

Adela Esmeralda González Poza Ábrego

**CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ
POR PARTE DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN
DE GUATEMALA SEGÚN LOS NIVELES
EDUCATIVOS QUE ATIENDE**

Asesora: Licenciada Marta Judith Palma



Universidad de San Carlos de Guatemala
FACULTAD DE HUMANIDADES
Departamento de Pedagogía

Guatemala, septiembre de 2005

Este estudio fue presentado por la autora como trabajo de tesis, requisito previo a su graduación de Licenciada en Pedagogía y Ciencias de la Educación.

Guatemala, septiembre de 2005

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	5
1. Marco conceptual	5
1.1 Antecedentes del problema	5
1.2 Importancia de la investigación	8
1.3 Planteamiento del problema	9
1.4 Alcances y límites	10
CAPÍTULO II	10
2. Marco teórico	11
2.1 Valor económico de la educación	11
2.2 Función del Estado respecto a la educación	14
2.2.1 La Revolución de Octubre de 1944 y su propuesta de desarrollo	17
2.2.2 Redefinición del papel del Estado en el pasado reciente	19
2.3 Significados múltiples de los Acuerdos de Paz	22
CAPÍTULO III	26
3. Marco metodológico	26
3.1 Objetivos	26
3.1.1 General	26
3.1.2 Específicos	26
3.2 Variable única	27
3.3 Definición conceptual de la variable	27
3.4 Operacionalización de la variable	28
3.5 Sujetos a investigar	28
3.6 Instrumentos	29
3.7 Población-universo	29

3.8 Análisis estadístico	30
CAPÍTULO IV	31
4. Acuerdos de Paz y cumplimientos de los compromisos en materia educativa	31
4.1 Los temas específicos en materia educativa	31
4.2 Las metas	36
4.2.1 Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas	37
4.2.2 Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria	43
4.2.3 Firma de la paz y cronograma de cumplimiento	48
4.3 El logro de metas y objetivos	54
4.3.1 Los mandatos constitucionales	57
4.3.2 Los avances	68
4.3.3 El quinquenio 1995-1999	71
4.3.3.1 El nivel preprimario	76
4.3.3.2 El nivel primario	77
4.3.3.3 El nivel medio básico	79
4.3.3.4 El nivel medio diversificado	82
4.3.4 Análisis de resultados del trabajo de campo	85
CAPÍTULO V	103
5.1 Conclusiones	103
5.2 Recomendaciones	106
ANEXOS	109
BIBLIOGRAFÍA	113

INTRODUCCIÓN

Muchas veces se ha dicho que la Educación es un fenómeno, un proceso, de índole social. Esta afirmación, con todo lo conocida que pueda ser, no ha perdido vigencia, ni la perderá, al punto que acompañará a la humanidad hasta el fin de la especie.

Una tradición acendrada en nuestro medio, ha consistido en dirigir la mirada, más de lo aconsejable, hacia la teoría educativa extranjera. La cual, ineludiblemente, responde a otras realidades y contextos históricos diferentes al nuestro. Esta actitud, las más de las veces responde a una tradición cultural que siempre ha sido permeable a la adopción de lo extranjero, y la fácil toma de modelos externos, lo cual no es exclusivo del campo educativo.

Los aportes teóricos, en los diferentes quehaceres del saber humano, son importantes y valiosos, ello es indiscutible. Sin embargo, en materia educativa, es ineludible matizar cualquier teorización frente a los hechos y la realidad inmediata dentro de la cual se espera la educación funcione y constituya un medio para dar respuesta a necesidades concretas, mediatas e inmediatas.

Cuando el presente tema fue definido, en 2003, los Acuerdos de Paz habían caído en un cierto olvido y pérdida de vigencia dentro de la discusión nacional. Sin embargo, con el proceso político electoral, que redundaría en la elección de nuevas autoridades a nivel nacional y local, fue reactivándose paulatinamente toda la temática en ellos contenida. En 2004, es innegable la reactivación plena de los Acuerdos de Paz, como punto central de la vida social, económica, política y educativa del país.

La decisión de adoptar el tema de la Educación y sus vínculos directos con los Acuerdos de Paz, tuvo como móvil principal investigar un tema –debe reconocerse– poco conocido en el medio nacional e inclusive académico. A pesar de la constante invocación que se hace sobre los Acuerdos de Paz, sus objetivos, sus metas, sus planteamientos filosóficos y políticos, es un hecho que las campañas institucionales y los esfuerzos de diferentes instancias no han tenido el resultado propuesto. Aún priva un desconocimiento craso sobre los temas fundamentales de los Acuerdos de Paz.

Por aparte, es un hecho que los Acuerdos de Paz, por primera vez, representan el esfuerzo histórico por lograr consensos a nivel social sobre qué se debe hacer, cómo y en cuánto tiempo, no sólo por parte de las autoridades sectoriales, sino también a nivel de la sociedad toda, a través de la participación y el consenso. Estas preguntas básicas, que implican la racionalización en el uso de los recursos sociales para solventar las necesidades, reiteradamente han demostrado ser los puntos principales de la problemática que supone la vida nacional guatemalteca.

A lo largo de más de siete años de “*vigencia*” de los Acuerdos de Paz, las reacciones en los diferentes actores de la vida social guatemalteca, han sido diferentes. Ha habido quienes han participado activamente por la consolidación de las metas, pero también han existido serias e interesadas oposiciones a la validez de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, debe tenerse presente que el principal propósito de los Acuerdos es el logro de una transformación social en Guatemala, que implique mayor participación, justicia y equidad, en los diferentes componentes que se han propuesto.

En el trabajo que se presenta a continuación, se ha hecho un esfuerzo por presentar cuáles son los antecedentes históricos, políticos y económicos, de la realidad nacional, dentro de los cuales fueron suscritos los Acuerdos. Desde el punto de vista educativo, se realiza una reseña sobre las principales tendencias,

especialmente con respecto al hito que significó la década revolucionaria de 1944-1954, como el proceso más sostenido y coherente en la vida nacional, por el logro de la democratización y universalización de la educación para todos los sectores sociales.

Posteriormente, se analizan algunos aspectos teóricos sobre el valor económico de la educación, la función del Estado en materia educativa, las tendencias redefinitorias que han permeado y debilitado al Estado moderno frente a un fenómeno transformador como lo es el de la globalización, que no ha dejado de impactar en la vida nacional. Otra perspectiva de análisis, se refiere a la comprensión de los múltiples significados que tienen los Acuerdos de Paz, debido a la amplia temática que fue abordada en ellos, para la transformación de la realidad guatemalteca.

En el tercer capítulo, se abordan específicamente los temas que atañen al campo educativo, para posteriormente definir las metas contenidas en los Acuerdos, sus plazos, y la diferente índole de las mismas, ya que se refieren tanto a aspectos cuantitativos (inversión pública, cobertura, etc.), pero también al aspecto cualitativo, que en la actualidad cobra auge debido a que no basta con invertir más en educación.

En este trabajo se ha pretendido analizar la situación, y los avances, en lo que respecta a los diferentes niveles educativos, tanto desde el nivel preprimario como hasta el terciario (educación universitaria).

El período de análisis, de acuerdo con la información estadística disponible, ha sido posible ampliarlo, lo cual se consideró importante para comprender los avances alcanzados. Así, se presenta información a partir de 1995 a 2003. En cuanto al presente año, 2004, la información se encuentra menos sistematizada, ya que las principales fuentes han sido las periodísticas, de acuerdo con la discusión

actual que comprende lo que está sucediendo y lo que se espera hacer en el futuro próximo.

Se consideró necesario vincular la temática de los Acuerdos de Paz, con la referencia máxima en materia legal para la conducción gubernamental del país, es decir, con la Constitución Política. Es un fenómeno interesante de resaltar, el que los Acuerdos de Paz adolecen de la debilidad de no ser vinculantes, desde el punto de vista legal, lo cual ha llevado al actual régimen a plantear su “legalización”, entendida como la incorporación a cuerpos legales, para darles toda la fuerza y obligatoriedad de cumplimiento. Sin embargo, en relación con la Constitución Política, los Acuerdos de Paz han significado, en la vida nacional, la de ser un proyecto de nación con más fuerza moral e interés por hacer realidad los objetivos propuestos en ellos.

La Constitución Política, como cuerpo legal, se encuentra más lejana, más distante y es una referencia muy vaga para el guatemalteco medio, especialmente en un país en donde el desconocimiento de la legalidad y el estado de derecho se evidencia día a día. Los Acuerdos de Paz, por el contrario, y debido a la forma como se gestaron, con más orquestación y difusión a los sectores, así como participación, responden más directamente a las aspiraciones sociales.

Este trabajo, se espera que cumpla con las expectativas planteadas originalmente. Especialmente en coadyuvar a comprender que la educación en Guatemala, su transformación y respuesta al momento histórico que se vive, no puede darse sino a condición de una participación multisectorial, que aúne los esfuerzos de todos los guatemaltecos.

CAPÍTULO I

1. Marco conceptual

1.1 Antecedentes del problema

Guatemala, durante un lapso mayor a los treinta años, vivió un clima de confrontación armada que redundó no solo en perjuicio de los combatientes directos, sino también para toda la sociedad.

La argumentación fundamental justificadora del conflicto armado, consistió en el cuestionamiento por la injusticia en la realidad social, económica, política, étnica y cultural del país. Las aspiraciones básicas fueron la búsqueda de un cambio de fondo en el país, que permitiera la redefinición de las estructuras de poder, organización y participación tradicionales en Guatemala.

Como parte de los antecedentes del problema, es evidente que en Guatemala ha habido una tradicional exclusión para la mayoría de la población, tanto para la indígena pero también para la población de escasos recursos. Una de las manifestaciones más palpables de dicha exclusión, se encuentra precisamente en el campo educativo.

Algunos indicadores estadísticos evidencian la problemática educativa nacional, a través de fenómenos tales como el analfabetismo, la baja cobertura en

educación, los índices de repitencia, la escasa disponibilidad presupuestaria por parte del gobierno para la atención de las necesidades educativas, etc.¹

Los Acuerdos de Paz, en el pasado inmediato del país, constituyen una referencia obligada para entender cuál es y debiera ser el rumbo del país, en términos de las políticas gubernamentales, debido a que son el resultado de una larga negociación entre el poder gubernamental y la insurgencia nacional, como exponentes directos del conflicto que se ha vivido en la sociedad guatemalteca, pero también como el resumen de las aspiraciones de una sociedad victimizada por la violencia.²

Con posterioridad a la firma de la paz, los Acuerdos alcanzados se convierten en premisa obligada para todas las plataformas políticas que aspiren llegar al poder, debido a que se cuenta con compromisos y una programación específica, consistente en metas, que deben ser alcanzadas. Parte de estas metas, si bien como un componente más dentro de la problemática, se refiere a aspectos educativos, a disponibilidad y uso de recursos para el apoyo al sector educación, así como la instrumentalización de la educación como un medio para la democratización del país.

Después de seis años transcurridos desde la firma de la paz en Guatemala, es necesario evaluar cuál ha sido el cumplimiento de los Acuerdos, qué logros se han obtenido y qué cambios se han operado dentro de la realidad democrática del país. De cualquier manera, es necesario tener presente que la educación no constituye un fin en sí mismo, mucho menos las metas planteadas en los Acuerdos; por el contrario, la educación, así como todo el sistema que le corresponde, representa una condición, un medio, un recurso, para el logro de los fines de

¹ Ver Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, *Guatemala: una agenda para el desarrollo humano. Informe de desarrollo humano, 2003*, pág. 15 y ss.

² La denominación "Acuerdos de Paz" comprende un conjunto amplio de documentos, especialmente de índole política, que como proceso de avance en las negociaciones comienzan a suscribirse a mediados de los años ochenta y culminan con la firma de la Paz en diciembre de 1996. En el Anexo se resume, cronológicamente, al conjunto de los documentos que comprende.

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

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

Los Acuerdos de Paz comprenden una amplia gama de la problemática nacional y, dentro de ella, un componente básico y fundamental, se refiere específicamente al aspecto educativo del país.

Desde la firma de la paz han transcurrido seis años. De acuerdo a la calendarización original de los Acuerdos de Paz, los objetivos básicos en materia educativa debieron haberse alcanzado en el año 2000. Sin embargo, la compleja realidad nacional, referida a circunstancias de índole política, social y presupuestaria, entre otras, ha condicionado que el cumplimiento de las metas originales se prolongue en el tiempo.

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

y, de ser así, si es el momento para que la sociedad guatemalteca redefina sus objetivos en este sector clave para el desarrollo humano.

Adicionalmente, la coyuntura política actual, que habrá de redundar en breve en el establecimiento de un nuevo gobierno, da vigencia a la evaluación en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz en materia educativa, para que exista continuidad y seguimiento en la gestión ministerial, dando con ello coherencia al sistema educativo en el tiempo, y posibilitando que se incremente y mejore en la calidad del gasto público dentro del sector.

Hasta donde hemos podido comprobar, los estudios globales que sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz en materia educativa se han realizado, son pocos, quizá porque no se ha priorizado lo suficiente en cuanto al tema y por la escasa importancia que se le ha asignado al mismo para el desarrollo nacional. A nivel de tesis, no se encontró ninguna que tuviera ese enfoque general e integrador. La vigencia social y humana, entre otras, del tema educativo, a no dudar, es permanente. Por tal motivo esta investigación se orienta a atender tal necesidad, de ineludible importancia para la sociedad y el momento histórico nacional.

1.2 Importancia de la investigación

Los Acuerdos de Paz cobran relevancia en el contexto nacional, debido a que constituyen una serie de compromisos concretos, en términos cuantitativos y cualitativos, para el gobierno y la sociedad guatemalteca. Todo ello, conjugado, permitirá que en el largo plazo se opere una transformación que favorezca a la población guatemalteca. El haber establecido un calendario de metas y objetivos, muchos de los cuales tienen que ver con la asignación de presupuesto por parte del gobierno para los diferentes sectores, ha permitido que los avances se tornen medibles y que pueda darse seguimiento en el tiempo a los logros efectivos.

De este modo, la importancia de los Acuerdos de Paz se ha visto acrecentada en materia educativa, y constituyen una referencia básica social, debido a que significan un planteamiento concreto de lo que debe ser la gestión en esta materia y las responsabilidades en cuanto a inversión y destino que debe darse al gasto gubernamental.

Originalmente, los Acuerdos de Paz plantearon metas específicas y mínimas que debían ser cumplidas, de manera progresiva, en el lapso comprendido entre 1997 y el año 2000. Sin embargo, algunas de las metas, finalmente, no pudieron ser alcanzadas. Es por ello que esta investigación se propone evaluar los avances y cumplimiento de los Acuerdos de Paz en materia educativa, atendiendo a la estratificación por niveles educativos, durante el lapso comprendido entre 1997 y el año 2002, con lo cual será factible tener una clara comprensión y conocimiento de lo que se ha hecho y de lo que aún pueda encontrarse pendiente de cumplimiento. De este modo, será factible definir si es necesario plantear nuevas metas y políticas en materia educativa, ya una vez cumplidos los objetivos de los Acuerdos de Paz, o bien, si éstos continúan vigentes y pendientes de implementación.

1.3 Planteamiento del Problema

¿Cuáles han sido los logros y obstáculos fundamentales del Ministerio de Educación, en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, en los diferentes niveles educativos del país, durante el lapso 1997 a 2002?

1.4 Alcances y límites

La evaluación orientada a determinar el cumplimiento de las metas previstas en los Acuerdos de Paz, por la naturaleza e implicación de sus alcances (que son nacionales), debe ser global, es decir, necesariamente tiene que tomar en cuenta a todo el país y lo que se ha hecho dentro del sector educación. Esto debido fundamentalmente a la forma como fueron definidas las metas de inversión en los acuerdos.

El análisis que nos proponemos realizar se refiere tanto a la determinación de si el gasto global ha cumplido con las metas previstas, lo cual representa el aspecto cuantitativo del objetivo (meta), como a la desagregación de ese gasto, atendiendo a los diferentes niveles del sector. De este modo, será posible comprender si el esfuerzo gubernamental ha cumplido con la atención de las diferentes necesidades en educación, si se ha evitado la concentración del gasto en uno o varios niveles, o si se ha priorizado algún nivel a costa de la desatención de los demás. Adicionalmente, mediante este análisis será factible apreciar el cumplimiento de otros aspectos cualitativos definidos en los Acuerdos, tales como la ampliación de la cobertura en educación bilingüe y atención a las necesidades de género, entre otros.

El período de análisis establecido, es de seis años, 1997 a 2002, debido a que son los años inmediatos posteriores a la suscripción de la Paz Firme y Duradera entre el Gobierno y la Insurgencia Guatemalteca.

CAPÍTULO II

2. *Marco teórico*

2.1 Valor económico de la educación

De una manera vaga y empírica, siempre se ha tenido en mente la idea que la educación entraña un valor económico desde diferentes perspectivas. Por una parte, debe tomarse en cuenta que el fenómeno social de la educación implica que la sociedad destine cierta porción de sus recursos disponibles para crear las condiciones materiales que posibiliten el proceso educativo formal.¹ Con base en ello, la educación debe contar con un presupuesto, independientemente de quién sea el agente económico que esté en condiciones de proveerlo.

Otro enfoque que cabe considerar dentro de este aspecto, el del valor económico, se refiere también a que la familia y el educando, por su parte, asumen un costo y deben realizar, parcial o totalmente, un gasto para que pueda darse el hecho educativo sistemático. La familia debe destinar cierta porción de sus ingresos a efecto de aportar las condiciones materiales y el tiempo necesario para que el hijo participe dentro del proceso educativo. Respecto al educando, el costo personal se acrecienta, de manera directa, en función de su edad, pues a más años de estudio

¹ Mediante la expresión “proceso educativo formal” o “educación formal”, debe entenderse acá el que se realiza en los establecimientos educativos especializados, los que comprenden los diferentes niveles reconocidos: preprimario, primario, “básico” o nivel medio, y superior (universitario).

y de edad, más alto resulta el sacrificio personal por los ingresos en dinero que deja de percibir.²

Para el caso guatemalteco, es un fenómeno reconocido que una de las principales causas de la deserción escolar, entre otras, radica en el hecho que los niños se retiran de la escuela debido a la necesidad de apoyar a sus padres en actividades de tipo económico, como ocurre por ejemplo en el sector agrícola. La estacionalidad en la agricultura, referida a las épocas de cosecha, incide de manera directa e indirecta en la oportunidad de recibir educación y poder culminar el ciclo o, inclusive, el nivel primario. Asimismo, también la falta de continuidad en la formación educativa personal, tanto a nivel secundario como superior, obedece, entre otros factores, a que el educando se ve imposibilitado de continuar estudiando por la necesidad de trabajar y a las pocas oportunidades que la empresa tradicional le ofrece de continuar desarrollándose.³

Desde el punto de vista económico, las primeras investigaciones para cuantificar el valor económico de la educación comenzaron, de manera sistemática, a realizarse durante la década de los años cincuenta y sesenta en diferentes países. El clima favorable propiciado por agencias especializadas de tipo internacional, como el Fondo de Naciones Unidas para la Educación (UNESCO), el

² En tal sentido, vale la pena tener en mente el denominado “**costo de oportunidad**” que se maneja en la ciencia económica. Según Paul Samuelson, el costo de oportunidad es el “valor del siguiente mejor uso (u oportunidad) de un bien económico, o sea, valor de la alternativa sacrificada”. En el presente caso, el costo de oportunidad debe ser visto en función del aprovechamiento del recurso tiempo del estudiante, quien en la medida que dedica más tiempo a su formación estudiantil, como actividad única, sacrifica el tiempo laboral que podría aprovechar para obtener ingresos. Ver Paul Samuelson y William Nordhaus, *Economía* (México: Mc Graw Hill, 13 edición, 1990), pág. 1129.

³ En este sentido, resulta interesante cómo en la práctica de la contratación laboral en Guatemala, es normal que muchas empresas privadas proclamen, desde los anuncios mismos de oferta de empleo, como condición para aspirar al puesto, que el candidato no posea compromisos de estudio. Esto, obviamente, evidencia no solo la falta de apoyo por parte de las empresas al desarrollo de su recurso humano, al no contribuir con el costo que implica este esfuerzo, y que se proyecta a la empresa como un beneficio en la disponibilidad de un personal más capacitado, sino también demuestra que el trabajador-estudiante asume la totalidad del costo y, por si fuera poco, el sistema de empleo le desestimula continuar formándose, lo que a su vez incide en el desempeño de la empresa y en sus posibilidades de crecimiento. Ver José Antonio Gracias González, *Apuntes de Ingeniería Económica II*, (Guatemala: Editorial Fénix, 3ª edición, 2003), capítulos I, II y III.

Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y otras instancias privadas, así como gubernamentales, sentaron las bases necesarias para dar los primeros pasos dentro de este campo económico y educativo de trascendental importancia.

Como resultado de todo ello, se operó un cambio en el tradicional enfoque y concepto sobre el término inversión, que según la clásica tradición económica se refería a los aspectos físicos (materiales) de la empresa y de la sociedad. De este modo, se hizo evidente que “muchas personas están invirtiendo grandes sumas en sí mismas como agentes humanos, que estas inversiones en el hombre tienen una influencia importante sobre el desarrollo económico y que la inversión fundamental en capital humano es la educación”⁴.

Estos primeros estudios, vinieron a dar la base conceptual para un nuevo enfoque en la atención de las necesidades educativas, no solo como un problema personal y social, sino también para lo que más tarde habría de comprenderse como una de las condiciones y requisitos para el desarrollo de los países. Es más, en la década de los años setenta, al iniciarse la discusión sobre los aspectos atinentes al desarrollo sostenible, la problemática referida a educación, así como a las notables diferencias entre los Países del Norte (los países ricos o industrializados) y los Países del Sur (países pobres o en vías de desarrollo), se enfatiza en la idea que uno de los aspectos diferenciadores básicos entre ambas realidades estriba, precisamente, en la falta o insuficiencia de los servicios educativos, frente a una demanda creciente en los países pobres. Esto se ve más agravado por la explosión demográfica que caracteriza a los países en vías de desarrollo, es decir, a los países del sur, por sus elevadas tasas de natalidad.

Desde otra perspectiva, el enfoque microeconómico de la empresa ha cambiado durante los últimos cincuenta años, de manera tal que ha cobrado énfasis la formación del recurso humano como condición para el aumento de la competitividad de la empresa individual. En un plano más general, es posible

⁴ Theodore W. Schultz, *Valor económico de la educación*, [México: traducción al español por la Dra. Sonia Tancredo, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana (UTEHA), 1968], pág. xi.

apreciar que los países con mayores y mejores niveles educativos, como característica de su población, ven incrementadas de manera directa sus ventajas competitivas económicas a nivel internacional con relación a aquellos que todavía enfrentan desafíos básicos como el analfabetismo, o con una escasa dotación de recursos técnicos, profesionales y científicos.

Es ineludible mencionar que el reciente y notable fenómeno de la globalización, que tiene dentro de sus más significadas características el desarrollo de aspectos económicos, financieros y tecnológicos, también pasa, necesariamente, por la consideración de aspectos educativos y culturales en cuanto al desarrollo del recurso humano de un país, como condición para la búsqueda de la inserción exitosa de un país en el nuevo orden económico internacional, que todavía no acaba de definirse y que tan desventajoso resulta para los países en vías de desarrollo, especialmente por las carencias acumuladas por tanto tiempo.

2.2 Función del Estado respecto a la Educación

Las grandes reformas políticas que la era moderna trajo consigo, como condición necesaria para el establecimiento de un nuevo orden social, económico y político, redundaron en la innovación de la organización estatal: el Estado nación, la forma política propia del capitalismo. La doctrina liberal, en lo político, que se resume en los valores de la Revolución Francesa y en la división de poderes y la conformación de la república, crearon las bases de la organización social –nueva y dinámica- para la consolidación del sistema capitalista.

Como producto de esas reformas ideológicas, que se reflejaron de manera real en el poder y forma de organización social, nace también un nuevo Estado que

legítima un mayor intervencionismo gubernamental en la orientación y conducción de la sociedad.

En el caso de Guatemala, así como ocurrió en su momento en los países europeos, el Estado extiende su accionar a ramas fundamentales de la convivencia. A ellas no escapa la educación que, oportunamente, se torna una responsabilidad pública y en un servicio ineludible que debe prestar el Estado a los ciudadanos y a la población en etapa de formación.

Este proceso se caracteriza porque la educación deja de ser una responsabilidad de la iglesia, como había ocurrido durante la época colonial, para tornarse una responsabilidad propia del gobierno. El concepto de educación laica y gratuita, es decir, de ofrecer una educación libre del pensamiento y doctrina religiosos, así como de una ampliación de la cobertura, al convertirla en gratuita, comienza en Guatemala con la Reforma Liberal de Justo Rufino Barrios y García Granados, en 1871.

Dentro de los méritos que en materia educativa pueden reconocerse a este movimiento político nacional, se encuentra haber profundizado en la separación de la iglesia y el Estado para la dirección, impartición y desarrollo del proceso educativo, que originalmente tratara de realizar el Dr. Mariano Gálvez más de cuatro décadas atrás. El nuevo sistema económico en formación, a tono con los requerimientos del capitalismo central en Europa y en Estados Unidos, demandaba de una población con un mínimo de acceso a la educación formal, la superación paulatina del analfabetismo y la supresión definitiva de la tutela que la iglesia católica había ejercido en la impartición de educación, como una acción pía y limitada a ciertos estratos de la población: a las muy acomodadas o a las muy pobres.

Sin embargo, el Liberalismo iniciado en 1871, con todo y su reformismo que le caracterizó en sus inicios, hubo de encontrarse con ciertas limitantes

fundamentales, valga decir estructurales, inherentes al modelo de desarrollo agroexportador y al tipo de producto que impulsaba como preponderante, dentro de ese nuevo esquema productivo que impone al país, o sea, el cultivo del café. El café, como habría de comprobarse por más de un siglo, se caracteriza por ser un cultivo extensivo en utilización del recurso suelo, pero también por un uso intensivo del factor trabajo en forma estacional, o sea, que cuando es época de cosecha requiere de muchos brazos para atender las necesidades productivas, pero no de una manera permanente. Adicionalmente, las posibilidades de innovación tecnológica son pocas, y continúa demandando fuerza de trabajo humana para su realización de manera intensiva.

Por estas características productivas, el dinamismo reformista liberal pierde su impulso original, y termina siendo la plataforma para el establecimiento de las más largas y recalcitrantes dictaduras que se hayan vivido en Guatemala y en Centro América. Con la introducción del cultivo del café como el principal producto para la sustentación económica del país, se reafirma el rol e importancia de las masas campesinas indígenas que, necesariamente, deben continuar bajo un régimen de organización semicolonial, con la paradoja que ya se ha logrado la independencia política española. Ahora, era momento de servir al criollo, al heredero directo de la colonia, que para evitar una verdadera revolución social, económica y política había optado por la independencia de España, antes que se gestara un cambio fundamental dentro de la estructura social y económica del país.

Es también notable que para el resto de países centroamericanos el destino haya sido prácticamente el mismo. Simultáneamente, las microparcels centroamericanas siguieron el destino de la producción del café, y vieron cómo nacían las dictaduras liberales que por tres generaciones gobernaron al istmo.

Un elemento adicional dentro de esta realidad, y que debe ser tomado en cuenta para la comprensión de nuestra realidad, lo constituye el hecho que el café, al estimular la formación y consolidación del latifundio, impulsa también a su

antítesis, es decir, al minifundio. El café, como se dijo antes, requiere estacionalmente de trabajadores en forma intensiva. Mientras tanto, es decir, en tanto la gran propiedad agroexportadora no requiere de estos trabajadores, deben sostenerse y sobrevivir de algún modo. La solución que se generó dentro del sistema económico fue el minifundio. El minifundio se caracteriza, precisamente, por ser una micropropiedad, que con el tiempo tiende a dividirse aún más, y que aporta poco para la manutención del campesino y de su familia, llegando a ser una producción de subsistencia y de autoconsumo, que no puede crecer ni aumentar por lo reducido del terreno. Ello, obviamente, obliga al campesino a tener que trabajar fuera de su propiedad agrícola, y emplearse para la obtención de recursos adicionales y complementarios a lo que obtiene mediante la cosecha de su propia parcela. Por si fuera poco, el campesino se ve en la necesidad de movilizarse con toda su familia, la que finalmente también termina participando en las labores agrícolas de la gran propiedad que se dedica a la producción del café.

2.2.1 La Revolución de Octubre de 1944 y su propuesta de desarrollo

Un hito diferente en la historia nacional, lo constituyó el fenómeno revolucionario de 1944 en Guatemala. Con este acontecimiento, la educación nacional tiene un impulso único en la vida del país.

Gracias al concepto moderno e innovador que planteó la Revolución, ocurre en Guatemala una verdadera democratización de la educación. Como nunca se da un decidido y abierto apoyo a la inversión en educación, se reforma la currícula, se profesionaliza y dignifica al magisterio nacional, y se crea la facultad de humanidades. Además se otorga la autonomía a la Universidad de San Carlos, reconocida mediante un estatuto legal específico y se le reconoce el importante papel que debe jugar dentro del desarrollo del país.

Sobre este punto, es importante hacer referencia a la obra clásica de Carlos González Orellana, reconocido pedagogo guatemalteco de la época revolucionaria, *Historia de la Educación en Guatemala*, quien sobre el particular expone:

Desde los primeros momentos del proceso revolucionario de octubre, se reconoció que la ignorancia era una de las causas primordiales que había impedido el funcionamiento de la democracia, y a partir de entonces la atención capital se ubicó en la creación de escuelas por todos los ámbitos de la nación. En 10 años se aumentó el número de escuelas en un 88.97%. En las escuelas primarias urbanas aumentó el número de maestros que prestaban sus servicios en un 51.88%. El número de escuelas normales y de bachillerato aumentó, en la década que nos ocupa, en un 69.23%; y las escuelas técnico-vocacionales (institutos industriales, escuelas de artes femeniles, escuelas de comercio, conservatorios, etc.), aumentaron en un 80%.

Los datos que anteceden no necesitan comentario, pues ponen claramente de manifiesto el auge que cobró la educación durante la década revolucionaria. Completando esta información agregamos que el presupuesto del ramo aumentó de Q.1,330,000.00 a que llegaba en 1944, a Q.10,735,572.50, que alcanzó en 1954, lo cual acusa un aumento del 800%, que es una cifra sin precedente en nuestra historia educativa.

No obstante lo apuntado, debe quedar claro que la falta de escuelas en la ciudad y en el campo continuó siendo un problema serio; no era posible que en diez años hiciera lo que no se había hecho en tres siglos de vida colonial y más de un siglo de vida independiente. Según los datos de la Dirección General de Estadística deducidos del crecimiento vegetativo de la población escolar, sobre la base de los censos, existía aún más un cuarto de millón de niños que no tenían escuela, en el año de 1953. Para combatir la ignorancia desde la escuela primaria, la Revolución se había fijado un ritmo de producción de maestros de cerca de 500 anuales, que dadas las dimensiones del país, se podía considerar como una cifra alta. Sin embargo, la falta de una planificación adecuada, había inclinado la balanza hacia el ambiente urbano, siendo muy limitada la formación de maestros rurales. Esta anomalía se empezó a corregir cuando se puso en marcha el programa agrario, y entonces se planificó la creación de cinco normales rurales regionales, que con la que funcionaba ya en la "Alameda" habría de producir una legión de educadores rurales que procederían a la reivindicación cultural del campesinado guatemalteco.⁵

⁵ Carlos González Orellana, *Historia de la educación en Guatemala* (México: B. Costa ACIC Editor, 1960) págs. 336-337.

2.2.2 Redefinición del papel del Estado en el pasado reciente

La educación es un hecho, un fenómeno, un acontecimiento social por naturaleza. De esta cuenta, no puede permanecer ajena a la realidad que le rodea, ni abstraerse de las diferentes condicionantes de esa dinámica que conlleva la vida de un país.

En la sucinta referencia histórica que sobre el rol del Estado guatemalteco se ha hecho en los párrafos anteriores, se puede comprobar cómo la educación refleja la dinámica social que en un determinado momento vive el país. Esto también sucede en el pasado inmediato de la historia de la educación en Guatemala. De este modo, los años posteriores a la Revolución de Octubre de 1944, que tuvieron su término tras una década de cambios y propuestas nuevas para el país, la educación sufre una redefinición y reorientación a tono con las nuevas condiciones que atravesaba Guatemala.

Después de 1954, con la caída del segundo gobierno de la Revolución de Octubre, se inicia para Guatemala un período de creciente confrontación. Muchos de los logros que permitieron el aminoramiento de cambios sustanciales para la población, fueron limitados, transformados o eliminados totalmente. Asimismo, la persecución política, por causa de credo, convicción o simpatía, se inició en el país, como una premonición de lo que sería la cacería de brujas en contra de toda ideología que se considerara “subvertora” del orden. Esta violencia institucionalizada, que llega a ser promovida desde el centro mismo del Estado, lleva a una confrontación y a una barbarie como jamás se había vivido en el país. Décadas de guerra, de confrontación, de enfrentamiento fratricida, de militarización social, en una sociedad que se desangra y pierde irremediabilmente a muchos de sus mejores hijos.

Sin embargo, no debe olvidarse que la confrontación armada nacional no ocurre en el vacío, sino que esta responde también a un entorno internacional

propicio para la violencia. Prácticamente toda Latinoamérica, así como muchos otros países del llamado Tercer Mundo, viven procesos de la denominada Guerra Nacional. Los dos bloques ideológicos surgidos con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, encuentran como el escenario ideal para resolver sus diferencias a buena parte de los países pobres del mundo.

Asimismo, con la disolución del bloque socialista, y la pérdida del apoyo armamentista para la promoción de las guerras nacionales, paulatinamente la confrontación cesa también en América, y el modelo militarizante es abandonado paulatinamente. De igual modo como, en su momento, las potencias propiciaron la militarización y el armamentismo, por convenir a sus intereses, llega el día en que se tornan promotores de la paz, el desarme y el desmantelamiento de onerosos ejércitos que pesaban sobre los reducidos presupuestos gubernamentales de manera gravosa.

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

Dentro de la temática de discusión iniciada entre el sector gubernamental y la insurgencia, y a la que paulatinamente se trata de incorporar a otros actores de la sociedad civil, surge el tema social. Dentro de éste, es importante el aspecto sobre educación, del cual se reconoce que ha sido de los temas más sensibles y que han afectado profundamente la realidad de la población pobre e indígena del país. Los niveles de analfabetismo, de poca cobertura escolar, de repitencia, de deserción escolar, de bajo presupuesto a la educación, etc., son incorporados como un tema sensible y de apremiante atención en lo que será el proceso de paz.

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

Los Acuerdos de Paz, así, se tornan en un ideario y en un compromiso no sólo para el gobierno de turno, al que finalmente le toca suscribir la paz, pero también inciden en los posteriores regímenes que se instauren ya que constituirán una referencia obligada para mucho tiempo en Guatemala.

Finalmente, no puede dejarse de mencionar el tema de la privatización de la educación, dentro del nuevo concepto de ordenamiento estatal planteado desde principios de la década de los ochenta a nivel mundial. La discusión sobre el manejo de la cosa pública, de las finanzas, de los recursos del Estado, y del tamaño y participación que éste debe tener en una sociedad, es un tema cuya importancia trasciende el ámbito económico e incide significativamente en los diferentes órdenes de la vida social. La privatización, y sus graves implicaciones para los países, tiene una dramática ejemplificación como lo demuestra el siguiente artículo periodístico, en donde se evidencia que el Estado tiene una responsabilidad que ha dejado a un lado en el pasado reciente:

Artículo de Prensa Libre, de fecha 9 de abril de 2003:

Ginebra. Suiza. *La relatora especial de la ONU sobre el derecho a la educación, Katarina Tomasevski, expresó en Ginebra su inquietud por la privatización creciente de la enseñanza, sobre todo la primaria.*

“La educación es un derecho y no una mercancía”, dijo la experta, quien recomendó mantener la educación como un servicio público de carácter gratuito.

Oferta de servicios

“ La frontera entre lo público y lo privado se difumina cada vez más, debido a la rápida expansión de la compraventa de los servicios educativos”, señaló Tomasevski en un informe presentado en la Comisión de Derechos Humanos, reunida en Ginebra.

Tomasevski declaró en conferencia de prensa que muchos países, incluidos los más pobres, abrieron al sector privado su enseñanza primaria bajo las presiones del Banco Mundial, pero que en un 97% de los países donde funciona ese organismo, muchos padres deben pagar por la educación de sus hijos, aunque en una tercera parte de éstos ello sea ilegal.

Según datos ofrecidos, 40 países de la Organización Mundial del Comercio de distintos continentes se han comprometido a abrir sus sistemas educativos en uno varios niveles a las empresas privadas.

Rolf Adlung, experto de la división de servicios de la OMC, explicó que la lista, que incluye países como Panamá, Costa Rica, México, los de la Unión Europea, EE. UU., Tailandia y otros, corresponde a compromisos de liberalización de la anterior ronda Uruguay, y no a la actual de Doha.

En esta última, algunos países se han limitado hasta ahora a presentar sus ofertas iniciales de liberalización en distintos sectores del área de servicios, y los nuevos compromisos, siempre voluntarios, vendrán al final de un proceso de negociación entre gobiernos.

*La relatora de la ONU **expresó su preocupación por el deterioro e insuficiente financiación de la enseñanza pública que lleva a veces consigo la liberalización de ese sector y que hace que quienes no pueden costearse un colegio privado se vean perjudicados frente a los escolares de las capas más altas”.***

2.3 Significados múltiples de los Acuerdos de Paz

Tocar temas relacionados con: pobreza, educación, género, área urbana y rural, aspectos sociales, políticos, económicos, culturales, género, etnicidad, etc., constituyen un desafío muy basto para un país tan complejo como lo es Guatemala.

Nuestra historia se caracteriza por haber acumulado una gran desatención en temas fundamentales para el desarrollo de la población, que a fuerza de acumularse constituyen una agenda muy cargada para cualquier gobierno y proceso histórico.

Muchos de los problemas que padece la sociedad guatemalteca tienen su raíz en circunstancias heredadas, o perpetuadas interesadamente, desde la época colonial. La discriminación, la marginación, la exclusión, la vida antidemocrática, el autoritarismo, la falta de participación social, la represión, etc., son algunos de los caracteres más significativos de la sociedad.

En lo político la falta de participación democrática ha hecho que el ejercicio del poder tenga un sesgo a favor de la clase dominante, pero de una manera extrema. Las dictaduras, asociadas indefectiblemente al poder económico agroexportador y de las transnacionales, han profundizado las desigualdades.

En medio de este escenario, los Acuerdos de Paz constituyen una esperanza, y una referencia inmediata para las alternativas de cambio, tan postergadas por mucho tiempo en el país.

Un factor concomitante que debe tenerse presente, es el apoyo y simpatía que han tenido los Acuerdos de Paz por parte de la comunidad internacional. Es un hecho que la comunidad internacional ha jugado un papel significativo para impulsarlos. En este sentido, vale la pena recordar, a manera de referencia, el rol que juega el denominado Grupo Consultivo, que de manera reciente ha cuestionado precisamente el cumplimiento de los Acuerdos de Paz del actual gobierno.

La sociedad guatemalteca se caracteriza por la existencia de diferentes formas y maneras de exclusión. Algunas de ellas tienen su expresión más clara en términos de pertenencia a género, ámbito geográfico y grupo étnico.

La exclusión debida a la pertenencia a un grupo, es decir, el ser hombre o mujer en la sociedad guatemalteca, establece las oportunidades educativas que pueda recibir la persona, evidenciándose así la existencia de un conjunto de factores que subyacen para establecer discriminación entre uno y otro grupo. Las causas que vedan esta oportunidad de recibir educación no son exclusivas del sistema educativo. Responden a todo un sistema de valores y apreciación de la condición femenina dentro del contexto social, de cómo se le vincula más directamente a las tareas domésticas y la visión que se tiene en cuanto a lo que será su rol como madre, esposa y servidora dentro del hogar.

La apreciación social termina siendo que la mujer, ya sea niña, adolescente o adulta, no merece las mismas oportunidades educativas que el hombre, puesto que su rol es más pasivo y definido a nivel familiar y social, ya que lo que se espera de ella no requiere de mucha formación formal: su desempeño habrá de circunscribirse al hogar y a la atención de los hijos.

Esta visión prejuiciada y tradicionalista sobre lo femenino, implica, como reiteradamente se ha demostrado a nivel sociológico, la perpetuación de las condiciones de subdesarrollo de la mujer, pero también la exclusión de un importante y mayoritario segmento de la sociedad guatemalteca, cuyo desarrollo y potencial aún se encuentra pendiente de cumplimiento a las puertas del nuevo siglo que apenas comienza.

Otra dimensión de la exclusión, se refiere a las diferentes oportunidades educativas con que se cuenta, atendiendo al área a que pertenezca y viva una persona.

En términos generales, las personas que viven en el área urbana tienen más oportunidades educativas que aquellas que se desarrollan en el área rural. No obstante esto, las diferencias se ven acentuadas dependiendo de la pertenencia al grupo de los hombres o de las mujeres. Por tanto, a las diferencias existentes en la

sociedad guatemalteca por ser hombre o mujer, debemos añadir las diferencias surgidas por la pertenencia al área en que se desarrollen las personas, lo cual constituye otro factor de exclusión a las condiciones de vida de la población. Sin embargo, el grupo con mayor exclusión por causa del área en que vive, también es el de las mujeres. De esta manera, a la condición de ser mujer se suma como factor de exclusión el área en donde se vive, todo lo cual acentúa el poco acceso a la educación formal.

El otro aspecto que es necesario resaltar es el de la etnicidad. Esta otra dimensión de la exclusión en la sociedad guatemalteca, determina que la condición de las personas que pertenecen al grupo indígena reciben menor atención educativa. Si a ello añadimos las dos dimensiones anteriores, se tienen completos todos los elementos que determinan la mayor y más acentuada discriminación para la mujer. Así, ser mujer, vivir en el área rural y ser indígena constituye la síntesis de todas las exclusiones que como grupo puede recibirse en la realidad guatemalteca. Esto determina que las personas que reúnen esas tres características (mujer, rural e indígena) tienen el menor número de años de escolaridad.

CAPÍTULO III

3. *Marco metodológico*

3.1 **Objetivos**

3.1.1 **General**

Comprobar si se cumplieron con los Acuerdos de Paz, en lo referente al tema educativo, por parte del Gobierno de la República, a través del Ministerio de Educación.

3.1.2 **Específicos**

- a) Determinar los logros obtenidos y obstáculos encontrados por parte del Ministerio de Educación en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, según los niveles educativos.
- b) Identificar cuáles fueron las metas establecidas en los Acuerdos de Paz sobre aspectos de inversión en educación y su programación en el tiempo.
- c) Demostrar estadísticamente si en el transcurso de los seis años posteriores a la firma se ha dado cumplimiento a las metas de cobertura educativa.
- d) Identificar cuáles han sido los elementos que han incidido en el cumplimiento o no de las metas establecidas en los Acuerdos de Paz.

- e) Describir cuál es el estado actual de la educación en componentes de diferente índole, tales como oferta educativa, población atendida, docentes, atendiendo a la composición por niveles del sistema educativo.

3.2 Variable única

Logros y obstáculos fundamentales del Ministerio de Educación en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, según niveles educativos.

3.3 Definición conceptual de la variable

Se entiende por logros y obstáculos fundamentales, los elementos o factores interactuantes que inciden en el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en los Acuerdos de Paz, en lo que respecta a la función del Ministerio de Educación, según niveles educativos.

Dentro de esta gama de elementos o factores, es posible encontrar algunos de naturaleza económica (como el presupuesto gubernamental en lo que corresponde al Ministerio de Educación), el recurso humano (docentes y docentes), idiosincrasia (atendiendo a diferencias regionales, culturales, étnicas), y de política (el accionar gubernamental). Asimismo, es importante establecer la actividad de instancias coadyuvantes al cumplimiento de los objetivos, dentro de lo cual debe considerarse a la sociedad civil, elementos institucionales y grupos sociales.

Para la medición de los factores de tipo económico y del recurso humano, se utilizarán los referentes al presupuesto, expresado en términos monetarios respecto a la asignación que corresponda para cada año al Ministerio de Educación y su incremento a lo largo del tiempo, y el número de docentes y docentes involucrados en el proceso educativo formal, por año, respectivamente.

En lo referente a los aspectos de idiosincrasia y de política, se estudiaron los diagnósticos sobre los logros obtenidos por el Ministerio de Educación en el avance

de este tipo de aspectos, lo que se definió en términos de mejoría y respeto a los diferentes grupos étnicos y regionales que representan la población educativa y grupos culturales nacionales.

3.4 Operacionalización de la variable

Logros y obstáculos fundamentales del Ministerio de Educación en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, según niveles educativos.	INDICADOR	ÍNDICES	MEDIDA
	Económicos	<ul style="list-style-type: none"> • Producto interno bruto • Presupuesto • Salario • Trabajo 	Preguntas número 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del cuestionario aplicado a técnicos y funcionarios del MINEDUC, MINFIN y de instituciones de investigación social y económica.
	Sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Participación del hombre y de la mujer. • Participación de la sociedad civil. • Participación gremial. 	Preguntas 8, 9 y 10 del cuestionario aplicado a técnicos y funcionarios del MINEDUC, MINFIN y de instituciones de investigación social y económica. Preguntas 3 y 4 del cuestionario aplicado a funcionarios y docentes del MINEDUC y grupos sociales.
	Culturales	<ul style="list-style-type: none"> • Tradiciones. • Costumbres. • Valores. • Percepciones. 	Pregunta 1, 2, 5, 6, 9, 10 del cuestionario aplicado a funcionarios y docentes del MINEDUC y grupos sociales.
	Políticos	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos organizados. • Partidos políticos. • El gobierno. 	Preguntas 7, 8 y 11 del cuestionario aplicado a funcionarios y docentes del MINEDUC y grupos sociales.

3.5 Sujetos a investigar

Se investigó con autoridades del Ministerio de Educación, del Ministerio de Finanzas, Diputados al Congreso, Directores de Establecimientos y Maestros. Asimismo, se incluyó dentro del grupo a conocedores del tema tales como Docentes Universitarios, instituciones económicas y de investigación social, étnica y cultural, Profesionales y Estudiantes universitarios.

3.6 Instrumentos

Los instrumentos que se aplicaron fueron los siguientes:

1. Encuesta, aplicada a Directores y docentes de establecimientos educativos de nivel medio y primario.
2. Encuesta, aplicada a técnicos pertenecientes al Ministerio de Educación, Ministerio de Finanzas Públicas y a instituciones dedicadas a la investigación social y económica.
3. Guía semi-estructurada de entrevista dirigida a profesionales, técnicos y estudiantes universitarios.

3.7 Población-universo

Dada la naturaleza de la investigación, se realizó sobre la base de la consideración de la totalidad de la población o universo (censo), es decir, el cien por ciento de la población definida.

La población a investigar está representada por 215 personas conocedoras del tema, distribuida de la siguiente manera: 30 técnicos pertenecientes al Ministerio de Educación, Ministerio de Finanzas Públicas y a instituciones dedicadas a la investigación social y económica (tales como ASIES y CIEN, entre otras); y 60 directores y 125 docentes de nivel medio y primario. El tamaño de la población se definió con base en dos criterios: El primero, cubrir la totalidad de las fuentes informativas en lo que respecta a los aspectos cuantitativos, tales como presupuesto, población educativa, cobertura por nivel, etc., lo cual es provisto por las fuentes oficiales y se contrastó con la información proporcionada por las instituciones de investigación social y económica. El segundo grupo se definió con el propósito de obtener una pequeña muestra, y lograr, por parte de los directores y docentes de los diferentes niveles, una apreciación cualitativa. Con respecto al primer aspecto fue factible cubrir de manera total el aspecto cuantitativo; en tanto

que con respecto al segundo, se definió, sin un criterio formal de muestreo, una porción factible de cubrir para la captura de información de tipo cualitativo.

3.8 Análisis estadístico

El análisis estadístico se realizó a través cuadros de doble entrada y gráficas de sectores, para arribar a las interpretaciones respectivas.

CAPÍTULO IV

4. *Acuerdos de Paz y cumplimiento de los compromisos en materia educativa*

4.1 Los temas específicos en materia educativa

La sociedad guatemalteca se ha caracterizado por la existencia de diferentes formas y maneras de exclusión que han redundado en perjuicio de los diferentes grupos mayoritarios de la población. Algunas de estas formas de exclusión se resumen en tres dimensiones: género, ámbito geográfico en donde se ubiquen las personas (rural urbano) y grupo étnico al que pertenezcan (indígena-ladino). En el **cuadro 1** se resumen estas tres variables, con base en información oficial para dos años: 1989 y 2000.

El análisis de la información que proporciona el cuadro 1, permite conocer algunos aspectos importantes de la realidad nacional y de las tres dimensiones de exclusión. En primera instancia, la situación de escolaridad y de alfabetismo para hombres y mujeres, durante el período de doce años que resume el cuadro, ha mejorado a nivel nacional durante ese lapso, tanto a nivel global como de acuerdo a la clasificación establecida por las tres dimensiones de exclusión. No obstante esta mejoría general en los indicadores, las tres dimensiones de exclusión (género, ruralidad y etnicidad) continúan vigentes.

CUADRO 1
ÍNDICE DE DESARROLLO RELATIVO AL GÉNERO
SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA Y GRUPO ÉTNICO
1989 Y 2000

	Escolaridad (años) ¹				Tasa de Alfabetismo ²			
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
	1989	2000	1989	2000	1989	2000	1989	2000
Total	4.7	5.7	3.9	4.9	69.7	77.2	51.7	60.2
Urbano	7.2	7.6	6.2	7.4	87.3	90.1	73.2	78.0
Rural	3.4	4.5	2.4	3.2	59.5	68.2	37.5	46.2
Indígena	2.9	4.5	1.6	3.0	50.5	64.7	22.2	37.1
No indígena	5.7	6.4	5.2	6.2	80.1	84.9	68.1	74.5

¹ Jóvenes de entre 15 y 24 años.

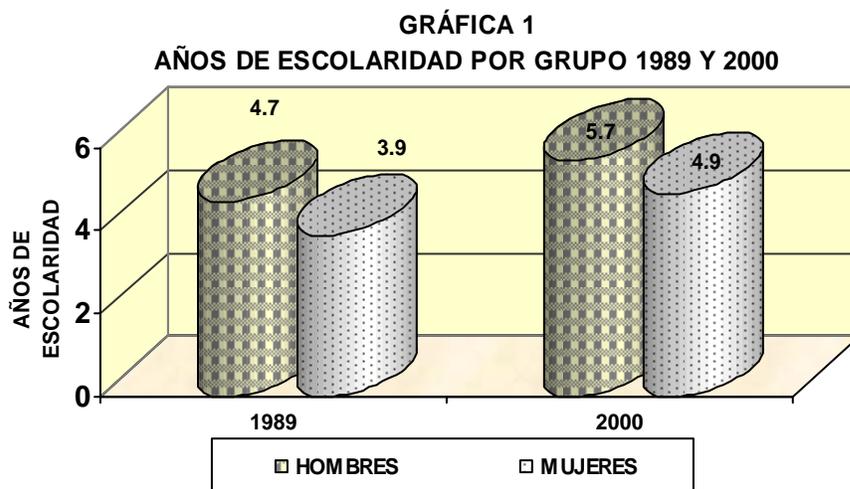
² 15 y 24 años.

Fuente: Informe Nacional de Desarrollo Humano. Guatemala: Desarrollo Humano, Mujeres y Salud 2002. Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, p. 352.

Esta primera apreciación de mejoría en las condiciones generales, cambia al analizarse más detalladamente los resultados en las diferentes variables y grupos objeto de estudio.

El grupo de hombres y mujeres ha mantenido la misma diferencia en cuanto al número de años de escolaridad, que en 1989 era de 0.8 a favor del grupo masculino, y que se mantuvo en igual valor para el año 2000.

Atendiendo a la pertenencia de grupo, tanto hombres como mujeres incrementaron en el lapso de once años su nivel promedio de escolaridad, en un año cada grupo, pero las diferencias entre hombres y mujeres se mantuvieron, de tal manera que el grupo de hombres continúa teniendo en promedio mayor tiempo de escolaridad que el de las mujeres (ver Gráfica 1). En este primer análisis, comienzan a evidenciarse diferencias sustanciales en la manera como el sistema educativo acoge, preserva y sirve a hombres y mujeres, pero más alarmante resulta comprobar que el año meta de los Acuerdos de Paz (2000) no ha incidido en un cambio favorable para superar estas diferencias de género.



Fuente: Elaboración propia, con base en información del Cuadro 1.

La exclusión debida a la pertenencia a un grupo, es decir, el ser hombre o mujer en la sociedad guatemalteca, establece cuáles son las oportunidades que se presentan para la persona en términos de acceder y mantenerse en el sistema educativo. Esto demuestra la existencia de un conjunto de factores que subyacen para continuar con la discriminación entre el acceso a oportunidades educativas para uno y otro grupo. Las causas que explican este fenómeno trascienden al sistema educativo, pues desde el punto de vista formal no existe restricción. Ante todo, responden a todo un sistema de valores y apreciación de la condición femenina dentro del contexto social, comunitario y familiar, es decir, a toda una manifestación cultural sobre cómo se le vincula a determinados roles tradicionales, entre los que sobresalen las tareas domésticas, su condición de madre, esposa y servidora dentro del hogar. Este conjunto de actitudes y apreciaciones determinan que la valoración sobre lo femenino limiten su formación y realización personal, de manera prejuiciosa, hacia adentro del hogar: en él se encuentra su mundo, y los límites de lo que puede ser, por lo que sus necesidades educativas –si es que se le reconocen- son mínimas.

La apreciación social termina siendo que la mujer, ya sea niña, adolescente o adulta, no merece las mismas oportunidades educativas que el hombre, puesto que su rol es más pasivo y definido a nivel familiar y social. Lo que se espera de ella – según estos condicionamientos culturales- no requiere de mucha o ninguna formación formal: su desempeño habrá de circunscribirse al hogar y a la atención del esposo y los hijos.

Esta visión prejuiciada y tradicionalista sobre lo femenino, implica, como reiteradamente se ha demostrado a nivel sociológico, la perpetuación de las condiciones de subdesarrollo de la mujer, pero también la exclusión de un importante y mayoritario segmento de la sociedad guatemalteca, cuyo desarrollo y potencial aún se encuentra pendiente de cumplimiento a las puertas del nuevo siglo que apenas comienza.

Otra dimensión de la exclusión, que también puede inferirse a partir del **Cuadro 1**, se refiere a la diferencia en oportunidades educativas para las personas, atendiendo al área que habiten. En términos generales, quienes viven en el área urbana tienen más oportunidades educativas con respecto a los individuos que habitan en el área rural. Pero las diferencias se ven acentuadas dependiendo de la variable de género. Por tanto, a las diferencias existentes en la sociedad guatemalteca por ser hombre o mujer, debemos añadir las diferencias surgidas por la pertenencia al área en que se desarrollen las personas, lo cual constituye otro factor de exclusión a las condiciones de vida de la población (ver **Gráficas 2 y 3**). Sin embargo, el grupo con mayor exclusión por causa del área en que vive, también es el de las mujeres. De esta manera, a la condición de ser mujer se suma como factor de exclusión el área en donde se vive, todo lo cual acentúa el poco acceso a la educación formal para este grupo.

Finalmente, el otro aspecto a analizar se refiere al de etnicidad. Esta otra dimensión de la exclusión en la sociedad guatemalteca, determina que la condición de las personas que pertenecen al grupo indígena recibe menor atención del

sistema educativo. Si a ello añadimos las dos dimensiones anteriores, se tienen completos todos los elementos que determinan la mayor y más acentuada discriminación para la mujer. Así, ser mujer, vivir en el área rural y ser indígena constituye la síntesis de todas las exclusiones que como grupo puede padecer una persona en la realidad guatemalteca. Esto determina que las personas que reúnen las tres características (mujer, rural e indígena) tienen el menor número de años de escolaridad.



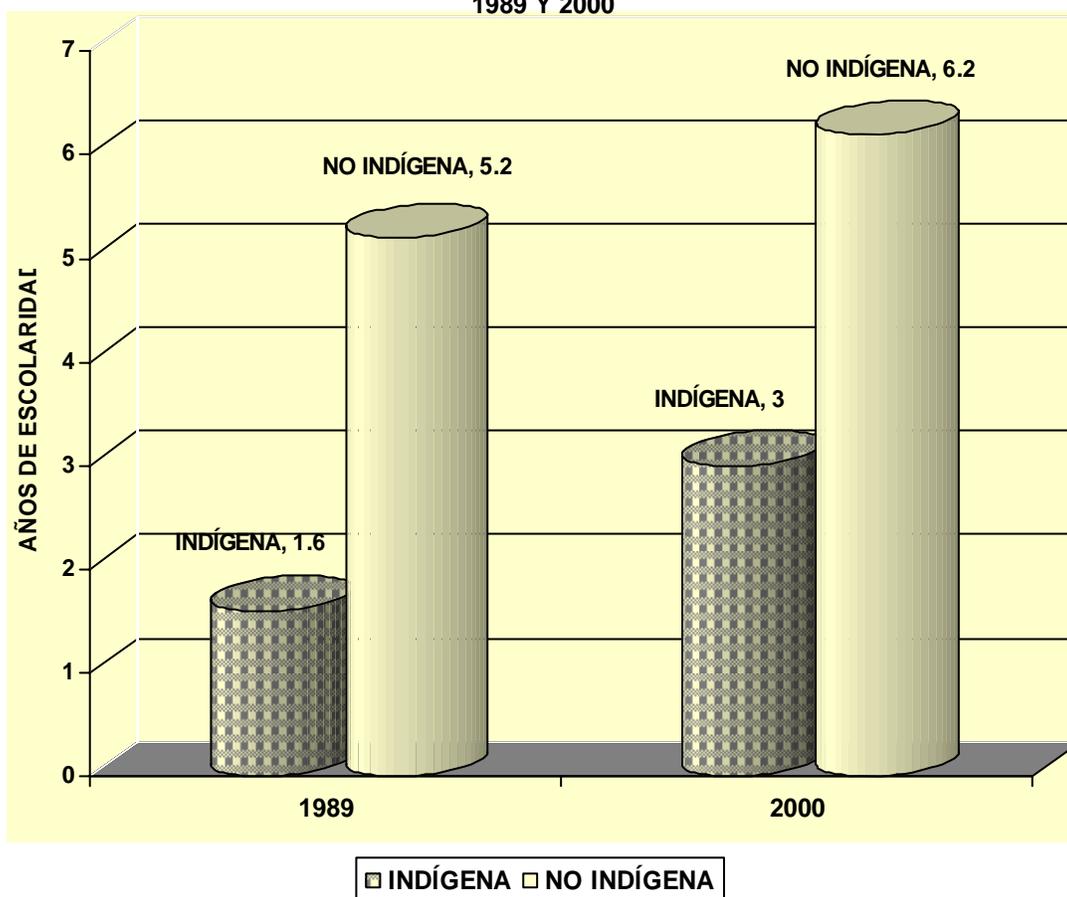
Fuente: Elaboración propia, con base en cuadro 1.



Fuente: Elaboración propia, con base en cuadro 1.

Es oportuno decir que la situación en el año 2000 había mejorado con respecto a 1989, ya que el número promedio en aquel entonces era de 1.6 años, en tanto que el dato más reciente arrojó un promedio de 3 años. Sin embargo, aún es necesario realizar más esfuerzos encaminados a mejorar las condiciones de este grupo objetivo.

GRÁFICA 4
ESCOLARIDAD DE LAS MUJERES SEGÚN GRUPO ÉTNICO
1989 Y 2000



Fuente: Elaboración propia, con base en información del Cuadro 1.

4.2 Las metas

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

4.2.1 Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas

El **Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas**, suscrito en México el 31 de marzo de 1995, constituyó el primer avance significativo en este campo, ya que es el primero de los acuerdos que intenta iniciar la discusión, de manera concreta, sobre los derechos de la población, en particular de la indígena, de manera específica y puntual. En la parte considerativa del acuerdo en cuestión, específicamente en el párrafo segundo, se reconoce que **“la nación guatemalteca tiene un carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe”**. Esta frase, que con el tiempo habría de convertirse en una consigna muy frecuente en los medios de comunicación entre quienes abogan por la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, marca un cambio fundamental en el discurso y tónica de la discusión social, política, cultural, económica y étnica del país.

El Gobierno guatemalteco, de manera histórica, reconoce en un documento público la práctica discriminatoria a que está sujeta la mayoría de la población, y también la injusticia y explotación que padecen, como una realidad ineludible de aceptar, especialmente tras un conflicto armado de más de treinta años. A diecinueve años de la suscripción de ese histórico documento, es importante recordar la visión que privaba sobre esa discriminación en el país, lo cual está plasmado en la parte introductoria del Acuerdo, que considera:

Que los pueblos indígenas han sido particularmente sometidos a niveles de discriminación de hecho, explotación e injusticia por su origen, cultura y lengua, y que, como muchos otros sectores de la colectividad nacional, padecen de tratos y condiciones desiguales e injustas por su condición económica y social;

Que esta realidad histórica ha afectado y sigue afectando profundamente a dichos pueblos, negándoles el pleno ejercicio de sus derechos y participación política, y entorpeciendo la configuración de una unidad nacional que refleje, en su justa medida y con su plenitud de valores, la rica fisonomía plural de Guatemala.

Para cualquier Estado, significa un hecho grave reconocer que ha tolerado una realidad de discriminación y exclusión. Esto tiene por consecuencia cuestionar las mismas bases de legitimidad y validez que justifican la existencia del Estado, y reconocer que la existencia del Estado, y todo su ordenamiento, ha respondido a intereses espurios de favorecer y perpetuar los privilegios de una clase dominante. Es reconocer también que el Estado no supo conciliar los intereses nacionales y consolidar una práctica democrática, civilizada y racional para la convivencia de su población.

En este contexto, con ese reconocimiento de culpa y de violación a la legalidad así como de los principios democráticos que legitiman al Estado, el gobierno, en un acto de contrición, plantea junto con la insurgencia, una estrategia global para superar la situación imperante.

En lo que respecta a Educación, el Acuerdo propone una reforma educativa. Para ello, se basa en que “el sistema educativo es uno de los vehículos más importantes para la transmisión y desarrollo de los valores y conocimientos culturales. Debe responder a la diversidad cultural y lingüística de Guatemala, reconociendo y fortaleciendo la identidad cultural indígena, los valores y sistemas educativos mayas y de los demás pueblos indígenas, el acceso a la educación formal y no formal, e incluyendo dentro de las currícula nacionales las concepciones educativas indígenas”¹.

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

- i) Ser descentralizado y regionalizado a fin de que se adapte a las necesidades y especificidades lingüísticas y culturales;

¹ Literal G (Reforma Educativa), párrafo 1, Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

- ii) Otorgar a las comunidades y a las familias, como fuente de educación, un papel protagónico en la definición de las currícula y del calendario escolar y la capacidad de proponer el nombramiento y remoción de sus maestros a fin de responder a los intereses de las comunidades educativas y culturales;
- iii) Integrar las concepciones educativas maya y de los demás pueblos indígenas, en sus componentes filosóficos, científicos, artísticos, pedagógicos, históricos, lingüísticos y político-sociales, como una vertiente de la reforma educativa integral;
- iv) Ampliar e impulsar la educación bilingüe intercultural y valorizar el estudio y conocimiento de los idiomas indígenas a todos los niveles de la educación;
- v) Promover el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de vida de las comunidades, a través del desarrollo de los valores, contenidos y métodos de la cultura de la comunidad, la innovación tecnológica y el principio ético de conservación del medio ambiente;
- vi) Incluir en los planes educativos contenidos que fortalezcan la unidad nacional en el respeto de la diversidad cultural;
- vii) Contratar y capacitar a maestros bilingües y a funcionarios técnicos administrativos indígenas para desarrollar la educación en sus comunidades e institucionalizar mecanismos de consulta y participación con los representantes de comunidades y organizaciones indígenas en el proceso educativo;
- viii) Perseguir el efectivo cumplimiento del derecho constitucional a la educación que corresponde a toda la población, especialmente en las comunidades indígenas donde se muestran los más bajos niveles de atención educativa, generalizando su cobertura y promoviendo modalidades que faciliten el logro de estos objetivos; e
- ix) Incrementar el presupuesto del Ministerio de Educación, a fin de que una parte sustancial de este incremento se asigne a la implementación de la reforma educativa.

La reforma educativa, como se comprueba en la enumeración de las características que propone el Acuerdo, trata sobre diferentes aspectos. Con el propósito de hacer más manejables las responsabilidades que corresponden a quienes deben participar en la reforma educativa, se propone la siguiente clasificación de las características:

- **Responsabilidades gubernamentales a través del Ministerio de Educación:**
 - En la característica i), se comprende la **descentralización y regionalización educativa**, con lo cual se favorece no solo la administración sino que también se posibilita la zonificación de acuerdo a las características lingüísticas y culturales.
 - Las características iii) y iv) tratan sobre la integración de las concepciones educativas maya de los de los demás pueblos indígenas y de la ampliación e impulso de la educación bilingüe intercultural en los niveles educativos, respectivamente.
 - Aunque un poco baga y difícil de implementar, la característica v) trata sobre armonización de los valores y contenidos de la cultura de la comunidad para la innovación tecnológica y la conservación del medio ambiente.
 - La característica vi) plantea la inclusión en los planes educativos de contenidos que fortalezcan la unidad nacional y el respeto a la diversidad cultural, lo que evidentemente en el plano nacional sólo puede ser cumplido e implementado por el Ministerio de Educación en su función directora y orientadora del proceso.

- La contratación y capacitación de maestros se prevé en la característica vii), y reitera la participación comunitaria en el proceso educativo.
 - La urgencia de dar cumplimiento al mandato constitucional de derecho a la educación está enunciada en la característica viii), la cual establece que especialmente debe buscarse atender a las comunidades indígenas.
 - La característica ix), por su parte, se refiere a la responsabilidad de incrementar el presupuesto del Ministerio de Educación, como una condición para mejorar la cobertura en servicios educativos para los pueblos indígenas.
- **Participación comunitaria en la gestión educativa:**
 - La característica ii) promueve que *las comunidades y las familias participen en la definición de las currícula y del calendario escolar*. Estos elementos, fundamentales en el proceso educativo, resultan un tanto controvertidos de aplicación. Las currícula son un elemento técnico del proceso educativo, que debe responder a las aspiraciones generales de lo que es el ideal de nación e ideales que inspiran al Estado. En todo caso, parece conveniente que pueda darse una armonización en cada componente comunitario y regional, una adecuación a esa realidad local, pero el Estado no puede delegar de manera absoluta, o mejor dicho, claudicar en la definición de las currícula en los entes comunitarios y familiares. De no establecerse un límite, el proceso educativo se tornaría anárquico y perdería también una de sus características propias como es aspirar a la definición y desarrollo de una identidad nacional. En cuanto al calendario escolar,

sí es un elemento positivo y favorable para dar mayor efectividad al sistema educativo, debido a que en algunas regiones del país la incidencia y condicionamiento de las tareas agrícolas es innegable en el proceso educativo. El proceso educativo, y sus características temporales, deben adecuarse a las necesidades de la población objetivo, por lo que este elemento es muy importante. La segunda parte de la característica ii) se refiere a que las comunidades y las familias tienen *“capacidad de proponer el nombramiento y remoción de sus maestros a fin de responder a los intereses de las comunidades educativas y culturales”*. Este postulado, tanto por la forma como fue enunciado así como por las políticas gubernamentales de reducción de tamaño del Estado, ha tenido como consecuencia constituirse en un elemento de inestabilidad laboral para el gremio magisterial, como lo demuestra el hecho de que en diciembre de 2003 se encontraban laborando más de 13,000 maestros bajo la modalidad de contratos temporales de servicios (no de trabajo). Esta situación ha redundado en la reducción de los derechos laborales del sector magisterial público, y violatorio al Decreto 1485 del Congreso de la República, Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, que asegura la estabilidad laboral del trabajador educativo. Situaciones como esta han permitido que las prestaciones del trabajador educativo se reduzcan al pagársele únicamente el mes trabajado (8 meses al año), se le prive del seguro social, aguinaldo, bono 14, vacaciones, escalafón y estabilidad laboral. En nombre de la búsqueda de una mayor eficiencia en el gasto público, se han violado los derechos laborales del gremio magisterial, contraviniendo el principio fundamental del derecho del trabajo, que reconoce el interés público en la defensa de los intereses de los trabajadores. Tal pareciera que por superar una injusticia social, se sacrifican los intereses gremiales del magisterio, lo cual no enaltece la función del Estado: no es posible corregir una injusticia cometiendo otra.

- La característica vii) insiste en la participación comunitaria en el proceso educativo.

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

4.2.2 Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria

Este Acuerdo fue suscrito por las partes el 6 mayo de 1996, en México. En cuanto a su contenido y alcances, es el más amplio de los documentos negociados entre las partes, especialmente por la temática -tan diversa y compleja- sobre la cual trata. Como es lógico, constituyó un esfuerzo por consolidar los consensos logrados a lo largo del proceso, retomando parte de la temática y, en algunos casos, desarrollando y profundizando más lo convenido anteriormente.

El año 1996, como más tarde pudo comprobarse, fue el decisivo para la firma de la paz, por lo que los acuerdos y consensos que se logran durante él fueron fundamentales, no solo para el cese de la confrontación sino también para la programación de lo que se debía hacer en una Guatemala pacificada y sin confrontación armada. Es el período más arduo ya que la negociación diplomática, la cooperación internacional y la voluntad política de los negociadores en representación de los sectores nacionales, tratan de dar cuerpo, contenido y forma a las aspiraciones de una sociedad que necesita renovarse, a través de la

participación, la democracia y la creación de mecanismos que permitan la incorporación de la población al proceso de desarrollo nacional, y la superación de ancestrales injusticias que se mantuvieron inamovibles durante tanto tiempo.

En términos del Acuerdo, la *“paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico orientado al bien común que responda a las necesidades de toda la población”*, para lo cual deben establecerse esas bases en los diferentes ámbitos. El Acuerdo reconoce las situaciones de pobreza, pobreza extrema, desigualdad y marginación social y política que han prevalecido en el país, así como la necesidad de alcanzar la justicia social y el crecimiento económico, para responder a las demandas sociales de la población.

En cuanto al tema educativo, varias apartados lo abordan de manera directa. Así, en lo que respecta a la participación de la mujer en el desarrollo económico y social se manifiesta el compromiso del Gobierno a:

Garantizar que la mujer tenga igualdad de oportunidades y condiciones de estudio y capacitación, y que la educación contribuya a desterrar cualquier forma de discriminación en contra suya en los contenidos educativos.²

En el apartado segundo del Acuerdo, el cual trata sobre el Desarrollo Social, se reconoce la correlación que existe entre crecimiento económico y desarrollo social, enmarcado dentro de las responsabilidades que el Estado tiene, por lo que *“la elevación del nivel de vida, la salud de sus habitantes y la educación y capacitación constituyen las premisas para acceder al desarrollo sustentable en Guatemala”*³.

² **Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria:** Tema I: Democratización y Desarrollo Participativo, Apartado B: Participación de la mujer en el desarrollo económico y social, párrafo 13, Educación y capacitación, literal b).

³ Párrafo 15.

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

El Estado tiene obligaciones indeclinables en la tarea de superación de las iniquidades y deficiencias sociales, tanto mediante la orientación del desarrollo como a través de la inversión pública y la prestación de servicios sociales universales. Asimismo, el Estado tiene obligaciones específicas por mandato constitucional de procurar el goce efectivo, sin discriminación alguna, de los derechos al trabajo, a la salud, a la educación, a la vivienda y demás derechos sociales. La superación de los desequilibrios sociales históricos que ha vivido Guatemala y la consolidación de la paz requieren de una política decidida por parte del Estado y del conjunto de la sociedad.

En el acto de contrición que el Estado realiza al reconocer sus culpas históricas en los Acuerdos de Paz, es necesario señalar una de las debilidades que se han reconocido a los Acuerdos: que no tienen la fuerza legal para su cumplimiento, pues no fueron sujetos a un proceso de ratificación o incorporación a la legislación vigente en el país. Sí se previó la reforma constitucional de determinados artículos, que comprenden parte de lo convenido en los Acuerdos, pero no hubo un proceso de incorporación de los Acuerdos a la legislación ordinaria del país. Ello, evidentemente, constituye una debilidad. Sin embargo, su cumplimiento se basa en la voluntad política de las partes, y en la presión ejercida -tanto a nivel interno como externo- por parte de la sociedad civil y grupos de presión.

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

En el contexto social, político e internacional del momento en que se suscribió el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, debía darse un cambio cualitativo del gran discurso por la pacificación del país, puesto que el cese definitivo al conflicto armado estaba próximo, así como el desmantelamiento de la organización insurgente como fuerza armada. Por ello, era necesario que el Estado concretara cuáles eran sus propuestas de cambio y la manera de implementarlas, para lograr la justicia social. Todo esto tuvo por consecuencia que en este Acuerdo se diera la definición de metas concretas, es decir, de parámetros específicos de medición que permitieran operativizar los compromisos adquiridos. Trascender el discurso de buena voluntad a hechos medibles del accionar gubernamental.

- **Gasto educativo**

En el párrafo 22 del Acuerdo, literal a), el Gobierno plantea de manera concreta un incremento del gasto en educación, por lo que se compromete a:

Aumentar significativamente los recursos destinados a la educación. Como mínimo el Gobierno se propone incrementar, para el año 2000, el gasto público ejecutado en educación en relación al producto interno bruto en 50% respecto al gasto ejecutado en 1995. Estas metas se revisarán al alza en función de la evolución de la situación fiscal.

- **Adecuación de los contenidos educativos**

Por aparte, en cuanto a la adecuación de los contenidos educativos, en el siguiente párrafo –literal b)- el Gobierno plantea:

Adecuar los contenidos educativos a los objetivos enunciados en el numeral 21. Esta adecuación recogerá los resultados de la Comisión de Reforma Educativa establecida en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas;

Los objetivos que el párrafo 21 define, son los siguientes:

(a) Afirmar y difundir los valores morales y culturales, los conceptos y comportamientos que constituyen la base de una convivencia democrática respetuosa de los derechos humanos, de la diversidad cultural de Guatemala, del trabajo creador de su población y de la protección del medio ambiente, así como de los valores y mecanismos de la participación y concertación ciudadana social y política, lo cual constituye la base de una cultura de paz;

(b) Evitar la perpetuación de la pobreza y de las discriminaciones sociales, étnicas, hacia la mujer y geográficas, en particular las debidas a la brecha campo-ciudad.

(c) Contribuir a la incorporación del progreso técnico y científico, y, por consiguiente, al logro de crecientes niveles de productividad, de una mayor generación de empleo y de mejores ingresos para la población, y a una provechosa inserción en la economía mundial.

- **Cobertura educativa**

En la literal c), del párrafo 23, se establecen cuáles son las metas en cuanto a mejoramiento de la cobertura educativa:

Ampliar urgentemente la cobertura de los servicios de educación en todos los niveles, y específicamente la oferta de educación bilingüe en el medio rural, mediante:

i) La incorporación de la población de edad escolar al sistema educativo, procurando que completen los ciclos de preprimaria y primaria y el primer ciclo de educación secundaria; en particular, el Gobierno se compromete a facilitar el acceso de toda la población entre 7 y 12 años de edad, a por lo menos tres años de escolaridad, antes del año 2000;

ii) Programas de alfabetización en todos los idiomas que sean técnicamente posibles, con la participación de las organizaciones indígenas capacitadas para este objetivo; el Gobierno se compromete a ampliar el porcentaje de alfabetismo a un 70% para el año 2000;

iii) Programas de educación, capacitación y tecnificación de adultos.

Otros temas que también se prevén, aunque de una manera general, son los de capacitación para el trabajo, capacitación para participación social, programa de educación cívica e interacción comunidad-escuela y participación comunitaria. También de una manera general, se menciona el apoyo financiero (programas de becas, bolsas de estudio, apoyos económicos y otros), capacitación de administradores educativos. Especial atención merece la Comisión Consultiva – responsable de la elaboración y realización de la reforma-, que se establece será integrada por participantes en el proceso educativo (Comisión de Reforma Educativa prevista en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas).

En lo que respecta a la educación superior, el Acuerdo reconoce la autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala, y el importante papel que desempeña en la sociedad. Exhorta a que el Gobierno cumpla con las asignaciones presupuestarias que en derecho corresponden de manera puntual. Finalmente, propone la cooperación que se estrechen los vínculos de cooperación entre el sector privado y la universidad estatal.

4.2.3 Firma de la paz y cronograma de cumplimiento

Con posterioridad al Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, las condiciones son favorables, tanto en el ámbito nacional como internacional, para que pueda darse el cese al fuego. De hecho, desde comienzos

de marzo, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca había declarado unilateralmente el cese al fuego.

Los meses posteriores a mayo permiten arribar a otros acuerdos definitivos entre las partes, ellos fueron:

1. Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática;
2. Acuerdo Sobre el Definitivo Cese al Fuego;
3. Acuerdo Sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral;
4. Acuerdo Sobre Bases para la Incorporación de la Unidad Nacional Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad;
5. Acuerdo de Paz Firme y Duradera; y
6. Acuerdo Sobre Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz.

Según se expone en el Acuerdo que trata sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz *“el proceso de negociación ha dado como resultado una agenda de alcance nacional orientada a la superación de las raíces de la conflictividad social, política, económica, étnica y cultural, así como las consecuencias del enfrentamiento armado”*. Por lo que la subsiguiente tarea consiste en la satisfacción de los requisitos mínimos establecidos a lo largo de la negociación, son un compromiso a cumplir, un conjunto de metas a alcanzar a lo largo del tiempo. El cronograma, según se expone, *“ofrece un marco temporal que busca viabilizar este esfuerzo nacional”*, para lo cual se propicia la creación de un mecanismo de acompañamiento y verificación internacional.

Por aparte, el Acuerdo deja claro que cuatro compromisos no están recogidos en el cronograma, ellos son:

- a) Los de carácter general y o permanente, tales como el compromiso general de Acuerdo Global sobre Derechos Humanos;
- b) Los específicos supeditados a reformas constitucionales, cuya implementación depende de la aprobación de dichas reformas por el Congreso de la República, y de la posterior consulta popular;
- c) Los específicos cuya ejecución está sujeta a consulta previa, en particular aquellos cuyas modalidades de cumplimiento dependen de las recomendaciones de las Comisiones Paritarias y otras comisiones establecidas por los acuerdos de paz; y
- d) Los específicos cuyo cumplimiento depende del cumplimiento de otras acciones calendarizadas.

En cuanto a los compromisos que sí están previstos en el cronograma, el Acuerdo establece tres fases para el cumplimiento:

- La primera fase cubre un período de 90 días a partir de 15 de enero de 1997:
- La segunda cubre el período hasta el final de 1997; y
- La tercera comprende los años 1998, 1999 y 2000.

Por aparte, se establece que la coordinación técnica del proceso estará a cargo de la Secretaría Técnica de la Paz.

Dentro del conjunto de compromisos sujetos a cumplimiento para el lapso de la tercera fase, es decir, para el período 1997 a 2000, se encuentran algunos que corresponden al sector educativo, ellos están contenidos en la literal C del Acuerdo y son los siguientes:

1. **Gasto público en educación:** Incrementar, para el año 2000, el gasto público ejecutado en educación en relación con el PIB en 50% respecto del gasto ejecutado en 1995.

2. **Escolaridad:** Facilitar el acceso de toda la población entre 7 y 12 años de edad, a por lo menos tres años de escolaridad, antes del 2000.
3. **Alfabetismo:** Ampliar el porcentaje de alfabetismo a un 70% para el año 2000.
4. **Contenido educativo:** Para el año 2000 adecuar los contenidos educativos de acuerdo con la Reforma Educativa.
5. **Capacitación y formación profesional:** Promover que los programas de capacitación y formación profesional a nivel nacional atiendan a por lo menos 200,000 trabajadores antes del año 2000, con énfasis en quienes se incorporan a la actividad económica y en quienes requieren de adiestramiento especial para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado laboral.
6. **Educación cívica:** Ejecutar el programa de educación cívica nacional para la democracia y la paz que promueva la defensa de los derechos humanos, la renovación de la cultura política y la solución pacífica de los conflictos.

Con base en este último acuerdo, más los consensos alcanzados a lo largo del proceso de negociación de la paz, es posible sintetizar las metas mínimas para la tercera fase del cronograma establecido, en una programación específica, lo que se resume en la información del **Cuadro 2**.

El Cuadro 2 muestra las metas en subordinación al logro de determinadas metas de crecimiento económico: el Producto Interno Bruto (PIB) y el incremento de la carga tributaria, que constituye el monto de los tributos con relación al PIB para cada año. El año base se refiere al comportamiento económico y la inversión en cada sector que el gobierno realizó durante 1995.

En cuanto a las metas y su relación con variables de tipo económico, ello resulta lógico ya que la evolución de la economía, a través de la expresión sintetizada de generación de riqueza que es el PIB, condiciona la disponibilidad

general de recursos para todos los sectores del país. La carga tributaria, por su parte, representa, desde el punto financiero público, la principal fuente de recursos para el Estado, y también es una de las metas establecidas en los Acuerdos de Paz el aumentarla, debido a que, técnicamente, desde el punto de vista económico y social, es la manera como el gobierno puede realizar una distribución secundaria del ingreso obtenido por los agentes económicos. La carga tributaria en Guatemala, por largo tiempo, ha sido una de las más bajas a nivel mundial. Si un gobierno no cuenta con recursos –cuya principal fuente son los tributos obtenidos de los particulares- son pocas las alternativas que tiene para atender las necesidades de la población y cumplir con los fines que le son propios.

Cuadro 2
Programación de Metas Mínimas Indicativas 1997-2000

	Conceptos	Año base	1997	1998	1999	2000	Metas mínimas
Comportamiento económico	Tasa anual de crecimiento real del PIB		4.2%	5.1%	6.0%	6.0%	6.0%
	PIB Nominal (millones de Q)	85,880.3	115,654.0	136,841.8	161,453.2	192,720.5	
	PIB nominal (millones de US\$)	14,783.0	17,792.9	21,123.8	22,739.9	192,720.5	
Carga Tributaria	Carga Tributaria	7.6%	8.6%	10.0%	11.4%	12.0%	
	Incremento porcentual respecto al año base		13.2%	31.6%	50.0%	57.9%	50.0%
Metas presupuestarias por sectores*	Salud	750.4	15.0%	25.0%	35.0%	50.0%	50.0%
	Educación	1,411.9	15.0%	30.0%	40.0%	50.0%	50.0%
	Seguridad civil ciudadana	289.1	14.0%	30.0%	40.0%	50.0%	50.0%
	Organismo Judicial y Ministerio Público	150.8	12.0%	30.0%	40.0%	50.0%	50.0%
	Ejército de Guatemala	842.8%	-11.0%	-22.0%	-33.0%	-33.0%	-33.0%

*Incrementos porcentuales respecto al año base.

Fuente: Acuerdos de Paz, p. 259.

La carga tributaria en Guatemala, además de ser una de las más bajas a nivel mundial como se dijo anteriormente, se basa en una estructura **regresiva**, es decir, el consumidor final es quien más paga, en tanto que las personas de mayores ingresos (tanto personas individuales como las empresas) son quienes pagan menos, por lo que es una estructura tributaria injusta. Otros problemas tributarios que han debido afrontar reiteradamente los gobiernos democráticos, y que continúa como un problema sin resolver en la actualidad, lo constipan también los fenómenos de evasión, elusión y contrabando. La evasión se refiere al incumplimiento en el pago de las obligaciones tributarias. La elusión, por su parte, consiste en la utilización de mecanismos legales a efecto de evitar el pago que en rigor correspondería. El contrabando, que según declaraciones del expresidente Alfonso Portillo asciende actualmente a más de Q,1,500 millones, consiste en el ingreso ilegal de mercancías provenientes del extranjero que no pagan los aranceles respectivos para la nacionalización de las mismas.

En cuanto al logro de metas, la última columna del cuadro 2 muestra que las metas mínimas establecidas se ubican en incrementos del orden del 50% por rubro con respecto al año base, es decir, 1995. En cuanto al del crecimiento del PIB –que no sería factible esperar un aumento de tal proporción- se plantea un 6% y, finalmente, el gasto gubernamental que se refiere al Ejército se expresa en términos negativos o sea en una paulatina reducción como componente principal del presupuesto del gobierno. La importancia del gasto público por este concepto llegó en determinados años del conflicto armado a representar el 50.0% del total del presupuesto. Ante el cese del conflicto, evidentemente, la justificación de tal gasto pierde vigencia y debe procederse también, al igual como ocurrió en muchos otros países latinoamericanos, al “desmantelamiento del ejército”. Este proceso, con todas las dificultades políticas que conlleva, constituye también una meta central establecida para el cuatrienio 1997-2000.

4.3 El logro de metas y objetivos

Para evaluar el logro de las metas establecidas en los Acuerdos de Paz, es conveniente la utilización de los Informes de Desarrollo Humano, publicados por el Programa de Naciones Unidas en Guatemala. En este capítulo se utiliza ampliamente la información sistematizada por PNUD en dichos informes.

De acuerdo con estimaciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), el nivel de escolaridad en Guatemala en 1990 era, en promedio, de 2.3 años por habitante. Dentro de este contexto, el sistema educativo se ha caracterizado porque concentra sus servicios en el área urbana y ha sido monolingüe, asimismo ha adolecido de diversas deficiencias tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.⁴

Desde el punto de vista de la asignación presupuestaria gubernamental, Guatemala ocupó el segundo lugar en 1994 entre los países latinoamericanos que menos invierten en educación (el primero fue Haití), por lo que se justifica como una de las metas definidas por los Acuerdos de Paz el aumento del gasto público en este rubro.

Si se considera el gasto público en educación como porcentaje del PIB, se determina que éste se ubicó por debajo del 2% durante el período 1995-1997 (ver cuadro 3).

Al analizar la distribución del gasto, se observa que el gasto en educación se ha concentrado principalmente en el nivel primario (por ejemplo, en términos de funcionamiento, se destinó en 1996 a este nivel más del 50% del total).

⁴ Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, *Guatemala: los contrastes del desarrollo* (Guatemala: S/R, 1998), pág. 24.

Cuadro 3
Guatemala: Gasto del Gobierno Central ejecutado en Educación
(millones de quetzales, 1995-1997)

	1995	1996	1997
Gasto en educación, ciencia y cultura	1,411.9	1,504.6	1,900.0
Educación	1,304.2	1,405.1	1,718.6
Cultura	103.3	93.9	112.4
Ciencia	4.4	5.6	6.0
Gasto en educación, ciencia y cultura como proporción del PIB	1.7	1.6	1.8

Fuente: Ministerio de Finanzas, citado en Informe de Desarrollo Humano 1998, p. 25.

La insuficiencia del gasto en educación se refleja en el correspondiente gasto por alumno de primaria realizado por el Ministerio de Educación, el cual fue de aproximadamente Q700.00 en 1996.

Además de la falta de un adecuado presupuesto para la atención de las necesidades educativas, deben añadirse los problemas de índole cualitativa como el alto grado de repitencia y deserción escolar que caracterizan al sistema, lo que significa un ineficiente manejo de los escasos recursos y la pérdida de cifras multimillonarias durante varios años (ver Cuadro 4).

El informe de PNUD pone de manifiesto la falta de homogeneidad que caracteriza a Guatemala frente a otros países latinoamericanos, en aspectos que le son propios, como por ejemplo las barreras económicas, lingüísticas, sociales y geográficas, por lo que el esfuerzo debe ser comparativamente mayor para solucionar la problemática educativa.

Cuadro 4
Guatemala: Pérdida anual de educación primaria por alumnos no promovidos
(quetzales corrientes)

Año	Alumnos no promovidos	Costo por alumno (quetzales)	Pérdida anual (quetzales)
1993	222,507	421	93,746,649
1994	222,569	491	109,274,702
1995	264,887	517	136,954,526

Fuente: Ibarra de Cáliz (1996), citado en Informe de Desarrollo Humano 1998, p. 26.

El fenómeno de la excesiva **centralización de la administración pública** también ha sido característico en Guatemala, por lo que el tema se incluyó, como mandato, dentro de la Constitución Política de 1985, a efecto de darle solución. El sector educación no escapa a este fenómeno, en donde, por ejemplo, un supervisor ha debido atender dentro de sus normales funciones entre 50 y 75 escuelas. A efecto de comenzar a dar soluciones, el MINEDUC propició el establecimiento de las denominadas Direcciones Regionales en 1996, a través del Acuerdo Gubernativo 165-96, y en el siguiente año se les asignó presupuesto propio. En el informe de PNUD se expone lo siguiente sobre tales direcciones:

Son órganos desconcentrados dentro del marco de las políticas nacionales. Están en capacidad de ejecutar y adoptar decisiones en el campo administrativo y técnico-pedagógico. Hasta 1997 los avances con la Direcciones Departamentales se concebían básicamente como esfuerzos de desconcentración, en preparación para un proceso gradual de descentralización (con poder de decisión sobre aspectos administrativos y financieros) posterior.

También se ha avanzado con programas descentralizados que incluyen el suministro de desayunos escolares con participación de las madres de familia, el otorgamiento de becas para niñas tomando en cuenta la participación de padres y madres de familia así como de las comunidades, y la ampliación de PRONADE (el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo), que apoya el establecimiento y operación de escuelas autogestionadas en zonas rurales que han carecido de atención educativa.

Además se crearon los Jurados de Oposición que tienen la función de seleccionar al personal docente para los niveles de preprimaria y primaria. Están integrados por padres de familia, docentes, dirigentes magisteriales y autoridades del Ministerio de Educación.⁵

4.3.1 Los mandatos constitucionales

El Art. 74 constitucional, bajo el epígrafe “Educación obligatoria”, establece que *“los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica, dentro de los límites que fije la ley”*. El cumplimiento de esta obligación se encuentra muy distante de ser una realidad en el país.

En cuanto al **nivel preprimario** los servicios están concentrados en las áreas urbanas. Con base en las **tasas neta y bruta de escolaridad**⁶ y de incorporación al nivel preprimario se evidencia un alto déficit, el cual se ha mantenido sin variación significativa durante el quinquenio 1992-1996.

Atendiendo a que los servicios del **nivel preprimario** se encuentran concentrados en el área urbana, resulta lógico que la situación en el ámbito nacional manifiesta un estado de mayor desatención. La tasa bruta de escolaridad a nivel nacional en 1996 era de 32.8%; y fue superior al 50% en sólo tres departamentos de la república: Guatemala (59%), Sololá (58.9%) y Totonicapán (52.7%). Los restantes departamentos se encontraban en 40% o menos, de entre los cuales sobresale, en el extremo, Jalapa (11.1%) y Jutiapa (10.0%).

⁵ Galo de Lara (1996) y CIEN (1998), citado en Guatemala: los contratos..., pág. 28.

⁶ El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define así ambas tasas: “Se entiende por tasa bruta el número de estudiantes, tomados en cuenta los que están en sobreedad. La tasa neta solamente abarca el número de estudiantes con una edad correspondiente a su nivel”. Ibid., pág. 29.

El fenómeno de la **deserción escolar** en para ese mismo año fue en promedio de 9.5% para el país. La menor tasa se presentó en el departamento de Guatemala (4.6%) y la máxima en Alta Verapaz (19.0%).

La **relación alumno/maestro**, como indicador, muestra que el promedio nacional es de 31 dicentes. La relación más baja también se presentó en Guatemala (20.8) y la máxima en otros departamentos en donde excedió de 50 alumnos por cada docente.

Todos estos indicadores, en donde se muestra claramente la ventaja que mantiene el departamento de Guatemala, con respecto a los restantes del país, y cómo el área urbana ha sido más favorecida que la rural, evidencian la excesiva centralización que existe en los servicios educativos a nivel preprimario (ver **Cuadro.5**).

El **nivel primario** es, con relación a los demás, el que tradicionalmente ha gozado de mayor atención en el sistema educativo guatemalteco. Como producto de ello, en 1996 presentó las mejores tasas en lo que respecta a cobertura neta y bruta, así como en incorporación, e inclusive se observó una tendencia a aumentar. Con base en lo establecido en el **Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria**, existe el compromiso del gobierno a facilitar que a la población infantil, comprendida entre los 7 y 12 años de edad, se le brinden por lo menos tres años de escolaridad.

A lo anterior debe añadirse que el gobierno, conforme al Plan de Desarrollo Social, aspira alcanzar en el año 2010, entre otras metas, alcanzar la cobertura de 100.0% en educación primaria.

Cuadro 5
Guatemala: Indicadores de la situación para preprimaria
(porcentajes: 1996)

Departamento	Tasa bruta de escolaridad	Deserción	Tasa de promoción	Alumnos/maestro
Guatemala	59.0	4.6	-	20.8
Baja Verapaz	22.5	12.4	-	50.5
Alta Verapaz	40.7	19.0	-	57.2
El Progreso	27.9	11.1	-	32.9
Izabal	17.6	17.0	-	27.2
Zacapa	23.7	12.5	-	25.1
Chiquimula	18.5	11.2	-	37.7
Santa Rosa	13.4	8.2	-	34.1
Jalapa	11.1	13.5	-	32.5
Jutiapa	10.0	11.4	-	41.3
Sacatepéquez	39.5	6.2	-	15.8
Chimaltenango	32.8	8.6	-	38.9
Escuintla	18.0	14.5	-	53.6
Sololá	58.9	10.8	-	121.7
Totonicapán	52.7	9.5	-	532.3*
Quetzaltenango	30.7	7.2	-	32.8
Suchitepéquez	19.2	10.4	-	27.9
Retalhuleu	17.7	10.2	-	29.7
San Marcos	16.3	11.1	-	81.7
Huehuetenango	39.9	10.8	-	30.4
Quiché	23.7	14.3	-	32.0
Petén	23.6	12.6	-	37.9
Total	32.8	9.5	67.3	31.0

*El anuario de MINEDUC reporta 11,710 niños inscritos en todos los sectores y un total de 22 maestros presupuestados. Generalmente docentes de primaria son ubicados en preprimaria para dar la atención educativa.

Fuente: MINEDUC (1996), citado en Informe PNUD 1998, p. 30.

Con base en la información del **Cuadro 6**, la tasa bruta de escolaridad promedio en el nivel primario fue de 84.3% en 1996, y la deserción promedio 8.2%.

Cuadro 6
Guatemala: Indicadores de la situación para primaria
(1996)

Departamento	Tasa bruta de escolaridad	Deserción	Tasa de promoción	Alumnos/maestro
Guatemala	98.7	4.0	85.0	30.5
Baja Verapaz	73.2	8.7	70.4	40.7
Alta Verapaz	65.37	17.7	61.7	32.2
El Progreso	105.3	8.8	73.8	35.0
Izabal	76.4	12.3	70.0	32.6
Zacapa	96.4	11.2	73.0	36.5
Chiquimula	82.4	11.3	72.2	39.3
Santa Rosa	99.6	8.5	72.3	37.2
Jalapa	87.2	9.4	68.9	41.5
Jutiapa	88.4	8.7	73.6	39.8
Sacatepéquez	93.1	4.8	79.2	29.8
Chimaltenango	86.4	6.5	76.1	34.8
Escuintla	82.2	9.6	73.4	34.6
Sololá	80.7	6.6	72.4	29.2
Totonicapán	76.9	5.4	74.5	45.3
Quetzaltenango	95.6	7.0	73.3	37.6
Suchitepéquez	81.7	9.5	71.3	36.9
Retalhuleu	85.9	9.3	74.1	33.3
San Marcos	90.3	9.9	70.5	45.8
Huehuetenango	69.1	8.2	73.5	34.5
Quiché	59.3	11.8	66.1	34.2
Petén	84.3	12.8	68.2	34.0
Total	84.3	8.2	74.5	34.9

*Ideal es 40 por docente en el área urbana y 35 por docente en el área rural.

Fuente: MINEDUC (1996), citado en Informe PNUD 1998, p. 32.

En cuanto a los indicadores de eficiencia interna del ciclo, se observa que la incorporación al sistema fue mayor en los hombres (61.1%) que en las mujeres (58.2%). Los indicadores que se refieren a promoción, deserción y repitencia demuestran graves problemas. “En general, lo que se enseña no guarda relación

con las características regionales y locales y las necesidades educativas de los distintos grupos, en particular en las áreas rurales y urbano-marginales”⁷.

En términos generales, el ministerio de educación reconoce que la formación de los maestros es deficiente, se carece de materiales educativos y de textos “culturalmente adecuados”. La profesionalización del magisterio, entendida ésta como la especialización del docente a nivel universitario, continúa siendo una aspiración incumplida en el ámbito guatemalteco respecto al nivel primario. Evidentemente, la profesionalización plantea un mayor estímulo salarial y reconocimiento social, como lo plantea el informe de PNUD.

Algunos esfuerzos encaminados a la promoción de la descentralización ya existen, dentro de los que se puede mencionar los Acuerdos de Paz y el Plan de Acción de Desarrollo Social (PLADES).

En cuanto a la **educación bilingüe** el informe de PNUD señala que para 1995 el programa creado a este fin contaba con 1,367 escuelas, lo que representa un 12% de los establecimientos educativos que para ese año existían. Este dato demuestra la poca atención que recibe la realidad idiomática nacional en donde la población mayoritaria está constituida por grupos indígenas.

En el **ciclo básico** la tasa bruta de escolaridad el promedio nacional fue de 31.2% en 1996, lo que comparado con el primario resulta sumamente bajo (ver **Cuadro 7**). En este nivel la deserción escolar es menor a la de los otros (4.7%), pero también la tasa de promoción no es muy alentadora (44.8%).

Los indicadores de eficiencia interna en este nivel, muestran que se atiende mayoritariamente a población masculina (54.6%) que femenina (45.4%).

⁷ Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, pág. 31.

Cuadro 7
Guatemala: Indicadores de la situación para el ciclo básico
(1996)

Departamento	Tasa bruta de escolaridad	Deserción	Tasa de promoción	Alumnos/maestro
Guatemala	67.0	3.7	47.3	15.2
Baja Verapaz	18.2	5.5	33.7	20.6
Alta Verapaz	12.7	8.6	34.2	18.0
El Progreso	43.0	4.8	48.4	12.7
Izabal	24.2	8.2	41.4	14.0
Zacapa	37.7	4.9	46.0	19.1
Chiquimula	24.4	6.8	39.9	16.5
Santa Rosa	28.5	5.4	41.0	19.9
Jalapa	19.6	2.9	36.6	24.3
Jutiapa	21.5	5.3	52.4	15.0
Sacatepéquez	42.9	2.9	42.0	13.2
Chimaltenango	28.8	4.3	44.8	13.0
Escuintla	31.2	5.0	46.9	19.1
Sololá	21.1	7.7	49.1	15.8
Totonicapán	13.9	5.0	37.7	27.2
Quetzaltenango	37.8	3.6	38.6	15.9
Suchitepéquez	25.5	4.4	42.6	19.0
Retalhuleu	31.1	7.8	42.0	14.5
San Marcos	20.9	4.4	39.7	26.3
Huehuetenango	13.8	5.4	53.5	14.4
Quiché	9.4	6.7	46.9	13.1
Petén	20.0	6.0	47.1	16.9
Total	31.2	4.7	44.8	15.8*

*No se considera un buen indicador porque el número de profesores equivale al número de cátedras impartidas.

Fuente: Ministerio de Educación (1996), citado por el Sistema de Naciones Unidas, Informe de Desarrollo Humano, 1998, p. 36.

Como se aprecia en el mandato constitucional, el artículo 74 no establece en los mismos términos la obligatoriedad de que la población educativa curse el ciclo diversificado. Esto se refleja en la desatención crónica que existe del mismo. Por ejemplo, no existe dotación de material educativo para este nivel y se carece de

programas de capacitación sistemática para los docentes. Los programas vigentes datan de 1965, y no ha existido preocupación por actualizarlos. La oferta total de carreras que se ofrecen en este nivel asciende a 142, dentro de las cuales se comprenden las áreas de perito, bachillerato, magisterio y secretariado. En años recientes se ha observado el apareamiento de nuevas áreas que pretenden responder a los avances tecnológicos en computación, finanzas y mercadotecnia.

Con base en estudios de ASIES y PREAL, así como del MINEDUC, en 1996 la oferta de servicios para este nivel era en casi 90.0% brindada por el sector privado.⁸ Este indicador demuestra el fenómeno de la privatización de la educación a nivel del ciclo diversificado en Guatemala, en donde, debido a la ineficacia gubernamental en atender a la población educativa comprendida en el mismo, la opción que se ha impuesto ha consistido en que los servicios sean prestados por establecimientos educativos privados.

Como consecuencia de esta desatención y práctico abandono del nivel diversificado por parte del MINEDUC, en él se presenta la tasa bruta de escolaridad más baja (13.4%). La mejor tasa entre los departamentos correspondió en 1996 a Guatemala (32.7%) y la más baja a Totonicapán (2.3%) [ver Cuadro 8].

En este nivel educativo se encuentra dentro del sistema la fuente original de la cual obtiene el país a su recurso humano, es decir, a los docentes. Pero la realidad muestra que *“existe una saturación de egresados de magisterio, que enfrentan serias dificultades para encontrar puestos en las áreas urbanas, mientras que se mantiene el déficit de maestro rurales”*.⁹

En este nivel es donde se presenta la menor tasa de deserción dentro del sistema (3.3%), pero los grados de promoción son bajos (59.8%). Se puede afirmar que este nivel es donde se presenta la mayor igualdad en términos de género, pues

⁸ Ibid., pág. 36.

⁹ Ibid.

si bien existe una mayor incorporación de mujeres (14.2%) que de hombres (12.4), al analizar la tasa bruta de incorporación ésta difiere únicamente en 0.2% entre ambos grupos (13.3% hombres y 13.5% mujeres).

Cuadro 8
Guatemala: Algunos indicadores de eficiencia para el Nivel Medio
Diversificado
(1996)

Departamento	Tasa bruta de escolaridad	Deserción	Tasa de promoción	Alumnos/maestro
Guatemala	32.7	3.5	62.7	16.3
Baja Verapaz	5.8	3.3	58.9	16.0
Alta Verapaz	4.7	3.9	47.0	14.6
El Progreso	14.2	2.7	55.1	11.6
Izabal	9.6	5.3	72.9	14.4
Zacapa	16.4	2.0	64.1	15.3
Chiquimula	12.8	3.2	63.6	13.3
Santa Rosa	7.2	1.7	44.5	21.5
Jalapa	6.5	3.5	63.8	20.0
Jutiapa	9.4	2.7	66.8	22.6
Sacatepéquez	19.3	1.4	55.5	14.8
Chimaltenango	8.9	3.6	59.4	16.2
Escuintla	11.0	2.2	55.6	24.2
Sololá	6.0	3.9	57.7	9.2
Totonicapán	2.3	1.8	56.0	39.7
Quetzaltenango	20.7	3.1	49.2	14.9
Suchitepéquez	11.2	3.6	65.1	14.8
Retalhuleu	10.0	4.9	55.8	13.0
San Marcos	5.6	3.5	46.6	17.2
Huehuetenango	6.2	3.9	66.4	16.3
Quiché	3.0	1.9	56.2	18.5
Petén	7.9	1.3	20.1	17.4
Total	13.4	3.3	59.8	16.1*

*No se considera un buen indicador porque el número de profesores equivale al número de cátedras impartidas.

Fuente: MINEDUC (1996), citado en Informe PNUD 1998, p. 37.

El **analfabetismo** ha continuado siendo uno de los problemas pendientes de resolver que se han mantenido como constante en Guatemala. De acuerdo con información de PNUD para el subcontinente latinoamericano, en 1994 el porcentaje de alfabetización por país muestra que Guatemala ocupaba el penúltimo lugar, superado únicamente por Haití.

En 1996 el analfabetismo fue de 37.0% entre los habitantes mayores de 15 años, lo que representaba a más de 2.2 millones de personas. Atendiendo a cómo se distribuye el analfabetismo, la exclusión también se muestra con base en los siguientes indicadores: 23% de los analfabetas se encontraban en el área urbana y el restante 77% en el ámbito rural. Con base en información del INE para ese mismo año, en departamentos con predominio de población indígena, el analfabetismo es mayor en el grupo de mujeres, llegando a superar el 70% en Quiché y Alta Verapaz.¹⁰

Los antecedentes de los programas de alfabetización en Guatemala datan de 1944, precisamente de la época de la Revolución, lo que mereció la emisión de dos decretos específicos. El primero de ellos, el decreto número 20, creó el Comité Nacional de Alfabetización. El segundo de ellos, de fecha 8 de marzo de 1945, bajo el número 72, contenía la Ley de Alfabetización Nacional. En la parte considerativa de este decreto se plantea que *“los guatemaltecos alfabetos debemos comprender que es inaplazable la cancelación de la deuda de cultura que tenemos con los grandes sectores del país, y que a partir de este instante firmemente identificados gobierno y pueblo, deberá iniciarse con energía y decisión la campaña alfabetizadora, hasta librar totalmnte (sic.) de la ignorancia a nuestro pueblo”*¹¹.

¹⁰ Carlos González Orellana en su libro dice: “El censo de 1950 puso al descubierto la existencia de un 71.9% de analfabetos mayores de 7 años, registrándose los porcentajes más altos en Alta Verapaz con el 92.3% y en el Quiché con el 91.7% de analfabetos”, Ibid., págs. 343-344. Es interesante observar que después de 44 años, ambos departamentos continúan siendo los que presentan las tasas más extremas del problema, por lo que pareciera que las condiciones de exclusión y falta de oportunidades continúan siendo la constante en Guatemala para la población indígena, femenina y rural.

¹¹ Ibid., pág. 344.

En 1978 fue reformado el decreto número 20, lo que constituyó la base legal para las nuevas campañas de alfabetización. Con la nueva constitución, en 1986 dio inicio un nuevo proceso de alfabetización pero “los esfuerzos por erradicar el analfabetismo fueron vanos durante muchos años, principalmente por falta de voluntad política”.¹²

En 1991 el Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA) consigue coordinar la participación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en el proceso de alfabetización. De este modo, se sustituyen las campañas por un programa integral que dé seguimiento a la alfabetización.

Para darle impulso a la alfabetización ha sido de importancia la asignación del 1% del presupuesto ordinario del gobierno, establecida constitucionalmente, y que comenzó a hacerse efectiva hasta 1996. Desde el punto de vista del recurso humano responsable del proceso, ha habido un cambio significativo debido a que las personas pertenecen a las mismas comunidades y son flexibles para adecuar su horario de trabajo en función de las necesidades de la población objetivo.

La cobertura de CONALFA es nacional, ya que atiende a los 22 departamentos. Según el informe de PNUD atiende a “población monolingüe de habla indígena, monolingüe de habla castellana, y bilingüe de ambas”. CONALFA ha establecido como objetivo, con base en los Acuerdos de Paz, reducir el analfabetismo al 30% para el año meta 2000. Asimismo, contempla la incorporación de la totalidad de personas alfabetizadas en programas de postalfabetización, lo cual podrá realizar a través de educación formal o no.¹³

En el informe de PNUD no escapa al diagnóstico la educación superior. Así, se reconoce que ha habido un incremento significativo en la matriculación de estudiantes en este nivel, la cual es absorbida especialmente por la Universidad de

¹² Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, 1998, op. cit., pág. 38.

¹³ CONALFA, 1997, citado por Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, pág. 40.

San Carlos de Guatemala. También se ha ampliado el espectro de universidades privadas, así en el informe se reporta que existían ya seis para ese entonces. En una caracterización general sobre el nivel superior de la educación, el informe indica:

La educación universitaria no escapa a la baja calidad del sistema educativo nacional. Los índices de deserción y repitencia son muy elevados, sobre todo en los primeros años. Consecuentemente, la eficiencia terminal es bastante modesta (menor al 15%). Una razón es que la mayoría de los estudiantes no ha llegado con una buena formación previa. De hecho, la mayoría de los estudiantes ha cursado programas de enseñanza media teóricamente finales (magisterio, peritos contadores, secretariado) y, por lo tanto no preparatorios para realizar estudios universitarios.

En la oferta de carreras universitarias predominan las áreas sociales y humanísticas. En el período 1990-1995, más del 50% de egresados provenía del área de las ciencias sociales y humanidades, y de las ciencias e ingenierías el 17%.¹⁴

Se enfatiza en el hecho de que la elección de carreras universitarias no responde a las necesidades de transformación productiva y desarrollo sostenible del país, lo cual está condicionado, ante todo, por las facilidades de horario frente al hecho de que la mayor parte de los estudiantes debe compatibilizar su estudio con el trabajo.

Otro elemento que se menciona es que del personal docente universitario más del 75% trabaja por horas, menos del 10% lo hace a tiempo completo y 15% trabaja en medio tiempo. Se realiza poca investigación, hay una baja remuneración y todo ello “explicaría el modesto nivel de los docentes”.

En medio de este desalentador escenario en que se encuentra actualmente el sistema educativo guatemalteco, es en el cual adquieren significación las metas

¹⁴ Ibid., pág. 40.

propuestas por los Acuerdos de Paz, ya que como indica PNUD, “abonan las condiciones para enfrentar este reto”. En el plano educativo, con todo ese espectro de crisis que hemos descrito con base en la información proporcionada por PNUD, es urgente que el Estado asuma la responsabilidad legal e histórica que le corresponde, pero también debe propiciarse la participación multisectorial de la sociedad civil, a efecto de que no se excluya a ningún grupo.

La realidad educativa del país, parafraseando a Carlos González Orellana, no puede ser entendida como un fenómeno aislado, o como la simple necesidad de aulas, docentes y dicentes. Por el contrario, en el fenómeno educativo, entendido como parte de la problemática social, se resumen los aspectos económicos, sociales, culturales y políticos que caracterizan a una nación. Guatemala, como hemos visto, muestra en el sistema educativo las formas más palpables de exclusión para los sectores tradicionalmente marginados –indígenas, mujeres, habitantes rurales–.

4.3.2 Los avances

Durante el gobierno del Presidente Álvaro Arzú se firma la paz en Guatemala y, por tanto, se incorporan las metas establecidas en los Acuerdos de Paz como compromisos oficiales para superar las exclusiones sociales en el país.

Dentro del Programa de Gobierno para el período 1996-2000 destaca, en concordancia con los Acuerdos de Paz, el objetivo de llevar a cabo una reforma educativa nacional. Las relaciones coincidentes entre el **PLADES**, que contiene el programa de gobierno, y los Acuerdos de Paz, se resumen en el **Cuadro 9**.

Cuadro 9
Relaciones entre el Plan de Gobierno 1996-2000
y los compromisos de los Acuerdos de Paz

Categoría	PLADES	Identidad y derecho de los indígenas 31 de marzo de 1995	Aspectos socioeconómicos y situación agraria 6 de marzo de 1996
Currículo	Concepciones educativas mayas. Educación bilingüe intercultural. Valorar el estudio y conocimientos de los idiomas y la cultura maya. Unidad nacional con respeto de la diversidad cultural. Adecuación curricular. Cultura local. Innovación tecnológica. Medio ambiente.	Concepciones educativas mayas. Educación bilingüe intercultural. Unidad nacional con diversidad cultural. Adecuación curricular. Cultura local. Innovación tecnológica. Medio ambiente. Fortalecer en los centros educativos las relaciones interétnicas e interculturales.	Valores morales y culturales. Derechos humanos y convivencia democrática. Diversidad cultural. Trabajo. Medio ambiente. Cultura de paz. Evitar discriminaciones. Ciencia y tecnología. Participación social.
Administración	Descentralización y modernización del sector para fortalecer la capacidad de ejecución. Regionalización. Gestión participativa.	Descentralización. Regionalización. Gestión participativa. Personal bilingüe. Consejo Nacional de Educación Maya.	Gestión participativa. Consejos de educación para todos los niveles; regional, departamental, municipal, local.
Financiamiento	Aumentar los recursos del sector. Mejorar el gasto.	Incremento para reforma educativa. Becas.	Al 2000, 50% más del PIB en relación a 1995. Becas.
Cobertura	Preprimaria 80%. Primaria 95%. Alfabetismo a 80%. Medio 50%. Dirección General de Educación Bilingüe (DIGEBI) 16 Com. Ling. Ampliación nuevas modalidades en áreas rurales y urbano marginales. Ampliación de Educ. en lengua materna. Franja de lengua y C. Maya 60%.	Ampliación. Nuevas modalidades bilingües interculturales.	Ampliación en todos los niveles. Ampliación de la educación bilingüe. Extensión preprimaria, primaria y básico. 100% de cobertura de 7 a 12 años, 3 grados.
Alfabetización	Elevar el grado de alfabetización		Todos los idiomas. 70% al 2000.
Capacitación	100% de maestros de todos los niveles, con énfasis en formación de docentes bilingües.		Permanente para maestros y administradores educativos. Incorporación de promotores al sistema educativo.
Materiales		Sin estereotipos culturales y de género.	
Educación superior		Universidad maya.	Apoyo a USAC.
Operacionalización	Gabinete social	Comisión Paritaria: gobierno/organizaciones indígenas.	Comisión consultiva de reforma educativa adscrita al MINEDUC: participantes en el proceso educativo y representantes de la comisión de reforma educativa.

Fuente: Galo de Lara, 1996, citado en Informe Nacional de Desarrollo Humano 1998, p. 43.

Debe tenerse presente que la administración del presidente Álvaro Arzú tuvo la voluntad política no sólo de concretar la firma de la paz, lo cual se logra durante su primer año de gobierno, sino también el serio compromiso de trabajar por el logro de las metas durante su período. Este gobierno aceptó la responsabilidad histórica de realizar un esfuerzo sin precedentes en el pasado inmediato del país, y así cumplir con las metas establecidas en los acuerdos. Esto, evidentemente, conllevaba también el riesgo de asumir el costo político en caso de que las metas no se cumplieran.

Con el propósito de avanzar en la **Reforma Educativa**, en abril de 1997 se establece la **Comisión Paritaria**, que fuera prevista al efecto en el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Posteriormente, a fines de ese mismo año, se instala la **Comisión Consultiva**, prevista en el Acuerdo Socioeconómico y Agrario, que tendría la responsabilidad no sólo de elaborar sino también de implementar el diseño que se propusiera.

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

Entre las estrategias que plantea la instancia oficial para lograr dichas metas, resalta la modernización y la descentralización administrativas, lo que comprende la departamentalización y el impulso a la gestión comunitaria. En 1997, como resultado de ese esfuerzo, el énfasis de trabajo estuvo dirigido principalmente al área rural, y a temas como la **atención de la niña** y la **educación bilingüe intercultural**.

De manera paralela y complementaria a estos esfuerzos, se establece para el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (**PRONADE**),

que fue fundado en 1992, la meta de universalidad de tres grados de escolaridad en el año 2000 –como mínimo– para 250,000 niños y niñas del área rural. PRONADE había utilizado como estrategia de descentralización el establecimiento de Comités Educativos Locales, denominados **COEDUCAS**, quienes asumen la responsabilidad de administrar los servicios escolares. En 1997 el avance de PRONADE fue significativo, ya que estableció convenios con 892 COEDUCAS con base en acuerdos suscritos con 15 instituciones de servicios educativos (**ISEs**). “Las ISEs tienen la responsabilidad de organizar y legalizar los COEDUCAS, de supervisar el uso de los recursos por partes de los COEDUCAS, de recopilar información de las comunidades y de capacitar y orientar a los padres y madres de familia así como a los maestros y maestras”¹⁵.

Este proceso, que en su momento generó tantas expectativas, traducido a otras palabras, significó la ampliación de los servicios educativos a través de una nueva modalidad: la privatización de los servicios. Esto, como se indicó en otro capítulo, lamentablemente, operó en desmedro muchas veces de los legítimos intereses laborales de los docentes, ya que en lugar de gozar de estabilidad y respeto a sus derechos en su relación como trabajadores, sirvió para disminuir las conquistas del magisterio ya que se utilizó ampliamente la modalidad de contratación temporal de servicios. De este modo, visto desde una perspectiva laboral, el Estado de Guatemala, en aras de una eficiencia que finalmente demostró no ser tan grande, permitió la violación de derechos laborales fundamentales, cuando su responsabilidad consiste precisamente en garantizar el respeto y observancia de tales derechos.

4.3.3 El quinquenio 1995-1999

En 1999 el gasto público ejecutado llega a un monto jamás alcanzado en la historia del país, ya que la cifra fue de casi 19 millardos de quetzales, que equivalió

¹⁵ Ibid., pág. 44.

a 13.8% del PIB. Esta cifra histórica ocurrió dentro de un alza progresiva a lo largo de tres años. El incremento durante el período puede atribuirse a la positiva influencia ejercida por los Acuerdos de Paz, lo que propició que se priorizara el incremento del gasto público con base en las metas establecidas. Otro elemento que también coadyuvó al aumento del gasto público en 1999, fue el hecho de que éste era un año electoral.

En el lapso comprendido entre 1990 y 1998 el **gasto social promedio** fue de 36.0% del gasto público, es decir, 4.1% del PIB. En 1999, el gasto social pasó a representar 5.1% del PIB. Lo anterior significó que el gasto social por habitante, gracias al alza observada durante los últimos años de la década de los noventa, se duplicara. Para apreciar cómo cambió la calidad del gasto público, vale la pena citar lo dicho en el informe de PNUD de 1998, el cual plantea que *“en 1990, un 81% de la asignación a gasto social lo constituían los gastos de funcionamiento; en 1999 se había reducido al 63%”*¹⁶, por lo que, dicho de otra forma, se priorizó el gasto destinado a inversión social.

Del total del gasto social ejecutado durante el período 1995 a 1999, se asignó a educación el 59.8%, y 33.2% a salud. Sin embargo, el efecto que ese incremento tuvo en los indicadores fue más bien moderado.

Para dar seguimiento al logro de metas fiscales y gasto público establecidos en los Acuerdos de Paz, en el informe de PNUD de 2000 presenta un cuadro resumen que mide el avance (ver Cuadro 10). Este cuadro es sumamente importante, debido a que evidencia la relación condicionante que existe entre los ingresos del gobierno y las metas de gasto público establecidas en los Acuerdos de Paz, ya que en la medida en que mejore la captación de tributos para el fisco en esa magnitud sería factible cumplimentar los compromisos adquiridos.

¹⁶ Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, *Informe de desarrollo humano 2000: La fuerza incluyente del desarrollo* (Guatemala: S/R, 2000), pág. 196.

Con base en la información del Cuadro 10, es posible observar que, a pesar del esfuerzo que el gobierno de la república realizó por incrementar el gasto en los diferentes componentes, únicamente pudo cumplir la meta –e inclusive excederla– en las asignaciones establecidas a favor del Organismo Judicial para dos años (1996 y 1998). Si bien se incumplió la meta para 1997 en lo que correspondía a este organismo, la asignación estuvo muy próxima a lograrse, ya que la diferencia fue mínima (-0.3 millones de quetzales). No así, en los demás conceptos de gasto, el cumplimiento de las metas no fue posible, incluidas las de educación.

Cuadro 10
Cumplimiento de metas fiscales de los Acuerdos de Paz
1995-1999
En porcentajes y millones de quetzales

Concepto	1995	1996		1997		1998		1999
	Ejecutado	Ejecutado	Meta	Ejecutado	Meta	Ejecutado	Meta	Ejecutado
Salud y asistencia social	750.4	821.1	1,089.5	1,132.9	1,366.1	1,351.5	1,608.5	1,899.7
Educación, ciencia y cultura	1,411.9	1,508.7	2,059.3	1,908.7	2,678.9	2,617.2	3,138.6	3,285.3
Vivienda	14.2	1.7	151.5	68.0	173.6	667.7	200.4	393.9
Seguridad interna	289.2	351.3	421.8	571.6	548.2	683.9	643.6	982.6
Organismo Judicial	150.8	273.2	217.5	289.9	290.2	364.3	340.7	399.4
Totales	2,616.5	2,956.0	3,939.6	3,971.1	5,057.0	5,684.6	5,931.8	6,960.9
Carga tributaria	8.0	8.8	9.4	9.4	9.8	9.6	10.3	9.9

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas y MINUGUA, citado en Informe de Desarrollo Humano 2000, p. 197.

El incumplimiento en el logro de la mayor parte de las metas, se explica por la falta de éxito que tuvo el gobierno en mejorar la carga tributaria. La carga tributaria representa la proporción de los ingresos tributarios con respecto al PIB. Como es sabido, la principal fuente de ingresos para un gobierno, desde el punto de vista financiero, está representada por la recaudación de tributos que obtiene de los contribuyentes (las personas particulares). Por tanto, el incumplimiento en el

logro de las metas establecidas en los Acuerdos de Paz estuvo condicionado, como variable dependiente, a la incapacidad del gobierno en elevar la carga tributaria.

La importancia de los Acuerdos de Paz en función de elevar la carga tributaria a 12% del PIB, radica en que la baja recaudación ha sido uno de los principales problemas, sino el mayor, que han debido afrontar los gobiernos en la historia de Guatemala. La importancia de la propuesta contenida en los Acuerdos de Paz de incrementar la carga tributaria, consistía en dar factibilidad al cumplimiento de las metas establecidas. Si la principal fuente de financiamiento del gobierno se mantenía inamovible, nunca sería posible encontrar solución a las necesidades históricas que el país debía enfrentar y se continuarían postergando, indefinidamente, las soluciones para consolidar una sociedad justa y democrática. Como lo demuestra el cuadro 10, el incremento de la carga tributaria en ninguno de los años que comprende el período alcanzó lo establecido en las metas de los Acuerdos de Paz, por lo que tampoco pudo cumplirse con el resto de metas atinentes al gasto público.

El gobierno planteó, en 1998, precisamente que no sería posible alcanzar la carga tributaria de 12.0% para el año 2000. Con base en este planteamiento, se definió una prórroga, una recalendarización, para el logro de las metas contenidas en los Acuerdos de Paz.

Sobre la situación del gobierno en materia de la carga tributaria, da cuenta el informe de Desarrollo Humano 2002, así:

En 1998 el gobierno reconoció que no sería posible alcanzar la meta del 12% de carga tributaria en el 2002 (sic.), como lo establecían los Acuerdos de Paz.¹⁷ Con la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdo de Paz dispuso postergar el cumplimiento de esta meta hasta el 2002 e impulsar la

¹⁷ Debe decir “en el 2000”.

concertación de un Pacto Fiscal, que definiera los principios y compromisos de la política fiscal a corto, mediano y largo plazo.¹⁸

De este modo, el gobierno suscriptor de la paz, quien de manera directa adquirió el compromiso interno y externo de establecer las condiciones y requisitos para la conciliación de una nueva sociedad y resarcir a la población, declinaba la responsabilidad asumida, especialmente por no querer encarar el desafío de implementar una reforma fiscal que diera un giro radical a la estructura tributaria del país.

Es más, durante 1997, a pocos meses de la firma de la paz y contraviniendo el espíritu de lo acordado en materia tributaria, “se impulsaron cambios tributarios que no eran congruentes con el objetivo de aumentar la carga tributaria, según se había convenido como parte de los Acuerdos de Paz”¹⁹. En medio de este escenario la opción que prefirió el gobierno para cubrir el déficit fiscal fue la del endeudamiento externo, el cual comenzó a incrementarse a partir de 1996, a través de la contratación de préstamos y en la emisión de bonos en el exterior. De este modo, la deuda pública, que en 1996 representó 18.06% del PIB, en 1999 alcanzó una proporción de 20.2% del PIB.²⁰

Cabe recordar que durante la administración del presidente Álvaro Arzú, se consolidó el **proceso de privatización** de bienes y empresas del Estado. De las privatizaciones realizadas destaca el usufructo oneroso por 50 años del derecho de vía de la red ferroviaria (1997), y en 1998 la privatización del 80% de las acciones

¹⁸ Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, *Informe de Desarrollo Humano 2002, Guatemala: Desarrollo humano, Mujeres y salud* (Guatemala: Litografía Van Color S. A., 2002), pág. 73.

¹⁹ Ibid., pp. 72-73. En la nota a pie de página número 3, de este capítulo, se da una explicación sobre cuáles fueron esos cambios no congruentes con los objetivos: “Se redujo la tasa máxima del ISR del 31 al 25%, y se le adicionaron deducciones, se estableció un régimen especial de pago definitivo del impuesto sobre la renta creando opciones para no tener que pagar la tasa máxima del 25% sobre ingresos netos, y no fructificó un intento de impulsar un nuevo impuesto único sobre inmuebles (IUSI).”

²⁰ Ibid.

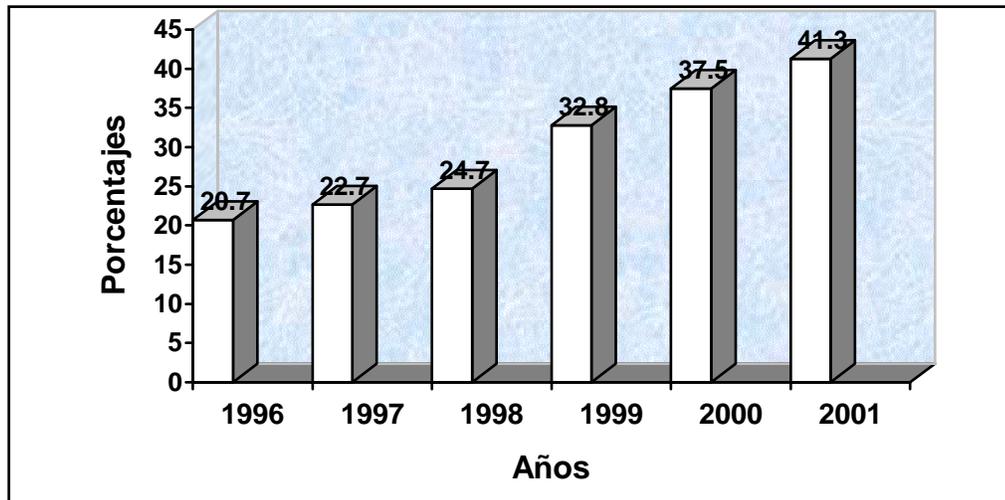
de la Empresa Eléctrica de Guatemala –EEGSA-, la privatización de las acciones de Telefónica de Guatemala –TELGUA–, y el 80% de lo que atañe a las dos empresas regionales de distribución del Instituto Nacional de Electrificación –INDE–. Estos recursos extraordinarios servirían para paliar la situación, pero a un alto costo económico y social para el país. Al dejar inalterada la estructura tributaria, los recursos extraordinarios de las privatizaciones sirvieron para aumentar el gasto y, más tarde, al no ser suficientes se recurrió al endeudamiento externo e interno. De este modo, el gobierno suscriptor de la paz eludía su responsabilidad histórica, y dejaba a su sucesor la decisión política y económica de implementar la reforma fiscal que permitiera darle solución integral al problema de la principal fuente de financiamiento del gobierno.

4.3.3.1 El nivel preprimario

Durante el lapso 1996 a 2001 se registró un incremento significativo en la cobertura del nivel preprimario, ya que prácticamente se duplicó el número de niños atendidos. En 1996 la cobertura total ascendía a 20.7% y para 2001 ésta aumentó a 41.3%. No obstante, el incremento resulta aún insuficiente para las necesidades del país debido a que en 2001 faltaba por atender al 58.7% de la población entre los 5 y 6 años de edad (ver **Gráfica 4**).

Los resultados del período, desde el punto de vista de la tasa bruta de escolaridad, que como se dijo toma en cuenta la incorporación de alumnos en sobreedad al sistema, arroja un mejor déficit, ya que pasó de una tasa de 32.8% en 1996 a 55.4% en 2001. En cuanto a indicadores de eficiencia, se aprecia, desde la perspectiva de la **deserción intra anual**, que ésta aumentó al ubicarse en 11.3% en el último año, si bien en el 2000 se observó la mayor deserción (18.0%). En cuanto a la **repitencia** se observa que disminuyó de 5.5 a 4.0%, para el último año del que se dispone de información (2000).

Gráfica 4
Guatemala: Tasa neta de escolaridad en el Nivel Preprimario
1996-2001



Fuente: Elaboración propia, con base en datos del cuadro 11.

El nivel preprimario, en términos relativos, mejoró sustancialmente al casi duplicar la cobertura durante el período. Sin embargo, en función de lo que se planteó el gobierno del presidente Álvaro Arzú, no pudo cumplir con las metas propuestas en su plan de gobierno, que aspiraba a lograr una cobertura del 80% en el nivel preprimario.

4.3.3.2 El nivel primario

Este nivel, como se dijo oportunamente, tradicionalmente ha recibido mayor cantidad de recursos y, por lo tanto, ha constituido el de mayor prioridad para las autoridades gubernamentales. La meta del plan de gobierno del presidente Álvaro Arzú, propuso lograr un 95% de cobertura en el 2002. Desde el punto de vista de lo

realizado, la cobertura lograda en el nivel primario para ese año fue de 84.3%, para ubicarse el siguiente en 85.1%.

La tasa de crecimiento registrada en función de cobertura del nivel primario, al comparársela con la de los demás, fue la que tuvo el menor crecimiento durante el sexenio 1996-2001.

Al analizar los resultados obtenidos desde el punto de vista de la **tasa bruta de escolaridad**, la cobertura pasó de 84.3% en el primer año, a 102.2 y 103.3%, para los años 2000 y 2001, respectivamente. Este exceso por encima del 100% se explica al recordar que en esta tasa se incluyen a aquellos alumnos que se encuentran en el sistema pero cuyas edades son superiores a las establecidas (6 y 7 años) como las propias para la población objetivo del sistema. De este modo, la tasa bruta de escolaridad superior al 100% evidencia los fenómenos de la **repitencia** y la **incorporación tardía** de los alumnos a los respectivos grados.

Con todo, la mayor cobertura se obtuvo en el nivel primario, al respecto, el informe de PNUD comenta:

Elo se debe en buena parte al Programa Nacional de Autogestión Educativa (PRONADE), que permitió extender a zonas rurales lejanas la educación primaria, a partir de 1996, y de preprimaria a partir de 1998. Además, aunque continúa manifestándose el problema de la sobreedad, resulta significativa la reducción de la tasa de deserción en primaria, especialmente en el 2001, después de una alza entre 1996 y el 2000.²¹

Finalmente, PNUD plantea los problemas de calidad que afronta este nivel:

²¹ Ibid., pág. 28.

Persisten serios problemas de calidad. De acuerdo con un informe de resultados del Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (PRONERE) de una muestra de alrededor de 900 escuelas urbanas y rurales en todos los departamentos en 1999 y 2000, sólo entre un 46% (rural) y un 50% (urbano) de respuestas correctas se obtuvieron en promedio en pruebas de Matemática en tercer grado, y sólo entre 58% (rural) y 65% (urbano) en lectura... Únicamente un 23% de los maestros de sexto grado y 15% de los de tercer grado contaban con pensum universitario cerrado, y sólo un 34% de las escuelas urbanas y 20% de las rurales contaban con una biblioteca.²²

Con base en todo lo anterior, PNUD plantea que la incorporación de la población en la edad apropiada, así como lo que se refiere a eficiencia interna y su calidad, son los principales retos que debe afrontar el sistema educativo en el nivel primario. Con esto se viene a poner en evidencia que aún el nivel educativo en donde se han obtenido los mejores logros, y se ha destinado la mayor parte de recursos, necesita de esfuerzos para lograr calidad y eficiencia.

Resulta preocupante que, a nivel nacional, la finalización de la primaria, como tasa, no alcanza el 40%. Al desagregar la información en términos del lugar en donde viven los estudiantes, esta tasa demuestra que la situación es peor en el área rural de cada 10 niños que ingresan al primer grado únicamente dos de ellos terminarán el nivel primario, en tanto que a nivel urbano por cada 10 niños que ingresan logran concluirlo 5.²³

4.3.3.3 Nivel medio básico

La **cobertura** nacional en el nivel medio básico aumentó respecto al año base a un ritmo progresivo –aunque moderado– durante el sexenio, hasta llegar a alcanzar la tasa del 28.4% en 2001. Inclusive si se evalúan los resultados desde la

²² Ibid.

²³ Ver Informe de Desarrollo Humano 2002, pág. 30.

perspectiva de la **tasa bruta de escolaridad**, que en 2001 alcanzó el máximo de 43.6%, es evidente el alto déficit que aún existe (56.4%).

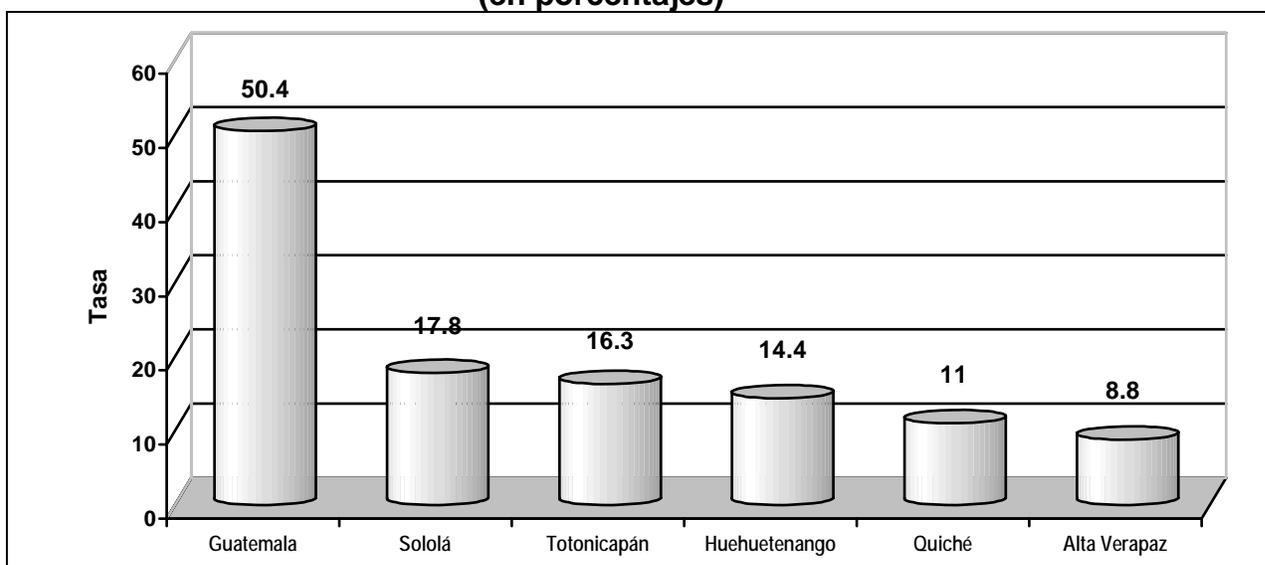
Cuadro 11
Indicadores básicos de Educación para nivel Preprimario, Primario, Básico y Diversificado
Total
1996-2001
(en porcentajes)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tasa neta de escolaridad						
Preprimaria	20.7	22.7	24.7	32.8	37.5	41.3
Primaria	69.1	72.6	77.7	81.0	84.3	85.1
Básico	19.9	20.4	20.3	21.4	24.0	28.4
Diversificado	11.3	12.1	12.2	12.7	15.0	15.8
Tasa bruta de escolaridad						
Preprimaria	32.8	34.8	37.5	45.9	51.2	55.4
Primaria	84.3	88.2	94.2	99.8	102.2	103.3
Básico	31.2	32.3	32.6	35.3	41.1	43.6
Diversificado	13.4	14.4	14.6	14.8	20.7	22.0
Deserción intra anual						
Preprimaria	9.5	8.7	9.5	14.3	18.0	11.3
Primaria	8.4	8.1	12.9	11.4	10.4	7.0
Básico	3.1	6.3	5.7	15.5	14.4	8.1
Diversificado	2.7	5.6	6.4	14.6	14.4	6.4
Tasa de incorporación						
Preprimaria	15.8	22.7	24.7	32.8	36.9	41.3
Primaria	59.6	65.8	74.7	76.0	60.7	61.6
Básico	16.2	15.0	17.1	19.1	13.7	23.4
Diversificado	13.3	14.0	14.8	15.5	11.7	12.5
Tasa de repitencia						
Preprimaria	5.5	5.1	4.9	5.0	4.0	-
Primaria	15.7	14.8	15.6	16.1	15.2	14.7
Básico	4.2	4.3	3.9	4.4	4.4	3.7
Diversificado	1.8	1.7	1.9	1.8	1.6	1.5

Fuente: Unidad de informática, Ministerio de Educación, citado en Informe de Desarrollo Humano 2002, p. 381.

La desagregación de la información por departamento que se refiere a la cobertura, o tasa neta de escolaridad, para el nivel básico en 2001, demuestra que la mejor tasa corresponde a Guatemala (50%); en 14 departamentos la tasa fue inferior a la nacional (28.4). El departamento con la tasa más baja de cobertura fue Alta Verapaz, con apenas 8.8% (ver Gráfica 5).

Gráfica 5
Tasa Neta de Escolaridad para el Nivel Básico en varios Departamentos
2001
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de unidad de Informática, MINEDUC, citado en Informe PNUD 2002, p. 392.

Del total de establecimientos que existían en 2001, menos del 25% se encontraban ubicados en el **área rural**. En algunos departamentos la **cobertura bruta** en ese año fue menor al 30%. Sin embargo, la peor situación se observó en ocho departamentos que carecían por completo de establecimiento alguno en el año 2000.

En cuanto a **repitencia**, la tasa, aunque siempre fue inferior al 5% durante el período, se redujo y llegó a ser de 3.7% en 2001. Respecto a la **deserción intra anual**, se observó que tendió a aumentar. La mayor tasa de deserción se presentó en 1999, cuando llegó al 15.5% (ver Cuadro 10).

En términos generales, se observa que la cobertura –al igual que ocurre respecto al nivel primario– es menor en los municipios en los que predomina la población indígena, como por ejemplo en Sololá, Totonicapán, Huehuetenango, Quiché y Alta Verapaz.

4.3.3.4 Nivel medio diversificado

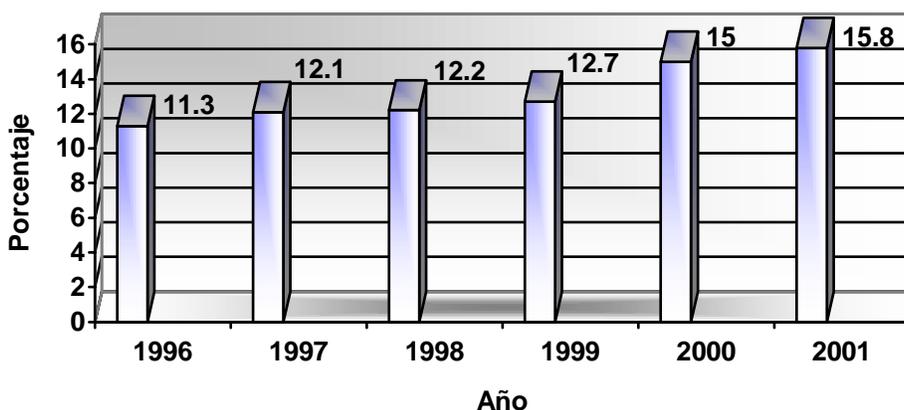
El nivel medio diversificado, según los indicadores nacionales, es –dentro del sistema educativo guatemalteco– el que tiene la menor cobertura neta (15.7% en el 2001). El único avance significativo en este tema, se registró durante los años 2000 y 2001 (ver Gráfica 6).

Como lo demuestra la información del MINEDUC, la prioridad gubernamental durante la década de los años noventa y principios de la actual, ha consistido especialmente en atender al nivel primario, seguido por el preprimario, básico y, en último término, el diversificado. No obstante esto, salvo el nivel primario, la cobertura educativa se encuentra para todos los niveles por debajo del 50%.

La situación por departamento, al continuar el análisis de cobertura para el nivel diversificado, también presenta dramáticos contrastes. Así, por ejemplo, los dos departamentos que exceden significativamente el promedio nacional son Guatemala (32.5%) y Quetzaltenango (24.1%), en donde también se ubican los dos principales centros urbanos del país, y existe una mayor concentración de las actividades económicas y administrativas gubernamentales. En contraste con

resultados, los departamentos que presentan las menores tasas netas de escolaridad son, al igual que sucede en los demás niveles educativos, aquellos en donde predomina la población indígena (ver Gráfica 7).

Gráfica 6
Nivel Diversificado: Tasa Neta de Escolaridad
(en porcentajes)
1996-2001



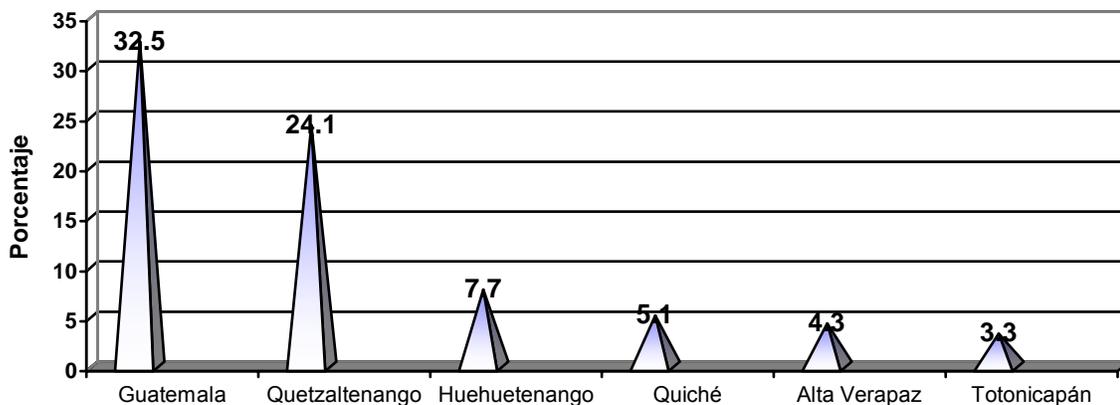
Fuente: Elaboración propia, con base en datos del Cuadro 11.

Con base en la información disponible, resulta claro que el nivel diversificado es el que ha sido objeto de menor atención gubernamental, lo cual explica los exiguos avances en cobertura. Vale la pena recordar que, como se dijo en un apartado previo, la oferta educativa de este nivel es cubierta mayoritariamente por el sector privado. Teniendo presente esta situación, las consideraciones sobre el rol del MINEDUC en lo que respecta a la oferta educativa son más dramáticas, ya que, dicho de otra manera, demuestra la ausencia de una política gubernamental para atender al nivel diversificado.

En este tema, vale la pena recordar que en el pasado reciente, a la luz del cambio operado en los conceptos sobre las funciones propias del Estado, mucho se ha hablado con respecto al mejor desempeño y éxito que se logra a través de la privatización de los servicios educativos. Es más, buena parte de la Reforma

Educativa, del modo como ha sido concebida, pasa precisamente por la delegación de funciones a otros sectores dentro de la sociedad, a efecto de que se involucren y, mediante la armonización de esfuerzos, puedan elevar la eficiencia en los diferentes niveles educativos.

Gráfica 7
Tasa Neta de Escolaridad para el Nivel Diversificado en varios Departamentos
2001
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Unidad de Informática del MINEDUC, citado en Informe de Desarrollo Humano 2002, p. 392.

Como resultado de la puesta en marcha de este concepto de orientación al proceso educativo, se ha propiciado la participación de padres de familias, organizaciones no gubernamentales, gremio magisterial y autoridades educativas, así también como de autoridades locales, etc.

De una manera realista, podemos afirmar que ha habido una paulatina pérdida de credibilidad respecto a la calidad de los servicios educativos que proporciona el Estado, erigiendo así el mito de la eficiencia del sector privado también en este campo. Al respecto, es oportuno citar las conclusiones del estudio realizado por el

Centro de Investigaciones Económicas y Sociales (CIEN) –en 2002– sobre este tema:

No existe gran diferencia en la calidad educativa entre el sector público y el privado. Al analizar los resultados de una prueba con alumnos de 6º grado de primaria en el 2000, se encontró que en lectura existe una diferencia de 8 puntos a favor de los colegios privados; sin embargo, en matemática la diferencia es de 3. Los resultados de los exámenes de admisión que las universidades realizan a los egresados del ciclo diversificado nivel medio también muestran que tanto la educación pública como la privada son mediocres. Por ejemplo, en el año 2001 el 75% de los estudiantes que se sometieron a las pruebas de conocimientos básicos para ingresar en la Universidad de San Carlos de Guatemala fracasaron en su primer intento. Al final de las cuatro oportunidades, el 51% de los aspirantes aprobaron las pruebas. Los mejores resultados fueron obtenidos por estudiantes graduados en colegios religiosos (católicos) y laicos de mayor prestigio. Es importante hacer notar que únicamente un instituto público figuró entre los centros educativos que lograron más del 64% de aprobación, lo que indica que aún existe una ventaja a favor de las escuelas privadas en este nivel, aunque su rendimiento sigue por debajo de lo esperado.²⁴

4.3.4 Análisis de resultados del trabajo de campo

Con el propósito de enriquecer la presente investigación con otras referencias, además de las bibliográficas, se diseñó una boleta de encuesta que incluyó once preguntas, de tipo cerrado, consideradas importantes para este trabajo (ver en el **Anexo 1** el modelo de cuestionario que se pasó a las personas encuestadas). En este capítulo se presentan los resultados.

Se encuestó a un total de cincuenta y nueve estudiantes universitarios: treinta y nueve de ellos de la Facultad de Ingeniería, y veinte de la de Humanidades, pertenecientes ambos grupos a la Universidad de San Carlos de Guatemala. Este grupo fue elegido a efecto de tener una visión representativa de la

²⁴ CIEN, 2002, citado en el Informe de Desarrollo Humano 2002, pág. 32.

opinión de los estudiantes del nivel terciario, quienes además, tanto por su preparación como edad, tienen referentes inmediatos con respecto al cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Para complementar el trabajo, se acudió a dos instituciones públicas, a saber: el Ministerio de Educación y la Procuraduría de Derechos Humanos. La importancia de ambas instituciones radica en que se encuentran directamente vinculadas al desarrollo del derecho humano a la educación, e institucionalmente mantienen un monitoreo permanente de las respectivas variables. El propósito original era obtener al menos diez boletas de encuesta, debidamente respondidas, en cada una de estas dos instituciones. Sin embargo, debido a razones que se desconocen, únicamente fue factible obtener la mitad, así: seis del Ministerio de Educación y cuatro de la Procuraduría de los Derechos Humanos.

Para que la información fuera más fácil de manejar, se optó por analizar el resultado obtenido para cada pregunta en un apartado específico, seguido de su correspondiente interpretación y comentario, así como la correspondiente gráfica que resume –en términos porcentuales– los valores obtenidos. En cuanto a los cuadros estadísticos que se tabularon, éstos, para comodidad del lector, aparecen al final de este apartado, y se han agrupado para que sea más cómodo establecer comparaciones entre unos y otros resultados.

Cuadro 12
Tabulación de resultados
Encuesta a Estudiantes Universitarios y Técnicos en dos dependencias
gubernamentales

PREGUNTA 1

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

Respuesta	Ingeniería		Humanidades		D. Humanos		M. Educación		Total	
	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%
Sí	14	35.9	6	30.0	-	-	5	83.3	25	36.2
No	25	64.1	11	55.0	3	75.0	1	16.7	40	58.0
No sabe	-	-	3	15.0	1	25.0	-	-	4	5.8
Total	39	100	20	100.0	4	100.0	6	100.0	69	100.0

PREGUNTA 2

Según su percepción, ¿ha habido algún cambio en el respeto a los valores culturales de los diferentes grupos étnicos, a nivel educativo, a través de la implementación de los Acuerdos de PAZ?

Respuesta	Ingeniería		Humanidades		D. Humanos		M. Educación		Total	
	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%
Sí	10	25.6	14	70.0	1	25.0	6	100.0	31	44.9
No	29	74.4	6	30.	2	50.0	-	-	37	53.6
No sabe	-	-	-	-	1	25.0	-	-	1	1.5
Total	39	100	20	100.0	4	100.0	6	100.0	69	100.0

PREGUNTA 3

¿Considera que la población conoce los Acuerdos de Paz?

Respuesta	Ingeniería		Humanidades		D. Humanos		M. Educación		Total	
	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%
Sí	1	2.6	1	5.0	4	100.0	-	-	2	2.9
No	38	97.4	19	95.0	-	-	6	100.0	67	97.1
No sabe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	39	100	20	100.0	4	100.0	6	100.0	69	100.0

PREGUNTA 4

¿Coadyuva al cumplimiento de los Acuerdos de Paz la institución a la que usted pertenece?

Respuesta	Ingeniería		Humanidades		D. Humanos		M. Educación		Total	
	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%
Sí	4	10.3	14	70.0	4	100.0	4	66.6	26	37.7
No	29	74.4	3	15.0	-	-	1	16.7	33	47.8
No sabe	6	15.3	3	15.0	-	-	1	16.7	10	14.5
Total	39	100	20	100.0	4	100.0	6	100.0	69	100.0

PREGUNTA 5

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

Respuesta	Ingeniería		Humanidades		D. Humanos		M. Educación		Total	
	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%
Sí	12	30.8	12	60.0	2	50.0	6	100.0	32	46.3
No	26	66.7	8	40.0	2	50.0	-	-	36	52.2
No sabe	1	2.5	-	-	-	-	-	-	1	1.5
Total	39	100	20	100.0	4	100.0	6	100.0	69	100.0

PREGUNTA 6

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

Respuesta	Ingeniería		Humanidades		D. Humanos		M. Educación		Total	
	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%
Sí	3	7.7	-	-	-	-	3	50.0	6	8.7
No	35	89.7	20	100.0	4	100.0	3	50.0	62	89.9
No sabe	1	2.6	-	-	-	-	-	-	1	1.4
Total	39	100	20	100.0	4	100.0	6	100.0	69	100.0

PREGUNTA 7

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

Respuesta	Ingeniería		Humanidades		D. Humanos		M. Educación		Total	
	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%
Sí	12	30.8	3	15.0	3	75.0	6	100.0	24	34.8
No	26	66.7	16	80.0	1	25.0	-	100.0	43	62.3
No sabe	1	2.5	1	5.0	-	-	-	-	2	2.9
Total	39	100	20	100.0	4	100.0	6	100.0	69	100.0

PREGUNTA 8

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

Respuesta	Ingeniería		Humanidades		D. Humanos		M. Educación		Total	
	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%
Sí	9	23.1	8	40.0	-	-	5	83.3	22	31.9
No	29	74.4	12	60.0	3	75.0	1	16.7	45	65.2
No sabe	1	2.5	-	-	1	25.0	-	-	2	2.9
Total	39	100	20	100.0	4	100.0	6	100.0	69	100.0

PREGUNTA 9

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

Respuesta	Ingeniería		Humanidades		D. Humanos		M. Educación		Total	
	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%
Sí	6	15.4	3	15.0	1	25.0	6	100.0	16	23.2
No	32	82.0	16	80.0	2	50.0	-	-	50	72.5
No sabe	-	2.6	1	5.0	1	25.0	-	-	3	4.3
Total	39	100	20	100.0	4	100.0	6	100.0	69	100.0

PREGUNTA 10

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

Respuesta	Ingeniería		Humanidades		D. Humanos		M. Educación		Total	
	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%
Sí	-	-	-	-	-	-	2	33.3	2	2.9
No	36	92.3	20	100.0	4	100.0	4	66.7	64	92.7
No sabe	3	7.7	-	-	-	-	-	-	3	4.4
Total	39	100	20	100.0	4	100.0	6	100.0	69	100.0

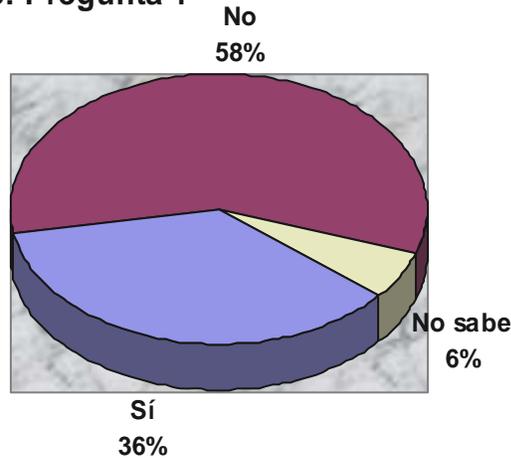
PREGUNTA 11

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

Respuesta	Ingeniería		Humanidades		D. Humanos		M. Educación		Total	
	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%	frecuencia	%
Sí	1	2.6	-	-	-	-	2	33.3	3	4.3
No	33	84.6	20	100.0	4	100.0	3	50.0	60	87.0
No sabe	5	12.8	-	-	-	-	1	16.7	6	8.7
Total	39	100	20	100.0	4	100.0	6	100.0	69	100.0

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

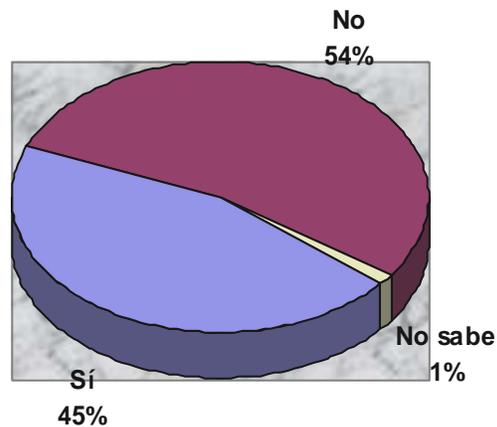
Gráfica 8: Pregunta 1



El 58% de los encuestados (40 personas), considera que no existe respeto a las costumbres, tradiciones y valores de los grupos a que pertenecen los educandos. Como subgrupo, los encuestados del Ministerio de Educación fueron los únicos que manifestaron que sí existía tal actitud hacia el educando, ya que de 6 entrevistados, 5 de tal institución se pronunciaron respecto a que sí existe respeto. En tal sentido, es concluyente la percepción generalizada de que el sistema educativo aún no consigue respeto a los valores culturales de los educandos, lo cual constituye –de manera fundamental– uno de los objetivos de los Acuerdos de Paz (ver **Gráfica 8**).

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

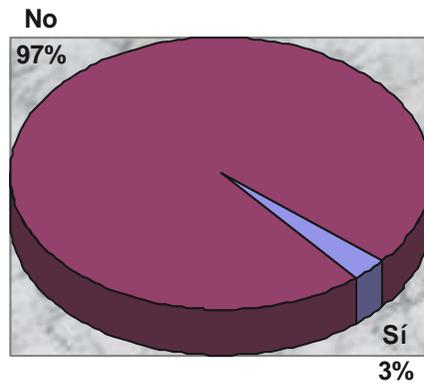
Gráfica 9: Pregunta 2



La opinión de los encuestados fue la siguiente: 45% opina que sí ha habido cambio; 54% cree que no ha variado la situación y 14% –sólo una persona– no respondió. Si bien aún persiste la opinión en la mayoría de que no ha habido cambios, el grupo de los que piensa que sí se han dado por causa directa de los Acuerdos de Paz, aumentó, con respecto a la anterior pregunta (ver **Gráfica 9**).

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

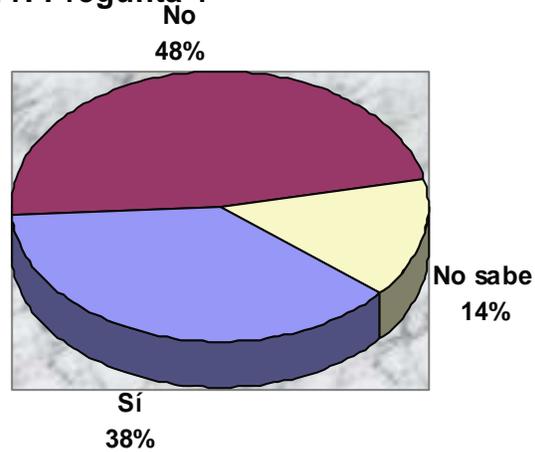
Gráfica 10: Pregunta 3



El 97% de los encuestados opina que la población no conoce los Acuerdos de Paz; 3%, manifestó que la población sí los conoce (ver **Gráfica 10**). Este punto es, quizá, uno de los más sensibles en cuanto a la fiscalización que la sociedad civil debiera realizar respecto al cumplimiento de los acuerdos. Si no existe información, o bien, si la población no se compenetra con el ideario de los mismos, poca será la exigencia y la demanda social que se genere por el efectivo cumplimiento de los objetivos y metas en todos los órdenes y materias que comprenden los Acuerdos de Paz.

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

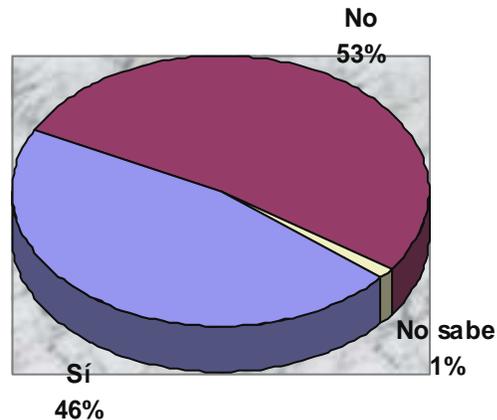
Gráfica 11: Pregunta 4



La opinión prevalecte entre los encuestados, 48%, es que no existe apoyo de su institución al cumplimiento de los Acuerdos de Paz. El grupo que opina que sí existe tal apoyo representó 38%, y 14% desconoce la situación (ver **Gráfica 11**). El involucramiento directo en la promoción del conocimiento y también de la efectiva cumplimentación de los Acuerdos de Paz, requiere de un esfuerzo institucional sostenido, especialmente por parte de las instancias democráticas y representativas de los intereses sociales y comunitarios que deben buscar el cambio de una realidad signada por la marginación y la injusticia de todo tipo. En todo caso, el esfuerzo debe permanecer y renovarse a nivel institucional, especialmente en tanto no se logren las metas y objetivos planteados.

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

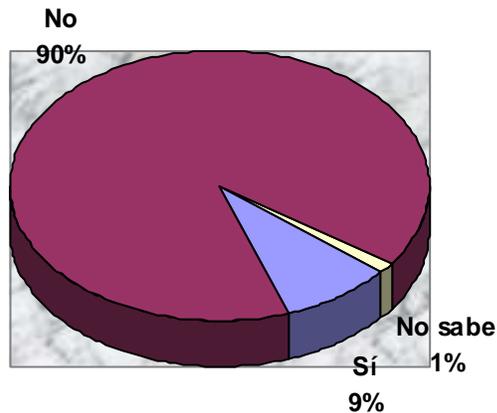
Gráfica 12: Pregunta 5



Los resultados obtenidos para esta pregunta fueron los siguientes: 53% cree que no ha habido cambios por causa de los Acuerdos de Paz en Educación; 46% opina que sí; y una persona (1%) no se pronunció al respecto (ver **Gráfica 12**). El planteamiento de metas y objetivos, de manera perentoria en el tiempo y con determinados criterios, tuvo justificación histórica precisamente en la urgencia de la búsqueda de cambios. El hecho de que entre los encuestados, como un grupo informado y con preparación académica, manifiesten que los cambios no han ocurrido, resulta sintomático en cuanto a que las expectativas no se han cumplido.

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

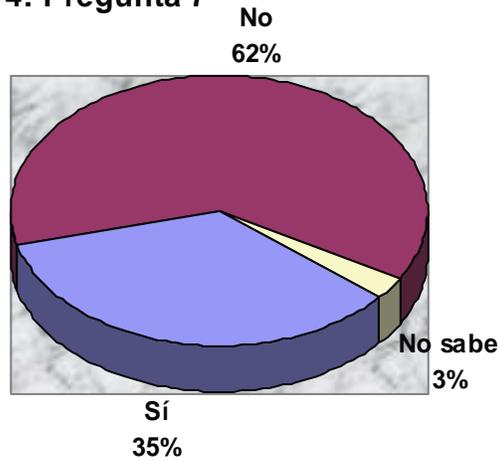
Gráfica 13: Pregunta 6



La respuesta a esta pregunta es concluyente: 90% de los encuestados opina que el cumplimiento no ha sido completo; 9% opina que sí se ha cumplido y 1% no respondió (ver **Gráfica 13**). Esta respuesta es importante, especialmente si consideramos que el mayor número de los integrantes de la muestra está conformado por estudiantes universitarios. Lo anterior supone que a nivel de estudiantes y de las instituciones, la visión es que en materia educativa todavía no se generan los cambios necesarios esperados por los Acuerdos de Paz. Con base en ello, la actitud a favor del efectivo cumplimiento de tales cambios debe buscarse no sólo para el nivel preprimario, primario, secundario y diversificado, sino también del universitario. Es decir, buscar una implementación integral en todos los niveles formales del sistema educativo nacional.

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

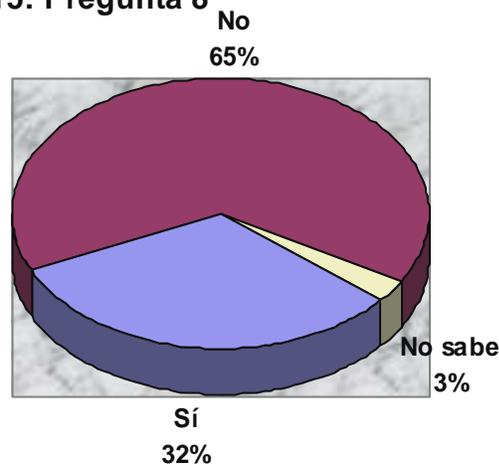
Gráfica 14: Pregunta 7



Conforme a las respuestas obtenidas, 62% de los encuestados opina que no ha aumentado la participación ciudadana; 35% piensa que sí, y 3% no respondió a la pregunta (ver **Gráfica 14**). La democratización en el sistema educativo, comprende precisamente la participación. Frente a un estilo tradicional en la definición de la política educativa, y de la práctica educativa, debe buscarse el involucramiento de los diferentes sectores, a efecto de darle ese matiz democrático e incluyente a que aspiran los Acuerdos de Paz.

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

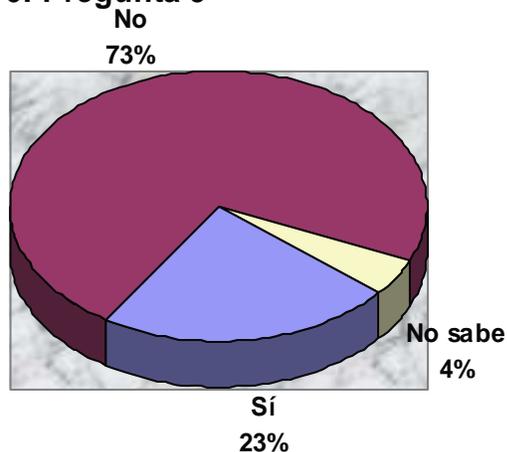
Gráfica 15: Pregunta 8



Conforme los resultados obtenidos, del total de encuestados 65% opina que no ha habido involucramiento de los partidos políticos con respecto a hacer cumplir los Acuerdos de Paz; 32% opina que sí y 3% no respondió (ver **Gráfica 15**). La importancia de esta pregunta, radica en que los Acuerdos de Paz, como se indicó oportunamente, carecen de efectividad legal, en el sentido de que no son de cumplimiento obligatorio, no son vinculantes (como se dice en lenguaje legal). Por lo mismo, si son el resultado de una negociación y voluntad políticas, resulta en extremo significativo el apoyo que puedan proveer los partidos políticos para su promoción, éxito y efectivo cumplimiento. Con base en estas razones, la sociedad debe también propiciar que su estructura política organizada, representada en los partidos políticos, reavive el tema del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, formulando planteamientos claros y concretos para que no caigan en el olvido que el tiempo, con facilidad, puede producir.

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

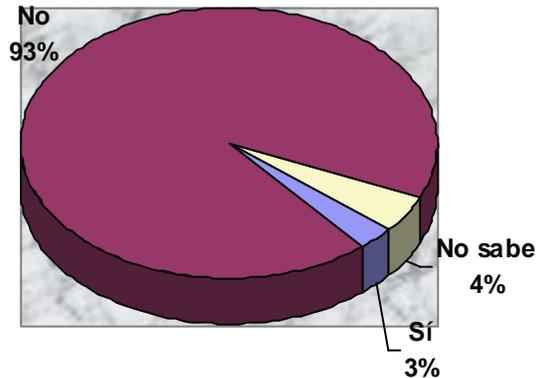
Gráfica 16: Pregunta 9



Conforme a las respuestas obtenidas, 73% de los entrevistados opina que no ha habido mejoría; 23% opina que sí y 4% no respondió (ver **Gráfica 16**). El aspecto cualitativo que evalúa esta pregunta, en cuanto al sistema educativo, resume el éxito o el fracaso en los cambios propuestos y en las acciones emprendidas con motivo de los Acuerdos de Paz. Si los cambios y mejorías cualitativas no ocurren finalmente, la efectividad y eficacia de las acciones pierden sentido, por lo que los recursos están siendo mal utilizados o desperdiciados al no facilitar el logro de los objetivos.

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

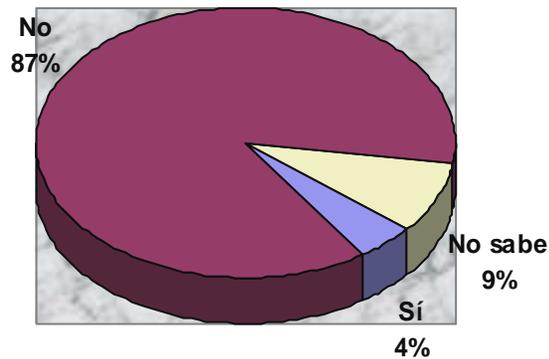
Gráfica 17: Pregunta 10



La respuesta a esta pregunta, que representa una de las más importantes para este trabajo de tesis, es concluyente en cuanto al pronunciamiento, debido a que 93% de los encuestados opina que las metas no se han logrado; el grupo de los que considera que sí se ha cumplido con las metas representó 4%, y el de los que no respondió fue de 8% (ver **Gráfica 17**). Esta pregunta, luego de todas las anteriores, que han servido como una preparación para el pronunciamiento claro y sincero de los encuestados frente al tema del cumplimiento de los Acuerdos de Paz en materia educativa, refleja una percepción de insatisfacción en los alcances educativos que el parcial cumplimiento de los objetivos ha generado. Esta percepción es congruente con el pronunciamiento oficial acerca de que el efectivo cumplimiento de los Acuerdos de Paz debe retomarse, llegando inclusive a tornarlo un tema de obligado cumplimiento legal.

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

Gráfica 18: Pregunta 11



En cuanto a esta pregunta, 87% de los encuestados opinó que el gobierno no ha cumplido con las metas educativas de los Acuerdos de Paz; 4% opina que sí ha cumplido y, el grupo que no respondió representó 9% de la muestra (ver **Gráfica 18**). El papel que el Gobierno de la República desempeña para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz es fundamental. No significa que tenga responsabilidad exclusiva o única en hacer realidad los logros, pero, como signatario y representante de los intereses nacionales, su accionar es vital para la conjunción de los esfuerzos sociales, públicos y privados, que permitan hacer realidad una nueva condición del sistema educativo nacional, modernizándolo y democratizándolo.

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

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

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

- 5.1.1 El Ministerio de Educación, durante el período objeto de análisis, no ha cumplido con las metas establecidas en los Acuerdos de Paz.
- 5.1.2 En términos de los niveles educativos, los avances más importantes han ocurrido en el primario.
- 5.1.3 Los mayores obstáculos que ha debido enfrentar el Ministerio de Educación para el cumplimiento de los objetivos propuestos en los Acuerdos de Paz, se refieren a la obtención de los recursos presupuestarios para ampliar la cobertura e invertir en educación, pero también han existido deficiencias desde el punto de vista cualitativo en el logro de objetivos (ver cuadro número 10).
- 5.1.4 Los Acuerdos de Paz establecieron que el presupuesto del Ministerio de Educación debía aumentar anualmente durante el período 1997 a 2000, a razón de 15%, 30%, 40% y 50%, respectivamente, con respecto al presupuesto de 1996, que fue de Q.1,411.9 millones.
- 5.1.5 Las metas educativas, que se resumieron en el apartado 4.2, establecidas en los Acuerdos de Paz, con base en la

información estadística recopilada, tanto de índole cualitativa como cuantitativa, y que originalmente fueron previstas para un plazo de cuatro años, no se han cumplido a la fecha.

- 5.1.6 Un factor adverso al cumplimiento de las metas de los Acuerdos de Paz en materia educativa, ha sido la falta de recursos económicos por parte del Gobierno Central para realizar las asignaciones presupuestarias al Ministerio de Educación, lo cual está asociado a la crisis fiscal que el Estado de Guatemala padece en los diferentes niveles de gobierno (nacional y local).
- 5.1.7 Desde el punto de vista cualitativo, es decir, del mejoramiento en la calidad de la educación y el respeto de los valores étnicos, culturales y de género, así como democráticos, los programas desarrollados por el Ministerio de Educación, así como su política general para el logro de lo establecido en los Acuerdos de Paz, no ha cumplido con las metas debido a su falta de continuidad y calidad a lo largo del tiempo. Su incidencia ha sido mínima para mejorar la calidad educativa, y el costo ha sido sumamente elevado.
- 5.1.8 En términos generales, todas las variables educativas son deficitarias, es decir, el Estado no cumple con atender a la totalidad de la población, se carece de suficientes establecimientos educativos, salvo en el nivel primario, así como del correspondiente personal docente para satisfacer la demanda del país.
- 5.1.9 Como resultado del incremento en el gasto público, se observa una mejoría en determinados niveles educativos, como el

primario y preprimario. Sin embargo, los logros aún son insuficientes y, si se quiere impactar significativamente en los servicios educativos, debe realizarse un mayor esfuerzo, no solo desde el punto de vista del gasto —el cual debe mantenerse e incrementarse—, sino también desde el punto de vista de los logros de mejoramiento de la calidad.

5.1.10 El nivel medio, en los ciclos básico y diversificado, como los dos más desatendidos, según quedó demostrado en los apartados 4.3.3.3 y 4.3.3.4, respectivamente, acusan un preocupante descuido, y prácticamente han sido dejados en manos del sector privado, como lo demuestra el hecho de que el diversificado es cubierto en 90% por los establecimientos privados.

5.1.11 El analfabetismo y la educación bilingüe, como parte de la realidad educativa que exige pronta atención, han registrado esfuerzos desiguales. El MINEDUC, a través de CONALFA, ha sido más efectivo para lograr avances en la alfabetización, más no así en la implementación de un sistema que atienda a la realidad lingüística del país.

5.2 Recomendaciones

- 5.2.1 Las metas y objetivos establecidos en los Acuerdos de Paz, deben ser cumplidos tanto por las autoridades gubernamentales como por la sociedad civil, para lograrlo debe emitirse un cuerpo legal que defina los plazos y recursos necesarios para hacerlo.
- 5.2.2 La reactivación de los Acuerdos de Paz, debe poner especial énfasis en la atención a todos los niveles educativos, y no sólo al primario, como hasta el momento ha ocurrido.
- 5.2.3 Es necesario incrementar las asignaciones presupuestarias para el Ministerio de Educación, pero también definir los aspectos fundamentales de política educativa, en particular a largo plazo, para tengan continuidad y sostenibilidad en el tiempo, buscando la calidad en el sistema.
- 5.2.4 La única forma de lograr el efectivo cumplimiento de las asignaciones presupuestarias, es a través de la legalización de las metas de los Acuerdos de Paz, con lo cual se evita la discrecionalidad en el cumplimiento de los recursos necesarios para el gobierno.
- 5.2.5 Las metas de los Acuerdos de Paz en materia educativa continúan vigentes, debido a que no se han cumplido, sin embargo, a nueve años de ser definidas deben ser sometidas a discusión social para priorizar los aspectos principales con base en la nueva realidad social, política y económica.

5.2.6 El cumplimiento de las asignaciones presupuestarias no sólo a educación, sino también a educación y demás componentes sociales, depende de la sanidad fiscal gubernamental, por lo que el gobierno, si desea cumplir, debe propiciar las reformas necesarias para cumplir con la adecuada obtención de recursos, especialmente por la vía tributaria, castigando la evasión, la elusión tributarias y el contrabando.

5.2.7 La disponibilidad de recursos económicos no es suficiente para solventar las necesidades educativas nacionales, en cuanto a calidad y continuidad de las metas establecidas, por lo que debe buscarse consistencia técnica y profesional, así como el consenso en los gobiernos establecidos, para la sostenibilidad de un plan a largo plazo.

5.2.8 Todos los niveles educativos deben ser atendidos simultáneamente, sin embargo, debe ponerse especial énfasis en los más desatendidos como lo son el secundario y el parvulario.

5.2.9 Deben implementarse estructuras de mejoramiento de la calidad.

5.2.10 Es recomendable que se propicie el incremento del número de establecimientos que atienden el ciclo diversificado, así como el mejoramiento en la formación de los recursos humanos representados por los maestros en ejercicio y los futuros docentes.

5.2.11 Establecer el presupuesto necesario que asegure el funcionamiento de CONALFA y los programas de Educación Bilingüe, como requisito para cumplir con los programas

propuestos y mejorar así la realidad en cuanto a educación formal.

ANEXOS

Cronología de la firma de los Acuerdos de Paz

1. Declaración de Esquipulas	Guatemala, 25 de mayo de 1986
2. Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica	Guatemala, 7 de agosto de 1987
3. Acta de instalación de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento	Caracas, 22 de agosto de 1987
4. Acuerdo de creación de la Comisión Nacional de Reconciliación	Guatemala, 11 de septiembre de 1987
5. Acuerdo básico para la búsqueda de la paz por medios políticos	Oslo, 30 de marzo de 1990
6. Acuerdo de México	México, 27 de abril de 1991
7. Acuerdo de Querétaro	Querétaro, 25 de julio de 1991
8. Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca	México, 10 de enero de 1994
9. Acuerdo de calendario de las negociaciones para una paz firme y duradera en Guatemala	México, 29 de marzo de 1994
10. Acuerdo global sobre derechos humanos	México, 29 de marzo de 1994
11. Declaración conjunta del Gobierno de Guatemala y de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca	Guatemala, abril de 1994
12. Acuerdo para el reasentamiento de las comunidades desarraigadas por el conflicto armado	Oslo, 17 de junio de 1994
13. Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimiento a la población guatemalteca	Oslo, 23 de junio de 1994
14. Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas	México, 31 de marzo de 1995
15. Declaración de Contadora	Contadora, 22 de agosto de 1995
16. Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria	México, 6 de mayo de 1996
17. Declaración unilateral de URNG de cese al fuego	19 de marzo de 1996
18. Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática	México, 19 de septiembre de 1996
19. Acuerdo sobre el definitivo cese al fuego	Oslo, 4 de diciembre de 1996
20. Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral	Estocolmo, 7 de diciembre de 1996
21. Acuerdo sobre las bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad	Madrid, 12 de diciembre de 1996
22. Acuerdo de paz firme y duradera	Guatemala, 29 de diciembre de 1996
23. Acuerdo sobre cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz	Guatemala, 29 de diciembre de 1996

Fuente: Elaboración propia, con base en información del compendio publicado por la Universidad Rafael Landívar: Acuerdos de Paz.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE HUMANIDADES
Guatemala, Guatemala

INSTRUMENTO DE ENCUESTA
APLICADO A ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS

Introducción: El instrumento que tiene usted en sus manos, es un cuestionario que se propone obtener información sobre el conocimiento, opinión y cumplimiento de los Acuerdos de Paz por parte del Gobierno en general, y el Ministerio de Educación, durante el período 1997 a 2004. Agradeceremos su colaboración, ya que la misma será útil para el trabajo de tesis que sobre el tema realiza la entrevistadora.

Nombre _____ del
entrevistado: _____

Estudiante _____ de _____ la _____ carrera
de: _____

Fecha de la entrevista: _____ Clave del
entrevistado: _____

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

Sí No

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

Sí No

3. ¿Considera que la población conoce los Acuerdos de Paz?

Sí No

4. ¿Coadyuva al cumplimiento de los Acuerdos de Paz la Universidad de San Carlos de Guatemala?

Sí No

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

Sí No

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

Sí No

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

Sí No

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

Sí No

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

Sí No

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

Sí No

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

Sí

No

BIBLIOGRAFÍA

Aldana Mendoza, Carlos. *Cómo aprender los Acuerdos de Paz*. Guatemala. Pastoral Social, Oficina de Programas y Proyectos del Arzobispado de Guatemala, Centro Impresor Piedra Santa, segunda edición, Guatemala, 1997.

Corte de Constitucionalidad. *Constitución Política de la República de Guatemala, y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad*. Guatemala, Serviprensa S. A., 2002, 236 pp.

González Orellana, Carlos. *Historia de la Educación en Guatemala*. México, B. Costa-Amic Editor, 1960, 46 pp.

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar. *Acuerdos de Paz*. Guatemala, 1997, 260 pp.

Ministerio de Educacion, Comision Consultiva para la Reforma Educativa. *Diálogo y consenso nacional para la reforma educativa*. Guatemala, S/R, 31 pp.

Samuelson, Paul A y William D. Nordhaus. *Economía*. México, McGraw Hill, 1992, 1194 pp.

Schultz, Theodore W. *Valor Económico de la Educación*. México, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1968, 164 pp.

Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. *Guatemala: Los contrastes del desarrollo humano, edición 1998*. Guatemala, S/R, 236 pp.

----- *Informe de desarrollo humano. Guatemala: desarrollo humano, mujeres y salud: quinto informe 2002*. Guatemala, Litografía Van Color, 440 pp.

----- *Guatemala: Una agenda para el desarrollo humano. Informe de desarrollo humano 2003*. Guatemala, Editorial Sur, 314 pp.

----- *Millenium development goals: report on progress made in Guatemala*. Guatemala, Artgrafic de Guatemala, 2003, 44 pp.

Universidad de San Carlos de Guatemala. *La universidad de San Carlos en el contexto de los Acuerdos de Paz*. Guatemala, Editorial Universitaria, 1999, 16 pp.

Páginas de Internet consultadas para obtener documentos:

<http://www.pnudguatemala.org/> Esta dirección sirvió para consultar el: Informe nacional de desarrollo humano 2000; y el Informe: La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, PNUD, 2004.

<http://www.bancomundial.org/economista> Esta dirección sirvió para consultar la publicación: Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History. Banco Mundial, 2003.