidades, o a las comunidades organizadas con participación municipal; y señala como primera prioridad la descentralización educativa. El Código Municipal precisa qué se debe descentralizar, al reconocer como competencia propia del municipio, la gestión de la educación pre-primaria, primaria y bilingüe, y de los programas de alfabetización.”<sup>9</sup>

“Pero el desafío mayor es adecuar el marco jurídico para que institucionalice los procesos de cambio con los cuales la reforma educativa se convierta en realidad en las aulas. Las actuales autoridades del MINEDUC tienen plena disposición de atender este desafío. Revisar y reglamentar la Ley de Educación Nacional es la vía para hacerlo.”<sup>10</sup>

## **2.1. Problemas de la educación en Guatemala**

A pesar de haber conseguido avances en la cobertura de la educación, Guatemala se encuentra en una situación comparativamente rezagada en cuanto a la finalización escolar en la primaria, la baja cobertura de la secundaria y el bajo rendimiento educativo. Las disparidades que se observan en los indicadores de cobertura y logro educativo reflejan las grandes brechas interétnicas que existen en Guatemala en cuanto al acceso a la educación.

---

<sup>9</sup> [www.mineduc.gob](http://www.mineduc.gob). Ministerio de educación, mineduc. **El desarrollo de la educación en el siglo XXI.** Guatemala. agosto de 2011.

<sup>10</sup> **Ídem.**



Las tasas de matriculación y finalización en primaria son particularmente bajas en los departamentos de Alta Verapaz y Quiché, dos de los departamentos con mayor proporción de población indígena.

Guatemala tiene los índices más bajos de alfabetismo, tanto juvenil como de adultos, de toda la región según datos comparativos disponibles. La tasa de alfabetismo en jóvenes de 15 a 24 años ascendió en los últimos años.

Los principales obstáculos que impiden entrar, permanecer y avanzar en el sistema educativo, y mejorar la calidad de la enseñanza, no depende solamente de la disponibilidad de escuelas y maestros, o de problemas de oferta, sino también de las condiciones de los hogares que afectan la demanda de servicios y el acceso efectivo a ellos. La pobreza y las consecuencias que esta tiene en las condiciones de vida de los niños y de toda la familia, es el principal condicionante de la accesibilidad de la educación. Las grandes desigualdades que se observan por motivos de género, origen étnico y lugar de residencia muestran que estos factores también constituyen barreras de exclusión que impiden un acceso equitativo a los servicios educativos.

Factores relacionados a la pobreza, como la desnutrición de los niños, inciden no solo en el acceso a la educación sino también en los logros educativos. Las condiciones físicas inadecuadas de la infraestructura escolar, exacerbadas por la falta de recursos, afectan la disponibilidad así como la calidad de los servicios educativos. Entre otros condicionantes clave de la calidad educativa está la limitada experiencia y formación inadecuada de los docentes.

La falta de pertinencia cultural se debe a que el sistema no aborda el conjunto de desventajas que enfrenta la población, y la poca expansión de la educación bilingüe.

Desde la “firma de los Acuerdos de Paz en 1996 se establecieron una serie de compromisos para ampliar la cobertura, sobre todo entre la población pobre, rural, indígena y femenina, así como para descentralizar el sistema educativo con el fin de promover su eficiencia. Sin embargo, a más de una década de los Acuerdos, sigue existiendo una gran brecha entre los compromisos asumidos por el estado a nivel nacional e internacional, y los resultados observados en el país hasta la fecha.”<sup>11</sup>

Entre las tendencias comunes que más han socavado la eficacia de las políticas gubernamentales, está la crónica insuficiencia de los recursos asignados, la focalización arbitraria e inequitativa de recursos y programas, y la ausencia de políticas eficaces para mejora la calidad y pertinencia cultural del cuerpo docente.

### **2.1.1. El analfabetismo como problema nacional**

La alfabetización básica ha sido explicada en los términos de su opuesto, el analfabetismo, por la organización para la educación, la ciencia y la cultura de las naciones unidas (UNESCO), organismo que define a una persona analfabeta como aquella que está incapacitada para leer y escribir una breve frase sobre su vida cotidiana.

---

<sup>11</sup> [www.cesr.org](http://www.cesr.org). **El Derecho a la educación en Guatemala, hallazgos y conclusiones preliminares del informe: Derechos o privilegios?: El derecho a la salud y a la educación en Guatemala, un momento decisivo.** Guatemala. octubre de 2011



La alfabetización es la capacidad de cualquier persona para leer y escribir con cierto nivel de habilidad; se define con mayor precisión como una capacidad técnica para descodificar signos escritos o impresos, símbolos o letras combinados en palabras.

El analfabetismo y la sub-educación, son problemas muy graves en muchos países en desarrollo, pero Guatemala tiene problemas especialmente graves. En toda América latina, solo Haití está en una condición peor con respecto al nivel de analfabetismo. Otra gran cantidad de guatemaltecos no tiene suficiente educación para pensar críticamente u obtener empleo que pague más que un salario mínimo. La situación del analfabetismo en Guatemala responde a la existencia de graves problemas manifestados en el bajo nivel de sus habitantes.

El analfabetismo es uno de los problemas, cuyas causas se analizan como efecto de determinadas condiciones económicas, políticas, sociales y culturales vigentes en nuestra sociedad.

Deficiente oferta de servicios educativos a la población de edad escolar, elevados índices de repitencia y deserción escolar, la baja productividad de los campesinos guatemaltecos y el uso de tecnologías inadecuadas, dan origen a una simple economía de subsistencia. La limitada capacidad del analfabeto para comprender los problemas nacionales, su reducida participación en la vida política, lo margina de toda toma de decisiones para mejorar su propia vida. Finalmente, la frustrante incapacidad que tiene de comunicarse libremente con la cultura dominante, le cierra toda oportunidad de crecer económica, cultural y socialmente.

El analfabetismo tiene sus efectos sobre sus mismas causas, convirtiéndose con ello en un círculo vicioso. La distribución de los niños y jóvenes con acceso al sistema escolar es muy variable en Guatemala por áreas urbana y rural, pero principalmente por condición étnica y situación de género, observándose en los jóvenes indígenas, y más aún en las jóvenes indígenas mayores tasas de inasistencia a la escuela y mayores porcentajes de analfabetismo. A ello hay que agregar que los contenidos de la educación escolar se contradicen con la cultura de los pueblos indígenas, lo que influye en una mayor tasa de deserción y en mayores insuficiencias en cuanto a la calidad de la instrucción y de la educación recibida por los niños y jóvenes indígenas.

Los datos sobre grados aprobados por nivel educativo y analfabetismo nos muestran claramente las grandes diferencias entre la juventud urbana y rural, y entre éstas y la juventud indígena. Así por ejemplo, en la educación primaria la juventud indígena rural es la única que tiene acceso; sin embargo, la cobertura para los jóvenes de 15 a 19 años sólo alcanza el 47%, un 13% por debajo para el mismo grupo de edad, con respecto al resto de la población rural, la cual es en su mayoría ladina; en los grupos de 20 a 29 años la situación es mucho más dramática, pues casi sólo uno de cada cuatro jóvenes tiene acceso a algún grado de educación primaria.

En Guatemala se considera analfabeto a la persona mayor de 15 años que no ha aprendido a leer y escribir en español. Según el Diccionario de la Lengua española analfabeto es: “Quien no sabe leer ni escribir.”<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. Pág. 25.



Dado los altos niveles de analfabetismo se creó en 1991 el Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA) encargado de cumplir con la Ley de Alfabetismo. CONALFA ha logrado incrementar la participación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en esta empresa. CONALFA cubre varios departamentos y atiende población monolingüe de habla indígena y monolingüe de habla castellana y bilingüe. Se da atención intensiva a aquellos departamentos en que el analfabetismo supera el 50%. Su objetivo derivado de los Acuerdos de Paz, es reducir el analfabetismo.

### **2.1.2. Aspectos socioeconómicos que contribuyen a la baja asistencia y permanencia de los alumnos**

Algunos de los problemas de acceso y permanencia en el sistema educativo se remontan a la entrada tardía al mismo, la exclusión de los niños debido al trabajo infantil y todo esto debido a la extrema pobreza, la exclusión de las niñas, sobre todo las niñas del área rural y el bajo presupuesto otorgado a la educación por el Estado, que hace que los centros escolares no cuenten con los recursos y personal docente necesarios para un nivel de educación satisfactorio.

### **2.1.3. Trabajo infantil**

La libertad de trabajar es un derecho social y una obligación del Estado garantizarle a sus habitantes dicho derecho, sin embargo, un niño no está en la obligatoriedad de hacerlo, a pesar de esto, el trabajo infantil aumenta cada día en Guatemala.

Sin embargo, si se toma en cuenta la fuerte subestimación del trabajo infantil, que por diversas causas se refleja tanto en los censos como en las encuestas de hogares, podría afirmarse que existen en el país no menos de 500 mil niños y niñas trabajadores, lo cual no es un fenómeno nuevo en la historia económica guatemalteca, porque la participación de la niñez en las actividades laborales ha sido una constante entre las familias de las comunidades campesinas, indígenas y ladinas.

Pero nunca como en la actualidad su presencia había sido tan notoria y en tantas actividades, así como tan dramática y tan imprescindible para la supervivencia familiar.

La existencia de niños, niñas y adolescentes trabajadores responde a una aguda crisis económica y a la no equitativa distribución de la riqueza. El trabajo de los menores es una violación de las normas laborales, las leyes y los derechos, motivado en parte por los padres de familia, los empleadores y los mismos funcionarios públicos. El sexo masculino predomina en la mayoría de las áreas, a excepción del comercio, los servicios comunales, personales y sociales. La OIT (Organización Internacional del Trabajo) considera que los niños y adolescentes no deben trabajar para subsistir; asimismo, es contraria a que ese trabajo sirva a la acumulación de capital. Se ha preocupado, en consecuencia, desde su fundación en establecer una normativa internacional en promover unas políticas nacionales con tales propósitos, a través de los convenios internacionales en su mayoría ratificados por Guatemala.

La primera conferencia internacional en 1919 adoptó el primero de los convenios internacionales sobre la edad mínima de admisión al empleo que ha promulgado hasta el momento.

#### **2.1.4. La pobreza**

El principal determinante de la falta de accesibilidad de la educación en Guatemala es la pobreza. Si bien el derecho a la educación primaria es un derecho garantizado en la Constitución Política de la República de Guatemala, la educación solo es gratuita en el sentido de que no existe un cobro formal.

En la práctica, sin embargo, los costos asociados con ir a la escuela son el principal motivo por el cual los niños no se matriculan o la abandonan, haciendo que la educación no llegue a todos ellos. Como muestran varios estudios realizados en Guatemala, así como otros estudios a nivel internacional, la pobreza y las consecuencias que ésta tiene en las condiciones de vida de las familias condicionan fuertemente la probabilidad de que los niños se inscriban y permanezcan en el sistema escolar, así como su capacidad de aprendizaje.

Los resultados de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2011 ENCONVI indican que mientras más pobres sean las familias, menor será el nivel de asistencia escolar de los niños y niñas.

Tres de cada cuatro niños en edad escolar que no están dentro del sistema son pobres, los costos directos de asistir a la escuela, tales como el gasto en uniformes, libros, materiales escolares y transporte, con frecuencia son prohibitivos para los pobres, sobre todo para las familias con varios niños en edad escolar, como es el caso de muchas familias guatemaltecas.

Para un trabajador agrícola que cobra un salario mínimo y tiene dos hijos en edad primaria esto podría significar el sueldo de un mes.

La pobreza es la principal causa del trabajo de los menores de edad y presiona a las familias, si las madres pudieran elegir, no pondrían a trabajar a sus hijos; más bien preferirían que estuvieran en la escuela. Pero siempre “es la pobreza quien lo impide, los padres son a menudo alcohólicos o sus sueldos son muy bajos. Aún cuando toda la familia trabaja, el total de su ingreso es insuficiente. Cuando la familia es muy pobre, no existe tiempo para un desarrollo de los menores. No hay tiempo para que los niños lo inviertan en algo que no sea el mantenimiento de la familia: si tienes 3 años te ocuparas de tu hermano menor. Si tienes 4 años saldrás a trabajar. Existe toda una lógica perversa del negocio que atrapa al menor, cuando realmente el niño sólo debería tener como trabajo los deberes de la escuela.”<sup>13</sup>

### **2.1.5. Educación de las mujeres**

El nivel de educación de las mujeres históricamente ha sido inferior a la de los hombres, siendo esta diferencia incluso mayor para las mujeres y es impactante en las niñas y en las adolescentes indígenas esta falta de educación y capacitación formal impacta su desarrollo individual y social. Las niñas indígenas se encuentran triplemente excluidas;

**a) Primero**, el hecho de que viven en áreas puramente rurales dificulta su acceso a la escuela.

---

<sup>13</sup> Charles Vidal. **La pobreza presiona a las familias**. Pág. 45

**b) Segundo,** el sistema educativo desconoce el valor de su cultura y la necesidad de preservar su visión del mundo y su cultura.

**c) Tercero,** por ser mujer se le pone más impedimentos a la hora de permanecer en el sistema educativo ya que los trabajos domésticos y tareas atribuidas a las mujeres son aún considerados una prioridad para las mujeres y especial para la mujer indígena.

Para afrontar esta situación se creó en 1991 la Asociación Eduquemos a la Niña. Esta campaña contó inicialmente con el apoyo del sector privado y finalmente en 1995 con la ayuda del Ministerio de Educación. De esta forma se pretende superar el problema sociocultural que impide a las niñas permanecer en sus estudios. Los programas bilingües también contribuyeron a una participación relativamente alta por parte de la mujer indígena. Sin embargo en los programas de adultos, las demandas impuestas a las mujeres en el hogar hacen que su participación a estos programas sea muy baja.

#### **2.1.6. Bajo presupuesto invertido en la educación**

La prioridad que el Estado otorga a sus diferentes entidades puede medirse a través del porcentaje de la asignación presupuestaria que representa del PIB (Producto Interno Bruto). Guatemala junto con Haití, el Salvador y Brasil, es de los países Latinoamericanos que menor porcentaje del presupuesto gubernamental asignan a la educación.

A la baja inversión en educación hay que añadir la escasez de libros y otros recursos necesarios para el aprendizaje y la escasa preparación de personal docentes.

La inversión en educación es uno de los componentes importantes en la reducción de la pobreza, dado a que se relacionan con las oportunidades de empleo, el ingreso económico y la reducción de la pobreza. Por lo que se debe dar énfasis al incremento de la tasa educacional y mejorar la calidad educativa propósitos establecidos en los Acuerdos de Paz, firmados en Guatemala.

Es importante el fortalecimiento y expansión de la educación intercultural bilingüe; el analfabetismo, con la finalidad de ampliar y fortalecer los programas de alfabetización y post alfabetización mediante alianzas entre el gobierno y la sociedad.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 71, establece: **“Derecho a la educación.** Se garantiza la libertad de enseñanza y de criterio docente. Es obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna. Se declara de utilidad y necesidad públicas la fundación y mantenimiento de centros educativos culturales y museos.”

La Educación en Guatemala se fundamenta en el principio fundamental la cual consiste en que es un derecho inherente a la persona humana y una obligación del Estado.

Los habitantes de Guatemala tienen todo el derecho de recibir una educación, no importando a qué cultura pertenece, ni importando su vestuario, religión, idioma materno. El Estado de Guatemala tiene como obligación primordial cubrir los gastos necesarios en cuanto al funcionamiento de la educación nacional, porque es un derecho de sus habitantes, regulado constitucionalmente.



La persona tiene toda la libertad de elegir qué tipo de educación quiere recibir y que esto le llevará como una persona digna. Tener al educando como centro y sujeto de proceso educativo. La persona que se educa contribuye en el desarrollo de la sociedad solucionando los problemas que se acontece en diferentes contextos.

La educación está orientada al desarrollo y perfeccionamiento integral del ser humano a través de un proceso permanente, gradual y progresivo. La educación en Guatemala es muy necesaria, porque a través de ella se adquiere un buen desarrollo humano que orienta la participación de la persona en distintas clases de sociedades, y además el perfeccionamiento íntegra de la persona con capacidades para superar y solucionar las necesidades personales. Una de las principales necesidades del desarrollo de las sociedades es la educación, porque si nos damos cuenta que si no hay educación, la gente no puede superarse, ni desarrollarse en la sociedad. Es muy importante la educación en la sociedad guatemalteca, porque a través de ella se logra un país democrático en el cual sus habitantes son más partícipes del cambio y desarrollo de ellos mismos.

## **2.2. Desarrollo humano**

A lo largo de la historia y en las diferentes regiones y países del mundo, la educación ha constituido y sigue siendo un factor importante para el progreso económico y social. La capacidad de transmitir de generación en generación, el conocimiento, la cultura y las técnicas acumuladas por la humanidad en las áreas más diversas del saber, lo mismo que socializar los valores y tradiciones, son funciones designadas a la escuela.

Durante los últimos años se ha tejido un amplio consenso internacional acerca de la importancia que tiene la educación para el desarrollo humano.

Se reconoce que la educación contribuye al desarrollo de las potencialidades de las personas; forma al ser humano para realizar una actividad productiva, para participar activa y constantemente en el mejoramiento de su entorno familiar, comunitario y social, convivir en armonía con otras personas, incrementar la propensión a una vida sana, reduciendo la mortalidad y aumentando la esperanza y la calidad de vida.

### **2. 2.1. Relación entre educación y pobreza**

Entre la educación y la pobreza existe una relación estrecha. La población pobre cuenta con una escolaridad por debajo del umbral que se necesita para la debida adquisición de las destrezas y habilidades cognitivas básicas y fundamentales.

Debido a la estrecha relación existente en lo que respecta a la educación y la productividad, el mejoramiento de la educación en calidad y en cobertura para toda Guatemala, reduce significativamente la pobreza y contribuye al crecimiento económico.

El índice de la pobreza refleja la distribución del progreso y mide el retraso de privaciones que aún existen, las variables utilizadas son el porcentaje de adultos analfabetas y la privación del aprovisionamiento económico general público y privado reflejado en el porcentaje de la población sin acceso a servicios de salud y agua potable y el porcentaje de niños menores de 5 años con peso insuficiente.

La perspectiva del desarrollo humano constituye una alternativa al punto de vista del desarrollo vinculado exclusivamente con el crecimiento económico y el mayor consumo no constituyen fines en si mismo sino un medio para lograr el desarrollo humano.

Actualmente a consecuencia de la pobreza que vive una gran mayoría de familias guatemaltecas, en especial las que radican en el área rural de la República, se presenta una serie de problemas que afectan directamente a la población estudiantil de escasos recursos y principalmente a la población de los institutos nacionales y por cooperativas, perjudicando así a la educación en general y a su vez a la sociedad misma.

Muchos de estos factores que causa la crisis económica dentro de la sociedad y la educación en general son entre otros, el bajo rendimiento escolar, la desintegración familiar, la baja calidad de vida, alimentación inadecuada, vivienda precaria, grupo familiar numeroso, largas distancias para estudiar los básicos, diversificado y la universidad, la insatisfacción de necesidades básicas como la recreación y otras, la drogadicción, alcoholismo y vagancia.

Todo esto viene a empeorar la situación de los estudiantes en la escolaridad, dado a que el acceso a la información por medio de libros, la radio, la televisión, el internet y los periódicos que son necesarios para adquirir conocimientos e información actualizada no les es posible, porque nos damos cuenta de que la ausencia de estos se halla en el centro de la economía, lo cual produce un bajo rendimiento escolar al no contar con esta ayuda.

Igual importancia revisten en la vida de una comunidad muchos bienes y servicios colectivos suministrados como seguridad social, atención de salud, educación, transporte, así que el criterio de desarrollo humano va todavía más allá, incluyendo el consumo que se haya fuera de la economía.

El bajo rendimiento escolar se entiende que es: “la suma de transformaciones que se operan en el pensamiento, en el lenguaje y en las actitudes del comportamiento en relación con las situaciones y problemas de la materia que se enseña.”<sup>14</sup>

### **2.2.2. La falta de educación castiga con mayor rigor a los pobres**

La educación se ejerce sobre el individuo directamente ya que trata de desarrollar o facilitar el desarrollo o la formación de su vida personal. Se dice que la educación prepara para la vida la realidad permanente y universal de la educación, nos hace presumir que esta es una función necesaria para la vida humana, algo que no se puede hacer o dejar de hacer sino que debe cumplirse.

Se sabe que para vivir adecuadamente necesitamos de alimentación, vivienda vestuario y otras necesidades básicas que solamente lo lograremos a través del esfuerzo y la educación, para poder contar con medios económicos que nos permitan obtener todo lo necesario. En Guatemala, cuatro de cada diez habitantes de la República de Guatemala son pobres, proporción que aumenta a cinco de cada diez en el área rural.

---

<sup>14</sup> Universidad de San Carlos, Facultad de Humanidades. **La situación socioeconómica, como determinante en el rendimiento escolar.** Pág. 78.

La falta o deficiencia educativa en nuestro país es un problema latente y que lesiona gravemente a la sociedad guatemalteca. Mientras que la pobreza, constituye una causal de deficiencia educativa.

La relación de causalidad se puede ilustrar con claridad en el trabajo infantil, debido a que la pobreza obliga a las familias guatemaltecas a que sus niños y niñas tengan que laborar para ayudar con el soporte económico de la familia, privándoles con ello su debido derecho a la educación, como consecuencia no se encuentra preparado académicamente para adentrarse al mundo laboral.

### **2.3. Alternativa estratégica de centralización-descentralización**

En algunas organizaciones, los altos mandos toman todas las decisiones. Los administradores de niveles más bajos se limitan a cumplir las direcciones de la alta dirección. En el otro extremo están las organizaciones donde las decisiones tomadas se llevan hacia abajo a los administradores que están más cerca de la acción. Las primeras organizaciones están sumamente centralizadas; las segundas, descentralizadas.

El término **centralismo** se refiere al grado en que la toma de decisiones se concentra en un solo punto de la organización. El concepto sólo incluye la autoridad formal; es decir, los derechos inherentes a la posición de alguien. Si la alta dirección toma las decisiones claves de la organización con poca o ninguna aportación del personal de niveles bajos, entonces **la organización es centralizada**.



En una **organización descentralizada** se pueden tomar medidas más rápidas para resolver problemas, son más las personas que realizan aportaciones para las decisiones y es menos probable que los empleados se sientan ajenos a quienes toman las decisiones que afectan su vida laboral.

De conformidad con lo que expresa el Decreto Número. 12-91 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Educación Nacional, en el Título II, Sistema Educativo Nacional, Capítulo I, Definición, Características, Estructura, Integración y Función del Sistema, dice el Artículo 4 **“Características.** Deberá ser un sistema participativo, regionalizado, descentralizado y desconcentrado.”

### **Direcciones Departamentales de Educación**

Dentro de los aspectos normativos generales que rigen el Sistema Educativo Nacional, en el cual se incluyen dentro de la organización del Ministerio de Educación a las Direcciones Departamentales de Educación, corresponde concretar la visión, misión, los objetivos, funciones, estructura orgánica y atribuciones de las unidades administrativas de dichas direcciones.

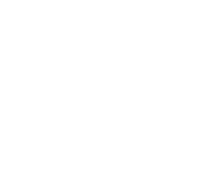
Dentro de las políticas y estrategias educativas trazadas por el Mineduc, se encuentra la modernización institucional, para lo cual se ha oficializado un organigrama funcional general para las Direcciones Departamentales de Educación de todo el país, con el propósito de descentralizar y brindar una mejor atención a quienes requieren de sus servicios como también conocer las necesidades educativas y darle una solución.



Con el objetivo de viabilizar la adecuada prestación de los servicios educativos a partir del proceso de planificación, ejecución y administración de las acciones educativas, basadas en las necesidades e intereses de la población, una de las acciones prioritarias dentro de las políticas de Gobierno y las estrategias del Ministerio de Educación, es la efectiva desconcentración y descentralización del Sistema Educativo Nacional.

Para dar cumplimiento a dichas políticas y estrategias, y de acuerdo a lo establecido en el Artículo 76 de la Constitución Política de la República de Guatemala, así como la congruencia con las políticas de educación y los requerimientos aprobados por los Acuerdos de Paz, el Ministerio de Educación creó las Direcciones Departamentales de Educación por medio del Acuerdo Gubernativo No. 165-96.

Las Direcciones Departamentales de Educación, tienen como función la **desconcentración y descentralización del sistema educativo** con la finalidad de superar la problemática administrativa del Ministerio de Educación, así como sus deficiencias en cuanto a la gestación de los servicios educativos a nivel local, producto de la diversidad sociocultural y lingüística del país.





## CAPÍTULO III

### **3. Aspectos Educativos y legales enfocados en los acuerdos de paz, firmados por el Estado de Guatemala**

Los acuerdos de paz se refieren a las negociaciones entre el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca para darle fin al conflicto armado interno que duró 36 años de lucha. Los documentos plantean que estos Acuerdos “expresan consensos de carácter nacional, han sido avalados por los diferentes sectores representados en la Asamblea de la Sociedad Civil y fuera de ella. Su cumplimiento progresivo debe satisfacer las legítimas aspiraciones de los guatemaltecos y, a la vez, unir los esfuerzos de todos en aras de esos objetivos comunes.”<sup>15</sup>

Los Acuerdos de Paz, que tienen compromisos en materia educativa “son el conjunto de instrumentos de carácter nacional, como política de Estado que fueron suscritos y firmados por el Gobierno, la URNG, la Organización de las Naciones Unidas y el Ejército; avalados por los diferentes sectores representados en la Asamblea de la Sociedad Civil y fuera de ella. El cumplimiento progresivo pretende satisfacer aspiraciones de los guatemaltecos en aras de objetivos comunes.”<sup>16</sup> Según el informe de la Misión de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA) a finales del año 2001. (ONU 2001:424) “La firma de los acuerdos de paz fue un proceso largo que duró seis años para que esto fuera realidad.

---

<sup>15</sup> Fundación Ebert Stiftung Friedrich “Acuerdos de Paz” Gobierno de la República de Guatemala URNG material de estudio y trabajo, Pág. 296.

<sup>16</sup> *Ibíd.* Pág. 297.

Durante este proceso ambas partes sentaron las bases sólidas para la búsqueda de alternativas de solución de la pobreza y pobreza extrema que afronta actualmente el país. Asimismo plantearon propuestas de participación ciudadana en todo el ámbito nacional para propiciar la democracia en Guatemala.

Los acuerdos de paz despertaron grandes desafíos a la población en general ya que la guerra cada día estaba cobrando más vidas. Con la firma de los acuerdos se dio fin a la lucha interna. Lamentablemente hoy en día estos acuerdos han quedado únicamente plasmados en un documento, pues el cumplimiento y avance ha sido muy lento. Los acuerdos reconocen las carencias en educación que tiene Guatemala, y son obstáculos para el desarrollo y la evolución de la calidad de vida de los habitantes de este país.

El informe Guatemala Memoria del Silencio de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico resalta que "la pobreza ha sido una constante en la sociedad guatemalteca, derivado tanto de la distribución desigual de la riqueza económica, en particular de la tierra, como del muy limitado acceso a la educación."<sup>17</sup>

Con la firma del Acuerdo de Paz se llegó al final de la negociación política de la paz y con ello se inició el proceso de solución de la confrontación interna a través de los acuerdos de paz que "conformaron el pacto social y político más integral de nuestro pasado reciente y dieron como resultado la estructuración de una agenda nacional, orientada a la superación de la crisis social, política, económica, étnica y cultural.

---

<sup>17</sup> [www.mineduc.gob.gt](http://www.mineduc.gob.gt). Ministerio de Educación. Mineduc. **El desarrollo de la educación en el siglo XXI. Guatemala.** agosto de 2011

Los Acuerdos de Paz no apuntaron, ciertamente a la solución de todos los problemas nacionales, pero, contribuyeron a crear un proyecto de Nación y de Estado, que mediante un proceso de diálogo y concertación debería concretarse paulatinamente.”<sup>18</sup>

El Acuerdo de Paz firme y duradera, sintetiza el contenido esencial del conjunto de acuerdos y entre otros conceptos subraya los siguientes:

a) La paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico participativo orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población guatemalteco, requiere de justicia social como pilares de la unidad y solidaridad nacional y de crecimiento económico con sostenibilidad, como condición para atender las demandas sociales de la población guatemalteca.

b) Corresponde al Estado de Guatemala fortalecerse como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y proveedor de servicios básicos, como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos. Para ello, el Estado de Guatemala requiere elevar la recaudación tributaria y priorizar el gasto público hacia la inversión social y especialmente en la creación de programas educativos que llegue a la mayoría de la niñez.

c) En la búsqueda del crecimiento, la política económica debe orientarse a impedir que se produzcan procesos de exclusión socioeconómica, como el desempleo y el empobrecimiento.

---

<sup>18</sup> Zamora, Rubén. **A 5 años de la firma de la paz en Guatemala. Un balance crítico.** Pág. 30.

**d) El Estado, los sectores organizados de la sociedad deben aunar esfuerzos para la solución de la problemática agraria y el desarrollo rural, fundamentales para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, las iniquidades y la debilidad de las instituciones.**

Los conceptos, contenidos y considerandos de los acuerdos de paz respectivos, evidencian la comprensión de que la paz firme y duradera es el producto de una situación de conjunto y que depende del cambio de cada uno de los guatemaltecos.

“El proceso de paz constituye un gran esfuerzo nacional en el cual la voluntad política y la participación de los distintos organismos del Estado es insoslayable e insustituible y la participación de los diferentes sectores de la sociedad es indispensable. Esta participación conjunta de Estado y sociedad se estructura de forma organizada en la institucionalidad de la paz y constituye el mecanismo para la discusión, concertación e implementación de los Acuerdos de Paz.”<sup>19</sup>

### **3.1. Aspectos educativos**

En Guatemala los sectores convergen en la importancia de la educación como vía de desarrollo, sin embargo; la poca inversión en las áreas rurales muestra lo contrario, de hecho la educación pública va en línea directa a disminuirse considerablemente, además de un creciente deterioro de la calidad educativa, poca cobertura.

---

<sup>19</sup> Comisión de Acompañamiento del cumplimiento de los Acuerdos de Paz. **Cronograma 2000-2004.** Pág. 125.



Las metas del milenio en lo referente a la educación establecen que “liberarse de la ignorancia y tener condiciones para realizar plenamente el potencial cognoscitivo es fundamental para alcanzar el desarrollo humano pues ello permite llenar de significado la vida; da además la posibilidad de que la personas contribuyan más efectivamente al crecimiento económico, la competitividad nacional.”<sup>20</sup>

Guatemala, ha iniciado su proceso de Reforma Educativa. Desde la firma de los Acuerdos de Paz, en diciembre de 1996, se ha iniciado dicho proceso, basado fundamentalmente en los Acuerdos de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

En 1997, parte el proceso con la instalación de la Comisión Paritaria de Reforma Educativa, conformada por cinco representantes del gobierno y cinco representantes de los pueblos indígenas, cuyo fruto de trabajo es conocido en el año 1998, con el documento diseño de reforma educativa, en el cual se plasman los intereses de los pueblos indígenas fundamentados en los mencionados Acuerdos de Paz.

En 1997 se instala la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, legalmente, establecido en su Acuerdo de Creación, tiene como objetivo “elaborar y realizar la reforma educativa a cargo del Ministerio de Educación”. Integrada por 21 instituciones en la actualidad, esta Comisión intenta darle vida a las propuestas del Diseño de Reforma Educativa, así como también darle vida a los acuerdos de la Sociedad Civil establecidos en el documento Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa.

---

<sup>20</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Metas del milenio para Guatemala.** Pág. 78.



Dentro de las instituciones miembros de la comisión consultiva, así como de otras instituciones que no forman parte de ella tales como la Comisión de Educación del Congreso de la República de Guatemala, ha surgido la idea de que para llevar a cabo la Reforma Educativa como la plantean ambos documentos mencionados anteriormente, es necesario eliminar algunas leyes y modificar otras, argumentando que las mismas interfieren con el proceso, ya porque son muy antiguas o porque presentan inconstitucionalidades, argumentos que son debatidos por otras instituciones que indican que algunas leyes son fundamentales tal y como están o con algunas modificaciones, o bien que lo que hace falta es darle vida a lo que dichas leyes establecen porque hasta hoy no han sido puestas en práctica. Dos de las leyes fundamentales para el desarrollo y aplicación de la Reforma Educativa son los decretos Número. 1485, Ley de dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional y Número 12-91, Ley de Educación Nacional, ambos del Congreso de la República de Guatemala, ya que promueven la dignificación del magisterio nacional.

Es innegable que dichas leyes tienen mucho que ver con la reforma educativa porque el primero establece cuestiones relacionadas con los docentes y sus relaciones con el MINEDUC y la otra establece los lineamientos generales para el accionar del mismo ministerio y la comunidad educativa, ambos aspectos de primordial importancia. Por ello, se intenta en la presente propuesta analizar una de las mencionadas leyes, intentando evidenciar qué de ella debe mantenerse vigente y qué y cómo debe modificarse algunos de los Artículos para ponerlas en consonancia con las leyes emitidas y con los fines y objetivos de la Reforma Educativa establecida en los Acuerdos de Paz.



### 3.2. Aspectos legales

Guatemala necesita, de una Constitución Política que asegure que el gobierno cumpla con sus fines. “La constitución debe ser la garantía escrita de que los gobernantes no ejercerán sobre la población su ilimitada y arbitraria voluntad.”<sup>21</sup> Es importante entonces afirmar que la Constitución, es el medio idóneo para plasmar, los principios en los cuales se va a fundar un verdadero Estado de Derecho.

En materia educativa, la Constitución Política de la Republica de Guatemala, regula en la sección cuarta y en los Artículos que van del 71 hasta el 81 inclusive, un rápido análisis del Artículo 71 constitucional, evidencia con claridad que lo establecido representa una situación de vigencia pero no de positivismo jurídico. El derecho a la educación gratuita y universal de todos los habitantes, establecido como obligación del Estado, representa uno de los sueños fallidos de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Ninguno de los Artículos constitucionales relacionados con la educación, se cumple a cabalidad. Y menos los artículos relacionados con las poblaciones indígenas como el Artículo 76 que exige una enseñanza bilingüe para las personas indígenas. Además manda a convertir al sistema educativo, en un sistema descentralizado y regionalizado. Los artículos referidos a la educación, en principio son suficientes para el desarrollo educativo, sin embargo su escaso cumplimiento, convierten a la Constitución en un inalcanzable sueño.

---

<sup>21</sup> Bernard H. Siergan. **Reforma constitucional**. Pág. 5

“En 1986 los gobiernos centroamericanos, se comprometen a impulsar un auténtico proceso democrático, pluralista, y participativo. Que implique la promoción de la justicia social, el respeto a los derechos humanos, la soberanía, la integridad territorial de los Estados y el derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas, su modelo económico, político y social.”<sup>22</sup>

Con ello, se da inicio a una serie de buenos deseos, que incluyen la exhortación al cese de hostilidades de la guerra civil interna, la promoción de elecciones libres y democráticas, el fin de la ayuda a las fuerzas irregulares, el no uso del territorio para agredir a otros estados y la negociación en materia de seguridad, verificación y control de armamento.

Además, se dejó marcada la importancia y el tratamiento especial de los refugiados y desplazados de la guerra, la garantía de una verificación internacional y la firma de por lo menos, un calendario para la ejecución de los compromisos.

El 11 de septiembre de 1987, mediante acuerdo gubernativo, se crea la Comisión Nacional de Reconciliación dirigida por el vicepresidente de aquella época, Roberto Carpio Nicolle, un titular de la iglesia católica, un titular de los partidos de oposición y por un ciudadano notable. Hasta aquí los esfuerzos por lograr la paz en Guatemala, tienen una característica común: Todos los actores, están enmarcados dentro del sistema de la legalidad que rige el país.

---

<sup>22</sup> Fundación casa de la reconciliación. **Acuerdo de Esquipulas II. Cronología de los acuerdos firmados en la negociación de la paz en Guatemala.** Pág. 46.



“El 30 de marzo de 1990, se firma el acuerdo básico para la búsqueda de la paz por medios políticos.”<sup>23</sup> Interviene la organización de la insurgencia reconocida legalmente dentro de los términos del derecho internacional. A partir de este momento, todos los acuerdos firmados, 20 en total, fueron nada más y sobre todo acuerdos políticos.

A pesar de ser simplemente acuerdos políticos, este proceso ha generado una especie de esperanza, para la realización de cambios de tipo estructural dentro del sistema político. Este es un reconocimiento nacional, que no cabe duda, ha significado la finalización de la guerra a partir de los acuerdos firmados en diciembre de 1996.

De 1996 a la fecha, los acuerdos de paz, han constituido temas importantes de discusión en foros regionales, nacionales e internacionales. Se instaló una misión verificadora por parte de las Naciones Unidas, se crearon programas de reinserción de los desmovilizados, programa de rehabilitación a los damnificados por la guerra, nuevas instituciones de apoyo a la población afectada por el conflicto armado y las denominadas comisiones paritarias, entre ellas, la de reforma educativa. En Guatemala existen muchas leyes, acuerdos, reglamentos, circulares, etc., que norman el quehacer educativo, pero muchas de ellas fueron elaboradas y aprobadas desde hace muchos años, razón por lo cual ya no se ajustan a las demandas nacionales con la firma de los Acuerdos de Paz y la Reforma Educativa, ni a las demandas internacionales con los nuevos postulados de la UNESCO para la educación o para la misma globalización que, aunque rechazada, nos hace estar insertos en ella.

---

<sup>23</sup> Universidad Rafael Landívar, **Acuerdo básico para la búsqueda de la paz por medios políticos.** Pág. 32.



De ahí la necesidad de actualizar dichas leyes, Acuerdos y reglamentos existentes, respaldando aquello que aún tiene validez pero también modificando aquello que sea necesario.

### **3.2.1. Diversidad cultural y educación**

La **diversidad cultural** refleja la multiplicidad e interacción de las culturas que coexisten en el mundo y que, por ende, forman parte del patrimonio común de la humanidad. Implica, por un lado, la preservación y promoción de culturas existentes y, por otro, la apertura a otras culturas.

La Educación, Equidad y Diversidad Cultural son procesos inherentes al desarrollo social, y por ende al desarrollo humano, es así que se pueden abordar y elaborar proyectos de acción desde la perspectiva siguiente:

- a) Fortalecimiento de la interculturalidad.
- b) Integración de la comunidad en el proceso educativo.
- c) Alfabetización como herramienta para el desarrollo social.
- d) Desarrollo social y medio ambiente.
- e) Fortalecimiento de la diversidad cultural.
- f) Unidad en la diversidad.
- g) Equidad educativa con calidad.
- h) Las bibliotecas escolares y su incidencia en la calidad educativa.
- i) Acceso a la tecnología e informática como equidad educativa.
- j) Desarrollo social y salud preventiva.

- k) Acceso a la educación como premisa del desarrollo social.
- l) Modelos novedosos de sostenibilidad familiar.
- m) Material didáctico y calidad educativa.
- n) Fortalecimiento de la multiculturalidad y la Interculturalidad.
- o) La infraestructura educativa y la calidad en la educación.

En las sociedades cada vez más diversificadas, resulta indispensable garantizar una interacción armoniosa y una voluntad de convivir de personas y grupos con identidades culturales a un tiempo plural, variado y dinámico. Las políticas que favorecen la inclusión y la participación de todos los ciudadanos garantizan la cohesión social, la vitalidad de la sociedad civil y la paz.

Definido de esta manera, el pluralismo cultural constituye la respuesta política al hecho de la diversidad cultural. Inseparable de un contexto democrático, el pluralismo cultural es propicio a los intercambios culturales y al desarrollo de las capacidades creadoras que alimentan la vida pública.

### **3.2.2. Lo multicultural y lo intercultural**

Guatemala refleja una riqueza cultural que se debe conservar y desarrollar. También, por su diversidad cultural, no se ha logrado un intercambio ideal entre todos sus habitantes, en donde cada persona conozca y valore su origen o procedencia, así mismo conozca y valore la diversidad cultural que lo rodea para una convivencia armónica y que esto se proyecte para que todos y todas construyan una nación unida en la diversidad.



La educación es un factor determinante en realidades como la de Guatemala, por lo cual comunidades educativas organizadas, se han tomado la responsabilidad de velar por el tipo de educación a impartir para alcanzar un desarrollo integral, en un ambiente donde radica una diversidad cultural, que merece ser respetada y desarrollada.

Tomando en cuenta la trayectoria que ha tenido la educación para el pueblo maya, en la cual históricamente han habido varios esfuerzos para fortalecerla, uno de los más recientes como ejemplo, en el año de mil novecientos ochenta y cuatro la emisión del Acuerdo Gubernativo 1093-84 que institucionaliza la educación bilingüe bicultural.

Hoy día, la educación bilingüe intercultural propone una educación pertinente a grupos diversos existentes en Guatemala, esta última opción educativa persigue alcanzar una convivencia armónica, pacífica e intercultural dentro de la nación.

El pluralismo cultural tiene una connotación más positiva que el multiculturalismo y está cargado de ilusión, de proyecto y de búsqueda de la convivencia y tolerancia. La convivencia hay que construirla y esto implica aprendizaje, tolerancia, normas comunes y regulación de conflictos.

La convivencia, como arte que hay que aprender, exige flexibilidad y tolerancia. No se trata que el dominador haga concesiones sino de encontrar el sentido de aceptar y valorar la diferencia.

La tolerancia en este sentido es una actitud, un valor, un programa educativo.

La tolerancia es una actitud, acompañada de su correspondiente conducta, de reconocimiento y aceptación de cualquier forma de ser, sentir, pensar, opinar y actuar del otro, que -siendo no solamente diferente sino divergente e incluso opuesta a la propia- no suponga perjuicio, daño o violencia para uno mismo y su libertad, ni tampoco violación a los derechos humanos y libertades de los demás.

En la **interculturalidad** se hace indispensable el respeto mutuo, la aceptación de la diferencia de los demás, la igualdad de derechos para llegar a la convivencia armoniosa que no solamente queda en un decir, sino hasta llegar a las interrelaciones mutuas positivas de la convivencia pacífica.

La interculturalidad consiste en promover, sobre la base del respeto, las diferencias culturales, étnicas, lingüísticas y la igualdad de derechos entre hombre y mujeres, espacios de interacción positiva que vayan abriendo y generalizando relaciones de confianza, reconocimiento mutuo, comunicación efectiva, diálogo, aprendizaje, respeto e intercambio, cooperación y convivencia, reconociendo la igualdad ante el ordenamiento jurídico.

La interculturalidad tiene en cuenta no sólo las diferencias físicas entre personas y grupos culturales, sino también, las convergencias entre ellos, los vínculos que unen, la aceptación de los derechos humanos cuando éste es el caso, los valores compartidos, las normas de convivencia ya legitimadas y aceptadas, las instituciones comúnmente utilizadas aunque requieran adaptación y mejora, los intereses comunes en desarrollo local, la identidad nacional en algunos casos, y otros puntos en común.



### **3.2.3. La importancia del idioma materno**

El currículo de estudios de la escuela guatemalteca impone una serie de normas las cuales hay que aceptar sin ninguna discusión, muchas veces de espaldas a la realidad y al contexto económico, social, cultural y lingüístico de las poblaciones. Un ejemplo de ello se expresa en la imposición del idioma español en sociedades que no dominan el idioma, considerado, hasta la década de los 80, como oficial, porque en esa época prevalecía el enfrentamiento armado entre grupos organizados y las personas son obligadas a hablar en español. Que los Idiomas nacionales, el idioma oficial de Guatemala es el español. Sabiendo que en Guatemala se hablan 24 idiomas, sin embargo sólo el idioma español posee su carácter de ser oficial, mientras que los demás idiomas son calificados como inferiores y sin gramáticas exclusivas.

Esta imposición por parte del Estado y de las autoridades, educativas, que cuenta a veces con el consentimiento de los padres de familia produce en el estudiante una serie de desajustes emocionales y sociales y repercute en su rendimiento, en la deserción y en la marginalidad de gruesos sectores de población infantil indígena del país.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 58 señala que: "Se reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres." Sustancialmente, Guatemala es única y debe manejar los principios de unidad, solidaridad y de armonía entre sus habitantes, puesto que todos somos un solo pueblo que aspiramos sobresalir en el subdesarrollo, formar un país con el pleno dominio y conocimiento de sus idiomas.



Actualmente la Educación Bilingüe Intercultural, surge como una alternativa educativa, que tiende a responder a las necesidades, intereses y problemas de los educandos en su idioma y su cultura, promoviendo la unidad en la diversidad y la construcción de una sociedad justa, democrática y pluralista.

En este contexto, el Estado de Guatemala está constituida por diversos grupos étnicos, en el cual se hablan 24 idiomas; 21 idiomas mayas, el xinka, el garífuna y el español, por eso es un país multilingüe, que sustenta en la coexistencia de varias culturas e idiomas en el país, orientado a fortalecer la unidad en la diversidad cultural de la nación guatemalteca.

Los idiomas indígenas (Garífuna, Mayas y Xinka) en relación al idioma español, no han tenido la misma oportunidad de utilización en el medio social de Guatemala, por una serie de factores sociales, tal como: la discriminación, la marginación, la vergüenza, la alienación en grupos, adopción de otras culturas, etc., que limitan la cobertura del uso auténtico de los idiomas y permite la extinción de los mismos.

En 1992, la UNESCO, declaró que el mejor medio para la educación lo constituye la lengua materna del educando, aprendida dentro del seno familiar, de ahí que tal afirmación se ha convertido en un axioma pedagógico muy reconocido y actualmente los expertos en educación, en su mayoría, coinciden en afirmar que las habilidades importantes de la lecto-escritura son fácilmente transferibles de una lengua a otra, y que el método más eficaz para su adquisición debe enseñarse en la lengua materna de la niñez, es por eso la importancia de la lengua o idioma materno.



En las comunidades mayas, los niños afrontan serios problemas de comunicación a su ingreso a los centros educativos del nivel primario. Esto trae como consecuencia el ausentismo, la deserción y la repitencia escolar, que se da porque el niño, al encontrarse en un ambiente escolar en que no puede comunicarse y no genera confianza, se siente ajeno a la escuela y opta por ausentarse o retirarse definitivamente de la misma.

Cuando los alumnos se mantienen en el sistema, es común la repitencia escolar, especialmente en el primer grado de primaria, que es donde se inicia el aprendizaje de la lecto-escritura, un proceso de por sí difícil y máxime si se da en un código lingüístico ajeno y que no maneja. Este proceso de lecto-escritura es un proceso básico para el desenvolvimiento en los grados inmediatos del nivel primario.

#### **3.2.4. Aprendizaje de idiomas extranjeros**

Los procesos de globalización y de apertura de la economía, la comunicación intercultural y el alto ritmo de progreso científico y tecnológico, ejercen presiones sobre nuestras vidas, exigen el desarrollo de la competencia comunicativa en una o más lenguas extranjeras para posibilitar la participación en igualdad de condiciones en la cultura global, sin perder el sentido de pertenencia a nuestra cultura.

Como respuesta a esta realidad se han establecido políticas educativas sobre lengua extranjera, que incluyen su estudio desde el ciclo de primaria. Se pretende brindar la posibilidad de tener mayor contacto y experiencia con otra lengua y otra cultura.



Abordarla desde una perspectiva estratégica que la conciba como un medio para acrecentar en cada estudiante sus competencias de comunicación y sus habilidades para integrar saberes, para trabajar en equipo y para comprender mejor la realidad mundial y sus efectos sobre el contexto guatemalteco.

### **3.2.5. El derecho a educarse a partir de la lengua y cultura propias**

En el proceso consciente y sistemático que ayuda a la formación y desarrollo de las potencialidades intelectivas, expresivas, motrices y afectivas de la persona indígena dentro del contexto cultural maya y de la cultura occidental que se expresan en dos idiomas k'iche' y castellano, fortalece la visión, convivencia, respeto, paz, equilibrio y la armonía que deben permanecer dentro de la sociedad para alcanzar un mejor desarrollo educativo en el país.

En el principio del movimiento por la educación bilingüe y educación maya se habla de enseñar en y con el propio idioma hoy el planteamiento va más allá y se trata de enseñar y aprender con y sobre la cultura. La educación maya se concibe como una práctica de la comunidad, se basa en seis finalidades o fundamentos:

- a) Educarse y educar para limpiar el alma y el espíritu.
- b) Educarse y educar para la naturaleza.
- c) Formarse para cultivar la tierra y trabajar con buena voluntad.
- d) Cultivar la inteligencia para encontrar soluciones a problemas diversos.
- e) Aprender a producir y a construir ideas para mejorar la vida.



f) Aprender a crear y a recrear las cosas que alegran el espíritu.

Guatemala es un país que posee mucha riqueza cultural de origen, que lastimosamente el sistema educativo no se ha esmerado a tomar muy en cuenta la esencia fundamental de la misma en la educación, ya que existe una diversidad lingüística que cada región es dueña de sus propios valores, por lo que me atrevo a señalar las finalidades para que el ser humano sea el protagonista de impregnar la cultura en el sistema educativo del país, en el cual no debe existir egoísmo ni discriminación entre los pueblos indígenas y no indígenas, sino se debe cultivar la armonía, el respeto y convivencia entre las demás culturas para fortalecer el sistema de interculturalidad.



## CAPÍTULO IV

### **4. Análisis jurídico sobre el aspecto legal del contexto educativo y el cumplimiento de los acuerdos de paz**

La educación debe responder a una realidad concreta y específica, atendiendo a las características sociales, económicas, políticas, culturales, étnicas e históricas de un determinado momento y contexto. Desde esa perspectiva, los Acuerdos de Paz constituyen un ideario inmediato e ineludible para la realidad guatemalteca, debido a que representan la argumentación vigente en el ámbito nacional como en el internacional, para evaluar el cumplimiento de las metas de la gestión gubernamental y de la transformación social que se posibilita a través de este medio.

La firma de la Paz Firme y Duradera en Guatemala trajo consigo un cese al conflicto armado, y la formalización de lo que habrían de ser los temas básicos para el cumplimiento gubernamental de los acuerdos políticos suscritos, en cuya elaboración y planteamiento participaron los diferentes sectores de la sociedad nacional, con la mediación de la comunidad internacional.

Los Acuerdos de Paz comprenden una amplia gama de la problemática nacional y, dentro de ella, un componente básico y fundamental, se refiere específicamente al aspecto de la educación del país. De acuerdo a la calendarización original de los Acuerdos de Paz, los objetivos básicos en materia educativa ya debieron haberse alcanzado.

Sin embargo, la compleja realidad nacional, referida a circunstancias de índole política, social y presupuestaria, entre otras, ha condicionado que el cumplimiento de las metas originales se prolongue en el tiempo.

Con base en estos antecedentes, es necesario realizar una evaluación del cumplimiento de las metas educativas previstas en los Acuerdos de Paz, debido a que el tiempo originalmente previsto hubo de prolongarse, pero también porque es imperativo determinar si las metas han sido logradas.

### **Reforma educativa en el sistema educativo nacional**

Las primeras disposiciones que se emiten referentes a la organización de la educación del país, en 1875, se dan de manera separada para la educación primaria, secundaria y superior, pero el 23 de noviembre de 1882 se combina en una sola ley toda la organización educativa del país. Es aquí donde se crea la primera escuela normal, de donde saldrían los maestros que tendrían a su cargo ejecutar las disposiciones de la Reforma Educativa planteada, así como la inauguración de la profesionalización de la docencia guatemalteca la cual tiene por objeto la elevación del nivel pedagógico de los maestros del país, aquí se observa la necesidad de desarrollar habilidades específicas.

Durante el período liberal se consolidaron los principios de gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza y se declaró la educación laica, así como la libertad de enseñanza, estableciendo la uniformidad en las escuelas sostenidas por el Estado; además se establece la educación estandarizada.



La Reforma Educativa da sus primeros pasos con el Primer Gobierno Revolucionario del Doctor Juan José Arévalo, tuvo a su cargo la realización de las grandes Reformas Educativas. El Doctor Arévalo era un distinguido maestro que había figurado como pionero de la Reforma Educativa. La primera medida del gobierno fue en el área educativa, promoviendo la reforma en los planes de estudio y en la práctica de un censo escolar, que se llevó a cabo en enero de 1946, el cual reveló las cifras negativas de la educación en el país.

La educación primaria fue objeto de una reforma importante en sus planes y programas, incorporándose principios modernos para esa época en su estructura y desarrollo metodológico, así como la disposición de escuelas por la mañana y por la tarde, además un centro industrial anexo y una escuela nocturna para adultos. También se crea la primera Escuela Normal Rural para la formación de maestros destinados al ambiente campesino y una escuela prenormal cuyo objeto era seleccionar a los futuros alumnos que debían ingresar en la Normal Rural.

La Reforma Educativa en Guatemala constituye uno de los procesos más significativos de transformación en el país, especialmente después de la crisis que afectó al sistema educativo nacional en las décadas de los años setenta y ochenta. Uno de los elementos que destaca en este proceso de cambio es el cumplimiento de los compromisos sectoriales derivados de los Acuerdos de Paz.

Los Acuerdos de Paz puntualizan a la educación como uno de los vehículos más importantes para la transmisión y el desarrollo de los valores y conocimientos culturales.

La promoción de la mejora en las condiciones socioeconómicas de las diversas comunidades que integran el país. Además, se considera la importancia de realizar una reforma educativa que garantice los logros estipulados. En este proceso de búsqueda de la paz social y del desarrollo económico político en Guatemala, se considera la educación como uno de los factores decisivos para impulsar el fortalecimiento de la identidad cultural de cada uno de sus pueblos y la afirmación de la identidad nacional. “El reconocimiento y valoración de Guatemala como estado pluriétnico y multilingüe da relevancia a la necesidad de transformar el sistema educativo para que refleje la diversidad cultural y responda a las necesidades y demandas sociales de sus habitantes.”<sup>24</sup>

### **Objetivos de la reforma educativa**

La reforma educativa plantea la búsqueda de un futuro mejor en una sociedad plural, incluyente, solidaria, justa, participativa, intercultural, pluricultural, multiétnica y multilingüe; cuyo fin es alcanzar una sociedad participativa de manera consciente, activa en la construcción del bien común y en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, sin discriminación alguna; y para que los formadores puedan alcanzar esto, hay que lograr que los alumnos al salir de sus centros de estudios estén totalmente preparados para ser competitivos en este mundo globalizado. **La reforma educativa integra los siguientes ejes:** Unidad en la diversidad, vida en democracia y cultura de paz, desarrollo integral sostenible, ciencia y tecnología.

---

<sup>24</sup> [www.buenastareas.com](http://www.buenastareas.com). **Diseño de la reforma educativa.** Pág.33



Todos los ejes se alcanzan en la enseñanza aprendizaje y práctica de las competencias aprendidas en el transcurso de los cursos recibidos dentro de las aulas.

**Los componentes básicos que dan cuerpo y forma a la verdadera Reforma Educativa son los siguientes:** la transformación curricular, formación de los docentes en servicio, reforma al pensum de las escuelas normales, sistemas de consejos de educación, descentralización, plan nacional de educación.

### **Estudios en cuanto al cumplimiento de los Acuerdos de Paz en materia educativa**

Los estudios globales que sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz en materia educativa se han realizado, son pocos, quizá porque no se ha priorizado lo suficiente en cuanto al tema y por la escasa importancia que se le asignó al mismo para el desarrollo nacional. La vigencia social y humana, entre otras, del tema educativo, a no dudar, es permanente.

El retorno a la democracia se inicia a mediados de los años ochenta en Guatemala, y en muchos otros países del subcontinente. Asimismo se inicia el proceso de negociación, todo lo cual, conjugado, habría de desembocar en los denominados Acuerdos de Paz, a los que posteriormente se les califica de Firme y Duradera.

Dentro de la temática de discusión iniciada entre el sector gubernamental y la insurgencia, y a la que paulatinamente se trata de incorporar a otros actores de la sociedad civil, surge el tema social.



Dentro de éste, es importante el aspecto sobre educación, del cual se reconoce que ha sido de los temas más sensibles y que han afectado profundamente la realidad de la población pobre e indígena del país.

Los niveles de analfabetismo, de poca cobertura escolar, de repitencia, deserción escolar, de bajo presupuesto a la educación, etc., son incorporados como un tema sensible y de apremiante atención en lo que será el proceso de paz.

Es por ello que la importancia que cobran los Acuerdos de Paz, trasciende la simple y llana finalización del conflicto armado, el cual, con ser un logro importante, constituye apenas un requisito, una condición básica, para lo que será el proceso de reconciliación, pero también de construcción de una nueva sociedad para la población guatemalteca.

Para evaluar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, en torno al tema de educación, es necesario conocer cuáles, en concreto, son los compromisos adquiridos. Esto nos obliga a puntualizar, atendiendo a los diferentes documentos suscritos, en dónde se encuentran contenidos los compromisos, por lo que a continuación se sintetiza cuáles son esos compromisos.

En lo que respecta a Educación, el Acuerdo propone una reforma educativa. Para ello, se basa en que “el sistema educativo es uno de los vehículos más importantes para la transmisión y desarrollo de los valores y conocimientos culturales, técnicos, tecnológicos y educativos.

Debe responder a la diversidad cultural y lingüística de Guatemala, reconociendo y fortaleciendo la identidad cultural indígena, los valores, sistemas educativos mayas y de los demás pueblos indígenas, el acceso a la educación formal y no formal, e incluyendo dentro de las currícula nacionales las concepciones educativas indígenas.”<sup>25</sup>

Los contenidos específicos de la reforma educativa, según el Acuerdo, comprende los siguientes aspectos:

- i. Ser descentralizado y regionalizado a fin de que se adapte a las necesidades y especificidades lingüísticas y culturales.
- ii. Otorgar a las comunidades y a las familias, como fuente de educación, un papel protagónico en la definición de las currícula y del calendario escolar y la capacidad de proponer el nombramiento y remoción de sus maestros a fin de responder a los intereses de las comunidades educativas y culturales.
- iii. Integrar las concepciones educativas maya y de los demás pueblos indígenas, en sus componentes filosóficos, científicos, artísticos, pedagógicos, históricos, lingüísticos y político-sociales, como una vertiente de la reforma educativa.
- iv. Ampliar e impulsar la educación bilingüe intercultural y valorizar el estudio y conocimiento de los idiomas indígenas a todos los niveles de la educación.

---

<sup>25</sup> **Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas.** Literal G (Reforma Educativa), párrafo 1.



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

La reforma educativa, como se comprueba en la enumeración de las características que propone el Acuerdo, trata sobre diferentes aspectos.

Con el propósito de hacer más manejables las responsabilidades que corresponden a quienes deben participar en la reforma educativa, se propone la siguiente clasificación de las características:

**a) Responsabilidades gubernamentales a través del Ministerio de Educación:**

En la característica i), se comprende la **descentralización y regionalización educativa**, con lo cual se favorece no solo la administración sino que también se posibilita la zonificación de acuerdo a las características lingüísticas y culturales.

Las características iii) y iv) tratan sobre la integración de las concepciones educativas maya de los de los demás pueblos indígenas y de la ampliación e impulso de la educación bilingüe intercultural en los niveles educativos, respectivamente.

Aunque un poco baja y difícil de implementar, la característica v) trata sobre armonización de los valores y contenidos de la cultura de la comunidad para la innovación tecnológica y la conservación del medio ambiente.

La característica vi) plantea la inclusión en los planes educativos de contenidos que fortalezcan la unidad nacional y el respeto a la diversidad cultural, lo que evidentemente en el plano nacional sólo puede ser cumplido e implementado por el Ministerio de Educación en su función directora y orientadora del proceso. La contratación y capacitación de maestros se prevé en la característica vii), y reitera la participación comunitaria en el proceso educativo.



La urgencia de dar cumplimiento al mandato constitucional de derecho a la educación está enunciada en la característica viii), la cual establece que especialmente debe buscarse atender a las comunidades indígenas. La característica ix), se refiere a la responsabilidad de incrementar el presupuesto del Ministerio de Educación, como una condición para mejorar la cobertura en servicios educativos para los pueblos indígenas.

#### **b) Participación comunitaria en la gestión educativa**

La característica ii) promueve que las comunidades y las familias participen en la definición de las currícula y del calendario escolar. Estos elementos, fundamentales en el proceso educativo, resultan un tanto controvertidos de aplicación. Las currícula son un elemento técnico del proceso educativo, que debe responder a las aspiraciones generales de lo que es el ideal de nación e ideales que inspiran al Estado.

En todo caso, parece conveniente que pueda darse una armonización en cada componente comunitario y regional, una adecuación a esa realidad local, pero el Estado no puede delegar de manera absoluta, o mejor dicho, claudicar en la definición de las currícula en los entes comunitarios y familiares. De no establecerse un límite, el proceso educativo se tornaría anárquico y perdería también una de sus características propias como es aspirar a la definición y desarrollo de una identidad nacional.

En cuanto al calendario escolar sí es un elemento positivo y favorable para dar mayor efectividad al sistema educativo, debido a que en algunas regiones del país la incidencia y condicionamiento de las tareas es innegable en el proceso educativo.



El proceso educativo, y sus características temporales, deben adecuarse a las necesidades de la población, por lo que este elemento es muy importante. La segunda parte de la característica ii) se refiere a que las comunidades y las familias tienen “capacidad de proponer el nombramiento y remoción de sus maestros a fin de responder a los intereses de las comunidades educativas y culturales”. Este postulado, tanto por la forma como fue enunciado así como por las políticas gubernamentales de reducción de tamaño del Estado, ha tenido como consecuencia constituirse en un elemento de inestabilidad laboral para el gremio magisterial, como lo demuestra el hecho de que se encontraban laborando más de 13,000 maestros bajo la modalidad de contratos temporales de servicios (no de trabajo).

Esta situación ha redundado en la reducción de los derechos laborales del sector magisterial público, y violatorio al Decreto 1485 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, que asegura la estabilidad laboral del trabajador educativo. Situaciones como esta han permitido que las prestaciones del trabajador educativo se reduzcan al pagársele únicamente el mes trabajado (8 meses al año), se le prive del seguro social, aguinaldo, bono 14, vacaciones, escalafón y estabilidad laboral. En la búsqueda de una mayor eficiencia en el gasto público, se han violado los derechos laborales del gremio magisterial, contraviniendo el principio fundamental del derecho del trabajo, que reconoce el interés público en la defensa de los intereses de los trabajadores. Tal pareciera que por superar una injusticia social, se sacrifican los intereses gremiales del magisterio, lo cual no enaltece la función del Estado de Guatemala; no es posible corregir una injusticia cometiendo otra.



La característica vii) insiste en la participación comunitaria en el proceso educativo. El Acuerdo también indica que debe continuarse impulsado las Escuelas Mayas y la consolidación del Programa Nacional de Educación Bilingüe Intercultural, y la Franja de Lengua y Cultura Maya para toda la población Guatemalteca. También menciona que se debe promover la creación de una Universidad Maya o entidades de estudio superior indígena y el funcionamiento del Consejo Nacional de Educación Maya, fortalecer el sistema de becas y bolsas de estudio. Para el diseño de la reforma propone integración de una comisión de representantes del Gobierno y de organizaciones indígenas.

Así, en lo que respecta a la participación de la mujer en el desarrollo económico y social se manifiesta el compromiso del Gobierno a: “Garantizar que la mujer tenga igualdad de oportunidades y condiciones de estudio y capacitación, y que la educación contribuya a desterrar cualquier forma de discriminación en contra suya en los contenidos educativos.”<sup>26</sup>

**Por su importancia, es útil citar también las responsabilidades que el Acuerdo reconoce para el Estado**

El Estado de Guatemala tiene obligaciones indeclinables en la tarea de superación de las iniquidades y deficiencias sociales, tanto mediante la orientación del desarrollo como a través de la inversión pública y la prestación de servicios sociales universales dirigidos, en especial, a la población más necesitada.

---

<sup>26</sup> **Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria:** Tema I: Democratización y Desarrollo Participativo, Apartado B: Participación de la mujer en el desarrollo económico y social, párrafo 13, Educación y capacitación, literal b).



Asimismo, el Estado tiene obligaciones específicas por mandato constitucional de procurar el goce efectivo, sin discriminación alguna, de los derechos al trabajo, a la salud, a la educación, a la vivienda y demás derechos sociales. La superación de los desequilibrios sociales históricos que ha vivido Guatemala y la consolidación de la paz requieren de una política decidida por parte del Estado y del conjunto de la sociedad.

En el acto de contrición que el Estado realiza al reconocer sus culpas históricas en los Acuerdos de Paz, es necesario señalar una de las debilidades que se han reconocido a los Acuerdos: que no tienen la fuerza legal para su cumplimiento, pues no fueron sujetos a un proceso de ratificación o incorporación a la legislación vigente en el país. Sí se previó la reforma constitucional de determinados artículos, que comprenden parte de lo convenido en los Acuerdos, pero no hubo un proceso de incorporación de los Acuerdos a la legislación ordinaria del país. Ello, evidentemente, constituye una debilidad.

Sin embargo, su cumplimiento se basa en la voluntad política de las partes, y en la presión ejercida -tanto a nivel interno como externo- por parte de la sociedad civil y grupos de presión.

Asimismo, resulta interesante que a pesar de la falta de efectividad legal formal de que adolecen los Acuerdos de Paz, se permiten recordar el mandato constitucional sobre los deberes del Estado y son ocasión pública para que ese Estado reconozca que no ha cumplido con sus deberes, permitiendo una realidad injusta y discriminatoria para la mayoría de la población.



Para el efecto, el MINEDUC establece metas anuales que toman en cuenta el incremento de la cobertura y el mejoramiento de calidad, en particular en aquellos departamentos cuyos indicadores educativos son los menos favorecidos. Asimismo, se propone fortalecer la educación extraescolar, la alfabetización y la post alfabetización, dando énfasis a la orientación para el trabajo.

### **Trabajo de campo**

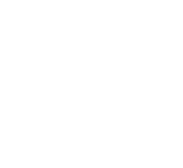
Con el propósito de enriquecer la presente investigación con otras referencias, además de las bibliográficas, se diseñó una boleta de encuesta que incluyó once preguntas, de tipo cerrado, consideradas importantes para este trabajo. Realizada en noviembre del año dos mil once.

En este capítulo se presentan los resultados. Se encuestó a un total de cincuenta y nueve estudiantes universitarios: treinta y nueve de ellos de la Facultad de Derecho, y veinte de la de Humanidades, pertenecientes ambos grupos a la Universidad de San Carlos de Guatemala. Este grupo fue elegido a efecto de tener una visión representativa de la opinión de los estudiantes del nivel terciario, quienes además, tanto por su preparación como edad, tienen referentes inmediatos con respecto al cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Para complementar el trabajo, se acudió a dos instituciones públicas, a saber: el Ministerio de Educación y la Procuraduría de Derechos Humanos; la importancia de ambas instituciones radica en que se encuentran directamente vinculadas al desarrollo del derecho humano a la educación, e institucionalmente mantienen un monitoreo permanente de las respectivas variables.



En resumen, la opinión de los encuestados en materia de los logros educativos provenientes del cumplimiento de los Acuerdos de Paz es que aún existe mucho por avanzar, que las metas están pendientes y que falta aún por verse que los cambios ocurran. La participación ciudadana, el respecto a los valores culturales y demás aspectos, si bien han logrado algunos avances todavía son insuficientes, y el papel del gobierno para el avance no ha sido fiel con lo programado originalmente.

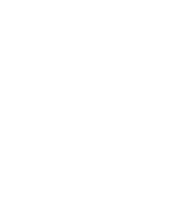
Todas estas percepciones, registradas a través de una encuesta, resultan congruentes con los resultados de estudios más profundos y técnicos que sobre el particular se han elaborado. Lo valioso de los resultados obtenidos consiste en que hay conciencia sobre ese desempeño poco alentador después de ya varios años desde que se suscribiera la paz en Guatemala. Con todos estos elementos de juicio, tanto bibliográficos como empíricos, es posible afirmar la plena vigencia de los objetivos propuestos en los Acuerdos de Paz en materia educativa. Puesto que no ha habido un cabal cumplimiento, valdría la pena revitalizar e institucionalizar los compromisos de los Acuerdos de Paz, en todos los órdenes, a efecto de hacerlos vinculantes y perentorios.





## CONCLUSIONES

1. El Ministerio de Educación, desde la firma de la Paz, no ha cumplido con las metas establecidas en los Acuerdos de Paz, porque no ha implementado en los centros educativos la innovación tecnológica y programas sobre la conservación del medio ambiente, atendiendo a la diversidad cultural, étnica y lingüística del país; como condiciones para mejorar la cobertura en servicios educativos para los pueblos indígenas.
2. Los mayores obstáculos que ha debido enfrentar el Ministerio de Educación para el cumplimiento de los objetivos propuestos en los Acuerdos de Paz, se refieren a la obtención de los recursos presupuestarios para ampliar la cobertura e invertir en educación, pero también han existido deficiencias desde el punto de vista cualitativo en el logro de objetivos.
3. Un factor adverso al cumplimiento de las metas de los Acuerdos de Paz en materia educativa, ha sido la falta de recursos económicos por parte del Gobierno Central para realizar las asignaciones presupuestarias al Ministerio de Educación, lo cual está asociado a la crisis fiscal que el Estado de Guatemala padece en los diferentes niveles de gobierno.





## RECOMENDACIONES

1. Las metas y objetivos establecidos en los Acuerdos de Paz, deben ser cumplidos tanto por la autoridades gubernamentales, específicamente por el Ministerio de Educación; para lograrlo debe emitirse por el Congreso de la República de Guatemala una disposición normativa que defina los plazos y recursos necesarios recursos necesarios para hacerlo y con esto se inicié la consolidación de los acuerdos en materia educativa plasmada en los acuerdos de paz.
2. Es necesario que el Organismo Ejecutivo, a través del Ministerio de Finanzas Públicas incremente las asignaciones presupuestarias para el Ministerio de Educación, para que éste defina los aspectos fundamentales de política educativa, en particular a largo plazo, para que tengan continuidad y sostenibilidad en el tiempo, buscando la calidad del sistema educativo.
3. Que el Congreso de la República de Guatemala, propicie reformas necesarias para cumplir con la adecuada obtención de recursos especialmente por la vía tributaria y así dar cumplimiento a las asignaciones presupuestarias no solo a la educación, sino también a los demás componentes sociales, porque teniendo presupuesto adecuado se puedan realizar los puntos en materia educativa establecidos en los acuerdos de paz.





**ANEXO**





## ANEXO I

### **Análisis de resultados del trabajo de campo**

Con el propósito de enriquecer la presente investigación con otras referencias, además de las bibliográficas, se diseñó una boleta de encuesta que incluyó once preguntas, de tipo cerrado, consideradas importantes para este trabajo. Realizada en noviembre del año dos mil once.

Se presentan los resultados. Se encuestó a un total de cincuenta y nueve estudiantes universitarios: treinta y nueve de ellos de la Facultad de Derecho, y veinte de la de Humanidades, pertenecientes ambos grupos a la Universidad de San Carlos de Guatemala. Este grupo fue elegido a efecto de tener una visión representativa de la opinión de los estudiantes del nivel terciario, quienes además, tanto por su preparación como edad, tienen referentes inmediatos con respecto al cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Para complementar el trabajo, se acudió a dos instituciones públicas, a saber: el Ministerio de Educación y la Procuraduría de Derechos Humanos.

La importancia de ambas instituciones radica en que se encuentran vinculadas al desarrollo del derecho humano a la educación, e institucionalmente mantienen un monitoreo permanente. El propósito era obtener al menos diez boletas de encuesta, debidamente respondidas, en cada una de estas dos instituciones, sin embargo, debido a razones que se desconocen, únicamente fue factible obtener la mitad, así: seis del Ministerio de Educación y cuatro de la Procuraduría de los Derechos Humanos.

**Pregunta 1 ¿Cree usted que el sistema educativo oficial respeta las costumbres, tradiciones y valores de los diferentes grupos a que pertenecen los educandos?**

El 58% de los encuestados (40 personas), considera que no existe respeto a las costumbres, tradiciones y valores de los grupos a que pertenecen los educandos. Como subgrupo, los encuestados del Ministerio de Educación fueron los únicos que manifestaron que sí existía tal actitud hacia el educando, ya que de 6 entrevistados, 5 de tal institución se pronunciaron respecto a que sí existe respeto. En tal sentido, es concluyente la percepción generalizada de que el sistema educativo aún no consigue respeto a los valores culturales de los educandos, lo cual constituye –de manera fundamental– uno de los objetivos de los Acuerdos de Paz.

**Pregunta 2: Según su percepción, ¿ha habido algún cambio en el respeto a los valores culturales de los diferentes grupos sociales, a nivel educativo, a través de la implementación de los Acuerdos de Paz?**

La opinión de los encuestados fue la siguiente: 45% opina que sí ha habido cambio; 54% cree que no ha variado la situación y 14% –sólo una persona– no respondió. Si bien aún persiste la opinión en la mayoría de que no ha habido cambios, el grupo de los que piensa que sí se han dado por causa directa de los Acuerdos de Paz, aumentó, con respecto a la anterior pregunta.

**Pregunta 3: ¿Considera que la población conoce los Acuerdos de Paz?**



El 97% de los encuestados opina que la población no conocen los Acuerdos de Paz; 3%, manifestó que la población sí los conoce. Este punto es, quizá, uno de los más sensibles en cuanto a la fiscalización que la sociedad civil debiera realizar respecto al cumplimiento de los acuerdos. Si no existe información, o bien, si la población no se compenetra con el ideario de los mismos, poca será la exigencia y la demanda social que se genere por el efectivo cumplimiento de los objetivos y metas en todos los órdenes y materias que comprenden los Acuerdos de Paz.

**Pregunta 4: ¿Coadyuva al cumplimiento de los Acuerdos de Paz la institución a la que usted pertenece?**

La opinión prevaleciente entre los encuestados, 48%, es que no existe apoyo de su institución al cumplimiento de los Acuerdos de Paz. El grupo que opina que sí existe tal apoyo representó 38%, y 14% desconoce la situación. El involucramiento directo en la promoción del conocimiento y también de la efectiva cumplimentación de los Acuerdos de Paz, requiere de un esfuerzo institucional sostenido, especialmente por parte de las instancias democráticas y representativas de los intereses sociales y comunitarios que deben buscar el cambio de una realidad signada por la marginación y la injusticia de todo tipo. En todo caso, el esfuerzo debe permanecer y renovarse a nivel institucional y/ gubernamental, especialmente en tanto no se logren las metas y objetivos planteados previamente.

**Pregunta 5: ¿Cree usted que los Acuerdos de Paz han generado un cambio educativo en el país?**



Los resultados obtenidos para esta pregunta fueron los siguientes: 53% cree que no ha habido cambios por causa de los Acuerdos de Paz en Educación; 46% opina que sí; y una persona (1%) no se pronunció al respecto. El planteamiento de metas y objetivos, de manera perentoria en el tiempo y con determinados criterios, tuvo justificación histórica precisamente en la urgencia de la búsqueda de cambios. El hecho de que entre los encuestados, como un grupo informado y con preparación académica, manifiesten que los cambios no han ocurrido, resulta sintomático en cuanto a que las expectativas no se han cumplido.

**Pregunta 6: Según su opinión, ¿se ha cumplido a cabalidad con los Acuerdos de Paz, en lo que respecta a educación?**

La respuesta a esta pregunta es concluyente: 90% de los encuestados opina que el cumplimiento no ha sido completo; 9% opina que sí se ha cumplido y 1% no respondió.

Esta respuesta es importante, especialmente si consideramos que el mayor número de los integrantes de la muestra está conformado por estudiantes universitarios. Lo anterior supone que a nivel de estudiantes y de instituciones, la visión es que en materia educativa todavía no generan los cambios esperados por los Acuerdos de Paz. Con base en ello, la actitud a favor del efectivo cumplimiento de tales cambios debe buscarse desde el nivel preprimario, hasta el universitario.

Es decir, buscar una implementación integral en todos los niveles formales del sistema educativo nacional.



**Pregunta 7: ¿Existe actualmente una mayor participación ciudadana en el proceso educativo, como resultado de la implementación de los Acuerdos de Paz?**

Conforme a las respuestas obtenidas, 62% de los encuestados opina que no ha aumentado la participación ciudadana; 35% piensa que sí, y 3% no respondió a la pregunta. La democratización en el sistema educativo, comprende precisamente la participación. Frente a un estilo tradicional en la definición de la política educativa, y de la práctica educativa, debe buscarse el involucramiento de los diferentes sectores, a efecto de darle ese matiz democrático e incluyente a que aspiran los Acuerdos de Paz.

**Pregunta 8: ¿Considera usted que los partidos políticos se han involucrado en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz?**

Conforme los resultados obtenidos, del total de encuestados 65% opina que no ha habido involucramiento de los partidos políticos con respecto a hacer cumplir los Acuerdos de Paz; 32% opina que sí y 3% no respondió. La importancia de esta pregunta, radica en que los Acuerdos de Paz, como se indicó oportunamente, carecen de efectividad legal, en el sentido de que no son de cumplimiento obligatorio, no son vinculantes.

Por lo mismo, si son el resultado de una negociación y voluntad políticas, resulta en extremo significativo el apoyo que puedan proveer los partidos políticos para su promoción, éxito y efectivo cumplimiento.



Con base en estas razones, la sociedad debe también propiciar que su estructura política organizada, representada en los partidos políticos, reavive el tema del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, formulando planteamientos claros y concretos para que no caigan en el olvido que el tiempo, con facilidad, puede producir.

**Pregunta 9: ¿Ha mejorado la educación, en sus diferentes manifestaciones, debido a la influencia de los Acuerdos de Paz?**

Conforme a las respuestas obtenidas, 73% de los entrevistados opina que no ha habido mejoría; 23% opina que sí y 4% no respondió. El aspecto cualitativo que evalúa esta pregunta, en cuanto al sistema educativo, resume el éxito o el fracaso en los cambios propuestos y en las acciones emprendidas con motivo de los Acuerdos de Paz. Si los cambios y mejorías cualitativas no ocurren finalmente, la efectividad y eficacia de las acciones pierden sentido, por lo que los recursos están siendo mal utilizado o desperdiciados al no facilitar el logro de los objetivos.

**Pregunta 10: Según usted, ¿ya se han alcanzado las metas en educación, planteadas en los Acuerdos de Paz?**

La respuesta a esta pregunta, que representa una de las más importantes para este trabajo de tesis, es concluyente en cuanto al pronunciamiento, debido a que 93% de los encuestados opina que las metas pactadas en los acuerdos de paz, no se han logrado; el grupo de los que considera que sí se ha cumplido con las metas representó 4%, y el de los que no respondió fue de 8%.



Esta pregunta, luego de todas las anteriores, que han servido como una preparación para el pronunciamiento claro y sincero de los encuestados frente al tema del cumplimiento de los Acuerdos de Paz en materia educativa, refleja una percepción de insatisfacción en los alcances educativos que el parcial cumplimiento de los objetivos ha generado. Esta percepción es congruente con el pronunciamiento oficial acerca de que el efectivo cumplimiento de los Acuerdos de Paz debe retomarse, llegando inclusive a tornarlo un tema de obligado cumplimiento legal.

**Pregunta 11: ¿Ha cumplido el gobierno con los objetivos y las metas establecidos en los Acuerdos de Paz en el tiempo previsto?**

En cuanto a esta pregunta, 87% opinó que el gobierno no ha cumplido con las metas educativas de los Acuerdos de Paz; 4% opina que sí ha cumplido y, el grupo que no respondió representó 9% de la muestra. El papel que el Gobierno desempeña para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz es fundamental. No significa que tenga responsabilidad exclusiva o única en hacer realidad los logros, pero, como signatario y representante de los intereses nacionales, su accionar es vital, que permitan hacer realidad una nueva condición del sistema educativo nacional, modernizándolo y democratizándolo.





## BIBLIOGRAFÍA

- BERNARD H. Siernan. **Reforma constitucional**. Ed. Salva. Estados Unidos de América. 1993.
- CHARLES VIDAL. **La pobreza presiona a las familias**. 2ª. ed.; (sli.) Ed. Porrúa, México, 2003.
- CHAVARRI MARRERO, Claudio Bernardino. **Pedagogía, conceptos fundamentales**. Guatemala. Ed. Serviprensa. 1998.
- Comisión de Acompañamiento del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. **Cronograma de implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz 2000-2004**. Guatemala. 2000. (s.e).
- FORTIN, Miguel. **Investigación nacional sobre competencias básicas para la vida - un estudio cualitativo**. (sf. sli. s.e.).
- Fundación Casa de la Reconciliación. **Acuerdo de Esquipulas II. Cronología de los acuerdos firmados en la negociación de la paz en Guatemala**. Guatemala, 2003. (s.e.).
- Fundación Ebert Stiftung Friedrich. **“Acuerdos de Paz” Gobierno de la República de Guatemala URNG, material de estudio y trabajo**. Guatemala, 2005. (s.e.).
- GALO DE LARA, C.M.; Fadul, S. **Estudio sobre educación y reforma educativa en Guatemala**. Guatemala. UCA/PREAL/ Fundación Ford, 1997. (s.e.).
- Ministerio de Educación. Mineduc. [www.mineduc.gob](http://www.mineduc.gob). **El desarrollo de la educación en el siglo XXI**. Guatemala. Fecha de visita: agosto de 2011.
- Ministerio de Educación. [www.mineduc.gob.gt](http://www.mineduc.gob.gt). Guatemala. Fecha de visita: agosto de 2011.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Metas del milenio para Guatemala**. Guatemala, 2007. (s.e.).
- Pronade. **Programa nacional de autogestión educativa**. [www.gestionsocial.org](http://www.gestionsocial.org). Guatemala. Fecha de visita: agosto 2011.
- Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. Madrid, España. Ed. Espasa-Calpe. S.A. 1970.
- Universidad de San Carlos, Facultad de Humanidades. **La situación socioeconómica, como determinante en el rendimiento escolar**. Guatemala, 2000.



Universidad Rafael Landívar. **Acuerdo básico para la búsqueda de la paz por medios políticos.** Guatemala, 1998. (s.e.).

VILLEGAS, Héctor B. **Derecho financiero y tributario.** Ed. De Palma. Buenos Aires, Argentina. 1994.

www.mineduc.gob. **Guatemala - Políticas educativas 2008-2012.** Fecha de visita: agosto de 2011.

www.cesr.org. **El Derecho a la educación en Guatemala, hallazgos y conclusiones preliminares del informe: Derechos o privilegios?: El derecho a la salud y a la educación en Guatemala, un momento decisivo.** Guatemala. Fecha de Visita: octubre de 2011.

www.buenastareas.com. **Diseño de la reforma educativa.** Fecha de visita agosto de 2011.

ZAMORA, Rubén. **A 5 años de la firma de la paz en Guatemala. Un balance crítico.** Ed. Flacso. (sli), 2002.

#### **Legislación:**

**Constitución Política de la República de Guatemala.** Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

**Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.** Guatemala, 2000. (s.e).

**Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.** Guatemala, 2000. (s.e).