

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



**NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UN PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO PARA LA
CREACIÓN DE UN REGLAMENTO QUE ESTABLEZCA LA EDAD MÍNIMA PARA EL
INGRESO DE LOS NIÑOS AL NIVEL PRIMARIO**

NANCY NATHALÍ URIZAR DE LEÓN

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2014

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

**NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UN PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO PARA LA
CREACIÓN DE UN REGLAMENTO QUE ESTABLEZCA LA EDAD MÍNIMA PARA EL
INGRESO DE LOS NIÑOS AL NIVEL PRIMARIO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

NANCY NATHALÍ URIZAR DE LEÓN

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, octubre de 2014

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

DECANO:	MSc.	Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I:	Lic.	Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda.	Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic.	Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br.	Mario Roberto Méndez Alvarez
VOCAL V:	Br.	Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO:	Lic.	Luis Fernando López Díaz

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic.	Carlos Urbina Mejía
Vocal:	Lic.	Ileana Noemi Villatoro Fernandez
Secretario:	Lic.	Edwin Antonio Castañeda Gonzales

Segunda Fase:

Presidenta:	Licda.	Jackeline Ziomara Archila Chavez
Vocal:	Lic.	Geman Augusto Gómez Chachin
Secretaria:	Licda.	Evelin Malú Hernández Pineda

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).



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 19 de junio de 2014.

Atentamente pase al (a) Profesional, DINA AMARILYS BOLAÑOS UMAÑA
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
NANCY NATHALÍ URIZAR DE LEÓN, con carné 200717213,
 intitulado NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL EN RELACIÓN A CREAR UN
 PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN REGLAMENTO QUE ESTABLEZCA LA EDAD
 MÍNIMA ADECUADA PARA INGRESAR AL NIVEL PRIMARIO.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción: 20, 06, 2014

Lidia Dina Amarilys Bolaños Umaña
 ABOGADA Y NOTARIA
 Asesor(a)



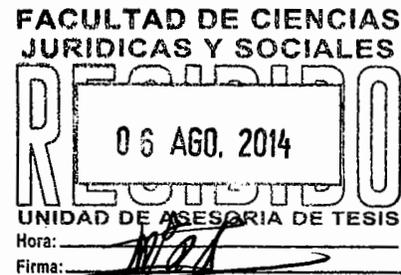


Licda. Dina Amarilys Bolaños Umaña
ABOGADA Y NOTARIA
Colegiada No. 9,238



Guatemala, 5 de agosto de 2014

DOCTOR
BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD DE TESIS
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
SU DESPACHO.



DOCTOR MEJÍA ORELLANA:

De manera atenta me dirijo a usted, con el objeto de hacer de su conocimiento, que de acuerdo al nombramiento recaído en mi persona como asesora de tesis de la estudiante **NANCY NATHALÍ URIZAR DE LEÓN**, de fecha diecinueve de junio de dos mil catorce, de la Unidad de Tesis de esa casa de estudios, procedí a asesorar el trabajo titulado: **“NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL EN RELACIÓN A CREAR UN PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN REGLAMENTO QUE ESTABLEZCA LA EDAD MÍNIMA ADECUADA PARA INGRESAR AL NIVEL PRIMARIO”** y en virtud de las potestades como asesora que me confiere el Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, se hace el cambio de título quedando de la siguiente manera: **“NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UN PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO PARA LA CREACIÓN DE UN REGLAMENTO QUE ESTABLEZCA LA EDAD MÍNIMA PARA EL INGRESO DE LOS NIÑOS AL NIVEL PRIMARIO”**.

Habiendo finalizado la elaboración del mismo, de manera atenta le informo:

- a) Que el trabajo en referencia se efectuó bajo mi asesoría y durante la misma le hice a la autora sugerencias y/o recomendaciones, respecto de los aspectos y bibliografía que consideré prudente, de igual manera acerca del cumplimiento de los requisitos que contiene el reglamento para trabajo de tesis.
- b) Los objetivos planteados al inicio del trabajo de investigación fueron alcanzados de manera eficiente por la autora, logrando el objetivo principal el cual consistió en la implementación de un procedimiento específico para la creación de un



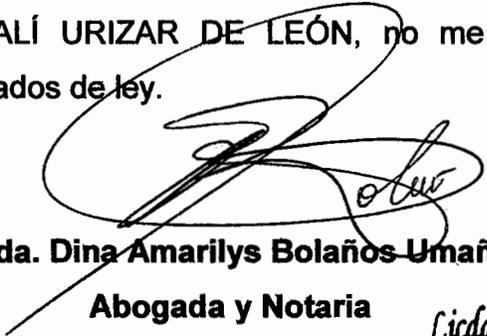
Licda. Dina Amarilys Bolaños Umaña
ABOGADA Y NOTARIA
Colegiada No. 9,238



reglamento que determine la edad mínima adecuada para el ingreso de los niños al nivel primario.

- c) Al realizar el análisis del trabajo de investigación se determinó la validez de la hipótesis, ya que las estadísticas estudiadas señalan que a la fecha miles de niños guatemaltecos no pueden ingresar al nivel primario, debido a que en el Ministerio de Educación no se cuenta con un procedimiento específico que le ayude a crear un reglamento para determinar la edad de ingreso de los niños al nivel primario y le muestre cuales son los índices del desarrollo con lo que debe contar el niño al momento de ingresar al mismo.
- d) Los métodos de investigación aplicados en este trabajo para obtener información actualizada acerca del tema, fueron los métodos inductivo, deductivo y analítico. Se considera que la redacción que se utilizó, reúne las condiciones que se exigen por nuestra máxima casa de estudios superiores, así mismo la conclusión discursiva es acorde y oportuna al título del trabajo y la bibliografía que se utilizó está conforme al contenido e importancia del tema investigado y desarrollado.

Por las razones anteriormente expuestas, me es grato reconocer el esfuerzo y el mérito del trabajo realizado por la estudiante NANCY NATHALÍ URIZAR DE LEÓN, en consecuencia **APRUEBO** el mismo, así como la contribución científica que se hace del mismo, consecuentemente, estimo y considero que el trabajo de tesis analizado y asesorado, reúne las condiciones necesarias para que se apruebe, conforme el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, de igual manera hago constar que con la estudiante NANCY NATHALÍ URIZAR DE LEÓN, no me une ningún vínculo de parentesco dentro de los grados de ley.


Licda. Dina Amarilys Bolaños Umaña

Abogada y Notaria
Colegiada número 9,238

Licda. Dina Amarilys Bolaños Umaña
ABOGADA Y NOTARIA

Asesora de Tesis



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 18 de septiembre de 2014.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante NANCY NATHALÍ URIZAR DE LEÓN, titulado NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UN PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO PARA LA CREACIÓN DE UN REGLAMENTO QUE ESTABLEZCA LA EDAD MÍNIMA PRA EL INGRESO DE LOS NIÑOS AL NIVEL PRIMARIO.

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/srrs.





DEDICATORIA

- A DIOS:** Porque para Él sea la gloria y honra de la victoria que hoy me realizo como profesional del derecho.
- A MIS PADRES:** Enio Urizar y Mercedes de León, por ser los cimientos en la construcción de mi vida y por estar siempre para mí en cada momento de felicidad y de tristeza ya que con una sola llamada, sus voces me hacen recuperar el aliento y saber que no me encuentro sola.
- A MIS HERMANOS:** Lorena, Raúl y José, por darme el ejemplo de esfuerzo y perseverancia para alcanzar mis metas, y agradecerles por la parte de su ser que me entregaron y que hoy me hace ser la persona que soy.
- A MIS ABUELITOS:** Papá Demetrio, Mamá Aida, Abuelita Trinis y Abuelito Chepe, por ser las personas que han llenado de mimos mi vida y consentido mis caprichos.
- A MIS SOBRINOS:** Edilson, Oliver, Sofía y lorenita, por ser la alegría de la casa he instarlos para que siempre busquen el camino del saber.
- A MI FAMILIA:** A mis tíos, tías, cuñados y primos, por el apoyo he interés que me brindaron en todo momento.
- A MIS AMIGOS:** Jennifer, Lizy, Mimi, Patricia, Paula, Raúl, Rosa y Víctor, por darle tanta alegría y apoyo a mis años de universidad.
- EN ESPECIAL:** Javier Muralles, por brindarme esa fuerza para levantarme en los momentos difíciles.
- A MI CASA DE ESTUDIOS:** A la Universidad de San Carlos de Guatemala, en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por ser la formadora de la profesional que hoy me convierto.



PRESENTACIÓN

A través de la presente investigación documental y bibliográfica se realizó un análisis jurídico y doctrinario del derecho de educación como derecho humano de los niños que ingresan al nivel primario, siendo en el caso de Guatemala una rama del derecho administrativo, ya que es una obligación del Estado proporcionarlo conforme a las edades que la ley establezca, según el Artículo 74 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

La investigación se realizó de manera cualitativa, en la que se estudió la forma en que se elaboró el Acuerdo Ministerial 1171-2010 emitido por el Ministerio de Educación en el que su Artículo 22 indica que para ingresar al nivel primario los niños deben de tener seis años y seis meses al inicio del ciclo escolar, situación que causa mucha polémica para los niños que tienen seis años pero no los seis meses y no pueden ejercer su derecho de educación. La investigación se llevó a cabo de los años 2010 al 2014 en el Ministerio de Educación en la ciudad de Guatemala.

Como aporte académico se estableció que los niños tienen derecho a la educación y que el Estado debe de garantizarla; el Ministerio de Educación como encargado de crear una normativa en la que se determine la edad que deben de tener los niños para ingresar al nivel primario, no cuenta con un procedimiento específico, es por eso que en el presente trabajo se elaboraron una serie de pasos a seguir, para que los encargados de dicho ministerio, al momento de crear un reglamento que determine la edad de los niños para el ingreso al nivel primario puedan guiarse de una mejor manera.



HIPÓTESIS

El Ministerio de Educación aprobó el Acuerdo Ministerial 1171-2010 Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes para los Niveles de Educación Preprimaria, Primaria y Media en el que se establece una edad equivocada para que los niños ingresen al nivel primario, por lo que deben de existir lineamientos que obliguen a dicho Ministerio a tomar en cuenta estudios sobre los indicadores del desarrollo del niño y las opiniones de la sociedad, para que se pueda crear un procedimiento que permita implementar un reglamento que establezca la edad de los niños al momento de ingresar al nivel primario, de acuerdo a la realidad y necesidades existentes del país.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

A través de los métodos analítico, deductivo, inductivo y las técnicas bibliográfica de investigación documental y de entrevista, se determinó que es válida la hipótesis ya que a la fecha existen miles de niños guatemaltecos que no pueden ejercer su derecho a la educación, debido a que no se cuenta con un procedimiento específico para la creación de un reglamento que determine la edad adecuada para que los niños ingresen al nivel primario; el Ministerio de Educación hace una mala elaboración del Acuerdo Ministerial 1171-2010 que establece en su Artículo 22 la edad mínima para ingresar al nivel primario, en el cual no se contó con estudios, estadísticas, indicadores del desarrollo del niño y con la opinión de la comisión multisectorial de educación existente; debido a ello se emite un reglamento que no está acorde a las necesidades de la población afectada y fuera del contexto de la realidad del país.



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. Derecho de educación.....	1
1.1. Definición.....	1
1.2. Incorporación del derecho de educación a la Constitución Política de la República de Guatemala.....	2
1.3. Ley de Educación Nacional.....	9
1.3.1. Definición de ley.....	9
1.3.2. Antecedentes de la Ley de Educación Nacional.....	11
1.3.3. Fines y principios de la Ley de Educación Nacional.....	13

CAPÍTULO II

2. Ministerio de Educación.....	17
2.1. Definición de ministerio.....	17
2.2. Definición de ministro.....	17
2.2.1. Atribuciones de los ministros.....	19



	Pág.
2.3. Historia del Ministerio de Educación.....	19
2.4. Definición de Ministerio de Educación.....	25
2.4.1. Funciones del Ministerio de Educación.....	25
2.4.2. Misión del Ministerio de Educación.....	27
2.4.3. Visión del Ministerio de Educación.....	27
2.4.4. Objetivos del Ministerio de Educación.....	28
2.4.5. Objetivo general.....	28
2.4.6. Objetivos específicos.....	28

CAPÍTULO III

3. Declaración Mundial sobre Educación para todos.....	31
3.1. Edad de Ingreso a la educación en otros países.....	37
3.2. Definición de educación básica.....	37
3.3. Edad de ingreso a la educación básica en México.....	38
3.4. Edad de ingreso a la educación básica en Perú.....	41

CAPÍTULO IV

4. Reglamentos en materia de derecho de educación.....	45
4.1. Definición de reglamento.....	45
4.1.1. Clasificación de los reglamentos.....	48



Pág.

4.2. Potestad reglamentaria.....	52
4.3. Creación de los reglamentos en el Ministerio de Educación.....	54

CAPÍTULO V

5. Implementación de un procedimiento específico para la creación de un reglamento que determine la edad mínima adecuada para el ingreso al nivel primario.....	57
5.1. Participación ciudadana.....	58
5.1.1. Definición de participación ciudadana.....	60
5.2. Indicadores del desarrollo del niño.....	62
5.3. Procedimiento para la elaboración del reglamento que determine la edad mínima para el ingreso al nivel primario.....	64
5.4. Procedimiento.....	66
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	69
BIBLIOGRAFÍA.....	71



INTRODUCCIÓN

El tema de la investigación llamó la atención de la ponente, debido al aumento de los casos de niños que no ingresan al nivel primario ya que no cumplen con la edad establecida en el Reglamento de Evaluación de Aprendizaje emitido por el Ministerio de Educación y a la fecha nadie se ha pronunciado al respecto al problema. Es importante mencionar que el Ministerio de Educación no cuenta actualmente con un procedimiento que le permita crear reglamentos y que por eso redacta normativas en las que no se toman en cuenta estudios, estadísticas y la opinión de la comunidad afectada; situación que surge al momento de establecerse las edades mínimas para ingresar al nivel primario, debido a que no se especifican en un solo reglamento sino que se incluyen de manera breve en el Acuerdo Ministerial 1171-2010, afectando gravemente el derecho de educación de una parte significativa de niños que quieren ingresar al nivel primario. La investigación tiene como objetivo demostrar la evidente necesidad de implementar un procedimiento que ayude a las autoridades del Ministerio de Educación, para que este cree un reglamento que determine la edad mínima para ingresar al nivel primario.

El problema se concretizó con el cuestionamiento de la hipótesis relativa a la falta de un procedimiento específico que ayude a crear un reglamento que determine la edad de los niños al momento de ingresar al nivel primario, lo cual hace que cientos de niños guatemaltecos se queden sin ejercer su derecho a la educación, siendo el objetivo general de la investigación la necesidad de implementar un procedimiento específico para la creación de un reglamento que establezca la edad mínima para el ingreso de los niños al nivel primario

Respecto del contenido, en el capítulo uno, se desarrolla un análisis jurídico y doctrinario del derecho de educación y su incorporación histórica a la Constitución



Política de la República de Guatemala y un análisis de la Ley de Educación Nacional; en el capítulo dos, abarca lo referente al Ministerio de Educación su definición, historia, objetivos, su misión y visión, también se da una definición de ministro y cuáles son sus atribuciones dentro del ministerio; en el capítulo tres, se realizó un estudio de derecho comparado en países cuyas legislaciones han provocado problemas similares en el país y la manera en que se han resuelto, así como un estudio de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos; en el capítulo cuarto, se determina una definición de reglamento y una clasificación de estos, luego se desarrolla la potestad reglamentaria para establecer qué ente cuenta con esta facultad, y por último se determina la manera de creación de los reglamentos en el Ministerio de Educación; para arribar a la parte final de la investigación; y en el capítulo quinto, se elaboró un procedimiento para la implementación de un reglamento que determine la edad para ingresar al nivel primario tomando como bases los aspectos como participación ciudadana y los indicadores de desarrollo del niño.

Se partió de los principios generales del derecho, los principios establecidos en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, los establecidos en la sección cuarta de la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley de Educación Nacional; para el análisis de las normas se recurrió al método analítico, inductivo y el deductivo durante la investigación y para recopilar información se utilizaron las técnicas de entrevista y bibliográfica de investigación documental por medio de materiales relacionados con el tema, doctrina, y tratadistas.

El Estado es el ente responsable de la educación en el país y desarrolla políticas a través del Ministerio de Educación, por lo que se deben de tomar en cuenta todas aquellas circunstancias que afecten a la población al momento de implementar normativas que sean obligatorias.



CAPÍTULO I

1. Derecho de educación

1.1. Definición

La educación es un derecho humano fundamental, esencial para poder ejercitar todos los demás derechos. La educación promueve la libertad y la autonomía personal y genera importantes beneficios para el desarrollo. Sin embargo, millones de niños y adultos siguen privados de oportunidades educativas, en muchos casos a causa de la pobreza.

Los instrumentos normativos de las Naciones Unidas y la UNESCO estipulan las obligaciones jurídicas internacionales del derecho a la educación. Estos instrumentos promueven y desarrollan el derecho de cada persona a disfrutar del acceso a la educación de calidad, sin discriminación ni exclusión. Estos instrumentos constituyen un testimonio de gran importancia que los Estados Miembros y la comunidad internacional, y se le asignan a la acción normativa con miras a hacer realidad el derecho a la educación.

Corresponde a los gobiernos el cumplimiento de las obligaciones, tanto de índole jurídica como política, relativas al suministro de educación de calidad para todos y la aplicación y supervisión más eficaces de las estrategias educativas.



La educación es un instrumento poderoso que permite a los niños y adultos que se encuentran social y económicamente marginados salir de la pobreza por su propio esfuerzo y participar plenamente en la vida de la comunidad.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha declarado que: "El derecho a la educación es un derecho humano reconocido y se entiende como el derecho a una educación primaria gratuita obligatoria para todos los niños, una obligación a desarrollar una educación secundaria accesible para todos los jóvenes (sin distinción racial), como también un acceso equitativo a la educación superior, y una responsabilidad de proveer educación básica a los individuos que no han completado la educación primaria. Adicionalmente a estas previsiones sobre acceso a la educación abarca también la obligación de eliminar la discriminación en todos los niveles del sistema educativo, fijar estándares mínimos y mejorar la calidad."¹

1.2. Incorporación del derecho de educación en la Constitución Política de la República de Guatemala

La educación es muy importante para el desarrollo del país, es por eso que en Guatemala los gobiernos a través de la historia han tratado de incorporar dicho derecho a la legislación guatemalteca, hasta incluirse el día de hoy en la Constitución

¹ Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura. **Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos.** Pág. 7.



Política de la República de Guatemala, por eso se hace un breve estudio de cómo fue que se incorporó el derecho de educación en la legislación y como es parte fundamental del desarrollo del país.

a) La educación de los pueblos mayas k'iches: en el año de 1,534 cuando los españoles llegaron a Guatemala encontraron a la civilización maya k'iche, que había alcanzado un alto grado de cultura.

Las tradiciones y las costumbres de los mayas k'iches eran consensuadas cuidadosamente y eran ellos altamente trabajadores y trabajadoras, sus conocimientos sobre ciencias y arte pasaban de generación en generación, como patrimonio de su cultura antigua. Los niños y las niñas hasta los siete años de edad permanecen al lado de los padres, pasando en seguida a una especie de internados donde se les enseñaba a vivir con sobriedad.

b) Educación colonial: la educación en la época de la colonia española la realizaron las misiones evangelizadoras con los todavía aborígenes a quienes llamaban indios o indígenas y es así como la gran preocupación educativa de los españoles fue la evangelización y la castellanización. Las escuelas de primeras letras, las casas de recogimiento para doncellas, los hospicios y los hospitales nacieron en primer lugar, para los beneficios de los españoles; y en segundo, para los pobres.

En la época colonial habían pocas escuelas, y por consiguiente eran pocos los alumnos y alumnas que asistían y la mayoría solamente recibían las primeras letras y



eran muy raros los que proseguían estudios secundarios y universitarios.

La primera escuela para niños y niñas pobres, es la Escuela de Belén de la orden Betlemita que llegó a Guatemala en el año 1653 tenía como propósitos dar alivio a los enfermos y enseñanza a los niños pobres y es aquí donde el hermano Pedro, que crea la orden, personalmente enseñaba a los niños y niñas pobres el catolicismo, las primeras letras y rudimentos del cálculo.

- c) La educación en la época independiente: la época independiente se caracteriza por la inestabilidad de las ideas pedagógicas, que es el resultado de las contradicciones existentes en la organización económica y política del país en su tránsito de la vida colonial a la vida independiente.

Las bases jurídicas de la educación en el inicio de la vida independiente se encuentran de Centro América y en el Estado de Guatemala y sus reformas así se tiene que las bases constitucionales de 1823 hacen referencias bien generales sobre educación al declararse como atribución del Congreso, dirigir la educación y elegir establecimientos de instrucción pública y de educación pública que estén bajo la inspección del gobierno en cuanto concierne al cumplimiento de las leyes, reglamentos y estatutos generales.

El 1 de marzo de 1832 emite Gálvez el Decreto que fija las bases de arreglo general de la instrucción pública y es así como se ponen los cimientos del primer sistema educativo que registró la historia de la educación guatemalteca. En el tiempo del



Doctor Mariano Gálvez se declara la libertad de enseñanza pero costeadada por el Estado, además de ser gratuita es pública y uniforme. La enseñanza privada es libre, pero está sujeto a la inspección del Estado. El 31 de agosto del año 1835 fue decretado el Estatuto de instrucciones primarias que amplía las bases establecidas en el año 1832 y por primera vez en la historia de la educación guatemalteca se proclaman los principios de educación laica, obligatoria y gratuita.

En el año 1852 gobernó la República de Guatemala el capitán General José Rafael Carrera con un gobierno conservador, quien promulgó la Ley de Instrucciones Primaria, redactada por Manuel Francisco Pavón, que restringe y limita la libertad de enseñanza y se instaura la educación de tipo profesional dogmática y rutinaria por lo que fue una ley oprobiosa. En el año 1852 había en la ciudad de Guatemala durante el gobierno de Carrera veinticinco escuelas de educación primaria, 12 eran para niñas y 13 para varones con 470 niñas y 480 varones, 12 preceptoras y 12 preceptores.

- d) La educación con la reforma liberal: la reforma liberal con el gobierno del General Justo Rufino Barrios Auyón inicio en el año 1871 y promovió el desarrollo económico, político y cultural de Guatemala.

Barrios amplió la cobertura de la educación para que llegara a un mayor número de la población guatemalteca. Una de las mayores preocupaciones de Barrios fue el fundar una escuela normal de donde saldrían los maestros de educación que tendría a su cargo la reforma educativa que se proponía realizar.



En el año 1875 había en los departamentos de Guatemala menos en Petén 358 escuelas primarias de varones con 14,216 alumnos y 183 de mujeres con 6,312 alumnas.

e) La educación en La época revolucionaria: finalizaron los gobiernos conservadores y liberales que dejaron alguna huella en la historia de la educación guatemalteca, pero como consecuencias de la Revolución del 20 de octubre de 1944 llega a la presidencia de la República de Guatemala un gran pedagogo el doctor en filosofía y ciencias de la educación Juan José Arévalo Bermejo, quien lleva al Ministerio de Educación grandes pedagogos y maestros de educación para comprender una maravillosa obra educativa. El 11 de marzo de 1945 se promulgó una nueva Constitución Política que se refiere en lo cultural y educativo a lo siguiente:

- Guatemala es una república libre, soberana e independiente, organizada con el fin primordial de asegurar a sus habitantes el goce de libertad, la cultura, el bienestar Económico y la justicia social.
- El fomento y la divulgación de la cultura, en todas sus manifestaciones constituyen obligación primordial del Estado.
- A la educación se le asigna la función cardinal de conservar la cultura universal, promover el mejoramiento étnico e incrementar el patrimonio espiritual de la nación.
- Se garantiza la educación laica en las escuelas oficiales.



- Que la educación debe abarcar simultáneamente la defensa de la salud corporal, la formación cívica y moral, la instrucción y la iniciación en actividades de orden práctico.
- Se declara de utilidad social la campaña de alfabetización nacional.
- La gratuidad de la enseñanza oficial común, agrícola, industrial, artística y normal.
- La creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural y técnica.
- El establecimiento de institutos pro vocacionales y poli étnicos, bibliotecas populares y escolares, hemerotecas y demás centros culturales y el incremento del deporte y la cultura física.
- Los demás de las fincas y demás empresas mayores están obligados a dotar y sostener escuelas para la población escolar campesina y obrera de sus propiedades, corresponde al Estado la inspección de dichas escuelas.

Oralda Miguel en su resumen de la historia de la educación comenta que: "El segundo Gobierno de la Revolución de octubre, estuvo a cargo del coronel Jacobo Arbenz Guzmán. Como el coronel Jacobo Arbenz Guzmán fue derrocado en 1,954 por el coronel Carlos Castillo Armas, este llegó a la presidencia de la República de Guatemala, y fue uno de los gobiernos más nefastos para la educación guatemalteca, por ejemplo nombrar a través del Ministerio de Educación a maestros empíricos, muchos de ellos solamente en la escolaridad primaria, para ejercer la docencia en las escuelas primarias, especialmente en el área rural, aduciendo que los maestros



titulados ganaban mucho y que el Estado no contaba con mucho dinero, por esa razón la educación nacional sufre cierto atraso, por lo que los siguientes gobiernos se dieron a la tarea de capacitar a todos los maestros empíricos en servicio, a través de un programa.”²

Con la intervención norte americana, se derrocó al gobierno legítimo y los gobernadores que les siguieron crearon una nueva Constitución en 1956, con presiones fuertes de los intereses extranjeros y en el marco de la guerra fría. En un golpe de Estado en 1965, el ejército nuevamente alteró el orden constitucional derogando la Constitución y ordenando que se aprobara otra.

El General Ríos Montt tomó el poder, en una junta militar de tres miembros que anuló la Constitución de 1965, disolvió el Congreso, suspendió los partidos políticos y anuló la ley electoral, al ser depuesto Ríos Montt, en mayo de 1985, después de 9 meses de debate, la Asamblea Constituyente terminó de redactar una nueva Constitución, vigente hasta ahora en la que en su sección cuarta, Artículo 74 establece como un derecho social el derecho de educación, el cual contempla que es obligación del Estado de Guatemala proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna, y que tiene como fin primordial el desarrollo integral de la persona humana, el conocimiento de la realidad y la cultura nacional y universal.

² [www. Oraldamiguel.blogspot.com/2009/08/resumen-de-la-historia-de-la-educacion.html](http://www.Oraldamiguel.blogspot.com/2009/08/resumen-de-la-historia-de-la-educacion.html). Resumen de la historia de la educación en Guatemala. 24 de mayo de 2014.



1.3. Ley de Educación Nacional

1.3.1. Definición de ley

"La ley es una norma jurídica dictada por una autoridad pública competente, en general, es una función que recae sobre los legisladores de los congresos nacionales de los países, previo debate de los alcances y el texto que impulsa la misma y que deberá observar un cumplimiento obligatorio por parte de todos los ciudadanos, sin excepción, de una Nación, porque de la observación de estas dependerá que un país no termine convertido en una anarquía o caos.

Apuntaba recientemente, que la finalidad de las leyes es contribuir al logro del bien común de las personas que forman parte de una sociedad organizada bajo determinados deberes y derechos, su incumplimiento, por supuesto, traerá aparejada una sanción que puede, según la importancia de la norma que se haya violado.

Las leyes nacieron con el objetivo de limitar el libre albedrío de los seres humanos que viven insertos en una sociedad y es el principal control que ostenta un Estado, para vigilar que la conducta de sus habitantes no se desvíe, ni termine perjudicando a su prójimo, las leyes son la fuente principal del derecho y se distinguen por las siguientes características:

a) Generalidad, lo que les decía anteriormente, que deben ser cumplidas por todos.



- b) **Obligatoriedad**, suponiendo un carácter imperativo-atributivo, lo cual significa que por un lado otorga deberes jurídicos y por el otro derechos.

- c) **Permanencia**, esto quiere decir que cuando se las promulga no tienen una fecha de vencimiento, por el contrario, su duración será indefinida en el tiempo hasta que un órgano competente determine su derogación por alguna causa valedera y previamente convenida; abstracta e impersonal, que implica que una ley no se concibe para resolver un caso en particular, sino que la mueve la generalidad de los casos que pueda abarcar y por último, que se reputa conocida, por lo cual nadie podrá argumentar que no la cumplió por desconocimiento.

- d) **Ausencia de retroactividad**, una característica destacada de las leyes en los estados modernos en la que esto significa que su vigencia ocurre a partir de la fecha de la promulgación y no son aplicables a eventos ocurridos con anterioridad a la sanción.

Se destaca que las leyes requieren en realidad de la participación de los tres poderes en los estados republicanos: son los parlamentos (poder legislativo), los que elaboran una ley, los jefes de estado (poder ejecutivo: presidente, primer ministro), los que promulgan o vetan esa norma y los jueces (poder judicial), los que vigilan su cumplimiento.”³

Por lo que la ley es una norma jurídica dictada por el legislador, la cual indica reglas a las que se someten las personas de un determinado país.

³ www.definicionabc.com/derecho/ley.php#ixzz36GWEs5ia. Definición de ley. 15 de junio de 2014.

1.3.2. Antecedentes de la Ley de Educación Nacional

“Desde 1954, con la contrarrevolución, la educación nacional se desdibujó del panorama democrático de los gobiernos de la revolución y se dio más importancia a los gastos militares contra la insurgencia. La educación fue abandonada y desde 1970 diversos sectores de la sociedad civil lo denunciaron y fueron acallados por represión, exilio y muerte. No obstante, el Magisterio Nacional mantuvo fuertes niveles de lucha a favor de la educación.

Desde la montaña y las ciudades, compartiendo ideas de otros países centroamericanos y de América Latina, el magisterio nacional y otros sectores organizados iniciaron acciones propugnando por un mayor presupuesto para la educación. Con el surgimiento del Frente Nacional Magisterial, el Consejo Nacional Magisterial y posteriormente el Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala-STEG- (en 1987) y otras organizaciones magisteriales, se organizaron y desarrollaron eventos de análisis educativo a la luz de las propuestas de países socialistas y democráticos, tomando en cuenta el avance de pueblos indígenas (preparándose para la llegada de los 500 años de la invasión europea), los derechos de las mujeres y los niños y niñas, las nuevas ideas de la descentralización, el cuidado ambiental, etc. Con esto, se entiende que tanto el magisterio como otros sectores estaban preparados para iniciar una reforma educativa desde la sociedad civil.



En 1989, el gobierno de Vinicio Cerezo Arévalo, a través el MINEDUC, propone un inicio de reforma educativa con la adecuación curricular a cargo del SIMAC (Sistema de Mejoramiento y Adecuación Curricular) provocando una intensa lucha magisterial de varios meses, la cual culminó con el castigo al magisterio de perder parte de su salario. Durante 1990, como las propuestas del Ministerio de Educación no podían quedar en el aire, se presentó al Congreso de la República de aquel entonces dos propuestas de Ley de Educación Nacional que, en su momento, por ser violatorias de los derechos constitucionales y laborales del magisterio nacional y al derecho a la educación, fueron rechazadas. A pesar de ello, y en silencio, el proceso de aprobación de la segunda propuesta continuó a espaldas del magisterio.

En septiembre de 1990, cuando el Magisterio Nacional se enteró que dicha iniciativa estaba ya en su segunda lectura convocó a una manifestación nacional de rechazo, con la cual se logró una reunión con la Comisión de Educación del Congreso de aquel entonces. Como resultado de tal reunión, se consiguió que se permitiera a una Comisión Multisectorial, que incluía al magisterio Nacional, el elaborar una propuesta de Ley de Educación.

Durante los meses de septiembre, octubre y noviembre dicha Comisión Multisectorial, integrada por miembros del magisterio nacional con sus diversas organizaciones, estudiantes de educación media, padres de familia, sindicatos, la USAC, el Ministerio de Educación, la Comisión de Educación del Congreso y otros personas y sectores, se reunieron en diversas sedes para elaborar tal propuesta. La metodología fue la



presentación por parte del Magisterio Nacional y otros sectores de sendas propuestas de Ley, las que se discutían, Artículo por Artículo hasta ser consensuados. Aquellos aspectos muy detallados, fueron acumulados para, posteriormente, ser integrados en la propuesta de Reglamento de la Ley. La propuesta de Ley fue finalizada en noviembre y presentada al Congreso, en donde fue discutida con la Comisión de Educación del Congreso, la cual insertó algunos cambios de fondo en el contenido de la propuesta, pero conservando un 90% de la propuesta original. Con tales modificaciones fue aprobada con el número 12-91 el 09 de enero de 1991 y fue enviada al Presidente de la República, Lic. Vinicio Cerezo Arévalo, quien la sancionó un día antes de entregar su cargo, siendo publicada el 19 de enero del mismo año.”⁴

Una vez creada la Ley de Educación Nacional, se necesitan disposiciones reglamentarias que permitan hacerla positiva, para poder implementarla y desarrollarla; dentro del análisis de dicha ley se hará un enfoque en el estudio del Artículo 105 en el que se indica la elaboración de un reglamento en el cual se debe tomar en cuenta a la comisión Multisectorial de Educación, por ser la parte esencial del presente estudio.

1.3.3. Fines y principios de la Ley de Educación Nacional

En los artículos uno y dos de la Ley de Educación Nacional vigente están regulados los principios y fines por los cuales se fundamenta la educación en Guatemala. Estos

⁴ <http://www.albedrio.org/htm/articulos/c/cefs-001.htm>. La Ley de Educación Nacional (Decreto 12-91) y la propuesta de su reglamento continúan siendo vigentes. 15 de junio de 2014.



principios y fines deben estar acordes con lo que establece la Constitución de la República, la Ley de Educación Nacional, especialmente sus principios y fines, deben contribuir a recuperar la visión de conjunto que hoy se ha perdido a causa de las necesidades de especialización y de la incomunicación prevaleciente dentro de la división académica del trabajo, directrices cuya connotación concuerda con los preceptos de la Constitución de la República y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Los principios y fines del Decreto Ley 12-91 objeto de estudio quedan sintetizados en los siguientes lineamientos:

- a) La educación es un derecho innato y constitucional.
- b) Los derechos humanos, la constitucionalidad, el régimen de derecho y los convenios internacionales deben institucionalizarse.
- c) El educando es centro y sujeto del proceso educativo
- d) Valorar el entorno nacional, multiétnico, pluricultural, y polí-lingue.
- e) Integrar la conciencia individual-social.
- f) Propiciar la conciencia crítico-reflexiva e histórica.



- g) Gestar la independencia económica y la solidaridad productiva.**

- h) Investigar, planificar, dirigir, ejecutar y evaluar el proceso educativo.**

- i) Proteger y promover el patrimonio nacional, la ecología e identidad nacional.**

- j) Orientar los cambios sociales y la formación cultural.**

- k) Propiciar la coeducación, la diversificación y la cobertura educativa.**

- l) Fomentar la formación científico y la comunicación efectiva.**

- m) Priorizar la ética, el profesionalismo y la calidad educativa.**

- n) Promover e impulsar la actualización metodológica.**

- o) Fortalecer en el educando, la importancia de la familia como núcleo básico social y como primera y permanente instancia educadora**

- p) Fomentar en el educando un completo sentido de organización responsabilidad, orden y cooperación, desarrollando su capacidad para superar sus intereses individuales en concordancia con el interés social.**



q) Promover la coeducación en todos los niveles educativos.”⁵

⁵ Álvarez Rosales, José Miguel. **Análisis crítico de la Ley de Educación Nacional Decreto número. 12-91 y la realidad educativa de Guatemala.** Pág. 28.



CAPÍTULO II

2. Ministerio de Educación

2.1. Definición de ministerio

Con raíz en un término latino que se asemeja al concepto de servicio, la palabra ministerio se usa para hablar de un departamento o división del gobierno de un Estado. Cada ministerio es una parte funcional del gobierno y tiene un responsable, que se denomina ministro que es la máxima autoridad, y a quien responden los ministros es al presidente del gobierno. El término ministerio se utiliza para hacer referencia tanto a cada división del gobierno como al edificio en el cual se encuentran las oficinas del departamento ministerial.

2.2. Definición de ministro

Un ministro es una persona que ha sido elegida para ocupar un cargo público y que se encarga de alguna de las ramas administrativas que puede tener a cargo un gobierno, por ejemplo: educación, salud, defensa, cultura, turismo, economía, etc.

El término ministro proviene del latín, idioma en el cual minister significa al servicio de. Si bien los ministros son de máxima importancia a la hora de llevar adelante un gobierno, es importante señalar que de acuerdo al sistema democrático, ellos, a



diferencia de la dupla presidencial compuesta por el presidente y el vicepresidente, no son elegidos por el pueblo si no por aquel que ocupa el primer cargo.

Los ministros tienen como principal función llevar a cabo y poner en marcha todas aquellas decisiones o medidas que sus superiores tomen respecto de algún tema en particular, que en el caso del país sería el presidente de la República. De este modo, cada uno de ellos estará puesto al mando de una sección específica del gobierno de la cual deberá hacerse cargo. Los ministros pueden variar fácilmente de un país a otro, incluso de un gobierno a otro, y esto indica que no son definitivos como otros cargos, si no que dependen de las decisiones o preferencias del primer mandatario. Sin embargo, se puede señalar un par de ministros que suelen estar presentes siempre debido a que su labor es sumamente importante para la organización de un país: el de economía, salud, educación, cultura, defensa y ministro del exterior.

Los ministros suelen reunirse de manera continua con el primer mandatario a modo de poner en claro cuáles son los planes y objetivos del gobierno y establecer las estrategias o modos a partir de los cuales estos planes se llevarán a cabo. Al mismo tiempo, los ministros también pueden tener un contacto permanente con los gobernadores de cada departamento de modo de estar al tanto de la realidad de cada espacio que forme parte del país.

Es también tarea de los ministros rendir cuentas al primer mandatario sobre el resultado de su labor y de las obras puestas en marcha, de modo que se decida continuar con el plan o revertirlo en el caso de que no haya sido exitoso.

Nuestra Ley del Organismo Ejecutivo en su Artículo 20 indica que “Los Ministros de Estado son los funcionarios titulares de los ministerios y los de superior jerarquía dentro de cada uno de ellos. Dependen del Presidente de la República, quien los nombra y remueve. Sus labores son coordinadas por el Vicepresidente de la República.”

2.2.1. Atribuciones de los ministros

Para este estudio se hará un enfoque en dos atribuciones principales que le otorgan a la ley del Organismo Ejecutivo a los Ministros en su Artículo veintisiete, primero: preparar y presentar al Presidente de la Republica los proyectos de ley, acuerdos, reglamentos, informes y demás disposiciones relacionadas con el ramo bajo su responsabilidad; y segundo: dictar los acuerdos, resoluciones, circulares y otras disposiciones relacionadas con el despacho de los asuntos de su ramo, conforme la ley. Es importante resaltar estas atribuciones porque de ello depende la creación de reglamentos para la aplicación de leyes, ya que ellos tienen la función de elaborar dichos estatutos que son de observancia general para las personas del país.

2.3. Historia del Ministerio de Educación

“La época de la reforma liberal tiene íntima relación con el ambiente de subdesarrollo científico del país, lamentablemente, tanto entonces como hoy se produce una inadecuación considerable entre el marco conceptual que pretende formar hombres con las aptitudes morales e intelectuales para ser ciudadanos dignos de una sociedad republicana y libre y la realidad socioeconómica del país. No cabe ninguna duda que el

proceso pasivo de ese cambio educativo beneficiaría solo a una pequeña elite y jamás a todo el pueblo, porque, si en la actualidad no ha podido resolverse el problema de la dispersión humana en todas las regiones del país y el de las desigualdades lingüísticas, sociales y económicas, es mucho menos probable que haya sucedido en aquella época.

En aquel tiempo los comentaristas escribieron acerca del estancamiento de la educación nacional por la falta de incorporación de ciencias más prácticas. Ello es, que no se concibe por entonces una educación que sirva para resolver necesidades básicas, y que se adecue a las necesidades de las áreas rurales y urbanas marginales, ni que se integre a las actividades productivas. Ahora se concibe pero la educación sigue siendo exclusivamente gradual y dirigida a la consecución de un título.

La deficiente administración financiera, culpable de elevaciones en el costo de funcionamiento en los pocos centros educativos existentes produciría, para hacer el caso más notorio, el cierre temporal de algunas escuelas en época de Reyna Barrios.⁶

Una diferencia muy marcada entre aquel pasado y él ahora se halla en la cantidad de maestros de que el gobierno puede valerse para llevar a cabo la labor educativa. Como podrá notarse en el cuerpo de trabajo, la cantidad de preceptores era mínima por lo que tenía que echarse mano de maestros empíricos de recursos coactivos en vista de la falta de respuesta de los docentes a los anuncios publicados por el gobierno solicitando maestros.

⁶ Hernández, Manolo. Historia del Ministerio de Educación de Guatemala, creación y primeros años. Pág. 6.



Toda problemática educativa que los líderes del movimiento liberal encuentran en el país les induce a crear el Ministerio de instrucción pública para que este fuese el organismo específico encargado de la administración educativa en la nación. Sin pedagogos profesionales, sin tiempo o tal vez sin la noción de que una investigación de la problemática socioeducativa podría haber dado indicios para realizar planes educativos que vinieran a mejorar las condiciones culturales del pueblo; el catecismo político constitucional de la República Mejicana. Esta obra ayuda a salir de la educación alienante instituida por Carrera, quien, a su vez había borrado las reformas educativas liberales de la administración de Gálvez promulgadas en 1830. La reforma educativa de Gálvez cobra vigencia nuevamente entonces.

Uno de los ideólogos del cambio educativo y relevante precursor del Ministerio de Instrucción Pública, es Arcadio Estrada, siempre adverso al gobierno de frailes y de hechizos próceres: al gobierno de la teocracia y del privilegio escribe en diciembre de 1867 un proyecto de ley sobre instrucción primaria y los presenta a la Cámara.

Este documento, según el periódico semanal El Progreso, es un escrito notabilísimo que los archivos del país para eterna vergüenza de los que explotaban la ignorancia, para convertirla en instrumento de dominación tiránica, y para eterna gloria del pensador guatemalteco que aspiraba a explotar la inteligencia, la luz del saber, para convertirlas en instrumentos de vida, de adelanto y de venturas patrias. Publicado en mayo de 24 de 1874 en la página tres, el Artículo continua diciendo: “Estrada

contemplo, con entusiasmo la coronación de la obra en que había sido activo cooperador.”⁷

Pero, en el fenómeno de la revolución liberal, innegablemente tiene que haberse producido la lucha inconsciente entre el querer y el per vivir. El pensamiento de Huber en referencia a la revolución francesa es, en este caso, es plenamente adaptable. Aquí también, los dirigentes a pesar de su voluntad de innovación, estaban todavía profundamente impregnados de las tradiciones pedagógicas venidas del pasado para desprenderse totalmente de ellas. Particularmente, García Granados fue víctima de estas incertidumbres. Su gobierno revolucionario tomo una senda moderada, apegada al sistema conservador en algunos ángulos y en otros su respuesta fue radical. Por ejemplo, aun ante la oposición de la población civil, sigue permitiendo los diezmos y la instrucción religiosa, y por otro lado elimina los textos religiosos de las escuelas primarias, deroga la Ley de Pavón, y decreta, el 13 de junio de 1872 que los monasterios de congregaciones religiosas masculinos sean expropiados y convertidos en escuelas primarias. El programa propuesto para estas nuevas escuelas no produjo mayores innovaciones, porque retenía las asignaturas tradicionales.

Definitivamente las innovaciones serian básicamente teóricas. Para su aplicación se encontraría con serios escollos: incapacidad docente de la que los mismos ministros se percatan, al extremo de que algunos de ellos organizan cursos informativos, en época de vacaciones, para tratar de obtener mejores resultados en el que hacer educativo; impracticabilidad de una reforma educativa debida a la idiosincrasia y a la falta de

⁷ Ibid.



medios socioeconómicos para emprenderlas; pero, lo que es más importante, falta de una política educativa, de una filosofía del hacer pedagógico, referidas a un pueblo dividido cultural y étnicamente.

Pero, con todo y sus defectos, el gobierno liberal produjo avances positivos para el país, lamentablemente la filosofía administrativa de los regímenes de García Granados y Rufino Barrios fue traicionada por sus sucesores, particularmente por el régimen de Estrada Cabrera, que no realizó innovación alguna. La experiencia liberal se retoma hasta en 1945 cuando, aunque no a la manera de Barrios, se produce una renovación social y económica conocida como la Revolución de octubre.

Los problemas de educación en la Guatemala actual son también apremiantes, aunque en grados cuantitativos tremendamente diferentes: el sistema educativo adolece de vicios administrativos, como los siguientes:

La educación que se ofrece es una simple transmisión de información; una repetición de modelos tomados de otros países; no fomenta el espíritu crítico y, de esta manera no se adapta a la problemática nacional pues no refuerza las capacidades de los individuos de responder a las exigencias de la vida colectiva ni favorece las inquietudes de indagación que les ayuden a generar una capacidad propia para su desarrollo científico y tecnológico. No obstante transmite los valores culturales acumulados en el acontecer histórico del país, de manera que se integren al ser del pueblo.



Solo se produce una educación tristemente homogénea. El sistema no brinda a la ciudadanía oportunidades de acceso a la educativa, porque está vedada a las grandes mayorías.

La niñez y juventud pobre permanece hasta la fecha huérfana de asistencia integral, a pesar de que la Ley de Educación Nacional, vigente ahora en forma tácita y todo ello se debe a que los organismos, las personas encargadas de dar cumplimiento a las leyes, el presupuesto destinado a educación cada año y la problemática social, étnica, geográfica financiera y de otras índoles han impedido la aplicación correcta de las funciones asignadas al Ministerio y a la misma renovación de estas.

Ante estas circunstancias, el imperativo categórico es establecer un sistema de investigación, evaluación y diseño que ayude a obtener una visión coherente de conjunto, con relaciones precisas de causa efecto, que suplan el débil sistema de estadísticas, la deficiente calidad formativa del que hacer educativo y su incongruencia con las necesidades y aspiraciones de la sociedad guatemalteca.

El Ministerio de Educación es un instrumento fundamental para hacer cumplir el derecho de educación, ya que a través de él se implementan políticas para el desarrollo cognoscitivo de la población guatemalteca.

Al paso del tiempo el ministerio ha tomado la importancia debida, ya que el derecho de educación es fundamental para el desarrollo integral de la población y el desarrollo del país.

2.4. Definición de Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación es el ministerio del gobierno de Guatemala responsable de la educación, por lo cual le corresponde lo relativo a la aplicación del régimen jurídico concerniente a los servicios escolares y extra-escolares, para la educación de los guatemaltecos, encargado a si mismo de las políticas para impartir la educación en todos sus niveles y hacer efectivo el derecho humano a la educación, así como el responsable de crear la normativa pertinente para la aplicación de las leyes emitidas en virtud de la educación en el territorio de Guatemala.

2.4.1. Funciones del Ministerio de Educación

Jerárquicamente después de lo preceptuado en la Constitución de 1985, en una escala inferior se encuentra la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto número noventa guion dos mil del Congreso de la República, ley formal en la cual se fijan las atribuciones que corresponde a cada ministerio. Ahora bien, de acuerdo con la sección segunda de la Ley del Organismo Ejecutivo las atribuciones que le corresponden al Ministerio de Educación son las que se establecen en el Artículo 33 de la ley indicada en la que señala lo siguiente: “Le corresponde lo relativo a la aplicación del régimen jurídico concerniente a los servicios escolares y extraescolares para la educación de los guatemaltecos; para ello, tiene a su cargo las siguientes funciones:

- a) Formular y administrar la política educativa, velando por la calidad y la cobertura de

la prestación de los servicios educativos públicos y privados, todo ello de conformidad con la ley

- b) Coordinar con el Ministerio de Comunicaciones, transporte, obra pública y vivienda la propuesta para formular y poner en vigor las normas técnicas para la infraestructura del sector.
- c) Velar porque el sistema educativo del Estado contribuya al desarrollo integral de la persona, con base en los principios constitucionales de respeto a la vida, la libertad, la justicia, la seguridad y la paz y al carácter pluricultural y multilingüe de Guatemala.
- d) Coordinar esfuerzos con las universidades y otras entidades educativas del país para lograr el mejoramiento cualitativo del sistema educativo nacional.
- e) Coordinar y velar por el adecuado funcionamiento de los sistemas nacionales de alfabetización, planificación educativa, investigación, evaluación, capacitación de docentes y personal magisterial, y educación intercultural ajustándolos a las diferentes realidades regionales y étnicas del país.
- f) Promover la autogestión educativa y la descentralización de los recursos económicos para los servicios de apoyo educativo mediante la organización de comités educativos, juntas escolares y otras modalidades en toda la escuela oficiales públicas, así como aprobarles sus estatutos y reconocer su personalidad jurídica.
- g) Administrar en forma descentralizada y subsidiaria los servicios de elaboración, de

Producción e impresión de textos educativos y servicios de apoyo a la prestación de los servicios educativos.

- h) Formular la política de becas y administrar descentralizadamente el sistema de becas y bolsa de estudio que otorga el Estado.”

Parte importante de estas funciones es resaltar la importancia de la comunidad a través de la autogestión en la que su participación debe ser tomada en cuenta para todas aquellas decisiones que se tomen respecto a cómo hacer efectivo el derecho a la educación, por eso se observa que el estudio realizado en este trabajo de investigación, lo que pretende es resaltar, que para la creación de reglamentos, normativas o políticas la población afectada debe tomar parte de las decisiones en la creación de estas.

2.4.2. Misión del Ministerio de Educación

“Planear y administrar estrategias y políticas de comunicación social, dirigidas hacia la comunidad educativa y demás grupos objetivos del Ministerio de Educación, con el propósito de establecer canales de comunicación oportunos, permanentes y objetivos, que permitan difundir un flujo de información institucional.”⁸

2.4.3. Visión del Ministerio de Educación

“Visionamos establecer una comunicación de varias vías, fluida, transparente y oportuna, hacia la comunidad educativa. Lograr que esas audiencias comprendan el

⁸ <http://www.mineduc.gob.gt/DICOMS/misionVision.html>. Ministerio de Educación. 20 de junio de 2014.

papel y la responsabilidad de la institución en el desarrollo económico social del país. Forjar una imagen positiva de la Institución y la comunidad educativa, establecer redes de información-comunicación como parte esencial de los esfuerzos por transparentar la gestión pública.”⁹

2.4.4. Objetivos del Ministerio de Educación

2.4.4.1. Objetivo general

“Identificar las audiencias objetivo primarias y secundarias nacionales e internacionales de interés para el Ministerio de Educación, analizar sus necesidades educativas, planear y ejecutar las estrategias y políticas de comunicación en materia educativa, dirigidas a esas audiencias y evaluar los resultados alcanzados. Ello, enmarcado dentro de los escenarios de la comunicación: acción-recepción / arenas-territorios.”¹⁰

2.4.4.2. Objetivos específicos

- a) Analizar las percepciones y necesidades de las audiencias objetivo.
- b) Mantener una comunicación ágil, fluida y oportuna.
- c) Establecer redes de información-comunicación hacia la comunidad educativa.

⁹ Ibid.

¹⁰ <http://www.mineduc.gob.gt/DICOMS/index.html>. Ministerio de Educación. 20 de junio de 2014.



d) Coordinar el desarrollo de campañas divulgativas e informativas.

e) Manejar profesionalmente la imagen interna y externa del Ministerio de Educación.”¹¹

El Ministerio de Educación tiene una gran responsabilidad en sus manos ya que de él depende el desarrollo del país, porque la educación es la formación destinada a desarrollar la capacidad intelectual, moral y afectiva de las personas de acuerdo con la cultura y las normas de convivencia de la sociedad a la que pertenecen, también la historia ha demostrado que el interés de los gobiernos en la educación ha marcado la diferencia de otros creando mejores oportunidades de vida para la población.

¹¹ **ibid.**



CAPÍTULO III

3. Declaración Mundial sobre educación para todos

La Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje son el resultado de un vasto y sistemático proceso de consulta iniciado en octubre de 1989 y que se prosiguió hasta fines de enero de 1990 bajo los auspicios de la Comisión Interinstitucional establecida para organizar la Conferencia Mundial. Con anterioridad se habían examinado los anteproyectos a lo largo de nueve consultas regionales y tres internacionales en las que participaron una amplia gama de expertos y representantes de diversos ministerios nacionales, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, organismos de desarrollo multilaterales y bilaterales e institutos de investigación.

Los relatores elegidos para las consultas regionales se constituyeron en un grupo de trabajo al que incumbirá asesorar a la Comisión Interinstitucional sobre la revisión de los dos textos que debían someterse a la Conferencia Mundial. La Conferencia reunió en Jomtien a 1,500 participantes. Los delegados de 155 Estados, sobre todo autoridades nacionales y especialistas de la educación y de otros sectores importantes, además de los funcionarios y especialistas que participaron en calidad de representantes de unos 20 organismos intergubernamentales y de 150 organizaciones no gubernamentales, examinaron en 48 mesas redondas y en sesión plenaria los principales aspectos de la Educación para Todos.



“El Comité de Redacción elegido por la Conferencia examinó los textos revisados y las enmiendas presentadas por los delegados. Los textos de los documentos modificados por el Comité de Redacción fueron aprobados por aclamación en la sesión plenaria de clausura de la Conferencia el 9 de marzo de 1990. Estos documentos representan, pues, un consenso mundial sobre una visión ampliada de la educación básica y constituyen un compromiso renovado para garantizar que las necesidades básicas de aprendizaje de todos, niños y niñas, jóvenes y personas de edad adulta, se satisfacen realmente en todos los países.”¹²

La conferencia mundial sobre educación para todos se realizó en Jomtien Tailandia del cinco al nueve de marzo de 1990, en la cual se discutieron varios temas sobre el derecho de educación llegándose a objetivos firmes los cuales se pretende que se cumplan en la declaración mundial sobre educación para todos, la que cuenta con un preámbulo el que contiene los principios fundamentales en los que se guía para hacer efectivo el derecho humano de educación, y está contenida con diez artículos de los cuales estudiaremos los siguientes, ya que son de suma importancia.

El Artículo 3 de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos regula:

“Universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad:

1. La educación básica debe proporcionarse a todos los niños, jóvenes y adultos. Con tal fin habría que aumentar los servicios educativos de calidad y tomar medidas coherentes para reducir las desigualdades.

¹² <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127583s.pdf>. Declaración mundial sobre educación para todos y marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. 20 de junio de 2014.



2. Para que la educación básica resulte equitativa, debe ofrecerse a todos los niños, jóvenes y adultos la oportunidad de alcanzar y mantener un nivel aceptable de aprendizaje.
3. La prioridad más urgente es garantizar el acceso y mejorar la calidad de la educación para niños y mujeres y en suprimir cuantos obstáculos se opongan a su participación activa. Deben eliminarse de la educación todos los estereotipos en torno a los sexos.
4. Hay que empeñarse activamente en modificar las desigualdades en materia de educación y suprimir las discriminaciones en las posibilidades de aprendizaje de los grupos desasistidos: los pobres, los niños de la calle y los niños que trabajan las poblaciones de las zonas remotas y rurales, los nómadas y los trabajadores migrantes, los pueblos indígenas, las minorías étnicas, raciales y lingüísticas, los refugiados, los desplazados por la guerra y los pueblos sometidos a un régimen de ocupación.
5. Las necesidades básicas de aprendizaje de las personas impedidas precisan especial atención. Es necesario tomar medidas para garantizar a esas personas, en sus diversas categorías, la igualdad de acceso a la educación como parte integrante del sistema educativo.”

El Artículo 5 de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos establece: “Ampliar los medios y el alcance de la educación básica. La diversidad, la complejidad y el

carácter cambiante de las necesidades básicas de aprendizaje de los niños, jóvenes y adultos exigen ampliar y redefinir constantemente el alcance de la educación básica de modo que en ella se incluyan los siguientes elementos:

- a) El aprendizaje comienza con el nacimiento. Ello exige el cuidado temprano y la educación inicial de la infancia, lo que puede conseguirse mediante medidas destinada a la familia, la comunidad o las instituciones, según convenga.
- b) El principal sistema para impartir la educación básica fuera de la familia es la escuela primaria. La educación primaria debe ser universal, garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de todos los niños y tener en cuenta la cultura, las necesidades y las posibilidades de la comunidad. Otros programas alternativos pueden ayudar a atender las necesidades de aprendizaje de niños cuyo acceso a la escolaridad formal es limitado o no existe, siempre que compartan los mismos niveles de aprendizaje aplicados a la enseñanza escolar y que dispongan del adecuado apoyo.
- c) Las necesidades básicas de aprendizaje de jóvenes y adultos son diversas y pueden satisfacerse mediante sistemas variados. Los programas de alfabetización son indispensables, dado que saber leer y escribir constituye una capacidad necesaria en sí misma y es la base de otras aptitudes vitales. La alfabetización en la lengua materna refuerza la identidad y la herencia cultural. Otras necesidades pueden satisfacerse mediante la capacitación técnica, el aprendizaje de oficios y los programas de educación formal y no formal en materias tales como la salud, la

nutrición, la población, las técnicas agrícolas, el medio ambiente, la ciencia, la tecnología, la vida familiar incluida una sensibilización a las cuestiones de la natalidad y otros problemas de la sociedad.

- d) Todos los instrumentos útiles y los canales de información, comunicación y acción social pueden emplearse para contribuir a transmitir conocimientos esenciales e informar y educar a los individuos acerca de las cuestiones sociales. Además de los medios tradicionales, pueden mobilizarse otros como las bibliotecas, la televisión y la radio, con el fin de utilizar sus posibilidades para satisfacer las necesidades de educación básica de todos.

Estos elementos deben constituir un sistema integrado y complementario, de modo que se refuercen mutuamente y respondan a pautas comparables de adquisición de conocimientos, y contribuirá a crear y a desarrollar las posibilidades de aprendizaje permanente.”

El Artículo 7 de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos estipula: “Fortalecer la concertación de acciones. Las autoridades nacionales, regionales y locales responsables de la educación tienen la obligación prioritaria de proporcionar educación básica a todos, pero no puede esperarse de ellas que suministren la totalidad de los elementos humanos, financieros y organizativos necesarios para esa tarea. Será necesaria la concertación de acciones entre todos los subsectores y todas las formas de educación, teniendo en cuenta el especial papel profesional del personal docente y el de los administradores y demás personal de educación; la concertación de



acciones entre el Ministerio de Educación y otros ministerios, entre ellos los de planificación, hacienda, salud, trabajo, comunicación y otros sectores sociales; la cooperación entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, el sector privado, las comunidades locales, los grupos religiosos y la familia. Es particularmente importante reconocer el papel vital de los educadores y de las familias.

En este contexto, las condiciones de servicio y la situación social del personal docente, que representan un elemento decisivo para conseguir la educación para todos, deben mejorarse urgentemente en todos los países, en consonancia con la recomendación OIT/Unesco relativa a la situación del personal docente (1966). La concertación genuina de acciones contribuye al planeamiento, la realización, la administración y la evaluación de los planes de educación básica. La acción concertada está en la base de lo que llamamos una visión ampliada y un compromiso renovado”.

El enfoque de estos tres artículos es fundamental ya que lo que se resalta es que la educación debe de ser impartida en un plano de igualdad en donde la palabra discriminación no exista y que esta sea impartida en igualdad de condiciones a la mayoría de personas dentro del país, así mismo las necesidades educativas con el tiempo son diferentes, los niños necesitan un nivel avanzado de conocimiento y cada día exigen más del sistema y este no está preparado para el futuro.

Parte de los problemas que surgen con esta situación es respecto a cuál es la edad adecuada para que los niños ingresen al sistema educativo, respecto a este tema el Ministerio de Educación solo se limita a copiar legislaciones de otros países sin tener un



previo análisis de la situación real del país, es aquí donde entra la siguiente parte que es la participación de todos los sectores de la educación, que deben velar porque cada reglamento emitido por el Ministerio de Educación llene los requisitos esenciales como estudios, encuestas, programas, etc. los cuales den información suficiente de la realidad de la población educativa y de sus necesidades.

Es muy importante contar con la opinión del sector afectado y también contar con la ayuda de éste para que se pueda acabar con el problema, así éste se resolvería de fondo, ya que Guatemala es un país multicultural en donde no se pueden tomar decisiones que afecten a todos sin antes hacer un estudio previo de la situación y realidad de cómo se vive el problema en cada área del país.

3.1. Edad de ingreso a la educación básica en otros países

3.2. Definición de educación básica

“La educación primaria (también conocida como educación básica, enseñanza básica, enseñanza elemental, estudios básicos o estudios primarios), es la que asegura la correcta alfabetización, es decir, que enseña a leer, escribir, cálculo básico y algunos de los conceptos culturales considerados imprescindibles. Su finalidad es proporcionar a todos los alumnos una formación común que haga posible el desarrollo de las capacidades individuales motrices, de equilibrio personal; de relación y de actuación social con la adquisición de los elementos básicos culturales; los aprendizajes relativos mencionados anteriormente. La educación primaria, también conocida como la

educación elemental, es la primera de seis años establecidos y estructurados de la educación que se produce a partir de la edad de cinco o seis años a aproximadamente doce años de edad.”¹³

“La organización de la educación básica varía de país en país e incluso en algunos lugares no es igual la educación básica pública a la educación básica privada. En términos generales, la educación básica o elemental comienza alrededor de los seis años y dura hasta aproximadamente los doce o los trece años del niño, momento en el cual debe comenzar con la educación secundaria en la cual los conocimientos son mucho más específicos y están más claramente divididos en áreas. En la mayoría de los países la educación básica es obligatoria y universal, lo cual significa que no depende de instituciones como la Iglesia aunque pueden existir colegios privados que sí, sino que es organizada y llevada a cabo por el Estado, lo cual le da un sentido mucho más democrático e integrador.”¹⁴

3.3. Edad de ingreso a la educación básica en México

La educación primaria o también llamada elemental, consiste en seis años establecidos a partir de los 5 o 6 años de edad hasta aproximadamente los 12 años cumplidos. En México se exigen que los niños reciban educación primaria y además es un derecho para cualquier niño en el país.

¹³ <http://www.conocimientosweb.net/portal/article2400.html>. Educación básica concepto. 20 de junio de 2014.

¹⁴ <http://www.definicionabc.com/social/educacion-basica.php>. Definición de educación básica. 20 de junio de 2014.



La educación básica en México se refiere a la educación obligatoria, la primaria y la secundaria que corresponden a 9 años de escuela.

Cabe destacar que en México el índice de analfabetismo (personas que no saben leer ni escribir), es de 10%, siendo que la educación básica es un derecho, una obligación y puede ser gratuita.

Dicha educación primaria se presenta en los grados primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, y sexto. Los cursos ofrecidos en la educación elemental van aumentando y complicándose con cada nivel de grado. La forma de evaluar es mediante exámenes que demuestren lo aprendido durante los cursos o años escolares. La educación elemental se presenta a los estudiantes por medio de un profesor que enseña todos los cursos o puede variar si es que las escuelas manejan dos o más idiomas, caso para el cual se divide en un maestro para materias en español y otro para materias en inglés. Puede llegar a haber profesores especializados para materias más específicas tales como música, arte, educación física, laboratorio y computación.

Los estudiantes permanecen en un aula, con excepción de educación física y otros cursos muy específicos como computación o laboratorio. Dicha característica es uno de los fundamentos de la educación primaria, ya que se enseña al estudiante a tener fuertes lazos con los maestros, motivo que es importante para el desarrollo social del estudiante.



Respecto a programas especializados para educación primaria, UNICEF apoya la siguiente iniciativa: “ Todos los niños en la escuela, mediante el involucramiento de los gobiernos de los estados y municipios en donde se lleva a cabo el programa, así como a la sociedad llevando y generando un proceso de participación ciudadana respecto al mejoramiento de la calidad educativa. UNICEF implementa dicha iniciativa en alianza con algunas organizaciones de la sociedad y en coordinación con los gobiernos de estado, así como las Secretarías de Educación y Salud de cada estado, los Sistemas Estatales del DIF y Oficinas de Registro Civil, todo con el propósito de eliminar las causas que no permiten a niños asistir y gozar de la enseñanzas de la escuela primaria. Existe una gran variedad de escuelas primarias tanto públicas como privadas que tienen distinto perfil y pueden adecuarse al estilo de educación que quiera para sus hijos, familiares o amigos.”¹⁵

Dentro del plano legal en México existió un conflicto muy similar al de Guatemala en el cual establecían como edad mínima para el ingreso a la educación primaria seis años con seis meses al inicio del ciclo escolar dejando fuera a miles de niños mexicanos, lo que llevo a modificar la ley general de educación debido a varias protestas realizadas.

En la ciudad de México el 20 de junio de 2006 la Secretaría de Educación Pública publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto en el que se establece la edad mínima para ingresar a la educación básica en el nivel preescolar y primario.

¹⁵<http://mexico.thebeehive.org/education/clases-y-actividades-culturales-en-el-df/educacion-primaria>. Educación primaria en México. 21 de junio de 2014.



En el documento se adiciona un segundo párrafo a la fracción 1 del Artículo 65 de la Ley General de Educación para quedar como sigue:

El Artículo 65 de la Ley General de Educación indica: “Son derechos de quienes ejercen la patria protestad o tutela:

1. Obtener inscripción en escuelas públicas para que sus hijos o pupilos menores de edad, que satisfagan los requisitos aplicables, reciban la educación preescolar, la primaria y la secundaria. La edad mínima para ingresar a la educación básica en el nivel preescolar es de tres años y para nivel primaria seis años, cumplidos al 31 de diciembre del año de inicio de ciclo escolar.”

Hasta este momento sigue rigiendo dicha reforma, ya que establece una edad más accesible para el ingreso de los niños a la educación básica en México, pero todo esto se debió a que los mexicanos actuaron en el momento correcto para poder resolver el problema que los afectaba

3.4. Edad de ingreso a la educación básica en Perú

El Perú ha ingresado a la segunda década del nuevo siglo con el convencimiento de que además de mejorar la cobertura universal de la educación primaria debe asegurar una educación de calidad para todos sus niños y niñas y generar las condiciones para mejorar el proceso de aprendizaje. En el país, al 30 de junio del 2011 se estimaba que



existían alrededor de 3.5 millones de niños y niñas entre 6 y 11 años, edades en las que se debería iniciar y culminar, respectivamente, la educación primaria. La gran mayoría de ellos y ellas tienen el castellano como lengua materna, pero existen poco más de 400 mil que tienen otra lengua materna. A pesar de los avances sostenidos en el país, aún alrededor de 66,000 niños y niñas entre los 6 y 11 años (2%) se encuentran fuera del sistema educativo formal.

“De acuerdo al documento Estado de la Niñez en el Perú 2011 el 94% de los niños y niñas que se encuentran en edad de cursar la educación primaria asiste a una institución de este nivel; este porcentaje es equivalente al promedio de la región de América del Sur y es ligeramente superado por los países de Argentina, Ecuador y Uruguay. A nivel nacional, no habrían diferencias significativas en el acceso a la educación primaria de acuerdo al sexo, área de residencia (urbano/rural) o condición de pobreza de los niños y niñas de 6 a 11 años: en cada uno de estos casos la cobertura neta en primaria oscila alrededor del 94%. Sin embargo, la tasa de cobertura neta sería menor entre los niños y niñas con lengua materna amazónica, en comparación con los de lengua materna castellana, quechua o aymara.”¹⁶

El Ministerio de Educación de Perú define que solamente podrán ingresar a educación inicial los niños que hayan cumplido tres años hasta el 31 de marzo del año en el que son matriculados, y a primaria los que tengan 6 años a esa misma fecha, que es el caso similar de Guatemala.

¹⁶ http://www.unicef.org/peru/spanish/children_3787.htm. Educación primaria. 8 de julio de 2014.

Esto ha abierto un debate, en el cual algunos padres han expresado su oposición a esta medida porque en ciertos casos sus hijos tendrían que repetir un año. Respecto a esta situación la ministra de Educación, Patricia Salas, que se encontraba en funciones fue clara en afirmar que los niños deben iniciar su escolaridad en la edad que corresponde y no antes diciendo que: “No es recomendable adelantar a los niños en su proceso escolar. Por eso es que la norma establece que los niños se matriculan si han cumplido años hasta el 31 de marzo.”¹⁷

Revisando las normas de otros países, se puede ver que la exigencia es la misma en la mayoría de países latinoamericanos. Según las estadísticas de la UNESCO a nivel mundial, en el 66 por ciento de los países la primaria se empieza a la edad de seis años. El 22 por ciento de los países lo hacen a los siete años de edad y solo un 12 por ciento de países lo hace a los cinco años. Si bien hay países que empiezan la primaria a los cinco años es necesario mencionar que en la mayoría de ellos la educación primaria dura siete años y no seis años.

Por eso es necesario establecer un procedimiento específico que determine la situación real de Guatemala en la que se analicen las áreas rurales y urbanas, para determinar qué edad es la más adecuada para que los niños ingresen a la educación básica o primaria.

¹⁷<http://inversionenlainfancia.net/blog/entrada/noticia/1110/0>. Ministerio de Educación defiende edad mínima para ingresar a colegio. 8 de julio de 2014.





CAPÍTULO IV

4. Reglamentos en materia de derecho de educación

4.1. Definición de reglamento

Un reglamento es una fuente de derecho, que forma parte integrante del ordenamiento jurídico de un país y que consiste en la disposición administrativa para desarrollar una ley o norma. Al reglamento se le considera como una norma jurídica, subordinada a la ley, de alcance general, y que es dictado a través de la administración pública para regular su actividad y cualquier otra cuestión inherente a la misma, generalmente la aprobación del reglamento es una función que le corresponde al poder ejecutivo, aunque, también existen algunos órganos del Estado que disponen de esa facultad.

Respecto a la definición de reglamento el licenciado David Orozco formula que: “Es el conjunto de reglas, conceptos establecidos por un agente competente a fin de establecer parámetros de dependencia para realizar una tarea en específico. En términos gubernamentales, la Constitución Política que es el máximo reglamento, que debe ser respetado y honrado por toda la nación, le otorga al poder ejecutivo poderes a fin de realizar administraciones legislativas y decidir los reglamentos y sus modificaciones que serán usados para controlar al país. El reglamento señala el ejercicio de la función legislativa y es reconocido por la doctrina y la jurisprudencia como potestad reglamentaria. La finalidad del reglamento es facilitar la aplicación de la ley, detallándola y operando como instrumentos idóneos para llevar a

efecto su contenido. Los reglamentos son reglas, y solo tendrán vida y sentido de derecho, en tanto se deriven de una norma legal a la que reglamentan en el seno administrativo. La cercanía que guarda el Poder Ejecutivo con la realidad social, al aplicar la ley, hace que los reglamentos operen como instrumentos más idóneos para llevar a efecto su contenido, manteniendo así, un estado de equidad y soberanía. Los reglamentos se deben apegar a las condiciones reales y necesidades que presentes en el ambiente que modelarán, a fin de sustentar un desarrollo justo de la población directamente relacionada o afectada con las medidas, Los reglamentos son utilizados para no violentar en todos los sentidos la estabilidad de una nación, regular los efectos de negocios no probables y mantener la justicia en cada aspecto de la vida.”¹⁸

“El reglamento es toda declaración escrita y unilateral emanada de las autoridades administrativas, creadora de reglas de derecho de aplicación general y de grado inferior a la Ley; En virtud de esta definición se realiza el siguiente análisis del reglamento:

- a) Declaración escrita: porque es fuente de derecho escrito y, en esto difiere de la Costumbre, porque ésta es derecho no escrito. Los Reglamentos constituyen una fuente importante para el derecho administrativo.
- b) Unilateral: porque emana de una sola autoridad que es la autoridad administrativa.
- c) Emanan de las autoridades administrativas: los Reglamentos emanan de las autoridades administrativas, no obstante el resto de los poderes que conforman el

¹⁸ <http://conceptodefinicion.de/reglamento/>. Definición de Reglamento. 27 de julio de 2014.



Poder público pueden dictar también, reglamentos pero éstos no tienen el carácter de fuentes de derecho administrativo porque solo atienden al régimen interno de esos órganos y carecen de proyección sobre la administración.

- d) Crean reglas de derecho de aplicación general de obligatorio cumplimiento para cada uno de los ciudadanos: la mayoría de los actos de las autoridades administrativas solo producen efectos particulares-individuales, mientras que el Reglamento produce efectos de carácter general. El Reglamento en su contenido es general y abstracto como la ley, por eso se le denomina ley material.
- e) Las reglas contenidas en el Reglamento son de rango sublegal: existe absoluta subordinación del Reglamento a la ley, es decir, está sometido a la ley, el Reglamento detalla la ley para facilitar su aplicación sin alterar el espíritu, propósito y razón de la ley.
- f) Se consideran actos administrativos porque emanan de la autoridad administrativa: al respecto se resalta el carácter orgánico y se señala que si se adoptara el criterio material se deberían incluir los Reglamentos dictados por los órganos no administrativos y, los excluye por cuanto son Reglamentos internos que no son considerados fuentes del derecho administrativo.
- g) Los Reglamentos emanan de los órganos administrativos de mayor jerarquía en los diferentes niveles de gobierno del poder ejecutivo (nacional, estatal y municipal): A nivel nacional le corresponde la potestad reglamentaria al Presidente de la República en Consejo de ministros.



El reglamento es un acto administrativo y los actos administrativos son, generalmente, de carácter particular, excepto el reglamento que es de carácter general, esas disposiciones, esas reglas de derecho contenidas en el Reglamento van a ser aplicadas a todo aquel que se ubique en esa “situación de hecho que comprenden esas disposiciones.”¹⁹

4.1.1. Clasificación de los reglamentos

En cuanto a la clasificación de los reglamentos Martín Mateo y Juan José Díez Sánchez hacen la siguiente ordenación:

- a) En base a los destinatarios a los que se dirigen los reglamentos podemos distinguir entre reglamentos generales y especiales.

Reglamentos generales: se trata de reglamentos que se dirigen a todos los ciudadanos, sin precisarse características singulares de los sujetos a los que van a afectar. Sin embargo, en determinadas ocasiones queda en manos de los propios sujetos el colocarse o no en las circunstancias que determinan la aplicación de los reglamentos. Ejemplo: el Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes para los Niveles de Educación Preprimaria, Primaria y Media de los subsistemas de educación escolar y extra escolar en todas sus modalidades es de aplicación a todos

¹⁹ <http://derecho2008.wordpress.com/2012/06/15/el-reglamento>. Análisis del concepto de Reglamento. 27 de julio de 2014.



los estudiantes de esos niveles, evidentemente si no se está estudiando en esos niveles el reglamento no afecta.

Reglamentos especiales: son aquellos dirigidos a quienes se encuentran en una situación de especial sujeción respecto de la administración. En relación con estas personas, la administración dispone de mayores posibilidades reglamentarias en cuanto a los límites de propiedad y libertad, pues han sido los ciudadanos quienes libremente han decidido incorporarse a esa relación de especial sujeción con la administración. (Ejemplo: la relación de especial sujeción se predica en cuerpos como el ejército, donde las posibilidades disciplinarias de la administración se hacen efectivas mediante reglamentos de disciplina).

- c) En relación con la ley se puede distinguir entre reglamentos ejecutivos e independientes.

Reglamentos ejecutivos: los reglamentos de esta clase son aquellos que se aprueban con el objetivo de desarrollar las previsiones establecidas en una determinada norma de rango legal, razón por la cual se les conoce como ejecutivos o de desarrollo. Es decir, se establecen para concretar o pormenorizar las previsiones abstractas de la norma legal, por lo que su contenido es normativo al completar la regulación legal. Por esta razón, normalmente se aprueban este tipo de reglamentos en atención a un mandato expreso contenido en la ley que van a proceder a desarrollar.

Reglamentos independientes: no se conectan directamente con una ley, y operan sobre sus disposiciones sobre ámbitos distintos de los regulados por las leyes y de acuerdo con autorizaciones que permiten a la administración aprobar sus reglamentos para regular sus propias competencias y cometidos. A diferencia de los reglamentos ejecutivos, los independientes no completan las disposiciones legales, y suelen utilizarse en el ámbito organizativo de la administración o para regular las situaciones de especial sujeción.²⁰

Dentro de la clasificación de reglamentos en relación con la ley se agregan los reglamentos de necesidad que son aquellas normas que dicta la administración pública para hacer frente a situaciones extraordinarias.

c) Por razón de la materia se encuentran reglamentos administrativos y reglamentos jurídicos.

Reglamentos administrativos: son los que regulan la organización administrativa y, así mismo, los que se dictan dentro del ámbito de una relación especial de poder.

Reglamentos jurídicos: son los que regulan o establecen derechos o imponen deberes en el ámbito de la relación de supremacía general, es decir, la establecida entre las administraciones públicas y el conjunto de los ciudadanos.

e) Por razón de la administración que los dicta, se clasifican en reglamentos estatales, reglamentos autonómicos, reglamentos locales y reglamentos institucionales.

²⁰ Mateo, Ramón Martín. **Manual del derecho administrativo**. Pág. 315.



“Reglamentos estatales: son de mayor jerarquía, es el Real Decreto aprobado por el presidente del gobierno o por el consejo de ministros, que se relacionan a su vez por el principio de competencia y no por el de jerarquía. Subordinados a los Reales Decretos y a las Órdenes acordadas por las Comisiones Delegadas del Gobierno, que afectan a varios Departamentos Ministeriales, están los reglamentos de los ministros en las materias propias de su departamento, en forma de órdenes ministeriales, y los de las autoridades administrativas inferiores, no integradas en el gobierno, que requieren de una habilitación legislativa, y revestirán la forma de resolución. Sin tal habilitación no pueden ser consideradas normas reglamentarias sino meras instrucciones o directrices internas, a los efectos de la organización del trabajo administrativo, dirigidas a los órganos administrativos dependientes jerárquicamente.

Reglamentos autonómicos: son los de las comunidades autónomas, denominándose Decretos del consejo de gobierno, órdenes de los consejeros y resolución de las autoridades inferiores.

Reglamentos locales: son los de los entes locales, por el que cada ente se auto organiza, de las ordenanzas locales, que son normas de eficacia externa de la competencia del pleno de la entidad, y los bandos, que el alcalde puede dictar en las materias de su competencia.

Reglamentos institucionales: son los de entes institucionales y corporativos,

subordinados a los reglamentos de las administraciones territoriales de los que son instrumento.”²¹

- e) La clasificación más importante a efectos de la relación administración y administrado, se distinguen reglamentos internos o de organización y reglamentos externos o de relación.

“Reglamentos internos o de organización: son los que carecen de trascendencia directa sobre la esfera de los administrados y agotan su eficacia en la propia administración.

Reglamentos externos o de relación: que disciplinan las relaciones con los administrados o incluso inciden en el ejercicio de derechos.”²²

4.2. Potestad reglamentaria

“La potestad reglamentaria es la facultad que tiene la administración para dictar reglamentos. Diversas razones se pueden alegar para justificar el mantenimiento de esta facultad administrativa en nuestros días, la principal es la necesidad de que la administración complete las tareas del legislador a través del establecimiento de una serie de normas complementarias o de desarrollo. Así, las normas reglamentarias

²¹ <http://www.seguridadpublica.es/2010/12/el-reglamento-concepto-y-clases-la-potestad-reglamentaria-especial-referencia-a-la-potestad-reglamentaria-de-las-entidades-locales-procedimiento-de-aprobacion/>. **El reglamento concepto y clases**. 30 de septiembre de 2014.

²² *Ibid.*

dictadas por las distintas administraciones públicas vienen a concretar en un determinado lugar y para un momento concreto las disposiciones legales emanadas de la Cortes, que son necesariamente abstractas. El poder legislativo debe remitir la regulación pormenorizada de determinadas materias a favor de la administración ante la imposibilidad de que la ley pueda prever con precisión los supuestos concretos. Con este fundamento, se procede a realizar una habilitación a favor de la administración que le permite dictar normas reglamentarias que se integran en el ordenamiento jurídico. Existen dos tipos de habilitación, de un lado, la habilitación expresa realizada por el Parlamento a favor de la administración en una norma legal, para que desarrolle las previsiones legales mediante la aprobación de reglamentos; De otro lado, también se alude a la existencia de una habilitación genérica a favor de la administración que le permite dictar disposiciones reglamentarias en las materias de su competencia.”²³

La potestad reglamentaria en Guatemala se le atribuye al presidente de la Republica así como a los Ministros de Estado, esta se encuentra regulada en el Artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala en su inciso e al instituir lo siguiente: “Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu;” a sí mismo a ley del Organismo Ejecutivo determina la potestad reglamentaria para los Ministros en su Artículo veintisiete inciso “k” el que establece: “Preparar y

²³<http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/13057/5/TEMA%204%20RJB%20-%20EI%20Reglamento.pdf>. fundamentos de la potestad reglamentaria. 27 de julio de 2014.



presentar al Presidente de la Republica, los proyectos de ley, acuerdos, reglamentos, informes y demás disposiciones relacionadas con el ramo bajo su responsabilidad.”

4.3. Creación de los reglamentos en el Ministerio de Educación

Conforme a las investigaciones y entrevistas realizadas en el Ministerio de Educación, actualmente el procedimiento que se utiliza para la creación de reglamentos, es el siguiente: se inicia en el despacho superior, en donde se elabora un estudio de la situación que se pretende regular y comparan la misma situación con otros países de Latinoamérica emitiendo así un conjunto de normas que se envían a la dirección de asesoría jurídica, donde un grupo de abogados lo estudian y envían de vuelta al despacho superior para que este sea emitido y publicado.

La Ley de Educación Nacional Decreto número 12-91 en su Artículo 105 determina que Ministerio de Educación debe elaborar el reglamento que desarrolle la misma, para tal efecto, se debe de tomar en cuenta a la comisión multisectorial de educación existente, en base a esta atribución el Ministerio de Educación emite el Acuerdo Ministerial 1171-2010 el que consiste en el reglamento de evaluación de aprendizaje, que trata de manera efímera en su Artículo 22 acerca de las edades para ingresar al nivel primario en el que indica lo siguiente: “Promoción de las y los estudiantes del nivel de educación Preprimaria. Todas(os) las y los estudiantes del nivel de educación preprimaria serán promovidos automáticamente a la etapa inmediata superior. Serán promovidos



automáticamente a primer grado del nivel de educación primaria, siempre que hayan cumplido como mínimo seis años seis meses de edad al inicio del período lectivo.” Lo que conlleva este Artículo es que miles de niños guatemaltecos se queden sin su derecho de educación ya que los niños que tienen seis años pero no seis meses no pueden ser promovidos porque no cumplen con la edad indicada y por ende no pueden ingresar a primero primaria.

La Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 74 indica lo siguiente: “Educación obligatoria. Los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica, dentro de los límites de edad que fije la ley.”

En ese contexto, se considera procedente establecer una edad para ingresar a los niveles de educación, pero como lo he manifestado en este estudio, conforme a un procedimiento en donde se pueda evaluar cuáles son las necesidades, la realidad en la que viven y los indicadores del desarrollo de los niños guatemaltecos.



CAPÍTULO V

5. Implementación de un procedimiento específico para la creación de un reglamento que determine la edad mínima adecuada para el ingreso a nivel primario

En base a todos los temas anteriormente estudiados, lo que se pretende en este capítulo es formular un procedimiento específico, que fije la forma en que debe de elaborarse un reglamento que determine la edad adecuada de los niños, para que estos ingresen al nivel primario, debido a que el derecho de educación es fundamental y está siendo violentado a aquellos niños que no pueden ingresar a la educación primaria ya que no cumplen con la edad establecida en el Acuerdo Ministerial 1171-2010 en su Artículo 22 quedando privados de su derecho por un año; año que representa una serie de gastos para las familias guatemaltecas y de atraso para los niños.

Para elaborar este procedimiento se dejan en claro ciertos aspectos de los que van a integrar parte de su trámite, uno de los principales es la participación ciudadana que deben de tener los sectores afectados en el tema, así como los aspectos psicológicos y pedagógicos que se deben de estudiar para determinar cuáles son las conductas que debe de tener un niño al momento de ingresar al nivel primario, y sobre todo establecer los parámetros legales que permitan garantizar a los niños guatemaltecos su derecho a la educación así mismo buscar alternativas que permitan que aquellos casos en los que existan estos problemas, se puedan solucionar con la implementación de exámenes que demuestren su capacidad para ingresar al nivel primario.



5.1. Participación ciudadana

La participación ciudadana es un fenómeno que adquiere relevancia y se extiende paulatinamente en el continente latinoamericano. El año 2002, los Jefes de Estado, en el marco de la Cumbre Iberoamericana, reconocieron “La necesidad de promover acciones que se sustenten en la participación ciudadana, así como la importancia de instituciones que como las entidades representativas de la sociedad civil, aseguran una más activa participación ciudadana en las cuestiones de la vida pública”.²⁴

Muchas experiencias de participación ciudadana se han implementado debido a la declaración de la séptima cumbre iberoamericana que se llevó a cabo en República Dominicana en el 2002 y quizá una de las más conocidas, por su impacto, ha sido el llamado presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil, el cual es un espacio en el proceso de toma de decisiones públicas, abierto a los ciudadanos, que les permite informar a los decisores sobre sus necesidades prioritarias y acordar un orden de importancia para su satisfacción. Dicho con otras palabras, consiste en definir en detalle y democráticamente el destino de los fondos públicos.

Otra experiencia que se ha difundido a nivel internacional y en Guatemala, es la planificación participativa o planificación participativa municipal, la cual pretende generar incidencia política mediante la inclusión de los actores sociales en la gestión del desarrollo local, para influir en las políticas, planes y programas públicos.

²⁴ Declaración de la XII Cumbre Iberoamericana. Bávaro, República Dominicana. Artículo 3. noviembre de 2002.



En esta misma línea la licenciada Claudia Inés Barrientos comenta lo siguiente: “Para reforzar la afirmación sobre el interés creciente por fortalecer la participación ciudadana en América Latina, se evidencia una tendencia respecto a que los gobiernos aprueben reformas legales que promuevan e institucionalicen la participación ciudadana. Entre las leyes aprobadas por los gobiernos del Continente, cabe resaltar la Ley de Participación Popular de Bolivia (1993), la Ley de Participación Ciudadana de Nicaragua (2003), la Ley de los Derechos de la Participación y Control Ciudadanos de Perú (1994), así como las leyes de Participación de siete Estados Mejicanos: Jalisco (1998), Colima (1999), Morelos (2000), Baja California (2001), Zacatecas (2001), Guanajuato (2002) y el Distrito Federal (1998). Otros países que están en el mismo proceso son Venezuela con las Leyes de Consejos Locales de Planificación Pública (2002) y los anteproyectos de ley que se discuten en Chile (2003) y República Dominicana (2002). En el caso de Guatemala, el marco jurídico relacionado con la descentralización, la participación ciudadana y el poder local cuenta con la Ley General de Descentralización Decreto 14 – 2002, la Ley de Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 11 – 2002 y El Código Municipal Decreto 12 – 2002. La Ley General de Descentralización aporta por primera vez, una definición de participación ciudadana, al presente la única definición legal similar existente se encontraba en la Ley del Organismo Ejecutivo, sin embargo, por estar en los considerandos no tenía vinculación.”²⁵

Esta definición estipula que participación ciudadana es el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participa en la

²⁵ Participación ciudadana y construcción de ciudadanía de los consejos de desarrollo Guatemala. Pág. 40.



planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal, para facilitar el proceso de descentralización”²⁶

Respecto a la participación ciudadana Mónica Mazariegos realiza el siguiente análisis:

“Esta definición es importante, pues en el país es la primera vez que se da una definición de participación ciudadana que tenga como base a la comunidad organizada, concebida como protagonista del proceso. Además, ofrece un amplio espectro de comprensión de la participación que incluye la planificación, ejecución y fiscalización de la administración pública. En este sentido, es necesario hacer notar que se establece una acción de auditoría social de abajo hacia arriba. En el mismo plano, el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural SCDUR, se considera la propuesta más específica en el tema de la participación ciudadana, según lo establece la Ley: El sistema de Consejos de desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca”.²⁷

5.1.1. Definición de participación ciudadana

Una definición amplia de participación ciudadana y que permite el abordaje teórico de esta investigación, es la aportada por Alicia Ziccardi: “La participación ciudadana es la inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas, incorporando intereses

²⁷ ¿Cómo quedaron las leyes relacionadas con la participación ciudadana? Pág. 32.

particulares (no individuales). Para que esto sea posible no se pueden abrir espacios de participación de manera improvisada, sin reglas claras para los actores involucrados en estos procesos. La participación ciudadana debe generar compromisos institucionales y supone crear un clima de trabajo comunitario en el que exista el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivas y esenciales de la democracia.”²⁸

Para profundizar en el tema de la participación ciudadana, la autora afirma que para el intentar democratizar la forma de gobierno respecto a cómo incorporar la participación de la ciudadanía en los procesos de decisión y gestión se deben de: “Crear las condiciones para que los habitantes sean ciudadanos, que puedan ejercer sus derechos políticos, sociales y urbanos cumpliendo con las obligaciones que implica el habitar una ciudad. Sin duda, esto no será suficiente si la sociedad local no es portadora de una cultura cívica para la vida comunitaria, lo cual deberá adquirirse en el mismo proceso de participación de la ciudadanía en los procesos decisorios. Para que ello ocurra es necesario abrir nuevos y mejores espacios de participación ciudadana en la gestión pública local, construir precisamente un espacio público en el que participe activamente la ciudadanía, tanto más cuando se trata de políticas sociales cuya principal finalidad es precisamente garantizar el ejercicio de la dimensión social de la ciudadanía.”²⁹ En base a esta definición se puede concluir que es importante contar con la colaboración de la población, ya que ellos son los que conocen mas a fondo del problema y por ello conocen de las necesidades existentes y que deben de ser suplidas

²⁸ **Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital. Pág. 9.**

²⁹ **Ibid.**



por las autoridades administrativas. El ministerio de Educación debe de tomar en cuenta la participación ciudadana porque de ello depende el éxito de las políticas públicas para hacer efectivo el derecho de educación.

5.2. Indicadores del desarrollo del niño

Los indicadores del desarrollo son las cosas que la mayoría de los niños pueden hacer a una edad determinada; y para ello se estudiarán los indicadores del desarrollo de los niños de cinco a seis años que son las edades que se estipulan para ingresar al nivel primario y son los siguientes:

“En las áreas social y emocional:

- a) Quiere complacer a los amigos.
- b) Quiere parecerse a los amigos.
- c) Hace más caso a las reglas.
- d) Le gusta cantar, bailar y actuar.
- e) Se preocupa y muestra empatía por otros.
- f) Está consciente de la diferencia de los sexos.
- g) Puede distinguir la fantasía de la realidad.



h) Es más independiente (por ejemplo, puede ir solo a visitar a los vecinos de al lado).

i) A veces es muy exigente y a veces muy cooperador.

En las áreas del habla y la comunicación:

a) Habla con mucha claridad.

b) Puede contar una historia sencilla usando oraciones completas.

c) Puede usar el tiempo futuro; por ejemplo, "la abuelita va a venir".

d) Dice su nombre y dirección.

En el área cognitiva (aprendizaje, razonamiento, resolución de problemas:

a) Cuenta 10 o más cosas.

b) Puede dibujar una persona con al menos 6 partes del cuerpo.

c) Puede escribir algunas letras o números.

d) Puede copiar triángulos y otras figuras geométricas.

e) Conoce las cosas de uso diario como el dinero y la comida.

En las áreas motora y de desarrollo físico:

a) Se para en un pie por 10 segundos o más.

b) Brinca y puede ser que dé saltos de lado.

c) Puede dar volteretas.

- d) Usa tenedor y cuchara y, a veces, cuchillo.
- e) Puede ir al baño solo.
- f) Se columpia y trepa.³⁰

Como se observa, los indicadores del desarrollo no hacen ninguna diferencia en establecer que un niño de seis años tenga menores aptitudes que un niño de seis años con seis meses como lo exige el Acuerdo Ministerial 1171-2010 en su Artículo 22.

5.3. Procedimiento para la elaboración del reglamento que determine la edad mínima para el ingreso al nivel primario

Conforme a todo lo investigado, se puede determinar que el Ministerio de Educación a través de su potestad reglamentaria o cuasi legislativa es el encargado de desarrollar el reglamento de la Ley de Educación Nacional y por ende el encargado de establecer las edades mínimas para el ingreso de los niños al nivel primario.

El Ministerio de Educación, indica que con la imposición de la edad de ingreso al nivel primario y los otros niveles, se regula la entrada a la escuela, ya que la disposición es para el sector público y el sector privado y que hace falta voluntad de las autoridades educativas y de padres de familia para implementar y exigir la implementación de las tres etapas de la educación inicial.

³⁰ Steven Shelov, Tanya. Cuidado de tu bebe y niño pequeño. Pág. 23.

Con la disposición emitida en el Acuerdo Ministerial 1171-2010 se regula el ingreso de la niñez a la escuela, quedando de la siguiente manera: la primera etapa es de tres años y medio, la segunda de cuatro años y medio y la tercera de cinco años y medio, para que al ingresar a primero primaria se tenga más de seis años y medio de lo contrario no podrán ingresar a primero primaria.

El Ministerio de Educación ha tomado un posición muy rígida respecto a la decisión tomada con las edades, a diferencia de otros países como Costa Rica, que en el año 2012 implementaron un sistema de exámenes para aquellos niños que no cuentan aún con la edad establecida en ley, en el que se determinan las aptitudes del niño y se considera si está apto para ingresar a primaria, a si se da una solución a los padres de familia que tienen este problema.

Esta norma impone una edad de ingreso a primero primaria, pero no hay una relación lógica entre la edad cronológica y emocional del estudiante, la edad no debería ser determinante para el acceso del niño y la niña al nivel primario, se considera que esta norma ha motivado la protesta de los padres de familia que buscan la educación de sus hijos y por lo que esta normativa va en contra de los objetivos y visión del Ministerio de Educación ya que ponen restricciones cuando se deben dar facilidades.

Como finalidad primordial de este trabajo de tesis, es crear un procedimiento específico, el cual contenga los lineamientos en los cuales se debe basar el despacho del Ministerio de Educación, para crear el reglamento que establezca la edad mínima



para el ingreso al nivel primario, teniendo en cuenta que se debe proteger y garantizar el derecho de educación a los niños y que debe de evitarse todo tipo de situación que vulnere dicho derecho, por eso es importante contar con estudios y datos importantes para poder saber realmente cual es la edad indicada para que los niños puedan ingresar al nivel primario y que puedan gozar de igualdad conforme a sus capacidades su desarrollo psicológico y cognoscitivo.

5.3.1. Procedimiento

1. Se propone el siguiente procedimiento para la creación del reglamento que determine la edad mínima para ingresar al nivel primario:
 - a) La iniciación del procedimiento de elaboración del reglamento se debería de llevar a cabo por el despacho superior del Ministerio de Educación mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar.
 - b) A lo largo del proceso de elaboración del reglamento, es importante que se recaben además de informes, dictámenes y aprobaciones previas, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto, es aquí donde se deben de realizar los estudios sobre los indicadores del desarrollo



del niño, en las áreas social y emocional, del habla y la comunicación, cognitiva, motora y de desarrollo físico.

- c) Elaborado el texto, debido a que afecta los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se propone que se les de audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a 30 días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición, para dar cumplimiento al Artículo 105 de la Ley de Educación Nacional que establece que se debe de tomar en cuenta a la comisión multisectorial de educación existente.
 - d) Es muy conveniente que el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados sea en las sedes de las direcciones departamentales de educación en donde se discutirán los asuntos a tratar y se elegirá un representante departamental para plantear sus intereses comunes ante el despacho superior del Ministerio de Educación.
 - e) Junto a la memoria o informe sucintos que inician el procedimiento de elaboración del reglamento se conservarán en el expediente todos los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.
2. El proyecto final del reglamento deberá de ser enviado a la Dirección de asesoría jurídica del Ministerio de Educación para que emita dictamen y lo envíe de vuelta al despacho superior.



3. La entrada en vigor del reglamento aprobado por el ministro requiere su íntegra publicación en el Diario Oficial de Centro América.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El Ministerio de Educación contempla que no existe un problema con la edad mínima para ingresar al nivel primario; ya que se ha mantenido vigente el Acuerdo Ministerial 1171-2010 hasta este momento, sin embargo, se considera que se carece de una protección jurídica real del derecho de educación de todos aquellos niños que no logran ingresar al sistema educativo primario, por no cumplir con la edad establecida; a la fecha no existe ningún procedimiento que indique cuáles son los pasos a seguir para la elaboración del reglamento que determine la edad adecuada de ingreso de los niños al nivel primario.

Durante la investigación se elaboró un análisis comparativo entre la legislación guatemalteca y legislaciones extranjeras, sobre el derecho de educación y la edad de ingreso al nivel primario y se determinó que las edades de ingreso oscilan entre los cinco y siete años, teniendo en cuenta que el factor principal de este problema deviene de la falta de procesos específicos en la implementación de normativa.

Es necesario implementar un procedimiento específico para la creación de reglamentos en el Ministerio de Educación ya que la potestad reglamentaria de este, es una función principal en la cual se debe de contar con lineamientos y la falta de estos hace que se creen reglamentos que afectan a la población y siendo la educación un derecho tan fundamental para el desarrollo del país, se le debe de dar más énfasis al momento de emitir acuerdos ministeriales, para disminuir los casos de niños que no pueden ejercer su derecho a la educación primaria.





BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ ROSALES, José Miguel. **Análisis crítico de la Ley de Educación Nacional Decreto no. 12-91 y la realidad educativa de Guatemala.** Primera edición. Guatemala: (s.e.), (s.f).

BARRIENTOS DE GARCIA, Claudia Inés. **Participación ciudadana y construcción de ciudadanía de los consejos de desarrollo Guatemala.** Tomo I. Guatemala: (s.e), 2010.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual.** Tomo II. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1989.

GANERO CASADO, Eduardo. **Manual básico del derecho administrativo.** Décima edición, (s.l.l.): Ed. Tecnos, 2012.

HERNÁNDEZ, Manolo. **Historia del Ministerio de Educación de Guatemala, creación y primeros años.** Primera edición. Guatemala: (s.e), (s.f).

<http://conceptodefinicion.de/reglamento/>. **Definición de reglamento.** (Consultado 27 de julio de 2014).

<http://derecho2008.wordpress.com/2012/06/15/el-reglamento>. **Análisis del concepto de reglamento.** (Consultado 27 de julio de 2014).

<http://inversionenlainfancia.net/blog/entrada/noticia/1110/0>. **Ministerio de Educación defiende edad mínima para ingresar a colegio.** (Consultado 8 de julio de 2014).

<http://lema.rae.es/drae/>. **Diccionario de la real academia española.** (Consultado: Guatemala, 28 de mayo de 2014).

<http://mexico.thebeehive.org/education/clases-y-actividades-culturales-en-df/educacion-primaria>. **Educación primaria en México.** (Consultado 21 de junio de 2014).



<http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/13057/5/TEMA//%204%20RJB%20%EI%20%reglamento.pdf>. **Fundamentos de la potestad reglamentaria.** (Consultado 27 de julio de 2014).

<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127583s.pdf>. **Declaración mundial sobre educación para todos y marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje.** (Consultado 20 de junio de 2014).

<http://www.albedrio.org/htm/articulos/c/cefs-001.htm>. **La Ley de Educación Nacional (Decreto 12-91) y la propuesta de su reglamento continúan siendo vigentes.** (Consultado el 15 de junio de 2014).

<http://www.conocimientosweb.net/portal/article2400.html>. **Educación básica concepto.** (Consultado 20 de junio de 2014).

<http://www.definicionabc.com/derecho/ley.php#ixzz36GWEs5ia>. **Definición de ley.** (Consultado 15 de junio de 2014).

<http://www.definicionabc.com/social/educacion-basica.php>. **Definición de educación básica.** (Consultado 20 de junio de 2014).

<http://www.mineduc.gob.gt/DICOMS/misionVision.html>. **Ministerio de Educación.** (Consultado 20 de junio de 2014).

<http://www.mineduc.gob.gt/DICOMS/index.html>. **Ministerio de Educación.** (Consultado 20 de junio de 2014).

<http://www.Oraldamiguel.blogspot.com/2009/08/resumen-de-la-historia-de-la-educacion/html>. **Resumen de la historia de la educación en Guatemala.** (Consultado 24 de mayo de 2014).

<http://www.seguridadpublica.es/2010/12/0el-reglamento.-concepto-y-clases-la-Potestad-reglamentaria/-especial-referencia-a-la-potestad-reglamentaria-de-as-.Entidades-locales-procedimiento-de-aprobacion/>. **El reglamento concepto y clases.** (Consultado 30 de septiembre de 2014).



http://www.unicef.org/peru/spanish/children_3787.htm.
(Consultado 8 de julio de 2014).

Educación primaria.

KELSEN, Hans. Teoría general del derecho y del Estado. 2ª ed. México, D.F.: UNAM: (s.e.), 1958.

MATEO RAMON, Martin. Manual del derecho administrativo. 5º edición. México D.F.: (s.e), (s.f).

MAZARIEGOS, Mónica. ¿Cómo quedaron las leyes relacionadas con la participación ciudadana?. Segunda edición. Guatemala: (s.e), 2005.

MORENO GRAU, Joaquín, Rodolfo De León Molina e Irma Yolanda Borrayo. El amparo en Guatemala: problemas y soluciones. Guatemala: (s.e), (s.f).

NUSSBAUM, Martha. Las fronteras de la justicia: Consideraciones sobre la exclusión. (s.l.i): Ed. Paidós, 2007.

ONU. Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos. Primera edición. Nueva York, Estados Unidos:(s.e.), 2008.

OSSORIO, Manuel. Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales. 33ª. Edición. Buenos Aires Argentina: Ed. Heliasta, 2006.

SÁNCHEZ Morón, Miguel. Derecho administrativo. Novena edición, (s.l.i.): Ed. Tecnos, 2013.

STEVEN SHELOV, tanya. Cuidado de tu bebé y niño pequeño. 5ª ed. Estados Unidos: (s.e.) 2011.

ZICARDI, Alicia. Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital. Primera edición. México: (s.e.), (s.f).



Legislación:

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

Ley Del Organismo Ejecutivo. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 114-97, 1997.

Ley De Educación Nacional. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 12-91, 1991.

Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 27-2003, 2003.

Acuerdo Ministerial número 1171-2010, Sobre el Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes para los Niveles de Educación Preprimaria, Primaria y Media de los Subsistemas de Educación Escolar y Extra Escolar en Todas sus Modalidades. Ministerio de Educación de Guatemala, 2010.

Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Jomtien Tailandia, 1990.

Declaración de Bávaro. República Dominicana, 2002.