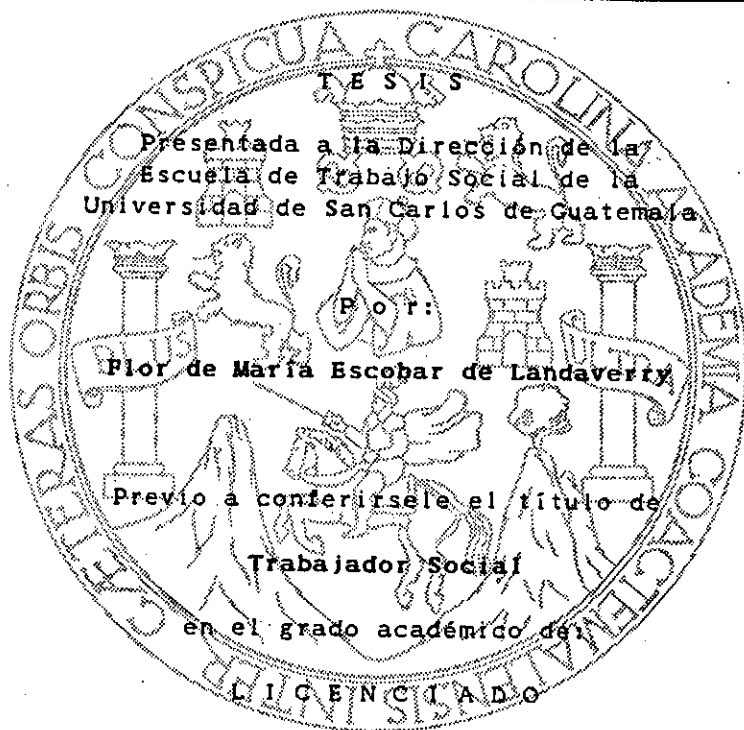


Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Trabajo Social

La Situación Educativa, La Política Estatal de Educación
y su Impacto en la Población Escolar del Nivel
Primario en el Area Metropolitana de Guatemala (AMG).



Guatemala, noviembre de 1993

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

DL
15
T(465)

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Trabajo Social

Autoridades Universitarias

Rector: Dr. Juan Alfonso Fuentes Soria
Secretario: Dr. Marco Antonio Quezada Díaz

Autoridades de la Escuela de Trabajo Social

Director: Lic. César Estrada Ovalle
Secretaria: T.S. Miriam Silda Fuentes

Consejo Académico
Representantes Docentes

Licenciada: Blanca Mercedes Aroche
Licenciada: Amparo Meléndez
Licenciada: Gloria Rebeca Morán Mérida
Licenciada: Carlota Delgado Rivera
Licenciada: Aracely Quiroa de Gómez

Consejo Académico
Representantes Estudiantiles

Bachiller en Computación: Claudia N. Golcher Campollo
Maestra de Educación Primaria: Lourdes Ortiz
Maestra de Educación Primaria: Mayra Elizabeth Mayora Sandoval
Bachiller en Ciencias y Letras: Sandra Verónica López Sandoval
Maestra de Educación Primaria: María Luisa Pérez Bravo
Perito Contador: Mario Rolando Velásquez Lómus

Tribunal Examinador

Director: Lic. César Estrada Ovalle
Secretaria: T.S. Miriam Silda Fuentes
Asesor: M.T.S. Julio César Díaz Argueta
Revisor: Lic. Luis Alfonso Beteta
Coordinación Programa
Especial de Licenciatura: Lic. Edgar Flores González

Artículo No. 11. "Los autores serán los responsables de las opiniones y criterios expresados en sus obras".

Reglamento del Consejo Editorial de la Universidad de San Carlos de Guatemala.



ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

Edificio 6-1, 2º Nivel
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

Teléfonos:
-760790-4 y 760985-88-88, Ext.: 288-289

Guatemala,
13 de septiembre de 1993

Señor Director
Lic. César A. Estrada O.
Escuela de Trabajo Social
E d i f i c i o

Señor Director:

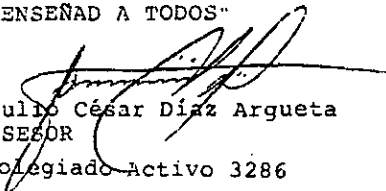
Atentamente me dirijo a usted con el propósito de informarle que he finalizado el proceso de asesoría asignada para el trabajo de investigación de su tesis titulado: "LA SITUACION EDUCATIVA, LA POLITICA ESTATAL DE EDUCACION Y SU IMPACTO EN LA POBLACION ESCOLAR DEL NIVEL PRIMARIO EN EL AREA METROPOLITANA DE GUATEMALA (AMG)" presentada por la T.S. FLOR DE MARIA ESCOBAR DE LANDAVERRY.

El trabajo en mención presenta un marco teórico e histórico consistente que permite analizar las Políticas Estatales de Educación Primaria en el Area Metropolitana de Guatemala y arribar a la propuesta de Estrategias y Metodología para Superar Limitaciones de las Políticas en el Nivel Primario de las Escuelas Públicas.

Por lo anterior emito dictamen favorable para que el trabajo aludido continúe con los trámites pertinentes previo a su discusión en el examen respectivo.

Sin otro particular me es grato suscribirme de usted, cordialmente.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


MTS. Julio César Díaz Argueta
ASESOR
Colegiado Activo 3286

JCDA/ndem
c.c. archivo.



DICTAMEN-139-25/93

UNIVERSIDAD DE TRABAJO SOCIAL

Edificio S-1, 2º Nivel
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

Teléfonos:
0-4 y 760985-86-88, Ext.: 288-289

Octubre 17 de 1993

Lic. Edgar Flores González
Coordinador del Programa
Especial de Licenciatura
Presente.

Estimado Licenciado Flores:

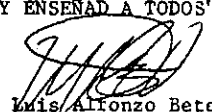
Por este medio hago de su conocimiento que he procedido a la revisión del Informe Final de Tesis presentado por FLOR DE MARIA ESCOBAR DE LANDAVERRY, sobre el tema: "LA SITUACION EDUCATIVA, LA POLITICA ESTADAL DE EDUCACION Y SU IMPACTO EN LA POBLACION ESCOLAR DEL NIVEL PRIMARIO EN EL AREA METROPOLITANA DE GUATEMALA (AMG)".

Al respecto me permito manifestarle que realice algunas observaciones las cuales fueron tomadas en consideración para su presentación final. Considero que los resultados de investigación que pesenta constituyen un valioso aporte para el conocimiento del problema desde la óptica del Trabajador Social guatemalteco.

Por lo anterior, emito dictamen favorable de Aprobación, para que la sustentante continúe con los trámites correspondientes para realizar su examen público de tesis.

Sin otro particular, me suscribo de usted atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Luis Alfonso Beteta V.
REVISOR DE TESIS.

LABV/edl.
cc: Archivo.



PEL-192/93

AREA DE TRABAJO SOCIAL

Edificio S-1, 2º Nivel
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

Teléfonos:
y 760985-86-88, Ext.: 288-289

Noviembre 2 de 1993

Licenciado
César A. Estrada Ovalle
Director de la Escuela de
Trabajo Social
Presente.

Señor Director:

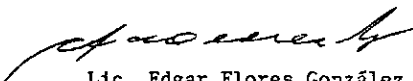
De la manera más atenta me dirijo a usted, adjuntándole para su conocimiento y efecto consiguiente, el Informe Final de Tesis: "LA SITUACION EDUCATIVA, LA POLITICA ESTATAL DE EDUCACION Y SU IMPACTO EN LA POBLACION ESCOLAR DEL NIVEL PRIMARIO EN EL AREA METROPOLITANA DE GUATEMALA (AMG)", presentado por la estudiante FLOR DE MARIA ESCOBAR DE LANDAVERRY.

El dictamen lo rindió favorablemente el licenciado Luis Alfonso Beteta V., en el oficio No. 139-25/93.

Al agradecerle su atención, quedo de usted deferente servidor.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Edgar Flores González
COORDINADOR - PROGRAMA
ESPECIAL DE LICENCIATURA.

EFG/edl.
cc: Archivo.



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

Edificio S-1, 2º Nivel
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

Teléfonos:
760790-4 y 760935-88-88, Ext.: 288-288

ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL.
DE GUATEMALA.-----

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS

En vista de los dictámenes favorables que anteceden del MTS. Julio César Díaz Argueta y Lic. Luis Alfonso Beteta V. en calidad de Asesor y Revisor respectivamente, esta Dirección autoriza la impresión de la tesis "LA SITUACION EDUCATIVA, LA POLITICA ESTATAL DE EDUCACION Y SU IMPACTO EN LA POBLACION ESCOLAR DEL NIVEL PRIMARIO EN EL AREA METROPOLITANA DE GUATEMALA (AMG)", presentada por Flor de María Escobar de Landaverry, previo a conferírsele el título de Trabajador Social en el grado de LICENCIADO una vez haya sustentado el examen respectivo.

En la ciudad de Guatemala, a los tres días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y tres.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



César A. Estrada
Lic. César A. Estrada O.
Director

CAEO/cdm
c.c.:archivo

DEDICO ESTE TRABAJO
A MI MARAVILLOSA FAMILIA:
Mi esposo, hijos, padres y
hermanos.

AGRADECIMIENTO

- A Guatemala.
Universidad de San Carlos de Guatemala.
Escuela de Trabajo Social.
Escuela Ernestina Mena de Reitz.
Escuela Rafael Arévalo Martínez.
Instituciones Centralizadas del Ministerio de Educación.
- A Licenciado y Master en Trabajo Social
Julio César Díaz Argueta
- A Licenciado
Luis Alfonso Beteta
- A Mis amigas entrañables
Marta Lidia Osorio de Montenegro y
Blanca Luvia Roldán de Riley

INDICE

Página

INTRODUCCION

CAPITULO I

MARCO TEORICO PARA EL ESTUDIO DE LAS POLITICAS ESTATALES

	1
1.1. El Estado	1
1.1.1 El Estado Capitalista	3
1.1.2 El Estado Capitalista Dependiente	5
1.2. Las Políticas Estatales	8
1.2.1 Formulación de Políticas Estatales	11
1.2.2 Acción de Política Estatal	12
1.2.3 Resultado de Política Estatal	13
1.3. Educación	14
1.3.1 Problemática Educativa	16
1.3.1.1 Población de Edad Escolar (Demanda)	18
1.3.1.2 Cobertura	18
1.3.1.3 Déficit	19
1.3.1.4 Presupuesto	19
1.3.2. Políticas Educativas	20
1.3.2.1 Formulación de Políticas Educativas	21
1.3.2.2 Ejecución de Políticas Educativas	22
1.3.2.3 Resultado de Políticas Educativas	23
1.3.3 Sistema Educativo	24
1.3.4 Niveles Educativos	25
1.3.5 Regiones Educativas	26

	Página
CAPITULO 2	
MARCO DE ANTECEDENTES HISTORICO - SOCIALES DE LA EDUCACION PUBLICA EN GUATEMALA	28
2.1 Epoca Prehispánica	29
2.2 La Conquista y La Colonia	30
2.3 Epoca Independiente	33
2.4 La Reforma Liberal	35
2.5 La Revolución de Octubre (1944-1954)	37
2.6 La Epoca del Estado Autoritario	39
2.7 Epoca de la Democracia Burguesa	40
CAPITULO 3	
ANALISIS DE LAS POLITICAS ESTATALES DE EDUCACION PRIMARIA EN EL AREA METROPOLITANA DE GUATEMALA	42
3.1 Formulación de las Políticas Educativas	43
3.1.1 Contenido	44
3.1.2 Objetivos	45
3.1.3 Metas	46
3.1.4 Origen	48
3.1.5 Instituciones Responsables	50
3.1.6 Limitaciones	51
3.2 Ejecución de las Políticas Educativas	54
3.2.1 Instituciones Responsables	54
3.2.1.1 Marco Jurídico Institucional	55
3.2.1.2 Organización Interna	56
3.2.1.3 Planificación	59
3.2.1.4 Recursos	63
3.2.1.4.1 Recursos Financieros	63
3.2.1.4.2 Recursos Físicos	67
3.2.1.4.3 Recursos Humanos	68
3.2.2. Acciones de las Políticas Educativas	69
3.2.2.1 La Descentralización Educativa	69
3.2.2.2 La Adecuación Curricular	78

	Página
3.2.2.3 Ampliación de los Servicios de Apoyo	89
3.2.2.4 Ampliación de Cobertura	98
3.3 Resultados de las Políticas Educativas	101
3.3.1 Resultados Cuantitativos	10.1
3.3.2 Resultados Cualitativos	116
CAPITULO 4	
PROPUESTA DE ESTRATEGIAS Y METODOLOGIA PARA SUPERAR LAS LIMITACIONES DE LAS POLITICAS EDUCATIVAS EN EL NIVEL PRIMARIO DE LAS ESCUELAS PUBLICAS	120
4.1 Estrategias para la formulación de las Políticas Educativas	121
4.2 Estrategias para la Ejecución de las Políticas Educativas	124
4.2.1 La Regionalización Educativa	124
4.2.2 Mejoramiento de Recursos Humanos y Adecuación Curricular	126
4.2.3 La Ampliación de los Servicios de Apoyo	129
4.3 Investigación Participativa en el Desarrollo de las Políticas Educativas	131
CONCLUSIONES	138
RECOMENDACIONES	143
BIBLIOGRAFIA	146

INTRODUCCIÓN

El estudio de la Situación Educativa y las Políticas Estatales de Educación en la Escuela Pública del Nivel Primario en el Area Metropolitana de Guatemala, es un intento de acercamiento a la interpretación científica de la realidad educativa guatemalteca para comprender mejor las causas y los efectos de las contradicciones que se dan en su seno.

La educación primaria en Guatemala representa la actividad más grande y extensa del sector educativo, no obstante persiste el problema deficitario por lo que es importante someter el fenómeno educativo, específicamente las políticas estatales de educación a un estudio objetivo que permita comprender que papel han venido desempeñando y cual les corresponde desempeñar dentro del proceso de desarrollo de la sociedad.

Reconociendo que el estado guatemalteco es un Estado Capitalista Dependiente se entiende que su funcionalidad básica es realizar todas las acciones pertinentes a la expansión internacional del capitalismo y es a partir de esta condición que se puede explicar la diversidad de problemas y necesidades que manifiestan la mayoría de los habitantes, entre ellos los referidos a educación. Asimismo se establece que las políticas estatales de educación, más que responder a las demandas, necesidades e intereses de las clases populares obedecen también a las leyes de capital, es decir a la ampliación de capital de la clase burguesa.

De tal manera que la educación en nuestro medio se ha orientado al desempeño de dos funciones: la formación de recursos humanos para la economía, pero especialmente a la conservación y reproducción de la ideología dominante, situación que obedece a las características histórico estructurales del país.

Actualmente la educación primaria de las escuelas públicas palpita a tono con el subdesarrollo económico social y relaciones de producción de un lento y deformado desarrollo capitalista lo que se manifiesta en los persistentes índices de cobertura, deserción, promoción, repitencia, etc.

La hipótesis que guió la investigación se formuló así: "La Política Estatal de Educación Primaria en el Area Metropolitana de Guatemala es ineficiente. Esto se explica en función de la inadecuada formulación e implementación de las políticas educativas y trae como consecuencia la agudización de la problemática educativa en su conjunto".

El contenido del presente informe en sus distintos componentes demuestra haber alcanzado cada uno de los objetivos propuestos, también se verificó la hipótesis formulada a través de los resultados obtenidos del análisis de las políticas estatales de educación primaria en el área Metropolitana de Guatemala (capítulo III).

No obstante se presentaron factores que limitaron el desarrollo del trabajo principalmente la escasa colaboración de algunas autoridades institucionales en el sentido de no acceder a la entrevista, lo que trató de superarse a través de serios análisis de información secundaria y observaciones directas.

El trabajo se desarrolló siguiendo los lineamientos del método científico aplicado a las ciencias sociales (materialismo histórico) y como teoría del conocimiento científico, realizando los siguientes pasos:

- Elaboración de diseño de investigación.
- Recabación de la información secundaria y de campo.

- Análisis e interpretación de la información que conduzca a la aceptación total o parcial, o rechazo de la hipótesis.
- Elaboración del informe de investigación.

Los objetivos propuestos del trabajo son los siguientes:

GENERALES:

- Poner en práctica los conocimientos teóricos y metodológicos en el estudio de un problema social concreto como lo es el de las políticas estatales de educación.
- Obtener el conocimiento objetivo de la realidad educativa guatemalteca en el nivel primario, situándola en el contexto socioeconómico y político.

ESPECIFICOS:

- Conocer los aspectos teóricos y conceptuales que se relacionan con el problema objeto de investigación para que sirvan de guía en el proceso que este implica.
- Comprender e interpretar el proceso dinámico de la realidad histórica de la educación primaria en Guatemala para explicar mejor la problemática educativa actual.
- Conocer las políticas estatales de educación desde su intencionalidad (formulación) hasta el examen de las prácticas reales (ejecución) y el análisis y proyectos ejecutados (resultados).

- Plantear una propuesta de lineamientos estratégicos para superar las limitaciones de las políticas educativas en el nivel primario en las escuelas públicas.
- Arribar a conclusiones y recomendaciones que determinen o resuelven las relaciones endógenas y oxógenas de las políticas educativas del nivel primario.

Las técnicas de investigación social que se utilizaron basadas tanto en fuentes primarias como secundarias fueron: Observación directa, las encuestas a funcionarios de instituciones centralizadas del Ministerio de Educación, a maestros y alumnos de escuelas primarias, fichaje bibliográfico, de campo y de trabajo.

El informe se estructuró básicamente en cuatro capítulos a saber:

CAPITULO 1

- MARCO TEORICO PARA EL ESTUDIO DE LAS POLITICAS ESTATALES.

Fundamentación teórica del trabajo en el que se desarrollan los conceptos de Estado, Políticas Sociales y Educación.

CAPITULO 2

- MARCO DE ANTECEDENTES HISTORICO-SOCIALES DE LA EDUCACION EN GUATEMALA.

Análisis que parte de la acción que originalmente tuvo la educación natural y espontanea como generadora de la transmisión cultural dentro del contexto de los grupos primitivos, destacando la acción educativa que a partir de la conquista ha conjugado la educación sistemática

como respuesta a la consolidación de las clases sociales antagónicas dentro de la sociedad.

CAPITULO 3

- ANALISIS DE LAS POLITICAS ESTATALES DE EDUCACION PRIMARIA EN EL AREA METROPOLITANA DE GUATEMALA.

Análisis crítico de las distintas etapas que conlleva su desarrollo, es decir, su formulación, ejecución y resultados.

CAPITULO 4

- PROPUESTA DE ESTRATEGIAS Y METODOLOGIA PARA SUPERAR LAS LIMITACIONES DE LAS POLITICAS EDUCATIVAS EN EL NIVEL PRIMARIO DE LAS ESCUELAS PUBLICAS.

Esta propuesta parte de reconocer que las políticas educativas en una sociedad capitalista así como tienden a reproducir las relaciones sociales capitalistas también reproducen las contradicciones sociales que las conforman; y es la existencia y comprensión de ese movimiento contradictorio que incluso abre la posibilidad para que los agentes educativos se sitúen al servicio de un proyecto de clase alternativo a aquel para el cual ha sido convocado.

Finalmente se dan a conocer las conclusiones y recomendaciones, así como la bibliografía consultada durante el proceso de investigación.

Se espera que el contenido del presente informe contribuya al cuestionamiento de las finalidades y la operatividad de las políticas educativas actuales, aunque desde luego el problema

educativo no se va a resolver con el simple cuestionamiento, por muy constructivo que este sea; pero si alienta que este cuestionar ayude a elevar el grado de concientización de los distintos agentes educativos sobre el papel que se está desempeñando y el, que en un caso, se debería desempeñar. Como todo intento de acercarse al conocimiento científico de la realidad, es probable que este tenga errores, de ser así, superarlos es la mejor forma de contribuir al cuestionamiento sugerido.

CAPITULO I

MARCO TEORICO PARA EL ESTUDIO DE LAS POLITICAS ESTATALES

El estudio de las políticas estatales de educación es necesario que se fundamente en aspectos teóricos básicos y con este propósito se desarrollan en el presente capítulo los conceptos del Estado, Políticas Estatales y Educación.

1.1 EL ESTADO

La concepción clásica de Estado es la que expresa "El Estado es en una palabra, una sociedad territorial dividida en gobierno y súbditos, siendo el Gobierno un conjunto de personas dentro del Estado, que aplican los imperativos legales en los que se basa el Estado; y al contrario de cualquier comunidad de personas dentro de las sociedad territorial, está capacitado para emplear la coerción con el fin de que sean obedecidos esos imperativos".¹

La anterior definición alude a los elementos esenciales para la existencia de todo Estado: Territorio, Población, Poder y Finalidad, enfatizando que es un orden esencialmente legal que necesita de un territorio para cumplir sus funciones, de un conjunto de seres humanos que habiten dentro de las fronteras territoriales de cada Estado, de un gobierno que ejercite el poder mediante la preparación y aplicación de un ordenamiento jurídico; y todo esto conlleva una finalidad que "supuestamente" es la realización del bien común.

¹/ LASKI, Harold J., citado por Beteta, Luis Alfonso. "Análisis de los Resultados de la Política Estatal de Vivienda Popular en el Contexto del Area Metropolitana de Guatemala durante 1979 - 1984". Tesis de Licenciatura en Sociología, Guatemala, Universidad de San Carlos, Escuela de Ciencias Políticas, 1985. Pág. 1

Los idealistas tienen el mismo punto de partida al establecer el origen del Estado, y es que ignoran las condiciones económicas de la sociedad, la existencia de las clases sociales antagónicas y la lucha de estas clases, por lo que conciben el Estado como: "La organización democrática pura", "un organismo de toda la sociedad", "una institución conciliadora para forjar la paz" y que es eterno, es decir, que es una categoría existente desde siempre y surgida junto con la sociedad.

En tanto que la concepción materialista determina el origen del Estado con el surgimiento de la propiedad privada, de las clases sociales antagónicas y su lucha, elementos que en la sociedad primitiva no se dieron, por lo que, en esta sociedad no existió el Estado. De esta manera"... a fin de que las clases antagonistas, de opuestos intereses económicos no se consuman así mismas y a la sociedad con luchas estériles, hácese necesario un poder que domine ostensiblemente a la sociedad y se encarga de dirimir el conflicto o mantenerlo dentro del orden. Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se le hace cada vez más extraño, es el Estado".²

En la historia se conoce cuatro tipos de Estado, correspondientes a cuatro formaciones económico - sociales: El estado esclavista, el feudal, el burgúes y el socialista, es decir, que el tipo histórico del Estado se define según el régimen económico al que defiende y protege.

Lo anterior significa que el Estado no ha existido desde siempre y que, desde su origen, su razón de ser básica ha sido la

²/ Engels, Federico. "El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado". 3a. Ed. Editores Mexicanos Unidos S.A. México, 1980. Pág. 195

protección de los intereses de una clase, precisamente de la que ejerce el poder; y dado que el Estado ha variado en función de las formaciones económico - sociales, su propósito ha sido el de mantener y reproducir a cada una de ellas durante la etapa histórica de su nacimiento, su evolución, su decadencia y su fin.

Para concluir, se adopta la definición de Estado siguiente: "El Estado es la organización política de la clase económicamente dominante que al igual que toda superestructura, tiende a conservar y reproducir el sistema económico".³

1.1.1 EL ESTADO CAPITALISTA

En la teoría marxista o materialista contemporánea del estado hay diferentes posturas, entre las que cabe mencionar: La teoría Instrumentalista y la teoría Estructuralista. La primera expone que el Estado es un instrumento al servicio de la clase dominante y se fundamenta en el clásico pensamiento marxista de que en la sociedad capitalista por el poder económico de la clase que posee y controla los medios de producción, ésta puede utilizar al Estado como instrumento de dominación de la sociedad. La Teoría Estructuralista que es considerada más completa afirma que "... las funciones del Estado están ampliamente determinadas por las estructuras de la sociedad, más que por las personas que ocupan posiciones de poder".⁴

³/ Rosental M. y Ludín P. "Diccionario Filosófico Abreviado". 5a. Ed. Quinto Sol S.A., México, 1985. Pág. 169

⁴/ Gold David, Citado por Beteta Luis Alfonso. op. Cit. Pág.

La teoría Estructuralista establece que la finalidad del Estado es fortalecer el régimen económico imperante, por lo que se entiende que para lograr ésto el Estado formula sus políticas básicamente destinadas a neutralizar o desplazar las diversas contradicciones provenientes de la base económica, es decir, se dan concesiones a la clase dominada que son necesarias para la estabilidad a largo plazo de los intereses de cada clase.

El Estado burgués se fundamenta en el modo de producción capitalista que, a diferencia de los demás modos de producir se caracteriza por que en él llega a su apogeo la conversión de todos los valores en mercancía, incluso la fuerza de trabajo; siendo entonces la función básica del Estado burgués la reproducción del sistema capitalista.

El Estado burgués también se distingue de los estados de otras sociedades de clases (esclavista y feudal), por su existencia propia al lado y por fuera de la sociedad civil, en que aparece como neutro con respecto a las clases sociales y como garante del interés general.

Tilman Evers destaca como características del Estado burgués las siguientes:²

- a. La generalización de relaciones de mercancías, incluyendo las relaciones de trabajo, como base constitutiva del Estado burgués.
- b. La garantía de las condiciones generales de reproducción capitalista como su funcionalidad básica.

²/ Evers, Tilman. "El Estado en la Periferia Capitalista". 3a. Ed. Siglo XXI, México, 1985. Pág. 71

- c. La concreción de esta funcionalidad global a través de una variedad de funciones estatales específicas, de efecto siempre limitadas y muchas veces contradictorias, que surgen con el desarrollo capitalista.
- d. Y finalmente las cambiantes formas constitucionales del Estado adaptadas a las exigencias materiales que plantean cada etapa del proceso de acumulación (contraposición del Estado democrático parlamentario por un lado y del Estado autoritario por el otro).

1.1.2 EL ESTADO CAPITALISTA DEPENDIENTE

Se ha planteado la necesidad de una teoría del Estado Capitalista Dependiente, dado que hay países con ciertas semejanzas en sus estructuras económicas que podrían ser materia para una teoría del subdesarrollo, y lógicamente sus reflejos en las estructuras políticas tendrán que mostrar también ciertas pautas comunes, útiles para la teoría del Estado Capitalista Dependiente.

Según Tilman Evers la comparación entre los países subdesarrollados y los países capitalistas industrializados se da en el plano teórico (leyes generales del capital) e histórico (realidad empírica); en el primer caso la diferencia es cuantitativa es decir que unos países capitalistas son mas avanzados y otros menos; y en el segundo la diferencia es cualitativa, porque en los países subdesarrollados o de la "periferia capitalista" rigen condiciones específicas que difieren en aspectos esenciales del capitalismo industrial; y estas condiciones son precisamente las que caracterizan el subdesarrollo, es decir, la reproducción del mercado mundial y la heterogeneidad estructural de las formaciones sociales periféricas. En este

sentido se explica que la esencia del subdesarrollo es el resultado de un proceso en el cual las burguesías de los estados más poderosos abusan de las naciones económicamente débiles, es decir, que nuestro subdesarrollo es una consecuencia del desarrollo ajeno y que el bienestar y riqueza de las clases dominantes internas y externas, es a costa de la pobreza extrema de las mayorías; y el Estado Capitalista Dependiente está para garantizar este orden; por lo tanto el Estado Capitalista Dependiente es entonces el que corresponde a las formaciones sociales subdesarrolladas y su surgimiento está históricamente determinado. "... con el restablecimiento de las antiguas colonias como formaciones sociales propias, después del logro de su independencia política se constituye un Estado que se separa rápidamente de las intenciones de sus creadores (los cuales en la mayoría de los casos, copiaron un tipo de Estado existente, o sea, el del capitalismo desarrollado) asumiendo una característica especial".*

Esta característica especial del Estado en la "Transición de la dependencia colonial a la independencia política" se refiere a que es un Estado de excepción o emergencia permanente, necesario por dos razones:

Primero porque dicha transición implicó Políticas de grandes dimensiones debido a la movilización de toda la sociedad y el incremento de la lucha de clases; y requiere de un Estado que domine los desordenes internos de la sociedad y así buscar proveerse de una estructura institucional y legítima.

*/ Sonntang y Heinz Rudolf, citado por Beteta Luis Alfonso. op. cit. Pág. 8

Segundo porque la estructura económica fundamentada exclusivamente en la acumulación hacia fuera ahora requería iniciar un proceso de acumulación interna y de reproducción amplia.

Otro elemento que dió impulso al Estado de excepción fue la incorporación de las fracciones del Capital financiero y del industrial al "bloque en el poder" que hasta finales del siglo XIX lo integraban las fracciones de los grandes terratenientes y de los comerciantes.

Es precisamente la lucha por la realización de los intereses económicos entre las fracciones dominantes y el cambio de la hegemonía dentro del "bloque en el poder", lo que provoca una transformación del Estado; de tal forma que, la hegemonía de las diferentes fracciones la determina en lo sucesivo la dependencia del mercado mundial.

Concretamente, reconociendo que la formación de una economía y de un Estado Capitalista son componentes de un mismo proceso se dirá que: El Estado Capitalista Dependiente es una instancia de articulación de las relaciones sociales capitalistas y de las condiciones materiales que estos manifiestan con el fin de hacer factible y viabilizar la expansión e integración capitalista y configurar las clases sociales institucionalizando las relaciones de producción e intercambio, y utilizando los recursos de dominación.

Aquí, es necesario precisar que Guatemala es un país subdesarrollado y su organización política se configura como un Estado Capitalista Dependiente, por lo tanto se entiende que su funcionalidad básica es realizar todas las acciones pertinentes a la expansión internacional del capitalismo, y es a partir de esta condición que se puede explicar la diversidad de problemas y

necesidades que manifiestan la mayoría de los habitantes, tales como los referidos a vivienda, alimentación, educación, salud, recreación, empleo, salario, etc.

Por aparte es importante entender el concepto de "Aparato de Estado" para una mejor comprensión sobre la procedencia y motivación de las políticas estatales.

El aparato de Estado se define como "... el conjunto de instituciones y de funciones por ellas realizadas dotadas de una jurisdicción propia y distinta que en nombre de intereses generales a su servicio realiza de una manera eficaz la organización de la sociedad y con ello al mismo tiempo, la organización de la clase dominante".⁷

El conjunto de instituciones lo constituyen: organismos del gobierno central, organismos autónomos, entidades descentralizadas, empresas públicas y gobiernos municipales, su principal función es concretar los intereses capitalista y a la vez, pretender representar los intereses de la sociedad en su conjunto, a través de la formulación y práctica de determinadas políticas estatales.

1.2 POLITICAS ESTATALES

El estudio de las políticas estatales implica que se establezcan algunas relaciones fundamentales a saber:

⁷/ Torres Rivas, Edelberto, citado por Beteta Luis Alfonso. op. cit. Pág. 11

- a. La reproducción de las relaciones sociales capitalistas de producción, lo que significa que el Estado capitalista dependiente a través de sus políticas sociales trata de garantizar la reproducción del modo de producción capitalista o lo que es igual la acumulación ampliada del capital a costa de la explotación de la fuerza de trabajo de la clase trabajadora.
- b. La reproducción de la fuerza de trabajo: Las políticas sociales en salud, educación etc., pretenden responder a las demandas y necesidades de la clase popular, especialmente la trabajadora, pero realmente su función es satisfacer los intereses capitalistas, prueba de ello es el bajo impacto y cobertura de los servicios sociales.
- c. La reproducción de la dominación ideológica - política: Implica la relación dialéctica entre la estructura económica y la superestructura de la sociedad, relación que en un sistema de producción capitalista dependiente así como se reproducen las relaciones sociales de producción, se reproducen también las distintas formas de dominación y control social.

Para definir la política estatal es preciso enfatizar que en las formaciones sociales capitalistas algunas clases o fracciones de clase alcanzan la capacidad de dominio y coerción sobre otras, es decir que aquellas tienen la capacidad de ejercer el poder del Estado y esto se transforma en capacidad de gestión de políticas estatales.

Estas políticas estatales se concretan a través de programas y/o proyectos que "benefician" a las clases populares pero

fundamentalmente responden a los intereses capitalistas de las clases dominantes.

De todo lo anterior se deduce que, en Guatemala las políticas estatales dirigidas a las clases populares conformadas principalmente por trabajadores asalariados asentados en las áreas urbano - marginales y los campesinos de las áreas rurales, más que responder a sus demandas, necesidades e intereses reales, obedecen a las leyes del capital, es decir, a la ampliación del capital en manos de la clase burguesa; y debido a ello es que se observe muchas veces falta de claridad y objetividad en los planteamientos de las políticas; desfases y limitaciones en la ejecución por lo que se obtiene resultados pobres cualitativa y cuantitativamente.

Así encontramos que la educación actual se planifica con base a las necesidades de personal calificado que requieren las fuentes de trabajo en manos de la burguesía, entendiéndose entonces que la educación para el trabajo, es una necesidad de ésta élite.

La política estatal se define como " ... un conjunto de proposiciones o propuestas que establecen los mecanismos y cursos de acción para lograr determinados objetivos y metas (globales, sectoriales, regionales, etc.) fijadas por organismos decisivos políticos del gobierno".* La idea central de esta definición es la acción gubernamental, es decir lo que el gobierno decide hacer o no hacer en relación con los problemas, necesidades y demandas de la sociedad en su conjunto, manifestando así la posición del Estado y su modalidad de intervención.

*/ Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. "Diseño de Investigación: Estado, Políticas Públicas y Pobreza Crítica en Centroamérica". San José, Costa Rica, 1982. Pág. 11

En su sentido de acción las políticas estatales se dividen en tres diferentes fases a saber: Las formulaciones de la políticas, la ejecución de políticas y los resultados de políticas..

1.2.1 FORMULACION DE POLITICA ESTATAL

Una formulación de política, es una declaración explícita de algún organismo del poder ejecutivo, expresando la intención del gobierno de realizar determinados acciones (programas y/o proyectos), para solucionar problemas coyunturales. Los documentos que generalmente contienen las formulaciones de políticas estatales son los planes nacionales de desarrollo, planes sectoriales y planes regionales.

Para el análisis de formulaciones de políticas estatales, algunos de los elementos que se pueden considerar se refieren a la coherencia interna entre:

- a. Diagnóstico y propuestas
- b. Objetivos y metas
- c. Programas y proyectos

Estos aspectos señalados son de importancia porque permiten realizar un análisis del contenido de los textos y deslindar las intenciones de una determinada política; sin embargo, por sí solos son insuficientes para entender las implicaciones de la misma en un contexto particular. Lo anterior lleva a plantear la importancia del análisis de las acciones de políticas realizadas o en proceso de realización.

1.2.2 ACCION DE POLITICA ESTATAL

La acción de política estatal es la ejecución de planes, programas y/o proyectos realizadas por instituciones estatales para alcanzar los objetivos y metas identificadas en las formulaciones.

Es preciso reconocer que las prácticas reales de las instituciones no siempre se corresponden con lo que ha sido formulado, observando incluso en ocasiones diferencias sustanciales entre lo postulado y lo realizado.

El análisis de las acciones de políticas estatales debe referirse al quehacer institucional en su conjunto, en este sentido entre los aspectos a considerar están:*

- a. Marco jurídico - institucional en que operan las instituciones, es decir el tipo de legislación que respalda su actividad, los mandatos institucionales y los procedimientos administrativos y operativos existentes.
- b. Objetivos generales de las instituciones.
- c. Planes, programas y/o proyectos existentes, considerando el contexto socio - histórico en que se inscriben, la articulación entre los mismos y la existencia y niveles de coordinación intra e interinstitucional .
- d. Las acciones realizadas, en términos de diversidad y cobertura.

*/ Pichardo Muñoz, Arlette. "Planificación y Programación Social". San José, Costa Rica, 1985. Pág. 89

- e. La organización interna, especialmente en lo referido a la asignación y cumplimiento de responsabilidades.
- f. Presupuesto que incluye inventario de recursos, capacidad instalada y posibilidad futuras de contar con nuevas fuentes de financiamiento.

1.2.3 RESULTADO DE POLITICA ESTATAL

El resultado de política estatal es lo que ocurre a continuación de las actividades realizadas por las instituciones responsables de concretar los objetivos y metas planteadas en las formulaciones.

El análisis de resultados de políticas se centra en el examen de las acciones e involucra a los grupos sociales afectados (a quien van dirigidas las políticas) y debe entenderse en dos sentidos:

- a. Como producto, es decir, determinando el grado de cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas formalmente explícitas, en función del esquema de asignación de recursos. De esta forma se establece el grado de eficacia de la política.
- b. Como impacto social, lo que significa, determinar los efectos ocurridos en el contexto social, específicamente los cambios operados en las condiciones de vida de los grupos sociales que son los beneficiarios directos de las acciones de políticas realizadas.

1.3 EDUCACION

La educación básicamente puede ser fundamentada en las corrientes filosóficas principales: El Idealismo y el Materialismo.

La concepción idealista interpreta la educación como "... un fenómeno mágico, como la panacea social del momento que en si misma tiene la educación el poder de cambiarlo todo, de resolver los problemas económicos y sociales".¹⁰ Esta es la forma de ver la educación como un fin y no como un medio .

La Convención sobre los Derechos del Niño expresa que la educación deberá estar encaminada a desarrollar en el niño su personalidad, aptitudes y capacidad el máximo, inculcándole el respeto a los derechos humanos.

Como se sabe la Convención sobre Derechos del Niño es un conjunto de normas jurídicas que protegen a los niños y que requieren el cumplimiento de sus disposiciones por parte de cada Estado que la suscribe y ratifica. De tal manera que, tratando de cumplir con esta función de protección al niño, se observa la voluntad de apoyar un tipo de enseñanza más heterogéneo, es decir, acorde a las aptitudes e inclinaciones del educando, lo que conlleva ir abandonando los esquemas academistas en la educación.

Por su parte Marco Vinicio Cerezo Arévalo planteó que la educación es " La única forma de superar la barrera del subdesarrollo económico y social de cada individuo y del país...".¹¹

¹⁰/ Mejía Palma, Edwin. "Teoría de la Educación Popular". Editorial Universitaria de Guatemala, Guatemala, 1979. Pág. 109

¹¹/ Cerezo Arévalo, Vinicio. "Programación de la Reorganización Nacional 1987 - 1988". Guatemala, 1987. Pág. 66

Asimismo Serrano Elías conceptúa la educación como un proceso que permite a las personas superar circunstancias limitantes de su vocación de ser humano y por ello su política educativa consiste básicamente en invertir en las personas, considerando dicha inversión como una precondition para el logro del desarrollo económico y social.¹²

Estas concepciones caben situarse dentro de una tesis individualista y pragmática de la educación. Individualista porque plantea que la educación permite "La movilidad social" de la persona sin tomar en cuenta que esto funciona con base al aprovechamiento de las capacidades individuales y en función de la estructura económica de la sociedad, que favorece el ascenso de las personas privilegiadas por el sistema, y por lo tanto a este hecho no se le puede atribuir una acción social como el logro del desarrollo económico y social. Es además pragmático porque le otorga a la educación la característica de ser útil para el desarrollo.

Las corrientes filosóficas materialistas sostienen que el desarrollo económico de la sociedad condiciona el desarrollo supraestructural y no viceversa, por lo tanto "Las ideas filosóficas, políticas y educativas, ... no son otra cosa más que el resultado de la interpretación real de esa base material y económica a la cual se debe y en cual encuentra su fuente de desarrollo y constante motivo de causalidad para conformar una ideología o supraestructura".¹³

¹²/ Gobierno de Guatemala. "Política Económica y Social. Período 1991 - 1996". Guatemala, 1991. Pág. 46

¹³/ Mejía Palma, Edwin. op. cit. Pág. 106

Se está de acuerdo con que "La educación en su concepto más concreto, es la función social que se preocupa del hecho educativo como un proceso sistemático o no, pero siempre concomitante del fenómeno de la transmisión - asimilación de bienes de cultura".¹⁴

Se reconoce que la educación, dentro del contexto de la sociedad actual y su estructura, es el reflejo del esquema de dominación que propicia la base económica de producción capitalista, pero también puede contribuir a fortalecer la interacción dialéctica de la estructura económica de la sociedad.

1.3.1 PROBLEMATICA EDUCATIVA

La problemática educativa es la serie de problemas y fallas que presenta el sistema educativo guatemalteco, reflejando así su incapacidad para cumplir con el mandato constitucional de proporcionar educación a todos los guatemaltecos.

El Sistema Educativo Guatemalteco presenta características muy particulares: Verticalidad en la toma de decisiones, carencia de planes concretos y realistas de desarrollo, ausencia de evaluación institucional, concentración de servicios y recursos en ciertas áreas y grupos humanos, modelo educativo presencial y escolarizante, rigidez en el calendario, horario y evaluación escolar, escasa cobertura, altos índices de analfabetismo, deserción y repitencia, prolongada escolaridad por cohorte, etc.

Ciertamente, como expresa Mejía Palma, en Guatemala la función de la escuela es intrascendente, pues se pretende una enseñanza científica dentro de esquemas academicistas, retóricos,

¹⁴/ Ibid. Pág. 11

pasivos, formales, abstraccionistas y lógicos, lo cual es frustrante para los alumnos porque no se toman en cuenta sus necesidades, intereses, aptitudes y habilidades. Además es alienante porque no cumple la función de enseñar la ciencia que consiste en reflejar la realidad y las leyes que rigen su desarrollo; y está influida por la ideología de la clase hegemónica, ya que "... en la escuela se enseña una ciencia parcializada, occidentalizada, producto de la tesis idealista, como si este principio fuera universalmente válido o como si de hecho no existiera ninguna otra fuente de interpretación de las ciencias".¹⁵

También se sustenta que la educación en Guatemala es clasista y discriminatoria, porque desde 1822 la educación primaria tiene el carácter de ser gratuita y obligatoria sin embargo no se ha observado un esfuerzo real para llevar a la práctica estos principios, que no han trascendido más allá de un reconocimiento legal del derecho del hombre a la educación.

Cerezo Arévalo planteó el problema de la educación en los siguientes términos: " Es urgente una reforma sustantiva y profunda de nuestro sistema educativo. El actual es inoperante cuantitativa y cualitativamente. Contamos con una educación alejada de la vida y del trabajo productivo, academicista y centralizada en los núcleos urbanos; desubicada de la realidad nacional y sin consideración de la cultura multilingüe y multiétnica del guatemalteco".¹⁶

¹⁵/ Ibid. Pág. 132

¹⁶/ Cerezo Arévalo, Vinicio. op. cit. Pág. 65

1.3.1.1 POBLACION DE EDAD ESCOLAR (DEMANDA)

Según estimaciones de la Secretaría General de Planificación Económica (SEGEPLAN) para 1991 el país cuenta con 9.6 millones de habitantes de los cuales 3,672.918 están comprendidos en las edades de 5 a 19 años, rango que contempla la población en edad escolar para todos los niveles educativos.¹⁷

La demanda en nivel primario es de 1,583.602, cifra que corresponde a la población comprendida en las edades de 7 a 12 años en toda la República. Específicamente en la región metropolitana la población en edad escolar primaria es de 288,326.

1.3.1.2 COBERTURA

Para el año 1991, la cobertura del sistema escolar alcanza un 16% en el nivel preprimario, el 71.6% en el nivel primario de la población de 7 a 12 años, el 17.6% en el nivel de educación básica y el 19% en el nivel de educación diversificado. En el área metropolitana la cobertura es de 91.3% de la población de 7 a 12 años pero la tasa bruta de escolaridad alcanza un 99.8%.

Entre el 31 de marzo y el 30 de septiembre de 1991, la inscripción total de primaria de niños bajo de un 1,249,413 a 1,088,410 siendo atendidos en el sector oficial 916,693 niños (84.2%). Esta misma relación en la región metropolitana es de 287,848 inscritos en marzo a 244,096 inscritos al 30 de septiembre del mismo año, correspondiendo al sector oficial 166,351.

Es importante señalar que de cada 100 niños que ingresan a la escuela primaria únicamente 30 completan este ciclo

¹⁷/ Ministerio de Educación. "Anuario Estadístico 1991". Guatemala, 1992. Pág. 6

en el tiempo previsto, debido a los problemas de deserción y repitencia.

Otro dato interesante de conocer es el costo de atención de cada niño en el sistema escolar del nivel preprimario y primario el cual asciende a Q.12.85 anuales.^{1*}

1.3.1.3 DEFICIT

El déficit en el nivel de educación primaria es del 28.4% en toda la república y del 8.7% en la región metropolitana.

Esta situación generalmente se pretende enfrentar con el incremento de escuelas, aulas, secciones y maestros, actuación que, aunque obviamente es necesaria debido al crecimiento de la población no debe considerarse como única alternativa de solución.

Actualmente el país ocupa el segundo lugar entre países latinoamericanos con mayores indicadores de analfabetismo, pues en el área rural el 70% de analfabetos y en área urbana el 30%.

1.3.1.4 PRESUPUESTO

El monto de los recursos presupuestarios que anualmente se destinan para la educación, no guardan relación con las necesidades educativas de la población. Para 1991, del presupuesto asignado (Q. 562.1 millones) el 97% se destina a funcionamiento y dentro de este renglón en su mayoría a sueldos de maestros, y el restante 3% para inversión en nuevos programas, reparación de edificios escolares, útiles, refacción escolar y otros. Este gasto público asignado a la educación representa el

^{1*}/ Ibid. Pág. 3, 113, 116 y 127

1.20% del producto interno bruto (P.I.B) y el 23.49% del Presupuesto General del Estado.

1.3.2 POLITICAS EDUCATIVAS

Teniendo en cuenta que el concepto de política estatal se define como "... un conjunto de proposiciones y propuestas que establecen los mecanismos y cursos de acción para lograr determinados objetivos y metas (globales, regionales, sectoriales, etc.) fijadas por organismos decisorios del gobierno". Entonces se deduce que las políticas educativas son las decisiones gubernamentales que se traducen en formulaciones, ejecuciones y resultados que afectan al sector de educación.

El estudio de las políticas estatales de educación debe situarse en el contexto sociopolítico en que se ubica la población beneficiaria y las instituciones involucradas en la formulación e implementación de dichas políticas. En este sentido, se sabe que la implementación de las políticas educativas se realiza a través de una compleja estructura institucional.

La base jurídica que da vida a la educación nacional se encuentra en la Constitución de la República. Ahí se establece que entre las funciones del Estado está la organización del "sector público" para poder cumplir con las demandas y necesidades de la población guatemalteca. Esta instituciones incluyen las centralizadas y descentralizadas.

Así mismo en la Ley del Organismo Ejecutivo, decreto 25-86, artículo primero se establece que " el Organismo Ejecutivo para el despacho de sus negocios tendrá los siguientes ministerios:... Cada ministerio deberá delimitar su estructura, organización y

funciones específicas, por medio de su reglamento general aprobado mediante acuerdo gubernativo".

Es entonces, como lo establece la Ley de Educación decreto número 12-91 en su artículo ocho, "El Ministerio de Educación es la institución del Estado responsable de coordinar y ejecutar las políticas educativas determinadas por el sistema educativo del país, estableciendo la estructura que permita hacer efectiva sus funciones".

1.3.2.1 FORMULACIONES DE POLITICAS EDUCATIVAS

Las formulaciones de políticas educativas se expresa en los planes nacionales de desarrollo de los gobiernos de turno y el plan sectorial de educación, siendo el Ministerio el encargado de su elaboración, el responsable de la dirección, coordinación y ejecución del mayor número de programas educativos formales que operan en el país, principalmente lo que corresponde a los niveles de preprimaria, primaria y medio, ya que la educación superior es autónoma.

Para el estudio de las actuales políticas educativas debe considerarse que en la década del 80, en Guatemala se inicia una nueva época de transición a la democracia burguesa y el tema de la educación toma auge, siendo en 1985 cuando quedan legalmente establecidas en la Constitución Política las acciones para iniciar un proceso de modernización administrativa y de mejoramiento cualitativo de la educación guatemalteca. De tal manera que en el gobierno del Lic. Cerezo Arévalo, las formulaciones de las políticas educativas se refieren a la urgencia de "... una reforma en el sistema educativo como parte sustantiva y fundamental de la

reforma global de la sociedad ...", fijándose como objetivos generales:^{1*}

- a. La desconcentración de los servicios educativos y descentralización de sus procesos administrativos.
- b. La dinamización del sistema educativo, mediante modalidades educativas asistemáticas y desescolarizados más ágiles, con una orientación de educar para la vida, para el trabajo, para la convivencia democrática y para la recuperación - conservación del medio ambiente.
- c. La adecuación del curriculum a las necesidades del individuo, como un medio para posibilitar su realización como persona en el ámbito de la familia, el trabajo y la sociedad.
- d. El mejoramiento de la eficiencia y eficacia del sistema educativo.

1.3.2.2 EJECUCION DE POLITICAS EDUCATIVAS

La ejecución de políticas educativas, al igual que el resto de políticas estatales, son las acciones de las entidades correspondientes para alcanzar los objetivos y metas identificadas en la formulaciones de políticas.

^{1*}/ Cerezo Arévalo, Vinicio. op. cit. Pág. 65

En la ejecución de las políticas estatales intervienen cuatro componentes fundamentales a saber:²⁰

- a. La capacidad de planificación general y operativa
- b. Los recursos humanos con que cuentan las instituciones
- c. Los recursos financieros y materiales
- d. La capacidad de acción de las instituciones

1.3.2.3 RESULTADO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS

Los resultados de políticas educativas deben entenderse en dos sentidos:

- a. En términos cuantitativos, cuando se refiere por ejemplo a la cantidad de edificios construidos en determinado período de tiempo, a la cobertura del sistema educativo, al incremento de maestros, aulas, secciones, etc. Así como también en la inversión que éste representa.
- b. En términos cualitativos, cuando se refiere al impacto social o cambios que se operan en las condiciones de vida de la población beneficiada como efecto por la calidad de los servicios educativos en general.

²⁰/ ICAP, op. cit. Pág. 102

1.3.3 SISTEMA EDUCATIVO

La nueva Ley de Educación, decreto número 12-91 en su artículo tres define el sistema educativo nacional como "... el conjunto ordenado e interrelacionado de elementos procesos y sujetos a través de los cuales se desarrolla la acción educativa de acuerdo con las características, necesidades e intereses de la realidad histórica, económica y cultural guatemalteca".

Los componentes que integran el sistema educativo son:

- a. **EL MINISTERIO DE EDUCACION:** La Ley en mención da la siguiente definición: " El Ministerio de Educación es la institución del Estado responsable de coordinar y ejecutar las políticas educativas determinadas por el sistema educativo del país ". Se estructura así: Despacho Ministerial, Despachos Viceministeriales, Consejo Nacional de Educación, Direcciones Generales, Direcciones Regionales, Dependencias Específicas de Asesoría, Planificación Ciencia y tecnología y Dependencias Operativas de Apoyo Logístico.
- b. **COMUNIDAD EDUCATIVA:** La comunidad Educativa se define como la unidad que interrelaciona los diferentes elementos que participan del proceso enseñanza - aprendizaje y coadyuva a la consecución de los principios y fines de la educación, conservando cada elemento su autonomía. Los elementos que la integran son: los educandos, los padres de familia, los educadores y las organizaciones que persiguen fines eminentemente educativos.

- c. **CENTROS EDUCATIVOS:** Los Centros Educativos son establecimientos de carácter público, privado o por cooperativa, a través de los cuales se ejecutan los procesos de educación escolar. Están integrados por los educandos, padres de familia, personal técnico, administrativo y de servicio. Los centros educativos públicos son establecimientos que administra y financia el Estado para ofrecer " sin discriminación", el servicio educacional a los habitantes del país, de acuerdo a las edades correspondientes a cada nivel y tipo de escuela, normados por el reglamento específico.

1.3.4 NIVELES EDUCATIVOS

El Sistema Educativo Nacional está conformado por dos subsistemas:

- a. Subsistema de educación escolar, organizado para la realización del proceso educativo en los establecimientos escolares. Está conformado con los niveles, ciclos grados y etapas siguientes:

1er. Nivel: Educación Inicial

2do. Nivel: Educación Preprimaria (párvulos 1, 2 y 3)

3er. Nivel: Educación Primaria (1ero. a 6to grados y educación acelerada para adultos).

4to. Nivel: Educación Media (ciclo de educación básica y ciclo educación diversificada).

La Educación Primaria en Guatemala representa la actividad más grande y extensa del sector de educación. Involucra a más de los recursos materiales y humanos. Está destinada a los niños de uno y otro sexo, entre las edades de 7 a 12 años. También atiende a personas adultas. Se ejecuta en las áreas urbana y rural, consta de seis grados para los niños y de cuatro etapas para los adultos.

La educación primaria "trata" de dar a los educandos todos los elementos y destrezas básicas que los capaciten para desarrollar una personalidad integrada y les permita adaptarse satisfactoriamente a la vida ciudadana y social.

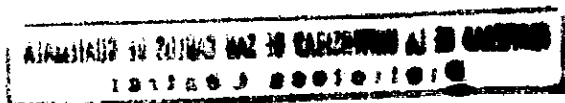
- b. Subsistema de educación extra - escolar o paralela: Es una forma de realización del proceso educativo, que el Estado y las instituciones proporcionan a la población que ha estado excluida o no ha tenido acceso a la educación escolar y a las que habiéndola tenido desea ampliarla.

1.3.5 REGIONES EDUCATIVAS

Las regiones educativas son los ámbitos geográficos o instancias locales delimitadas de acuerdo a las características sociales, económicas y políticas de la población, con el propósito de descentralizar los procesos administrativos y desconcentrar los servicios del sector educativo. Las regiones establecidas son ocho, a saber:

Región I: Metropolitana (Guatemala)

Región II: Norte (Baja Verapáz y Alta Verapáz)



Región III: Nororiente (El Progreso, Izabal, Zacapa y Chiquimula) · Región IV: Suroriente (Santa Rosa, Jalapa y Jutiapa)

Región V : Central (Sacatepéquez, Chimaltenango y Escuintla)

Región VI: Suroccidente (Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Retalhuleu y San Marcos)

Región VII: Noroccidente (Huehuetenango y Quiché)

Región VIII: Petén.

A la Región Metropolitana pertenece el departamento de Guatemala y es donde se concentra las actividades secundarias y terciarias, sobre todo en la capital. La población cuenta con una mejor dotación de infraestructura productiva y social. Concentra el 70% de la planta industrial del país así como también el mercado más grande representado por el comercio y una fuerte concentración de los servicios. Esta región cuenta con 14 municipios y con un 75% de población urbana.

CAPITULO 2

MARCO DE ANTECEDENTES HISTORICO - SOCIALES DE LA EDUCACION PUBLICA EN GUATEMALA

Con el objeto de explicar mejor y conocer más a profundidad la problemática educativa actual se expone en este trabajo un estudio interpretativo de la educación en Guatemala desde sus más remotos antecedentes, resaltando la importancia de las implicaciones sobre lo político, lo social y lo económico; afirmando que "... la lucha entre clases antagónicas ha sido la característica sobre la cual se ha desarrollado el progreso cultural".²¹

Adaptando pues el método de unidades culturales del doctor González Orellana, se analiza que el desarrollo histórico de nuestra sociedad se inicia: 1o. con la época prealvaradiana, que comprende la vida de los pueblos Maya Quichés hasta la conquista de Guatemala iniciada en 1524; 2a época colonial que abarca trescientos años de dominación española; 3a. el período comprendido desde el inicio de la vida independiente que principia en 1821, hasta la dictadura conservadora de los treinta años; 4a. la reforma liberal producida por virtud de la revolución de 1871; y, para fines de este trabajo, se incluye en esta época las cuatro primeras décadas de nuestro siglo en que declina la dinámica revolucionaria liberal; 5a. la revolución democrática de octubre de 1944 que se desarrolla hasta 1954; 6a. la época del estado autoritario que se inicia con la intervención extranjera y de los monopolios norteamericanos. Por considerar que ya es historia y por tener aspectos decisivos para nuestra realidad nacional y para la educación específicamente, se agrega la última etapa o sea de la democracia burguesa que se inicia en la década 80, con la creación del Tribunal Supremo Electoral en 1983, la instalación de la

²¹/ Mejía Palma, Edwin. op. cit. Pág. 13

Asamblea Nacional Constituyente en 1984, las elecciones presidenciales de 1985 y el planteamiento del proceso democratizador por el Gobierno de Cerezo Arévalo.

2.1 EPOCA PREHISPANICA

Los mayas fueron una de las culturas más desarrolladas de América antes de que llegaran los españoles y su origen se sitúa en el paleolítico medio. Durante muchos años, vivieron organizados socialmente con base a la familia Sindiásmica y posteriormente llegaron a constituirse en familias monogámicas.

El modo de producción o estructura económica de los pueblos mayas y maya - quiché hasta la conquista de Guatemala iniciada en 1524 correspondía primero a la de un comunismo primitivo y a la llegada de los españoles ya iniciaban la etapa esclavista en fase doméstica.

Inicialmente la educación de los mayas era asistemática y basada en el principio de la imitación, pues no se conocía de la existencia de instituciones propias para la transmisión de las experiencias de trabajo o valores culturales. Cuando se llega a la primera fase de la esclavitud doméstica se inicia la división de clases sociales y la educación principia a adquirir características de sistematización con base a principios clasistas.

Este tipo de esclavitud doméstica que ya practicaban los mayas - quiché desde el punto de vista económico no se tipifica como un modo de producción esclavista porque, aunque se inicia el proceso de apropiación de la tierra por los altos estamentos de la sociedad prehispánica, no es apropiado decir que tenían organizado el régimen de propiedad privada porque, paralelo a este proceso de apropiación de la tierra, coexistía el sistema de propiedad comunal

para las masas trabajadoras de los pueblos aborígenes precoloniales. Dentro de este contexto la educación comienza a definirse de lo natural y espontáneo a lo sistemático y consciente, por que era necesario que permanecieran y continuaran las nuevas técnicas de producción adquiridas.

De todo lo expuesto puede inferirse que había un tipo de educación común para la gran mayoría de la población, educación espontánea que se desarrolla en el hogar y la comunidad; pero también debió de coexistir un tipo de educación más formal para los altos estamentos de la sociedad prehispánica (sacerdotes y guerreros); de tal manera que hiciera posible la perpetuación y el acrecentamiento de los conocimientos científicos que habían adquirido en relación con la medición del tiempo, la escritura, el sistema de numeración, etc.

Sin embargo, es necesario aclarar que no habiéndose constituido el modo de producción esclavista no puede hablarse de la existencia propiamente de un sistema educativo, cuyo carácter predominante, es precisamente el de ser clasista.

2.2 LA CONQUISTA Y LA COLONIA

Durante el período de la conquista y colonización cambió la estructura de la sociedad y se consolidaron las clases sociales antagónicas de explotados y explotadores. Aparecen, así mismo, como producto de este período de explotación: el indio y el criollo, resultado de esas relaciones económicas de producción. La estructura económica de este período corresponde al semifeudalismo que da inicio después de un breve período de esclavismo brutal a que los Españoles habían sometido a la población indígena y que abarca desde 1524 a 1540.

Los dos elementos de la conquista y la colonización son la explotación de las tierras y de los nativos y la expansión de la religión católica. Por lo tanto el sistema educativo que se organiza y se desarrolla durante ese período se fundamenta en esos dos elementos, y no es extraño que la iglesia fuera la que impulsara la organización y funcionamiento de la educación.

Este proceso de explotación colonial que duró 300 años con la dominación española (1524 - 1821), se basó en la apropiación de la mano de obra, legalizada por la encomienda y la distribución de la tierra autorizada por el repartimiento, y debido a ello la educación se desarrolla desde entonces como una necesidad de clases. Muestra de ello es que se fundó la primera escuela para los hijos de españoles nacidos en esta tierras y la educación del indio se inicia con la cristianización, comprendiendo que esta actividad no tiene una intención educativa, sino evidentemente es un elemento más de conquista que hace notorio el desprendimiento de la cultura autóctona y una actitud de imposición cultural en el plano religioso.

No obstante la existencia de las escuelas de primeras letras, fue hasta el año 1548 cuando jurídicamente se establece la creación del sistema educativo en Guatemala, mediante la autorización del poder central (Rey de España) de la creación de la primera cátedra de gramática latina, misma que se inicia con el nivel secundario para la preparación de dirigentes.

La educación primaria en tiempo de la colonia toma una característica diferente con la creación de la Escuela de Betlén en el tercer cuarto de siglo XVIII, único centro educativo para niños pobres; y posteriormente la creación de la Escuela para Niñas. En relación a ésto se deduce que la educación pública y gratuita en nuestro medio no es el producto de la función del estado, sino el

resultado de una acción pietista como la realizada por la orden de los betlemitas, institución religiosa eminentemente guatemalteca.

Hacia fines del siglo XVIII la educación recibe un nuevo impulso al fundarse las escuelas de primeras letras de San José de Calazans y la de San Casiano (1792) que vienen a ser el primer antecedente directo de la educación pública en Guatemala.

En general la educación durante la colonia fue descuidada por parte de las autoridades, especialmente la educación de los pobres, hecho que está ligado a la realidad económica y social del régimen que imperaba.

Las clases dominantes tenían asegurada la educación tanto en las escuelas de primeras letras como en las que se denominaban colegios mayores. Luego la Universidad de San Carlos que nace con carácter clasista, responde a los cambios que se van operando en las élites de la sociedad guatemalteca.

En la segunda etapa de la vida colonial se observan algunos adelantos tales como: Las tendencias modificadoras de la educación primaria, la renovación y actualización de la Universidad, introducción de la imprenta, inicio y auge del periodismo, impulso de las bellas artes y el teatro, adelantos que corresponden a una base económica en proceso de transformación de los viejos moldes feudales que evidenciaban una caduca vida colonial.

Esta etapa de superación se caracteriza por un "espíritu americanista" interesado en el desarrollo de las actividades mercantiles de la época y el desarrollo de la agricultura con productos de exportación, marco estructural que desemboca en el movimiento político de la independencia.

En conclusión, durante la colonia la educación se desarrolló conforme el carácter sistemático adquirido dentro del marco religioso impuesto por la iglesia, rectora en ese período de la escolarización, extendiéndose desde la castellanización y evangelización para el indio, hasta la educación universitaria para los españoles y criollos; por lo tanto la herencia educativa del período colonial es una educación sistemática, religiosa o dogmática y discriminatoria; y aunque se inicia la organización de la educación pública, esta no llega a realizarse plenamente, porque no correspondía a los intereses sociales del régimen predominante.

2.3 EPOCA INDEPENDIENTE

Con la declaración de la independencia de Centroamérica en 1821 se empieza un nuevo período que coincide con el inicio del desarrollo capitalista. Es en la primera Constitución de Guatemala en 1825, cuando la educación adquiere de manera formal el carácter de institución pública dependiente del Estado; separándosele de la dirección de la iglesia que durante todos los siglos de la colonia había mantenido. Además se establece la educación privada que de hecho ya venía funcionando desde la colonia pero que ahora se regula también.

Surge en este período un ascenso pedagógico que se manifiesta con impulso de crear escuelas, no solamente para la población criolla sino para la mestiza y buena parte de la indígena. Se crea una comisión del gobierno encargada de organizar el sistema de educación en el país. Sin embargo, las luchas políticas y revolucionarias que se vió envuelta Centroamérica impidieron que este proyecto rindiera los frutos que se esperaban.

El período de la educación en Guatemala que se desarrolló entre el inicio de la vida independiente y el régimen conservador de los 30 años, se caracteriza por las ideas pedagógicas del Doctor Pedro Molina y del Licenciado José Cecilio del Valle que coinciden en que la educación pública debe ser una de las principales funciones del Estado, así como de que a través de ella se logre el progreso del país y la formación de la conciencia ciudadana.

Luego, viene el establecimiento del régimen liberal por un breve período que se caracteriza por los grandes planteamientos y realizaciones pedagógicas; se incrementa la educación primaria como dependencia de la municipalidad, se dá a la escuela el carácter laico y gratuito, se dictan las bases de la instrucción pública y se organiza la academia de estudios para que se encargue del incremento de la educación media y superior. Estas realizaciones se llevan a cabo durante los seis años que tarda el gobierno del Doctor Mariano Gálvez como Jefe del Estado de Guatemala y Francisco Morazán como presidente de Centroamérica. A este ascenso educativo sigue un período oscuro en que se destruye las conquistas educativas que se habían alcanzado y se entroniza por 30 años el régimen conservador. Se establece la educación religiosa en todas sus niveles, se entrega la dirección pedagógica al clero y se suprime la libertad de enseñanza.

Como se puede observar, desde los inicios de la vida independiente, la educación sufre las consecuencias de la inestabilidad política por el enfrentamiento de liberales y conservadores, teniendo períodos de auge o estancamiento según sean los que asuman el poder. Esto confirma que "la educación no es un fenómeno aislado, sino condicionado por factores sociales,

económicos y políticos que la determinan en cualquier formación social".²²

2.4 REFORMA LIBERAL

Con la reforma liberal producida en virtud de la revolución de 1871, se principia a dar atención a la instrucción primaria rural, estableciéndose las escuelas permanentes, periódicas y ambulantes; estas últimas para resolver el problema de desplazamiento temporal de los trabajadores agrícolas asalariados a las grandes plantaciones de café.

Durante el régimen liberal también se creó la Escuela de Artes y Oficios, la Escuela de Agricultura, la Escuela Politécnica, como respuesta no sólo a las exigencias de continuar la educación secundaria después de la primaria, sino especialmente a los requerimientos de la naciente burguesía de promover un tipo de educación que contribuya a desarrollar su sistema de producción y consolidarse en el poder. En tal sentido, la formación de los recursos humanos del país, no se hace en función de las potencialidades y posibilidades de la población sino con base en las exigentes necesidades que la burguesía va teniendo en el mercado de trabajo. Así también, se crea en esta época el Ministerio de Instrucción para dirigir la educación nacional.

Referente a las relaciones de producción, ya se ha dicho que con el inicio de la vida independiente principia de alguna manera la etapa capitalista. Sin embargo, y pese al espíritu progresista

²²/ Hernández Alvarez, Miguel Angel. "La Política Educativa y la Realidad Nacional". Tesis de Pedagogía y Ciencias de la Educación, Guatemala, USAC, Facultad de Humanidades, 1978. Pág. 187

del Doctor Mariano Gálvez, el período liberal de este no alcanza mayores logros, menos todavía durante el período conservador de Rafael Carrera y de Vicente Cerna en que el escaso progreso alcanzado parece devolverse cayendo toda la vida de la sociedad en un oscurantismo feudal.

Viene luego el régimen del período liberal, que comienza una verdadera era de progreso para el país. En cuanto a la estructura económica, aquí ya se puede hablar de los inicios de un Capitalismo, pues Barrios y García Granados impulsan la economía nacional al fomentar la agricultura, especialmente el cultivo del café. Se funda el Banco Central, se introducen los ferrocarriles y se abren importantes carreteras y caminos.

Durante las primeras cuatro décadas de nuestro siglo se estanca el proceso acelerado que se había impreso a la educación en los primeros veinte años de la Reforma Liberal. Se instauran las dictaduras reaccionarias caracterizadas por la inestabilidad de los ideales y programas educativos, pues cada gobierno inicia planes pedagógicos que por la arbitrariedad política no llegan a realizarse. Se opera, sin embargo un crecimiento de los servicios educativos con momentos de ascenso y descenso pedagógico. Las dos dictaduras que se instauran en nuestro siglo, poco se preocupan de la marcha de la educación pública, más bien dictaron disposiciones que restringen la libertad de enseñanza y militarizan los centros educativos. Solamente durante el gobierno de Lázaro Chacón ocurren algunos cambios pedagógicos importantes como la organización de la Escuela Superior, la Escuela Normal de Maestras de Párvulos, la Escuela de Artes que había sido cerrada, se realizan congresos y se emiten importantes disposiciones que regulan la marcha de la educación y tienden a la protección profesional del magisterio.

Finaliza este período con la dictadura ubiquista que suprimió las elementales libertades y privó a la población de casi todas sus garantías constitucionales. La educación fue militarizada y se suprimió la gratuidad de la escuela secundaria, se eliminó la libertad de enseñanza y criterio docente y la autonomía universitaria, hechos que vienen a corroborar que la educación es un fenómeno de connotación política que ha servido de instrumento de dominio de las clases poderosas sobre las clases populares.

Respecto al aspecto económico, se opera un progreso en las relaciones de producción debido a un ascenso natural de evolución más que todo y no a impulsos planificados de los gobiernos de estos 40 años. Se acentúa más la economía basada en la agricultura, se reforma la moneda poniéndola a la par del dólar americano y empieza su desarrollo una naciente industria. La clase trabajadora sufre una explotación injusta, así como la represión de los gobiernos, que, como el de las dictaduras de Estrada Cabrera y Ubico, pasan sobre los más elementales derechos ciudadanos.

2.5 REVOLUCION DE OCTUBRE (1944 - 1954)

La agudización de las contradicciones entre las clases sociales, el surgimiento de ideas revolucionarias (el positivismo pierde importancia) y la angustiosa situación política impuesta por el gobierno ubiquista para mantenerse en el poder, son condiciones para que una pequeña burguesía nacionalista llegue al poder con los gobiernos democrático - burgueses del Doctor Juan José Arévalo y el Coronel Jacobo Arbenz Guzmán.

El primero sienta las bases de un desarrollo en el orden social al promover un programa de protección al trabajador

guatemalteco, con la creación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y el Código de Trabajo; y el segundo intenta ir un poco más lejos al iniciar un programa orientado hacia la independencia económica del país en el plano internacional y también en el orden interno al propiciar mejores condiciones de vida y de trabajo a los sectores populares del país.

Sobre la base del modo de producción capitalista, su programa de gobierno, el más claro y concreto de la historia del país contempla tres puntos fundamentales:

- a. Reforma agraria que propiciaba el reparto de la tierra a quienes efectivamente la trabajan.
- b. Electrificación del país.
- c. Plan de infraestructura de comunicaciones internas (fundamentalmente la carretera al atlántico).

En la década de la revolución hay mayor preocupación por la educación, se consolidan las conquistas heredadas del liberalismo (gratuidad, obligatoriedad, laicidad), se da un crecimiento real de la atención escolar en todos los niveles educativos y se dejan planteados los principios de la educación acorde a las necesidades de las estructuras económicas de la población en general y no sólo de la élite hegemónica.

Sin embargo, pese a la preocupación de los dos gobiernos revolucionarios por la población indígena y debido a que cuando empezaba su reivindicación se cortó el proceso revolucionario, con ello y la pérdida de las pocas conquistas logradas quedaron en el abandono estatal en que siempre se les tuvo, conservando hasta la fecha la explotación que se inició desde la colonia, sin acceso a la educación y a merced de los finqueros.

2.6 EPOCA DEL ESTADO AUTORITARIO

Esta época se inicia en 1954 con el derrocamiento del gobierno constitucional del Coronel Jacobo Arbenz y la instauración del gobierno del Coronel Carlos Castillo Armas, como legítimo representante de los intereses de los monopolios norteamericanos, una era de entrega del patrimonio nacional y de endeudamiento para presentes y futuras generaciones.

En el campo de la educación durante esta etapa se mantienen muchos aspectos positivos conquistados en la década revolucionaria, que por su carácter irreversible no pudieron suprimir las nuevas autoridades. Así, continúan los núcleos escolares bajo la dirección de la misma oficina ministerial con diferente nombre: Dirección General de Desarrollo Socioeducativo Rural. La actual organización del nivel de educación media con el ciclo de educación básico y el ciclo diversificado se pone en marcha como producto de la planificación que dejara la administración anterior. Así también la extensión cuantitativa, horizontal y vertical de la enseñanza primaria y media ha mantenido un crecimiento relativo, observado en creación de más plazas de maestros, la construcción de más edificios escolares o la dotación de más aulas en las escuelas existentes, adquisición de material y equipo didáctico y audiovisual. No obstante este crecimiento es insuficiente si se contrasta con las necesidades crecientes de la educación.

En cuanto a su concepción estructural, durante esta época el sistema de educación nacional no ha tenido cambios significativos. Ahora bien, los aspectos que sí pudieron cambiar las nuevas autoridades a partir de 1954 en líneas generales fueron: Algunos principios doctrinarios de la pedagogía de la década revolucionaria fueron terminantemente cambiados o anulados, por ejemplo la universalización del saber científico fue restringido a la enseñanza desde el punto de vista idealista. El derecho a la

sindicalización del maestro fue abolida y sus conquistas o prestaciones laborales fueron canceladas con acciones represivas.

La libertad de cátedra fue constantemente vigilada y el derecho de organización estudiantil en el nivel medio fue conculcado con la cancelación de los internados y acciones represivas contra el estudiantado.

En resumen, Mejía Palma advierte que hasta 1979 el sistema educativo continuaba relativamente inalterable, ampliado necesariamente por las razones de demanda creciente de educación, pero cuidando que la acción de la educación no rebase los límites de "formar ciudadanos aptos para vivir democráticamente".

2.7 EPOCA DE LA DEMOCRACIA BURGUESA

Ya dentro de la Epoca de transición burguesa se le da nuevo auge a la educación y es en la Constitución Política de 1985 donde se enmarca legalmente las acciones que habrían de realizarse para iniciar un proceso de modernización administrativa y de mejoramiento cualitativo de la educación guatemalteca. El artículo 76 indica que la administración del sistema educativo deberá ser descentralizado y regionalizado. Así también la Ley de Educación Nacional, decreto del Congreso número 12-91, desarrolla la estructura del sistema en instituciones sociales responsables de la política y normativa y en instituciones regionales, departamentales y municipales encargadas de la administración del servicio educativo y la adecuación del currículo escolar y la capacitación de los recursos humanos responsables del logro de la eficiencia.

El estado aunque jurídicamente se ha mantenido obligado a extender la enseñanza, desde los inicios de la sistematización educativa, por su naturaleza de ser expresión de la clase dominante, no se ha preocupado de brindar y asegurar el derecho a la educación para toda la población; y por lo tanto históricamente la política educativa y la dirección del sistema educativo han venido padeciendo los efectos de sus contradicciones.

Ya se ha dicho que esta marginación en educación es el resultado de la consolidación de las clases sociales antagónicas; y del dominio de una sobre otra. La libertad de empresa, la iniciativa privada, el carácter descentralizado de la economía, son las fórmulas de la burguesía para mantener la hegemonía del poder económico y político; de esta manera la libertad e igualdad de oportunidades, sólo pueden aprovecharlas quienes tienen las posibilidades económicas de hacerlo; por lo tanto, no hay necesidad de negarle estos derechos al oprimido, si estos no tienen la alternativa de gozar de ellos.

CAPITULO 3.

ANALISIS DE LAS POLITICAS ESTATALES DE EDUCACION PRIMARIA EN EL AREA METROPOLITANA DE GUATEMALA

En el presente capítulo se efectúa un examen de las principales políticas estatales de educación del nivel primario, planteadas en el Plan Quinquenal de Educación 1987-1991, considerando cada una de las etapas que en su sentido de acción, conllevan dichas políticas: formulaciones, ejecuciones y resultados.

Este estudio se realizó a través de encuestas, habiendo seleccionado tres categorías de informantes a saber:

1. Directores o altos funcionarios de las instituciones centralizadas del Ministerio de Educación que intervienen en el desarrollo de las políticas en mención.

En este sentido las instituciones de donde se obtuvo la información fueron:

- Secretaria General de Planificación Económica SEGEPLAN
- Unidad Sectorial de Investigación y Planificación Educativa -USIPE-
- Dirección General de Educación Escolar.
- Sistema Nacional de Mejoramiento de los Recursos Humanos y Adecuación Curricular -SIMAC-.
- Dirección General de Proyectos de Apoyo -DIGEPA-.

Las instituciones que no proporcionaron información fueron:

- Dirección Regional Metropolitana y Dirección de Educación Preprimaria y Primaria Urbana.

2. Maestros de Educación Primaria Urbana en servicio de las dos escuelas públicas seleccionadas: "Escuela Ernestina Mena de Reitz" y "Escuela Rafael Arévalo Martínez", ambas escuelas utilizan las mismas instalaciones en jornadas de mañana y tarde respectivamente: su ubicación es 21 Avenida 14-16 zona 6, Guatemala.

La muestra es doce maestros, seis de cada escuela y 2 por cada uno de los grados del nivel primario.

3. Alumnos de los mismos establecimientos educativos. La muestra es de 30 estudiantes 15 de cada escuela y 10 por grados de 4to. 5to. y 6to. primaria.

Debido a que, además de ser encuestas de opinión, se trataba de conocer aspectos básicos de las Instituciones; este trabajo requirió también la consulta y el análisis de contenido de fuentes secundarias tales como: Anuarios estadísticos, memorias de labores, reportes estadísticos, escolares y otros documentos institucionales lo que permitió ampliar y confrontar la información obtenida de las fuentes primarias.

3.1 FORMULACION DE LAS POLITICAS EDUCATIVAS

En este apartado se enuncia y luego analizan específicamente las políticas dirigidas a la Educación Primaria Urbana de Niños correspondiendo así a la delimitación teórica del tema. Estas políticas se plantearon en el Plan Quinquenal de Educación. 1987-91.

3.1.1 CONTENIDO

- Aumento sustancial de la matrícula de niños de 7 a 12 años en el nivel primario, para ofrecer igualdad de oportunidades educativas, a todos los niños del país, en especial a los de las áreas rural y marginal-urbana.
- Mejoramiento de la capacidad de gestión institucional mediante la descentralización de los servicios educativos y la capacitación y perfeccionamiento de personal.
- Mayor responsabilidad del sector en el financiamiento del nivel primario, tomando en cuenta que la educación en este nivel es obligatoria por mandato constitucional.
- Adecuar el curriculum del nivel primario según las regiones del país de manera que constituya un instrumento facilitador de la enseñanza y el aprendizaje y satisfaga los requerimientos de los correspondientes grupos sociales.
- Dar oportunidad de que la población participe organizadamente en la investigación, diseño, ejecución y evaluación de los procesos educativos.
- Fortalecimiento de los servicios complementarios de asistencia para favorecer el progreso y la permanencia de los escolares dentro del sistema.

3.1.2 OBJETIVOS

- Propender a una completa incorporación al nivel primario de la población de 7 a 12 años de edad, principalmente en las áreas marginal-urbana y rural.
- Reducir progresivamente los índices de sobreedad, repitencia y deserción, mejorando la permanencia de los escolares en el sistema educativo y aumentando las cifras de egresados de 6to. grado.
- Propiciar la participación organizada y responsable de la comunidad a nivel local tanto en el proceso educativo como en el desarrollo de su entorno social y natural.
- Elevar el nivel educativo de la población de las áreas rural y marginal urbana principalmente vinculando la educación con prácticas de solidaridad humana, cooperativismo, aprecio de los valores y de la cultura nacional.
- Aplicar metodologías de aprendizaje que permitan a los niños lograr una percepción integrada de la realidad guatemalteca.
- Procurar un curriculum que facilite la orientación de los alumnos hacia el trabajo productivo a partir del 3er y 4to. grado, principalmente en las áreas rural y marginal-urbana.
- Facilitar el ingreso y permanencia de los niños en el sistema educativo, sobre todo los de escasos

recursos económicos, mediante su participación en los programas de nutrición y de dotación de útiles escolares.

- Lograr el desarrollo de la capacidad crítica creadora con miras a la participación del alumno en los procesos de la vida comunitaria.

3.1.3 METAS

- Inscribir en la Escuela Primaria Urbana a toda la población de 7 a 12 años en la forma siguiente:
- Atendiendo el crecimiento natural de la matrícula que corresponderá al sector oficial durante el quinquenio, para llegar a 102,236 niños.
- Dando servicios educativos a toda la población que actualmente constituye el déficit escolar: 56,669 cifra de población emergente (se excluye la población emergente que se espera sea atendida por el sector privado, equivalente al 21.6%) y 99,454 que conforman el déficit acumulado.
- Crear 6,406 nuevos puestos de maestros de Educación Primaria en el área urbana.
- Crear 537 nuevos puestos de directores de escuelas primarias urbanas.
- Ampliar los servicios esenciales de proveeduría escolar y nutrición a 258,359 niños que se espera

estén inscritos en las Escuelas Primarias Oficiales del área urbana.

- Obtener una cifra mínima de 800,000 egresados de 6to. grado de las escuelas primarias urbanas durante el quinquenio 1987-1991.
- Mejorar la tasa de promoción pasando del 85% en 1984 al 95% en 1991 reduciendo simultáneamente la repitencia, de un 12% a un 5% durante el período.
- Contar con la legislación pertinente para que el Ministerio de Educación disponga de los predios que se requieren para establecer servicios educativos en las nuevas áreas residenciales.
- Satisfacer el actual déficit de pupitres en el área urbana.
- Mejorar la retención de los escolares, eliminando completamente la deserción escolar en área urbana.
- Mejorar los programas de formación y capacitación de docentes de Escuelas Primarias Urbanas.
- Ofrecer un curriculum más adecuado a la escuela primaria urbana marginal.
- Descentralizar los servicios educativos del nivel primario del área urbana.

- Difusión de técnicas dinámicas de docencia para facilitar y asegurar el proceso de enseñanza aprendizaje de las escuelas primarias urbana.

3.1.4 ORIGEN

El análisis de la planificación educativa permite visualizar la persistencia de algunas políticas en razón a que van orientadas a la solución de problemas complejos que rebasan los límites de la vigencia de un plan (4 o 5 años) y otras limitaciones coyunturales relacionadas con la base económica, quien determina en última instancia el desarrollo de la educación.

Estas similares políticas se refieren especialmente a la ampliación de cobertura, vinculación de la educación con el desarrollo económico, fortalecimiento institucional, incremento del financiamiento del sector educativo, mejoramiento cualitativo de la educación y estímulo a la participación comunitaria en acciones educativas.

Sin embargo es importante destacar como una diferencia significativa la intención plasmada en el plan 1987-91 de profundizar más los aspectos del mejoramiento de la calidad de la educación y la administración, al plantear dentro de sus políticas una reforma curricular y la descentralización a través de la regionalización educativa; así mismo se destaca el mejoramiento permanente de los recursos humanos y de asistencialidad completaria.

Tomando en cuenta lo arriba señalado la investigación realizada a nivel de las instituciones centralizadas se dirigió a conocer las motivaciones de estas políticas, es decir, que las originó o de donde surgieron, llegando a determinar lo siguiente:

- La política relativa a la regionalización educativa se fundamenta en los Informes de los Encuentros Educativos Departamentales, Regionales y Nacional efectuados en 1986, con participación de los maestros, administradores educativos y técnicos.

En estos documentos se encuentra un consenso alrededor de la necesidad de desconcentrar y descentralizar el sistema educativo, regionalizándolo a fin de atender las necesidades y expectativas de la población en las distintas regiones del país; puesto que la educación en Guatemala se ha caracterizado por una excesiva centralización administrativa y concentración de servicios en la ciudad, incidiendo directamente en la baja eficiencia interna del sistema.

- La política de reforma curricular también proviene de estos encuentros y de propuestas de SEGEPLAN y USIPE, quienes han considerado que el alto grado de homogeneidad que ha adquirido el proceso educativo, trae graves consecuencias para el desarrollo nacional; y por ello es necesario vincular el currículo a las necesidades, intereses y problemas de la población escolar.
- La asistencialidad complementaria se sustenta en resultados de investigaciones realizadas en los últimos años, desarrollo de nuevos enfoques de la educación que señalan que los alumnos pueden aprender igualmente bien siempre y cuando participen en igualdad de condiciones; y teniendo en cuenta que el factor que mayor incidencia tiene en el bajo rendimiento escolar, repitencia, deserción y ausentismo es la deficiente situación

económica y malas condiciones de vida de la gran mayoría de la población, se pretende enfrentar el problema a través de los servicios de apoyo o complementarios (nutrición escolar, útiles escolares, libros de texto etc.).

En base a lo anterior se puede establecer que estas políticas educativas surgen de las demandas (directas o indirectas) de la comunidad educativa (alumnos ,maestros y padres de familia), pero su finalidad básica no es "atender satisfactoriamente estas demandas", sino los intereses del sistema capitalistas en su conjunto, de ahí que se observen un serie de carencias en las formulaciones de dichas políticas .

3.1.5 INSTITUCIONES RESPONSABLES

La planificación de la educación y las políticas educativas como elementos que deben considerarse en su presentación, se han venido formulando dentro del marco de los Planes Nacionales de Desarrollo realizados por la Secretaría General del Consejo Nacional de planificación Económica -SEGEPLAN- en coordinación con unidades sectoriales de planificación de los diferentes Ministerios del estado.

Como producto de las acciones coordinadas entre SEGEPLAN y la Unidad Sectorial de Investigación y Planificación Educativa - USIPE- del Ministerio de Educación se han elaborado en los últimos años (hasta 1991) tres Planes Nacionales de Educación, correspondientes a los períodos 1979-82, 1982-84, 1984-86 y 1987-91, cuya formulación ha estado ligada principalmente al mantenimiento de una secuencia temporal, (cuatro o cinco años) y a cambios de gobierno en el país.

Es importante señalar que el Plan Quinquenal de Educación 1987-91 se enmarca también y encuentra justificación en los objetivos del Proyecto Principal de Educación para América Latina y El Caribe, impulsado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO, los cuales abogan por ampliar los servicios educativos a toda la base social, eliminar el analfabetismo y mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje al final del presente siglo.

Con lo dicho anteriormente queda establecido que las políticas educativas provienen de una planificación nacional y gubernamental y por lo tanto se identifican con las decisiones de un Estado Capitalista Dependiente cuya función básica como ya se dijo es la expansión e integración del Capitalismo y la configuración de las clases sociales institucionalizando las relaciones de producción e intercambio y utilizando los recursos de dominación.

3.1.6 LIMITACIONES

a. Técnicas

- Las políticas educativas enunciadas carecen de una construcción y verificación de indicadores socioeconómicos y educativos que reflejen los aspectos relevantes que hacen necesario la descentralización educativa, la adecuación curricular y la asistencialidad complementaria, es decir no se profundiza en el conocimiento de la realidad.

Esta situación se debe a que las instituciones encargadas carecen de sistemas de investigación e información ágiles y oportunos que apoyen la planificación y toma de decisiones.

Significa que la información disponible representa limitaciones en cuanto a la metodología de recolección, la estructura de procesamiento, la conceptualización y la definición de variables lo que obstaculiza la elaboración de un diagnóstico general y de análisis minucioso de las situaciones problemáticas, tratando en ocasiones de ampliarlo con el uso de informaciones inexactas y/o desactualizadas.

- Se considera que algunos objetivos y metas solo se formularon porque gozan de "gran popularidad", a sabiendas que no existen recursos suficientes para su cumplimiento, o no hay intención de llevarlas a la práctica. Así encontramos que se plantea la cuestión de la participación comunitaria en el proceso educativo y en el desarrollo social, pero carece de formulaciones metodológicas que permitan traducir esta política en programas y proyectos técnicamente estructurados y políticamente viables.

- La carencia de personal especializado en planificación y con capacidad para entender lo complejo de los procesos educativos, se ha traducido en serias limitaciones para adentrarse en el conocimiento de la realidad nacional a fin de desentrañar las necesidades reales y sentidas por la población, La planificación en muchos casos, se ha reducido a un empirismo con escasa consideración de los factores coyunturales. Por lo tanto no ha sido capaz de proponer en el momento preciso alternativas de intervención que se

constituyan en la base del proceso de exploración para la toma de decisiones.

Según lo expresado por la actual Dirección de USIPE no todo el recurso humano de la institución reúne los requisitos acordes al trabajo que realizan pues muchos de estos cargos se adjudican a personas que no son profesionales en las áreas que desempeñan.

b. Institucionales

- Se manifiesta el agudo problema de falta de coordinación intra e inter-sectorial para la planificación educativa. En este sentido se puede señalar como una de las consecuencias más importantes la duplicidad de funciones observada a partir de instituciones con objetivos super puestos y de estudios sobre una misma problemática realizadas por varias instituciones sin el menor intento de coordinación; así como también la formulación de políticas educativas desvinculadas de la realidad social.

- Las instituciones no han propiciado la participación efectiva de padres de familia, sectores populares, entidades no gubernamentales y municipalidades en las diferentes fases del proceso de planificación. En tal sentido es preciso insistir sobre la necesidad de que el proceso de planificación tome en cuenta los grupos sociales a los cuales va dirigida su atención. Es frecuente que los trabajos se realicen desde los

escritorios de los técnicos, sin contar con una participación efectiva de la población.

En general, las políticas educativas en mención son vistas por los funcionarios encuestados como intenciones positivas para mejorar la calidad y cobertura de la educación; no obstante se observa cierto grado de pesimismo en cuanto a su ejecución, lo que cabe explicarse por la falta de una real voluntad y compromiso político para con la educación.

3.2 EJECUCION DE POLITICAS EDUCATIVAS

3.2.1 INSTITUCIONES RESPONSABLES

Como instituciones ejecutoras de las políticas dirigidas al nivel de educación primaria urbana se identificaron tres de las direcciones tradicionales: La Dirección General de Educación Escolar, la Dirección Pre-Primaria y Primaria y la Unidad Sectorial de Investigación y Planificación Educativa; asimismo tres instituciones de reciente creación como consecuencia de las innovaciones administrativas y curriculares propuestas y con el fin de ejecutar estas nuevas políticas: La Dirección Regional Metropolitana, el Sistema Nacional de Mejoramiento de Recursos Humanos y Adecuación Curricular (SIMAC) y la Dirección General de Proyectos de Apoyo (DIGEPA).

Antes de entrar a considerar directamente la acción específica y la participación de cada institución en la ejecución de las principales políticas educativas, es necesario conocer aspectos relativos a la legislación que respalda su actividad, su organización interna, la planificación existente y los recursos con que cuenta.

3.2.1.1 MARCO JURIDICO INSTITUCIONAL

USIPE fue creado el 12 de noviembre de 1976 mediante Acuerdo Gubernativo No. 45-76 como consecuencia de las intenciones de mejorar la estructura y funcionamiento del Ministerio de Educación y fortalecer su capacidad administrativa, intenciones plasmadas en el Plan Nacional de Educación Ciencia y Cultura 1975 - 1979 y en el "Proyecto de Reforma de la Estructura Orgánica del Ministerio de Educación" elaborado por el Ministerio del Ramo y SEGEPLAN.

La fundamentación legal de la regionalización educativa se registra en primer instancia en la Constitución Política de la República de Guatemala que en el Artículo 76 dice "La Administración del sistema educativo deberá ser descentralizado y regionalizado". Para dar cumplimiento al mandato constitucional referente al establecimiento del Sistema Nacional de Regionalización, el Congreso de la República emitió la Ley Preliminar de Regionalización (Decreto No. 70-86) en el cual se establecen las ocho regiones ya conocidas.

El SIMAC se institucionalizó oficialmente el 7 de julio de 1989 a través del Acuerdo Gubernativo No. 470-89.

DIGEPA fue creado por el Acuerdo Gubernativo No. 386-88. Algunos departamentos que actualmente conforman DIGEPA también tienen su base legal, por ser anteriores a la creación de esta Dirección, estos son CENALTEX, Acuerdo Gubernativo No. 400-83 DANE, Acuerdo Gubernativo No. 387-88.

Todas estas Instituciones además están comprendidas en el Artículo 9 Decreto 12-91 del Congreso de la República (Nueva ley de Educación): Estructura del Ministerio de Educación, de tal forma que las Direcciones Generales y Regionales están

considerandas dentro del nivel de alta coordinación y ejecución. El SIMAC y USIPE se ubican entre las dependencias específicas de asesoría, planificación, ciencia y tecnología, que corresponden al nivel de asesoría y planeamiento; y DIGEPA en el nivel de apoyo.

La opinión manifiesta de los funcionarios sobre la adecuación de las normas legales a las necesidades de acción de las instituciones, refleja que dos de ellas (USIPE y DIGEPA) tienen limitadas sus acciones dado que la legislación que las respalda está desfasada en el caso USIPE y es necesario implementar algunos cambios en el caso de DIGEPA.

En realidad, todas las instituciones atraviesan actualmente por el problema de estar actuando con una ley nueva emitida en 1991 y un reglamento en 1977, ya que, a la fecha, no se ha emitido el reglamento de la nueva ley.

3.2.1.2 ORGANIZACION INTERNA

La organización interna de USIPE ha permanecido invariable desde su creación, siendo la siguiente:

- Dirección
- Sub-Dirección
- División de documentación y estadística
- Desarrollo curricular y planificación
- Desarrollo Administrativo
- Programación y estudios socioeconómicos
- Infraestructura física

La Dirección Regional Metropolitana desde el inicio de sus funciones (enero de 1989) ha estado a cargo de un Director y se organizó básicamente con los departamentos: Administrativo, Financiero y Técnico-Pedagógico; siendo de reciente creación el resto, a saber:

- Subdirección Administrativa
- Documentación y Estadística
- Control Académico
- Registro de Títulos y Diplomas
- Selección y Reclutamiento de Personal.

El SIMAC está constituido por:

- Consejo Directivo
- La Unidad Central, la cual funciona como un centro superior de capacitación de los recursos humanos y adecuación curricular
- Las Unidades Regionales, a través de los equipos técnico-pedagógico
- Las Unidades Locales que funcionan como talleres de adecuación curricular y de capacitación permanente.

En ésta estructura se pretende la mayor participación de maestros, alumnos, padres de familia, comunidad en general, autoridades educativas e instituciones de desarrollo.

La organización de DIGEPA incluye:

- Dirección
- Sub-Dirección
- Asesoría Jurídica
- Departamento de Supervisión Física y Financiera
- Departamento de Alimentación y Nutrición Escolar (DANE)
- Programa Nacional de Útiles Escolares
- Centro Nacional de libros de Texto y Material Didáctico José de Pineda Ibarra (CENALTEX)

- Departamento de Mantenimiento y Reparación de Edificios Escolares
- Departamento de Mobiliario Escolar.

Como se observa, se reunió en una sola administración las funciones que ya venían realizando distintas dependencias de apoyo educativo. Cada uno de estos programas de apoyo tiene su propia organización y designación de funciones.

Al ser consultados los funcionarios de todas estas instituciones sobre si su organización interna es la adecuada para la asignación y cumplimiento de responsabilidades, se obtuvo un mayor número (3 de 5) de respuestas afirmativas y las mismas instituciones que consideran la no adecuación de las normas a su qué hacer (USIPE y DIGEPA) estiman también, una desactualización e infuncionalidad en sus respectivas estructuras orgánicas. Ambas situaciones (la no operacionalidad legal y organizativa) son indicadores que, obviamente, inciden en aspectos cualitativos y cuantitativos de la ejecución y resultados de las políticas educativas.

Sin embargo, aunque las otras instituciones consideren funcionales sus estructuras, al analizar adelante sus acciones se verá cómo existe duplicidad de funciones a partir de departamentos con objetivos superpuestos dentro de una misma entidad.

Resulta obvio, por ejemplo, que la organización de la Dirección Regional Metropolitana, no obstante la creación de nuevos departamentos aún no funciona adecuadamente, lo que se refleja en la memoria de labores de 1992, donde algunas unidades reportan actividades que conciernen a otras y dejan de realizarse algunas acciones básicas de la Institución.

3.2.1.3 PLANIFICACION

USIPE, como ya se dijo, elabora en coordinación con SEGEPLAN el plan Nacional de Educación. Asimismo el Plan de Trabajo de la institución y proyectos de Educación a nivel nacional y regional, tales como: de construcción de escuelas, de capacitación a supervisores técnicos, anteproyectos de presupuestos para el sector, etc.

La Dirección Regional Metropolitana formula anualmente un Plan Educativo aplicable a su región, basado supuestamente en las necesidades educativas detectadas en la región y haciendo uso de los recursos espacialmente localizados.

Además se elaboran proyectos específicos orientados a apoyar la ejecución del Plan de Desarrollo Educativo a Nivel Regional; mismos que no abarcan la totalidad de la comunidad educativa de la región; y el anteproyecto de presupuesto.

Respecto al SIMAC se estableció que formula el Plan Operativo Anual que es la planificación institucional; y también los Programas de Diseño y desarrollo Curricular, Investigación y Evaluación Pedagógica, Tecnología Educativa y Capacitación Docente.

En cuanto a DIGEPA se pudo establecer que la Dirección propiamente, más que realizar actividades de planificación, su función ha sido de coordinación, control de ejecución y "supuestamente" evaluación de los distintos proyectos de apoyo del Ministerio de Educación, cada uno de los cuales reporta la formulación de los siguientes niveles de planificación:

DANE

- Plan Operativo del departamento

- Proyectos de cooperación técnico - científico nacionales e internacionales.
- Programa de capacitación a Jefes
- Programación de sistema de vigilancia del estado nutricional de educandos
- Proyectos de modelos de producción a nivel escolar

PROGRAMA NACIONAL DE UTILES ESCOLARES

- Programación anual de requerimientos de útiles escolares en base a las estadísticas escolares proporcionadas por USIPE y el Centro de Cómputo del Ministerio de Educación.

CENALTEX

- Programa de Impresión y distribución de libros de texto y material didáctico
- Programa de capacitación a maestros sobre el uso y manejo de los materiales producidos

DEPARTAMENTO DE MANTENIMIENTO Y REPARACION DE EDIFICIOS ESCOLARES

- Programa Anual de Actividades
- Programación de cada obra a realizar a corto plazo

DEPARTAMENTO DE MOBILIARIO ESCOLAR

- Programación de producción de mobiliario escolar de acuerdo al tipo y cantidad solicitada por Departamento y Regiones, y al presupuesto asignado.

Como es de notar las distintas instancias que integran DIGEPA a excepción de DANE, han limitado la actividad de planificación al realizar únicamente programaciones anuales que orientan sus acciones básicas en aspectos de cumplimiento de fechas, cantidades de productos o servicios y su ubicación, hecho que atribuye a razones presupuestarias; como el caso del Departamento de Mantenimiento y Reparación de Edificios Escolares que se ha dedicado a realizar obras de emergencia es decir que resuelven los problemas conforme se van dando, pues su reducida asignación presupuestaria no les permiten preveer y planificar.

En base a la información recabada y el análisis de documentos (planes, programas y proyectos) se puede destacar algunas características de la planificación educativa en Guatemala.

- La planificación educativa se encuentra desvinculada de la planificación presupuestaria. El presupuesto debería ser uno de los instrumentos principales de ejecución y control de los planes, programas y proyectos. Así por ejemplo en el Plan de Educación 1987-91 aparecen los gastos corrientes por programas durante el quinquenio; y al no aparecer el costo de la reforma curricular y la reforma administrativa (regionalización) se aclara de la siguiente manera:

"Los costos correspondientes al programa extraordinario de Reforma Curricular serán financiados con ajustes especiales de proyectos de cooperación técnica y por ello no se incluye en el total". y "no se incluyen los costos de este programa extraordinario por

estar en proceso de elaboración dicho programa".

- No se cuenta con una base de información principalmente de tipo cualitativo que le de consistencia a los planes, programas y proyectos por lo que se dificulta conocer y comprender las posibilidades y alcances de los mismos durante el periodo.
- Falta de articulación entre los distintos niveles de planificación. Este se observa en la formulación de proyectos específicos, para lo cual se utilizan esquemas o patrones heterogéneos según sea la situación de que se trate; a veces tiene connotaciones políticas (de partido), surgen y desaparecen a la par de problemas específicos , etc.
- Escasa e inadecuada coordinación Intra e inter sectorial lo que provoca que exista duplicidad de funciones. Por ejemplo: Dentro del Ministerio de Educación realizan prácticamente las mismas funciones la Asesoría del Despacho, USIPE y la Gerencia de Proyectos de SEGEPLAN; así también se observa descoordinación y duplicidad entre la Unidad de Construcción de Edificios Educativos (UCEE) y el Departamento de Mantenimiento y Reparación de Edificios Escolares. Realiza Programas de Capacitación a Supervisores: USIPE, SIMAC y la Dirección Regional Metropolitana.

En base a lo anterior se puede decir que el sector educativo ha creado una serie de organismos centralizados incapaces de imprimir racionalidad al funcionamiento institucional. Todos estos elementos provocan desperdicio y subutilización de recursos, tanto materiales y financieros como humanos.

Se ha dicho que cuando intervienen varias dependencias en la solución de un problema hay falta de convergencia de opiniones, apreciaciones y puntos de vista, lo que conduce a presionar para la toma de decisiones unilaterales, inadecuadas y sin alternativas.

3.2.1.4 RECURSOS

La opinión recogida en relación a los recursos institucionales es desalentadora; en todas las entidades se considera insuficiente en cuanto a cantidad el recurso humano, material y financiero y, a excepción del SIMAC, también afirman que gran parte del personal no reúne los requisitos acordes a los cargos que desempeña, visualizándose esta situación como el principal factor limitante para el logro de los objetivos y metas de cada institución.

3.2.1.4.1 Recursos Financieros

Se estima que para un país en desarrollo se requiere una asignación mínima del 5% del Producto Interno Bruto (PIB) para atender los servicios educativos. A pesar que el Presupuesto del Ministerio de Educación ha crecido desde 1980 a un promedio del 3% anual, su relación con el PIB aún se encuentra sensiblemente por debajo de la norma internacional (cuadro No. 1).

CUADRO No. 1
 PRODUCTO INTERNO BRUTO. PRESUPUESTO REALIZADO DEL
 ESTADO Y EL MINISTERIO DE EDUCACION Y SUS RELACIONES

AÑOS	A Producto interno bruto en miles de millones (Q)	B Presupuesto General del Estado, miles de millones (Q)	C Presupuesto Realizado Ministerio de Educación	RELACIONES		
				B/A	C/A	C/B
1987	17,711.0	2,341.0	323.3	13.22	1.83	13.81
1988	20,543.1	2,876.1	377.4	14.00	1.84	13.12
1989	23,636.2	3,482.4	433.7	14.73	1.83	12.45
1990	34,290.7	3,950.0	467.7	11.52	1.36	11.84
1991*	46,987.7	2,392.9	562.1	5.09	1.20	23.49

* Año 1991, cifras al 30 de noviembre de 1991, Contabilidad del Estado.

FUENTE: Ministerio de Educación "Anuario Estadístico 1991" Guatemala, 1992,
 Pág. 59

Este crecimiento del presupuesto en los últimos años no implica que se halla ampliado significativamente la cobertura de los servicios, si no se ha debido principalmente a los aumentos y prestaciones a los maestros, así como a la asignación a la UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS que representa el 20% del total de los recursos del sector. Por otra parte la fuerte depreciación de la moneda ha reducido drásticamente la capacidad del Ministerio de Educación en el desarrollo de sus programas.

De acuerdo a la distribución del presupuesto por objeto de gasto se observa una importante contracción en la asignación destinada a la inversión, lo que provoca estancamiento

en la construcción de infraestructura y el equipamiento de las escuelas y edificios escolares (Cuadro No.2).

CUADRO No. 2
 PORCENTAJE DE PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO E INVERSIÓN
 RESPECTO AL PRESUPUESTO PROGRAMADO DEL MINISTERIO DE EDUCACION

AÑOS	PRESUPUESTO MINEDUC	FUNCIONAMIENTO	INVERSION
1987	332,676,851	94.6	5.4
1988	385,365,526	95.2	4.8
1989	441,165,429	95.4	4.6
1990	441,165,429	95.4	4.6
1991	611,358,952	97.0	3.0

Fuente: Ministerio de Educación. "Anuario Estadístico 1,991".
 Guatemala, 1992. Pág. 62

Como se observa el Estado no cuenta con presupuestos suficientes que respondan a la crisis inflacionaria actual, concentrándose en el pago de salarios, quedando descubiertos renglones presupuestarios para la compra de materiales, útiles, enseres y mejoramiento de la calidad de los procesos educativos; y la mayoría de los consumidores no tienen capacidad económica para completar las necesidades de financiamiento educativos.

Las asignaciones para el nivel primario en sus distintas modalidades y a nivel nacional, aumentaron de

Q.105,390,000 en 1987 a Q.185,752,000 en 1991,²³ sin embargo como ya se dijo estos incrementos no han sido suficientes para superar la pérdida del poder adquisitivo de la moneda nacional y el aumento en el número de alumnos inscritos.

Se hace notar también en las estadísticas del Ministerio de Educación, que el mayor porcentaje de asignación es para el nivel de educación primaria, representado el 30% del total programado, esto se justifica debido a que la educación primaria involucra al mayor número de población escolar.

Por aparte es importante destacar que el financiamiento de las acciones educativas realizadas por las instituciones centralizadas del Ministerio de Educación, no proviene con exclusividad del Presupuesto Nacional si no también de fuentes extranjeras. Así se encontró que la dirección del SIMAC estima los porcentajes por fuentes de financiamiento: 80% del Presupuesto Ministerial y 20% de fuentes extranjeras. También la dirección de DIGEPA dió a conocer que funciona con un 28% del presupuesto Ministerial y 72% bonos de emergencia.

El Licenciado Ricardo Gómez Gálvez, durante su período de gobierno educativo, manifestó que para finales de 1989 se concluiría negociaciones con el Banco Mundial para la concertación de un crédito por 30 millones de dólares de los Estados Unidos para financiar "importantes programas y proyectos" en los próximos 5 años. También se aprobó por la Agencia para el Desarrollo Industrial de los Estados Unidos de América una donación

²³/ Ministerio de Educación. "Anuario Estadístico 1.991". Guatemala, 1,992. Pág. 60.

de otros 30 millones de dólares para objetivos similares; y del gobierno de Holanda, por 5 millones de dólares.²⁴

Este financiamiento a la educación por agencias extranjeras ha tenido sus repercusiones en la investigación y planificación educativa, principalmente porque esto ha significado que los investigadores y planificadores traten de adecuar los objetivos y las metodologías a las tendencias y prioridades establecidas por las agencias donantes. La investigación no ha sido entonces una actividad libre y objetiva, sus intereses no han sido los intereses del medio humano que en último termino es el objetivo y debería ser el beneficiario de tales investigaciones.

3.2.1.4.2 Recursos Físicos

Durante 1991 funcionaron 1,109 escuelas de educación primaria en la región metropolitana: 600 del sector oficial y 509 del sector privado, con una inscripción inicial de 193,912 y 93,936 alumnos; asimismo laboraron 5,574 y 4551 maestros y el promedio de alumnos por docente fue del 35.2 y 20.8 en cada sector respectivamente.²⁵ Estos datos indican requerimientos mayor de construcción de edificios escolares y contratación de maestros para el Sector Público, sin embargo la capacidad de respuesta gubernamental desde la perspectiva financiera es una limitante fuerte.

²⁴/ Gómez Galvez, Ricardo. "El Pensamiento Social Cristiano en la Ejecución de la Reforma Educativa". Sonibel, Guatemala, 1,989. Pág. 67.

²⁵/ Ministerio de Educación. op. cit. Págs. 14, 46, 52 y 139.

En cuanto a la calidad de los edificios escolares públicos, en general estos se encuentran en condiciones que no llenan los requisitos mínimos sanitarios y de seguridad.

El mobiliario es insuficiente y antipedagógico, no está actualizado con la metodología activa e integradora en proceso de implementación. No se cuenta con materiales y equipo en general para dinamizar el proceso de enseñanza aprendizaje, y no usan los medios de comunicación masiva, salvo casos muy esporádicos.

De igual manera algunas instituciones centralizadas, principalmente la Dirección Regional Metropolitana y DIGEPA, manifiestan problemas en sus instalaciones físicas en cuanto a espacio y falta de equipo tecnológico, de mobiliario, vehículos, combustible, etc, para hacer viables sus funciones.

3.2.1.4.3 Recursos Humanos

El personal tanto a nivel de instituciones centralizadas como de las escuelas públicas se considera insuficiente y escasamente calificado para desempeñar sus funciones.

En cuanto al maestro su formación es deficiente, desfasada de la realidad y la dinámica social, es decir, que muchos de los contenidos que aprenden no son de utilidad práctica o no habilitan al profesional para desempeñar su función.

Actualmente a nivel institucional se desarrolla una serie de acciones de capacitación de recursos humanos educativos, sin embargo se hace la apreciación que éstos no corresponden la mayor parte de las veces, a su quehacer principal, otras son repetitivas y generalmente se orientan a grupos multi-

disciplinarios, consecuentemente heterogéneos con posibilidades mínimas de aprovechamiento para implementar con eficiencia los procesos educativos.

La evaluación de la capacitación y selección de personas adecuadas para la misma, constituyen aún limitaciones importantes a ser superadas.

Concluyendo se puede decir que no existe una planificación de recursos humanos para la educación. Hay una tendencia academicista y no acorde a la demanda social (multilingüismo, escuela rural y urbana) se observa uniformidad del pénsum magisterial; y en cuanto a los cursos de capacitación tienen el agravante de la simplificación a que deben ser sometidos por razones de tiempo y recursos.

3.2.2 ACCIONES DE POLITICAS EDUCATIVAS

El proceso de las políticas educativas supone, además de la formulación, una serie de acciones que constituyen la fase de ejecución de las políticas. En estas acciones también se manifiestan problemas que afectan el desarrollo y los resultados de políticas formuladas.

Aquí se conocerán y analizarán las acciones realizadas para concretar cada una de las principales políticas educativas ya mencionadas.

3.2.2.1 DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

Mediante esta política se pretende adecuar el sistema educativo a las diferencias lingüísticas, culturales, económicas, etc. del país, con este propósito se inicia el proceso

de regionalización a fin de atender las necesidades y expectativas de la población de las distintas regiones del país.

No obstante que la descentralización y regionalización del Sistema educativo está contemplado en la Constitución de la República Decretada en 1985, no fue sino a partir de enero de 1989 que se inició el proceso de regionalización planteado en el Plan de Educación 1987-91.

Actualmente se vive una fase de transición que proyecta la transferencia de funciones y mayores decisiones a la Direcciones Regionales, y con este propósito se están desarticulando varias instituciones, reubicando al personal en las distintas Direcciones Técnicas Regionales. Entre estas instituciones esta la Dirección de Educación Preprimaria y Primaria Urbana, la Dirección de Educación Media y la Dirección de Socioeducativo Rural.

La estructura de la regionalización educativa se conforma en cuatro niveles de ejecución que son: Nacional, Regional, Departamental y Distrital.

Las Direcciones Regionales son consideradas unidades técnico - administrativas ubicadas en la cabecera del departamento designado como sede de cada región.

Ahora bien las acciones realizadas por la Dirección Metropolitana han sido básicamente las siguientes:

- a. Elaboración de los planes de desarrollo educativo a nivel regional, actividades que debían coordinarse con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, una Junta Regional

de Educación (integrada por dos padres de familia, 1 representante de la municipalidad capitalina , 1 director en funciones y 1 maestro) y la Junta Nacional de Educación extra Escolar. Sin embargo en las memorias de labores, informes y otros documentos consultados no se menciona esta coordinación; y en cambio si se visualiza las limitaciones antes señaladas para la planificación educativa en Guatemala, especialmente: Su desarticulación de una programación presupuestaria del sector, la inadecuada orientación de la escasa participación comunitaria y la falta de coordinación intra e intersectorial.

Particularmente esta última limitante se refleja con claridad en la encuesta institucional realizada, la mayoría de instituciones (60%), no visualizan con precisión cual es la participación o la forma específica de intervenir, no solo en el proceso de regionalización, sino también en las otras políticas, es que aunque cada institución tiene funciones propias que cumplir y responde a determinadas políticas, necesariamente hay una interacción entre ellas pero no se esta consciente ni se trabaja en función de la misma, sino por lo general aisladamente, olvidándose de que todas se orientan a la ejecución de un Plan Nacional de Educación que a su vez corresponde a un Plan Nacional de Desarrollo.

- b. Formulación de Anteproyectos de Presupuesto de la Dirección Regional Metropolitana; el cual generalmente se ha recortado, su ejecución no ha sido completa llegándose hasta un 75% y ha

representado una serie de actividades administrativas con otras dependencias (Ministerio de Finanzas, Banco de Guatemala, Contraloría de Cuenta, etc.) que muchas veces atrasan y limitan el desarrollo de proyectos y programas.

- c. Generación de programas y proyectos educativos propios de la región entre los que se conocen están: Campaña contra las drogas, Festival Nacional de la Juventud, Proyectos Educativos para el trabajo y la cultura, proyectos de Hortaliza, Proyecto de Reforestación, Proyectos de atención a niños con problemas con financiamiento de UNICEF y Proyectos de Bibliotecas Mínimas.

Estos proyectos hacen notoria la desarticulación existente entre los distintos niveles de planificación, no se ve la correspondencia con el Plan de Desarrollo Educativo Regional. Por otra parte son de reducida cobertura, carecen de personal especializado para su conducción y hay ausencia de evaluación y seguimiento, limitantes que generalmente se atribuyen a su reducido financiamiento.

- d. Administración de los Recursos Humanos y Técnico-Pedagógico (investigación, planeamiento, evaluación materiales educativos, horarios y calendarios escolares, adecuación curricular etc.). Actividad realizada por una serie de departamentos a saber: Departamento Técnico Pedagógico,

Control Académico y Selección y Reclutamiento de personal.

El Departamento Técnico Pedagógico dentro de sus funciones de administración de recursos realiza estas acciones:

- Coordinación con SIMAC para ubicar a los orientadores pedagógicos en las escuelas sedes seleccionadas para el desarrollo de las acciones que promueve la innovación curricular.
- Coordinación del proceso de capacitación y actualización permanente del orientador pedagógico, su seguimiento y correspondiente evaluación del desempeño de dichos orientadores.
- Realización de estudios de necesidades de puestos administrativos y docentes de la región.
- Participación en la selección del cuerpo de supervisores de la región metropolitana.

Estas actividades han encontrado fuertes limitantes entre otras, el poco interés del docente por participar en el proceso de reforma curricular y la constante limitación de recursos.

En relación a los requerimientos de puestos se reporta que los supervisores algunas veces no proporcionan información completa y congruente con las necesidades de sectores a su cargo. Y cuando se trata de selección de supervisores, los representantes del jurado nacional no dan credibilidad a lo

actuado, por desacuerdo en cuanto a la aplicación de instrumentos (ejemplo: no aplicar técnicas básicas como la entrevista).

Por su parte el Departamento de Control Académico realiza actividades administrativas relacionadas con el sector privado.

El Departamento de Selección y Reclutamiento de personal que también administra recursos humanos incluye entre sus acciones las siguientes:

- Organización del personal, asignando funciones.
- Recepción y clasificación de expedientes de solicitud de plazas y de traslados.
- Elaboración de propuestas

Aquí se observan limitaciones en cuanto a interferencia de funciones con otras instancias, deficiencias en la atención a los usuarios, falta de coordinación e inadecuados canales de información a nivel interinstitucional; y exceso de trámites en el proceso de elaboración de nombramientos.

- e. Captación, procesamiento de datos, elaboración de estadísticas educativas y actualización de archivos escolares (matriculas, docentes, escuelas, etc). Así como también trámite y registro de títulos y diplomas y clasificación de expedientes de graduación.

Se pudo establecer la persistencia de formas y contenidos respecto a la recolección de datos escolares, no se

percibe el intento de profundizar en el reconocimiento de las necesidades y expectativas de la población escolar de la región en base a las cuales se supone una actuación "especial" o pertinente. Tampoco incluyen sus investigaciones el conocimiento de aspectos que puedan orientar la promoción de la participación de la comunidad en el proceso educativo.

- f. Organización y capacitación del cuerpo de supervisores. En este sentido se ha realizado ciertamente una nueva organización y talleres de capacitación para mejorar la tarea de supervisión, pero aún continúan sin resolver problemas como falta de articulación de la supervisión con las Direcciones Departamentales y Regionales. Esto afecta la actividad de supervisión al desempeño del docente por falta de una directriz clara y concreta, ya que no fue hasta julio de 1992 que se conoció el Manual de Organización y Funciones de la Supervisión Educativa en el contexto de la regionalización educativa.

- g. Promoción de la participación de los padres de familia y la comunidad en el proceso educativo. Esta función de la Dirección Regional Metropolitana se considera cumplida a través de la realización de los proyectos propios de la región, que presentan las fallas ya señaladas.

Se hace mención que los padres de familia y vecinos de las comunidades participan en la creación y gestión de plazas de maestros. A la vez se manifiesta que la limitación económica y bajo

nivel educativo de los padres de familia en las áreas marginales no permite que su participación sea más efectiva, así se encuentran muchos casos que desconocen los canales adecuados de comunicación para elevar sus gestiones. Esta, al parecer es una posición cómoda para justificar el poco avance en esta importante actividad. Además las limitaciones señaladas por la institución, son más atribuibles a ella misma que a las personas de las áreas marginales, porque es la institución la obligada a divulgar sus funciones de una manera abierta, clara y sencilla y preparar a la población para su efectiva participación.

En conclusión se dirá que el funcionamiento de la Dirección Regional Metropolitana es aún inestable no obstante que se esperaba que en 1990 funcionara normalmente el proceso de regionalización en todo el país. Es así como lo refleja la investigación realizada, 3 de 5 funcionarios encuestados consideran que a la fecha no funcionan con normalidad las direcciones regionales básicamente porque no se ha tomado la decisión técnica y política de delegar responsabilidades y falta implementación técnica y logística.

Esta situación también se refleja en la apreciación que los maestros hacen sobre que sujetos se benefician con el funcionamiento de la Dirección Regional Metropolitana (Cuadro No.3)

CUADRO No. 3
DISTRIBUCION DE DOCENTES SEGUN ELEMENTOS QUE CONSIDERAN SE
BENEFICIAN CON LAS ACCIONES DE LA REGIONAL METROPOLITANA

ELEMENTOS BENEFICIADOS POR LA REGIONALIZACION OPINION DOCENTE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Maestro	4	36%
Alumnos	2	18%
Padres de familia	0	0%
Todos (Comunidad educativa)	1	10%
Ninguno de los anteriores	4	36%
TOTALES	11	100%

Fuente: Investigación de campo.

Es significativo el porcentaje de maestros que visualiza que la regional a ningún elemento beneficia, lo que se debe en parte al funcionamiento irregular que expresaron los funcionarios consultados.

Las Direcciones Regionales están llamadas a cumplir también la función de articular todas las acciones de la educación formal por ello están bajo su jurisdicción todos los niveles y modalidades de la educación en su región. Sin embargo es notorio que aún no se encaminan acciones para hacer efectiva esta función.

De igual manera se ha desatendido la coordinación intersectorial para encaminar los esfuerzos a dar atención integral a la población especialmente de las áreas marginales que comprende la región Metropolitana.

Las características de la marginalidad son esencialmente dos: La ausencia casi total de recursos (vivienda, asistencia sanitaria, empleo estable, espacio físico para la comunidad etc.). Y el segundo la dependencia de un núcleo urbano bien organizado al cual acude la población marginada para encontrar los medios de subsistencia.

Por lo tanto, las proporciones que han asumido últimamente la marginalidad, justifican un planteamiento de investigación y planificación específico, debería ser una prioridad en el menor plazo de tiempo posible.

La pobreza impide a la población en edad escolar llegar a la escuela, a lugares de recreo, centros de asistencia. Es generalmente desnutrida, sin perspectivas que la estimulen y que desarrollen sus intereses, sometida diariamente al hambre, la promiscuidad sexual, el alcoholismo, el robo y la desintegración familiar, factores que necesariamente deberán considerarse en los actuales planes educativos de la Región Metropolitana.

3.2.2.2 LA ADECUACION CURRICULAR

Se concibe la adecuación curricular como un proceso tendiente a darle al curriculum flexibilidad, pertinencia, funcionalidad, unidad, interdisciplinariedad y horizontabilidad, de tal manera que constituye un instrumento eficaz para mejorar las estructuras, programas y métodos de enseñanza; dar respuestas realistas a los problemas educativos y del desarrollo a nivel nacional, regional y local, incrementar la participación de la comunidad en el proceso educativo y fortalecer la democratización del sistema educativo.

En las últimas décadas (que incluye el período en estudio) se han puesto en marcha una variedad de reformas

curriculares y parciales; así como programas y proyectos específicos, encontrándose entre los que atañen a la educación primaria urbana los siguientes:

- Programa de Núcleos Educativos para el Desarrollo (NEPADE)
- Programa de Aúlas Integradas (PAIME)
- Centro de Recursos Para el Aprendizaje (CRA)
- Proyecto Experimental de la Aplicación del Modelo: Evaluación Educativa de Logros a nivel Primario.
- Programa de Formación de Administradores y Supervisores Educativos (PFASE)
- Proyecto de Capacitación a Distancia en Planificación Administración y Supervisión Educativa.
- Proyecto de Educación Básica (EDUPRIMUR).

Todos estos programas y proyectos han considerado la expansión cuantitativa y la introducción de innovaciones curriculares en contenidos, metodologías, formación docente y evaluación del aprendizaje.

A pesar de los esfuerzos realizados, no han logrado una solución integral, interviniendo negativamente diversos factores como la actuación unilateral de cada programa y proyecto, es decir, se han desarrollado tan aisladamente uno del otro y en ámbitos reducidos, que en vez de coadyuvar a un solo objetivo u objetivos similares, reflejan acciones de competencia.

Por su parte la Dirección Regional no ha cumplido la función de controlar los programas y proyectos ubicados en su jurisdicción así como tampoco se han realizado acciones serias de

evaluación y seguimiento. Teniendo en cuenta que la mayoría de estos proyectos y programas se establecen por medio de negociaciones directas con el poder central y actúan al margen de las autoridades regionales, se puede dejar sentado que existe una real incapacidad del sector educativo para imprimirle racionalidad al funcionamiento institucional.

El surgimiento del SIMAC obedece a la política de reforma curricular y se define como el sistema responsable del mejoramiento permanente y dinámico del curriculum escolar y de los recursos humanos del Ministerio de Educación, por medio de un conjunto de interrelaciones e interacciones entre los diferentes elementos del sistema educativo.

Para desarrollar sus acciones se implementaron las siguientes estrategias:

- a. Una reestructuración curricular para facilitar la continuidad y la mayor unidad de procesos pedagógicos como su integración en las diferentes modalidades curriculares y tipos de educación. Está contemplada la reestructuración de la enseñanza básica general, desde la educación inicial hasta el ciclo de diversificado, aunque al momento ha concentrado su acción en el nivel primario, poniendo en marcha el ciclo de educación fundamental (CEF) que vincula a la educación pre-escolar con la educación primaria (comprende último grado de preprimaria y 3 primeros grados de primaria), y se orienta al desarrollo de los ejes formativos básicos del

lenguaje y matemática; y el ciclo de educación complementaria (CEC) que comprende del 4to. a 6to. grado de primaria y se orienta a la educación para el trabajo.

La investigación reflejó que el 100% de los alumnos encuestados desea seguir estudiando sin embargo las posibilidades están reducidas; en la Región Metropolitana la tasa neta de escolaridad en el nivel básico es del 44%. Por lo tanto está podría ser una razón del interés de afianzar durante los últimos años del nivel primario, la educación para el trabajo, es decir, dar la mínima preparación necesaria para la población escolar primaria para que a su egreso no resulte "difícil" su incorporación a actividades productivas o de servicios, más claramente para reducir, en lo posible todos aquellos gastos relacionados con capacitación de personal que las empresas realizan cuando no cuentan con otras alternativas.

- b. Una reformulación curricular que implica formular nuevas currícula y materiales complementarios, adecuados a las exigencias del desarrollo social, económico, científico, tecnológico y cultural, como las necesidades locales y de desarrollo humano e integral de las personas.

En base a esta estrategia se han elaborado nuevos programas de estudio o guías curriculares y sus correspondientes guías metodológicas de preprimaria a 6to. grado de primaria, encontrándose desde 1991 en la etapa de validación y revisión.

Mediante la exploración efectuada a las guías curriculares, se puede establecer que éstas difieren

fundamentalmente de las aplicadas en gran parte hasta la fecha; ya que constituyen programas de estudios mínimos de carácter nacional, organizados en base a procesos integradores y contenidos integrados en los cuales la tradicional organización por asignaturas desaparece, no así el énfasis que se da al lenguaje y las matemáticas, como instrumentos cognocitivos básicos del aprendizaje.

Se estima que en alguna medida, difícil de establecer por lo reciente de estas innovaciones, se encuentren en diferentes estadios de aplicación los nuevos programas. Una reciente investigación que realizó el SIMAC en este sentido determina que de una muestra de 400 docentes, se encontró que el 16% afirma que utiliza los procesos, contenidos integradores y guías curriculares en un 75% y 100%.²⁶

Los docentes de las escuelas seleccionadas para esta investigación dieron a conocer los temas que se imparten actualmente en base a los nuevos contenidos programáticos (Cuadro No.4)

²⁶/ Sistema Nacional de Mejoramiento de los Recursos Humanos y Adecuación Curricular. "Qué es el SIMAC?". Guatemala, 1,991. Pág. 4.

CUADRO No. 4
NUEVOS TEMAS IMPARTIDOS POR EL MAESTRO EN LA
ESCUELA PUBLICA DE EDUCACION PRIMARIA.

TEMAS	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Salud y Nutrición	12	100%
Educación Ambiental	12	100%
Derechos Humanos	8	67%
Deberes y Derechos Ciudadanos	8	67%
Constitución Política de la República	6	50%
Educación para el Trabajo	2	17%

Fuente: Investigación de Campo.

Es especialmente importante destacar el bajo porcentaje de atención que se está dando a la educación para el trabajo (17%), pues de los maestros encuestados el 50% se encarga de grados de 4to. a 6to. primaria, para los que precisamente se contempla con prioridad este tipo de Educación. Por lo tanto se encontró que "la educación para el trabajo" se está canalizando únicamente a través de talleres como los de carpintería para varones y de costura para mujeres, que actualmente funcionan en un reducido número de escuelas y con limitaciones de todo tipo de recursos.

Con el propósito de conocer la metodología del proceso enseñanza - aprendizaje predominante en las escuelas seleccionadas, se obtuvo la opinión de los alumnos respecto al grado de dificultad que encuentran en sus asignaturas o clases. (Cuadro No.5).

CUADRO No. 5
DISTRIBUCION DE EDUCANDOS SEGUN
CALIFICATIVOS DADOS A LAS ASIGNATURAS

CALIFITIVOS / ASIGNATURA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Fáciles y comprensibles	24	80%
Difíciles e incomprensibles	8	27%
Largas y aburridas	8	27%

Fuente: Investigación de Campo.

Con esta pregunta, además de conocer el grado de disposición del alumno respecto a sus clases, el cual es bastante positivo; también se pudo determinar que aunque se han introducido nuevos temas y se intentó dinamizar más la actividad de enseñanza-aprendizaje; desde el punto de vista metodológico aún predomina la práctica del dictado o la repetición de textos.

No existen prácticamente metodologías activas que comprometan la participación efectiva del alumno en su aprendizaje, factor que, como otros, internos y externos, explica que un significativo porcentaje de los educandos (40%) encuentra dificultad en los estudios de sus asignaturas y les otorga un calificativo negativo.

- c. Descentralización del currículum, para adecuarlo a nivel local organizándose los procesos de aprendizaje en torno a las necesidades, intereses y problemas del educando y de la región.

Para tal efecto se han puesto en marcha 400 talleres de adecuación curricular (29 en el A.M.G.) llamadas también escuelas sedes con funciones de investigación participativa.²⁷

Se pretende integrar a las guías curriculares las demandas educativas de las comunidades locales y las exigencias del perfil del educando guatemalteco que es muy complejo debido a la dispersión de edades existentes, especialmente en las áreas rurales.

Es interesante conocer que los estudiantes del nivel primario, aún cuando el curriculum vigente no se encuentra vinculado totalmente a sus necesidades y expectativas, señala preferentemente entre las actividades que le agrada realizar en la escuela, el estudio de algunas materias en particular, siendo estas matemáticas e idioma, precisamente porque le encuentran utilidad a los conocimientos adquiridos en estas asignaturas, les son útiles en la práctica.

Es en esta escala porcentual como se marcan las preferencias del estudiante del nivel primario en cuanto a las actividades escolares:

- | | |
|---|-----|
| - Recibir alguna clase en especial | 58% |
| - Participar en actividades culturales y deportivas | 43% |
| - Capacitarse en el taller de costura | 23% |

La opinión de los maestros fue unánime respecto a la adecuación de los nuevos contenidos curriculares a las necesidades e intereses de los educandos, el 100% de los encuestados contestó

²⁷/ Ibid. Pág. 4.

positivamente, sin embargo respecto a su aplicación se obtuvo información contradictoria. (Cuadro No.6)

CUADRO No. 6
OPINION DE MAESTROS SOBRE PERSONAL QUE APLICA LAS NUEVAS
GUIAS CURRICULARES SEGUN ESCUELAS MUESTRA

ESCUELAS	APLICACION DE LAS GUIAS CURRICULARES		
	Todo el personal	Parte del personal	Total
Ernestina Mena de Reitz	67%	33%	100%
Rafael Arévalo Martínez	17%	83%	100%

Fuente: Investigación de Campo.

No obstante que algunos maestros afirman que todo el personal de sus respectivas escuelas aplican los nuevos programas de estudio, ciertamente solo parte del personal lo hace y no totalmente, es decir aplica lo que a su juicio es más útil y le resulta más viable.

Los docentes de la Escuela Rafael Arévalo aclararon que los maestros que las aplican son los que imparten los grados de 1ro., 2do. y 3er., grado, pues para estos grados es que se ha orientado inicial y prioritariamente todo lo que conlleva la adecuación curricular.

De alguna manera la no aplicación de dichas guías se explica en función de las limitantes señaladas por los mismos maestros (Cuadro No.7).

CUADRO No.7
OPINION DE MAESTROS SOBRE LIMITANTES EN LA APLICACION
DE LOS NUEVOS PROGRAMAS DE ESTUDIO

LIMITANTES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Insuficiente o/e inadecuada capacitación y falta o escasez de recursos en general	8	67%
Poca disponibilidad del Maestro al cambio	3	25%
Resistencia de los alumnos y/o padres de familia	1	8%
TOTALES	12	100%

Fuente: Investigación de Campo.

El maestro entonces encuentra su mayor obstáculo para enseñar los nuevos contenidos y aplicar los nuevos procesos en su falta de capacitación y escasez de recursos, pero además un significativo porcentaje de maestros (25%) reconoce que hay poca disponibilidad para hacerlo. Esto demuestra que no se están realizando todos los esfuerzos necesarios en los distintos componentes del sistema educativo para hacer efectiva la política de adecuación curricular.

Es interesante confrontar la opinión del docente con la de altos funcionarios del Ministerio de Educación, quienes coincidieron totalmente en expresar que el principal obstáculo en el desarrollo de la reforma curricular es la resistencia del maestro al cambio, pero no determinan a que se debe; porque aunque es notorio que no hay tal aceptación como el maestro manifiesta; entre otras causas se descubre que la adecuación curricular no ha

sido suficientemente conceptualizada y operacionalizada. No ha sido por lo tanto suficiente la elaboración, reproducción y distribución de cerca de 2 millones de unidades de material técnico de apoyo y manuales didácticos y conceptuales, dado a conocer por el SIMAC.

- d. Evaluación formativa que permita de manera continua evaluar el curriculum en todos sus aspectos (elementos, sujetos y procesos) con el fin de retroalimentarlo.

En este sentido las acciones han sido muy reducidas. De hecho solo se ha introducido en la guía metodológica de los grados correspondientes al CEF procedimientos que permitan evaluar los aprendizajes de los alumnos con fines formativos de diagnóstico y de apoyo y no para calificarlos con el propósito de eliminarlos del sistema.

- e. Proceso permanente de capacitación a personal en servicio del Ministerio de Educación a través de dos modalidades una presencial y la otra a distancia.

Hasta 1991 se tenía calculada la suma de 40,000 personas capacitadas, entre directivos, técnicos y docentes del nivel primario para la aplicación de las guías curriculares mediante el proceso de adecuación curricular a nivel local; también en apoyo a la reorganización educativa se capacitaron a 1,500 directores institucionales y locales en las áreas de planificación y administración educativa, desarrollo de proyectos e informática.^{2*}

^{2*}/ Ibid. Pág. 4

A pesar de las cantidades de personas capacitadas que el SIMAC reporta se ha podido determinar a través de la muestra de maestros encuestados que solo parte del personal docente ha sido capacitado para la aplicación de las guías curriculares (el 75% de los maestros confirmó este hecho) y que estiman (un 83% de maestros) que en cuanto a su contenido la capacitación es adecuada pero en cuanto a su duración consideran (el 58%) que es insuficiente situación que nos muestra que el proceso de capacitación es muy incipiente.

En general y para concluir se dirá que las acciones realizadas para dar cumplimiento a la política de reforma curricular, han permitido apreciar preliminarmente algunos logros, pero existen también serias limitaciones en la aplicación del modelo curricular y la dinamización del SIMAC, que aún habrán de superarse; estas son:

- La efectiva aplicación de la democratización del sistema educativo
- La carencia de recursos humanos calificados en materia técnico - pedagógica administrativa
- La falta de recursos económicos para el sector educativo

3.2.2.3 AMPLIACION DE LOS SERVICIOS DE APOYO

Esta política va dirigida a contrarrestar las causas económicas y sociales que inciden en el ausentismo, repitencia y bajo rendimiento escolar, mediante acciones como las desarrolladas por DANE, la proveeduría de útiles escolares, CENALTEX etc.

En primera instancia la acción realizada para ejecutar esta política fue la integración de los distintos programas de asistencialidad complementaria, creando la DIRECCION

GENERAL DE PROYECTOS DE APOYO en 1988; con el objetivo de que esta coordine y logre una mayor eficiencia en el desarrollo de las actividades de apoyo a la educación.

En el nivel de dirección concretamente se realizan las funciones de coordinación y supervisión de los programas pero en este sentido no se observa una actuación eficiente, y algunos Departamentos que la conforman así lo manifiestan.

La actividad más notoria de la Dirección ha sido en el aspecto financiero al dedicarse al trámite de asignaciones extraordinarias independientes del presupuesto asignado.

Las actividades de cada uno de los Departamentos no han variado sustancialmente. Así lo reflejan las Memorias de Labores consultadas de 1988 a 1991 y la encuesta efectuada.

a. ACTIVIDADES DE DANE

- Proporcionar a las escuelas oficiales del país, alimento líquido y sólido consistente en atole de avena con leche y pan nutritivo mejorado.
- Coordinar con los proveedores y Comité de Reconstrucción Nacional la distribución de la refacción Escolar.
- Capacitar al personal para el desarrollo de una supervisión efectiva.
- Establecer modelos de producción de alimentos.
- Elaborar plan de manejo de los cultivos a establecer.

- Implementar las escuelas con las herramientas y con los insumos necesarios para el cultivo de alimentos.
- Desarrollar los modelos de producción.
- Supervisar y evaluar los modelos de producción.
- Realizar una supervisión que permita optimizar los resultados de la distribución y consumo de refacción.
- Validación de metodología e instrumentos para evaluar el estado nutricional de los escolares.
- Capacitación sobre sistemas de vigilancia alimentaria nutricional.
- Censos de talla.
- Conformación del Banco de Datos del Departamento de Alimentación y Nutrición Escolar.
- Evaluación de Metodología para educación en salud y nutrición.

b. DEPARTAMENTO DE COMPRAS Y SUMINISTROS Y UTILES ESCOLARES

COMPRAS Y SUMINISTROS

- Proveer a las Escuelas primarias Urbanas de material didáctico (papel bond, periódico, yeso etc. equipo de limpieza)
- Control de Ordenes de Compra y Pago del Despacho Ministerial.

UTILES ESCOLARES

- Actualización de Estadística de Alumnos de los niveles de preprimaria y primaria.
- Programación de la distribución de útiles por año.
- Recepción de Útiles Escolares.
- Empaque y clasificación de Útiles Escolares.
- Distribución de Útiles Escolares a todas las Regiones del país.
- Inventario de existencias
- Supervisión y Verificación de envíos de útiles

c. CENALTEX

- Impresión y distribución de obras, títulos, diplomas, boletines, documentos del Ministerio de Educación, libros de texto, guías didácticas, etc.
- Capacitación de maestros en el uso y manejo de textos

d. DEPARTAMENTO DE MANTENIMIENTO Y REPARACION DE EDIFICIOS ESCOLARES.

- Pintura de escuelas
- Techado de aulas
- Adoquinado de patios recreativos
- Reparaciones instalaciones en red de agua potable
- Reparaciones e instalaciones en alumbrado eléctrico
- Construcción y reparación de aulas

- Construcción de guardianías
- Reparaciones y construcciones de servicios sanitarios
- Reparación de terrazas
- Reparación de drenajes
- Circulación de escuelas
- Reparación de mobiliario de oficina y escolar

e. DEPARTAMENTO DE MOBILIARIO ESCOLAR

- Dotar a las escuelas públicas del país del mobiliario adecuado y necesario (unipersonal, bipersonal, cátedras y párvulos)
- Reparación de pupitres

Todas estas acciones que se definen como asistencialidad complementaria o proyectos de apoyo se conciben para realizarse a nivel nacional. Sin embargo en la actualidad según lo manifestado por los funcionarios de la institución, los servicios que más se expanden en la república son los de alimentación y donación de útiles escolares, los otros se han concentrado más en el AMG.

Así mismo los períodos de ejecución son variados; en el caso de DANE, distribuye alimento cada 3 meses durante el año escolar; los útiles escolares se distribuyen una vez al año; las reparaciones de edificios escolares y dotación de mobiliario se realiza en base a demandas o solicitudes.

Las instituciones centralizadas del Ministerio de Educación definen su participación en la ejecución de esta política así:

USIPE: Proporciona información básica para sus programaciones y evalúa.

DIGEPA: Dirige y coordina los diferentes programas de apoyo.

SIMAC: Capacita recurso humano.

DIRECCION GENERAL: Participación indirecta a través de la supervisión, ahora bajo la jurisdicción de las Direcciones Regionales.

Al consultar sobre la coordinación intra sectorial nuevamente se reflejan una serie de problemas que inciden en la adecuada implementación de la acciones de apoyo y también en los resultados. Así se encuentra que los Departamentos que conforman DIGEPA opinan que:

- El sistema de información para obtener la población escolar es inadecuado.
- DIGEPA no ejerce su nivel de coordinación y apoyo dictando las directrices a desarrollar por parte de cada uno de los directores de programas.
- La participación de maestros y supervisores no es consciente ni está bien orientada.

Los altos funcionarios del Ministerio de Educación coincidieron en calificar las acciones de DIGEPA como "BUENAS".

Sus razonamientos permiten aclarar que esta opinión obedece a una real ampliación de algunos proyectos en términos de cobertura, pero no así de calidad, diversidad y oportunidad en la entrega.

Por ejemplo, la asistencia alimentaria consiste en darle diariamente a todos los niños que asisten a escuelas públicas de educación primaria, un vaso de lecha con avena y una galleta. En cuanto a calidad se reconoce que tiene cierto valor nutritivo, pero la información obtenida confirma que hay atrasos en las entregas y pérdida de producto por mal manejo y almacenamiento.

Por otra parte, un elevado porcentaje de los educandos encuestados (54%) no consume definitivamente la refacción o la consume en forma eventual, situación que es atribuible a la persistencia de un mismo tipo de alimento y forma de prepararlos, es decir, no hay la mínima variación en estos aspectos, por lo que resulta poco atrayente al educando el consumo de dichos alimentos. (Cuadro No.8)

CUADRO No. 8
DISTRIBUCION DE EDUCANDOS SEGUN CONSUMO
DE LA REFACCION ESCOLAR

COMSUMO DE REFACCION ESCOLAR	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Siempre que dan	14	46%
Algunas veces	8	27%
No consumen	8	27%
TOTAL	30	100%

Fuente: Investigación de Campo.

En cuanto a cantidad, el 100% de los alumnos que toman la refacción consideran que es suficiente, porque cuando quieren más, se les da sin ningún inconveniente; ésto, obviamente, puede darse ya que hay un significativo porcentaje (27%) que en forma definitiva no consume la refacción; y por otra parte, trabajadores de DANE han expresado que existen fugas de alimentos, pues los maestros y supervisores, muchas veces, incrementan la población, afectando a todo el sistema educativo.

Al opinar sobre la calidad de la refacción escolar, el 60% de los alumnos expresó que no es buena y esto justificado por su sabor poco atractivo, lo que viene a confirmar la idea de que muchos niños no la consumen por la inadecuada o poco variada forma de preparación, pero además, permite inferir que la educación en salud y nutrición, no se está realizando eficientemente.

También se pudo establecer que la otra modalidad de asistencia complementaria en materia de alimentación: los modelos de producción de alimentos implica acciones de reducida cobertura y diversidad. En 1989 se programó la implementación de 10 huertos escolares por región, y desde entonces a la fecha solo se reporta la distribución de azadones, piochas, palos y carretillas de mano.

La dotación de útiles escolares consiste en regalar anualmente a los alumnos de preprimaria y primaria: Cuadernos, tijeras, bolígrafos, lápices, borradores, crayones, plasticina y reglas.

Todos los alumnos encuestados expresaron haber recibido dichos útiles los años anteriores, pero en marzo del presente año, éstos aún no llegaban a las escuelas, por lo que los padres ya habían incurrido en gastos por este concepto. Esta falta de oportunidad en la entrega es reconocida por el departamento

encargado y lo atribuye a que el Programa de útiles escolares involucra para su ejecución a muchas instituciones.

Esto, aunque representa un ahorro económico para el Ministerio, al programa le resulta difícil coordinar con el personal ajeno al departamento y lograr un trabajo eficiente, lo que viene a corroborar una vez más la incidencia negativa que tiene la falta o inapropiada coordinación intra e intersectorial en la ejecución de las políticas educativas.

El 100% de los alumnos también opinó que los útiles escolares que les otorgan son insuficientes, generalmente requieren una mayor cantidad, la cual deben adquirirla por su cuenta en el transcurso del año. Además, se debería contemplar otros tipos de materiales acordes a las nuevas tendencias de la educación.

La calidad de los útiles escolares fue calificada por los estudiantes en general, es decir tomando en cuenta todos los implementos; aunque entraron a considerar que algunos eran buenos y otros no.

CUADRO No.9
DISTRIBUCION DE EDUCANDOS SEGUN CALIFICATIVOS DADOS A
LA CALIDAD DE UTILES ESCOLARES

CALIDAD	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Buena	18	60%
Regular	11	37%
Mala	1	3%
TOTALES	30	100%

Fuente: Investigación de Campo.

Por su parte, las Directoras de las Escuelas Muestra dieron a conocer que CENALTEX les ha proporcionado libros de texto de 1ro. a 4to. grado de todas las materias y en cantidades acordes al número de estudiantes. La distribución masiva de estos textos se realizan cuando hay nuevas producciones "supuestamente" acordes a los requerimientos de la pedagogía moderna e innovaciones curriculares.

En lo que respecta a material didáctico, ha proporcionado: Láminas, mapas de pizarrón, ábacos y esfera eléctrica.

Los maestros consideran importante poder contar con los libros de texto y el material didáctico, porque representan un apoyo indiscutible en el proceso de enseñanza-aprendizaje, y se puede agregar que le evita incurrir en gastos que muchas veces son ineludibles dado el contenido de las materias.

Es notorio que ambas escuelas en lo referente a servicios básicos, mantenimiento y mejoramiento del edificio escolar y mobiliario escolar, en general están en muy buenas condiciones.

Sus directores aclararon que ello se debe más que a la actuación de los departamentos de DIGEPA, a la intervención de otras dependencias: Visión Mundial, Policía Nacional, Universidad de Texas y Mariano Gálvez, así como aportes de padres de familia y fondos escolares.

3.2.2.4 AMPLIACION DE COBERTURA

Esta es una política que se plantea con la finalidad de extender a un mayor número de beneficiarios la acción educativa a través de una reducción de los factores que imposibilitan el

acceso de la población escolar a los servicios educativos que presta el estado.

Justamente los gobiernos centrales y las autoridades educativas durante sus períodos de administración han reconocido que, en el contexto socioeconómico la educación se caracteriza por la inequitativa distribución de las oportunidades de acceso y permanencia en los sistemas educativos escolares y extra-escolares, desigualdad que se asocia con las condiciones de pobreza en que vive una mayoría de guatemaltecos.

Sin embargo es lamentable confirmar que las acciones realizadas y en proceso de realización para enfrentar esta situación son consideradas insuficientes cuantitativa y cualitativamente por los mismos funcionarios del Ministerio.

Básicamente las acciones que se realizan para ampliar la cobertura escolar son:

- Nombramiento de Maestros
- Construcción de Edificios Escolares
- Reforma curricular
- Integración y ampliación de los servicios de apoyo

Como se observa estas acciones desarrolladas por diversas instituciones y analizadas anteriormente como ejecución de las otras políticas educativas, en realidad no resuelven los factores externos de índole socioeconómico, que impide la universalización de la educación en el país, ya que la pobreza de la población escolar no se va a superar con refacción escolar, dotación de útiles o una reforma curricular.

La participación institucional en la ejecución de esta política se planteó por sus altos funcionarios de la siguiente manera:

SEGEPLAN:	Da lineamientos generales
USIPE:	Realizando estudios técnicos, ampliación de presupuesto y atención a la cobertura de infraestructura.
SIMAC:	Capacitando a los maestros
DIGEPA:	Ampliando los servicios de apoyo y haciéndolos más eficientes.
DIRECCION GENERAL:	Evaluación de maestros, técnicos y profesionales propuestos para ingresar al sector educativo.

Aunque la Dirección Regional Metropolitana no admitió participar en la encuesta se deduce que su intervención en esta política se relaciona con su actividad técnico-pedagógica (generación de programas y proyectos propios de la región), así como la detección de necesidades de recursos físicos y humanos y reclutamiento y selección de personal.

En conclusión, vemos que esta es la política que más instituciones involucra en su ejecución, y aún así el problema persiste, debido a que el sistema económico no es capaz de propiciar una efectiva aplicación de la democratización y universalización de la educación primaria en Guatemala.

En cuanto a las limitantes de estas acciones la opinión fue unánime al expresar que el principal obstáculo es que

el estado no cuenta con presupuestos suficientes que respondan a la demanda educativa del país y a la crisis inflacionaria.

Pero además se detectó que ha faltado un estudio objetivo y consciente de la región metropolitana, porque aún cuando representa el más alto porcentaje de cobertura en relación con las otras regiones (el 91.3% de la población de 7 a 12 años), el déficit deberá atenderlo al sector público, no sólo en el sentido de asegurar el acceso a la escuela sino, además, la posibilidad de permanecer en ella el tiempo que dure la escolaridad en el nivel; y para ello el costo que le represente al alumno estar en la escuela debe reducirse, y las experiencias de aprendizaje deben ofrecerle el desarrollo real de sus capacidades.

3.3 RESULTADOS DE LAS POLITICAS EDUCATIVAS

3.3.1 RESULTADOS CUANTITATIVOS

Para obtener los resultados cuantitativos de las políticas estatales de educación durante el período en estudio se realiza una correlación entre objetivos y metas programadas y objetivos y metas realizadas.

Los objetivos y metas dados a conocer en este trabajo corresponden a la educación primaria urbana, por lo tanto se adecuarán particularmente a la región metropolitana.

Asimismo se analizan algunos indicadores específicos de las escuelas oficiales de educación primaria seleccionadas para la investigación.

a. Cobertura: Se planteó una completa incorporación a nivel primario de la población de 7 a 12 años de edad, es decir que

en 1991 debieron ser cubiertos 288,326 niños y fueron inscritos 263,238 (el 91.3%). Por lo tanto la cobertura en el nivel primario en el área metropolitana registró un incremento del 12.5% durante el período de 1988 a 1991. Siendo atendido por el sector Oficial 193,912 (el 74%).

En similar porcentaje aumentó el número de maestros, de 8,829 que laboraban en 1988 a 10,125 en 1991, obteniendo un crecimiento del 12.8%, correspondiendo al sector oficial 5,574 maestros (el 55%).

Los establecimientos educativos se incrementaron en un 8.3%, de 1,017 que funcionaron en 1987 a 1,109 en 1991, de los cuales 600 son del sector oficial (el 54%).

Estos incrementos de cobertura, maestros y escuelas obviamente responden a factores como la alta concentración de los servicios educativos en la ciudad capital con fuerte participación del sector privado, pues se encuentran diferencias enormes entre regiones, como por ejemplo la región norte con una tasa neta de cobertura del 44.5%. Esto refleja una desigual distribución de las oportunidades de acceso y permanencia en el nivel de educación primaria.

En las dos Escuelas de Educación primaria investigadas se observa una situación estacionaria en cuanto a cobertura, las inscripciones de 1987 a 1991 han permanecido sin mayores variaciones. (Cuadro No.10)

CUADRO No. 10
INSCRIPCION INICIAL EN DOS ESCUELAS OFICIALES DE
EDUCACION PRIMARIA DURANTE EL PERIODO 1987 - 1991

ESCUELAS	AÑOS					DESVIACION MEDIA
	1987	1988	1989	1990	1991	
Ernestina Mena de Reitz	559	536	557	558	560	7.2
Rafaél Arévalo Martínez	581	591	530	536	559	21.2

Fuente: Investigación de Campo

Un fenómeno muy similar, con leves diferencias se observó en el número de secciones por grado durante los mismos años. Los primeros dos grados generalmente ha contado con 3 o 4 secciones y los últimos cuatro grados con 2 secciones invariablemente.

El número de aulas durante todo este período ha permanecido invariable, siendo 15; así como el número de maestros que son 15 para las clases generales y 2 para educación musical y la educación física, siendo un total de 17.

En efecto, la desviación media de las inscripciones, no parece muy significativa, especialmente en el caso de la escuela Ernestina Mena de Reitz, esta situación particular de las escuelas cabe explicarse con el hecho de que los nuevos establecimientos educativos están absorbiendo o atendiendo a los alumnos que representan el incremento de cobertura. Pero por otra parte podría ser que en la zona en que se ubican las escuelas haya un número grande de población en edad escolar que está quedando fuera del sistema, en tal caso es fundamental el conocimiento de las necesidades locales y las expectativas de la población para actuar con pertinencia y funcionalidad.

En cuanto al número de secciones por grado las dos escuelas muestran que la cobertura se distribuye en forma desigual. Los primeros grados cuentan con más secciones que los últimos 4 porque la cantidad de alumnos inscritos en 1o. y 2do., es significativamente mayor que en los grados de 3ero., 4to., 5to. y 6to. Este fenómeno se manifiesta a nivel nacional y es atribuible al abandono y la repitencia, que se da más en los primeros años.

b. **Deserción:** De acuerdo con USIPE el parámetro de deserción aceptable se establece entre 0% y 1%, no obstante en 1991, en el sector oficial de la Región Metropolitana aún prevalecía un 5.9% de deserción escolar. La reducción durante el período fue mínima.²⁹

Aún, cuando esta región tiene el más bajo porcentaje de deserción, todo el sector público que atiende a las personas de escasos recursos presenta limitaciones en su eficiencia interna.

En el caso de las escuelas tomadas como muestra hay una diferencia significativa entre ellas respecto a los porcentajes de deserción observados durante el período 1987-1991, indicador que, como otros que se verán adelante, revelan como los sistemas escolares refuerzan los factores externos que impiden la permanencia y el egreso de los educandos (Cuadro 11).

²⁹/ Ministerio de Educación. op. cit. Pág. 125.

CUADRO No. 11
**DESERCIÓN EN ESCUELAS DE EDUCACIÓN PRIMARIA
 DURANTE EL PERIODO 1987 - 1991**

ESCUELAS	AÑOS					PORCENTAJE PROMEDIO DESERCIÓN
	1987	1988	1989	1990	1991	
Ernestina Mena de Reitz	60	42	72	39	40	9%
Rafaél Arévalo Martínez	13	20	0	15	17	2%

Fuente: Investigación de Campo.

En la Escuela Ernestina Mena se observó en el período un porcentaje mínimo de deserción de 7 y uno máximo de 13, siendo el promedio de 9% de deserción; en este caso bastante mayor que el que prevalece en el área metropolitana (5.9%).

En confrontación con la Escuela Rafael Arévalo la diferencia es significativa; ésta reporta un porcentaje mínimo de deserción de 2.2 y máximo de 3.4; por lo que se deduce que en alguna medida está influyendo en esta situación la aplicación de las jornadas mañana y tarde.

Aunque no se puede establecer con exactitud que otros factores de eficiencia interna han incidido en reducir la deserción en la escuela Rafael Arévalo Martínez, es lógico considerar que a muchos niños les favorece estudiar por la tarde, pues por lo general la mañana se utiliza para realizar actividades productivas o de servicios; y particularmente en el caso de las niñas, su colaboración en los oficios domésticos es fundamental en el seno familiar; aún las más pequeñas se involucran en estas tareas mientras la madre sale a trabajar.

Si bien es cierto que la escuela no puede eliminar los factores externos, entre ellos la pobreza de la población, que condicionan el acceso, la permanencia y el egreso satisfactorio, si es posible, disminuirlo mediante el cambio de elementos internos.

Como ya se dijo la deserción puede deberse al factor económico, pero el sistema educativo lo refuerza al carecer de alternativas para la atención de niños que trabajan.

c. Promoción: La tasa de promoción para el sector oficial en el área metropolitana fue del 83% en 1991, misma que prevaleció durante todo el período es decir no hubo variaciones significativas y no alcanzó la meta de llegar a un 95% de promoción.²⁰

En las dos escuelas oficiales se advierten que durante el período de 1987 a 1991, la tasa de promoción no ha tenido variaciones. Pero nuevamente se repara que hay diferencias entre dichas escuelas.

La Escuela Ernestina Mena, jornada matutina, registró una tasa de promoción promedio del 75.8%, inferior a la del área metropolitana; y la Escuela Rafael Arévalo, jornada de la tarde, con una tasa de promoción de 93.8%, superior a la del área metropolitana. (Cuadro No. 12).

²⁰/ Ibid. Pág 133.

CUADRO No. 12
LA PROMOCION EN ESCUELAS PUBLICAS DE
EDUCACION PRIMARIA 1987 - 1991

ESCUELAS OFICIALES	AÑOS						PORCENTAJE PROMEDIO PROMOCION				
	1987	%	1988	%	1989	%		1990	%	1991	%
Ernestina Mena de Reitz	385	77%	372	75%	398	82%	388	75%	392	70%	76%
Rafael Arévalo Martínez	527	92%	525	92%	505	95%	494	95%	515	95%	94%

Fuente: Investigación de Campo.

Como se contempla en el cuadro la diferencia de la promoción realizada en ambas escuelas es bastante acentuada y puede sugerir varias causas, entre ellas el ausentismo, provocado por la precaria economía. Por otra parte las experiencias de aprendizaje deben ofrecer al educando el desarrollo de sus capacidades, es decir que la educación no debe ser académica si no más dinámica, estimulativa y reforzadora de las habilidades de los alumnos, y así mismo la evaluación no debería de ser rígida, debiendo tomar en cuenta todas los elementos que encierran el proceso enseñanza - aprendizaje.

La reprobación es obviamente el fracaso escolar, pero no se trata del fracaso del niño, sino del sistema educativo considerado en su conjunto (leyes, normas, docentes, administradores, técnicos, infraestructura física).

Efectivamente el sistema escolar existe para que los niños aprendan es decir, para que tengan éxito. Pero queda mucho por hacer para que los conocimientos que se obtienen en la escuela primaria respondan realmente a las necesidades, intereses y problemas del educando.

d. Repitencia: La reprobación tiene como otras consecuencias, además de la experiencia negativa del fracaso y el abandono definitivo de la escuela, que los niños repitan el grado, ocupando lugares que podrían destinarse a nuevos ingresos aumentando así la cobertura; y que las edades de los alumnos aumenten.

El porcentaje de repitencia para el sector oficial en la región metropolitana es de 12.4%; y al igual que la deserción y la promoción, refleja una situación invariable durante el período estudiado; no alcanzándose la meta de reducir la repitencia a un 5%.²¹

Nuevamente se advierte una diferenciación marcada entre las dos escuelas, mientras que la Escuela Ernestina Mena registra un promedio de repitencia del 19% durante el quinquenio, la Escuela Rafael Arévalo tiene el 6.7%, la repitencia de cada año ya se dijo, viene dada por la tasa de no promoción del año anterior; obviamente en esta última escuela ha sido más alto el grado de promoción, más bajo el de reprobación y consecuentemente también más bajo el de repitencia. (Cuadro No.13).

²¹/ Ibid. Pág 134.

CUADRO No. 13
LA REPITENCIA EN DOS ESCUELAS PUBLICAS DE
EDUCACION PRIMARIA DURANTE EL QUINQUENIO 1987 - 1991

ESCUELAS OFICIALES	AÑOS						PORCENTAJE PROMEDIO REPITENCIA				
	1987	%	1988	%	1989	%		1990	%	1991	%
Ernestina Mena de Reitz	104	21%	100	20%	103	22%	58	11%	101	20%	19%
Rafael Arévalo Martínez	39	7%	46	9%	46	9%	25	5%	27	5%	7%

Fuente: Investigación de Campo.

En el caso de la Escuela Rafael Arévalo, por su bajo porcentaje de repitencia podría decirse que, entre otras condiciones la eficiencia de la tarea docente en un factor que influye indudablemente; ya que una repetición situada entre el 20 y el 40% se interpreta cualitativamente como una dificultad con la implementación curricular a través de la acción educativa, debido a deficiencias en la tarea docente.

e. Egreso: Otro elemento señalado como esencial a la equidad en la prestación del servicio educativo, es la posibilidad de egresar del nivel en tiempo previsto. El indicador adecuado es el seguimiento de una cohorte escolar, o sea de los niños que habiendo ingresado en un año determinado al primer grado, egresan del sexto grado - para el nivel primario - seis años después.

El cuadro 14 presenta los datos del período 1986-1991 de las dos escuelas oficiales seleccionadas como muestra para el estudio. (Cuadro No. 14)

CUADRO No 14
 DESGRANAMIENTO DEL PERIODO ESCOLAR 1986 - 1991
 EN DOS ESCUELAS PUBLICAS

GRADOS ->	PRIMERO		SEGUNDO		TERCERO		CUARTO		QUINTO		SEXTO	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
Ernestina Mena de Reitz	168	100	97	58	80	48	65	39	63	38	54	32
Rafael Arévalo Martínez	118	100	102	82	103	87	76	63	62	52	64	54

Fuente: Investigación de Campo.

Como se observa el porcentaje de egreso durante el período señalado es diferente para ambas escuelas. La Escuela Ernestina Mena, registra el menor porcentaje (32%) y en la Escuela Rafael Arévalo de cada 100 niños que ingresaron en 1986, 54 logra finalizarla en el tiempo normal de escolaridad previsto para el nivel. Aún cuando los grupos de población más afectadas por esta tendencia son los que habitan las áreas rurales, la deficiencia del sistema educativo se manifiesta en todo el sector público. Con esto se corrobora la tendencia elitista que elimina a los niños de los sectores marginados desde el inicio de la escolaridad y aumenta el costo de oportunidad para permanecer en ella; esto es lo que el alumno deja de ganar para asistir a la escuela. En la clase media y alta este costo se considera una inversión pero en los que pertenecen a grupos económicos débiles, la educación escolar es un gasto que incide en la precaria economía familiar y que no permite que el niño se incorpore al trabajo.

f. **Servicios de Apoyo:** La ampliación de los proyectos de apoyo a la educación es relativa porque aunque se comprueba un aumento en las cantidades de bienes producidos y distribuidos y de los servicios prestados, así como de los gastos realizados; esto no

demuestra que se esté cubriendo a toda la población y más importante aún, no demuestra que los requisitos de la calidad de los bienes y servicios sean llenados a cabalidad.

Aparentemente el incremento de los recursos económicos es significativo, pero vale la pena mencionar que con el aumento de la población escolar por su parte y la pérdida del valor del quetzal por la otra, el presupuesto destinado para este tipo de proyectos se encuentra en descenso.

Así se registra por ejemplo, en términos de comparación, que mientras en 1988 se distribuyeron en el AMG 26,393,042 raciones de galleta con un valor de Q. 1,976,838; en 1991 fueron 40,841,186 raciones de galletas y con un valor de Q. 6943,000, es decir aproximadamente 5 millones más de quetzales gastados en galleta.

En cuanto a útiles escolares solo se cuenta con el dato a nivel nacional: Q. 2,944,122 gastados en 1988 y Q. 13,235,247 en 1991, es decir, este último año superó el gasto en más de 10 millones respecto al 88.

En relación al mantenimiento y reparación de edificios escolares se observó un aumento poco significativo, ya que en 1988, se efectuaron 209 obras a un costo de Q. 127,124 y en 1991, 236 obras a Q. 290,307, así como también se realizaron otras 4 obras financiadas con los bonos de emergencia con un valor de Q. 745,733. Aquí se registra un incremento en los gastos de aproximadamente Q. 909,000.

El Departamento de Mobiliario Escolar reportó haber distribuido 4,068 escritorios en la Región I durante el año 1988, así como 10,529 durante 1991, de los cuales la mayor parte fue

financiada por los bonos de emergencia, observando entonces un incremento de 6,461 escritorios.

Así también CENALTEX dio a conocer que desde 1983 hasta 1988 realizó una impresión masiva de libros de texto para toda la república de 1,159,100 es decir una producción promedio de 193,183 libros por año; pero ya en 1991 se realizó una impresión de 718,875.³²

5. Adecuación Curricular: El Sistema de Mejoramiento de Recursos Humanos y Adecuación Curricular iniciado en 1986 ha logrado un avance considerable en relación a la magnitud y complejidad del objetivo cuantitativo de su acción.

- Actualmente se han concluido las Guías Curriculares de siete grados, realizando simultáneamente el proceso de análisis y perfeccionamiento.
- Existe una considerable cantidad de material de apoyo a docentes para el desarrollo del curriculum, que se ha entregado a los maestros.
- Se ha logrado la institucionalización del sistema por la emisión de la base legal ya mencionada que consolida la estructura organizativa.
- La capacitación inicial de los maestros del sector público se ha completado, también se han realizado acciones de capacitación en algunas escuelas normales que forman maestros del nivel primario.

³²/ Ministerio de Educación. Dirección General de Proyectos de Apoyo. "Memoria de Labores 1,991". Guatemala, 1,992. Págs. 5 - 47.

- El personal de la unidad central y algunos orientadores pedagógicos de la Región Educativa Metropolitana, participan en un programa de postgrado a nivel de maestría en la Universidad de San Carlos , como parte de la formación de personal técnico , promovido por SIMAC.

Los anteriores logros han sido apoyados, desde el aspecto técnico y financiero, por UNESCO y el Gobierno de Holanda a través del PNUD. Por otra Parte, si bien la capacitación inicial se ha impartido a todos los maestros, puede asegurarse que la adecuación curricular no se esta aplicando en la totalidad de escuelas del país.

- En la región metropolitana se encuentran funcionando 29 escuelas sedes 10 en la ciudad capital y 19 en los municipios, lo que equivale a un 4.8% de cobertura.

En las escuelas seleccionadas para esta investigación el 50% de maestros encuestados confirmó que solo parte del personal aplica los nuevos programas de estudio.

b. Regionalización: Durante los cinco años transcurridos desde la iniciación del proceso, la regionalización educativa ha avanzado en cuanto a la desconcentración de funciones y tareas, no así en la descentralización de la toma de decisiones respecto a administración de personal y administración financiera.

- La estructura organizativa se ha consolidado.

- No se han logrado establecer los mecanismos de gestión participativa previstos con la organización de Consejos de educación a distinto nivel.
- En lo que se refiere a planificación, se ha iniciado la capacitación en otros aspectos como la administración escolar por ejemplo.
- La administración del currículo se ha efectuado en estrecha relación con la adecuación curricular.

Sin embargo falta reforzar este aspecto con la adecuación de calendarios, horarios, mejor uso de la capacidad instalada y distribución equitativa de los recursos para el equipamiento y mantenimiento de la infraestructura física.

- La administración financiera aún no ha sido descentralizada aunque en algunas de sus tareas ya existe desconcentración.

La efectiva descentralización financiera incluiría la existencia de un presupuesto regional cuyos rubros fuesen determinados en cada región, de acuerdo a sus prioridades. La ejecución y el control presupuestarios serían asimismo una responsabilidad regional. A esta fase aún no se ha llegado.

- En cuanto a la administración de estudiantes, hay avances considerables en el control de expedientes de graduación que actualmente se realiza en las Direcciones Regionales.
- No se ha realizado ninguna acción en lo que respecta a bolsas de estudios y otras actividades

asistenciales relacionadas con una administración financiera descentralizada.

- La coordinación y orientación de la educación privada está actualmente delegada en su totalidad en las Direcciones Regionales (Estas se encuentran facultadas para la autorización, supervisión, control y orientación técnica de los colegios privados de su jurisdicción).
- Existen otras dos componentes de la administración regional en que hay muy pocos indicios de una acción. Son estos: la investigación evaluativa de instituciones, programas, proyectos, personal y estudiantes. Y la formulación y ejecución de proyectos específicos para atender necesidades prioritarias de la región.

En el primer componente, prácticamente no existen acciones a nivel nacional ni regional. Respecto al segundo, los proyectos, sobre todo los que tienen financiamiento externo, siguen siendo diseñados, ejecutados y evaluados a nivel central, sin que las Direcciones Regionales intervengan de alguna manera, aún cuando se ejecuten en su ámbito de responsabilidad.

Generalmente los proyectos y programas con financiamiento externo se establecen por medio de negociaciones directas con el poder central y actúan al margen de las autoridades regionales. Este proceder no sólo resta autoridad al personal técnico y administrativo de las regiones, sino por una parte priva a estas de la información originada en la ejecución del proyecto y por otra, impide el compromiso derivado de la participación en el mismo e inclusive puede entorpecer su realización.

Se han señalado en la primera parte, los desequilibrios intrarregionales e interdepartamentales, los proyectos deberían originarse en las mismas regiones para atender sus necesidades prioritarias. Solamente en esa forma su impacto sería apreciable.

3.3.2 RESULTADOS CUALITATIVOS

Analizar el impacto de las más recientes políticas educativas en la población escolar del nivel primario, implica un análisis más profundo de la calidad y la adecuación de los egresados. Por otra parte la mayoría de las innovaciones se encuentran en diferentes estadios de aplicación y por tanto es todavía temprano juzgar el impacto de sus acciones.

No obstante se aprecian preliminarmente los siguientes resultados cualitativos:

- a. El 67% de los maestros encuestados consideran que la educación no ha evolucionado durante el período en estudio, más bien mantiene una situación estacionaria.
- b. Los docentes estiman que las principales causas de la deserción, ausentismo y repitencia continúan siendo: la escasez o falta de recursos económicos, los problemas de desintegración familiar y el deterioro de la salud.
- c. La política de ampliación de servicios de apoyo no ha representado una solución a los problemas sociales y económicos que inciden en la cobertura, deserción, promoción, repitencia, etc.

Si se refiere a refacción escolar un 27% de los educandos expuso que no la tomaba en forma definitiva y otro 27% que lo tomaba eventualmente, justificando que no le resulta apetecible.

En cuanto a útiles escolares el 100% de los alumnos opinan que son insuficientes tanto en cuanto a cantidad como variedad. Además no hay oportunidad en la entrega y generalmente a principio de año los padres tienen que efectuar el gasto por este concepto. Este año los útiles aún no llegaban a las escuelas a final del mes de marzo.

Aunque un 57% de los alumnos manifestó interés por recibir algunas asignaturas, particular aquellas en las que se realizan actividades de investigación y exposición de temas por ellos mismos, encuentran la fuerte limitación de no contar con los suficientes y apropiados libros de texto, por lo tanto esta necesidad está prácticamente descubierta. Los materiales educativos por su costo están fuera de su alcance.

- d. En cuanto a la adecuación curricular el 100% de los maestros encuestados la considera una política acertada para que la educación responda a las necesidades, intereses y problemas de la población, pero a la vez se confirmó que solo una parte del personal docente de las escuelas muestra, aplica algunos de los componentes curriculares (procesos contenidos integradores y guías curriculares), exponiendo como principales limitantes: La insuficiente capacitación a los maestros y la escasez de recursos en general.

Por su parte los maestros visualizan ciertos cambios en los alumnos y los padres de familia a consecuencia de las hasta

ahora, escasas acciones realizadas en el campo de la adecuación curricular, por ejemplo:

- Un leve aumento de la participación de los padres de familia en los procesos educativos.
- Mayor confianza entre los educandos facilitando la participación de su propio proceso de aprendizaje. Esto ha conducido a que los niños se manifiesten más expresivos, más críticos y más seguros de sí mismos.

El cambio profundo que requiere en las actitudes y prácticas habituales de los docentes y administradores escolares, no es previsible a corto plazo.

Se han mostrado indicios prometedores, pero aún no puede afirmarse que la práctica en el aula incorpore los elementos conceptuales básicos.

También cabe señalar que algunos dirigentes magisteriales han rechazado el cambio sin aducir razones pertinentes.

El proceso de adecuación curricular es un proceso de largo alcance que necesita implementarse adecuadamente, principalmente en el rubro de materiales para los alumnos e implementación de las escuelas en forma paralela a la capacitación de los maestros.

Solamente con apoyo político y financiero puede asegurarse su desarrollo exitoso para el mejoramiento cualitativo de la educación.

La eficiencia del SIMAC podrá evaluarse al analizar los indicadores de la cohorte 1988-1993 en la escuela primaria.

CAPITULO 4

PROPUESTA DE ESTRATEGIAS Y METODOLOGIA PARA SUPERAR LAS LIMITACIONES DE LAS POLITICAS EDUCATIVAS EN EL NIVEL PRIMARIO DE LAS ESCUELAS PUBLICAS

Previo a entrar en materia es preciso aclarar que el presente aporte se fundamenta en el reconocimiento de que la educación como elemento supraestructural de la sociedad en nuestro medio refleja la base económica de producción capitalista y coadyuva con ella en su consolidación; por lo mismo no puede concebirse un sistema educativo que se oponga a los propios intereses de quienes lo organizan y dirigen.

La contribución que la educación puede ofrecer al desarrollo, guarda relación con el grado de organización social y política de cada país en particular ya que a medida que avanza el desarrollo de las fuerzas productivas y de la división del trabajo se modifican las formas y grados de explotación de la fuerza de trabajo y por lo tanto también se modifican las formas de actuación (políticas sociales, servicios sociales, etc.) frente a las grandes mayorías desposeídas especialmente frente a la clase trabajadora.

En Guatemala, en donde siguen sin resolver la mayor parte de problemas que frenan el progreso económico y social, la educación tiene que enfrentarse con una situación incompatible con sus fines sociales y de trabajo. Por eso se afirma que la educación ha cumplido más una función de orden político-educativo (a través de una aparente democratización de la educación que pretende, además de extender cuantitativamente la enseñanza consolidar la ideología burguesa) que la función de orden económico - social, es decir, transformar el sistema educativo en un mecanismo para formar la mano de obra calificada conforme lo vaya requiriendo el mercado ocupacional de la burguesía.

Sin embargo la escuela primaria pese a sus enormes limitaciones ha iniciado una transformación cualitativa, que al ser apoyada vigorosamente por todos los actores sociales, puede permitirle avanzar hacia cambios significativos.

Es precisamente en este punto en que debe comprenderse que las políticas educativas en una sociedad capitalista, así como tienden a reproducir las relaciones sociales capitalistas de producción (control social, difusión de la ideología de la clase dominante, reproducción de la fuerza de trabajo), también reproducen las contradicciones sociales que las conforman, que para el materialismo dialéctico es la fuente de todo desarrollo.

Es la existencia y comprensión de ese movimiento contradictorio que incluso abre la posibilidad para que el Trabajador Social y todos los agentes educativos se sitúen al servicio de un proyecto de clase alternativo a aquel para el cual ha sido convocado.

En base a esta concepción de lo que es la educación y las políticas educativas en nuestro medio, así como fundamentada en el análisis de dichas políticas planteadas en el Plan Quinquenal 1987-91 se realiza la presente propuesta que consiste en exponer algunos lineamientos estratégicos para superar las actuales limitaciones encontradas.

4.1 ESTRATEGIAS PARA LA FORMULACION DE LAS POLITICAS EDUCATIVAS

Los objetivos y estrategias para llevar a la práctica las políticas educativas, deben basarse en un examen exhaustivo de la realidad y de los factores causantes de la pobreza. Requiere de conocimientos precisos sobre las características de la población y

tomar en cuenta la experiencia y los resultados del Estado y/o el Ministerio del Ramo en la conducción de programas educativos.

- Es preciso coordinar y fortalecer los sistemas de investigación, registro y procesamiento de la información, relacionados con las necesidades educativas fundamentales que le de consistencia a los planes educativos.
- Propiciar y mantener una coordinación eficiente entre los diferentes sectores sociales, económicos y políticos para la solución de la problemática educativa del país como una tarea de todos y no exclusiva del Ministerio de Educación.
- Asegurar el compromiso político y financiero de las autoridades para la adopción y puesta en marcha de las políticas educativas, siendo necesario vincular estrechamente la planificación educativa con la planificación presupuestaria, de tal forma que el presupuesto se convierta en el principal instrumento de ejecución y control de las políticas educativas.

Ciertamente la estructura y orientación del gasto público es un indicador que refleja el interés de la política social del Estado.

Es preciso por lo tanto una selección precisa de los proyectos educativos, adecuando la distribución entre gastos corrientes y de inversión que aseguren el mantenimiento de la infraestructura existente y los servicios asistenciales básicos.

Un Ministerio de Educación que tiene una concentración de su presupuesto en gastos de funcionamiento deberá optimizar y racionalizar los recursos, reduciendo la burocracia.

El análisis sobre la política y estructura del gasto público, se debe basar en el impacto de los proyectos, el costo actual y futuro, y la identificación de las fuentes de financiamiento, tanto para el funcionamiento de la infraestructura existente como para las proyectadas.

- Desarrollar acciones conducentes a lograr un mayor nivel de motivación e interés de la población adulta acerca de la importancia de la educación primaria para sus hijos mediante programas debidamente planificados.

Los grupos que van a ser beneficiarios de las políticas educativas deben tener la oportunidad de expresar sus puntos de vista viabilizando así el desarrollo de los proyectos educativos. Asimismo las instituciones deben propiciar la participación efectiva de sectores populares, entidades no gubernamentales y municipales en las diferentes fases del proceso de planificación educativa, ya que actualmente quienes lo hacen son aquellos agentes políticos, económicos y/o sociales que tienen un mayor peso en el proceso de toma de decisiones, siendo cada vez más fuerte la necesidad de tomar en cuenta a los grupos sociales a quien se dirige la atención.

- Revisar los enfoques tradicionales de la planificación, que ha demostrado que por muy sofisticadas que sean las técnicas de planificación no garantizan que las soluciones sean óptimas ni que sean política y socialmente aceptables. Por lo que es ineludible la búsqueda del diálogo y el consenso entre quienes deciden y los grupos de interés de la sociedad, así como de opciones sencillas basadas en la experiencia cotidiana que aporte el uso eficiente de tecnologías apropiadas, acordes a las condiciones y posibilidades del país.

- Divulgar de manera explícita las políticas educativas como fundamento para el análisis y el planteamiento de las acciones posteriores.
- Impulsar procesos de comunicación que favorezcan la reflexión y el análisis de los problemas educativos desde la percepción de las personas involucradas en el sistema.

4.2 ESTRATEGIAS PARA LA EJECUCION DE LAS POLITICAS EDUCATIVAS

4.2.1 REGIONALIZACION EDUCATIVA

En cuanto a la regionalización educativa es necesario:

- Ampliar el poder de decisión de las Direcciones Regionales en cuanto a la administración financiera y de personal, es decir hacer efectiva la descentralización de los procesos de toma de decisión y funciones a nivel regional y local.
- La autonomía de las regiones en el planeamiento de su desarrollo educativo debe iniciarse y consolidarse, definiendo las prioridades y las demandas de los sectores sociales.
- A nivel regional la gestión pública debe asegurar la coordinación y seguimiento de las políticas del sector educativo, la promoción de los proyectos y de estructuras de cooperación que incorpore el fortalecimiento de las municipalidades y a las organizaciones no gubernamentales (ONGS).
- A nivel local y comunitario debe reforzarse la identificación de proyectos, basados en la

participación real de la población que exprese no solamente sus demandas sino las soluciones a sus problemas.

- Flexibilizar la organización y funcionamiento de los programas e instituciones educativas en aspectos tales como: Calendario escolar, horarios, jornadas, matrícula, según las necesidades y características de la región.
- Establecer procesos administrativos eficientes enmarcados en la ética profesional, especialmente en lo que se refiere a la selección de personal.
- Propiciar la interacción y equiparación entre los subsectores escolar y extra - escolar para que las poblaciones atendidas por ambas modalidades se beneficien mutuamente.
- Establecer y afianzar las líneas de coordinación inter e intra-sectorial, con el propósito de obtener una efectiva cooperación para solucionar los problemas educativos.
- Organizar el sistema de supervisión, de tal forma que responda a funciones de orientación, apoyo, motivación, retroalimentación y facilitación de todo el proceso educativo.
- Ampliar, con participación del sector privado el sistema de becas o bolsas de estudio para dar especial atención a educandos del nivel primario que viven en áreas marginales.

- Optimizar la utilización de las instalaciones abriendo otras jornadas y modalidades educativas.
- Producir estudios y proyectos que demuestren la necesidad de incrementar los recursos financieros al sector.
- Cumplir la función de controlar los programas y proyectos ubicados en sus jurisdicciones, así como realizar acciones serias de evaluación y seguimiento.

4.2.2 MEJORAMIENTO DE RECURSOS HUMANOS Y ADECUACION CURRICULAR

En el caso de SIMAC es necesario:

- Fortalecer el proceso de diseño curricular, suprimiendo contenidos superfluos y obsoletos, incluyendo aquellos que respondan a las necesidades particulares de los guatemaltecos y propicien una verdadera educación para la vida (salud, familia, medio ambiente, trabajo, etc.)
- Orientar el currículo hacia el desarrollo de los procesos de un pensamiento analítico, sintético, crítico y creativo (aprender a pensar, a crear, a ser).
- Establecer procesos didácticos que favorezcan la reflexión, el diálogo y la participación.

- Desarrollar un sistema permanente de investigación educativa que realimente al sistema educativo, dando participación a la comunidad en la planificación, conducción y evaluación del proceso educativo.
- Identificar y generar metodologías no convencionales de trabajo que respondan a necesidades y condiciones de grupos específicos, tales como niños de la calle y en la calle, niños trabajadores, discapacitados, etc.
- Promover acciones para el desarrollo de materiales locales de bajo costo y estimular a las autoridades nacionales para su producción.
- Implementar a corto plazo el sistema de evaluación institucional y referido al aprendizaje así como a todos los componentes curriculares divulgando las experiencias educativas positivas, en beneficio del mejoramiento cualitativo de la educación.
- Intensificar la capacitación con el funcionamiento de los Círculos de Estudio y Talleres de Adecuación Curricular: producir materiales de apoyo didáctico para la ejercitación de procesos y consolidar el funcionamiento de la red de orientadores pedagógicos.
- Elevar la formación de los docentes de educación primaria a un nivel superior mediante la aplicación de un curriculum centrado en el desarrollo de la

capacidad crítica, creativa y analítica, en la utilización de nuevos y variados métodos que estimulen aprendizajes relevantes y funcionales.

- Mejorar la coordinación y reforzar las acciones de capacitación de los recursos humanos, docentes, técnicos y administrativos que realiza el SIMAC y otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales.
- Identificar y promover la participación de nuevos agentes educativos a nivel local (voluntarios, líderes, animadores, etc.) que colaboren en las tareas educativas.
- Crear un sistema de incentivos económicos y sociales para el personal docente tendiente a elevar su nivel de motivación, desempeño y status profesional. Se requiere fortalecer el espíritu de servicio y superación por parte de muchos maestros.
- Utilizar diversas estrategias y medios para la capacitación permanente de los docentes en servicio, mediante modalidades presenciales, a distancia, talleres, correspondencia y otras.
- Diseñar y mejorar los materiales educativos necesarios para las acciones de capacitación y actualización permanente de los agentes educativos.

4.2.3 AMPLIACION DE LOS SERVICIOS DE APOYO

Esta política como se dijo implicó acciones en cuanto a cambios de estructura en las entidades encargadas de prestar los servicios de apoyo a la educación, es decir, se perseguía lograr una mayor eficiencia en las actividades integrando los distintos servicios bajo una sola dirección (DIGEPA). Sin embargo se llegó a establecer que en términos cuantitativos no ha habido una real ampliación y cualitativamente los bienes y servicios otorgados no tuvieron una variación significativa durante el periodo estudiado.

Aunque los distintos departamentos que conforman DIGEPA presentan limitaciones específicas en la ejecución de sus programas y proyectos, en general los aspectos básicos a considerar para superar dichas limitantes, son los siguientes:

- La Dirección General de Coordinación de Proyectos de Apoyo -DIGEPA - debe ejercer su nivel de coordinación y apoyo dictando las directrices a desarrollar por parte de cada uno de los Directores de Programa.
- Dentro del Area Metropolitana de Guatemala se debe priorizar la atención a las poblaciones de las áreas urbano marginales, optimizando y diversificando los apoyos interinstitucionales y de las comunidades locales para satisfacer las necesidades de los grupos más vulnerables.
- Establecer los canales apropiados de comunicación y coordinación inter e intrasectorial para mejorar todos los aspectos relacionados con los proyectos de apoyo, como por ejemplo: que la información que proporciona USIPE sea veraz, precisa y oportuna y

la participación que se demanda de maestros y supervisores sea consciente y adecuada.

- Realizar estudios objetivos y presentar proyectos prioritarios que demuestren la necesidad de incrementar el presupuesto a la entidad responsable de la ejecución de esta política.
- Ampliar realmente los proyectos de apoyo a la educación implica no solo mejorar la cantidad de bienes y servicios, sino su diversidad y oportunidad de la entrega. Así por ejemplo: en cuanto a la nutrición escolar deberían contemplarse variados tipos de refacción escolar y modalidades de producción de alimentos, así como propiciar las condiciones adecuadas en las escuelas para el almacenamiento y preparación de los alimentos. En cuanto a los útiles escolares podría promoverse la producción de otros tipos de materiales acordes a las nuevas tendencias de educación.
- Revisar integralmente los programas y mecanismos vigentes para la dotación de mobiliario y equipo escolar.
- Promover la autogestión comunitaria e institucional para satisfacer las necesidades de equipamiento e infraestructura en coordinación con otros organismos locales, regionales y nacionales.
- Difundir y utilizar apropiadamente los diseños y normas para la construcción de infraestructura y

mobiliario escolar que utilice mano de obra y materiales del medio.

4.3 INVESTIGACION PARTICIPATIVA EN EL DESARROLLO DE LAS POLITICAS EDUCATIVAS.

Durante muchos años se ha limitado el enfoque del mejoramiento de la educación primaria a medidas para lograr un aumento de la cobertura, creyendo lograrlo al aumentar la oferta escolar. Los aspectos cualitativos, aún cuando han sido señalados en múltiples oportunidades, han sido tratados en forma marginal por proyectos de escasa duración y poco impacto, casi siempre con financiamiento externo.

Esta forma de concebir el problema es superficial y se ha revelado poco efectiva. Pareciera que se trata únicamente de falta de recursos económicos para la construcción, equipamiento y funcionamiento de escuelas, sin considerar que la replicación del mismo modelo escolar rígido, elitista y poco democrático, no resuelve de ninguna manera el problema educativo ya que refuerza la permanencia de los factores sociales externos que impiden la plena vigencia del derecho universal a la educación.

La transformación del sistema escolar hacia una estructura flexible, adaptada a las circunstancias del contexto, adecuada a los sujetos reales de la educación, que constituya una respuesta válida a las demandas sociales, implica un desafío a la imaginación, el conocimiento y la voluntad de las personas involucradas en el proceso educativo.

El cambio cualitativo requiere reducir drásticamente la deserción, la reprobación, la repitencia, todo lo cual ampliará

asimismo la cobertura. El aumento de la inversión estaría, en esa forma, asegurando que el esfuerzo en ese rubro, iría acompañado de oportunidades efectivas para permanecer y egresar del sistema en las condiciones requeridas para participar en el desarrollo.

Solamente en ese caso la escuela dejaría de reproducir servilmente la injusta situación social para convertirse en un factor de cambio.

Es con esa visión de conjunto que se iniciaron en 1986 dos procesos de largo alcance temporal en el ámbito de todo el país: la adecuación curricular y la regionalización educativa.

Ambos procesos se encuentran vigentes y constituyen, en el momento actual, los dos únicos factores que pueden alterar la configuración tradicional del sistema educativo haciendo efectiva su democratización.

La incidencia de ambos procesos en los indicadores cuantitativos y cualitativos de la situación de la escuela primaria, solamente podrá apreciarse a mediano plazo, debido a que el cambio que promueven va estableciéndose gradualmente con la capacitación progresiva de los actores del hecho educativo. Es ésta la razón por la cual se les define como procesos, resaltando su aspecto dinámico en constante mejoramiento. La realimentación juega un papel predominante para proporcionar insumos a la consiguiente toma de decisiones.

Ambos procesos constituyen innovaciones estructurales que pretenden transformar el sistema educativo, por lo que no solamente no es fácil su implementación sino tropiezan con dificultades emanadas de la concepción rígida y restringida de la educación prevaleciente en algunos sectores sociales.

Para que los procesos de: mejoramiento de recursos humanos y adecuación curricular y regionalización educativa puedan revertir los indicadores de ineficiencia de la escuela primaria, se requiere de un esfuerzo continuado para atenuar las limitaciones observadas hasta el momento.

En base a lo antes expuesto se plantea como alternativa para el desarrollo de las políticas educativas: la metodología de la investigación participativa, cuyo principal factor es la participación de la comunidad educativa (alumnos, padres de familia y maestros), concibiéndola en todas las fases y etapas del proceso y basada en una incorporación que supone aspectos de investigación, de formación y de acción.

El objetivo principal debe ser lograr una concientización de la comunidad acerca de sus problemas específicos, ello mediante el análisis de su realidad, puesto que así los participantes desarrollan su capacidad de observación y de diagnóstico, intercambian ideas y puntos de vista y descubren a su vez otros aspectos de esa realidad. Esa toma de conciencia es necesaria para que se identifiquen con las acciones que ellos mismos plantean para la satisfacción de sus necesidades.

La aplicación de esta metodología esta sujeta a las limitaciones y opciones sociopolíticas existentes, así como a la disponibilidad de recursos materiales, técnicos y sobre todo a la disposición de los recursos humanos. Todos esos factores resultan determinantes con respecto al grado de participación que pueda darse.

El planteamiento metodológico se concibe así:

PRIMERA FASE: Diagnóstico

Esta fase se inicia con la recopilación de la información técnica, estadística y comunal a la que se tenga acceso y que sea de utilidad para ubicar correctamente el o los problemas a los que habrá de hacerles frente.

Para lograrlo se puede acudir a la utilización de múltiples procedimientos como recurrir a una variedad de fuentes locales o externas, públicas o privadas. Las observaciones directas, pláticas, entrevistas formales o informales, encuestas, las mismas escuelas, centros de salud, etc. pueden ser consideradas dentro de las fuentes locales. En el ámbito externo están las oficinas de gobierno, los datos censales, los informes de especialistas, estudios, etc.

Paralelo a la recopilación de datos e informaciones ha de desarrollarse un proceso de tabulación y análisis que permita discernir y organizar el material recopilado. De ahí se obtiene un diagnóstico que permita una primera identificación de los problemas básicos.

Como parte final de esta fase, se debe de llevar a cabo la primera retroalimentación. Esta se puede constituir en una o varias reuniones o talleres que se organizan con la comunidad para analizar pormenorizadamente con ellos el producto de esa primera fase. Los miembros de la comunidad discuten, analizan, amplían, corrigen, aprueban, suprimen, en fin, dan todos aquellos elementos que permiten depurar el trabajo de tal manera que sea posible pasar a la siguiente fase.

SEGUNDA FASE: Profundización

Esta segunda fase se inicia con una priorización de los problemas o necesidades básicas planteadas durante la fase

anterior. Se trata de obtener participativamente criterios respecto al impacto de cada uno de los problemas, para seleccionar los más agudos, relevantes o urgentes y centrar sobre ellos la acción. En esta fase es de suma importancia profundizar respecto a las causas generadoras de las distintas situaciones pues ello permite ampliar los niveles de conciencia al respecto.

Con miras a ampliar la información y análisis de los aspectos prioritarios puede acudir a la elaboración de instrumentos más complejos y precisos. Puede hacerse una selección de informaciones; pueden ejecutarse encuestas más profundas reformularse el trabajo de las entrevistas, en fin, pueden desarrollarse todas aquellas acciones que permitan mejorar el conocimiento del problema (o los problemas) que está siendo tratado.

Como producto principal de esta fase se espera obtener una visión más detallada, precisa y profunda respecto al tema central del proceso. En algunos casos esto puede lograrse de mejor manera si se cuenta con un apoyo conceptual que enriquezca los contenidos y permita mejorar los elementos de análisis.

Es importante destacar la búsqueda de la causalidad, cuyos resultados deben estar claramente expresados en el producto final que se obtenga.

Con los datos ya procesados, el equipo procede a realizar una segunda retroalimentación. Nuevamente la comunidad se informa, analiza, discute, aprueba, etc. lo avanzado hasta el momento.

TERCERA FASE: Búsqueda de alternativas de solución.

Si ya se ha realizado un diagnóstico, si se conocen los problemas principales y sus causas y efectos se estará en posibilidad de iniciar participativamente un proceso de búsqueda de alternativas de solución. Ello significa encontrar para cada situación, la respuesta que la propia comunidad (o grupo participante) está en posibilidad de emprender considerando los recursos disponibles tanto los aportados por ellos mismos como los provenientes del ámbito institucional público o privado.

El producto final de esta tercera etapa es la adopción de estrategias factibles para la acción, formuladas como primer acercamiento al Plan de Acción. No se trata pues, de la elaboración de una propuesta pormenorizada, sino de una definición estratégica que contemple las líneas generales de acción y las desarrolle brevemente estimando el acceso y la disponibilidad de recursos.

Con estos elementos ya esclarecidos, el equipo lleva a cabo la tercera retroalimentación. Reúne a la comunidad, les da a conocer la propuesta de estrategia de intervención, la pone a discusión y análisis, de tal manera que al final se tenga una visión de consenso sobre cómo emprender la solución de los problemas prioritarios, tomando en cuenta las posibilidades y recursos locales, gubernamentales y otras instituciones que puedan prestar ayuda.

CUARTA FASE: Implementación del Plan de Acción.

Esta fase puede considerarse el producto operativo de la investigación realizada. A partir de este momento toda la labor emprendida cobra sentido. La acción que se inicie tenderá a transformar positivamente una determinada realidad y, por lo tanto generará un nuevo acervo de conocimientos, derivados de su práctica

y se constituirá en información con la que se hace posible actualizar y enriquecer los contenidos de la investigación.

Esta fase supone la formación detallada de un Plan de Acción lo que implica transformar las estrategias en pasos tácticos cuya realización permita el logro de los objetivos de cambios propuestos.

En la medida en que la organización de las acciones esté bien concebida, es decir, que se pauten correctamente cada tarea o paso, así será posible alcanzar con mayor o menor eficiencia, los objetivos y metas.

QUINTA FASE: Evaluación

Es necesario realizar evaluaciones a lo largo del proceso que se emprenda, permitiendo al grupo medir sus alcances así como retomar los errores, corregirlos y aprender de ellos.

Además, un proceso de evaluación participativa permanente constituye en sí misma una modalidad de capacitación, puesto que el grupo enriquece su experiencia reflexionando sobre su propia práctica.

De nuevo aparece aquí la importancia de la capacidad crítica del grupo que en este caso debe entenderse como capacidad autocrítica, lo que lleva implícita el grado de madurez grupal.

El que se realice una autoevaluación, no excluye la necesidad de eventuales apoyos evaluativos externos que se centren sobre aspectos específicos relativos a un proceso y que por su nivel de complejidad instrumental es preferible que sean ejecutados por personal especializado. Una visión externa puede entregar puntos de vista que escapan al personal involucrado en el proceso.

CONCLUSIONES

1. Guatemala es un país subdesarrollado y su organización política se configura como un ESTADO CAPITALISTA DEPENDIENTE, por lo tanto se entiende que su funcionalidad básica es realizar todas las acciones pertinentes a la expansión internacional del capitalismo, y es a partir de esta condición que se pueden explicar la diversidad de problemas y necesidades que manifiestan la mayoría de los habitantes, tales como los referidos a vivienda, alimentación, educación, salud, recreación, empleo, salario, etc.
2. Las políticas estatales son las decisiones del gobierno que establecen los cursos de acción para lograr determinados objetivos y metas en relación con los problemas, necesidades y demandas de la sociedad en su conjunto, manifestando así la posición predominante del estado y su modalidad de intervención.
3. La educación es un componente de la supraestructura de una sociedad juntamente con las ideologías jurídicas, políticas y estatales. La educación es un fenómeno de interacción recíproca con la base económica, que depende del tipo de relaciones de producción que se dan en una sociedad determinada.
4. En Guatemala, las políticas estatales de educación, más que responder a las demandas, necesidades e intereses reales de las clases populares, obedecen a las leyes del capital, es decir, a la ampliación del capital en manos de la clase burguesa a través de la formación de recursos humanos para la economía. Pero especialmente se han orientado al desempeño de una función ideológica (conservación y reproducción de la ideología dominante), situación que obedece a las características históricos-estructurales del país.

5. La formulación de las políticas educativas del Plan Quinquenal 1987-91 se ven afectadas por una serie de limitaciones institucionales y técnicas a saber:
- a. Las Instituciones encargadas de la formulación de políticas educativas (SEGEPLAN y USIPE) carecen de sistemas de investigación e información ágiles y oportunos que apoyen la planificación y toma de decisiones.
 - b. La carencia de personal especializado en planificación y con capacidad para entender lo complejo de los procesos educativos, se ha traducido en serias limitaciones para adentrarse en el conocimiento de la realidad nacional a fin de desentrañar las necesidades reales y sentidas por la población y proponer en el momento preciso alternativas de intervención que se constituyan en la base del proceso de exploración y selección para la toma de decisiones.
 - c. Se manifiesta el agudo problema de falta de coordinación intra e intersectorial para la planificación educativa.
 - d. Las instituciones no han propiciado la participación efectiva de padres de familia, sectores populares, entidades no gubernamentales y municipalidades en las diferentes fases del proceso de planificación.
6. La ineficiencia en la ejecución de las políticas educativas se manifiesta básicamente en los problemas institucionales siguientes:

- a. Falta de funcionalidad en la organización interna de las instituciones, manifestada a través de la existencia de varios departamentos que realizan similares funciones dentro de una misma entidad y se dejan de efectuar otras acciones básicas.
 - b. La planificación de las acciones educativas se encuentra desvinculada de la planificación presupuestaria y denota falta de articulación entre sus distintos niveles, observado en la formulación de proyectos con esquemas heterogéneos según sea la situación de que se trate, de reducida cobertura y con ausencia de evaluación y seguimiento.
 - c. Escasa e inadecuada coordinación intra e intersectorial reflejada también en la existencia de varios organismos dentro del mismo sector y de otros sectores que realizan las mismas funciones.
 - d. Los recursos financieros no guardan relación con las necesidades educativas de la población y la crisis inflacionaria.
 - e. Los recursos humanos se consideran insuficientes y escasamente calificados para desempeñar sus funciones.
7. Los resultados cuantitativos muestran que los objetivos y metas planteados en la formulación de las políticas educativas no se alcanzaron en su totalidad durante el quinquenio 1987-91.
- a. No se alcanzó la completa incorporación al nivel primario de la población de 7 a 12 años.

- b. La reducción de la deserción durante el período fue mínima, prevaleciendo aún el 5.9%.
- c. La tasa de promoción para el sector oficial en el AMG (83%) no tuvo variaciones significativas durante el período y no se alcanzó la meta de llegar a un 95% de promoción.
- d. El porcentaje de repitentes es del 12.4% y al igual que la deserción y la promoción, refleja una situación estacionaria durante el período, no alcanzándose la meta de reducir la repitencia a un 5%.
- e. La ampliación de los servicios de apoyo a la educación fue relativa porque aunque hubo un aumento en las cantidades de bienes distribuidos y de los servicios prestados (refacción escolar, útiles, mobiliario, mantenimiento, reparación de edificios, etc.) así como de los gastos realizados, esto no demuestra que se este cubriendo a toda la población ni que los requisitos de calidad sean llenados a cabalidad pues con el aumento de la población escolar por una parte y la pérdida del valor del quetzal por la otra, el presupuesto destinado para este tipo de proyectos se encuentra en descenso.

8. En cuanto a los resultados cualitativos básicos se aprecia que:

- a. La política de ampliación de servicios de apoyo no ha representado una solución a los problemas sociales y económicos que inciden en la cobertura, deserción, promoción, repitencia, etc., pues, según los maestros, las principales causas de estos indicadores educativos

continúan siendo la escasez de recursos económicos, la desintegración familiar y el deterioro de la salud.

- b. La regionalización educativa no ha causado impacto en la población escolar en el AMG puesto que hay muy pocos indicios de una acción en uno de sus principales componentes, que es la formulación y ejecución de proyectos específicos para atender necesidades prioritarias de la región. Los proyectos que se conocen se han desarrollado aisladamente, en ámbitos reducidos y con ausencia de evaluación y seguimiento.
- c. La adecuación curricular, aunque se encuentra en diferentes estadios de aplicación y solo un reducido porcentaje de docentes aplican los nuevos programas parcialmente, ha permitido apreciar preliminarmente un leve aumento de la participación de los padres de familia en los procesos educativos y mayor confianza en los educandos, facilitando su participación en su propio proceso de aprendizaje, manifestándose más expresivos, críticos y seguros de si mismos.

RECOMENDACIONES

1. Adoptar la posición científica de que la educación y/o la política educativa por si misma no resuelve los problemas económicos y sociales de la sociedad guatemalteca, en tanto que es el reflejo del esquema de dominación que propicia la base económica de producción capitalista; pero si, aún dentro de esta realidad, esta llamada a fortalecer la interacción dialéctica de la estructura económica y la superestructura de la sociedad.
2. En base a la anterior concepción, todos los agentes educativos deben procurar vigorosamente la transformación cualitativa de la escuela primaria a través del análisis crítico de las actuales políticas educativas y el apoyo decidido a todas aquellas acciones orientadas al cambio favorable a la comunidad educativa.
3. En cuanto a la formulación y ejecución de la políticas educativas, en general se recomienda a las instituciones responsables:
 - a. Coordinar y fortalecer los sistemas de investigación, registro y procesamiento de la información relacionado con las necesidades educativas fundamentales que le den consistencia a los planes educativos.
 - b. Estructurar políticas amplias fundamentadas en una filosofía de la educación que responda a las necesidades reales del país.
 - c. Propiciar la participación y coordinación eficiente de los diferentes sectores sociales, económicos y políticos para la solución de la pobleumatica educativa como una

tarea de todos y no exclusiva del Ministerio de Educación.

- d. Asegurar el compromiso político y financiero de las autoridades para la adopción y puesta en marcha de las políticas educativas, produciendo estudios y proyectos que demuestren la necesidad de recursos al sector y vinculando estrechamente la planificación educativa con la planificación presupuestaria.
4. Respecto a la regionalización educativa es necesario ampliar el poder de decisión de las Direcciones Regionales en cuanto a la administración financiera y de personal; así como iniciar y consolidar la autonomía en el planeamiento del desarrollo educativo de las regiones con participación comunitaria.
5. En el caso del SIMAC es necesario implementar a corto plazo el sistema de evaluación, no solamente referido al aprendizaje sino todos los componentes curriculares, intensificar la capacitación con el funcionamiento de los Círculos de Estudio y Talleres de Adecuación Curricular, producir materiales de apoyo didáctico para la ejercitación de procesos y consolidar el funcionamiento de la red de orientadores pedagógicos.
6. En cuanto a los servicios de apoyo, DIGEPA debe ejercer un nivel de coordinación, dictando las directrices a desarrollar por parte de cada uno de los Directores de Programa, debiendo priorizar la atención a las poblaciones de las área urbano marginales, y optimizar el apoyo interinstitucional y de las comunidades locales para satisfacer las necesidades de los grupos más vulnerables.

7. Tomar en cuenta que la Ampliación de Cobertura, no se logra únicamente con el aumento de oferta escolar, debiendo conceder la debida importancia al mejoramiento cualitativo de la enseñanza, es decir mejorar la estructura, el contenido y los métodos de la educación para reducir la deserción, la reprobación, la repitencia, todo lo cual ampliará así mismo la cobertura.

8. Admitir la investigación participativa como una opción metodológica para operativizar las políticas educativas, ya que ésta, vista como proceso, supone el desarrollo de la conciencia individual y colectiva respecto a la realidad, exalta el potencial crítico y creador presente en todos los hombres y puede traducirse en acciones de transformación concretas, facilitando la incorporación de la comunidad tanto en la planificación como en la ejecución de tareas tendientes al mejoramiento de las condiciones educativas.

BIBLIOGRAFIA

1. Beteta V., Luis Alfonso. "Análisis de los Resultados de la Política Estatal de Vivienda Popular en el Contexto del Area Metropolitana de Guatemala Durante 1979-1984". Tesis de Licenciatura en Sociología, Guatemala, Universidad de San Carlos, Escuela de Ciencia Política, 1985. Págs. 1, 3, 8 y 11.
2. Cerezo Arévalo, Marco Vinicio. "Programación de la Reorganización Nacional 1987-1988". Guatemala, 1987. Págs. 65, 66.
3. Congreso de la República. "Ley de Educación. Decreto No. 12-91". Guatemala, 1991. Págs. 1-6.
4. Consejo Interamericano de Educación Ciencia y Cultura de la Organización de Estados Americanos. "Situación y Perspectivas de la Educación en Guatemala". Sonibel, Guatemala, 1992. Págs. 1-24.
5. Engels, Federico. "El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado". 3 ed. Editores Mexicanos Unidos. S.A., México, 1980. Pág. 195.
6. Evers, Tilman. "El Estado en la Periferia Capitalista". 3 ed. Siglo XXI, Mexico, 1985. Pág. 71.
7. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. "Convención Sobre los Derechos del Niño". Alesgo S.A., Guatemala, 1991. Págs. 27-30.
8. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. "Fundamentación de la Metodología Participativa y de la Investigación Participativa". Indugrafic, Guatemala 1988. Págs. 9-73.

9. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. "Los Niños de Guatemala". Impresiones Selectas S.A., Guatemala, 1991. Págs. 1-43
10. Galo de Lara, Carmen María "Como Está la Educación Primaria en Guatemala". 3 edición ASIES, Guatemala, 1990. Págs. 1-41.
11. Gobierno de Guatemala. "Hacia una Democracia Económica y Social". Política Económica y Social. Lito Van Color S.A. Guatemala, 1991. Pág. 46.
12. Gómez Gálvez, Ricardo. "El Pensamiento Social Cristiano en la Ejecución de la Reforma Educativa". Sonibel, Guatemala, 1989. Págs. 1-68.
13. González Orellana Carlos. "Historia de la Educación en Guatemala". 2 ed. Jose de Pineda Ibarra, Guatemala, 1970. Págs. 557-564.
14. Hernández Alvarez Miguel Angel. "La Política Educativa y la Realidad Nacional". Tesis de Pedagogía y Ciencias de la Educación, Guatemala, USAC, Facultad de Humanidades, 1978. Págs. 28-37 y 187-191.
15. Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Diseño de Investigación: "Estado, Políticas Públicas y Pobreza Crítica en Centro América". San José de Costa Rica, 1982. Págs. 11 y 102.
16. Mejía Palma, Edwin. "Teoría de la Educación Popular". Edit. Universitaria, Guatemala, 1979. Págs. 11, 13, 106, 109 y 132.

17. Ministerio de Educación. "Anuario Estadístico 1991". Guatemala, 1992. Págs. 3, 6, 113, 116 y 127.
18. Ministerio de Educación. "Memorias de Labores", Guatemala, de 1987 a 1991.
19. Ministerio de Educación, Dirección General de Educación Escolar. "Resumen del Encuentro Sobre Presentación de Proyectos y Programas del Ministerio de Educación". Cenaltex, Guatemala, 1989. Págs. 1-49.
20. Pichardo Muñoz, Arlette. "Planificación y Programación Social. Bases para el Diagnóstico y la Formulación de Programas y Proyectos Sociales". Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José Costa Rica, 1985. Pág. 89.
21. Rosental M. y Ludin P. "Diccionario Filosófico Abreviado". 5a. Ed. Quinto Sol S.A., México, 1985. Pág. 169.
22. Secretaría General de Planificación Económica -SEGEPLAN- "Desarrollo Humano, Infancia y Juventud". Plan de Acción de Desarrollo Social 1992-1996, 1997-2,000. 2 ed. Guatemala, 1992. Págs. 10, 11, 29, 30, 31 y 43.
23. Secretaría General de Planificación Económica -SEGEPLAN-. "Los nuevos Caminos de Planificación en Guatemala". Red, Guatemala 1992. Págs. 1-33.
24. Sistema Nacional de Mejoramiento de los Recursos Humanos y Adecuación Curricular. "Qué es el SIMAC?". Guatemala, 1991. Págs. 2 - 6.

25. Unidad Sectorial de Investigación y Planificación Educativa. "Plan Nacional de Educación 1987-1991". Guatemala, 1987. Págs. 59-67, 358-359.
26. URL - CINDEG-REDUC. "Informe Final, tercer Encuentro Nacional de Investigadores Educativos". Guatemala, 1989. Pág. 170.

