

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

**ESTANDARIZACIÓN Y REGULACIÓN LEGAL DEL PROCESO DE DECLARATORIA
DE TERRITORIOS LIBRES DE ANALFABETISMO EN LA REPÚBLICA DE
GUATEMALA**

ADELSON DONALDO ENMANUEL GAMBOA JIMENEZ

GUATEMALA, JUNIO DE 2018

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

**ESTANDARIZACIÓN Y REGULACIÓN LEGAL DEL PROCESO DE DECLARATORIA
DE TERRITORIOS LIBRES DE ANALFABETISMO EN LA REPÚBLICA DE
GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

ADELSON DONALDO ENMANUEL GAMBOA JIMENEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, junio de 2018

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

DECANO:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL I:	Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Lic. Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL III:	Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V:	Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO:	Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. Gustavo Adolfo García De León
Vocal:	Licda. Dilia Agustina Estrada García
Secretario:	Lic. Carlos Erick Ortíz Gómez

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Carlos Manuel Castro Monroy
Vocal:	Lic. Héctor René Granados
Secretaria:	Licda. Emma Graciela Salazar Castillo

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 la licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).



**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
05 de junio de 2015.**

Atentamente pase al (a) Profesional, CARLOS ENRIQUE ZAMORA
_____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
ADELSON DONALDO ENMANUEL GAMBOA JIMENEZ, con carné 199917837,
intitulado ESTANDARIZACIÓN Y REGULACIÓN LEGAL DEL PROCESO DE DECLARATORIA DE TERRITORIOS
LIBRES DE ANALFABETISMO EN LA REPÚBLICA DE GUATEMALA.

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 15 / 06 / 2017.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Edificio S-7, Ciudad Universitaria Zona 12 - Guatemala, Guatemala



Lic. Carlos Enrique Zamora
14 calle 6-12, zona 1, Edificio Valenzuela, Segundo Nivel, oficina 205.
Teléfono: 57046932
Ciudad de Guatemala



Guatemala, 14 de julio de 2017.

Lic. Roberto Fredy Orellana Martínez
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.



Apreciable Doctor:

Respetuosamente a usted informo sobre mi nombramiento como asesor de tesis del Bachiller **ADELSON DONALDO ENMANUEL GAMBOA JIMENEZ**, la cual se intitula: **ESTANDARIZACIÓN Y REGULACIÓN LEGAL DEL PROCESO DE DECLARATORIA DE TERRITORIOS LIBRES DE ANALFABETISMO EN LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**; declarando expresamente que no soy pariente del bachiller dentro de los grados de ley; por lo que me complace manifestarle lo siguiente:

- a) Respecto al contenido científico y técnico de la tesis, en la misma se analizan aspectos legales importantes y de actualidad; ya que trata sobre las declaraciones de territorios libres de analfabetismo y de cómo éstas se han realizado en los últimos años, sin que esto suponga un procedimiento estándar, tema que aborda proponiendo una regulación legal, que no permita la discrecionalidad de las autoridades de turno, sino que obedezcan a un patrón que garantice que sean cumplidos los parámetros técnicos y legales de dicha declaración.
- b) Los métodos utilizados en la investigación fueron el análisis, la inducción, la deducción y la síntesis; mediante los cuales el Bachiller no sólo logró comprobar la hipótesis sino que también analizó y expuso detalladamente los aspectos más relevantes relacionados con el analfabetismo, la alfabetización, parámetros técnicos y legales para alcanzar la declaración de un territorio libre de analfabetismo. La técnica bibliográfica permitió recolectar y seleccionar adecuadamente el material de referencia.

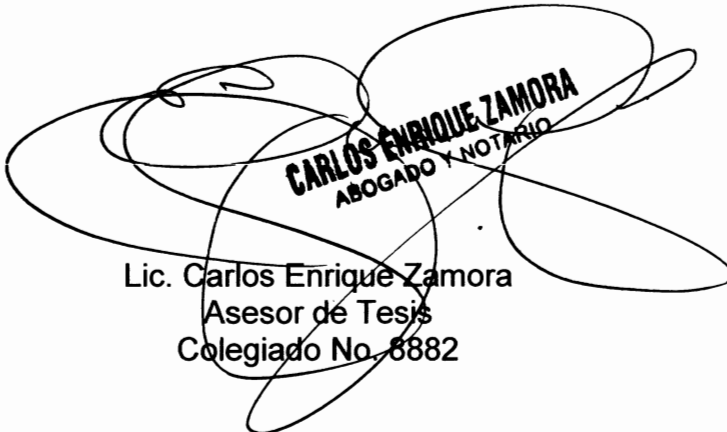
Lic. Carlos Enrique Zamora
14 calle 6-12, zona 1, Edificio Valenzuela, Segundo Nivel, oficina 205.
Teléfono: 57046932
Ciudad de Guatemala



- c) La redacción de la tesis es clara, concisa y explicativa, habiendo el bachiller utilizado un lenguaje técnico y comprensible para el lector; asimismo, hizo uso de las reglas ortográficas de la Real Academia Española.
- d) El informe final de tesis es una gran contribución científica para la sociedad y para la legislación guatemalteca; puesto que es un tema muy importante que no ha sido investigado suficientemente. En todo caso puede servir como material de consulta para futuras investigaciones.
- e) En la conclusión discursiva, el bachiller expone sus puntos de vista sobre la problemática y a la vez recomienda que debe legislarse en torno a esta materia, para evitar la discrecionalidad de las autoridades al declarar un territorio libre de analfabetismo, evitando de esta forma, dar la distinción a un municipio que no ha cumplido con los parámetros técnicos y legales para obtener dicha declaración; con el objeto de evitar discrepancias entre la realidad y lo redactado en un documento, que además es avalado por entes internacionales.
- f) La bibliografía utilizada fue la adecuada al tema, en virtud que se consultaron exposiciones temáticas tanto de autores nacionales como de extranjeros.
- g) El bachiller aceptó todas las sugerencias que le hice y realizó las correcciones necesarias para una mejor comprensión del tema; en todo caso, respeté sus opiniones y los aportes que planteó.

En base a lo anterior, hago de su conocimiento que la tesis cumple con todos los requisitos estipulados en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público; por lo que apruebo el trabajo de investigación, emitiendo para el efecto **DICTAMEN FAVORABLE**, para que la misma continúe el trámite correspondiente.

Atentamente,


CARLOS ENRIQUE ZAMORA
ABOGADO Y NOTARIO
Lic. Carlos Enrique Zamora
Asesor de Tesis
Colegiado No. 8882



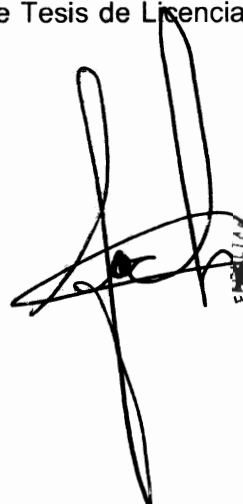
USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 27 de abril de 2018.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante ADELSON DONALDO ENMANUEL GAMBOA JIMENEZ, titulado ESTANDARIZACIÓN Y REGULACIÓN LEGAL DEL PROCESO DE DECLARATORIA DE TERRITORIOS LIBRES DE ANALFABETISMO EN LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/cpchp.


FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
SECRETARIO
GUATEMALA, C. A.


FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
DECANO
GUATEMALA, C. A.





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por guiar mis pasos y bendecir mi vida.
- A MIS PADRES:** Adelso Benedin Gamboa Echeverria (QEPD) y Paula Isabel Jimenez Osorio, por darme buen ejemplo y apoyarme incondicionalmente.
- A MI ESPOSA:** Claudia Cristina Alvarado Sem, por motivarme a alcanzar este logro profesional.
- A MIS HIJAS:** Silvia Cristina y María Reneé, fuente de inspiración, motores de mi vida.
- A MIS HERMANOS:** Adelso, Sylvana y Emilio, por su amor y apoyo incondicional.
- A TODA MI FAMILIA:** Por su apoyo incondicional, motivación y consejos que no permitieron que desmayara en este camino.
- A MIS AMIGOS:** Especialmente a Jacobo Fernando Huertas Duarte, por no permitir que me rindiera, por invitarme a esforzarme y su apoyo incondicional.
- A MIS MAESTROS:** Por sus enseñanzas e influencia, por alumbrar con su luz el camino al éxito, por enseñarme a luchar y permitir que sea hoy quien soy.
- A:** Universidad de San Carlos de Guatemala, por permitirme culminar mis estudios superiores en las aulas de la



más gloriosa Universidad de Guatemala, la
Tricentenaria Universidad de San Carlos de
Guatemala.

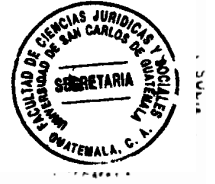
A:

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales mi eterno
agradecimiento, por alcanzar este logro académico y
profesional.

acto protocolario que determinará los logros y avances en esta materia.

El tema investigado, tiene relación con el derecho constitucional y el administrativo, por cuanto la creación del CONALFA está determinada dentro de la Carta Magna y su quehacer y fin lo ubican dentro de la administración pública. La investigación es de tipo descriptiva y fue realizada en el departamento de Guatemala, sede del Comité Nacional de Alfabetización; comprende el periodo entre los años 2009 al 2016, siendo su objeto el análisis de la declaración de territorios libres de analfabetismo; la misma realizará un aporte académico que consiste en profundizar en el conocimiento de esta materia, así como el de los compromisos internacionales que Guatemala ha adquirido como un sujeto de derecho, con sus propios ciudadanos y con el mundo.

HIPÓTESIS



Durante la investigación se establecen que las diferencias en las declaraciones de territorios libres de analfabetismo se hacían buscando la conveniencia política de los declarantes, quienes en general, formaban parte del partido gobernante o bien, estaban alineados políticamente con este. Por tanto, la hipótesis que planteé en este trabajo de investigación es que: al regular el proceso de declaración de territorios libres de analfabetismo, se estandarizará el proceso, evitando con ello, manejos políticos y particulares que conlleven al favoritismo y no consideren del todo, los parámetros técnicos y legales de dicha declaración.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Luego de investigar el fenómeno social de la alfabetización y su contraparte, el analfabetismo, se concluye que aún hacen falta muchos esfuerzos para erradicarlo. A raíz de esto, Guatemala se ha enrolado en una serie de tratados internacionales, en los que se ha fijado metas para erradicarlo totalmente hacia el año 2021.

Estos tratados internacionales hacen suponer la importancia del tema de declarar el territorio de Guatemala libre de analfabetismo. Esta declaración, por tanto, debe ser fundamentada científicamente, por lo que, debe estar normada, proveyendo con esto, de una estandarización real, que no dé lugar a errores ni sea realizada, con el objeto de demostrar al mundo que hemos cumplido con lo acordado, pero que no corresponda con la realidad que vive el país.

Dos fueron los métodos utilizados en esta investigación: el deductivo, pues si se cumple a cabalidad con lo establecido en una norma de carácter legal, reducimos significativamente el riesgo de falsear los resultados de las declaraciones; y el método inductivo, puesto que se relacionó el marco jurídico actual de este problema, con la necesidad de determinar una solución que brinde certeza jurídica.

ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. Comité Nacional de Alfabetización.....	1
1.1. Integración.....	3
1.2. Estructura administrativa.....	5
1.3. Funciones.....	9
1.4. Regulación legal.....	12

CAPÍTULO II

2. La alfabetización en Guatemala.....	17
2.1. Alfabetizarse para desaparecer.....	18
2.2. Alfabetizarse para integrarse.....	19
2.3. Alfabetizar para ser nosotros mismos.....	20
2.4. Análisis personal.....	21
2.4.1. De la conquista y colonización de Guatemala.....	21
2.4.2. De la Independencia de Guatemala.....	21
2.4.3. De la Reforma Liberal.....	22
2.4.4. De la Revolución de Octubre de 1944.....	23
2.4.5. De la contrarrevolución.....	24
2.4.6. Del conflicto armado interno.....	24



Pág.

2.4.7. Del periodo democrático.....25

2.4.8. Del momento actual.....26

CAPÍTULO III

3. Territorio libre de analfabetismo27

3.1. ¿Dónde surge este concepto?28

3.2. Parámetros técnicos para declarar un territorio libre de analfabetismo.....31

3.3. Procedimiento para declarar un territorio libre de analfabetismo.....32

3.4. Territorios libres de analfabetismo en Guatemala.....34

CAPÍTULO IV

4. Legislación en materia de alfabetización.....39

4.1. Legislación nacional39

4.2. Legislación internacional.....48

CAPÍTULO V

5. ¿Por qué regular y estandarizar el proceso de declaración de territorios libres de analfabetismo en la República de Guatemala?..... 63

5.1. Injerencias políticas.....64

5.2. Injerencias sociales65

5.3. Injerencias internacionales.....67

5.4. Inconsistencias en el procedimiento para declarar un territorio libre de analfabetismo69

5.5. Censo o conteo poblacional municipal.....	69
5.6. Coordinación interinstitucional.....	71
5.7. Declaraciones municipales.....	73
5.8. ¿Qué hacer después de conseguir la declaración?.....	74

CAPÍTULO VI

6. Regulación del proceso de declaración de territorios libres de analfabetismo en la República de Guatemala.	77
6.1. Aspectos mínimos que debe contener la normativa que regule el procedimiento para declarar un territorio libre de analfabetismo.....	77
6.2. Del procedimiento para declarar un territorio libre de analfabetismo o universalizado en materia de alfabetización.....	80
6.3. Necesidad de la declaración de territorio libre de analfabetismo o universalizado en materia de alfabetiza.....	82
6.4 Proyecto de acuerdo gubernativo que regula la estandarización del proceso de declaratoria de territorios libres de analfabetismo.....	85
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	91
BIBLIOGRAFÍA.....	93



INTRODUCCIÓN

La declaración de un territorio libre de analfabetismo es un acto político de trascendencia, toda vez que Guatemala ha adquirido obligaciones internacionales de cara a enfrentar este flagelo. Por supuesto, no basta con ir de municipio en municipio haciendo declaraciones falsas y vacías, o llenas de vicios. Se considera que es necesario estructurar un procedimiento, que estandarizado, permita regular legalmente las declaraciones, haciéndolas iguales en todos los casos, sin distinción alguna, aportando certeza jurídica y política a este acto.

La hipótesis planteada, en este trabajo de investigación, es que al regular el proceso de declaración de territorios libres de analfabetismo, este se estandarizará, evitando con ello, manejos políticos y particulares que conlleven al favoritismo y no consideren los parámetros técnicos y legales de dicha declaración. Esta hipótesis se comprueba ya que de momento el CONALFA ha dejado de realizar las declaraciones, toda vez que hasta no ejecutarse el censo nacional, no habrá posibilidad de determinar si se ha cumplido con los parámetros técnicos de la declaración.

El objetivo general que dio inicio a esta investigación era determinar el origen de las expresiones: “territorio libre de analfabetismo”; “declaración o declaratoria de territorio libre de analfabetismo, “parámetros internacionalmente aceptados en materia de alfabetización” y “Universalización de la alfabetización”; el mismo fue alcanzado puesto que al identificar los parámetros técnicos y disposiciones y acuerdos que dieron origen a estos conceptos son más fácilmente comprensibles. El objetivo específico planteado en esta investigación es la creación de una normativa que regule las declaratorias, por tanto, también abordo la regulación legal, que debería contener aspectos mínimos, que servirán como un timón a fin de poner un límite a la discrecionalidad de las autoridades. Los objetivos fueron plenamente alcanzados durante la presente investigación.



El contenido de la tesis se estructura en seis capítulos: en el capítulo I, se da un panorama general acerca del Comité Nacional de Alfabetización, su organización interna y el que hacer de cada una de las unidades que lo conforman; en el capítulo II se efectúa un recorrido histórico por la alfabetización en el país, desde la Época Colonial hasta nuestros días; el capítulo III, delimita el término central de esta tesis, el territorio libre de analfabetismo y qué debemos entender por él, donde surge, así como los parámetros técnicos y el procedimiento actual para declarar un territorio libre de analfabetismo; en el capítulo IV, se presenta la legislación nacional e internacional en los que Guatemala es parte y por los que se ha comprometido a nivel mundial; en el capítulo V se plantea una interrogante: ¿Por qué regular y estandarizar el proceso de declaración de territorios libres de analfabetismo en la República de Guatemala? Por último, el capítulo VI de esta tesis esgrime una aproximación del contenido que debería regular una norma que permita estandarizar el procedimiento de la declaración de territorios libres de analfabetismo en la República de Guatemala, haciendo énfasis en los actores que deberían participar en la misma, dando validez y certeza a la información vertida en los informes que permitan tal declaración.

Los métodos utilizados dentro de esta investigación permiten visualizar la alfabetización y la declaración de territorios libres de analfabetismo; el método analítico nos permitió efectuar un análisis de la estructura del Comité Nacional de Alfabetización, y el funcionamiento de sus unidades; además nos permite definir y conceptualizar la presente investigación; con el método deductivo, se concluyó en las distintas inferencias a las que es sometida la declaración de territorios libres de analfabetismo, y determinar el parámetro técnico acordado por la XVI Conferencia Iberoamericana de Educación. Además se aplicaron el método histórico y la técnica bibliográfica documental.

Con esta investigación se espera realizar un aporte jurídico y cultural al país y brindar un soporte técnico certero para las futuras declaraciones de territorios libres de analfabetismo en la República de Guatemala.



CAPÍTULO I

1. Comité Nacional de Alfabetización

Del estudio de su página web puede determinarse en su misión que el Comité Nacional de Alfabetización “es el ente rector, responsable de coordinar y ejecutar el proceso de alfabetización a nivel nacional, tanto en idioma español como en los otros idiomas que se hablan en el país”¹.

Este surge como una necesidad sentida en el seno de una república fuertemente golpeada por una tiranía militar y un conflicto armado iniciado en la década de los años sesenta, en el que quién más se vio afectada fue el pueblo de Guatemala. Esta guerra fratricida orilló del desarrollo a comunidades y pueblos completos por el temor que provocó. Como resultado de esto y ante la posibilidad de refundamentar a esta nación, mientras se redactaba la nueva Constitución Política de la República, los constitucionalistas alarmados por el número de analfabetas en el país, deciden declarar de urgencia nacional la alfabetización y crear un comité que se encargara de desarrollar las políticas y los planes con el objeto de superar este terrible flagelo.

Y no es de extrañar que los constituyentes dieran este trato preferencial a la solución del problema. De la lectura de la exposición de motivos de la Ley de Alfabetización, Decreto 43-86 y sus reformas contenidas en el Decreto 54-99, se tiene una completa

¹ www.conalfa.edu.gt, Comité Nacional de Alfabetización (Consultado 15 de febrero de 2016).

radiografía de una república que contaba en aquél entonces con alrededor de 5,000,000 de habitantes se estimaba que “al menos el 52% de la población era analfabeta, lo que se traducía en 2,600,000 compatriotas que se encontraban en esta situación; la cifra es aún más alarmante teniendo en cuenta que el 77% de este total se encontraba en el área rural del país, y de este, el 61% se focalizaba en los departamentos con población mayoritariamente indígena, es decir, Quiché, Huehuetenango, Alta Verapaz, Baja Verapaz, Sololá, Totonicapán y San Marcos; a nivel nacional, desde el punto de vista de género, la cifra correspondía al 56% de población femenina y 44% para la población masculina”; lo que es aún peor es que dados los patrones culturales que habían prevalecido en el país esta cifra tendería a seguir aumentando.

Cabe mencionar que la vigésima conferencia general de la UNESCO, celebrada en París, Francia el 24 de octubre de 1978 define como analfabeto a “toda persona de 15 o más años de edad, que no es capaz de manifestarse por escrito, o leer lo que dice un trozo de papel y realizar por escrito cálculos matemáticos sencillos”, es decir a todas las personas, que viviendo en una sociedad letrada no han desarrollada las competencias necesarias para comunicarse por escrito.

La situación se vuelve alarmante al determinar que de esta cantidad de personas la mayoría se encuentra en el área rural del país, que son indígenas y mujeres, sectores que tradicionalmente se han mantenido a propósito alejados del desarrollo y de las oportunidades de crecimiento personal por parte de un Estado clasista, racista y



discriminador y de la cultura machista prevaleciente en el país.

Se teme además que la cifra aumente ya que, como se mencionó antes, el área más afectada es la rural, en la que las familias campesinas e indígenas, dada su idiosincrasia, son numerosas, restando oportunidades a sus hijos; además estos son empleados como mano de obra barata o gratuita para el apoyo al mantenimiento o sostenimiento de la economía familiar.

En este contexto nacional la Asamblea Nacional Constituyente que promulgó la Constitución Política de la República de Guatemala, determinó de urgencia nacional la alfabetización y obligó al pueblo a preocuparse por estos connacionales al declarar también como una obligación de todos, contribuir con la alfabetización, en su Artículo 75.

Además en la Carta Magna se aprecia otro artículo relacionado con la alfabetización, esta vez el número 14 de las disposiciones finales y transitorias, en el que se ordena la creación del Comité Nacional de Alfabetización, el que se conformará con miembros del sector público y privado y que deberá establecer sus propias normas, a través de la creación de una ley y un reglamento que regularán su correcto funcionamiento.

1.1. Integración

El Comité Nacional de Alfabetización se integra de la siguiente forma:



A. Por el sector público:

- a) Ministerio de Educación.
- b) Ministerio de Cultura y Deportes.
- c) Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- d) Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- e) Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- f) Ministerio de Gobernación.
- g) Rectoría de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

B. Por el sector privado:

- a) Rectores de las Universidades Privadas del país.
- b) Asamblea de Presidentes de Colegios Profesionales.
- c) Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras -CACIF-.
- d) La Asociación de Periodistas de Guatemala.
- e) Las Centrales Sindicales del país.
- f) La Confederación Guatemalteca de Cooperativas.
- g) Por el Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala –STEG-.

La Entidad Ejecutora se encuentra a cargo de un Secretario Ejecutivo. El Comité Nacional de Alfabetización se encarga de definir y aprobar todas aquellas estrategias y políticas encaminadas a alfabetizar a la población analfabeta, es decir, a las personas

de 15 o más años de edad que no ha tenido acceso a la cultura letrada en el país, con el propósito de integrarla al sistema educativo y mejorar con ello sus expectativas económicas, laborales y sociales.

1.2. Estructura administrativa

Para el cumplimiento de sus objetivos el Comité Nacional de Alfabetización se vale de una estructura administrativa, conocida como la Entidad Ejecutora del Comité Nacional de Alfabetización.

De conformidad con el Artículo 10 del Reglamento de la Ley de Alfabetización esta se encuentra organizada de la siguiente manera:

- a) Comité Nacional de Alfabetización: que como se anotó antes, es “el ente superior en materia de alfabetización y se encarga de definir y aprobar las políticas y estrategias del proceso de alfabetización, los programas y presupuestos, así como de fiscalizar y supervisar el desarrollo del proceso de alfabetización a nivel nacional”.²
- b) Consejo Directivo: integrado por los miembros del Comité Nacional de Alfabetización propuestos y electos de entre sus integrantes por ellos mismos, de los cuales dos pertenecen a la iniciativa privada y tres a la pública, dentro de una reunión de trabajo

² www.conalfa.edu.gt/queescona2.html. Comité Nacional de Alfabetización (Consultado 10 de febrero de 2016).

ordinaria, siempre que haya sido propuesta con anterioridad y haya sido puesto como uno de los puntos a trabajar en la agenda; le corresponde coordinar, supervisar y programar todas las actividades de la Entidad Ejecutora.

- c) **Secretaría Ejecutiva:** Se encuentra a cargo de un secretario ejecutivo, propuesto por el Ministro de Educación y designado por el Comité Nacional de Alfabetización; a su cargo se encuentran la dirección de todas las actividades de la Entidad Ejecutora, en cuanto a la realización del proceso de alfabetización en sus diferentes fases, etapas y programas.
- d) **Consejo Técnico:** Está conformado por los jefes de las distintas unidades que conforman la entidad ejecutora del CONALFA y su función esencial es analizar aquellos asuntos específicos no previstos en la ley, los reglamentos internos y otras normativas, de carácter técnico y administrativo para brindarles solución a través de dictámenes, para que el Secretario Ejecutivo tome las decisiones pertinentes que ayuden a mantener el funcionamiento eficaz y efectivo de la institución.
- e) **Unidad de Seguimiento y Evaluación:** es la unidad que coordina las acciones que garantizan la ejecución de los planes y programas de Alfabetización, mediante actividades de seguimiento y evaluación del proceso y el desarrollo de los programas de capacitación permanente al personal técnico y administrativo, para dar cumplimiento a las metas y objetivos anuales y verificar el uso racional de los recursos disponibles.

- f) Unidad de Investigación y Planificación: le corresponde la ejecución de las acciones del Proceso de Alfabetización, mediante la realización de actividades relacionadas con investigación, planificación, análisis metodológico; su fin es lograr el alcance de las metas y los objetivos propuestos sobre bases reales utilizando de forma racional los recursos disponibles.
- g) Unidad de Apoyo Administrativo: garantiza el apoyo administrativo y vela por el Proceso de Alfabetización, mediante la ejecución de acciones de administración de personal, prestación de servicios generales, dotación de recursos materiales y otras, a efecto de contribuir en el cumplimiento de los planes operativos anuales de la Entidad Ejecutora.
- h) Unidad Financiera: su objetivo primordial es asegurar la dotación oportuna de los recursos financieros del Proceso de Alfabetización, conforme a un presupuesto de ingresos y egresos acorde a la planificación de actividades, la ejecución de operaciones presupuestarias y contables correspondientes, a fin de contribuir al logro de las metas y objetivos del Proceso de Alfabetización nacional.
- i) Departamento Jurídico: es la unidad encargada de prestar apoyo a la Secretaría Ejecutiva y dependencias que conforman la Entidad Ejecutora, en materia de la Ley de Alfabetización y su Reglamento.

- k) Coordinación de Organizaciones Gubernamentales y No Gubernamentales: se encarga de coordinar proyectos de Alfabetización con entidades gubernamentales y no gubernamentales en todo el país a través de mecanismos de cooperación como contratos, convenios y cartas de apoyo.
- l) Unidad de Informática y Estadística: es la unidad encargada de garantizar el procesamiento y suministro de información confiable y oportuna, a la Entidad Ejecutora y al Comité Nacional de Alfabetización, estableciendo y administrando un registro del Proceso de Alfabetización que incluye los sistemas relacionados con las finanzas, investigación y planificación, seguimiento y evaluación, apoyo administrativo y demás áreas de actividad de la Entidad Ejecutora.
- n) Coordinaciones regionales y departamentales: son las unidades de la Entidad Ejecutora responsables de coordinar a nivel departamental la formulación y ejecución de programas de alfabetización a cargo de la Entidad Ejecutora o de entidades gubernamentales y no gubernamentales.

En la actualidad “la Entidad Ejecutora cuenta con veintitrés coordinaciones departamentales establecidas en cada cabecera departamental, excepto en el caso de El Quiché, que cuenta con dos coordinaciones, una establecida en la cabecera departamental: Santa Cruz del Quiché y otra más en el municipio de Ixcán”³, debido a la extensión territorial y a la lejanía de este municipio con relación a los otros.

³ <http://conalfa.edu.gt/departamentos.html>, Comité Nacional de Alfabetización, (Consultado: 15 de febrero de 2016).

1.3. Funciones

De conformidad con el Artículo 8 de la Ley de Alfabetización, las funciones del Comité Nacional de Alfabetización son las siguientes:

- a) Definir y aprobar las políticas y las estrategias del proceso nacional de alfabetización; estas serán luego trasladadas a la Secretaría Ejecutiva y desde allí por medio de la Unidad de Seguimiento y Evaluación serán diligenciadas a las Coordinaciones Departamentales para su ejecución en el campo;
- b) Promover la alfabetización: a través de las relaciones entabladas por las Coordinaciones Municipales y Departamentales, así como de la Coordinación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales con las entidades de desarrollo a nivel nacional, tales como Municipalidades, Supervisiones Educativas, Iglesias (católicas, cristianas, mormonas y de cualquier otra denominación cristiana o no), Fundaciones y todas aquellas asociaciones u organizaciones no gubernamentales con las cuales puedan conjugar sus ejes de atención, funciones, metas y objetivos;
- c) Aprobar los programas que habrán de ejecutarse en materia de alfabetización; los presupuestos para dicha ejecución, así como la fiscalización y supervisión del desarrollo y ejecución de estos programas y presupuestos;

- d) Aprobar anualmente el anteproyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Alfabetización Nacional, el cual deberá presentarse a la Dirección Técnica de Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, para que sea incorporado en el Presupuesto General de Gastos de la Nación que será sometido al análisis y aprobación por parte del Congreso de la República de Guatemala;
- e) Elegir entre sus miembros un Consejo Directivo, en la forma que se ha establecido para tal propósito; y
- f) Emitir las disposiciones reglamentarias no contempladas en la presente ley y su reglamento, y someterlos a la aprobación del Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Educación.

Por otra parte son funciones generales de la Entidad Ejecutora, las establecidas para el efecto en el Artículo 12 de la Ley de Alfabetización:

- a) Coordinar el proceso de alfabetización, a través de las 23 Coordinaciones Departamentales existentes en el país, cada cual con la cantidad necesaria de Coordinaciones Municipales, a efecto de cubrir la totalidad del territorio nacional;
- b) Diseñar las estrategias, planes y programas y someterlos para su aprobación al Comité Nacional de Alfabetización, a través del trabajo conjunto de las diferentes unidades que conforman la Entidad Ejecutora;



- c) Ejecutar las políticas, estrategias, planes y programas aprobados por el Comité Nacional de Alfabetización, trasladando eficazmente los lineamientos a las Coordinaciones Departamentales y estas a su vez a las Coordinaciones Municipales;
- d) Desarrollar procesos de investigación en el campo de la alfabetización, principalmente a través de la Unidad de Investigación y Planificación, que coadyuven a ser más eficaces y eficientes los procesos de alfabetización en el país;
- e) Administrar los recursos humanos y materiales que le sean asignados por intermedio de la unidad correspondiente;
- f) Administrar los recursos financieros que se asignan para la ejecución del proceso de alfabetización por intermedio de la Unidad Financiera;
- g) Presentar, de conformidad con el Sistema de Contabilidad Integrado –SICOIN- del Estado al presidente del Consejo Directivo del Comité Nacional de Alfabetización, para aprobación por parte de dicho Consejo un informe financiero situacional para efectos de control contable y presupuestario, para facilitar la fiscalización externa de los recursos;
- h) Promover como acción de post alfabetización, la creación de oportunidades de acceso efectivo de los neoalfabetas a los servicios de educación escolar acelerado,

educación extraescolar, capacitación laboral y desarrollo cultural;

- i) Realizar programas de seguimiento del proceso de post-alfabetización;
- j) Instituir un programa permanente de capacitación, supervisión y evaluación del personal alfabetizador remunerado y voluntario, para dotar constantemente al personal de las herramientas necesarias para la ejecución eficaz y eficiente de sus funciones, así como informarles y formarles en metodologías, estudios y avances en materia de andragogía;
- k) Evaluar en forma sistemática y periódica los logros y estrategias del proceso de alfabetización;

Además de las funciones generales establecidas en la ley, el Comité Nacional o el Consejo Directivo puede asignarle otras funciones que considere convenientes, según las necesidades y situaciones cambiantes que se desarrollan en Guatemala.

1.4. Regulación Legal

A lo largo del presente capítulo he ido desarrollando algunas normativas que forman parte del quehacer del Comité Nacional de Alfabetización, sin embargo,



atendiendo a la importancia de este apartado enumeraré cada una de las citadas regulaciones:

- a) Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada en 1985 y vigente desde 1986, en la sección cuarta, Educación, el Artículo 75 contiene lo relativo a la alfabetización; En la sección VIII, el Artículo 14 de las disposiciones finales y transitorias, establece la necesidad de crear el Comité Nacional de Alfabetización.
- b) Ley de Alfabetización, decreto 43-86 y sus reformas contenidas en el Decreto 54-99: regula la materia fundamental que dio origen a su creación, la alfabetización, así como la organización, estructura y funcionamiento del Comité Nacional de Alfabetización.
- c) Reglamento de la Ley de Alfabetización, Acuerdo Gubernativo 137-91, que desarrolla el contenido de la Ley de Alfabetización.
- d) Homologación de la Etapa Inicial de alfabetización y las etapas de post-alfabetización, a los grados de educación primaria, reconocidos por el Ministerio de educación, Acuerdo Gubernativo 225-96, que contiene la homologación de las fases y etapas que trabaja el Comité Nacional de Alfabetización a los grados reconocidos por el Ministerio de Educación, así como la obligatoriedad de aceptación de los créditos educativos emitidos por el CONALFA.

A estas normas constitucionales y legales nacionales también podemos agregar los diferentes compromisos que el país ha adquirido en materia de educación y alfabetización al participar en las reuniones de la UNESCO y otras instancias internacionales, tales como:

- a) La V Conferencia Internacional de Educación para Adultos, celebrada en Hamburgo, Alemania en 1997.
- b) VI Conferencia Internacional de Educación para Adultos, celebrada en Belem, Brasil, en 2009.
- c) Foro Mundial sobre la Educación, llevada a cabo en la ciudad de Dakar, Senegal en el año 2000.
- d) La Cumbre del Milenio, celebrada en el año 2000 en la ciudad de Nueva York de la cual se obtuvo como resultado Los Objetivos del Milenio.
- e) La XV Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Salamanca, España en el año 2005.
- f) La XVI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación, celebrada en Montevideo, Uruguay en 2006.



- g) Las metas educativas del año 2021, resultado de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación en el Marco de la Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.



CAPÍTULO II

2. La alfabetización en Guatemala

A este respecto, se sintetizan algunas ideas ya escritas sobre el tema, además se presentará un análisis personal, para dar cuerpo a este capítulo.

Por una parte se tiene a la vista la exposición de motivos que dieron origen a la Ley de Alfabetización, Decreto 43-86 y sus reformas contenidas en el Decreto 54-99 y por otra parte el capítulo segundo del libro "Alfabetización intercultural bilingüe: experiencias y perspectivas", intitulado Breve historia de la alfabetización en Guatemala y las respectivas políticas lingüísticas que la animaron, escrito por Armando Najarro Arriola y publicado en 1999 por el Instituto de Lingüística e interculturalidad de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala.

En el primero de los textos mencionados el tema es abordado desde el año de 1945, a un año del triunfo de la Revolución de Octubre de 1944, hasta 1985, momento en el cual la Asamblea Nacional Constituyente da forma a la nueva Constitución Política de la República. En esta exposición de motivos se expresa la situación del país en el año 1985 y se hace referencia a los distintos triunfos revolucionarios en materia de educación y alfabetización.

En cuanto al texto del capítulo segundo del libro: Alfabetización intercultural bilingüe:

experiencias y perspectivas, el proceso histórico de la alfabetización en Guatemala se remonta al año 1524, es decir, desde el momento que los conquistadores españoles han asentado las primeras ciudades coloniales en el país, hasta la actualidad, por tales motivos Armando Najarro Arriola, cita a J. Richards dividiendo el proceso de la alfabetización en tres etapas, a saber:

2.1.1. Alfabetizarse para desaparecer (1524-1944): durante este largo periodo que inicia desde la colonización de Guatemala, se establece la imperante necesidad de alfabetizar a los indígenas en el idioma español. El objetivo esencial de esta práctica fue desaparecer los distintos idiomas nacionales existentes en el país desde aquella época (que sin duda lograron efectivamente en muchos casos), intentando con ello desaparecer también la identidad cultural, histórica y social de los pueblos aborígenes de Guatemala.

Esto por supuesto tiene una fundamentación, un origen, en el racismo de aquél entonces, al pensar que los indígenas por su propia naturaleza son inferiores a los españoles y a la cultura europea. Así pues, los españoles “favorecían” con esta acción la integración de los aborígenes nacionales a la estructura del país; sin embargo, esto no acaba allí, toda vez que muy cerca de la independencia, un decreto del 29 de octubre de 1824, del Consejo Constituyente del Estado de Guatemala legalizaba la eliminación de las lenguas indígenas imponiendo la castellanización con el afán de “perfeccionar la civilización en aquella apreciable porción del Estado”.⁴

⁴ Najarro Arriola, Armando. **Breve historia de la alfabetización en Guatemala y las respectivas políticas lingüísticas que la animaron**, página 22.

Más adelante con las reformas liberales de Justo Rufino Barrios se pretendió “ladinizar” a los indígenas por decreto, lo que traería consigo oportunidades que solamente se daban a los ladinos y no a los indígenas. Tras las victorias sucesivas de gobernantes liberales se mantienen las mismas estructuras que pretenden mantener a los indígenas fuera de la cultura letrada con el objeto de tener mano de obra barata o gratuita para proveerla a los grandes latifundistas y caficultores del país.

2.1.2. Alfabetizarse para integrarse (1944-1984): este periodo inicia con la Revolución del 44, en la que tras un movimiento cívico-militar los revolucionarios imponen nuevas normas al país, por cierto la mayoría de ellas benéficas para las grandes mayorías, quitando el poder a los oligarcas, pero trasladándolos a la pequeña burguesía.

Durante el primer gobierno de la “primavera política del país” el Doctor Juan José Arévalo Bermejo impulsa un programa de educación muy ambicioso y además incluye la alfabetización, nombrándola desde esa época “como una emergencia nacional” en el texto de la Ley Nacional de Alfabetización, Decreto número 72. Es importante destacar que durante este primer momento del segundo periodo histórico de la alfabetización se realizan los primeros esfuerzos para alfabetizar en su lengua materna a las mayorías indígenas históricamente excluidas de la cultura letrada.

Más adelante con el periodo contrarrevolucionario se da de nuevo un retroceso en estas políticas. Por su parte con el recrudecimiento del conflicto armado interno, en que la mayoría de las víctimas son campesinos e indígenas no ligados a cuerpos

beligerantes, se da un flujo de ayuda internacional canalizada por USAID y aprovechada por las iglesias evangélicas del país para la creación y unificación de un alfabeto maya, utilizando para el efecto símbolos castellanos, la impresión de cartillas en los idiomas mayas más representativos y algunos textos, principalmente el Nuevo Testamento, con la intención de incluir a la población de áreas rurales e indígenas dentro del sistema letrado y educativo del país.

2.1.3. Alfabetizar para ser nosotros mismos (1985 a la actualidad): en este periodo, señalado por Armando Najarro Arriola, se destaca un aspecto fundamental en el proceso educativo y de alfabetización en el país, este es el nacimiento de la Constitución Política de la República de Guatemala, que por medio de la intencionalidad del constituyente permite que por primera vez veamos a nuestro país como una nación pluricultural, multilingüe y multiétnica, con valores propios en cada comunidad, con una cosmovisión diferente y propia de cada uno de los pueblos que conforman este país.

De esta cuenta, se promueve a través de instituciones como el Programa Nacional de Educación Bilingüe –PRONEBI- la creación y promoción de textos en los diferentes idiomas nacionales, lo que permitió que personas de cada comunidad lingüística y cultural participaran en la creación de los mismos. No fue fácil propiciar el aprendizaje en los idiomas maternos al inicio, puesto que los pueblos indígenas (mayoritariamente sumidos en el analfabetismo) venían de una lucha sin cuartel que los castigo por usar sus idiomas, vestir sus trajes y practicar su cultura.

2.2. Análisis personal

Después de analizar el documento: Alfabetización intercultural bilingüe: experiencias y perspectivas y la exposición de motivos de la Ley de Alfabetización, me permito proponer una división del proceso histórico de la alfabetización de la siguiente manera:

2.2.1. De la conquista y colonización de Guatemala (1524-1821): Luego de que los españoles conquistaron el territorio de la república de Guatemala, como era lógico de suponer fueron asentando las primeras ciudades en el país y con ello se inicia la colonización. Como es sabido, cuando se da la repartición de tierras entre los conquistadores, el territorio se repartía con “todo” lo que se encontraba sobre él. Es decir, que incluía plantas, animales e incluso a los indígenas, por medio de la institución conocida como “repartimiento de indios”, que no fue otra cosa más que someter a los indígenas a esclavitud y dominio de los españoles.

Como era natural suponer, para que existiera comunicación entre el “amo” y su “indio” (esclavo), se impuso a estos por parte de aquéllos no solo su religión, sino también parte de su cultura y por supuesto el idioma. La alfabetización entonces estuvo a cargo de los sacerdotes y religiosos y sirvió como un instrumento de control y dominio sobre los conquistados, extendiéndose desde los primeros años de la colonia hasta la independencia (1524-1821).

2.2.2. De la Independencia de Guatemala (1821-1871): La independencia de la nación fue el resultado de una serie de hechos, tanto en el país como en España y

Europa, que fueron aprovechados por los oligarcas de aquél entonces, quienes, sin mayor resistencia firmaron un acta en la que se declaraba independiente el territorio de Guatemala (que incluía las provincias de lo que hoy es Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y parte del sur de México).

En cuanto al idioma nacional, en el decreto promulgado por el Concejo Constituyente del Estado de Guatemala, de fecha 29 de octubre de 1824, se lee: “El Consejo Constituyente del Estado de Guatemala, considerando que debe ser uno el idioma nacional y mientras sean tan diversos, cuanto escasos e imperfectos los que aún conservan los primeros indígenas, no son iguales ni comunes los medios de ilustrar a los pueblos, ni de perfeccionar la civilización en aquélla apreciable porción del Estado) ha tenido a bien decretar que: “Los párrocos de acuerdo con las municipalidades de los pueblos, procurarán los medios más análogos, prudentes y eficaces, extinguir el idioma de los primeros indígenas”.⁵

Como se desprende de la lectura anterior, el español debía ser el idioma del país, aún si para ello se deba desaparecer a los idiomas indígenas. Es probable que mucha de esa riqueza cultural se haya perdido tras esta legalización del idioma español, aunque no se haya logrado en su totalidad dada la precariedad del sistema educativo guatemalteco de la época independentista.

2.2.3. De la Reforma Liberal (1871-1944): De la Independencia del país a la Reforma

⁵ Najarro Arriola, Armando. **Breve historia de la alfabetización en Guatemala y las respectivas políticas lingüísticas que la animaron**, página 22.

Liberal se sucedieron una serie de gobiernos liberales y conservadores cada uno de ellos con sus características propias, hasta que los generales Justo Rufino Barrios y Miguel García-Granados imponen un largo periodo de gobiernos de corte liberal. La situación para los indígenas y campesinos del país no cambia mucho. En materia de educación y alfabetización, fueron desplazados casi en su totalidad, aunque se haya establecido la educación laica, gratuita y obligatoria como uno de los triunfos de esta revolución.

A los campesinos e indígenas se les prefirió analfabetos o a penas letrados con el objetivo de seguir sometiéndolos a trabajos forzados y obligatorios en las fincas de los terratenientes cafetaleros, situación que se repitió como una constante hasta los gobiernos del General Jorge Ubico Castañeda (1931-1944) y de su sucesor el General Federico Ponce Vaidés (1944).

2.2.4. De la Revolución de octubre de 1944: Tras el derrocamiento del General Federico Ponce Vaidés se inicia en Guatemala un periodo conocido como la “Primavera Política”, al instaurarse un triunvirato conformado por Jacobo Árbenz Guzmán, Francisco Javier Arana y Jorge Toriello, que darían paso a las elecciones democráticas en las que resultaría vencedor Juan José Arévalo Bermejo (1945-1951) y posteriormente al General Jacobo Árbenz Guzmán (1951-1954).

Este periodo se caracterizó por un claro sentimiento nacionalista que buscaba incluir a las grandes mayorías a ser parte de los beneficios sociales de sus empresas y logros. La educación y la alfabetización son parte importante de los triunfos de la revolución y

les dan un lugar especial en la Constitución Política de 1945 (Artículo 82) y en el decreto 72, Ley Nacional de Alfabetización en las que se declaraba de emergencia nacional la alfabetización. La población guatemalteca inmersa en ese sentimiento de bienestar social apoyó los programas de alfabetización, teniendo como principales usuarios a los indígenas, campesinos y mujeres de las áreas rurales del país.

2.2.5. De la Contrarrevolución (1954-1957): como era de esperarse tras ver afectados sus intereses en Guatemala, los Estados Unidos de América, intervinieron con el propósito de lograr el derrocamiento de la Revolución y el retorno al status quo; para ello se valieron del coronel Carlos Castillo Armas, quien al tomar el poder, destruye las victorias de la revolución devolviendo las cosas a su estado antes de ella. La alfabetización se ve de nuevo estancada.

2.2.6. Del conflicto armado interno (1960-1996): como resultado de las injusticias sociales y de la inestabilidad de los gobiernos que siguieron al periodo de la contrarrevolución se inicia en 1960, durante el gobierno del General Miguel Ydígoras Fuentes un incipiente movimiento militar que daría como resultado el Conflicto Armado Interno, con una duración de 36 años y con resultados catastróficos para el país. Se originan las guerrillas; los enfrentamientos con el ejército de Guatemala son cruentos y la población civil se ve envuelta, en medio de los grupos beligerantes.

En materia educativa y cultural, este conflicto tiene como resultados: el distanciamiento de las poblaciones indígenas del país de los centros educativos, lo que provocó un aumento dramático en la población analfabeta; el alejamiento de las comunidades

rurales al acceso al desarrollo, el abandono de la identidad cultural, principalmente por parte de los hombres indígenas, quienes abandonaron sus idiomas, trajes y costumbres (al menos públicamente).

La alfabetización se ve pausada en la primera época de este periodo, pero después recibe un gran impulso por parte de las iglesias evangélicas y por el intento de estandarización de un alfabeto maya con grafías españolas, la cooperación internacional por parte de USAID y otros actores nacionales y extranjeros.

2.2.7. Del Periodo Democrático (1985): Durante los primeros 25 años del conflicto armado interno se dan en Guatemala una serie de golpes de estado que daban como resultado la imposición de un nuevo gobierno de facto; esta situación concluye en 1985 con la era democrática del país; se convoca una Asamblea Nacional Constituyente que origina nuestra actual carta magna y por primera vez en años se dan elecciones populares y se permite la participación de partidos políticos, ofreciendo así, un “mercado electoral” más amplio.

La nueva Constitución Política da la categoría de “urgencia nacional” para la alfabetización y crea las bases para organizar un Comité que se encargaría de crear las políticas de alfabetización estatales, así como de ejecutar el proceso de alfabetización. Este Comité Nacional de Alfabetización –CONALFA-, se encarga desde aquella época, como ente rector de la alfabetización de crear sus propias cartillas, las que originalmente fueron en español, pero con el paso del tiempo se han implementado

nuevas en diversos idiomas nacionales y se siguen realizando esfuerzos para continuar creándolas en aquellos idiomas en los que todavía no existen.

2.2.8. Del momento actual (2009-2017): con los múltiples esfuerzos del CONALFA y los compromisos internacionales adquiridos por el Gobierno de la República, Guatemala ha ido avanzando en materia de alfabetización; con un promedio de analfabetismo en 1985 de casi el 50% para el año 2015 se ha alcanzado cerca del 14.46% de analfabetismo⁶; aún falta mucho trabajo por hacer.

A la fecha, se han tenido grandes éxitos, puesto que a la fecha se cuentan 20 municipios declarados como “territorios libres de analfabetismo” e incluso se logró declarar en 2013 el departamento de Zacapa como tal, logrando un índice de analfabetismo del 3.69⁷ con miras a declarar a otros departamentos libres del flagelo, tales son los casos de Retalhuleu, Sacatepéquez, Santa Rosa, Suchitepéquez y El Progreso⁸ y otros municipios aislados en los diferentes departamentos del país, como se señalará más adelante dentro de este mismo trabajo.

⁶ <http://www.conalfa.edu.gt/salacomite/main.swf> (Consultado 8 de enero de 2016).

⁷ Comité Nacional de Alfabetización. **Informe: Zacapa, primer departamento en alcanzar la Universalización de la alfabetización**, 2014, página 2

⁸ Ibid. Página 2.

CAPÍTULO III

3. Territorio libre de analfabetismo

Es menester iniciar este capítulo aclarando los términos que conlleva. De este manera y tras analizar el título del presente capítulo observamos que está conformado por tres palabras relevantes, estas son: territorio, libre y analfabetismo.

Comprendemos por territorio: “una porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc.”⁹ En un sentido bastante similar lo define el tratadista Guillermo Cabanellas de Torres, quien indica que territorio es: “Parte de la superficie terrestre sometida a la jurisdicción de un Estado, provincia, región o municipio”¹⁰. En el caso de Guatemala, al tenor del Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala concretamente, encontramos que su territorio está dividido en departamentos y estos a su vez se subdividen en municipios; cada municipio se conforma a la vez, por su cabecera municipal y una serie de aldeas, caseríos, parajes habitados, fincas, etc.

Para su administración el territorio de la República de Guatemala, está dividido en 22 departamentos y 340 municipios.

⁹ <http://dle.rae.es/?id=ZcqJYVW>. **Diccionario de la Real Academia Española**, (Guatemala, 18 de marzo de 2016).

¹⁰ Cabanellas de Torres, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Página 381.

Por libre¹¹, de conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, en la acepción más favorable al tema presentado se debe comprender por: “no ser esclavo, es decir, por no padecer bajo el yugo de algo o alguien”.

Por último por analfabetismo, siguiendo la misma línea del Diccionario de la Real Academia Española, a: “la falta de instrucción elemental en un país, referida especialmente al número de sus ciudadanos que no saben leer”¹².

Aquí se hace una observación en la definición anterior que hace referencia únicamente a aquellos ciudadanos de un país que no saben leer, sin embargo, deben asumirse también dentro de este concepto a aquellas personas que tampoco saben escribir o que no pueden realizar un cálculo matemático sencillo expresado mediante símbolos, es decir, que se considera analfabeto a aquella persona que ha reunido estas tres características o bien una sola de ellas.

3.1. ¿Dónde surge este concepto?

En la actualidad el analfabetismo es un problema social que afecta a personas en todo el mundo. Según estimaciones de la UNESCO hay en el mundo alrededor de 781 millones de analfabetos; por supuesto, la distribución de esta suma de habitantes es

¹¹ <http://dle.rae.es/?id=NFUJxYv>. Diccionario de la Real Academia Española, (Guatemala, 18 de marzo de 2016).

¹² <http://dle.rae.es/?id=2Vc97Mk> Diccionario de la Real Academia Española (Guatemala, 18 de marzo de 2016).

bastante dispar de país en país. Mientras que los países europeos, Estados Unidos, Canadá y Australia tienen muy bajos índices de analfabetismo la situación es totalmente contraria en África, los países árabes o Latinoamérica.

De esta cuenta a través de los esfuerzos propios que cada país realiza para reducir este número alarmante, instituciones como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO–, la Conferencia Iberoamericana de Educación y otros entes nacionales e internacionales a través de la promoción de reuniones periódicas han dado como resultado varios esfuerzos en común como los “Objetivos del Milenio”, la “Cumbre de Dakar”, “Educación para Todos” “CONFINTEA”, entre otros.

En el caso latinoamericano fue en la XV Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en la ciudad de Salamanca, España en octubre de 2005, en donde por primera vez se habla de “territorios libres de analfabetismo”.

El resultado de esta reunión es la Declaración de Salamanca¹³, en la que a punto 13 en el segundo párrafo, se establece la necesidad de aprovechar las experiencias en materia de alfabetización de los estados miembros para crear un “Plan Iberoamericano de Alfabetización” con el objeto de declarar a Latinoamérica como un territorio libre de analfabetismo entre los años 2008 al 2015; dicho plan estaría a cargo de la Secretaría

¹³ <http://www.oei.es/xvcumbredc.htm> **Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la cultura**, (Consultado 25 de marzo de 2016).

General Iberoamericana –SEGIB- en coordinación con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Por su parte, y para darle un mayor empuje a la Declaración de Salamanca, los Ministros de Educación de la región reunidos en la XVI Conferencia Iberoamericana de Educación celebrada en la ciudad de Montevideo, Uruguay en julio de 2006 a través de la Declaración de Montevideo¹⁴ en sus primeros cuatro puntos considera que la Declaración de Salamanca respecto de la creación de un Plan Iberoamericano de Alfabetización –PIA- está listo para ponerse en marcha gracias a los esfuerzos de la Secretaría General Iberoamericana y la Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Por otra parte, más recientemente se tiene como un concepto paralelo al de territorio libre de analfabetismo el de “universalización de la alfabetización”, que difiere del primero, principalmente en el punto de vista político, toda vez que el primero se ha producido y utilizado por aquellos países que tienen un gobierno de corte izquierdista mientras el segundo corresponde a gobernantes de derecha.

Es fácil comprender la diferencia en este uso; el primero de los conceptos fue utilizado durante el gobierno del Ingeniero Álvaro Colóm Caballeros y el otro, con la declaración

¹⁴ <http://www.oei.es/xvicio.html> **Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura**, (Guatemala, 10 de abril de 2016).

de la Universalización de la Alfabetización en el Departamento de Zacapa, en el gobierno del ex-general Otto Fernando Pérez Molina.

Sin embargo, los demás aspectos continúan siendo iguales en ambas declaraciones, por lo que según el análisis personal se deben interpretar como sinónimos en su significado, aunque en la forma política, se comprendan como anteriormente quedo anotado.

3.2. Parámetros técnicos para declarar un territorio libre de analfabetismo

Tras la lectura de los diferentes documentos internacionales aquí mencionados establezco que existen los siguientes parámetros técnicos:

- a) Se considera analfabetos a los habitantes de un país que habiendo alcanzado la edad de quince años no saben leer, escribir y realizar operaciones matemáticas básicas.
- b) El porcentaje mínimo de personas alfabetizadas dentro de un territorio para considerar a este libre del flagelo se contempla en un 96%¹⁵, esto considerando a una porción de la población que definitivamente no quiere o no puede ser alfabetizada por motivos relacionados a su avanzada edad, el sufrimiento de una enfermedad mental o física como la ceguera, la sordera o la mudez y a aquellos

¹⁵ Plan Iberoamericana de Alfabetización.

individuos que se encuentran muy dispersos dentro del territorio.

3.3. Procedimiento para declarar un territorio libre de analfabetismo

En la actualidad no ha existido un verdadero procedimiento establecido para declarar un territorio libre de analfabetismo. Básicamente, en cada caso se ha llevado a cabo un procedimiento diferente, sin embargo, pueden destacarse algunos aspectos que han sido comunes a todos ellos, para que sirvan de guía en la comprensión de este acto protocolario.

En primer lugar, una Comisión Interna de la Entidad Ejecutora del Comité Nacional de Alfabetización con la información dada por la Unidad de Informática y Estadística y la Unidad de Investigación y Planificación deben determinar aquéllos municipios que cuantitativa o cualitativamente puedan ser declarados territorios libres de analfabetismo, es decir, aquéllos que hayan alcanzado o están próximos a alcanzar un porcentaje menor al 4% de su población analfabeta o que siendo mayor en porcentaje, no tengan densidades poblacionales muy altas.

Tras esto, deben contactar al Alcalde Municipal del municipio que corresponda para indicarle esta proximidad; si el Jefe Edil manifiesta interés en obtener la declaración, el Coordinador Departamental de Alfabetización junto al Coordinador Municipal de Alfabetización establecen la estrategia de atención a la población residual y proponen al personal que colaborará para realizar el censo municipal que corroborará la información

estadística proyectada por el Comité Nacional de Alfabetización; a su vez las autoridades municipales se encargan de reproducir la boleta del censo que se llevará a cabo en todo el municipio que se pretende declarar libre de analfabetismo y de contratar o asignar al personal municipal que se encargará de realizar el censo junto al personal de la Coordinación Departamental de Alfabetización.

Con el personal, los recursos económicos y materiales asignados se establece el periodo de tiempo en el que habrá de llevarse a cabo el censo municipal. Luego se realiza el vaciado de la información y tras el proceso estadístico se determina, si efectivamente se ha alcanzado un porcentaje menor al 4% establecido en los estándares internacionalmente aceptados en materia de alfabetización.

Si no se ha alcanzado, la Coordinación Departamental con los resultados obtenidos puede dirigir de mejor manera sus esfuerzos para obtener el objetivo deseado y establecer las estrategias de atención que sean pertinentes.

Si por el contrario el objetivo previsto ha sido alcanzado satisfactoriamente, la Comisión Interna propone al Comité Nacional de Alfabetización al municipio para que pueda recibir la distinción de ser un territorio libre de analfabetismo. En caso de ser aceptado como tal las autoridades municipales y de la Coordinación Departamental de Alfabetización correspondiente acuerdan la fecha y hora para la celebración del acto protocolario, la cual deberá ser socializada por todos los medios posibles a todas aquellas personas y entidades que estén interesadas en la declaración.

Con la fecha y hora propuestas para el acto protocolario la Comisión Interna realiza las gestiones necesarias, así como el comunicado de prensa respectivo; mientras tanto el Alcalde Municipal y su Concejo así como la Coordinación Departamental de Alfabetización organizan las comisiones de trabajo que llevarán a cabo el acto protocolario, así como el programa cultural del evento y el montaje del mismo.

Llegado el día y hora establecidos se realizará el acto protocolario de Declaración de Territorio Libre de Analfabetismo, en el que se cuenta con la participación del Presidente de la República, el Alcalde Municipal y su Concejo, los miembros de Comité Nacional de Alfabetización, el Secretario Ejecutivo de la Entidad Ejecutora del CONALFA, representantes de la UNESCO y otras autoridades locales, así como del personal de la Coordinación Departamental de Alfabetización.

3.4. Territorios libres de analfabetismo en Guatemala

Actualmente en la República de Guatemala contamos con 20 municipios declarados como territorios libres de analfabetismo, los cuales pertenecen a 10 departamentos; estos son¹⁶:

- a) En el departamento de Sacatepéquez: San Antonio Aguas Calientes (0.81%); Santa Catarina Barahona (3.67%); San Bartolomé Milpas Altas (1.35%); Pastores (1.22%) y Jocotenango (1.34%).

¹⁶ Comité Nacional de Alfabetización **Unidad de Acceso a la Información**. CONALFA.

- b) En el departamento de Zacapa: San Diego (1.22%); Usumatlán (0.35%); Estandzuela (0.90%); Río Hondo (0.98%).
- c) En el departamento de Guatemala: San José del Golfo (3.54%); Santa Catarina Pinula (2.35%).
- d) En el departamento de Suchitepéquez: Zunilito (0.21%); San Gabriel (1.70%).
- e) En el departamento de El Progreso: San Cristóbal Acasaguastlán (1.80%).
- f) En el departamento de Sololá: Santa María Visitación (2.97%).
- g) En el departamento de Chimaltenango: Santa Cruz Balanyá (2.71%).
- h) En el departamento de Quetzaltenango: Sibilia (3.95%).
- i) En el departamento de Santa Rosa: San Juan Tecuaco (0.53%).
- j) En el departamento de Retalhuleu: San Martín Zapotitlán (0.76%).

Además el departamento de Zacapa, recibió el 8 de octubre de 2014, la Declaración de Universalización de la alfabetización al alcanzar un índice de analfabetismo del 3.69%.

Entonces, además de los municipios señalados anteriormente (San Diego; Usumatlán; Estandzuela; Río Hondo) en el departamento de Zacapa se encuentran: Zacapa (2.58%), Gualán (6.06%), Teculután (1.17%), Cabañas (2.48%), La Unión (2.86%) y Huité (2.77%). En todo el Departamento solo el municipio de Gualán¹⁷, está por encima del índice aceptado internacionalmente en materia de analfabetismo. Por otra parte, el municipio de San Jorge no se encuentra contemplado en este análisis por que formó parte del municipio de Zacapa, del que fue separado de conformidad con el Decreto Legislativo 2-2014, publicado en el Diario de Centro América el 21 de febrero de 2014.

No obstante lo anterior, existen al menos 27 municipios que ya alcanzaron el índice internacionalmente aceptado en materia de alfabetización, es decir, menor al 4%; sin embargo, a las autoridades municipales no les interesa la declaración, o estas no pertenecen al partido de turno en el gobierno por lo que no hay manifestaciones de interés en declarar estos municipios como territorios libres de analfabetismo.

Estos son¹⁸:

a) Con menos del 1%: Siquinalá, Escuintla (0.12%); Pueblo Nuevo, Suchitepéquez (0.43%); San Bartolo Aguas Calientes, Totonicapán (0.56%).

¹⁷ Comité Nacional de Alfabetización, **Informe: Zacapa, primer departamento en Guatemala, en alcanzar la Universalización de la Alfabetización**. Página 10.

¹⁸ Comité Nacional de Alfabetización, Unidad de Acceso a la Información Pública.

- b) Con menos del 2%: Tectitán, Huehuetenango (1.47%); Morazán, El Progreso (1.83%); San Felipe, Retalhuleu (1.94%).
- c) Con menos del 3%: Santiago Chimaltenango, Huehuetenango (2.50%); San Miguel Petapa, Guatemala (2.57%); Santo Tomás La Unión, Suchitepéquez (2.65%); Santa Clara La Laguna, Sololá (2.67%); Santa Apolonia y el Tejar, ambos en Chimaltenango (2.74% y 2.75% respectivamente), Santa Cruz Naranjo, Santa Rosa (2.80%).
- d) Con menos del 4%: Santa Lucía Milpas Altas, Sacatepéquez (3.04%); Samayac, Suchitepéquez (3.22%); Santa Cruz Muluá, Retalhuleu (3.27%); Cantel, Quetzaltenango (3.27%); San José El Ídolo, y San Pablo Jocopilas, en el departamento de Suchitepéquez (3.29% y 3.37% respectivamente); San Lucas, Sacatepéquez, Sacatepéquez (3.40%); San Francisco, Petén (3.49%); Ixcán, El Quiché (3.56%); Guastatoya, El Progreso (3.56%); Villa Nueva, Guatemala (3.62%); San Francisco Zapotitlán y San Bernardino, Suchitepéquez (3.67% y 3.69% respectivamente); San Vicente Pacaya, Escuintla (3.78%).

Aunque los porcentajes a veces pueden resultar engañosos, puesto que deben compararse con la población total del municipio, resultando diferencias abismales en algunos casos, por ejemplo: Villa Nueva en el departamento de Guatemala con un 3.62% de su población analfabeta representan alrededor de 13891 personas, mientras



que San Vicente Pacaya, en Escuintla con un 3.78% de analfabetismo solo equivale a 434 habitantes.

CAPÍTULO IV

4. Legislación en materia de alfabetización

El derecho, como conjunto de normas que regulan la actividad humana, reglamenta muchos de los asuntos que por su necesidad social, legal o colectiva necesitan ser regidos. La alfabetización no escapa a esta necesidad de regular las acciones humanas, puesto que, es un problema social que afecta no solamente a la colectividad guatemalteca, sino que a muchas otras sociedades a lo largo del orbe.

Por tal razón se encuentran leyes de carácter nacional que tratan la misma en cada una de las naciones afectadas por este flagelo, que se complementan con acciones regionales e internacionales.

4.1 Legislación Nacional

En este apartado analizaremos algunas normas nacionales que están relacionadas con la alfabetización y que tienen importancia para la presente investigación.

a) Constitución Política de la República de Guatemala:

Hace referencia a la alfabetización en dos de sus artículos. El primero de ellos, es el número 75, cuyo acápite está identificado como Alfabetización, en el que regula: “La

alfabetización se declara de urgencia nacional y es obligación social contribuir a ella. El Estado debe organizarla, y promoverla con todos los recursos necesarios.” Este artículo reconoce un grave problema vigente en el país: el analfabetismo. Con él pretende provocar en el pueblo guatemalteco la necesidad de erradicarlo, por ello nos insta a contribuir directamente en su solución. A este efecto, es obvio que no puede realizarse una alfabetización arrebatada, sino que esta debe estar regulada y controlada por el Estado, así como financiada por este y todos los actores sociales que deben coadyuvar en la solución del mismo.

El otro artículo referente a la alfabetización contenido en la Constitución Política de la República de Guatemala, se encuentra en las disposiciones finales y transitorias, con el número 14, al referirse al Comité Nacional de Alfabetización de la siguiente manera: “La aprobación de los presupuestos y programas de alfabetización, la fiscalización y supervisión de su desarrollo, estarán a cargo de un Comité Nacional de Alfabetización compuesto por los sectores público y privado, la mitad más uno de sus miembros será del sector público. Una ley de Alfabetización será emitida por el Congreso de la República en los seis meses siguientes a la vigencia de esta Constitución.”

Por tal motivo, el Estado de Guatemala convoca a la realización de un Comité, en el que habrá participación pública (con los ministerios de Educación, Cultura y Deportes, Trabajo y Previsión Social, Salud Pública y Asistencia Social, Agricultura, Ganadería y Alimentación, Gobernación, Universidad de San Carlos de Guatemala) y privada (Representación de las Universidades privadas del país, el Comité Coordinador de

Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras -CACIF-, la Asociación de Periodistas de Guatemala, las Centrales Sindicales del país, la Confederación Guatemalteca de Cooperativas, el Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala -STEG-), cuyas acciones estarán reguladas por una ley en materia de alfabetización; esta legislación entró en vigencia en 1986 y fue llamada Ley de Alfabetización, la que a lo largo de su historia ha sufrido algunas reformas.

b) Ley de Alfabetización, Decreto 43-86 y sus Reformas contenidas en el Decreto 54-99

En ella pude encontrar algunos conceptos interesantes relacionados con la alfabetización y que es necesario regular para dar una forma consistente al proceso de alfabetización. Por ejemplo, el Artículo 1, establece la definición de la siguiente manera: "Para los efectos de la presente ley se entiende por alfabetización la fase inicial del proceso sistemático de la educación básica integral y que implica además, el desarrollo de habilidades y conocimientos en respuesta a las necesidades socio-culturales y económica-productivas de la población."

En este artículo se encuentran implícitas muchas actividades que van más allá de enseñar a leer y a escribir y las operaciones básicas de la matemática, al establecer que también desarrollará esas habilidades y conocimientos en respuesta a las necesidades de la población guatemalteca, entendiendo a estas, no solo como la inclusión dentro de la cultura letrada, sino también el acceso a la educación, la cultura,

el trabajo, la solución activa de los problemas que aquejan al país.

El Artículo 3 complementa perfectamente al uno, al regular que “el proceso de alfabetización nacional tiene por objeto esencial, proveer los medios adecuados para que la población analfabeta tenga acceso a la cultura escrita, lo cual contribuirá al desarrollo del potencial humano para que la persona participe activamente en el mejoramiento de su calidad de vida y de su capacidad de cooperación al bien común.”; es decir, que el sujeto de la alfabetización, al introducirse al mundo escrito, estará en capacidad de resolver con mayor facilidad los problemas que le aquejan directamente a él y que con ello, también será capaz de contribuir a la solución de los diversos problemas nacionales, de forma activa, no solamente como un elemento que es arrastrado por la corriente, sino que como un ser consciente de la necesidad de su participación.

El Artículo 5, establece los criterios que orientan el proceso de alfabetización, estos son importantes, porque de alguna manera aclaran las líneas sobre las cuales el Comité Nacional de Alfabetización y su Entidad Ejecutora deberán moverse para combatir efectivamente el analfabetismo, de esta cuenta la literal a) del referido artículo estatuye: “El establecimiento de metas anuales de atención de la población...” con el propósito de identificar aquellas regiones que necesiten prioritariamente el servicio y de reducir constante y progresivamente el analfabetismo.

La literal b) deja claro que la fase inicial a la que hace referencia el Artículo 1, por sí

sola no es suficiente, que necesita un complemento: “La realización de la post alfabetización como parte integral de la metodología de la alfabetización.” Esta (la post alfabetización) es necesaria, toda vez que de no existir una continuidad en el proceso de aprendizaje del participante del proceso de alfabetización este caería en una condición denominada “analfabetismo por desuso”, que es aquél, en el que una persona incurre, luego de haber aprendido los mecanismos de la lectoescritura, por no hacer uso de los mismos para continuar aprendiendo, lo que los llevaría nuevamente a convertirse en analfabetas. La post alfabetización garantiza entonces que habrá continuidad, perseverancia, que hará que el individuo no recaiga en el analfabetismo.

Las literales c, d y e del mismo artículo disponen lo concerniente al plurilingüismo de la población guatemalteca al pedir la observación y “el reconocimiento del pluralismo lingüístico para adecuar el proceso de alfabetización a las diferentes características culturales y regionales del país.”

El reconocimiento de esta característica especial de la población guatemalteca permitirá “el uso de la lengua indígena en la alfabetización” así como “facilitar al neoalfabeta, si así lo desea, la transferencia de las habilidades adquiridas en la lengua indígena al idioma español y al fortalecimiento de una sociedad pluricultural.” En este caso, es plausible la intención del legislador nacional, que pretende por este medio la inclusión de los diversos idiomas mayas en el aprendizaje de la lectoescritura; cabe observar que no se hace referencia a los idiomas garífuna y xinka, sin embargo, estos también han sido incluidos dentro de los materiales y esfuerzos por alfabetizar a estas

comunidades.

Por supuesto, esta es una elección que corresponde a cada individuo, ya que no se puede forzar a alguien a aprender a leer y a escribir en un idioma que no desea y deja al participante en “la opción libre del sujeto de las lenguas indígenas y español, respecto al idioma en el cual desea alfabetizarse.

c) Reglamento de la Ley de Alfabetización, Acuerdo Gubernativo 137-91

Mediante el reglamento se da vida a una ley, se le da movilidad; a este respecto el Reglamento de la Ley de Alfabetización viene a complementar y a hacer ejecutable lo prescrito por la Ley de Alfabetización.

En tal sentido, el Artículo 2 del reglamento establece el orden prioritario de atención de la población analfabeta colocando en primer lugar a “Personas de 15 a 30 años” y a continuación de ellos a “Personas de 31 a 45 años”, para cerrar el orden de atención con las “Personas de 46 o más años.”

Cabe destacar que este orden de prioridades hace especial referencia a aquellas personas que por su edad pueden ser sujetos inmediatos de una participación política, social y laboral.

En cuanto a la distribución de las fases y etapas de atención de los programas de

alfabetización, el reglamento establece en su Artículo 5 que “para los efectos de este reglamento, la fase inicial de la alfabetización consiste en aprender a leer, escribir y los cálculos matemáticos elementales...” mientras que a continuación en el Artículo 6 aclara que “... la post-alfabetización, como una etapa de seguimiento, retroalimentación y ampliación hacia la consecución de una educación básica integral del neoalfabeta, forma parte del proceso de alfabetización y todo neoalfabeta debe ser sujeto de la misma...”

d) Acuerdo Gubernativo 225-96, Homologación de la etapa inicial de alfabetización y las etapas de post-alfabetización, a los grados del nivel de educación primaria reconocidos por el Ministerio de Educación

Especial reconocimiento merece este acuerdo gubernativo, toda vez que regulariza la situación de los participantes de los procesos de alfabetización promovidos por el Comité Nacional de Alfabetización, por cuanto el Artículo 1 homologa las etapas “...a los grados del nivel de educación primaria reconocidas por el Ministerio de Educación, en la forma siguiente: a) Etapa Inicial de alfabetización homologada a primer grado de educación primaria; b) Primera etapa de post-alfabetización a tercer grado de educación primaria y; c) Segunda etapa de post-alfabetización a sexto de educación primaria”

Este acuerdo permite a los participantes de los procesos de alfabetización acceder al ciclo de educación básico para poder continuar estudiando luego de concluidos los

procesos para los que el CONALFA está autorizado, facilitando con esto las oportunidades para mejorar su calidad de vida e inclusión con mejores opciones al mundo laboral.

e) Ley de Educación Nacional, Decreto Legislativo 12-91

La Ley de Educación Nacional contiene artículos relativos a la alfabetización, a razón de muestra podemos mencionar el Artículo 33, en el que establece las obligaciones del Estado con respecto a la educación; en la literal h) del mencionado artículo se regula que una de las obligaciones estatales es: “Promover y garantizar la alfabetización con carácter de urgencia, proporcionando y utilizando los recursos necesarios.” A este respecto cabe mencionar que el Ministerio de Educación asigna el 1% de sus recursos al CONALFA; El Instituto Guatemalteco de Turismo también realiza una contribución por intermedio del Ministerio de Educación que corresponde al 32% del Impuesto de Salida, así como el presupuesto asignado por el Congreso de la República en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República.

Así mismo, el Artículo 99 de la Ley de Educación establece que: “El Ministerio de Educación dará prioridad a los programas de alfabetización dentro de los planes de Educación Escolar y Extraescolar o Paralela.” Enfatizando de este manera, la obligación del Ministerio de Educación de aportar económicamente al CONALFA para llevar a cabo su labor alfabetizadora.

f) Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria (Acuerdos de Paz)

Con el advenimiento de la Firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera, el gobierno de la República de Guatemala se comprometió a: “ampliar... los servicios de educación... mediante programas de Alfabetización en todos los idiomas que sea técnicamente posible... y a ampliar el porcentaje de alfabetismo a un 70% para el año 2000.” A este respecto el CONALFA ha dado fiel cumplimiento a la obligación adquirida por el Estado de Guatemala, puesto que se dio especial impulso a los programas de alfabetización en idiomas mayas, principalmente en los idiomas K’iche’, Kaqchiquel, Mam, Poqomán, Poqomchi’ entre otros y se han tenido avances en cuanto a los idiomas garífuna y xinka, para los que se trabaja arduamente para poder crear cartillas y textos en ambos idiomas. Por otra parte para el año 2000, según las proyecciones del CONALFA, con base el XI Censo de Población 2002, el índice de analfabetismo era de 31.67%¹⁹.

g) Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (Acuerdos de Paz)

En este acuerdo se pone en relieve la necesidad de desarrollar la reforma educativa, puesto que esta es “uno de los vehículos más importantes para la transmisión y desarrollo de los valores y conocimientos culturales. Debe responder a la diversidad

¹⁹ Comité Nacional de Alfabetización, Centro de Cómputo: **Comportamiento del analfabetismo, periodo 2000-2015.**

cultural y lingüística de Guatemala...” De esta forma se pretende garantizar: “el efectivo cumplimiento del derecho constitucional a la educación...” teniendo en cuenta que esta debe ser pertinente, apropiada para cada uno de los grupos étnicos que conforman el entramado poblacional del país.

4.2 Legislación Internacional

Con respecto a la educación y la alfabetización existen una serie de cartas, declaraciones y convenios internacionales de los cuales Guatemala ha sido partícipe y signataria, lo que por supuesto conlleva obligaciones de carácter internacional en esta materia. En este apartado abordaré las principales:

a) Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

Esta declaración surgió en un momento histórico de la Humanidad tras la conclusión de la Segunda Guerra Mundial y con el mundo dividido en dos grandes bloques, considerando así a los hemisferios oriental y occidental, pretende buscar un punto de equilibrio que satisfaga las necesidades más urgentes de los habitantes del mundo y que además sirviera de punto de partida para que todas las naciones promovieran la buena voluntad, la hermandad y la concordia a nivel mundial.

Es así como tras dos años de esfuerzo y preparación las Naciones Unidas establecen cuales son los derechos inherentes a los seres humanos; la educación por tanto no

puede quedar fuera, ya que a través de ella, las personas suelen zanjar las diferencias sociales, culturales y económicas. De esta cuenta el Artículo 26 de la Declaración establece que: “Toda persona tiene derecho a la educación...” y que esta “tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana...” y favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos...”

Es evidente que desde esta declaración se persigue la educación como un derecho, que no puede ser negado por ninguno de los Estados Signatarios o que asumieron posteriormente la responsabilidad de darle vida a la misma. Este derecho debe ser amplio, ya que incluye todos los aspectos de la educación, la educación formal y la no formal, la técnica, la superior y que además debe ser reconocido a todos sin discriminación por causa de género, de raza, etc.

b) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966

Dos artículos hacen referencia a la educación en este pacto; el número 13 en el que: “se reconoce el derecho de todos a la educación...” y el 15 en que la educación se percibe como: “un derecho humano” y como “un medio indispensable de realizar otros derechos humanos.” Por lo tanto, se percibe a la educación como un medio, que servirá a las personas para desarrollar sus habilidades y aptitudes, y fomentará el ejercicio de una vida social activa, una ciudadanía saludable capaz de reclamar el cumplimiento de otros derechos humanos.

**c) Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, Ginebra, Suiza, 1989
(1994)**

Este convenio contiene cuatro artículos referentes a la educación, estos son el Artículo 7, que regula el mejoramiento de las condiciones de vida: "...y la educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación..."; el Artículo 26, establece que se debe garantizar que: "los pueblos interesados" tengan "la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles...en igualdad con el resto de la comunidad nacional." Y el Artículo 27, que preceptúa que "... los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con estos a fin de responder a sus necesidades particulares y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales."

El Artículo 30 establece que "los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados...especialmente en lo que atañe... a las cuestiones de educación..."

Del análisis de los artículos citados se observa el interés genuino de los signatarios del Convenio en cuanto a garantizar a los pueblos que conforman la multiculturalidad mundial el derecho a una educación de calidad, que se base en sus idiosincrasias y el respeto a las demás culturas, así como que esta se ajuste a estándares de calidad que

no conlleven a prácticas discriminatorias. Para lograrlo, es menester que los propios pueblos participen en la gestión y elaboración de programas educativas que respondan pertinentemente a sus intereses sociales, culturales, económicos y políticos.

d) Declaración Mundial de Educación para Todos, Jomtien, Tailandia, 1990

Es un Movimiento Mundial dirigido por la UNESCO, que pretende contribuir a la búsqueda global de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En particular, el cuarto de ellos, contiene aspectos sobre alfabetización de jóvenes y adultos, así como la lucha por la igualdad de género; el segundo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio va un poco más allá al establecer como prioritaria la Universalización de la Educación Primaria.

De esta cuenta, el Artículo 5 de la declaración regula que: “los programas de alfabetización son indispensables, dado que saber leer y escribir constituyen una capacidad necesaria en sí misma, y es la base de otras aptitudes vitales...” Además “la alfabetización en lengua materna refuerza la identidad cultural.” Y sirve para satisfacer: “otras necesidades mediante la capacitación técnica, el aprendizaje de oficios, y los programas de educación formal y no formal en materias tales como 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.”

Es decir, que al procurar que los procesos educativos, incluyendo la alfabetización, sean para todos los habitantes del planeta, se verán influenciadas las diversas actitudes sociales frente a temas y problemas que aquejan a las sociedades modernas. Esto es pues, una necesidad. Educar a la población servirá para que cada persona tenga la capacidad de solucionar sus propios problemas y de esta manera colaborar con la solución de las problemáticas nacionales. Sin embargo, son los Estados quienes deberán procurar garantizar las condiciones mínimas para que esta gestión individual y social sea posible.

La meta 4 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, establecía la necesidad de reducir “la tasa de analfabetismo de los adultos a la mitad del nivel de 1990 para el año 2000...”, pero además debía prestarse especial atención a “la alfabetización femenina a fin de modificar la desigualdad frecuente entre la alfabetización de los hombres y de las mujeres.”

Esta meta no solo ve la necesidad de alfabetizar a la población adulta, sino que presta mucha importancia a la alfabetización de la mujer, que ha sido objeto de vejámenes con respecto a sus derechos, la educación uno de ellos. En cada país del mundo donde existen tasas de analfabetismo alto, son las mujeres, los indígenas y los pobres quienes engrosan los porcentajes. Mientras que los hombres corresponden a minorías debido a las prácticas y costumbres machistas discriminatorias y elitistas imperantes. A este respecto, el CONALFA a nivel nacional ha realizado esfuerzos que conllevan a la clara atención de féminas en los procesos de alfabetización, logrando reducciones

significativas en la tasa de analfabetismo en mujeres. Como muestra de esto, durante el año 2015, en las diferentes fases y etapas de atención en la República de Guatemala se “atendieron en total 155255 participantes, de los cuales 114710 fueron mujeres y 40545 pertenecían al género masculino”²⁰.

e) Declaración de Hamburgo, Quinta Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos –CONFINTEA V- Alemania, 1997

Dos son los aspectos sobresalientes en esta declaración; el primero: instituir a “la alfabetización como un derecho inherente al derecho de educación...” y que esta cuando se trata de personas adultas debe concebirse “como un aprendizaje a lo largo de toda la vida.”; la segunda es que el desarrollo solo podrá conseguirse con “la participación consciente y efectiva de mujeres y hombres en todas las esferas de la vida.”

Se interpreta entonces que esa participación será únicamente posible en cuanto las personas puedan acceder a los servicios mínimos que garanticen los satisfactores de la vida; leer y escribir son dos habilidades sociales necesarias para mejorar la percepción de la realidad social de los individuos, no que sean las únicas, pero efectivamente, entrar a la cultura letrada permitirá que la población sea más consciente, no solo de sus derechos y obligaciones, sino también, de su responsabilidad en la participación

²⁰ <http://www.conalfa.edu.gt/estadis.html>, **Comité Nacional de Alfabetización**, (consultado 28 de septiembre de 2016)

política, social y económica para resolverlas. Esta responsabilidad implica que, una vez que la persona haya gozado del derecho de alfabetizarse pueda continuar aprendiendo, capacitándose y tecnificándose.

f) Foro Mundial sobre Educación (Educación para Todos), Dakar, Senegal, 2000

Dos objetivos nos interesan principalmente en este foro, por cuanto atañen directamente a la alfabetización y a la educación para adultos. El primero de ellos es el objetivo número 3, en el que se atribuye a los Estados participantes en el foro la obligación de "Velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa." Esto, porque si bien en cierto, los Estados modernos han dedicado esfuerzo y presupuesto para la atención de los menores, la población adulta generalmente ha quedado rezagada en el tema educativo.

Basta con echar un vistazo a la asignación presupuestaria que el Ministerio de Educación otorga a los programas de alfabetización: 1%. Al muy reducido presupuesto hay que agregar la entrega tardía de los recursos que conlleva a una muy baja ejecución presupuestaria y la consiguiente devolución de los recursos no ejecutados al Fondo Común del Estado.

El objetivo 4, impone un compromiso a los signatarios del foro, y es el de "Aumentar de aquí (año 2000) al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en

particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.” A este respecto, señalo los esfuerzos realizados por el CONALFA. Según las proyecciones realizadas por el Centro de Cómputo del Comité Nacional de Alfabetización para el año 2000 Guatemala tenía un índice de analfabetismo del 31.67% y para el año 2015 este índice habría descendido al 13.09%, logrando así una reducción del 58.66%.

En cuanto a la atención de las mujeres, tomando como muestra los resultados de “inscripción del año 2015, el 73.88% de los 155255 participantes inscritos corresponden al género femenino”; esto por supuesto no es una casualidad, ya que históricamente las mujeres han sido marginadas del progreso y la educación, por tanto, los mayores índices de analfabetismo inclinarán la balanza hacia la mujer. No obstante este desbalance, no hay que demeritar el trabajo del CONALFA en cuanto atención a las mujeres.

g) Sexta Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos, CONFINTEA VI, Brasil, 2009

En esta se afirma que: “La alfabetización es la base más importante sobre la cual se construye un aprendizaje general, inclusivo e integrado a lo largo de toda la vida y en todos los aspectos de la vida para todos los jóvenes y adultos”.

Destaco en esta conferencia el poder de la alfabetización, como una herramienta fundamental en la vida de las personas jóvenes y adultas, no solo como un mero aprendizaje de las habilidades básicas de lectura y escritura y la resolución de problemas matemáticos elementales, sino como la base para la creación de una vida independiente, económicamente productiva y social y políticamente activa.

h) La XV Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Salamanca, España, 2005

En el punto 13²¹ se establece que "... se deben incluir acciones de investigación respecto de planes regionales y el intercambio de experiencias en materia de alfabetización para lograr la enseñanza primaria universal. A Tal efecto instruimos a la Secretaría General Iberoamericana a que en base a las experiencias en curso en la región, presente a los Estados miembros un Plan Iberoamericano de Alfabetización con el objeto de poder declarar la región iberoamericana "territorio libre de analfabetismo" entre el año 2008 y el 2015."

A este respecto reconozco que si bien es cierto, a raíz de esta cumbre se realizaron grandes esfuerzos por parte de los países iberoamericanos no fue posible declarar la región libre de analfabetismo. En Guatemala, el presidente Álvaro Colóm Caballeros

²¹ <http://www.oei.es/xvcumbredeec.htm>. **Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura** (Consultado 8 de octubre de 2016).

inicia las declaraciones de territorios libres de analfabetismo, las cuales continúan en el siguiente periodo gubernamental el presidente Otto Fernando Pérez Molina.

En el resto de América Latina solo Nicaragua, Venezuela y Bolivia logran la meta requerida durante el periodo propuesto; sin embargo, los países de la región iberoamericana no han concluido sus esfuerzos en esta materia.

i) La XVI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación, Montevideo, Uruguay, 2006

Como resultado de esta Conferencia, se realiza la Declaración de Montevideo, en la que los Ministros de Educación iberoamericanos retoman lo acordado por los Jefes de Estado y de Gobierno, en la XV Cumbre, en cuanto a que se debe crear un Plan Iberoamericano de Alfabetización, ya que en el Considerando número dos establecen que: “la universalización de la alfabetización es una prioridad para nuestra Comunidad de Naciones...” y que además: “...tales acciones constituyen una estrategia clave para la superación de la pobreza y la desigualdad en Iberoamérica y, por ello, requisito para el necesario desarrollo político, social y económico de nuestros países.”²²

En todo caso, se ve a la alfabetización como un instrumento de desarrollo, motivo por el cual se han destinado tantos esfuerzos y recursos económicos para su

²² <http://www.oei.es/xvicio.htm>. **Organización de Estados Iberoamericanos, para la Educación, la Ciencia y la Cultura** (Consultado 8 de octubre de 2016).

“universalización”, y con ello reducir la brecha de pobreza y desigualdad en los países de la región iberoamericana. Más adelante en la misma Declaración, se pronuncian los acuerdos a los que se comprometen los países participantes en la Cumbre, entre otros puedo mencionar:

El acuerdo número uno, en el que los signatarios manifiestan su: “convencimiento de que la universalización de la alfabetización y la educación básica para todos los jóvenes y adultos es Iberoamérica son objetivos posibles y necesarios, por lo que nos comprometemos, en el marco de políticas de Estado, a fortalecer planes nacionales en nuestros respectivos países.”

En el caso guatemalteco, este compromiso repercutió negativamente, puesto que si bien es cierto se dio gran impulso a la fase inicial del proceso de alfabetización se desatendieron las dos etapas de post-alfabetización, las cuales se consideran un complemento necesario para no retroceder y caer en el analfabetismo por desuso. Esta desatención se hizo en el conocimiento que la fase inicial es la única que verdaderamente reduce el índice de analfabetismo y se encaminaron los esfuerzos a los departamentos que se consideraron propicios para declararlos “universalizados” en materia de alfabetización: Zacapa, Retalhuleu, Santa Rosa, Sacatepéquez, Suchitepéquez y El Progreso, sobrecargando el trabajo sobre estos departamentos y captando los recursos económicos dirigidos a satisfacer la demanda de las etapas de post-alfabetización.

Por otra parte al analizar los resultados de esta masiva sobrecarga de trabajo, solo el departamento de Zacapa, alcanzó realmente la Universalización de la Alfabetización, los otros departamentos se acercaron, pero no lograron la declaración esperada.

Durante la misma cumbre se acordó: “Elevar... la propuesta del Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de personas Jóvenes y Adultas...”, así como incorporar a este plan “las aportaciones efectuadas en esta Conferencia al documento base...”

De esta manera asumen el compromiso de dar cumplimiento al mandato surgido de la XV Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno, en cuanto a dar forma al Plan Iberoamericano de Alfabetización.

j) Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas, 2007-2015

Es el resultado de la XV Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno y la XVI Conferencia de Ministros de Educación. En él se contemplan las diferentes realidades de los países latinoamericanos en cuanto a la consecución del resultado planteado, es decir, la capacidad para declarar a Iberoamérica como un “territorio libre de analfabetismo” o bien como un “territorio con universalización en materia de alfabetización”. Los países miembros establecieron un parámetro para ser considerados así, estableciéndose un porcentaje menor del 3 y el 4% de la población analfabeta.

Guatemala²³, se comprometió a que su porcentaje de analfabetismo debería ser igual o menor al 4%, pero no para el año 2015 como se pretendía, sino hasta el año 2022 ubicándose en el cuadrante dos, de cuatro, en la que se plantea la necesidad de recurrir a financiamientos internacionales para cumplir sus compromisos.

k) Las metas educativas del año 2021

Son un conjunto de metas propuestas por los países miembros de la Organización de Estados Iberoamericanos, en las que se pretende entre otras cosas, la universalización de la educación primaria, la atención a la educación técnica y laboral, así como la universalización de la alfabetización.

A este respecto se estableció la meta general octava, que consiste en “ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida.” El cumplimiento de esta meta podrá ser medido, tras “situar la tasa de alfabetización en la región por encima del 95% antes del año 2015...”, pero además pretende que un porcentaje comprendido “...entre el 30% y el 70% de las personas jóvenes y adultas recién alfabetizadas continúa cursando estudios equivalentes a la educación básica...” y va más allá al esperar, que: “el 10% de las personas jóvenes y adultas participen en algún curso de formación en 2015 y el 20% en 2021...”²⁴

²³ Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura Documento base, del **Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas, 2007-2015**. Página 9.

Como pueden observar, el caso de Guatemala no se plantea como posible la “universalización de la alfabetización”, sino hasta el año 2022; por supuesto que no es el único país en la región que se lo plantea, junto a ella, países como Chile, México, Panamá, Uruguay, Colombia, El Salvador, República Dominicana, Honduras, Nicaragua y Perú, no contemplan en sus propias planes nacionales de alfabetización haber cumplido estos objetivos²⁵.

Por lo tanto, las aspiraciones propuestas por el Plan Iberoamericano de Alfabetización no serán alcanzadas, sin embargo, plantean la posibilidad de alcanzar otras al año 2021. Estas exigen, que los gobiernos de los países signatarios amplíen sus coberturas de educación primaria, que haya mejor y mayor inversión en materia de educación y que no se deje fuera de estas aspiraciones a la alfabetización.

A este efecto, las Metas Educativas del 2021, establecen que un programa de Alfabetización viable, que garantice la educación a lo largo de toda la vida debe tener como objetivos precisos: “Universalizar la alfabetización en Iberoamérica y ofrecer a la población joven y adulta suficientes oportunidades de educación a lo largo de toda la vida.”; “renovar y diversificar los programas y proyectos de educación...así como reforzar el compromiso político a favor de esta acción educativa que cuenta con un valor estratégico... para promover la equidad...”.

²⁴ Organización de Estados Iberoamericanos, para la Educación, la Ciencia y la Cultura, **Metas educativas, 2021**. Página 111.

²⁵ Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Documento Base, **Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y adultas, 2007-2015**. Página 9.

Por otra parte establece que “este programa (la alfabetización) debe valorarse como un instrumento clave en la lucha contra la pobreza y el apoyo a la inclusión de los más desfavorecidos... mediante acciones específicas dirigidas a las mujeres, a las poblaciones indígenas, los afrodescendientes y para las personas en situación de privación de libertad.”

Tanto las instancias nacionales como las internacionales aseguran que la alfabetización debe ser una herramienta, que permita al individuo su inserción a la vida social, económica y política. Por tanto, esta herramienta debe además ser pertinente en cuanto a lo que pretende enseñar. No es igualmente válido enseñar al adulto exactamente los mismos contenidos que al niño, puesto que esto no siempre sería pertinente, en cambio pues, debe ser especial, debe promover valores como la igualdad y la equidad, procurar la justicia y el compromiso social del individuo.

La alfabetización debe ir dirigida principalmente a aquéllos sectores de la población que se han visto desamparados por años, sino siglos de discriminación; tales núcleos corresponden en nuestra realidad a las mujeres, los indígenas y campesinos, los garífunas y los privados de libertad.

CAPÍTULO V

5. ¿Por qué regular y estandarizar el proceso de declaración de territorios libres de analfabetismo en la República de Guatemala?

Desde tiempos inmemoriales los seres humanos hemos reglamentado nuestras relaciones, sean estas: familiares, religiosas, morales, sociales, etc. Conforme hemos evolucionado social y políticamente estas normas se han hecho cada vez más necesarias. Así aparecen a lo largo de la historia diferentes formas de normar.

El derecho es una de ellas. Pretende establecer normas que sean claras y comprensibles y aplicables para todos, de tal forma que, ninguno de nosotros pueda alegar ignorancia, desuso, práctica en contrario o desconocimiento de la norma.

¿Por qué entonces es necesario regular la declaración de un territorio libre de analfabetismo? La respuesta es sencilla. Para que en todos y cada uno de los casos que se presenten en esta materia sean tratados de la misma forma y no darle una especial en cada ocasión que se presente, evitando así, que haya discrepancias en los procedimientos o que existan injerencias que puedan afectar la declaración.

Al lograr una forma de legislación que regule el procedimiento de declaración de un territorio libre de analfabetismo estaremos alcanzando la estandarización.

La forma de regulación puede ser cualquiera que legalmente sea admitida, desde la creación de un decreto legislativo por parte del Congreso de la República de Guatemala, dándole categoría de ley o bien, mediante un acuerdo gubernativo refrendado por el Ministro de Educación, quien es a la vez el presidente ex officio del Comité Nacional de Alfabetización, o mediante un reglamento emitido por el Comité Nacional de Alfabetización.

5.1. Injerencias políticas

Las declaraciones de territorios libres de analfabetismo dieron inicio en el año 2010, durante el gobierno del presidente Álvaro Colóm y continuaron durante el gobierno del presidente Otto Pérez Molina.

En ambos casos se logra observar una clara intención política cuando eventualmente se empezaron a generar declaraciones en aquéllos municipios en los que los Alcaldes Municipales pertenecían al partido de gobierno o tenían alguna afinidad con éste.

Cabe destacar que si bien al momento han sido declarados territorios libres de analfabetismo 20 municipios y un departamento, hay al menos 51 municipios los que deberían ostentar esta calidad, pues de acuerdo con las proyecciones del Comité Nacional de Alfabetización sus índices de analfabetismo están por debajo del 4% señalado como estándar internacional en materia de alfabetización.

Estos municipios son: Siquinalá (0.12%), Pueblo Nuevo (0.43%), San Bartolo Aguas Calientes (0.56%); Tectitán (1.47%), Morazán (1.83%), San Felipe (1.94); Santiago Chimaltenango (2.50%), San Miguel Petapa (2.57%), Santo Tomás La Unión (2.65%), Santa Clara La Laguna (2.67%), Santa Apolonia (2.74%), El Tejar (2.75%), Sanata Cruz Naranjo (2.80%); Santa Lucía Milpas Altas (3.04%), Samayac (3.22%), Santa Cruz Muluá y Cantel (3.27%), San José El Ídolo (3.29%), San Pablo Jocopilas (3.37%), San Lucas Sacatepéquez (3.40%), San Francisco (3.49%), Ixcán y Guastatoya (3.56%), Villa Nueva (3.62%), San Francisco Zapotitlán (3.67%), San Bernardino (3.69%) y San Vicente Pacaya (3.78%).

Por otra parte a nivel de política local se pueden observar estas declaraciones como logros de un gobierno municipal que pretende la reelección para un nuevo período. Esto por supuesto es comprensible, sobre todo en aquellos casos en los que es evidente el apoyo de la Corporación Municipal y del Alcalde Municipal a favor de la educación y de la alfabetización.

5.2. Injerencias sociales

Por injerencias sociales se comprenden todas aquellas que son impulsadas desde la sociedad civil organizada y desde el propio Estado. No es difícil imaginar que tras casi 30 años de vigencia de la Constitución Política de la República de Guatemala y un periodo similar de existencia del Comité Nacional de Alfabetización haya instancias que se pregunten ¿Qué hace el CONALFA? ¿Por qué tras todo este tiempo no hemos visto

resultados acerca de sus acciones?, claro que estas inquietudes merecen una respuesta.

Para ello es necesario retornar a los inicios del CONALFA, cuando haya por 1986 uno de cada dos guatemaltecos eran analfabetos; aproximadamente dos millones y medio de guatemaltecos no había tenido acceso a la educación formal o esta había sido muy escasa.

Las condiciones socioeconómicas de la mayoría de la población eran muy malas, no había posibilidad de tener acceso a tierras o a recursos económicos para mejorar sus condiciones; los niños en edad escolar abandonaban la escuela porque se convertían en mano de obra barata o gratuita, ya que era imperante comer primero y dedicarse a lo demás después; la educación no era una prioridad y cuando esta se daba prefería otorgarse ese privilegio a los hijos varones y no a las mujeres; el machismo muy marcado en la sociedad no permitía que las niñas estudiaran, mucho menos las mujeres adultas y aún menos, si se trataba de mujeres indígenas. Bajo estas condiciones no es extraño que Guatemala, un país en el que las diferencias sociales y económicas eran muy evidentes, el 52% de la población fuera analfabeta.

Pues bien, a 30 años de aquello las condiciones básicamente son las mismas. La discriminación hacia las mujeres, los campesinos, los indígenas no se ha reducido. El Ministerio de Educación no ha logrado tener una cobertura del 100% de la población en edad escolar a los programas educativos formales, la pobreza y la pobreza extrema

siguen obligando a por lo menos un millón y medio de guatemaltecos a no conocer el placer de las letras, a vivir en un valle de “obscuridad iletrada” que los sumerge más y más en una decadente espiral que no permite que logren alzar vuelo.

Pese a eso, el CONALFA ha realizado esfuerzos plausibles, ya que en la actualidad el índice de analfabetismo oscila alrededor del 14.09%, una considerable reducción.

Los municipios que cuentan actualmente con la declaración de territorio libre de analfabetismo, deben cuidar que estos índices se mantengan o en el mejor de los casos disminuyan. Es por tanto, necesario que se lleve a cabo un nuevo censo nacional para comparar los resultados arrojados en los censos particulares de los municipios que lograron la declaración, contra los datos reales, oficiales, que nos daría el censo; puesto que en la actualidad no tenemos la certeza de cuanto ha crecido la población y de cuanto se han modificado los parámetros de la misma.

5.3. Injerencias Internacionales

A nivel internacional se dan presiones de carácter político sobre todo en aquéllos casos en los que Guatemala ha participado en convenciones internacionales de las cuales se han desplegado estas obligaciones, entre otras puedo mencionar: La VI Conferencia Internacional de Educación de Adultos –CONFITEA VI- celebrada en Belém do Pará, Brasil en el año 2009; El Foro Mundial sobre la Educación, celebrado en Dakar, Senegal en el año 2000; La Declaración del Milenio, celebrada en la ciudad de Nueva

York, Estados Unidos, en el marco de la quincuagésimo quinto periodo de sesiones de la Organización de las Naciones Unidas, celebrada el 8 de septiembre del año 2000, de la cual se desprenden los Objetivos del Milenio.

También se incluye: la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Salamanca España, en octubre de 2005, conocida como la Declaración de Salamanca, de la que se desprende la XVI Conferencia Iberoamericana de Educación, celebrada en Montevideo, Uruguay en el año 2006, que a su vez origina el Programa Iberoamericano de Alfabetización –PIA-.

Del Programa Iberoamericano de Alfabetización –PIA- se desprende el compromiso de los países signatarios, entre ellos Guatemala, de erradicar el analfabetismo de la región iberoamericana para el año 2015, compromiso que obviamente no cumplimos. Además cabe destacar que en este documento ya no se utiliza el concepto “Territorio Libre de Analfabetismo” que había sido utilizado en las reuniones predecesoras de Salamanca²⁶ y Montevideo²⁷ y se sustituye por el de Universalización de la Alfabetización²⁸.

²⁶ Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. **XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno**, octubre de 2005.

²⁷ Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, **XVI Conferencia Iberoamericana de Educación**, 2006.

²⁸ Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura **Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas**.

5.4. Inconsistencias en el procedimiento para declarar un territorio libre de analfabetismo

A la fecha se han declarado libres de analfabetismo 20 municipios y un departamento. En cada caso el procedimiento para la declaración ha tenido pequeñas variantes que es necesario erradicar, para alcanzar la estandarización.

5.4.1. Censo o conteo poblacional municipal

Una de esas variantes estriba principalmente en el censo o conteo poblacional municipal para determinar el porcentaje necesario para la declaración de territorios libres de analfabetismo. Actualmente el CONALFA y todas las instituciones públicas estatales, municipales y regionales, así como las entidades privadas basan sus resultados, estrategias y acciones en las proyecciones que cada una puede tomar de conformidad con el XI Censo de Población y VI de habitación realizado en 2002.

Según los expertos, los censos deben realizarse por lo menos cada 10 años, puesto que de lo contrario las políticas públicas y la toma de decisiones no se orientarían oportunamente²⁹. Sin embargo, a la fecha este censo cuenta con 15 años, lo que cada vez hace menos fiables esas proyecciones.

²⁹ <http://www.elperiodico.com.gt/es/20120410/economia/210550/>, **Elperiódico**, (Consultado 16 de septiembre de 2016).

En una entrevista realizada por el matutino nacional el Periódico³⁰ al señor Gustavo Arriola, Consultor Estadístico de los Informes Nacionales del Desarrollo Humano indicó: “las estimaciones que se realizan actualmente tienen un rezago porque se basan en el censo anterior y los datos han perdido precisión.”

Al respecto cabe hacerse algunas preguntas: ¿Qué tan confiables son los resultados de los censos a cargo de las municipalidades? ¿Cuánto de veraz tienen las proyecciones del CONALFA con respecto a los índices de analfabetismo? ¿Qué sucederá cuando se realice el próximo censo nacional y se observen divergencias entre sus resultados y las proyecciones?, solo para mencionar algunos de los cuestionamientos que resultan más lógicos.

Es urgente realizar el nuevo censo nacional, pero también es muy importante que el Instituto Nacional de Estadística –INE- participe en mediciones que conlleven responsabilidad social o declaraciones que repercutirán positiva o negativamente sobre el país a nivel internacional, motivo por el cual, la propuesta presentada en este trabajo, establece que el Instituto Nacional de Estadística debe involucrarse activamente en los procesos estadísticos que conllevarán a la declaración de territorio libre de analfabetismo.

Las municipalidades del país que se involucren en la declaración de territorios libres de analfabetismo o de la universalización de la alfabetización deberían contar con el

³⁰ **Ibid.**

asesoramiento del Instituto Nacional de Estadística previo a realizar los instrumentos de estudio de campo, pero además deberían tener un acompañamiento permanente durante todas las gestiones y al finalizar en el análisis de los resultados para su posterior validación. Los gastos en que se incurran por estas acciones deberían estar subvencionados por la Municipalidad respectiva. Si el Instituto Nacional de Estadística válida los resultados como apropiados, entonces se debería proceder a la declaración.

5.4.2. Coordinación interinstitucional

La alfabetización es un problema nacional, que afecta no únicamente a quienes no saben leer ni escribir, sino que a toda la nación, puesto que el rezago cultural de los habitantes del país redunda en la prórroga de la inclusión de la nación entre los países avanzados; no hay inversión extranjera y es poca la oferta laboral para trabajos que requieren esfuerzos intelectuales.

Por este motivo, la Asamblea Nacional Constituyente, la declara de urgencia nacional en la Constitución Política de la República; por esta razón fue creado el Comité Nacional de Alfabetización, pero no le corresponde únicamente a él la tarea de luchar contra el flagelo del analfabetismo; es más, únicamente le debe corresponder la tarea de coordinar un trabajo interinstitucional del gobierno de Guatemala, de la Universidad de San Carlos, del El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras –CACIF-, de las Cooperativas, del periodismo y de los gobiernos municipales.

Así, el gobierno de Guatemala, debe aportar los recursos económicos para alcanzar los objetivos del CONALFA, pero también debe legislar y crear políticas acordes para eliminar el analfabetismo, que incluyan a todos los grupos étnicos existentes en el país, sin discriminación entre hombres y mujeres, entre lo urbano y lo rural, es decir, una alfabetización integral, incluyente, sin discriminación.

El Ministerio de Educación en particular debería permitir el uso de sus instalaciones locales, es decir, los centros educativos propios de cada localidad, así como reforzar sus esfuerzos por incrementar al 100% la cobertura de la educación primaria con el objeto de no permitir que el analfabetismo siga proliferando; las Direcciones Departamentales deberían girar instrucciones a los Supervisores Educativos y estos a los Directores de Centros Educativos para facilitar el uso de los establecimientos e instar a sus maestros a colaborar con los programas de alfabetización.

La Universidad de San Carlos debe aportar a este trabajo, su trabajo intelectual, sus aportes culturales y su apoyo en la creación y ejecución de las políticas nacionales que coadyuven a la erradicación del analfabetismo.

El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras –CACIF- que aglutina a la mayor parte del sector productivo formal del país debería facilitar parte de los recursos económicos que permitan ejecutar los procesos de alfabetización, pero más importante aún, sería el simple hecho de permitir que sus trabajadores analfabetas o que no hayan concluido la educación primaria se puedan

incorporar a los procesos de alfabetización incluso dentro de las instalaciones de sus centros económicos y en horarios laborales.

Los gobiernos municipales deben destinar recursos económicos e infraestructura para apoyar los programas de alfabetización y post-alfabetización en sus municipios, así como incluirla en sus programas municipales.

5.4.3. Declaraciones municipales

Si bien, declarar un departamento universalizado en materia de alfabetización es considerado un gran logro, debemos tener en cuenta las dificultades que esto conlleva.

En primer lugar, esta declaración tuvo un tinte político bastante marcado, no se estimaron a cabalidad todos los recursos económicos, humanos y materiales necesarios, lo que desembocó en absorber los recursos de las etapas de post-alfabetización a nivel nacional para distribuirlos en los seis departamentos prioritarios para declararlos universalizados.

Por otra parte, esta declaración conllevó un gran desgaste físico y mental por parte de la Coordinación Departamental de Alfabetización de Zacapa, puesto que para alcanzar la meta propuesta en el año 2013 se debieron triplicar los esfuerzos con relación a los dos años anteriores; en el año 2011, en el departamento de Zacapa se promovieron 4075 participantes; en el 2012 la cifra ascendió a 4627 participantes, pero en 2013 la

cifra prácticamente se triplicó al promover a 11152 personas participantes del proceso de alfabetización³¹.

Esfuerzos similares debieron realizarse en los otros cinco departamentos que pretendían declararse departamentos en alcanzar la Universalización de la Alfabetización: Santa Rosa, redujo su índice de analfabetismo 4.76%, del 15.69% al 10.93; Retalhuleu, hizo lo propio al reducir el índice 4.57% del 14.63% al 10.06; Suchitepéquez, logró descender este indicador del 17.66% al 13.06%, en 4.6%; Sacatepéquez, descendió del 11.36% al 9.8%, lo que significa una reducción de 1.56 puntos porcentuales; y, El Progreso disminuyó 1.29%, al ubicarse en 10.90%, con respecto al 12.19%³².

5.5. ¿Qué hacer después de conseguir la declaración?

Haber obtenido la declaración de territorio libre de analfabetismo o el de haber alcanzado la universalización de la alfabetización no determina el fin de las acciones por parte del CONALFA en aquellos territorios que han alcanzado la mención. Por el contrario, los esfuerzos del CONALFA no deben menguar, sino reforzarse. Haber obtenido el reconocimiento público mediante un acto protocolario, implica reconocer que el territorio tiene un porcentaje igual o menor al 4% de su población analfabeta.

³¹ Comité Nacional de Alfabetización, **Informe: Zacapa, primer departamento de Guatemala en alcanzar la Universalización de la Alfabetización**. Página 3, año 2013.

³² Comité Nacional de Alfabetización, **Informe: Transformando vidas a través de la alfabetización**, página 11, año 2013.

En muchos casos, esta población se encuentra dispersa en el territorio, lo que dificulta su atención, pero deben buscarse las estrategias para poder alcanzarlos; tampoco podemos pretender alcanzarlos a todos, puesto que dentro de esta población se pueden considerar casos como el de las personas que por su avanzada edad tendrían grandes dificultades en el aprendizaje, así como otras que, padecen algún defecto físico o mental que imposibiliten su introducción a la cultura letrada; además habrá de considerarse a aquéllos que definitivamente no tienen interés por aprender. Los esfuerzos de las coordinaciones municipales deben dirigirse a alcanzar a aquéllos individuos que si pretendan alfabetizarse.

También, el CONALFA debe estar atento a situaciones geopolíticas como las migraciones internas, por causas sociales, políticas o naturales, que obliguen a grandes grupos de personas a movilizarse a otros lugares.

No debemos olvidar, que actualmente el Ministerio de Educación reconoce que no ha podido ampliar su cobertura al 100% de los niños en edad escolar y que otro gran número de infantes son rechazados de los programas regulares de educación formal por ser mayores a la edad en que se supone debieron haber cursado determinado ciclo de estudio. Estos menores, al quedar al margen del sistema educativo nacional engrosarán dentro de algunos años las filas del analfabetismo. Según las estadísticas presentadas por el Ministerio de Educación, en el año 2014 la inscripción en primaria alcanzó un 98.75%, la tasa de deserción fue de 3.56%. En este caso, es necesario trabajar junto al Ministerio de Educación para reforzar la cobertura y disminuir la tasa de



deserción, así como buscar un tratamiento especial para los niños en sobreedad para que puedan ser atendidos por programas especiales³³.

³³ Muñoz Palalá, Geldy, <http://www.prensalibre.com/guatemala/guatemala/sistema-educativo-seguira-deficiente-en-el-2016>, **Prensa Libre**.

CAPÍTULO VI

6. Regulación del proceso de declaración de territorios libres de analfabetismo en la República de Guatemala

La regulación de un procedimiento pretende establecer parámetros para estandarizarlo, es decir, para que cada vez que se efectúe siga los mismos pasos, evitando así trámites engorrosos, repetitivos o innecesarios, además de obviar aquellos que resulten discrecionales.

Para regular un procedimiento se necesita una normativa. Esta puede adquirir cualquier forma con tal de hacerla obligatoria para aquéllos individuos a los que su aplicación interesa u obliga. Así, entonces, puede ser esta una ley, un reglamento, una reforma a la ley o al reglamento, un acuerdo gubernativo o incluso un normativo institucional.

De estas formas, quizá la mejor sería el acuerdo gubernativo porque puede ser expedita.

6.1. Aspectos mínimos que debe contener la normativa que regule el procedimiento para declarar un territorio libre de analfabetismo

Definición: En este apartado se deben definir los estándares para determinar que debe comprenderse por territorio libre de analfabetismo; en este sentido, se debe definir la

porción de territorio que debe tomarse en cuenta en la declaración; la sugerencia es que esta se realice de forma municipal, dada la importancia que tiene esta división administrativa del país, que no es tan extensa como un departamento, pero tampoco es tan superflua como un caserío o una aldea. El parámetro porcentual, es decir, que la cantidad de personas analfabetas debe ser igual o menor al 4% de la población total del municipio, considerando como tal, a la cantidad de habitantes del mismo, en el momento previo a la declaración, determinada en el trabajo del campo, mediante los instrumentos previstos por el Instituto Nacional de Estadística.

Post-Alfabetización: Definitivamente la fase inicial del proceso de alfabetización es la que determina la reducción del índice de analfabetismo, sin embargo, está sería incompleta si no existiese la post-alfabetización, como la etapa complementaria, en la que el neoalfabeta refuerza y confirma el aprendizaje de las competencias básicas de lecto-escritura y cálculo matemático elemental.

Perfiles de egreso: determinar los perfiles de egreso de las diferentes fases y etapas del proceso de alfabetización, los que deberán ser claros, objetivos y medibles, a fin de garantizar los mejores resultados del proceso de alfabetización.

Políticas de Estado: La alfabetización es una verdadera política de estado, sin embargo, deben garantizarse las formas en las que esta pueda exigir de las personas obligadas el cumplimiento de los diversos compromisos. No es únicamente un problema del Gobierno de Guatemala, sino de todos los sectores que conforman esta nación.

Estrategias de atención: Son las rutas que deben seguirse para implementar planes y programas de alfabetización. Estas deben ajustarse a las necesidades de la población objetivo del servicio que presta el CONALFA, pero además deben ajustarse a los intereses de los participantes. Entre otras características, las estrategias de atención deberían comprender: pertinencia, alfabetización de calidad, alfabetización intercultural y vinculación al trabajo.

Pertinencia: En cuanto a que las estrategias y planes de alfabetización deben responder a los intereses culturales, sociales, políticos y económicos de los participantes, es decir, preocuparse por la interculturalidad, los valores, la participación cívica y política y su inclusión inmediata a la vida económico o bien a perseguir mejores condiciones laborales.

Alfabetización de calidad: por esta se debe comprender a aquella que no solo enseñe los mecanismos de la lecto-escritura y cálculo matemático elemental, sino que vaya más allá, a la comprensión lectora, la capacidad de crear y además a la posibilidad de continuar con sus estudios en las etapas de post-alfabetización y que estas la preparen para continuar con sus estudios en los planes regulares de educación o cualquier opción educativa que le permitan profesionalizarse.

Alfabetización intercultural: esta comprende el respeto de las diferentes culturas existentes en el país y su libre determinación, teniendo en cuenta su idiosincrasia, valores y prácticas y costumbres. La alfabetización en todos los idiomas nacionales y la



posibilidad de aprender tanto en el idioma materno como en español.

Vinculación con el trabajo: La alfabetización debe ir vinculada al trabajo productivo. En este sentido, esta podría ir ligada a programas propios del CONALFA como la creación de huertos, la manufacturación de objetos o la manipulación de alimentos; o bien, introducirlos al aprendizaje de oficios en colaboración con otras entidades que se dediquen a la capacitación, como el Instituto Técnico de Capacitación –INTECAP-.

6.2. Del procedimiento para declarar un territorio libre de analfabetismo o universalizado en materia de alfabetización

Este debería contemplar los siguientes aspectos:

Censo Nacional: Como apunté anteriormente el censo nacional es una necesidad urgente, puesto que, tras su realización el Estado podrá tomar mejores decisiones de atención a las necesidades de la población. De acuerdo a los resultados del censo nacional el CONALFA podrá determinar que municipios tienen mayores posibilidades de ser declarados libres de analfabetismo o universalizados en materia de alfabetización, por lo que propondrá a los Alcaldes Municipales las acciones a seguir para optar a la declaración.

Trabajo de campo: inicia con la concienciación a las autoridades municipales y la posterior presentación del procedimiento para realizar la declaración; se debe trabajar

en conjunto con el Instituto Nacional de Estadística, la Municipalidad de que se trata, la elaboración de los instrumentos que no solo tendrán por objeto la determinación de la declaración, sino, ubicar a los analfabetos residuales y a posibles usuarios de las etapas de post-alfabetización.

Fondos necesarios: Los fondos para la declaración deben provenir de la Municipalidad de que se trate y el CONALFA. El Gobierno Central también debe sufragar parte de los recursos económicos necesarios para la declaración.

Instituto Nacional de Estadística: El Instituto Nacional de Estadística debe participar como un órgano asesor en la elaboración de los instrumentos de medición, pero también debe trabajar activamente durante la toma de datos y la tabulación de los mismos, así como en el análisis de la información vertida en ellos.

Interinstitucionalidad: Pero no solo deben participar el CONALFA, la Municipalidad y el Instituto Nacional de Estadística, sino que deben aportar a este esfuerzo las iglesias, las Organizaciones Gubernamentales y no Gubernamentales apostadas en el municipio que se trate, todo bajo la dirección de las primeras tres, quienes coordinarían los esfuerzos de un equipo multidisciplinario, para la consecución de los fines propuestos.

Informe: El informe debe contener claramente, el nombre del municipio de que se trate, así como la identificación de las autoridades municipales, la información estadística y el análisis de la misma, el nombre de las personas o instituciones que participaron, así

como el valor de los gastos incurridos por las acciones realizadas. Con base en los resultados, se dictaminará por parte del CONALFA la procedencia de la declaración de territorio libre de analfabetismo o universalizado en materia de alfabetización.

Acciones posteriores: Si los resultados no son favorables, el CONALFA así como los demás actores sociales del municipio propiciarán más intensamente la búsqueda de la declaración. Si los resultados fueran positivos y se determina que menos del 4% de la población total del municipio es analfabeta, se deben determinar las estrategias de atención, los lugares en que los participantes se encuentran, así como su interés de participar o no, en los programas de alfabetización. No obstante, el CONALFA, a través de su Coordinación Municipal y Departamental deben estar expectantes y listos a tomar las acciones necesarias para que el índice de analfabetismo no aumente, debido a las situaciones sociales y naturales que puedan afectar dicho indicador.

6.3. Necesidad de regulación de la declaración de territorio libre de analfabetismo o universalización en materia de analfabetismo

Durante el trabajo de campo realizado, consistente en una entrevista que miembros de diferentes unidades del Comité Nacional de Alfabetización respondieron, tales como la Unidad de Seguimiento y Evaluación, la Unidad de Investigación y Planificación, la Unidad de Información Pública, entre otras, hice una pregunta que probablemente sea la espina dorsal de este trabajo de tesis: Si se creara en Guatemala una ley que regule el procedimiento de declaración de territorio libre de analfabetismo ¿Qué aspectos

debería contener?

A la interrogante se presentaron respuestas variadas, que podemos encajar en cuatro rubros importantes: a) Reformas a la ley: 20%; b) creación de una nueva ley: 33%; c) No es necesario crear una nueva ley: 27%; d) No dieron una respuesta concreta a la pregunta: 20%.

Quienes abogaron por realizar reformas a la ley actual tienen el criterio que la Ley de Alfabetización contiene todos los aspectos necesarios para seguir siendo vigente, pero que, debería contener un nuevo capítulo en el que se establezca lo relativo a la universalización de la alfabetización; en este apartado deberían incluirse aspectos relativos a los estándares, alfabetización de calidad, alfabetización para el desarrollo sostenible, la certificación de los aprendizajes y la información estadística.

Para aquellos que opinan que una nueva ley, que establezca lo relativo a la declaración de territorios libres de analfabetismo o universalización de la alfabetización, es necesaria creen que es necesario legislar tomando en cuenta aspectos como: conceptos y definiciones, mencionar los tratados internacionales, alfabetización de calidad, alfabetización con pertinencia cultural, brindar al CONALFA la asignación presupuestaria necesaria para la ejecución de procesos de alfabetización, que dar seguimiento a la etapa inicial por medio de las etapas de post-alfabetización, verificación de los índices de analfabetismo, es decir, cumplir con el porcentaje de alfabetismo del 96%, priorización de las acciones en los territorios a declarar e inserción

a otras ofertas educativas, garantizando así, la educación para toda la vida.

Quienes apuestan porque no es necesaria una legislación específica, manifiestan que la ley de alfabetización tiene como mandato principal alfabetizar, por lo tanto, en ese mandato esté inmersa implícitamente la obligación de reducir los índices de analfabetismo al mínimo posible; además, se considera que la declaración de un territorio libre de analfabetismo o universalizado en materia de alfabetización, es un mero hecho político protocolario, por lo que no es el fin de la alfabetización, en su lugar proponen establecer un procedimiento único (sin darle una forma legal), claro y preciso para alcanzar la declaración.

Un último grupo dio respuestas tan variadas que es difícil encuadrarlas entre las opciones antes mencionadas. Para ellos, la alfabetización es un problema transitorio, que más que una nueva ley, necesita de políticas públicas que permitan ejecutar la legislación actual; una legislación de ordenamiento territorial, pero, no especifican que objeto tendría esta.

Como se apuntó antes, creo que la forma más conveniente para esta regulación es la de un acuerdo gubernativo, del cual, teniendo en cuenta los aspectos señalados previamente, podría quedar de la siguiente manera.

6.4. Proyecto de acuerdo gubernativo que regula la: Estandarización del proceso de declaratoria de territorios libres de analfabetismo en la República de Guatemala.

Estandarización del proceso de declaratoria de territorios libres de analfabetismo en la República de Guatemala.

Acuerdo Gubernativo: xxx

Fecha: xxxxxxxx

El Presidente de la República

CONSIDERANDO:

Que el Estado de Guatemala, como miembro de la Organización de Estados Iberoamericanos y de la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, ha adquirido compromisos internacionales en materia de Educación y Alfabetización tras participar en las reuniones como la Quinta Conferencia Internacional de Educación para Adultos - CONFINTEA V-, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Dakar 2000, la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Salamanca, España, 2005), la XVI



Conferencia Iberoamericana de Educación (Montevideo, Uruguay, 2006) y el Plan Iberoamericano de Alfabetización –PIA-.

CONSIDERANDO:

Qué corresponde al Comité Nacional de Alfabetización determinar las políticas y estrategias de atención en lo relativo a la alfabetización y la educación básica de jóvenes y adultos, debiendo ser esta culturalmente pertinente, de calidad y vinculada al trabajo, además de cubrir los perfiles de egreso propuestos por el CONALFA para cada una de las etapas del proceso de alfabetización.

CONSIDERANDO:

Que es menester establecer un procedimiento estandarizado para declarar territorios libres de analfabetismo en la República de Guatemala, con el fin de regularlo y evitar así discrepancias y acciones repetitivas.

POR TANTO:

En el uso de las facultades que le confiere el Artículo 183, literal e) de la Constitución Política de la República de Guatemala,

ACUERDA:

Artículo 1: Estandarizar el proceso de declaratoria de territorios libres de analfabetismo en la República de Guatemala.

Artículo 2: Se comprende por territorio libre de analfabetismo a aquél, que ha alcanzado un 96% de índice de alfabetismo, de conformidad con la Ley de Alfabetización.

Artículo 3: Para que la alfabetización sea efectiva, es necesario dar continuidad al proceso de aprendizaje mediante las etapas de post-alfabetización previstas en la ley, a fin de evitar que los neoalfabetas reincidan en el analfabetismo por desuso o en el analfabetismo funcional.

Artículo 4: Los programas de alfabetización que pretendan atender a la población analfabeta del país a fin de lograr las declaraciones de territorios libres de analfabetismo deben ser culturalmente pertinentes, de calidad, interculturales y plurilingües, además de estar vinculados al trabajo.

Artículo 5: Como punto de partida para buscar la declaratoria de un territorio libre de analfabetismo se debe tener en cuenta la información que se desprenda del nuevo censo nacional, a fin de garantizar las acciones que garanticen efectivamente la declaración y determinar las políticas y estrategias de atención a seguir.

Artículo 6: Con base en los resultados del censo, el Comité Nacional de Alfabetización propondrá a los Alcaldes Municipales de los municipios que sea pertinente declarar

libres de analfabetismo la declaración; para el efecto, el CONALFA hará conciencia de los beneficios que conlleva que todos los habitantes de un municipio se encuentren alfabetizados y la posibilidad de continuar con la educación básica para jóvenes y adultos.

Artículo 7: Si el Alcalde Municipal muestra interés por la declaración, el Instituto Nacional de Estadística se encargará de la elaboración de la boleta de conteo poblacional que recogerá los datos de la observación de campo y otros datos que el CONALFA considere oportunos.

Artículo 8: Los fondos necesarios para la implementación de la boleta de conteo poblacional provendrán de la Municipalidad que pretenda alcanzar la declaración, el Gobierno Central y el CONALFA.

Artículo 9: El Instituto Nacional de Estadística será el órgano asesor en la elaboración de los instrumentos de medición y además, tomará los datos, tabulará la información y analizará los resultados para tomar las decisiones oportunas según cada caso.

Artículo 10: Todos los entes públicos y privados que tengan funciones dentro del municipio de que se trate, están obligados a participar en la realización de las acciones conjuntas que conlleven a alcanzar la declaración de territorio libre de analfabetismo.

Artículo 11: Con los resultados de la investigación cuantitativa del Instituto Nacional de

Estadística y con el análisis presentado por el mismo, se determinará la procedencia de la declaración de territorio libre de analfabetismo, la cual deberá presentarse en un informe que debe contener claramente el nombre del municipio de que se trate, así como la identificación de las autoridades municipales y otros entes que hayan participado, así como el desglose de los gastos en que se incurrió por las acciones realizadas.

Artículo 12: Si la declaración procede, el CONALFA, en conjunto con las autoridades municipales determinarán el día y hora para la realización del acto protocolario en que se declarará el territorio libre de analfabetismo.

Artículo 13: En la declaratoria deberán participar el Presidente de la República, el Comité Nacional de Alfabetización, por intermedio de miembros del comité, Secretaría Ejecutiva, la Coordinación Departamental de Alfabetización en acompañamiento de la Coordinación Municipal de Alfabetización, el Alcalde Municipal y su Concejo Municipal, representantes de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la población en general.

Artículo 14: Si los resultados no son favorables a la declaración el CONALFA y los demás actores sociales del municipio se enfocarán en alcanzar los índices de alfabetismo necesarios para alcanzar la declaratoria.

Artículo 15: Cuando los resultados sean favorables el CONALFA a través de la



Coordinación Departamental y la Coordinación Municipal de Alfabetización deberán determinar las estrategias para la atención de los analfabetas residuales, así como las acciones para garantizar que el índice de alfabetismo se mantendrá a pesar de los diferentes problemas naturales y sociales que puedan afectar el indicador.

Artículo 16: El presente acuerdo gubernativo entra inmediatamente en vigencia tras su publicación en el Diario Oficial.

COMUNIQUESE:

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

MINISTRO DE EDUCACIÓN.

CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Uno de los problemas sociales que ha acompañado al país a lo largo de su historia es el analfabetismo. Tiene sus raíces en las prácticas discriminativas que pretenden dejar fuera del progreso a las poblaciones más desprotegidas y se ha perpetuado en la idiosincrasia nacional de un pueblo que ha aceptado como normal estas prácticas.

Sin embargo, organismos internacionales han dedicado mayor interés a este y otros problemas que afectan a los países subdesarrollados, echado a andar un andamiaje legal que obliga a participar a los gobiernos en su solución. Los gobiernos de Álvaro Colón y Otto Pérez Molina redoblaron esfuerzos por conseguir el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en estos acuerdos; obviando estandarizar el procedimiento.

Por tal motivo, se propone la creación de una norma que regule el procedimiento para declarar un territorio libre de analfabetismo, ya mediante un acuerdo gubernativo emanado desde el presidente y refrendado por el ministro de educación o bien un decreto legislado en el Congreso de la República, teniendo en cuenta todos los parámetros técnicos y legales, dando certeza jurídica del cumplimiento real y efectivo de los acuerdos internacionales, permitiendo a los habitantes de este país afrontar el presente, mejorar su calidad de vida, enrolarse en los procesos económicos y sociales que permitan el desarrollo sostenible de este gran país.





BIBLIOGRAFÍA

Comité Nacional de Alfabetización. **Informe: Zacapa, primer departamento en alcanzar la Universalización de la Alfabetización**, 2014, Guatemala.

Comité Nacional de Alfabetización. **Comportamiento del analfabetismo, período 2000-2015.**, 2016, Centro de Cómputo, Guatemala.

Comité Nacional de Alfabetización. **Informe: Transformando vidas a través de la alfabetización**, 2013, Guatemala.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. 2000. Argentina. Editorial Heliasta.

<http://conalfa.edu.gt/departamentos.html> (Consultado 15 de febrero de 2016).

<http://www.conalfa.edu.gt/salacomite/main.swf> (Consultado 8 de enero de 2016).

<http://dle.rae.es/?id=ZcqJYVW> (Consultado 18 de marzo de 2016).

<http://dle.rae.es/?id=NFUJxYv> (Consultado 18 de marzo de 2016).

<http://dle.rae.es/?id=2Vc97Mk> (Consultado 18 de marzo de 2016).

<http://www.oei.es/xvcumbredec.html> (Consultado 25 de marzo de 2016).

<http://www.oei.es/xvicie.html> (Consultado 10 de abril de 2016).

<http://www.conalfa.edu.gt/estadis.html> (Consultado 28 de septiembre de 2016).

<http://www.conalfa.edu.gt/estadis.html> (Consultado 28 de septiembre de 2016).

<http://www.oei.es/xvcumbredec.html> (Consultado 8 de octubre de 2016).

<http://www.oei.es/xvicie.htm> (Consultado 8 de octubre de 2016).

<http://www.elperiodico.com.gt/es/20120410/economia/210550/> (Consultado 16 de septiembre de 2016).

MUÑOZ PALALÁ, Geldy. <http://www.prensalibre.com/guatemala/guatemala/sistema-educativo-seguira-deficiente-en-el-2016> (Consultado 11 de enero de 2016).

NAJARRO ARRIOLA, Armando. **Breve historia de la alfabetización en Guatemala y las respectivas políticas lingüísticas que la animaron**, 1999, Guatemala, Universidad Rafael Landívar.



www.conalfa.edu.gt (Consultado 10 de febrero de 2016).

www.conalfa.edu.gt/queescona2.html (Consultado 10 de febrero de 2016).

Legislación:

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

Declaración Universal de Derechos Humanos. Organización de las Naciones Unidas, 1948.

Ley del Organismo Judicial. Decreto: 2-89. Congreso de la República de Guatemala, 1990.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.

Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales. Ginebra, Suiza, 1989 (1994).

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

Declaración de Hamburgo, Quinta Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos CONFINTEA V- Alemania, 1997.

Foro Mundial sobre Educación (Educación para Todos), Dakar, Senegal, 2000.

Sexta Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos, CONFINTEA VI, Brasil, 2009.

XV Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Salamanca, España, 2005.

XVI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación. Montevideo, Uruguay, 2006.

Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas, 2007-2015.

Las metas educativas del año 2021. Madrid, España, 2015.

Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria (Acuerdos de Paz). 6 de mayo de 1996.

Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. (Acuerdos de Paz). 31 de marzo de 1995.



Ley de Alfabetización, Decreto 43-86 y sus Reformas contenidas en el Decreto 54-99. Congreso de la República. 1986. **Ley de Educación Nacional, Decreto Legislativo 12-91.** Congreso de la República, 1991.

Decreto legislativo número 165. Presidente de la República, de fecha 13 de octubre de 1876.

Reglamento de la Ley de Alfabetización, Acuerdo Gubernativo 137-91. Presidente de la República, 1991.

Acuerdo Gubernativo 225-96, Homologación de la etapa inicial de alfabetización y las etapas de post-alfabetización, a los grados del nivel de educación primaria reconocidos por el Ministerio de Educación. Presidente de la República, 1996.