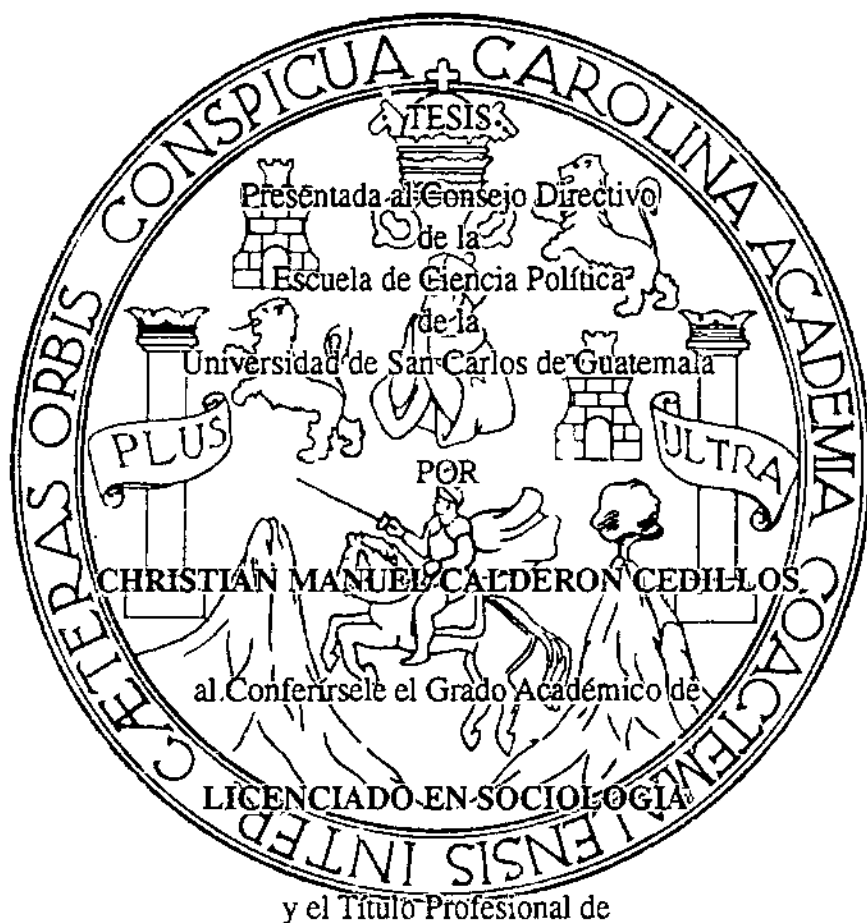


UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

LA POLITICA EDUCATIVA DEL ESTADO GUATEMALTECO  
1944-2000



SOCIOLOGO

Guatemala, Marzo 2001

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central

DL  
28  
t(156)

## UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR MAGNIFICO  
Ingeniero Agrónomo Efraín Medina Guerra

SECRETARIO GENERAL  
Dr. Mynor Cerdón y Cerdón

### CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

DIRECTOR:	Dr. Vinicio González González
VOCAL I:	Lic. Juan Fernando Molina Meza
VOCAL II:	Lic. Oscar Rodolfo Gomar López
VOCAL III:	P.C. Walter Geovanni Chacón Marroquín
VOCAL IV:	Br. Edwin Jahir Dabroy Araujo
VOCAL V:	Profa. Ciriaca Herminia Díaz Tacén
SECRETARIO:	Lic. Byron Guillermo Castillo Paz

### TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL DE GRADO

EXAMINADOR:	Dr. Vinicio González González
EXAMINADOR:	Lic. Juan Fernando Molina Meza
EXAMINADOR:	Lic. Edgar Amado Sáenz
EXAMINADOR:	Licda. Ana María Ponce
EXAMINADOR:	Licda. Lyuba Méndez de Linares

### TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN PUBLICO DE TESIS

DIRECTOR:	Dr. Vinicio González González
SECRETARIO:	Lic. Byron Guillermo Castillo Paz
REVISOR:	Lic. Fernando Molina Meza
ASESOR:	Lic. Edgar Amado Sáenz
EXAMINADOR:	Dr. César Agreda Godínez

Nota: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Art. 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política).

Universidad de San Carlos de Guatemala  
Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:  
Guatemala, seis de noviembre del año dos mil.\_\_\_\_\_

ASUNTO: El (la) estudiante CHRISTIAN MANUEL CALDERON CEDILLOS  
Carnet No. 90-18316 inicia trámite para la realización de su  
Examen de Tesis.

1. Se admite para su trámite el memorial correspondiente y se dan por acompañados los documentos mencionados. 2. Se traslada al (a la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, Lic. Fernando Molina Meza para que acepte el tema de Tesis planteado. 3. El resto de lo solicitado téngase presente para su oportunidad.



Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Dr. Vinicio González González  
DIRECTOR

Se envía el expediente

c.c. Archivos  
MLM/ich seb  
0

Universidad de San Carlos de Guatemala  
Escuela de Ciencia Política

Guatemala, 7 de noviembre, 2000

DR. VIRICIO GONZALEZ GONZALEZ  
Director  
Escuela de Ciencia Política

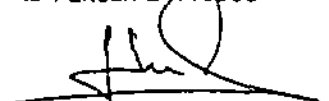
Estimado DOCTOR GONZALEZ.

Por medio de la presente me permito informarle que, verificados los registros de Tesis de la Escuela, el tema: "LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL ESTADO GUATEMALTECO (1944-2000)".

propuesto por el (la) estudiante CRISTIAN H. CALDERON CEDILLOS,  
Carnet No. 90-18316 puede autorizarse dado que el mismo no tiene antecedentes  
previos en nuestra Unidad Académica.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

  
Lic. Fernando Molina Meza  
Coordinador (a) de Sociología

c.c.: Archivo  
MCMich  
seb

Universidad de San Carlos de Guatemala  
Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:  
Guatemala, siete de noviembre del año dos mil. \_\_\_\_\_

ASUNTO: El estudiante CHRISTIAN MANUEL CALDERON CEDILLOS  
Carnet No.: 90-18316 continua trámite para la realización  
de su Examen de Tesis.

i). Habiéndose aceptado el Tema de tesis propuesto, por parte de la Coordinadora de Carrera, Lic. Juan Fernando Molina Meza, pase al Coordinador de Metodología, Dr. César Augusto Agreda G. para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el Diseño de tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAR A TODOS"

Dr. Vinicio González González  
DIRECTOR



Se envía el expediente

cc. Archivos

MJM/wh

1/eeb

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

Guatemala, 9 de noviembre, 2000

Licenciado  
Dr. Vinicio González González  
Director Escuela de Ciencia Política  
Universidad de San Carlos

Estimado Licenciado González:

Por medio de la presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, tuve a la vista el trabajo de tesis del (la) estudiante CHRISTIAN MANUEL CALDERON CEDILLOS —  
Carnet No. 90-18316 titulado "LA POLITICA EDUCATIVA DEL ESTADO GUATEMALTECO (1944-2000)".

El (la) estudiante en referencia hizo las modificaciones y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,  
"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

  
Dr. César Augusto Agreda Godínez  
Coordinador Área Metodología

Se regresa expediente

c.c. archivos

2/ feb

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE  
GUATEMALA, Guatemala, trece de noviembre del año dos mil.——

Se admite el Tema de Tesis y se nombra como Asesor (a) del (la) estudiante:  
CHRISTIAN MANUEL CALDERON CEDILLOS

Carnet No. 90-18316 al (a la) Licenciado(a) LICENCIADO EDGAR AMADO SAENZ

Atentamente,  
"D Y ENSEÑAD A TODOS"

Dr.  Virgilio González González  
Director

Se devuelve expediente  
c.c. archivos

3/ feb



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

Ciudad Universitaria, zona 12  
Guatemala, Centroamérica

Guatemala, 17 de noviembre del 2000

Doctor Vinicio González  
Director Escuela Ciencia Política  
Edificio

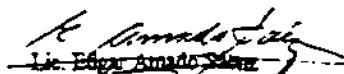
Estimado Doctor González:

En atención a la providencia que antecede informo a usted, que he asesorado el trabajo del estudiante CHRISTIAN CALDERON CEDILLOS, carnet No. 90-18316, el cual se ha ajustado a los lineamientos establecidos en el discurso de tesis que le fuera aprobado.

El tema "La Política Educativa del Estado Guatemalteco (1944-2000)" es una investigación descriptiva que subraya la acción política del Estado en el difícil y sugerente campo de la educación hasta nuestros días. Al ser aprobado el informe final por el suscrito, considero que puede continuar con el trámite reglamentario.

Me suscribo del señor Director atentamente.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

  
Lic. Edgar Amado Sáenz  
Asesor

c.c. archivo  
ab

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN  
CARLOS DE GUATEMALA, Guatemala, veinte de noviembre del año  
dos mil.-----

ASUNTO: Expediente de Tesis del (la) estudiante:

-----CHRISTIAN MANUEL CALDERON CEDILLOS -----

Carnet No. 90-18316

Habiéndose cumplido por parte del licenciado (a) Edgar  
Amado Sáenz ----- Profesor (a) de Tesis, con  
haber emitido el dictamen correspondiente pase a: Licen-  
ciado Juan Fernando Malina Meza ----- , para que proceda a su  
REVISION.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

  
Dr. Vinicio González González  
Director

Se envía expediente completo  
c.c. archivos

4/  
eeb





Guatemala, 9 marzo del 2001

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA  
Instituto de Investigaciones Políticas  
y Sociales  
GUATEMALA CENTROAMERICA

Doctor  
Vinicio González  
Director  
Escuela de Ciencia Política

Estimado Doctor González:

Por este medio le informo a usted que tuve a mi cargo la revisión del trabajo de tesis de la estudiante. *CHRISTIAN MANUEL CALDERON CEDILLOS* con carné No.90-18316, titulado "*LA POLITICA EDUCATIVA DEL ESTADO GUATEMALTECO (1944-2000)*", correspondiente a la carrera de Sociología.

La investigación realizada reúne los aspectos teóricos-metodológicos suficientemente fundamentados en las fuentes documentales consultadas, analizando cual ha sido el impacto de la política educativa hacia la sociedad en los últimos cincuenta años. Asimismo, siguiendo las instrucciones derivadas de la revisión, se le hicieron las correspondientes correcciones y ajustes al trabajo.

Por lo tanto, considero que han sido cumplidas las calidades requeridas como trabajo de tesis, por lo que me permito manifestar mi aceptación para que la Dirección de la Escuela de Ciencia Política proceda a autorizar la impresión del mismo, previo conocimiento y aprobación del Consejo Directivo.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para suscribirme del señor Director, muy atentamente.

"ID Y ENSEÑAR A TODOS"

Lic. Juan Fernando Molina Arce  
Coordinador

Area de Sociología  
Jornada Matutina

c.c. archivo

*Juan Fernando Molina Arce*  
19/marzo/2001

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN  
CARLOS DE GUATEMALA, Guatemala, veinte de marzo del año dos mil  
uno.-----

Con vista en los dictámenes que anteceden, autorizo la  
impresión del trabajo de Tesis del (la) estudiante: \_\_\_\_\_  
----- CHRISTIAN MANUEL CALDERON CEDILLOS -----

Intitulado: "LA POLEMICA EDUCATIVA DEL ESTADO GUATEMALTECO 1944-  
2000".-----  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

  
Dr. Vinicio González González  
Director.

Se registra expediente completo.  
C.C. ARCHIVO.  
5/ seb



*Dedicatoria*

A Rosa María y Consuelo de León (en su memoria) por su incondicional cariño de madres.

A Jaime, mi papá.

A Velia y Braulio, mi mujer y mi hijo.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central

### *Agradecimientos*

Al licenciado Edgar Amado Sáenz, por su valiosa y dispuesta asesoría en la elaboración de este trabajo.

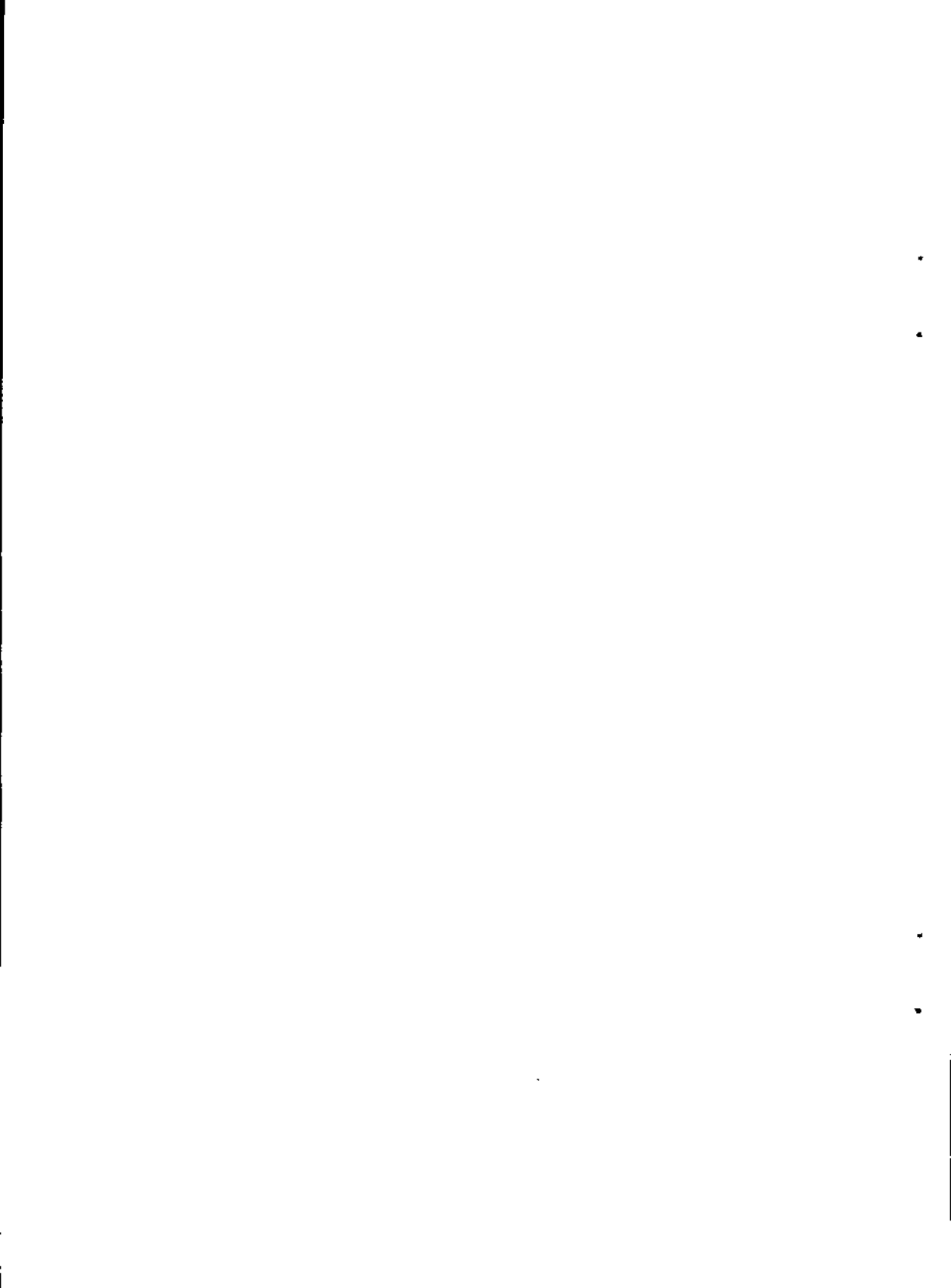
A Gustavo Balcárcel, por el oportuno apoyo logístico para la versión final de este texto.

La opinión agradable es aceptada como verdadera: ésta es la prueba del placer (o, como dice la Iglesia la prueba de la fuerza), de la cual están muy orgullosas todas las religiones, siendo así que deberían de avergonzarse de ella. Si la fe no hiciese felices [a los hombres], no sería creída: ¡Qué poco valiosa será por tanto!

F. Nietzsche. *Humano demasiado humano*.

## Índice

	Página
Introducción	02
Capítulo I. 1944-1954: Educación y proyecto de modernización incluyente	09
Antecedentes	
Los años de Arévalo (1945-1951)	10
El gobierno de Arbenz (1951-1954)	17
Capítulo II. 1955-1962: Modernización educativa y autoritarismo	20
El Periodo inicial de la Contrarrevolución (1955-1963)	
Periodo presidencial de Miguel Ydígoras Fuentes (1958-1963)	23
Capítulo III 1963-1985: Educación y modelo contrainsurgente	29
Los inicios de las dictaduras militares	
Consolidación del régimen contrainsurgente	34
Capítulo IV 1986-2000: Reforma Educativa, interculturalidad y consolidación democrática	39
La educación en los inicios de la transición democrática (1986-1995)	
Hacia la búsqueda de un educación intercultural (1996-2000)	47
Conclusiones	56
Recomendaciones	63
Anexos	64
Siglas	69
Fuentes de Consulta	70



## Introducción

El sistema educativo ha constituido a largo de las distintas etapas históricas de las sociedades un elemento importante para el análisis de los procesos sociales. En la actualidad un debate social importante lo ocupa el papel que debe (o debería) tener la Educación como factor de cambio que promueve el desarrollo social de una nación.

En la evolución del Estado-Nación moderno un proceso importante ha sido la institucionalización del sistema educativo, donde el Estado se fue convirtiendo progresivamente en la instancia responsable de la Educación. Este papel asumido por el Estado moderno implica una preocupación por la política o políticas gubernamentales en el ámbito educativo.

En el estudio de dicha temática el objeto a analizar lo constituyen las políticas públicas puestas en práctica por un Estado en un contexto dado. Desde el punto de vista metodológico, el análisis de las políticas públicas tiene como actor central a la autoridad gubernamental, ya que las prácticas y normas propias de la misma le dan contenido a las políticas públicas. Es en este sentido, que se puede interpretar el vínculo entre Estado y políticas públicas.<sup>1</sup>

En consecuencia, el estudio analítico de la ejecución de una política pública en un ámbito específico permite un acercamiento a la lógica estatal estableciendo sus principales orientaciones e intereses, así como, sus debilidades y omisiones.

Desde esta perspectiva puede definirse la *política pública* como "un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico". Con base en esta definición, las políticas públicas pueden ser de acuerdo a una primera clasificación de dos tipos: políticas territoriales o políticas sectoriales.

En el primer caso, el sistema social que debe regularse es un territorio geográfico (región, departamento, zona). En el segundo, el Estado busca regular la reproducción de un segmento social más abstracto, constituido por un campo de actividad delimitado por la autoridad estatal: la salud, la industria, la defensa, los transportes o la educación.<sup>2</sup>

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central

<sup>1</sup> / Meny I. y J. Thoening. Las Políticas Públicas. Pág. 103

<sup>2</sup> / Ibidem. Pág. 90

<sup>3</sup> / Pierre Muller. Esquema para el análisis de políticas públicas sectoriales. Pág. 86

En el presente trabajo, nos interesa retomar este segundo enfoque para estudiar la política estatal con relación al campo educativo. Para el marco de análisis de una política pública sectorial se deben considerar tres ejes centrales:

- Cómo se construye el referente normativo que determina la relación sector-sociedad que constituye toda política pública.
- Quién es el actor social que se encarga de elaborar la imagen del sector que se debe regular. ¿A partir de que marco conceptual?, ¿A través de que mecanismos?
- La coherencia entre la política sectorial y la del Estado a nivel global como proyecto político en un momento y contexto histórico particular. Este eje lleva plantearse asimismo la cuestión de la autonomía de una o un conjunto de políticas públicas.<sup>4</sup>

Teniendo en cuenta la relevancia que el sector Educación ocupa para el ejercicio de la práctica gubernamental en toda sociedad moderna, el análisis de la dicha práctica es un campo privilegiado para el estudio de las políticas públicas.

A partir de la intervención estatal en el ámbito educativo se pueden caracterizar tres procesos importantes en la relación Estado-Educación:

- la búsqueda una racionalidad ideológica coherente con el proyecto estatal;
- el intento de crear un aparato público educativo eficiente y
- la adquisición de una pedagogía técnica formulada para la enseñanza y aprendizaje.<sup>5</sup>

En este sentido, es importante precisar un concepto preliminar de política educativa para lo cual se considera pertinente retomar la definición propuesta por S. Monzón en su estudio sobre esta materia donde define como *política educativa*: "el conjunto sistemático de concepciones, planes, programas, leyes y acciones permitidas o prohibidas que se formulan o realizan bajo la orientación del bloque en el poder por

---

<sup>4</sup> / Ibidem. Pág. 89

<sup>5</sup> / Antonio Gorri. Política Social y Educación. Pág 276

medio de los cuerpos técnicos designados para lograr objetivos educacionales en una sociedad dada".<sup>6</sup>

Otra consideración importante para la formulación de la(s) política(s) educativa(s) y debatida ampliamente entre sectores de la sociedad civil y gubernamentales en los últimos veinte años, es la estructura cultural y la diversidad étnica y lingüística presente en una sociedad.

Desde la lógica estatal, esta realidad tradicionalmente ha sido ignorada o marginada en la formulación de las políticas educativas, no obstante, dada la reciente presencia e influencia cada vez más notoria de los llamados movimientos de reivindicación étnica este tema se ha convertido en un punto de debate importante en las sociedades con una composición multicultural acentuada.

Desde la perspectiva de la política educativa la cuestión fundamental es como organizar, coordinar y dar sentido a las instituciones, costumbres y valores, a través de los cuales cada grupo social configura y expresa su modo de vida y genera identidad su identidad cultural. La dificultad radica en como hacer comprensible una realidad compleja y multidimensional.

Los intentos por dar respuesta a esta realidad que podemos denominar problemática multicultural han sido básicamente los *modelos del déficit* y los *modelos diferenciales*.

Los primeros, como indica su propia terminología, conciben las diferencias culturales como carencias con relación a una cultura dominante o nacional. Los segundos, enfatizan el valor de la diversidad evitando las referencias comparativas con los patrones oficiales. La propuesta de estos últimos, es que, sin perder de vista las similitudes y puntos de coincidencia entre individuos y grupos, las diferencias culturales deben ser asumidas como dimensiones definitorias de todo ser humano, y en consecuencia sean considerados en la dinámica de los procesos educativos.

Este tipo de enfoque es el que se considera más pertinente en la actualidad, tomando en cuenta que los modelos del déficit han sido los que tradicionalmente se han aplicado en el sistema educativo.

En consecuencia, existe un consenso entre los estudiosos sobre que la educación en sociedades con una diversidad cultural alta deben integrar a la política educativa la dimensión multicultural.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central

<sup>6</sup> / Samuel Monzón. Estado y Políticas Educativas en Guatemala. Pág. 5

El paradigma más aceptado actualmente para pensar y tratar esta problemática corresponde al de *la interculturalidad o educación intercultural*<sup>1</sup>, que definido por uno de sus autores en la escena iberoamericana consiste en "el enfoque educativo basado en el respeto y valoración de la diversidad cultural, dirigido a todos y cada uno de los miembros de la sociedad en su conjunto, que propone un modelo de intervención formal e informal, holístico, integrado configurador de todas las dimensiones del proceso educativo en orden a lograr la igualdad de oportunidades/resultados, la superación del racismo, la comunicación y competencia culturales"<sup>2</sup>.

Con base en las consideraciones anteriores, el presente estudio busca analizar desde una perspectiva sociológica el vínculo existente entre la política global del Estado guatemalteco y su correspondiente política educativa a partir de 1944 al presente, asimismo identificar las variaciones en la relación Estado y campo educativo en el mismo período.

En el caso guatemalteco en particular, el estudio de las políticas educativas adquiere especial relevancia en la coyuntura inaugurada por los Acuerdos de Paz si se toma en cuenta que la transformación del sistema educativo es un compromiso sustantivo dentro de los cambios impulsados por el proceso de paz el cual establece una agenda específica para lograr este propósito.

Dentro de esta agenda, el eje de análisis lo constituye el proyecto de reforma educativa que de acuerdo con el texto del informe de la Comisión Paritaria derivada del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas tiene como objetivos:

- " 1) formular un proyecto integral para toda la nación;
- 2) que responda a las características y necesidades de un país multiétnico, multicultural y multilingüe;
- 3) que se lleve cabo con la participación de todos los pueblos, sectores, organizaciones e instituciones que conforman la sociedad;
- 4) que haga realidad el derecho de todas las personas a una educación de calidad, con pertinencia cultural y lingüística."<sup>3</sup>

Considerando el papel que el sistema educativo tiene como factor par impulsar el desarrollo social del país, el reto de poner en marcha la reforma educativa propuesta

<sup>1</sup> / Cfr. M. Aguado. Educación Intercultural.

<sup>2</sup> / Cfr. Comisión Paritaria de Reforma Educativa. Diseño de Reforma Educativa.

por los Acuerdos de Paz es una tarea que involucra a la sociedad guatemalteca en su conjunto.

En un primer acercamiento, el aspecto central general a estudiar en el presente trabajo de investigación es la coherencia entre los objetivos de la política nacional estatal y la política educativa implementada en cada etapa del periodo analizado con énfasis en la coyuntura de la finalización del conflicto armado.

A nivel específico, los ejes de análisis corresponden a las siguientes problemáticas: Política educativa y modernización del Estado, política educativa y desarrollo social, y política educativa y multiculturalidad privilegiando el desarrollo y transformaciones en las dos últimas décadas y su relación con la agenda derivada de los Acuerdos de Paz en especial con el proceso de reforma educativa iniciado en 1996.

### *Las políticas educativas como objeto de estudio en Guatemala*

Los estudios sobre políticas públicas son un fenómeno relativamente reciente en el ámbito nacional. Esta situación va ligada principalmente al hecho de que el surgimiento de instituciones de investigación académica de carácter estatal o privado se da tardíamente hasta la segunda mitad del siglo XX.

En efecto, instituciones como la Secretaría de Planificación Económica (SEGEPLAN) encargada de evaluar la ejecución de políticas públicas a nivel estatal surge hasta mediados de los años sesenta.

En lo que corresponde a la investigación sociológica o en ciencia política esta no se institucionaliza sino hasta finalizada la década de 1970 cuando se da la creación de las primeras carreras universitarias en estos campos y la fundación del Centro de Investigaciones Urbano Regionales (CEUR) y el Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales ambos de la Universidad de San Carlos. Asimismo, a finales de la década indicada surge la Asociación de Estudios Económicos y Sociales (ASIES).

Ya en los años ochenta y noventa aparecen otros centros de investigación como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Guatemala (FLACSO), el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) y la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO) para mencionar los más relevantes.

La producción de investigación sobre políticas públicas en las instituciones y centros mencionados no es extensa en evaluaciones generales, más bien se han centrado en el análisis sectorial.

En el caso del sector Educación, la temática de las políticas educativas ha sido poco abordada, ya que aunque existe literatura sobre el campo educativo nacional ninguna toma como eje central de su análisis la política educativa. El principal esfuerzo en este sentido que se conoce hasta el momento es el estudio realizado por Samuel Monzón García titulado *Estado y Políticas Educativas en Guatemala Aproximación al problema de las políticas educativas en Guatemala*.<sup>9</sup>

Dicho estudio tiene el mérito de ser el pionero en este tema en el ámbito nacional, además tiene entre sus principales aportes el aplicar como marco teórico el enfoque de la sociología para el estudio de las políticas educativas.

Asimismo, recurre al análisis de la legislación educativa y documentos de planificación educativa tratando de explicitar la continuidad histórica que se expresa en los mismos y su relación con la política estatal en general. Para el efecto divide su exposición en cuatro periodos históricos 1944-54, 1954-63, 1963-70 y 1970-82.

El análisis destaca también por su actitud crítica respecto a la política educativa del Estado guatemalteco y señala como conclusión principal la subordinación de la acciones en materia educativa a los intereses económicos y de dominación política de los sectores ubicados en el aparato estatal que en los distintos momentos históricos posteriores a 1954 impusieron su visión autoritaria al sistema educativo.<sup>10</sup>

Empero, el estudio mencionado presenta algunas carencias o vacíos teóricos que es pertinente señalar.

En primer lugar, al fijar su límite de análisis hasta 1982 deja fuera aspectos cruciales que influyen en el sector educativo en los dos últimos decenios. Entre estos se encuentran el impacto de la política estatal contrainsurgente, el proceso de transición democrática iniciado en 1985, la finalización del conflicto armado y el proceso de reforma educativa derivado del mismo.

Una segunda limitante es la ausencia de tratamiento al problema de la multiculturalidad guatemalteca y la exploración de la relación entre política educativa y pueblos indígenas. En este sentido, tampoco se analiza el papel que ha tenido la educación bilingüe en las comunidades rurales y su evolución como componente de las políticas educativas.

<sup>9</sup> / Cfr. Samuel Monzón García. *Estado y Políticas Educativas en Guatemala*. Ed. Universitaria, segunda edición. Guatemala, 1999.

<sup>10</sup> / Conviene mencionar estudios como los escritos por Carlos González Orellana, *Historia de la Educación en Guatemala*, y el de Alfredo Carrillo Ramírez, *Evolución Histórica de la Educación Secundaria en Guatemala*. Aunque ambos estudios aportan elementos valiosos para el análisis del sistema educativo guatemalteco su orientación es fundamentalmente de carácter histórico y su desarrollo abarca hasta los años cincuenta y sesenta respectivamente.

Otro aspecto crítico es la falta de evaluación sobre los efectos de la política contrainsurgente desarrollada por el Estado entre los años de 1978-1983 en el ámbito del sector educativo. Sobre este punto resulta particularmente interesante estudiar la campaña de ideologización a la que fue sometida la población indígena del área rural en lo que se conoció como *aldeas modelo y polos de desarrollo*. Es necesario revisar el papel asignado al sistema educativo en la estrategia contrainsurgente.

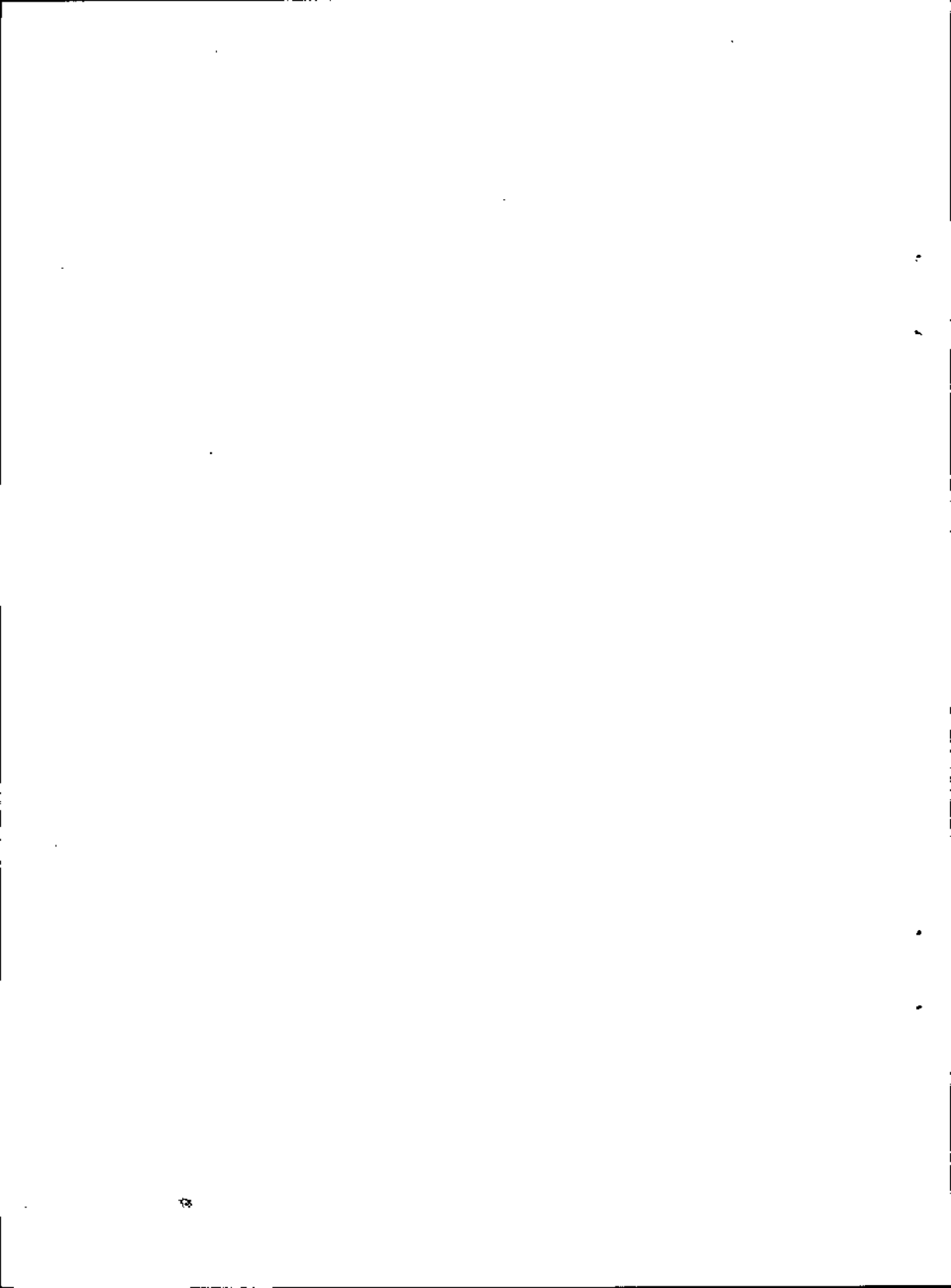
Finalmente dicho estudio no llega a considerar las transformaciones experimentadas en la política educativa a partir del proceso de transición democrática. En este aspecto es clave el efecto que han tenido en las políticas educativas el reciente proceso de modernización estatal y en especial las políticas de descentralización iniciadas en 1986.

Para concluir este breve recuento, cabe mencionar la especial atención que a partir de la década de los noventa ha merecido la educación bilingüe como tema de investigación académica por parte de pedagogos y lingüistas tanto nacionales como extranjeros desde sus respectivos campos y áreas de interés.<sup>11</sup>

Conviene subrayar que en los casos que el tema de la política educativa ha sido tratado en estos estudios, este se ha circunscrito a su vínculo con la educación bilingüe o con las poblaciones indígenas en particular sin establecer visiones de tipo más global como la que se pretende en este trabajo.

---

<sup>11</sup> Entre los estudios con una perspectiva lingüística se encuentran los trabajos de Guillermina Herrera, Nora England y los de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala. Desde un énfasis pedagógico están los de Ruth Moya y María Jesús Vitón, entre otros.



## Capítulo I

### 1944-1954: Educación y proyecto de modernización incluyente

#### Antecedentes

La dinámica impuesta por la reforma liberal en el ámbito de la educación pública durante las dos décadas posteriores a 1871 al propiciar el surgimiento de la instrucción primaria estatal y destituir el monopolio que sobre la educación ejercían las iglesias, comienza a languidecer durante el gobierno de Reyna Barrios hasta prácticamente estancarse en los gobiernos autoritarios de Manuel Estrada Cabrera (1898-1920) y del general Jorge Ubico (1931-1944) durante la primera mitad del siglo XX.

En efecto, al finalizar los catorce años de dictadura ubiquista los niveles de exclusión social y política que marcaron su duración se reflejaban ingentemente en los indicadores educativos: grandes masas analfabetas, mínima formación de maestros, escasa infraestructura educativa, circulación limitada de textos, inexistencia de bibliotecas, museos u otro tipo de instituciones públicas de modernidad intelectual. Los índices de exclusión en materia educativa al igual que en otros aspectos del desarrollo social (acceso a servicios de salud, vivienda y trabajo remunerado) alcanzaban niveles extremos del 90 por ciento o más en los grupos sociales de zonas rurales y particularmente de población indígena.

Las acciones en materia educativa puestas en marcha por los gobiernos posteriores al derrocamiento de la dictadura, en lo fundamental, buscaban revertir este atraso cultural.

Una de las primeras medidas de la Junta Revolucionaria que tomó el poder en 1944, previo a convocar a elecciones presidenciales, fue la promulgación de los decretos Nos 20 y 72, que crean el Comité Nacional de Alfabetización y la Ley de Alfabetización Nacional, respectivamente. Al año siguiente se promulga una nueva Constitución con un fuerte contenido democrático en el tema educativo.

Este nuevo instrumento legal conocido como Constitución de 1945, establece en uno de sus artículos: "Se declaran de utilidad social: la campaña de alfabetización nacional; la gratuidad del mínimo de enseñanza oficial común, agrícola, industrial, artística y normal; la creación becas de perfeccionamiento y especialización cultural y técnica; el establecimiento de institutos prevocacionales y politécnicos, bibliotecas

populares y escolares, hemerotecas y demás centros culturales, y el incremento del deporte y la cultura física."<sup>12</sup>

Otra medida importante establecida por la Junta Revolucionaria de Gobierno fue el otorgamiento de la calidad de autónoma a la Universidad de San Carlos, además de garantizar el derecho constitucional de proveer los recursos financieros del presupuesto del Estado para el funcionamiento de la educación superior.

La nueva política educativa tenía como objetivos elevar el nivel educativo de la población, multiplicación de escuelas en todos los niveles, formación de maestros, reforma de los planes y programas de estudio, y sobre todo impulsar una modernización estatal que permitiera a los sectores mayoritarios del país incorporarse al desarrollo social.

La agitación y afán reformista del grupo social que impulsaba el proyecto modernizante de la década revolucionaria provenía de que era "sin duda alguna, un Gobierno de universitarios, desde las promociones de bachilleres de profunda formación intelectual, que llenaban el Congreso y dirigían algunas dependencias del Ejecutivo, contando también con los líderes del magisterio, hombres y mujeres de evidente erudición, hasta los profesionales de elevación doctrinaria".<sup>13</sup>

#### **Los años de Arévalo (1945-1951)**

Al frente de los cambios sociales se encontraba el doctor Juan José Arévalo, primer presidente de la Revolución. Pedagogo y académico humanista formado en Sudamérica durante los años treinta, en su juventud había sido maestro rural, lo que le proporcionaba experiencia de primera mano sobre la situación del sistema educativo nacional.

Correspondió al gobierno arevalista poner en marcha la campaña de alfabetización. La primera acción consistió en la creación de una dependencia específica adscrita al Ministerio de Educación para coordinar el proceso y los primeros dos años los fondos fueron asignados del Presupuesto General de la Nación, y a partir de 1947 de una lotería creada con esa finalidad.

<sup>12</sup> / Cfr. Constitución de la República de Guatemala 11 de marzo de 1945 Sección IV, art. 82.

<sup>13</sup> / Arévalo, Juan José. Despacho Presidencial. Pág. 97

Las primeras 7 jornadas de alfabetización se llevaron a cabo entre 1945 y 1950, llegándose a un total de alfabetizados de 82 mil 278 durante el período indicado.<sup>14</sup>

Empero, la campaña alfabetizadora constituía una medida coyuntural, y así lo comprendió el primer gobierno revolucionario por lo que a partir de 1945 los esfuerzos gubernamentales se centraron en realizar una transformación del sistema público de educación, la segunda de trascendencia nacional desde la emprendida por la revolución liberal de 1871.

En términos generales, el plan de reforma educativa del gobierno arealista se proponía:

- ampliar la cobertura de la educación primaria y secundaria;
- incrementar la formación de maestros;
- mejorar la infraestructura educativa con énfasis en las zonas rurales;
- modificar los contenidos curriculares con relación a las necesidades del país;
- elevar las condiciones laborales del magisterio;
- desarrollo de la educación superior y
- la creación de instituciones científico culturales accesibles a las mayorías.<sup>15</sup>

En lo que corresponde a la ampliación de la cobertura educativa, el reto más importante lo constituía la carencia de escuelas, que iba de deficiente en los niveles primario y secundario en zonas urbanas a la falta casi absoluta en las zonas rurales. Para superar esta situación la política educativa arealista se enfocó en la solución de dos rubros de la educación formal: la necesidad de edificios escolares adecuados y la formación maestros titulares. Una primera acción fue implantar lo que en la época se conoció como jornada única de trabajo que permitía que un mismo edificio se utilizara para dos escuelas. La solución para el segundo problema implicaba la creación de escuelas normales sobre todo en las áreas rurales.<sup>16</sup>

Asimismo, la educación no formal experimentó cambios importantes durante la administración arealista mediante la puesta en marcha de programas educativos destinados a la población campesina de las áreas rurales.

---

<sup>14</sup> / González Orellana, Carlos. Historia de la Educación en Guatemala, pág. 345. Asimismo, los datos del censo de población de 1950 revelaban la existencia de 1 millón 552 mil 847 analfabetos, lo que evidencian la magnitud del problema de la exclusión educativa en el país a mediados del siglo XX. Cfr. VI Censo Nacional de Población, Dirección General de Estadística. Guatemala, 1950.

<sup>15</sup> Para dar una idea de la acción estatal en este aspecto con relación al régimen anterior, basta con señalar que en la década de 1944 a 1954 el presupuesto público para educación se incrementó en un 800 por ciento.

<sup>16</sup> González Orellana, op cit. Pág 365.

Uno de ellos fue el que se conoció como *Misiones Ambulantes de Cultura Inicial* que en la práctica funcionó como un tipo de escuela ambulante compuesta por un maestro, un oficial militar, un perito agrícola y un estudiante de medicina con la finalidad de viajar al interior de la república para impartir clases de educación elemental y salud preventiva así como de formación cívica y ciudadana.

Para lograr su cometido, cada misión contaba con un vehículo y equipo didáctico mínimo compuesto por un proyector de cine y cámara fotográfica, una planta eléctrica, amplificadores de sonido y micrófono, una pequeña biblioteca y máquina de escribir. Además de una clínica médica para cubrir requerimientos básicos.<sup>17</sup>

Otra iniciativa fue los *Núcleos Escolares Campesinos*, modalidad de administración escolar que anteriormente se había aplicado con éxito en Bolivia, que funcionaba como una instancia local que apoyaba la administración de un grupo de escuelas locales que tenía bajo su cargo. De esta instancia central se coordinaba la provisión de materiales y se dictaban disposiciones de tipo administrativo y pedagógico. Llegaron a funcionar 430 de estos núcleos y unidades de las misiones ambulantes.<sup>18</sup>

Aparte de las dificultades ya indicadas, en el caso de las escuelas de nivel medio, habría que agregar los efectos de las medidas autoritarias adoptadas durante la dictadura ubiquista que limitaron el acceso de la población a este nivel de enseñanza sobre todo a aquella que habitaba en las zonas rurales del país. Al respecto cabe mencionar que antes de la Revolución de 1944 las escuelas normales existentes funcionaban únicamente en áreas urbanas.

Desde 1939, por disposiciones del gobierno de Ubico, la formación de maestros se centralizó en la Escuela Normal de la ciudad capital, además de limitarse el número de plazas y militarizar la administración en los establecimientos de educación media desde inicios de la década de los treinta.

Para el efecto, fueron nombrados militares de alta graduación como directores de los establecimientos, y las relaciones entre maestros y alumnos se llevaban a cabo bajo los preceptos de la vida militar. Además se incorporó al pensum cursos de formación y práctica militar.

La aplicación de esta "rara simbiosis entre la didáctica y el arte de la guerra" como la calificó un autor, buscaba "acallar las voces juveniles y formar un tipo de maestro obediente y no deliberante, que transportara ese espíritu de sumisión a todos los

<sup>17</sup> / Cfr. Acuerdo Gubernativo 23 de mayo de 1946.

<sup>18</sup> / Orellana op. Cit. Pág. 359.

ambitos del país. Los resultados, sin embargo, fueron contrarios ya que aquellas promociones fueron viveros fecundos de revolucionarios en octubre de 1944".<sup>19</sup>

No es sino hasta 1945 que se crean las escuelas normales rurales, para poner en marcha esta política el gobierno arevalista firmó un convenio de cooperación con la Inter-American Educational Foundation Inc. de Estados Unidos. Asimismo, dentro de la estructura del Ministerio de Educación se crea una dependencia específica para atender el desarrollo de esta política, el Departamento de Educación Rural.

Como resultado en 1946 comenzó a funcionar la primera escuela normal rural que se ubicó en la finca La Alameda en Chimaltenango, con una promoción inicial de 40 alumnos.

Además, como parte de la política educativa del régimen de Arévalo, se realizaron importantes avances en materia de adecuación curricular al poner en marcha innovaciones educativas en los niveles primario y secundario que perdurarían hasta la actualidad. Entre ellas se encuentra la creación de los institutos normales nocturnos cuyo objetivo era ofrecer la oportunidad de continuar su formación a los adultos y menores trabajadores que deseaban completar los niveles secundario y normal. Otra fue la creación del ciclo prevocacional lo que permitió la nivelación de estudios secundarios previo a cursar las carreras de magisterio y bachillerato

Como ya se indicó, un eje central para lograr el objetivo de incorporación de las mayorías al proyecto modernizante que impulsaban los gobiernos de la Revolución de Octubre fue el fomentar el desarrollo de una industria nacional que permitiera el desarrollo de un mercado interno.

Empero, uno de los retos para alcanzar este objetivo era elevar la cantidad de mano de obra calificada y ampliar el mercado de trabajo. Como solución a esta problemática el gobierno de Arévalo vio en la educación una herramienta clave orientando acciones definidas como parte de la política educativa para la formación de obreros y técnicos calificados.

En consecuencia, el crecimiento en el sector de educación técnico vocacional fue significativo en este período llegando a alcanzar un 70 por ciento con relación a 1944.

A su vez, en junio de 1945 se realizó en la ciudad de Santa Ana, El Salvador, una reunión entre las autoridades educativas guatemaltecas y salvadoreñas para discutir las reformas comunes a los planes y programas de estudio que se plasmaron en la

---

<sup>19</sup> / *Ibidem*, pág. 307.

denominada Convención de Santa Ana. La repercusión de la Convención fue muy importante para los cambios realizados en la educación pre primaria, primaria, secundaria y técnico vocacional. Guatemala, por su parte, procedió a la aplicación inmediata de las recomendaciones y reformas sugeridas en dicha reunión.

Entre los cambios derivados de esta iniciativa destaca la creación del ciclo prevocacional ya comentado, e importantes innovaciones técnico pedagógicas en los cursos de magisterio. El mismo Arévalo puso en práctica una idea pedagógica considerada como vanguardista para su época, la cual denominó como Escuelas Tipo Federación.<sup>29</sup>

La idea central de esta propuesta pedagógica era aplicación del principio de *autonomía del aula*, la cual consistía en crear escuelas donde cada aula dispusiera de un patio propio y de instalaciones no compartidas, el propósito final era que las actividades escolares se ajustaran a los intereses particulares de cada grupo, sin las interrupciones que provocan las escuelas con instalaciones tradicionales. En teoría, estas escuelas facilitarían el docente desarrollar sus actividades con entera disposición a las necesidades de su grupo, sin ocasionar interrupciones a los demás, superando lo que Arévalo denominó "la didáctica del tic tac".

Los resultados de innovación pedagógica permitirían resolver los tradicionales problemas que se presentan en las escuelas comunes, donde la campana o timbre actúan como un controlador uniforme que interrumpe las actividades, la mayoría de las veces en el momento de mayor interés para la clase.

Durante la década revolucionaria se construyeron escuelas tipo federación en la capital y demás cabeceras departamentales y municipales.

Como parte de la estrategia modernizadora también se promovió la formación de un sistema cultural público que facilitara la incorporación de las mayorías a la cultura y las artes.

Con este objetivo se dieron importantes realizaciones en el sistema educativo superior entre la que destaca la creación de la Facultad de Humanidades de la Universidad de San Carlos en 1945, lo que marcó una nueva etapa en el desarrollo de las disciplinas humanísticas en el país, fundándose las primeras escuelas facultativas de Filosofía, Literatura, Historia, Psicología y Bibliotecología.

La identificación de la Universidad con el proyecto modernizador de la Revolución de 1944 fue muy transparente durante este periodo. Los profesionales y

<sup>29</sup> / Cfr. Arévalo J. J. ¿Qué significa la Escuela Tipo Federación?.

estudiantes universitarios democráticos, que habían tenido una participación en la lucha contra la dictadura ubiquista se involucran directamente en la administración pública como diputados, ministros o funcionarios de distintos rangos.

El efecto de este hecho explica en gran medida la adscripción de la sociedad al proyecto revolucionario y el papel asignado a la educación en el mismo.

Con el propósito de estructurar legalmente a la Universidad y para institucionalizar el mandato constitucional, el Congreso de la República el 31 de mayo de 1945 promulga la primera Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala.<sup>21</sup>

Otras instituciones de naturaleza científica y cultural creadas en este periodo fueron la Biblioteca Nacional, el Instituto de Antropología e Historia, la Dirección General de Bellas Artes.

Comentario especial merece la creación del Instituto Indigenista Nacional (IIN) en 1945, la primera institución de este tipo creada en la historia del país. Aunque este tuvo una incidencia relativa si se compara con otras medidas de carácter económico y social puestas en marcha desde la toma del poder por la Junta Revolucionaria de Gobierno de 1944.

Los cambios más importantes durante este periodo en los niveles de participación política y las mejoras en servicios educativos en las comunidades indígenas se derivaron principalmente de las acciones gubernamentales generales que de medidas específicas hacia la población indígena.

Dos acciones en particular tuvieron un impacto decisivo para mejorar las condiciones de la población indígena. La primera de ellas, fue la abolición de las disposiciones que obligaban al trabajo forzado en obras de viabilidad y en las fincas,<sup>22</sup> lo que permitió a las comunidades dedicarse a incrementar sus ingresos por medio del cultivo para el mercado y actividades como el comercio y la producción de artesanías.

La otra acción importante lo constituyó la aplicación del principio de autonomía municipal y la elección popular de las autoridades de los municipios en sustitución de las figuras del jefe político e intendentes municipales. Esta medida significó una participación directa de la población indígena en los asuntos del gobierno local y mayor vinculación de las comunidades indígenas en la política nacional.

<sup>21</sup> / Cazali Augusto. 25 años de autonomía universitaria. Pág. 64.

<sup>22</sup> / Estas disposiciones eran la boleta de viabilidad, el reglamento de jornaleros y las leyes contra la vagancia, puestas en práctica durante los gobiernos de Barrios a Ubico, las cuales tenían como objetivo garantizar la explotación de las masas indígenas como reserva de mano de obra barata por parte de los propietarios de las fincas.

Asimismo, es pertinente considerar que para evaluar el desempeño del Instituto Indigenista en este período, sus acciones deben enmarcarse en las preocupaciones centrales del proyecto modernizador desencadenado por la revolución de octubre: lograr el desarrollo social de los sectores mayoritarios y modernizar la estructura económica y política del país.

La adopción del indigenismo para atender lo que de acuerdo con este enfoque se denominó "problema indígena" buscaba en última instancia, como señala un documento de la época, "idear los medios y las formas de fomentar la actual política social nacional entre los grupos indígenas, pero, al mismo tiempo, trata de evitar las características traumáticas de las transformaciones sociales rápidas".<sup>23</sup>

Entre los logros del IIN en esta época destacan la publicación del primer mapa de lenguas indígenas, la elaboración de alfabetos para la oficialización de doce lenguas indígenas y estudios para la implementación de modalidades de crédito rural en comunidades indígenas.

En 1950 se elaboró el plan de trabajo para la aplicación de la primera campaña de alfabetización en lenguas indígenas. Asimismo, correspondió al IIN la asesoría técnica en todos aquellos programas y políticas que afectaran a la población indígena.<sup>24</sup>

En cuanto a la producción editorial esta tuvo un impulso importante con la creación de la Editorial del Ministerio de Educación que promovió la publicación de textos escolares, además de obras de autores nacionales y la editorial de la Universidad de San Carlos que divulgó las publicaciones de carácter científico y académico.

En lo que corresponde a la situación del magisterio, se destaca la aprobación de varias leyes, entre ellas la Ley de Escalafón del Magisterio contenida en el decreto legislativo 469 aprobado en 1947. Uno de los propósitos centrales de esta normativa fue reconocer legalmente la especialización y el tiempo de servicio de los docentes lo que contribuyó a la profesionalización de la carrera de maestro, además de garantizar la seguridad e inamovilidad laborales.

<sup>23</sup> Goubaud Carrera, A. Adaptación del indígena a la cultura nacional moderna. Pág. 240. Goubaud Carrera fue el primer director del IIN de 1945 a 1951.

<sup>24</sup> Para una descripción más detallada de las acciones del IIN véase: González Ponciano, J. Diez años de indigenismo en Guatemala. La primera época del Instituto Indigenista Nacional (1944-1954). Aunque el paradigma indigenista fue cuestionado por los especialistas en las décadas posteriores a los años cincuenta, es incontestable el aporte del mismo sobre todo con relación al enfoque de la etnografía tradicional que concebía a los pueblos indígenas solo como objetos de estudio folclórico pero sin preocuparse de mejorar sus condiciones materiales de existencia.

## El gobierno de Arbenz (1951-1954)

El coronel Jacobo Arbenz Guzmán que encabezó el segundo gobierno de la Revolución a partir de marzo 1951 continuó profundizando los programas iniciados por su predecesor, aunque la forma abrupta en la que debió concluir su mandato tres años más tarde, frenó el desarrollo del proyecto modernizador desencadenado por la Revolución de 1944.

Como hecho más significativo en materia educativa durante el gobierno arbenquista, se encuentra la revisión y la reforma al anteproyecto de Ley Orgánica de Educación presentado al Congreso de la República en el último año de la administración de Arévalo, que incluía los ejes programáticos de la política educativa de la Convención de Santa Ana y la experiencia acumulada en la materia durante el primer gobierno revolucionario.

Cabe destacar que el epicentro de la acción gubernamental de Arbenz lo ocupó la aplicación del programa de reforma agraria contenido en el controversial decreto 900, en consecuencia, todas las acciones de su gobierno buscaron adaptarse a esta medida.

De esta manera, en las reformas introducidas al anteproyecto del gobierno anterior se dio especial atención a las relativas a la educación rural y técnica que se estimaron convenientes para incorporar a las masas campesinas al programa de reforma agraria.

Al concluir la década de 1944 a 1954 el incremento positivo de los indicadores educativos resulta incuestionable sobre los avances registrados. La cobertura en cifras absolutas era en 1944 de 3 mil 77 escuelas en todos los niveles y para 1954 había aumentado a 3 mil 829, en tanto que el número de alumnos inscritos en todos los niveles pasó de 152 mil 970 a 252 mil 576 al finalizar la década.

Asimismo, en el año 1953 se graduaron 440 maestros de educación primaria urbana y 27 de educación rural, en comparación con los 170 que se graduaron en 1944.

No obstante las cifras anteriores, se marca un fuerte contraste al compararlas con los datos del censo de población de 1950, donde sigue siendo evidente el alto índice de exclusión en términos de acceso a los servicios educativos para amplios sectores del país.

Incremento de escuelas niveles primario y medio e incremento de cobertura en zonas rurales de la república. (1944-1954).

Año	No. de escuelas primarias	No. De escuelas nivel medio	Cobertura áreas rurales	Porcentaje de incremento área rural
1944	2,977	63	35,779	-----
1954	3,549	122	66,993	92%

Fuente: Guatemala en Cifras 1955. Dirección General de Estadística.

Según los datos del censo referido el analfabetismo afectaba aún al 71.7 por ciento de la población total del país, cifra que se agravaba al relacionarla con los indicadores de género y de adscripción étnica. La exclusión en estos casos era del 75.9 y del 90.3 por ciento respectivamente.

Al respecto una visión crítica de la época, escrita en 1949, califica de "empirismo pedagógico" la política educativa arevalista, señalando la falta de planificación en la materia, además de afirmar en alusión al presidente Arévalo que "la responsabilidad de primer grado la tiene quien, siendo educador y presidente, no supo seleccionar a su plana mayor pedagógica, a sus inmediatos colaboradores en la educación pública".<sup>25</sup>

Asimismo, esta fuente señala como uno de los mayores desaciertos de la política educativa del régimen de esos años, la aprobación de los cambios curriculares derivados de la Convención de Santa Ana sin la realización de un censo escolar previo que permitiera un conocimiento adecuado de la realidad educativa, y "no realizarlo al año siguiente (1946), esto es, cuando la convención había dictaminado sobre cuestiones educativas de primer orden para el país".<sup>26</sup>

Un estudio más reciente destaca el hecho de que pese a que "en términos generales, la educación fue el mecanismo fundamental utilizado por los gobiernos de la revolución para lograr la participación de las amplias mayorías en el proyecto democrático", los resultados alcanzados no lograron resolver los grandes problemas educativos como el analfabetismo.

<sup>25</sup>/ Véase Chavarría Flores Manuel La Política Educativa de Guatemala . Pág. 75. Chavarría Flores fue dirigente magisterial durante la dictadura ubiquista y diputado durante la administración de Arévalo.

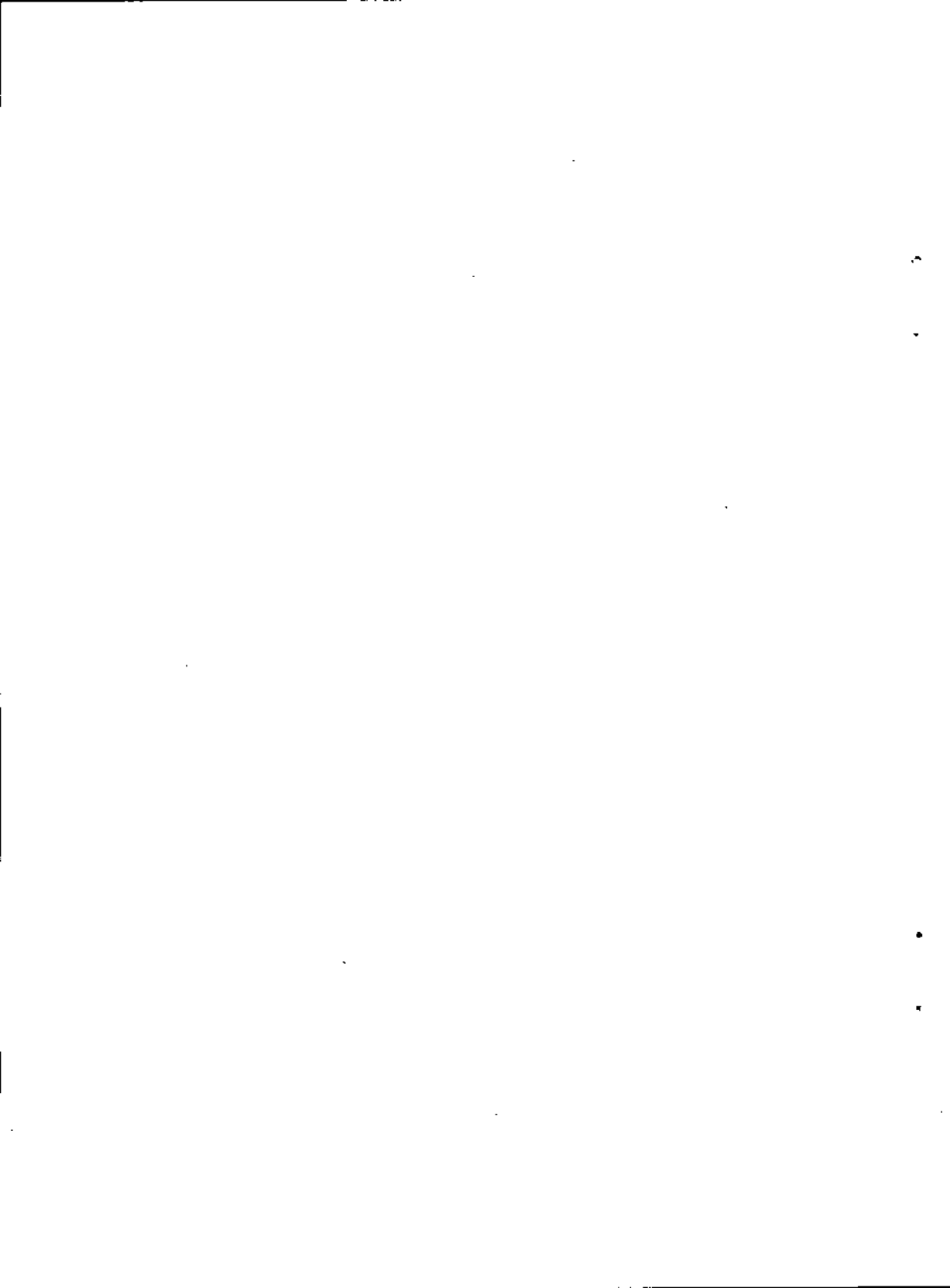
<sup>26</sup>/ Ibidem. Pág. 156 y ss. Pese al tono personal que asume el autor y a la falta de información empírica que acompaña sus valoraciones, sus críticas de tipo pedagógico a la Convención de Santa Ana merecen ser consideradas.

Como explicación al impacto relativo de la política educativa de 1944 a 1954, además de considerar la importancia del factor histórico, señala el papel determinante que significó "la interrupción brutal y prematura del proyecto revolucionario, pues es indudable que de continuar el modelo democrático con los respectivos cambios en la estructura productiva tales como: reforma agraria, diversificación de la agricultura, desarrollo industrial, etc., hubiera sido imperioso realizar modificaciones sustanciales en materia educativa como ya se avizoraba en aquellos momentos."<sup>27</sup>

Al respecto, Carlos Gonzalez Orellana quien ocupara el cargo de Subsecretario de Educación Pública en los años de la administración arevalista, reflexiona, "no era posible que en diez años se hiciera lo que no se había hecho en tres siglos de vida colonial y más de un siglo de vida independiente".

---

<sup>27</sup> / Monzón S. Estado y Políticas Educativas en Guatemala. Pág 62.



## Capítulo II

### 1955-1963: Modernización educativa y autoritarismo

#### El período inicial de la contrarrevolución (1955-1960)

Luego del derrocamiento del gobierno de Arbenz en julio de 1954, la junta militar que tomó el poder encabezada por el coronel Carlos Castillo Armas procedió a derogar la Constitución de 1945 y a dar marcha atrás en las políticas y acciones estatales de orden modernizante desarrolladas por el gobierno anterior, así como la promulgación de una nueva constitución en 1956.

En términos generales, el proyecto político del nuevo régimen tiene una impronta totalmente conservadora, desplazando a los grupos mayoritarios y capas medias que habían logrado alcanzar una presencia importante en las estructuras de poder y en las organizaciones populares. Se asume una postura de mano dura contra líderes sindicales e intelectuales simpatizantes y colaboradores del gobierno arbenzista.

Una consecuencia inmediata en materia de educación pública, fue la suspensión del anteproyecto de Ley Orgánica de Educación de 1950. A su vez, en 1955 se realizó el I Congreso Nacional de Educación donde se definieron los nuevos rumbos que habría de tomar el sistema educativo para adaptarse a las condiciones impuestas por el nuevo régimen.

La realización de esta actividad propiciada por el régimen de acuerdo con algunas interpretaciones expresa "la necesidad sentida por el nuevo bloque en el poder de reorientar la educación de acuerdo al proyecto contrarrevolucionario para quitarle la orientación populista que estaba asumiendo el régimen anterior, y por consiguiente desbaratar cualquier intento del magisterio para continuar participando de una manera significativa en el proyecto político".<sup>23</sup>

Asimismo, la visión conservadora tuvo su expresión en la ideología anticomunista que marcó una acentuada polarización de la sociedad guatemalteca. Al respecto, son significativos algunos señalamientos de Castillo Armas en el discurso inaugural del citado evento: "...ha quedado impreso el anhelo de lograr la reforma educativa de Guatemala, que dote a las futuras generaciones de suficiente capacidad

---

<sup>23</sup> Monzón S. Op. Cit. Pág. 70

para defenderse de las doctrinas marxistas que pretenden destruir el concepto y sentimiento de patria".<sup>29</sup>

Dos acciones destacan en la política educativa en este periodo: la aprobación de una nueva Ley Orgánica de Educación Nacional en 1956 y el desarrollo del plan Socio Educativo Rural (SER), como estrategia para promover la cobertura educativa en las zonas rurales.

Ambas disposiciones tienen un marcado contenido ideológico anticomunista. Así la nueva ley educativa señala en uno de sus artículos: "La educación tiende a hacer de los guatemaltecos ciudadanos aptos para vivir democráticamente, y considerar a la democracia, a sus valores y a sus instituciones como las mejores formas de convivencia humana en oposición al comunismo y demás sistemas totalitarios".<sup>30</sup>

La orientación conservadora de dicha ley también se manifiesta en la preocupación por promover un nacionalismo de corte tradicional en los educandos "exaltando la simbología (himnos, canciones, banderas y símbolos patrios guatemaltecos y centroamericanos)".<sup>31</sup>

Asimismo, una innovación importante en materia educativa introducida por la Constitución de 1956 es la que autoriza la creación y funcionamiento de universidades privadas en el país.<sup>32</sup>

Por su parte, el SER surgió de la unificación del Departamento de Alfabetización y la Dirección de Núcleos Campesinos creados durante el gobierno arevalista, y puesto en marcha por medio del Decreto Gubernativo 300 emitido el 10 de mayo de 1955.

El propósito general del programa fue ampliar la cobertura de la educación primaria rural y complementar la formación de la población campesina con cursos básicos en agricultura, técnicas pecuarias y capacitación mínima en salud preventiva. Además el programa incluía asesoría técnica en cultivos y administración de granjas y producción para el mercado en pequeña escala.

Para su desarrollo contó con la cooperación del gobierno de Estados Unidos a través del Servicio Cooperativo Interamericano de Educación, que ya había trabajado en el país a mediados de la década anterior, pero interrumpió sus actividades durante el mandato del presidente Arbenz.

<sup>29</sup> / Citado en Monzón S. *Ibidem* pág. 68

<sup>30</sup> / Cfr. Artículo 8, Ley Orgánica de Educación Nacional, Decreto Gubernativo No 558.

<sup>31</sup> / Avanceo. Imágenes homogéneas en un país de rostros diversos. Pág. 28.

<sup>32</sup> /Cfr. Constitución Política de Guatemala, art. 106. La primera universidad privada fundada en el país fue la universidad Rafael Landívar en 1961.

La aplicación del SER se centró en lo que se denominó zona extensiva, que comprendía 574 comunidades del altiplano del país. De acuerdo con un documento divulgativo elaborado por el Ministerio de la Defensa Nacional en 1957 lo que se buscaba con esta política era “lograr que el hombre del campo alcance *más cantidad y mejor calidad con sus productos y que ellos le rindan un ingreso económico mayor*”.<sup>33</sup>

Pese a sus objetivos doctrinarios en la práctica es evidente que dicho proyecto buscaba contrarrestar las enormes expectativas generadas por el programa de reforma agraria del gobierno de Arbenz.

Los objetivos políticos de esta medida se hacen manifiestos en otra parte del documento citado, “Nuestras comunidades rurales han quedado retrasadas dentro de una clase de vida regida por valores correspondientes a culturas antiguas que han sido transformadas por influencias extrañas. Los valores de la vida de nuestras comunidades rurales además han sufrido el impacto de la ignorancia, la miseria y la esclavitud. Por esta circunstancia la educación necesita llegar al hogar campesino”.<sup>34</sup>

Entre las funciones del SER destacan:

- Ubicación y tipo de construcción de los centros rurales familiares y selección de los lugares en los que debe presentarse la asistencia técnica referente a salud, agricultura y educación.
- Lineamientos generales de trabajo a que deban sujetarse los comisionados permanentes de cultura.
- Evaluación del trabajo que efectúen los comisionados permanentes de la cultura y de los departamentos de Alfabetización Nacional y Cultura General.
- Aprobación de los programas del Instituto de Capacitación del Personal Rural.
- Determinación de los planes de trabajo que se proyecten para los Núcleos Escolares Campesinos y para la campaña de alfabetización.
- Disposiciones sobre cuáles escuelas de alfabetización o de Núcleos Escolares Campesinos, por la clase de trabajo que desarrollan deben pasar como dependencias de las Secciones de Educación Primaria Urbana o Rural del Ministerio de Educación Pública.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> /Ministerio de la Defensa Nacional. *Visión de Guatemala. Cifras e informes de interés sobre un pueblo.* Pág. 31.

<sup>34</sup> /Ibidem. Págs. 33-34

<sup>35</sup> / Ibidem. Pág. 26

Según la misma fuente, el número de escuelas primarias rurales oficiales se incrementó en un 2.18 por ciento entre 1954 y 1956, y el número de maestros en el área rural para el último año indicado era de 3 mil 53.<sup>36</sup>

### Periodo presidencial de Miguel Ydígoras Fuentes (1960-1963)

La tendencia conservadora que asumió el poder en 1954 gradualmente fue ampliando los niveles de exclusión política de los sectores mayoritarios de la sociedad guatemalteca e inauguró el ciclo de dictaduras militares que asumió el control estatal por más de tres décadas, lo que trajo como consecuencia la polarización social que derivaría en el surgimiento de la guerra interna a principios de los años sesenta.

Durante la administración del general Ydígoras Fuentes, la sociedad guatemalteca vive un momento de crisis de gobernabilidad provocada por las acciones de las primeras agrupaciones guerrilleras y el movimiento de protesta social estudiantil y magisterial en los meses de marzo y abril de 1962.

Como resultado de esta movilización social, la primera de su magnitud desde 1954, el gobierno se vio obligado a emitir el Decreto Legislativo No. 1485, que contiene el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, estableciendo seis clases escalafonarias, teniendo como criterios básicos el tiempo de servicio y el rendimiento del docente dividido de la siguiente manera:

- clase A: desde el inicio del servicio hasta los cinco años;
- clase B: hasta los diez años;
- clase C: hasta los quince años;
- clase D: hasta los veinte años;
- clase E: hasta los veinticinco años;
- clase F: desde los veinticinco años en adelante.<sup>37</sup>

En la misma normativa se determina que los niveles o áreas de trabajo son: preprimaria, primaria, secundaria y normal, vocacional y técnica.

La situación de ingobernabilidad llega a su punto culminante cuando el movimiento guerrillero surgido del levantamiento armado por parte de un grupo de oficiales del ejército guatemalteco liderados por Luis Turcios Lima y Marco Antonio

<sup>36</sup> / Ibidem Pág. 36. A pesar de este leve crecimiento en cobertura rural el gasto público en educación disminuyó de un 16.2 en 1950 a un 13.9 por ciento en 1957.

<sup>37</sup> / Cfr. Decreto Legislativo 1485 publicado en el diario oficial el 13 de septiembre de 1961.

Yon Sosa en noviembre de 1960, como protesta ante el uso del territorio nacional por parte de tropas extranjeras para invadir Cuba y el descontento ante la corrupción campante durante el régimen ydigonista, se radicaliza al entrar en contacto los líderes estudiantiles y exdirigentes del gobierno arbenquista.

Como respuesta el gobierno emitió un decreto que suprimía la mayoría de internados en los establecimientos de enseñanza media del Estado y la partida asignada al programa de becas de estudio en 8 departamentos. La inestabilidad que caracterizó al régimen de esos años se reflejó en el Ministerio de Educación el cual en un lapso de 5 años tuvo al frente 10 ministros diferentes.<sup>31</sup>

Aunque el gobierno ydigonista mantuvo la pauta conservadora de los gobiernos posteriores al derrocamiento de Arbenz hay que señalar que el proyecto estatal aplicado en este periodo se vio obligado a conciliar la necesidad de recuperar la hegemonía política perdida por parte de los sectores conservadores durante los gobiernos de la década revolucionaria, con la necesidad de modernizar la estructura productiva del país.

Las clases dominantes comprendieron que el mantenimiento de su hegemonía exigía mantener algunos de los cambios y expectativas abiertas principalmente durante la administración de Jacobo Arbenz.

En consecuencia, esta etapa de la historia nacional se vio marcada por la contradicción de conciliar un proyecto político de corte autoritario con una política de desarrollo modernizante impulsada desde el aparato estatal.

El proyecto de modernización económica consistió en el despegue de la industrialización y el comercio centroamericano.

Al respecto, en 1958 se firma el tratado multilateral de comercio entre los gobiernos de El Salvador, Honduras y Guatemala, el que posteriormente suscriben Nicaragua y Costa Rica. Asimismo, en el mismo año se firma el Convenio de Integración de Industrias Centroamericanas para facilitar la creación de nuevas industrias en la región.

El punto culminante de este proceso se da con la firma del Tratado General de Integración Centroamericana en diciembre de 1960 y su consecuente estructura, el Mercado Común Centroamericano.

Por su parte, los cambios impulsados en la política educativa buscan apuntalar ambos procesos. En lo que corresponde al proyecto político la función asignada a la educación pública como mediatizadora de la protesta social ya ha sido señalada al

<sup>31</sup>/ Menéndez Luis Antonio, Educación en Guatemala 1954-1979. Pág. 24.

comentar los contenidos de la legislación y la aplicación de programas educativos como el SER.

En el caso del proceso de modernización productiva la coherencia con la política educativa se evidencia en el énfasis puesto en la promoción de la enseñanza técnico vocacional.

Al respecto, un estudio ya comentado coincide en señalar "el establecimiento de una gran cantidad de carreras de carácter técnico, con el propósito de preparar la mano de obra, para el despegue de la industria y el comercio mediante las industrias de integración y el Mercado Común Centroamericano. Entre dichas carreras se encuentran: albañilería, mecánica automotriz, mecánica de radio y televisión, mecánica de taller, plomería, fontanería, artes gráficas, costura industrial, etcétera"<sup>39</sup>.

Pese al impulso dado a la educación técnica en este período, el estudio de Monzón ya citado refiere que "el promedio de graduados fue bajísimo; entre los años de 1956 y 1965, (...) esto es comprensible dado la poca oferta de servicios educacionales en esta rama y la poca demanda de la estructura ocupacional."<sup>40</sup>

No obstante, otro estudio señala que en el caso de carreras tradicionales como la de maestro, la tendencia fue contraria debido a que "entre los años de 1955 y 1964 fueron autorizados tantos colegios privados para formar maestros de educación primaria, que el asunto empezó a preocupar a las autoridades correspondientes por la forma espontánea y desordenada en que venía sucediendo".<sup>41</sup>

Otro elemento a tomar en cuenta es el comportamiento del presupuesto manejado por el Estado en materia educativa. Al respecto el siguiente cuadro es ilustrativo para un análisis comparativo entre los períodos del 1944-1954 y 1955-1963, tomando como comparación los años de mayor inversión.

Año Presupuestal	Presupuesto en Educación	% con relación al Presupuesto del Estado	Administración
1944-1945	Q 1,594,100.00	9.05	Úbico
1949-1950	Q 7,697,600.00	16.02	Arévalo
1954-1955	Q 9,864,300.00	13.9	Castillo Armas
1959-1960	Q 13,337,300.00	12.4	Ydígoras Fuentes

Fuente: Elaboración propia con base en Menéndez, Educación en Guatemala (1954-1979).

<sup>39</sup> / Monzón S. Op. Cit. Pág. 73.

<sup>40</sup> / Ibidem Pág. 77.

<sup>41</sup> / Menéndez Op. Cit. Pág. 63.

Durante estos años también se sientan las bases para la planificación educativa como parte de la nueva política de desarrollo impulsada en la región dentro del marco de lo que en la época se conoció como Alianza para el Progreso promovida por el gobierno de Estados Unidos de Norteamérica.

Dentro de esta iniciativa desarrollista se otorgaba a la educación una función fundamental como vehículo de transformación de las condiciones de vida de las mayorías al privilegiar la capacitación y formación de recursos humanos para elevar la productividad de las naciones en vías de desarrollo.

Esta nueva visión se tradujo en la creación en 1963 de la Oficina de Planeamiento Integral de Educación, OPIE. Entre sus propósitos se encontraban el mantenimiento de un diagnóstico actualizado del sistema educativo nacional, la elaboración de proyectos prioritarios en el ramo, la presentación de propuestas a las autoridades educativas, además de constituirse en el enlace técnico entre el sector Educación y la Secretaría General del Consejo de Planificación Económica.

En lo que corresponde a la población indígena los índices educativos no mostraron mayores avances, entre 1950 y el último censo la alfabetización para este sector sólo aumentó de un 9.2 a un 13.3 por ciento.<sup>42</sup> Asimismo, en estos años se puso en marcha una campaña de castellanización.

En términos globales en la política educativa de este período con relación a los pueblos indígenas siguió predominando la visión integracionista y aculturalizante.

Para entender con mayor propiedad esta visión es importante indicar algunos elementos de naturaleza social y política que influyen en este proceso.

A partir de los años cincuenta las transformaciones en las comunidades indígenas desencadenadas por la revolución de octubre inauguran dos fenómenos que con variaciones han presentado un *continuum* en la segunda mitad del siglo XX.

El primero de estos fenómenos fue la mayor penetración de las relaciones capitalistas en el agro en detrimento de esquemas de tipo precapitalista, lo que a larga significó cierto desarrollo económico en los municipios y la formación de una clase campesina susceptible a una politización cada vez más progresiva.

Los efectos inmediatos fueron la monetarización de la economía rural y la ampliación del consumo de tipo urbano capitalista.

La otra consecuencia, aunada al fenómeno anterior fue la adopción de patrones culturales ladinos y el abandono de los valores tradicionales en la población indígena, lo

---

<sup>42</sup> /Dirección General de Estadística. VII Censo de Población. Guatemala, 1964

que los estudiosos de la época agruparon bajo el término de *ladinización*. El impacto de estos cambios en la etnicidad indígena fue analizado por el antropólogo estadounidense Richard Adams y sus colegas del Seminario de Integración Social, institución indigenista creada en 1956, dos años después del derrocamiento del gobierno arbenzista.

El enfoque desarrollado por el Seminario se centró en la promoción de la ladinización como solución al problema étnico. Por otro lado, el incipiente proceso de rescate cultural patrocinado por el Estado durante el período revolucionario a través del Instituto Indegenista Nacional fue interrumpido.<sup>43</sup>

Aunque los planteamientos de Adams y su equipo sugerían que el proceso de ladinización se profundizaría hasta lograr la integración de las comunidades indígenas a la sociedad ladina, otros estudios mostraban que la ladinización no era la única alternativa para la etnicidad en las comunidades indígenas.

Algunas investigaciones evidenciaron la existencia de comunidades donde el mejoramiento de las condiciones de los habitantes indígenas no implicaba necesariamente el abandono de la etnicidad, sino que además desarrollaban una toma de conciencia de su situación social.<sup>44</sup>

El gobierno de facto encabezado por el coronel Enrique Peralta Azurdía que depone a Ydígoras promulgará en 1965 otra Ley Orgánica de Educación derogando la de 1956.

A partir de 1963 condiciones políticas derivadas del conflicto interno subordinaron las políticas públicas a los intereses de carácter contrainsurgente que asumiría el estado guatemalteco.

En síntesis, la contradicción ya comentada en líneas anteriores va a marcar los límites de los a la medidas modernizantes de la política educativa en este período. En términos de la legislación educativa su carácter conservador propicia el rechazo de los sectores progresistas y radicales, favoreciendo la identificación de la población con movimientos como la incipiente guerrilla o las manifestaciones estudiantiles.

En lo que corresponde a la visión estatal sobre la población indígena, el énfasis puesto en los programas educativos gubernamentales en el área rural derivaba más de la

---

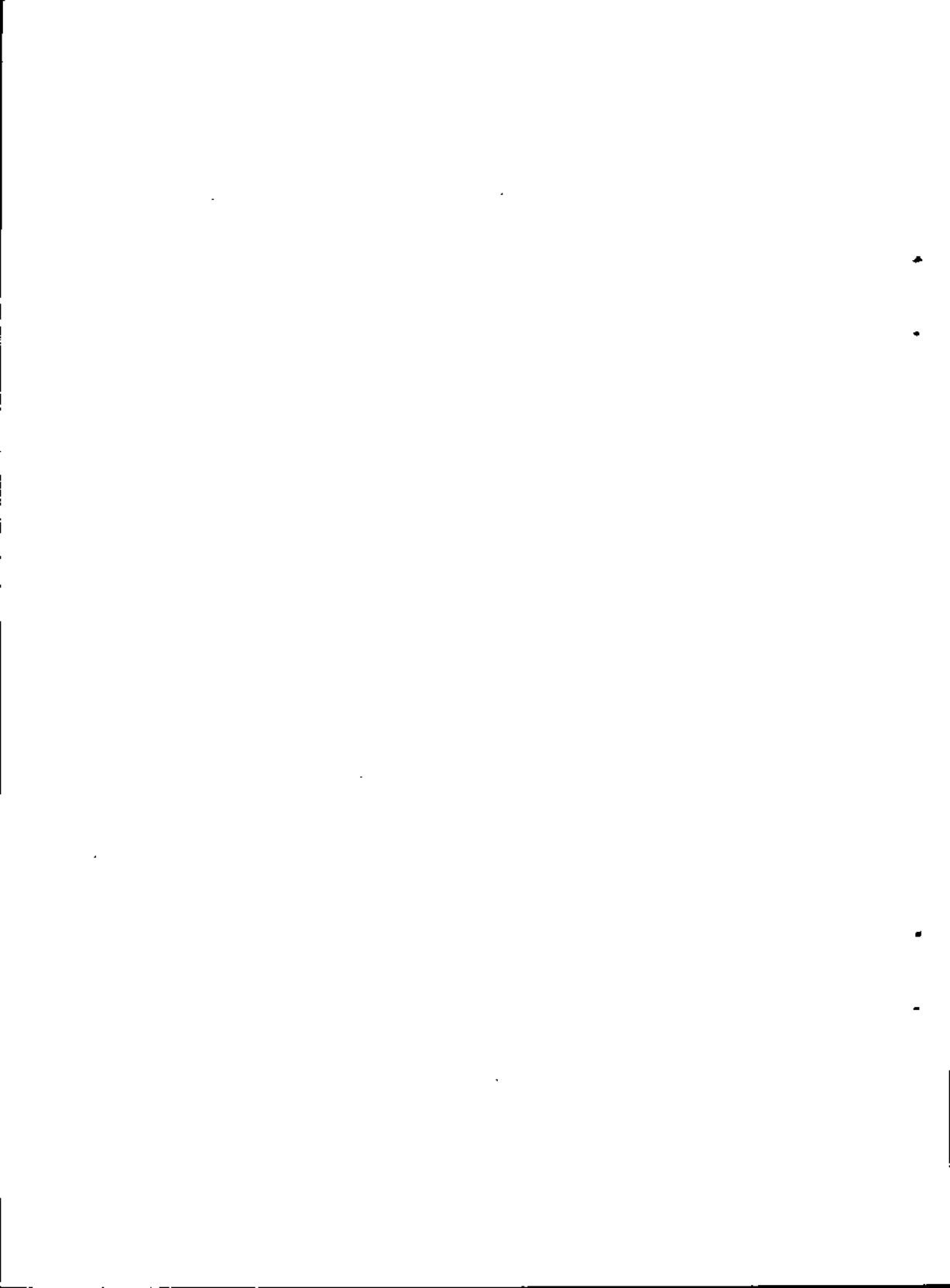
<sup>43</sup> / Para una crítica sobre las labores desarrolladas por el Seminario en esos años véase Guzmán Bockler. Donde enmudecen las conciencias. Crepúsculo y aurora en Guatemala. Págs. 174-178. Asimismo, para una réplica por parte de Adams puede consultarse su artículo Comunidad y Cultura en el proceso étnico-estado. Guatemala, 1996.

<sup>44</sup> / Cfr. Siegel, Morris. Cambio cultural en San Miguel Acatán. Este estudio fue realizado en 1952.

necesidad de contención política que de un genuino interés por las necesidades educativas de las comunidades.

En consecuencia, las posibles aspiraciones generadas en algunos sectores sociales con algunas medidas de modernización educativa, como es el caso del apoyo estatal a carreras a nivel técnico se vieron frustradas por tendencia autoritaria del régimen.

Esta tendencia se reforzaría al tomar el poder la cúpula militar encabezada por el coronel Enrique Peralta Azurdia, luego del golpe de estado al gobierno de Ydígoras en marzo de 1963.



## Capítulo Tres

### 1963-1985: Educación y Contrainsurgencia

#### Los inicios de las dictaduras militares

A partir de este período la política educativa adquiere un mayor grado de sistematización, lo cual se expresa mediante la formulación de los primeros planes nacionales de educación.

En 1964, se elaboró un censo general que daba a conocer algunos avances positivos en el aspecto educativo.

En comparación con 1950 el índice de analfabetismo para toda la república pasó del 71 al 63 por ciento y en las áreas urbanas disminuyó para el mismo período de un 52 a un 40 por ciento. No obstante la cifra de analfabetismo continuaba siendo alta en las zonas rurales con un 80.6 por ciento. En el caso de las mujeres mostraba un incremento casi 5 puntos mayor con relación a los hombres que era de un 31.5 por ciento. En lo que corresponde a la población indígena los índices no mostraban mayores avances, entre 1950 y este último censo la alfabetización para este sector sólo aumentó de un 9.2 a un 13.3 por ciento.<sup>45</sup>

Ese mismo año, la ya mencionada OPIE creada durante el gobierno de facto de Peralta Azurdía realiza un diagnóstico del sistema educativo y publica un documento conocido como Diagnóstico Preliminar de Educación, en el cual al considerar la necesidad de un cambio en la estructura social, expresa que "el más directo y mejor camino para llegar a ella es la educación planificada, si es que deseamos lograr transformaciones duraderas."<sup>46</sup>

Posteriormente en 1965 la misma dependencia estatal publica un segundo documento donde se establecen una serie de factores determinantes de la problemática educativa entre los que destacan las desigualdades socio económicas, limitaciones del presupuesto estatal, y por vez primera se menciona el problema de la contradicción entre la enseñanza en un único idioma en la escuela y la existencia de diferentes idiomas indígenas.

<sup>45</sup> / Dirección General de Estadística. VII Censo de Población. Guatemala, 1964.

<sup>46</sup> / Cf. Diagnóstico Preliminar de Educación. Pág. 2 Subrayado propio.

No obstante, "esta enumeración esta muy lejos de considerarse como un planteamiento causal en la medida en que no expresa el mecanismo por el cual estos factores afectan a la educación".<sup>47</sup>

Asimismo, es partir de este año que se toman las primeras acciones por parte del Estado que orientarán las políticas de educación bilingüe en los cuarenta años siguientes. En efecto, en esta etapa la política educativa experimentó el paso de una educación de castellanización de la población indígena por parte de profesores monolingües en español a educadores bilingües que impartían clases en el idioma hablado por las comunidades, aunque manteniendo la finalidad de lograr la castellanización de la población indígena a partir del primer año de educación primaria.

La medida que operativizó este cambio fue la capacitación de 60 instructores bilingües que entre otros requisitos debían ser miembros de las comunidades, tener como mínimo 6to. grado de primaria y recibir el adiestramiento respectivo.

La unidad estatal encargada de esta tarea fue lo que en la época se conoció como el Departamento de Castellanización adscrito a la Dirección Socioeducativa Rural del Ministerio de Educación. El funcionamiento de este departamento se mantendría sin cambios esenciales durante las dos décadas siguientes, después de este tiempo la política educativa bilingüe experimentaría otro cambio significativo a mediados de los años ochenta.<sup>48</sup>

En lo que corresponde a la Ley Orgánica de Educación aprobada en el año indicado y que deroga la de 1956, no se evidencian mayores cambios, quizá únicamente debe mencionarse como novedad la autorización para la impartición de educación religiosa en establecimientos públicos.

Durante el gobierno siguiente, el de Julio Méndez Montenegro (1966-1970) el Ministerio de Educación, a través de la OPIE, elaboró el Plan Nacional de Educación para el cuatrienio 1969-1972. Este plan el primero en su género, marca el inicio *strictu sensu* de la planificación educativa por parte del Estado guatemalteco. Resumiendo sus objetivos principales se pueden citar los siguientes:

- a) Aumentar la inscripción principalmente en las áreas rurales;
- b) mejorar el servicio cuantitativo y cualitativo del nivel primario;
- c) adaptación de la enseñanza primaria a las características locales;

<sup>47</sup> / Monzón Op. Cit. Pág. 83. La información esta contenida en el documento Programa para la Educación para la República de Guatemala.

<sup>48</sup> / Cifuentes E. Educación Bilingüe en Guatemala. Pág. 13-14.

- d) extensión de la castellanización;
- e) ampliar cobertura a nivel medio y
- f) mejorar la enseñanza de nivel medio, capacitación de docentes, diversificar la matrícula en nivel medio.<sup>49</sup>

Dicho plan educativo sirvió de marco para implementación de varios proyectos que ampliaron considerablemente la infraestructura educativa estatal, entre los que destacan el Proyecto de Extensión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria (PEMEP) y otro para la educación media conocido como Proyecto de Extensión y Mejoramiento de la Enseñanza Media (PEMEM).

El proyecto fue preparado inicialmente por la OPIE durante los años de 1966 a 1969 en convenio con AID. El PEMEP en su primera fase, se propuso construir, equipar y comenzar el funcionamiento de 3 mil aulas distribuidas en todo el territorio nacional.

Propuso el sistema de 4 escuelas piloto, concebidas como centros de ensayo, demostración, experimentación y divulgación de programas de estudio, métodos de enseñanza y materiales educativos.

Se incluyeron además 50 escuelas regionales completas para recibir y aplicar las experiencias favorables logradas en las escuelas piloto.

Seguidamente se estableció la categoría de escuelas satélite, alrededor de cada regional, en un número de 4 a 5 con la doble finalidad de remitir sus alumnos a las escuelas regionales y aplicar las experiencias logradas en el proyecto. Finalmente, estaban las escuelas de un aula, ubicadas en los lugares más remotos y poco accesibles.

Como complemento, el proyecto contempló la creación de 2 escuelas normales para promover la formación de maestros de educación primaria rural.

En consecuencia, se construyeron dos escuelas normales regionales actualmente en funcionamiento, la de occidente en el municipio de Santa Lucía Utatlán Sololá y la ubicada en oriente en el municipio de Monjas, Jalapa.

El otro gran eje de ejecución del Programa Nacional de Educación para el cuatrienio 1969-72 fue el programa PEMEM orientado al nivel de educación media. En su primera fase, el PEMEM comprendió la construcción y el equipamiento de 14 institutos de enseñanza media, la ampliación del Instituto Técnico de Agricultura de Bárcenas, así como las instalaciones físicas para la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media (EFPEM) adscrita a la Universidad de San Carlos.

---

<sup>49</sup> / Cfr. Plan Nacional de Educación para la República de Guatemala. Cuatrienio 1969-1979.

El PEMEM fue preparado inicialmente por la dependencia estatal indicada con la asesoría de expertos de la UNESCO y del Banco Mundial, empero la responsabilidad de la ejecución de dicho proyecto correspondió a una unidad ejecutora específica adscrita al Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, con funciones básicamente administrativas ya que la construcción de instalaciones y equipamiento correspondió a contrataciones hechas con la iniciativa privada.

El monto del proyecto según datos tomados del convenio de préstamo ascendió a 12.6 millones de quetzales, el 50 por ciento con fondos del gobierno de Guatemala y el resto mediante financiamiento del Banco Mundial.

Pese a lo previsto, la ejecución del proyecto sufrió retrasos y no fue sino hasta la siguiente administración la del coronel Carlos Arana Osorio (1970-1974) que se entregaron las primeras construcciones.

La primera obra dentro del proyecto se entregó en 1973 y al año siguiente se entregaron 10 más y en 1975 el último establecimiento construido.

No obstante, los logros importantes en el incremento de la infraestructura educativa pública alcanzado en estos años, el papel de la planificación educativa como instrumento para la elaboración de las políticas educativas continuó teniendo un carácter limitado.

Una evaluación realizada a una década de funcionamiento de la OPIE señala la falta de coordinación entre esta dependencia y las distintas unidades planificadoras de programas específicos. De acuerdo con este documento "esto ha dado lugar a que varios programas educativos se ejecutan sin ninguna información para la unidad sectorial del planeamiento educativo".<sup>50</sup>

Asimismo, el mismo documento señala la falta de una relación de cooperación de esta oficina con la planificación universitaria y la educación de carácter privado y extraescolar.

Por otro lado, no fue sino hasta 1973 cuando esta dependencia incorporó a su estructura una unidad de investigación y estudios educativos.<sup>51</sup>

En marzo de 1976, durante el periodo presidencial del también militar Kjell Eugenio Laugerud García (1974-1978), dio inicio la segunda fase del proyecto conocida como PEMEM II cuya finalización se previó para junio de 1982, en ésta fase también se contempló la construcción de edificios, equipamiento para 14

<sup>50</sup> / Urizar Leal E. Planeamiento Educativo en Guatemala 1962-1974. Pág. 74. Urizar Leal fue fundador y jefe de la mencionada dependencia durante la administración de Arana Osorio.

<sup>51</sup> / Cfr. Acuerdo Ministerial No. 423 de fecha 26 de octubre de 1973.

establecimientos de ciclo básico, 2 de ciclo básico diversificado, uno para bachillerato agrícola y 3 escuelas de formación agrícola con un aproximado de atención de población escolar de 10 mil estudiantes.

Asimismo en 1973 se inició una variante del proyecto PEMEM conocida como institutos experimentales. El primero de éste tipo de establecimientos fue el "Enrique Gómez Carrillo" ubicado en la zona 6 de la ciudad de Guatemala.

La innovación introducida en ésta variante consistió en la introducción de formación de carácter técnico conjuntamente con los cursos de carácter tradicional aunque sin el objetivo de crear mano de obra calificada.

En noviembre de 1975, el gobierno de Laugerud García inició un proyecto conocido como Programa 025 con financiamiento de la AID con un costo de 12.7 millones de quetzales el cual consistió en una complementación y ampliación del PEMEM aplicado al área primaria rural. Entre sus objetivos se encontraban:

- a) ampliación de instalaciones escolares;
- b) equipamiento de mobiliario y materiales;
- c) desarrollo de una unidad de investigación y evaluación para aplicación de reformas curriculares y
- d) capacitación de maestros, directores de escuela, supervisores y promotores bilingües.

Pese a las interpretaciones optimistas del gobierno con relación a los proyectos PEMEM y PEMEP, un estudio realizado en 1979 señala algunos aspectos que contradicen la perspectiva gubernamental. Uno de ellos se refiere a las restricciones impuestas por el Banco Mundial al gobierno guatemalteco para la inversión y licitación de las obras correspondientes a los proyectos que de acuerdo con el convenio firmado le otorga al cooperante internacional la categoría de "máximo y único organismo decisorio del programa".

La otra observación alude al hecho de que la ejecución del programa se constituía en un "paralelismo administrativo", esto porque la unidad ejecutora estaba adscrita al Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas y no al de Educación como correspondería dada la naturaleza del programa.<sup>52</sup>

Otro acontecimiento importante durante la administración de Laugerud García

---

<sup>52</sup> / Cfr. Mejía Palma, E. El endeudamiento externo para educación y la agudización de la crisis actual del sistema de escolarización.

fue la aprobación de una nueva Ley Orgánica de Educación, la cual introduce cambios importantes con relación a la anterior normativa.

Entre estas reformas destacan la institucionalización de la educación extra escolar y la de regionalización técnico administrativa en el sector. También en la década de los setenta se crean instituciones como el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad INTECAP (1972) y el programa de bachillerato por madurez (1974).

Como consecuencia de estos proyectos a finales de la década de los setenta, la educación media cubría el 61 por ciento del total de municipios de la república.

Como resultado del crecimiento en la cobertura de enseñanza media, la especialización de carreras en este nivel se incrementa, así como la formación de maestros titulados muestra un desarrollo significativo. De acuerdo con una investigación realizada en 1980, el número de plazas para maestros creado por el Estado en el periodo entre 1965 y 1979 que suma un total de 10 mil 347, no es suficiente para absorber la abundancia de maestros recién graduados.<sup>33</sup>

### Consolidación del régimen contrainsurgente

Al iniciarse la década de los años ochenta el conflicto armado interno llega a su punto más cruento. Las organizaciones guerrilleras que en los últimos años mostraban una disminución en sus actividades se reagrupan e inician una ofensiva fuerte en el área rural lo que desencadena que la política contrainsurgente se redefina para mantener el control estatal.

La aplicación de la política contrainsurgente estatal alcanzará su mayor escalada en los gobiernos militares de Romeo Lucas García (1978-1982) y el de su sucesor de facto Efraín Ríos Montt, quién llega al poder en marzo de 1982.

Como efecto de la campaña contrainsurgente a fines de 1983 las fuerzas armadas toman control de la situación y para asegurar su presencia militarizan las zonas de conflicto por medio de las denominadas *coordinadoras institucionales* que fueron comités organizados para controlar todas las actividades de tipo comunitario de las organizaciones tanto públicas como privadas.

La presencia de los jefes militares locales en estos comités aseguraba que en

---

<sup>33</sup> La misma fuente estima que el número de graduados como maestros que no logra encontrar un puesto en el magisterio equivale a 10 mil personas para el año de 1979. Menéndez op. cit. Pág. 42.

todas las acciones llevadas a cabo en las comunidades rurales predominara el criterio contrainsurgente.

En términos prácticos esto significó la castellanización intensiva y el adoctrinamiento militarizado de la población indígena con la finalidad de eliminar cualquier posible brote de insurrección. Dentro de esta estrategia contrainsurgente de carácter ideológico ocupó un papel central la acción de las sectas fundamentalistas neopentecostales provenientes en su mayoría de Estados Unidos.<sup>54</sup> Asimismo, el Ejército desarrolló planes de aculturación para grupos étnicos específicos, uno de los programas más elaborados fue el que se aplicó a la población ixil en el norte del departamento de Quiché.

Una publicación militar que contiene un trabajo escrito por un oficial del Ejército de Guatemala a finales de 1982 detalla los objetivos y la aplicación del Operativo Ixil: "En vista de que la región Ixil pasó a ser un área de conflicto subversivo, el alto mando dispuso que se estableciera un área de operaciones con jurisdicción específica en los municipios de Chajul, San Juan cotzal y Nebaj, teniendo como límites los puntos norte: las estribaciones de la Sierra de Chamá; Sur: la carretera que une Cobán con Huehuetenango, los límites occidental y oriental las divisiones entre Quiché, Huehuetenango y Río Negro".<sup>55</sup>

Con relación a la estrategia a seguir en términos de control ideológico de la población del área, el documento militar especifica las actividades que en este sentido ha de coordinar una unidad militar denominada de Acción Civil (AACC). Entre los cursos de acción a seguir el documento militar establece 3 escenarios posibles:

Curso de acción número 1: realizar todo el esfuerzo de la Unidad de AACC para cumplir la misión asignada intensificando la ladinización de la población ixil de manera que ésta desaparezca como subgrupo cultural extraño al modo de ser nacional.

Curso de acción número 2: realizar todo el esfuerzo de la unidad de AACC para cumplir la misión asignada siguiendo una política basada en el respeto de la identidad ixil, sus costumbres y su lengua.

Curso de acción número 3: dejar el aspecto cultural como se encuentra en la actualidad pero volcar todo el esfuerzo gubernamental para mejorar las condiciones de vida de la población ixil".<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Véase Rafael Cuevas Molina, *Traspasito florecido. Tendencias de la dinámica de la cultura en Centroamérica. (1979-1990)*. Capítulo I.

<sup>55</sup> / Fuentes H. Juan. *Apreciación de Asuntos Civiles (G-5) para el área ixil*. Revista Militar No. 27.

<sup>56</sup> / *Ibidem*

Seguidamente el documento militar propone una serie de acciones en distintas áreas sociales y económicas. Entre éstas últimas destacan la promoción del movimiento cooperativo con financiamiento para diversificar la actividad productiva, comprando las grandes fincas de la región y entregándoselas a las cooperativas que se formen. Fomentar los créditos a largo plazo y con bajos intereses, abrir una agencia bancaria preferiblemente de Bandesa en Nebaj, entre los objetivos de bienestar social se propone extender los beneficios del IGSS a los pobladores aunque no sean asalariados.

Entre las acciones a seguir en el ámbito de la educación el documento militar establece lo siguiente:

- a) Investigar la ideología de los maestros en los 3 municipios;
- b) fomentar la asistencia de la población escolar de las escuelas existentes con maestros bilingües;
- c) estudiar la posibilidad de establecer otras escuelas en núcleos urbanos importantes;
- d) estudiar la posibilidad de subvencionar a las familias que envían niños a la escuela, puesto que estos son considerados como fuerza de trabajo desde la edad de 7 años;
- e) incluir un 50% de lucha cívica y guerra ideológica en los programas de instrucción del área e
- f) implementar el Plan Nacional de Alfabetización en lengua ixil.<sup>57</sup>

En otra parte del documento se formulan las siguientes recomendaciones: "es imperante que cualquier curso de acción que se adopte incluya una intensa, profunda y bien estudiada campaña psicológica que rescate la mentalidad ixil hasta hacerlo sentir parte de la mentalidad guatemalteca. Y agrega: "(...) Los mensajes ideológicos de ésta campaña deben ser más que abstracciones retóricas alejadas del entendimiento y credibilidad indígena, basadas en hechos reales que convenzan inequívocamente al objetivo auditorio".<sup>58</sup>

En el año de 1981 se llevo a cabo otro censo poblacional que con relación a los índices educativos reveló los siguientes datos: el alfabetismo subió al 43.06 por ciento lo que representó 6 puntos más respecto a 1964, y un 35.3 por ciento de alfabetismo en la población indígena de todo el país. Para este último grupo, en el área rural, el índice de analfabetismo era de 67.79 por ciento.

---

<sup>57</sup> / Ibidem

<sup>58</sup> / Ibidem

Luego de la ejecución de la ofensiva contrainsurgente de 1982 y 1983, el régimen militar inició una fase de liberalización y apertura política como medida coyuntural para superar el desgaste que experimentaba tanto a nivel interno como externo, convocando a una constituyente que en 1985 aprobó la nueva Constitución actualmente vigente y que permitió la restitución de los gobiernos civiles.

Las medidas políticas e ideológicas seguidas luego de la acción militar contrainsurgente aplicada por el régimen de facto de Efraín Ríos Montt se tradujeron en programas específicos para lograr la participación e integración de las comunidades indígenas en los planes de desarrollo diseñado dentro del marco de la doctrina contrainsurgente de Seguridad Nacional.

De acuerdo con este plan en la primera fase se aplicaría la táctica militar conocida como "tierra arrasada", es decir, la eliminación sistemática de la población indígena que apoyara a la insurgencia. En el caso de las áreas rurales con mayor presencia insurgente como lo fue la zona norte del departamento de Quiché, la aplicación del plan implicó la eliminación física de comunidades enteras. En términos concretos esta estrategia significó la destrucción de aproximadamente 440 comunidades indígenas.<sup>39</sup>

En la segunda fase del plan contrainsurgente se crearon diversas instancias para mantener el control político e ideológico de la población indígena entre ellas se encuentran, las aldeas modelo y los llamados polos de desarrollo. Asimismo, se involucró a la población indígena en las acciones militares contrainsurgentes mediante la puesta en marcha de las denominadas patrullas de autodefensa civil.

En tanto que las redes de organización indígena desarrolladas en las décadas anteriores fueron desestructuradas y todas las nuevas agrupaciones fueron subordinadas al control de las coordinadoras institucionales presididas por los jefes de los destacamentos militares.

Los efectos de la política contrainsurgente en las tres tendencias básicas del movimiento indígena desarrolladas en los años setenta, variaron de acuerdo al tipo de vínculo mantenido con las fuerzas guerrilleras.

Es evidente que el impacto fue más grande en los grupos indígenas agrupados en torno al Comité de Unidad Campesina (CUC) y las organizaciones populares, anulando su viabilidad como opción para las masas campesinas indígenas. En cuanto al sector de la burguesía indígena este no fue capaz de articular una propuesta diferente al

<sup>39</sup> Para una evaluación general del impacto y el costo en términos humanos y sociales del operativo de *tierra arrasada* pueden consultarse entre otras fuentes: Ricardo Falla, *Masacres de la selva*, el informe REMHI "Guatemala: Nunca más" y el informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico.

partidismo tradicional lo que derivó en la pérdida de apoyo de sus bases indígenas. La única opción que se mantuvo luego de la ofensiva estatal fue la de los sectores etnicistas.

Finalmente, cabe mencionar que al concluir este periodo en 1985, se institucionaliza la educación bilingüe al crearse el Programa Nacional Educación Bilingüe (PRONEBI), el cual ya había comenzado funcionar cinco años antes en fase experimental con apoyo de la estadounidense Agencia para el Desarrollo Internacional (AID).

En conclusión, el aspecto más relevante de la política educativa en este período desde la óptica estatal, es la instrumentalización del sistema escolar como elemento ideológico en la estrategia contrainsurgente.

Un segundo elemento clave, es el posicionamiento de la intelectualidad indígena en algunos organismos estatales del sector educativo como PRONEBI, esta presencia sería decisiva en los años de la transición democrática iniciada a mediados de la década de los ochenta.

## Capítulo IV

### 1986-2000: Reforma Educativa, interculturalidad y consolidación democrática

#### La educación en los inicios de la transición democrática (1986-1995)

El proceso de liberalización del régimen autoritario iniciado en los años ochenta condujo a la reformulación del aparato estatal y la ampliación de la participación política de sectores excluidos durante el periodo de las dictaduras militares.

En lo que corresponde a la gestión pública es a partir de 1985 que se crea el marco institucional para impulsar el proceso de descentralización estatal que aunque con altibajos, ha tenido una continuidad durante los últimos cuatro gobiernos civiles.<sup>60</sup>

En el periodo presidencial de Vinicio Cerezo se emiten varios instrumentos legales que marcan la dirección que han de seguir las políticas de descentralización. En 1986 se promulga la Ley Preliminar de Regionalización y en 1987 la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

La primera de las normativas indicadas, establece la división territorial del país en ocho regiones administrativas y regula la planificación y ejecución de las políticas de desarrollo privilegiando el criterio regional. Por su parte, la ley de 1987 busca reglamentar la participación comunitaria en la planificación y ejecución de los programas de desarrollo mediante la creación del *sistema de consejos de desarrollo urbanos y rurales* que funciona en cinco niveles - local, municipal, departamental, regional y nacional-.

En ese contexto las autoridades del sector de Educación emiten el acuerdo ministerial 1004-87 que pone en marcha la regionalización administrativa del sistema educativo y se llevan a cabo acciones tendientes a la desconcentración y descentralización en este sector. Un año antes, el gobierno aprobó la Ley de Alfabetización<sup>61</sup>, que por primera vez promovía la alfabetización en lengua materna para la población indígena, no obstante, esto se pondría en práctica hasta la administración de Serrano Elías.

<sup>60</sup> Estos son: el de Vinicio Cerezo (1986-1990), Jorge Serrano Elías (1991-mayo 1993), Ramiro de León Carpio (junio 1993-1995) y el de Alvaro Arzú (1996-2000).

<sup>61</sup> Véase Decreto No. 43-86. Al mismo tiempo se da la creación del Comité Nacional de Alfabetización de Adultos (CONALFA), dependencia gubernamental encargada de los programas de alfabetización desde esa fecha.

Entre las acciones tomadas destaca la instalación de las Direcciones Técnicas Regionales que asumen diversas funciones administrativas importantes como la revisión de diseños curriculares, supervisión escolar, coordinación de proyectos educativos locales y la autorización de establecimientos escolares privados.<sup>62</sup>

Asimismo, en 1987 se crea el Sistema de Mejoramiento de Recursos Humanos y Adecuación Curricular -SIMAC- que a partir de esa fecha será la institución gubernamental que coordinará la descentralización de elaboración de los currícula con participación de las comunidades, aparte de impulsar nuevas modalidades educativas de cobertura primaria como las escuelas unitarias.

A finales de 1989 el gobierno de Cerezo presenta al Congreso de la República un nuevo proyecto de Ley de Educación Nacional que enfatiza en los aspectos de descentralización y regionalización del sistema educativo, empero, dicha iniciativa debe ser pospuesta hasta su reactivación en el siguiente gobierno debido a la fuerte oposición del gremio magisterial.<sup>63</sup>

En lo que corresponde a la corriente etnicista del movimiento maya, es a partir de 1986 que hace sentir su impronta en el movimiento en la sociedad guatemalteca.

Este grupo ha logrado ocupar algunos espacios dentro del Estado guatemalteco y promover acciones concretas en términos del rescate cultural similar a lo desarrollado por IIN en los cuarenta, aunque con una finalidad distinta.

En términos generales sus acciones se han orientado en tres áreas: la definición de una política lingüista pluralista, la reformulación de la educación bilingüe y la promoción del debate sobre la actual configuración del estado-nación guatemalteco y el problema de la discriminación étnica.

Tres han sido los logros fundamentales en cada una de estas áreas: la creación de la Academia de Lenguas Mayas en 1987, las transformaciones del Programa Nacional de Educación Bilingüe Intercultural desde inicios de los años ochenta y la firma del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas en las recientes negociaciones de paz.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup>/ Galo de Lara. Carmen. Descentralización Educativa en Guatemala. Págs. 13-14. No obstante, como señala la misma fuente, aspectos importantes como el manejo de recursos financieros y el nombramiento de maestros se mantuvieron centralizados.

<sup>63</sup>/ El principal argumento de los maestros para adversar el proyecto de ley es el grado de participación que se concede a los padres de familia, lo cual a desde la óptica magisterial atenta contra la estabilidad laboral del gremio. Para más detalle véase los periódicos La Hora y Prensa Libre del mes de noviembre de 1989.

<sup>64</sup>/ Un análisis de esta etapa y los cambios en la identidad étnica puede encontrarse en Bastos S. y M. Camus. Quebrando el Silencio. Organizaciones del Pueblo Maya y sus demandas (1986-1992).

Empero, el cambio de mayor influencia en la etnicidad fue que todo este proceso condujo al surgimiento de un nacionalismo étnico en torno a las expresiones del denominado *movimiento maya*<sup>65</sup> a partir del último decenio.

En ese contexto, la institucionalización del Programa Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (PRONEBI) en los mismos años derivó en una postura vanguardista dentro del movimiento maya de revitalización étnica. Su objetivo básico fue proyectar los idiomas mayas como centrales en la herencia cultural de la nación y como un patrimonio cultural que debía ser fortalecido y preservado por medio de la educación bilingüe.

En definitiva, el PRONEBI ha tenido que salvar obstáculos importantes al tratar de llevar a cabo su meta de proporcionar educación preprimaria y primaria de una manera bilingüe y bicultural a la población indígena en edad escolar.

De 1986 a 1990 el PRONEBI expandió su cobertura de 40 escuelas modelo promovidas en su fase de proyecto piloto a la instalación de más de 400 escuelas extendiendo la educación bilingüe hasta el cuarto grado de primaria. Para 1996 el programa alcanzó su difusión en 800 escuelas en las 4 regiones lingüísticas más importantes, así también en otras regiones lingüísticas como la Q'anjobál, Ixil, Poqomchi' y Tz'utujil, en éstas últimas solamente se ofrece al nivel de educación preprimaria.<sup>66</sup>

El PRONEBI opera bajo un modelo educativo bilingüe que se denomina paralelismo, el cual requiere del desarrollo simultáneo del idioma maya y del español desde la preprimaria hasta el cuarto grado.

Empero, existen contradicciones inherentes dentro de la jerarquía de poder del PRONEBI en cuanto a que la mayor parte de sus líderes abrazan un modelo de conservación más enfático de lo que permiten las agencias donadoras estatales e internacionales.

El PRONEBI ha encontrado resistencia precisamente porque está dirigido en gran parte por indígenas para los indígenas. Mientras que algunos funcionarios estatales y de las agencias cooperantes así como maestros y padres de familia del área rural rechazan el programa básicamente por considerarlo demasiado maya, por su parte los miembros

---

<sup>65</sup> Para una definición elaborada del nacionalismo étnico maya puede consultarse Cojti, Demetrio. El Movimiento Maya en Guatemala. También desde una visión crítica al movimiento maya véase Morales, M.R. La articulación de las diferencias o el Síndrome de Maximón.

<sup>66</sup> Becker R. y M. Richards. Educación Maya: Análisis histórico y contemporáneo de la política de educación en idiomas mayas. Pág. 242.

de la nueva intelectualidad maya rechazan el programa porque desde su perspectiva no es lo suficientemente maya.<sup>47</sup>

La intelectualidad maya con posiciones de revitalización étnica más asertivas se agrupan en torno a la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala.

Para estos intelectuales, el idioma es el epicentro de la revitalización cultural del pueblo maya, es decir que el idioma se considera como el medio principal a través del cual se transmiten la cosmovisión y la filosofía mayas, además de ser el símbolo esencial de la identidad.

Asimismo, estos intelectuales reconocen el peligro de erosión que afecta la existencia de los idiomas mayas. Este peligro se deriva del hecho que se reduce su uso de forma progresiva en los distintos espacios cotidianos, incluso en ambientes domésticos y familiares.

Dentro de ésta perspectiva se han dado diferentes actitudes siendo la más importante la participación activa en la promoción de los idiomas mayas en la comunidad natal y en esferas de uso más amplias, como por ejemplo, en el sistema educativo.

En ésta óptica el problema básico para los líderes del movimiento maya agrupados en la Academia de Lenguas Mayas es contar con un sistema de estandarización para los 20 idiomas mayas que existen actualmente en el país.

Las preguntas básicas que se plantean para alcanzar este objetivo son: si existen distintos dialectos comunitarios de un mismo idioma maya, ¿cual elegir como código estándar? ¿quién debe hacer la elección? ¿qué criterios deben ser propuestos u utilizados para hacer la elección? ¿de que manera se pueden poner en práctica éstas elecciones en los materiales escritos?.

Dada la complejidad idiomática de Guatemala, el tamaño relativamente grande de la población maya y su heterogeneidad de base local, la cual se expresa en la existencia de distintas variantes para un mismo idioma, es comprensible que en la práctica el proceso de estandarización idiomática se convierta en un asunto sumamente delicado. Un obstáculo a superar en éste último punto indicado es el hecho de que los hablantes de un idioma maya manifiestan una lealtad muy fuerte hacia sus comunidades lo cual dificulta la elección de la forma estándar entre las distintas variantes en un mismo idioma.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> / Ibidem Pág. 243.

<sup>48</sup> / England, N. El papel de la estandarización idiomática en Guatemala. Págs. 220-225.

\*\*\*

Entre los criterios técnicos para el proceso de estandarización algunos grupos dentro de la intelectualidad maya proponen los siguientes:

- a) Donde se encuentran términos diferentes para definir el mismo concepto en lugares diferentes se pueden tomar todos como sinónimos y enseñarlos en las regiones donde no se utilizan.
- b) Donde existe variación del mismo término (o regla) en lugares diferentes es importante seleccionar las formas que dan más información y que son más entendibles para la mayoría. Generalmente eso quiere decir escribir las formas más completas y más básicas, y a veces también significa escribir las formas más originales y conservadoras.
- c) Es importante evitar los localismos o sea las formas que se restringen a una variante local y que no se encuentran en otras variantes.
- d) Cuando una decisión muestra la semejanza entre un idioma y otro cercanamente relacionado, se considera mejor porque hay varios idiomas mayas que son mutuamente entendibles.
- e) Es importante incluir en la forma estándar todas las posibilidades de expresión que hay en el idioma y no reducirla a una forma incompleta o menos rica.”<sup>69</sup>

Un paso importante en la orientación de la política educativa con relación a los pueblos indígenas, es el que se da durante el gobierno de Jorge Serrano Elías al aprobarse el decreto 12-91, Ley de Educación Nacional que actualmente se encuentra vigente y que deroga la normativa anterior.

Además del énfasis en la descentralización y participación de las comunidades en el proceso educativo, la nueva norma, se diferencia de las anteriores por ser la primera vez que se reconoce que el sistema educativo debe enmarcarse en un contexto multilingüe, multiétnico y pluricultural.

La importancia de este reconocimiento puede considerarse como resultado del auge que las organizaciones indígenas van adquiriendo desde mediados de los años ochenta, lo que ha propiciado una mayor presencia de los indígenas en la política nacional, manifestando su influencia através del denominado movimiento maya.

La irrupción del movimiento maya adquiere entonces una especial relevancia si se toma en cuenta que de acuerdo con los indicadores socioeconómicos son las comunidades indígenas las que padecen los mayores niveles de exclusión social. La impronta del movimiento maya se evidenció a inicios de la década pasada, cuando

---

<sup>69</sup> / Ibidem. Pág. 226

dentro de la última fase de las negociaciones de paz entre el gobierno y la guerrilla se incluyó la firma de un acuerdo específico sobre el tema indígena.

El Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDIFI), tiene como una de sus demandas centrales, la ejecución de una reforma educativa integral, lo cual considera esencial para la construcción de una sociedad pluralista y de respeto a la identidad cultural de los distintos pueblos que componen la sociedad guatemalteca.

La importancia que se da al tema educativo en el acuerdo se enfatiza al señalar que "el sistema educativo es uno de los vehículos más importantes para la transmisión y desarrollo de los valores y conocimientos culturales. Debe responder a la diversidad cultural y lingüística de Guatemala, reconociendo y fortaleciendo la identidad cultural indígena, los valores y sistemas educativos mayas y de los demás pueblos indígenas, el acceso a la educación formal y no formal, incluyendo dentro de las curricula nacionales las concepciones educativas indígenas".<sup>70</sup>

Asimismo, desde finales de los años ochenta el país ha sido escenario para diversidad de experiencias educativas desarrollados por las organizaciones mayas. Entre estas cabe citar el Proyecto de Franja y Cultura Maya que es uno de los primeros intentos por implantar la metodología de la educación intercultural con resultados positivos en el área kaqchiquel.

Otros programas importantes son el Programa de Educación Bilingüe Intercultural - FEMBI- cuya finalidad es la formación de maestros bilingües interculturales en los idiomas indígenas man, kiche y tzutujil, y los proyectos Don Bosco y Talita Kumi en el área kekchí.<sup>71</sup>

Varios factores concurren en el surgimiento de estas modalidades educativas, entre ellos, el descontento con el programa de educación bilingüe oficial hasta un sentimiento de creciente revitalización étnica, aunado a la cantidad cada vez mayor de mayas que poseen una formación técnica en aspectos de educación y han dado como resultado el surgimiento de Escuelas Mayas privadas comunitarias.

Estas escuelas mayas han desarrollado métodos pedagógicos propios y únicos para la educación bilingüe promoviendo el modelo pedagógico de educación intercultural. Entre sus objetivos básicos están:

- fomentar la identidad maya personal y de grupo en el niño y la niña y conservar, revitalizar y promover los idiomas mayas;

<sup>70</sup>/ Cfr. Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Apartado III, literal G, numeral 1.

<sup>71</sup>/ Para un recuento más detallado vease Ruth Moya. Interculturalidad y reforma educativa en Guatemala y Meike Heckt. Educación Intercultural. Futuro para una Guatemala multilingüe y pluriétnica.

- ofrecer una educación integrada e intercultural y la aplicación de la enseñanza escolar a la vida diaria de los estudiantes;
- desarrollar un ambiente de enseñanza y aprendizaje bilingüe auténtico;
- formar estudiantes y profesionales con conciencia étnica capaces de desenvolverse en un contexto efectivamente bilingüe y
- proporcionar una educación completa fundamentada en los principios y cosmovisión maya.<sup>72</sup>

En palabras de un estudio reciente sobre ésta nueva modalidad pedagógica “la meta de las escuelas mayas es incorporar los estudios escolares dentro de la cultura maya, no incorporar la cultura maya dentro de los estudios escolares”.<sup>73</sup>

Sin embargo lo más importante a considerar es que las escuelas mayas son un esfuerzo de los propios mayas para controlar la educación de los niños mayas.

En síntesis, éstas propuestas buscan dar a las comunidades mayas un control directo de su sistema educativo, revalorizar el estatus actual de la cultura y valores mayas y reorientar la educación para los no mayas con el objetivo de eliminar concepciones y prejuicios de carácter racista y discriminatorio.

Es indudable que la firma del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas marca un parteaguas en la historia de las relaciones entre los grupos indígenas y el Estado guatemalteco.

Por si mismo, dicho Acuerdo representa el reconocimiento de la sociedad guatemalteca de la exclusión inveterada de los grupos indígenas y de su lucha constante por lograr la legitimación de sus derechos específicos como ciudadanos de un Estado.

Por otra parte, también merecen consideración las posiciones críticas respecto a la viabilidad de los objetivos contenidos en el Acuerdo de Identidad, pero deben deslindarse las críticas a la ideología del nacionalismo étnico, de aquellas referentes a los compromisos de dicho Acuerdo y de las formas de su implementación.

Las primeras pueden y deben ser una etapa en el debate sobre la transformación de la nación y la nacionalidad guatemaltecas y contribuir al señalamiento de los riesgos de mantener posiciones inamovibles o esencialistas, pero no deben agotar tal debate.

El segundo tipo de críticas en tanto, son más pertinentes al discutir temas cruciales como la lucha contra la discriminación legal y de hecho, la reforma educativa y las formas de regionalización administrativa en las comunidades.

<sup>72</sup> / Becker. Op.Cit. Págs. 249-250.

<sup>73</sup> / Ibid.

Una reflexión sobre el primer punto señala que "se puede conjeturar que las medidas legales a que el Gobierno se compromete en el Acuerdo, por difíciles que se tomen, son mucho más factibles que la erradicación de la causa de la discriminación y su expresión más aguda: el racismo."<sup>74</sup>

La discusión y la elaboración de las propuestas de diversos sectores con relación a la preparación de los informes de las comisiones correspondientes derivadas del Acuerdo de Identidad son otra forma pertinente de conducir el debate.

En este ámbito, la definición más elaborada dentro de la intelectualidad maya corresponde a los planteamientos del líder indígena Demetrio Cojtí, quien desde mediados de los años 80 se ha constituido en uno de los portavoces claves del movimiento maya.

Con relación a los idiomas mayas este líder indígena, propone que este es un asunto que rebasa los criterios puramente técnico-lingüísticos y se ubican también en una toma de posición política definida.

Para él ésta posición, la cual asume en sus escritos, es la que denomina *anticolonialista*, y según sus palabras, "la elección de este paradigma significa que abordaremos los idiomas mayas como idiomas dominados y en conflicto porque son hablados por comunidades lingüísticas o nacionalidades colonizadas".<sup>75</sup>

Según Cojtí los mayahablantes se ven forzados a aprender el idioma español y a alfabetizarse en español el cual es un idioma que no entienden y que no expresa fielmente sus pensamientos.

De acuerdo a sus planteamientos el sistema educativo guatemalteco más que educar y transferir conocimientos ha sido un instrumento de lo que el denomina genocidio cultural o etnocidio hacia la cultura de la población maya.

En otro de sus libros Cojtí explicita las reivindicaciones de naturaleza educativa que se propone el movimiento maya. Estas son:

- reestructuración del Ministerio de Educación;
- mayanizar la forma y los contenidos de la enseñanza escolar;
- disponer de Escuelas Normales mayas para la formación de maestros bilingües;
- programas de becas y créditos educativos específicamente para mayahablantes;

---

<sup>74</sup>/ Solares, J. Reflexiones en torno al Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. IDEI Guatemala (1995).

<sup>75</sup> / Cojtí, D. Lingüística e idiomas mayas. Pág. 7

- favorecer la formación de Centros de Estudios Mayas y
- reorientar la educación formal y no formal de los no mayas.<sup>76</sup>

Desde una perspectiva distinta otro estudio, al analizar la situación de los programas de educación bilingüe en las cuatro comunidades indígenas mayoritarias del país apunta que "lo que hoy describe el conflicto sociolingüístico en el seno de esta sociedad no es sino el resultado de una dinámica histórica".<sup>77</sup>

El mismo trabajo subraya la complejidad que plantea este tipo de educación, si se toma en cuenta que, "los factores lingüístico, cultural y socioeconómico que inciden en el fenómeno bilingüe desde el punto de vista colectivo, definen la naturaleza de la distancia lingüística tejida por las dificultades fonéticas y morfosintácticas que encuentra el niño maya al aprender castellano; la distancia cultural fruto de las diferencias con los patrones occidentales del hablante maya, portador de unos valores configuradores de otras formas de relación con los demás y con la realidad; y la distancia socioeconómica producto de las discriminaciones de reconocimiento y condiciones de extrema pobreza en que viven estas etnias con respecto a la población ladina o criolla."<sup>78</sup>

#### Hacia la búsqueda de una educación intercultural (1996-2000)

Las enormes expectativas sociales generadas luego de la finalización del conflicto armado en diciembre de 1996 y la copiosa cantidad de propuestas derivada del desarrollo de las negociaciones de paz significó un clima más que favorable para el gobierno de Alvaro Arzú, durante el cual se dieron importantes avances en materia educativa.

En este último gobierno el proceso de descentralización del sector educación iniciado en la década anterior mostró una reactivación luego de una etapa de bajo perfil durante las administraciones de Serrano Elías y de De León Carpio. Dos acciones concretas confirman este cambio en la política gubernamental: el impulso al Programa Nacional de Autogestión para Desarrollo Educativo -PRONADE-, y la implementación de una reestructuración administrativa del ministerio de Educación.

<sup>76</sup> / Cojti, D. Políticas para la reivindicación de los mayas. Págs 61-65.

<sup>77</sup> / Vitón de Antonio, M. Estudio interétnico del aprendizaje del castellano como segunda lengua en la escuela bilingüe guatemalteca. Planteamiento de una pedagogía diferencial. Pág. 173.

<sup>78</sup> / Ibidem. Pág 168. Un contexto con estas características produce lo que los lingüistas denominan diglosia o desequilibrio lingüístico con efectos que van más allá del ámbito comunicativo.

El PRONADE fue creado en 1994, con el objetivo aumentar la cobertura y mejorar los servicios educativos primarios en las zonas rurales, por medio del apoyo a la organización y funcionamiento de escuelas rurales autogestionadas en comunidades que carecen de atención educativa.

Su forma de operación se basa en la descentralización administrativa y financiera, la cual es coordinada por las llamadas Instituciones de Servicios Educativos -ISES- que se encargan de la organización y capacitación de comités de padres de familia que tienen a su cargo la administración de una escuela.

Estos comités reciben el nombre de COEDUCAS y tienen entre otras funciones la contratación y el pago de maestros.

De acuerdo con cifras oficiales, el programa de autogestión pasó de una cobertura de 2 mil 709 niños atendidos en 1995 a 211 mil 123 al concluir 1999.<sup>79</sup>

Cabe destacar que diversos sectores manifestaron su oposición a este programa, entre estos fue notoria la que encabezó el gremio magisterial, el cual señalaba como principal argumento que la aplicación de dicho programa tenía como finalidad promover una política de privatización de la educación pública.

No obstante, a excepción de la oposición del magisterio, no se conocieron protestas por parte de las comunidades donde el problema ha sido aplicado.

Mientras el gobierno de Arzú por su parte, fue enfático en declarar que los fondos para el funcionamiento del PRONADE provenían de los recursos del Ministerio de Educación.

Una investigación a cargo del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) para medir el impacto del programa, concluye que "la modalidad de autogestión tiene ventajas sobre la modalidad tradicional de administrar la educación, percibidas por los participantes y beneficiarios del sistema educativo".

Entre las ventajas encontradas por el análisis cabe destacar, mayor compromiso de los docentes y padres de familia en las actividades educativas, reducción del ausentismo, rapidez para proporcionar la educación a las comunidades, mayor aprendizaje y promoción de formación de líderes comunitarios.

---

<sup>79</sup>/ Vicepresidencia de la República. Guatemala. Hacia un nuevo milenio. Pág. 10. La misma fuente estima que para el mismo período el índice de analfabetismo descendió de un 37.5 a un 29.5 por ciento.

A su vez, se señalan algunas limitaciones, siendo la principal la que indica el desconocimiento del programa y su naturaleza, las funciones de los participantes y sus beneficios.<sup>80</sup>

En términos de descentralización se logró un avance importante al llevar a cabo la política de departamentalización la cual consistió en la creación de direcciones departamentales educativas lo cual tiene un mayor impacto que el sistema de direcciones regionales.

Otro cambio importante en la política educativa en este periodo fue la institucionalización del enfoque intercultural en los programas de educación bilingüe al reestructurar el Programa Nacional de Educación Bilingüe que a partir de 1996 se convirtió en Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural.

Entre los resultados de este cambio se encuentran el impulso a metodologías innovadoras como la Nueva Escuela Unitaria Bilingüe Intercultural, el incremento a los programas de maestros bilingües y la elaboración de libros de texto y materiales didácticos con el nuevo enfoque.<sup>81</sup>

En tanto que los avances en el proceso de la reforma educativa enmarcada en los acuerdos de paz fue positivo. Uno de estos avances según la agenda sustantiva establecida por los Acuerdos de Paz lo constituyó la instalación de la Comisión Paritaria de Reforma Educativa -COPARE- y la Comisión Consultiva de Reforma Educativa -COMCO-. Ambas comisiones han venido trabajando desde 1997, la primera desde el segundo trimestre del año y la segunda a partir del último trimestre.

La COPARE se integró de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, por igual número de representantes del gobierno y de las organizaciones indígenas y su objetivo principal fue la elaboración del diseño de la reforma educativa incluyendo todas las características que el acuerdo determina en su parte III literal G, los insumos para el diseño partieron de las distintas propuestas concretas de diversas organizaciones de la sociedad guatemalteca.

En los primeros dos meses de trabajo se elaboraron las consultas y se determinó el mecanismo de funcionamiento de la comisión; seguidamente, dentro de sus acciones iniciales realizó la convocatoria en español y en los cuatro idiomas mayas mayoritarios, teniendo como plazo de entrega hasta el 31 de agosto de ese año.

<sup>80</sup> / CIEN. Análisis del impacto de la Autogestión: la experiencia del PRONADE. Resumen Ejecutivo. Págs. 11 y ss.

<sup>81</sup> / Según datos del Ministerio de Educación en 1998 la DIGEBI atendió una población de 350 mil niños en 13 idiomas mayas de 17 departamentos del país.

Como resultado de esta primera fase se analizaron 29 propuestas de reforma educativa, la del Consejo Nacional de Educación, Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala, la de la Comisión Interuniversitaria, y la propuesta interna del Ministerio, entre otras instancias.

Otra de las estrategias fue la realización de 22 foros departamentales y seminarios sobre el tema para recoger insumos de otras instancias que no pudieron elaborar una propuesta global. A finales de 1997 se determinó que debido al volumen de información recabada era necesario extender el periodo de funcionamiento de la comisión por tres meses más al establecido en el acuerdo cronograma que lo circunscribía hasta febrero de 1998 y se establecieron 11 ejes temáticos de trabajo.

En octubre de 1997 se instaló la Comisión Consultiva como parte del cumplimiento al Acuerdo de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria en su numeral II literal A. El propósito de esta segunda comisión es el de implementar y ejecutar el diseño elaborado por la comisión paritaria. Su integración fue más extensa que la de la primera comisión ya que debería tener un carácter multisectorial; su conformación inicial de 17 representantes, de los cuales solamente dos eran indígenas, despertó cierta polémica entre el gobierno y las organizaciones indígenas en los dos primeros meses de su funcionamiento.

Para las organizaciones indígenas su representación en la comisión debía ampliarse a un porcentaje no menor del 60 por ciento para que su composición reflejara el carácter multiétnico de la sociedad guatemalteca.

En un comunicado el Consejo Nacional de Educación Maya manifestó que "la Comisión Consultiva es un asunto de interés directo para los pueblos indígenas. Sus funciones, composición, convocatoria e instalación no deben ser objeto de decisión unilateral del Ministerio de Educación. Proceder así atentaría contra el proceso de Paz".

Por su parte, la Secretaría de la Paz, instancia gubernamental creada en 1997 para dar seguimiento a la agenda del proceso paz, argumentaba que la representación indígena no se podía ampliar al nivel solicitado por las organizaciones indígenas porque la comisión sería muy numerosa; seguidamente, en el mes de noviembre la representación indígena notificó su retiro de la COPARE hasta que se definiera el problema de su representación en la comisión consultiva, además por su parte conformaron una comisión de emergencia integrada por organizaciones indígenas para dialogar con la referida Secretaría. Luego de un mes de negociaciones y por mediación de la Misión de Naciones Unidas para Guatemala y la Comisión de acompañamiento, la

Secretaría de la Paz aceptó que tres representantes indígenas de la COPARE y dos de la Comisión Nacional Permanente de Reforma Educativa de Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala (COPMAGUA) se integraran a la comisión consultiva lo que permitió reanudar el proceso de diseño de reforma educativa por parte de la comisión paritaria.

La COPARE concluyó su labor en julio de 1998 cuando presentó a la sociedad guatemalteca el documento final del diseño de la reforma educativa.

En el mismo señala como premisas claves del trabajo de la comisión:

- " a) formular un proyecto integral para toda la nación;
- b) que respondiera a las características y necesidades de un país multiétnico, multicultural y multilingüe;
- c) que se llevara a cabo con la participación de todos los pueblos, sectores, organizaciones e instituciones que conforman la sociedad;
- d) que hiciera realidad el derecho de todas las personas a una educación de calidad, con pertinencia cultural y lingüística."<sup>62</sup>

La primera etapa de este proceso se cumplió con la entrega del informe final, la siguiente etapa correspondiente a su aplicación estará a cargo de la comisión consultiva de reforma educativa instalada en octubre de 1997, de conformidad con la agenda del proceso de paz.<sup>63</sup>

A partir de 1996, la administración arzuista puso en marcha diversos programas que de acuerdo a la información oficial buscaban ampliar la cobertura y mejorar la calidad educativa, ambos ejes centrales de la reforma educativa.

En lo referente a la cobertura, la estrategia en 1997 fue dar continuidad a los programas y modalidades ya existentes, asimismo se generaron innovaciones. Dentro de los primeros se fortalecieron las acciones de los programas nacional de Autogestión, de la Niña, de Subsidio al Transporte para el área metropolitana, y los programas de infraestructura educativa, coordinados conjuntamente con Fondo de Inversión Social y el Fondo Nacional para la Paz principalmente en el área rural. Dentro de las innovaciones se implementó el Programa de Aprestamiento Comunitario de Educación Preescolar (CENACEP) que busca preparar a los niños y niñas que ingresarán al primer grado de primaria.

<sup>62</sup>/ Comisión Paritaria de Reforma Educativa. Diseño de Reforma Educativa.

<sup>63</sup>/ Esta segunda instancia surgió de lo que establece el Acuerdo de Aspectos Socio Económicos y Situación Agraria, y se estima que su funcionamiento deberá concluir en el año 2008 de acuerdo a la calendarización del informe del Diseño.

Asimismo, se introdujeron programas como el Desayuno Escolar, subsidios a instituciones no lucrativas para facilitar la inscripción de población escolar en las áreas rurales y urbano-marginales que beneficiaron cerca de 56 mil 535 alumnos, becas y bolsas de estudio como estrategia del Programa de la Niña.

En el mismo año, se inició la capacitación técnica y el montaje de la infraestructura para implementar la Telesecundaria que comenzaría a funcionar al año siguiente. Esta medida busca incrementar la cobertura a nivel medio en zonas rurales mediante el uso de la tecnología de video como recurso didáctico, modalidad que fue tomada de una experiencia similar aplicada en el sistema educativo mexicano.

Por último, otra medida a nivel de cobertura fue la habilitación de 6 mil 406 plazas de maestros, principalmente para el nivel primario rural.

En lo que respecta a mejorar la calidad educativa se dio la continuidad e implementación de varios programas y modalidades. En este sentido, en apoyo a la educación bilingüe se puso en marcha el Segundo Proyecto de Educación Básica que entregó 754 mil 779 textos bilingües de interculturalidad y 33 mil 920 guías didácticas para los cuatro idiomas mayas mayoritarios. Asimismo, se ejecutó en su primera fase el programa 100 Escuelas para la Excelencia que busca mejorar la metodología de enseñanza-aprendizaje; y se promovió el Programa de Educación Cívica Nacional orientado a fortalecer los currícula en las áreas de derechos humanos y cultura de la paz.

Además a partir de 1997, el gobierno de Arzú puso énfasis en la reorganización administrativa del sector educativo estatal.

En este sentido, se crearon de algunas dependencias de carácter transitorio derivadas de la necesidad de afianzar el proceso de transformación del sistema educativo acorde con las metas del plan de gobierno 1996-2000 y los compromisos de la paz.

Este es el caso de la Unidad de Cooperación Nacional e Internacional del Ministerio de Educación -UCONIME - que como primera medida desarrolló una propuesta integral de reforma educativa, la que realizó un mapeo de áreas prioritarias de acción para futuros proyectos educativos a financiar por los distintos cooperantes nacionales e internacionales, esta propuesta fue presentada como insumo a la Comisión Paritaria.

Otra dependencia creada en el mismo fue la denominada Gerencia de la Paz, la cual tuvo a su cargo apoyar el trabajo de las comisiones y formular una agenda de

proyectos para el cumplimiento de compromisos derivados de los acuerdos en materia educativa.

Entre sus primeras actividades coordinó 22 foros departamentales y seminarios para recoger propuestas a nivel nacional de los distintos sectores vinculados al sector educativo; asimismo, en atención a la problemática que presentan las poblaciones desarraigada y desmovilizada ha tenido a su cargo dar seguimiento a proyectos concretos que respondan a las necesidades educativas de estos grupos específicos.

Otra ejecución importante fue la atención a la población afectada directamente por el conflicto armado con la elaboración, conjuntamente con UNESCO, del Plan Específico de Educación para Poblaciones Desarraigadas a implementarse en 1998.

Asimismo, otra línea de acción en el sentido de fortalecer la política de descentralización fue el fortalecimiento de las Direcciones Departamentales de Educación, mediante un proceso participativo para determinar los procedimientos de funcionamiento, contratación de personal y planificación que responda a los intereses departamentales, detectados mediante mecanismos que fomenten la participación comunitaria.

La otra estrategia fue iniciar un proceso de reconversión de las estructuras de la planta central partiendo de una revisión profunda de las distintas dependencias del ramo educativo y de su funcionamiento para ajustarlas al proceso de descentralización y desconcentración educativa, la coordinación se realizó a través de la Gerencia de Modernización, que es otra de las unidades temporales creada por las autoridades durante la administración panista.

No obstante la aplicación de algunas de estas medidas enfrentó cierta resistencia por parte de algunos sectores de la sociedad guatemalteca. Uno de ellos fue el ya comentado caso del programa que implementa los COEDUCAS, aunque hubo cuestionamientos a otras medidas como la instalación de las denominadas Juntas Escolares.

En este sentido, uno de los cuestionamientos de mayor relevancia al proceso se dio en los primeros meses de 1997 con relación a la entrada en vigencia del Acuerdo Ministerial 484-96 que regulaba la creación de las Juntas Escolares.

De acuerdo con esta disposición las Juntas Escolares estarían conformadas por asociaciones de padres de familia, ex alumnos y el director del establecimiento con la finalidad de velar por el buen funcionamiento de los centros educativos, para lo cual

contarían con la asesoría de las universidades del país a efecto de elevar el nivel educativo en las áreas de matemática, física, química y comprensión de lectura.

En el acuerdo se hacía expresa la obligación del Ministerio para hacer efectiva una erogación anual a las Juntas, con lo cual quedaban facultadas para contratar personal docente, administrativo y operativo que necesitara cada establecimiento.

A juicio de dirigentes del sector magisterial esta medida representaba una "estrategia de privatización" de la educación pública por lo que organizaron manifestaciones de protesta e interpusieron recursos de inconstitucionalidad contra el acuerdo ministerial.

Los argumentos legales esgrimidos por el magisterio se centraban principalmente en que se contravenía el artículo 154 de la Constitución y lo regulado por la ley de Educación Nacional en lo relacionado con la administración de los establecimientos públicos.

Por su parte, Jorge García Laguardia Procurador de los Derechos Humanos, interpuso un recurso ante la Corte de Constitucionalidad solicitando la impugnación total del acuerdo ministerial porque, a su criterio, se estaba contraviniendo el principio constitucional de delegabilidad del poder público.

En tanto, la Corte de Constitucionalidad resolvió que no procedía la impugnación total del acuerdo, aunque decretó la suspensión provisional en sus artículos noveno y décimo y corrió audiencia a las autoridades educativas y al Ministerio Público antes de emitir sentencia definitiva. En la primera quincena de marzo el Ministerio de Educación, luego de estudiar el fallo provisional de la Corte tomó la decisión de derogar el acuerdo 484.

Roberto Moreno, titular de Educación manifestó con relación a estos hechos que, "el gobierno en general, y el Ministerio, de manera muy particular han sido categóricos en el sentido de que no existe una política de privatización de la educación", y explicó que se trata de lograr una cobertura mínima y de fortalecer la descentralización y la participación comunitaria en la gestión, y puntualizó que "no es que sea una estrategia de privatización en el sentido de que sean los padres de familia los que tengan que pagar los gastos de la educación de sus hijos, sino es más un bien un mecanismo de gestión participativa, donde los recursos del Estado para garantizar una educación gratuita, son administrados de manera directa por las comunidades en forma descentralizada".<sup>84</sup>

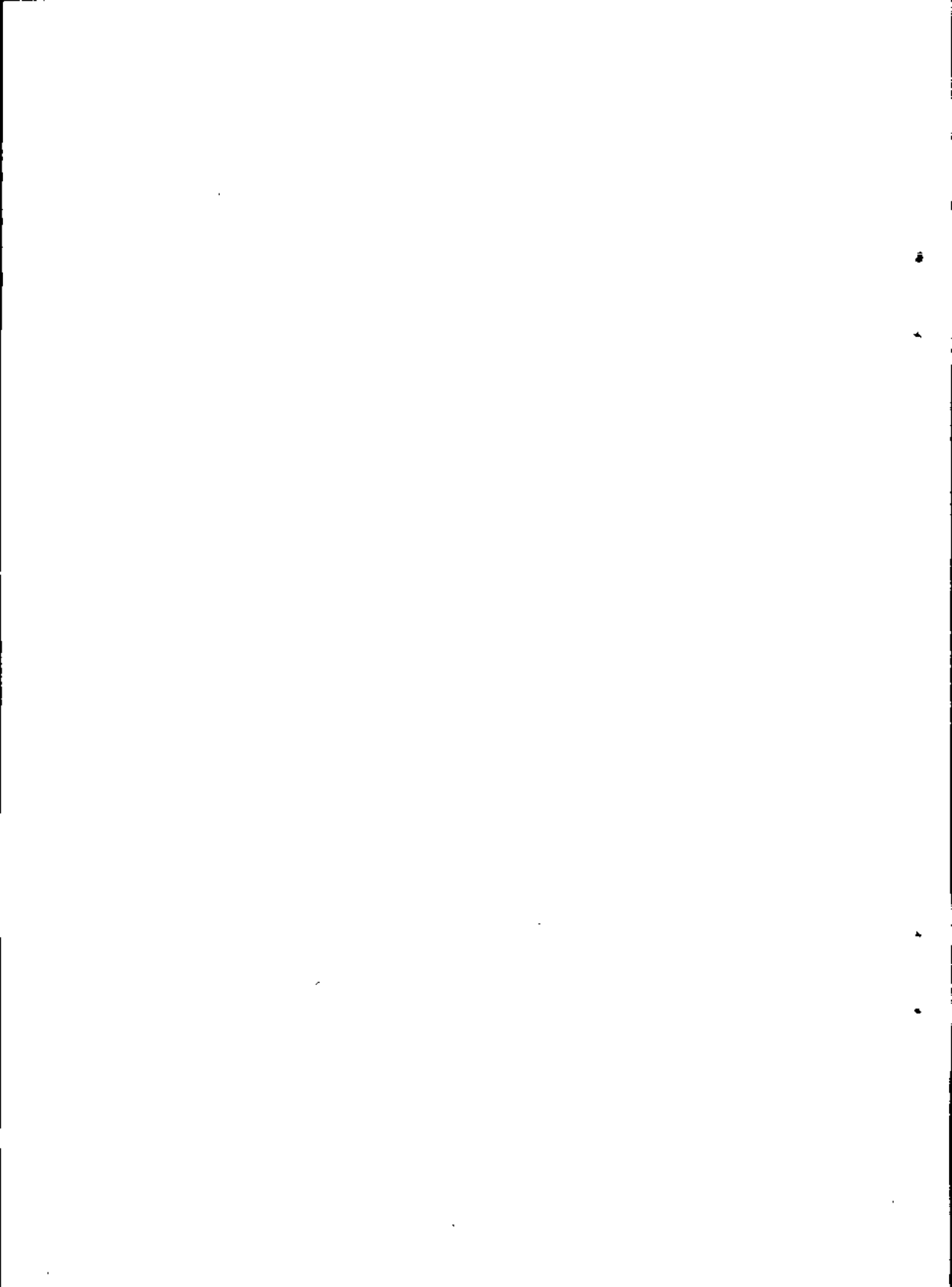
<sup>84</sup> / Cfr. Presidencia de la República De las palabras a las obras. Crónica de Gobierno. Segundo Año. De esta misma fuente se tomó la información presentada para los años 1996, 1997 y 1998 respectivamente.

En este mismo contexto como parte de la política de descentralización educativa en el mes de abril el Ministerio propuso al Organismo Legislativo aprobar las reformas al artículo 18 de de la Ley Orgánica del Ejecutivo con el objeto de facultar a las recién creadas Direcciones Departamentales para poder otorgar personalidad jurídica a los COEDUCAS y Juntas Escolares.

En lo que respecta a estas últimas, las reformas eliminaron la facultad de nombrar o remover personal docente, limitándose a administrar programas de apoyo. Estas reformas fueron aprobadas en abril mediante el decreto 24-97 quedando pendiente aprobar el reglamento respectivo, el cual a su vez fue aprobado posteriormente en el mes de noviembre, por lo que la modalidad de las Juntas Escolares comenzó a funcionar hasta 1998.

A manera conclusiva, puede señalarse que el balance de la situación educativa muestra un avance progresivo durante este último período.

Empero, es pertinente indicar que a excepción de algunos informes parciales, no se cuenta con una actualización estadística del impacto real de los cambios cualitativos implementados en el sistema educativo en la etapa posterior a la finalización del conflicto armado.



## Capítulo V

### Conclusiones

Para fines expositivos y una mejor valoración de las políticas educativas en el periodo histórico analizado en el presente estudio, se considera pertinente presentar las conclusiones con base a dos ejes temáticos privilegiando el enfoque cualitativo. Los ejes propuestos son:

- Coherencia entre política estatal general y política educativa y
- la visión de la multiculturalidad guatemalteca en las políticas educativas estatales

#### A. Coherencia entre política estatal general y política educativa

Al analizar el vínculo entre la política global del Estado y su derivación en el sector educativo durante los últimos cincuenta años es evidente la inclinación de algunos estudios a enfatizar su desarrollo desde un enfoque cuantitativo.

Empero, la visión adoptada en esta parte del estudio ha sido la delimitación de la relación referida a su naturaleza cualitativa, dejando los elementos cuantitativos en la parte de *Anexos* como complemento a las reflexiones presentadas en esta parte.

Dos aspectos centrales se consideran esenciales para la perspectiva adoptada: la atención dada a los niveles educativos y la evolución de la legislación educativa en cada periodo.

#### *El nivel de la educación primaria*

Durante el periodo histórico analizado se evidencian algunas tendencias generales de la política educativa estatal en este grado del sistema educativo.

Una de estas tendencias es el énfasis de la política educativa hacia la extensión de la cobertura en el nivel primario, lo cual tiene su equivalente en una mayor asignación presupuestaria y en la preeminencia de los programas y modalidades educativas orientadas a este nivel.

Una segunda tendencia es la atención a superar el déficit educativo en las zonas rurales del país. Así como la orientación hacia una mayor presencia del sistema público de educación en este nivel educacional.

En lo que corresponde a las variaciones identificables en las tendencias indicadas en la política educativa hacia el nivel primario, éstas son manifiestas a partir de último de los periodos analizados que corresponde a los años de 1986 al 2000.

A partir de esta etapa se inicia una revalorización de los contenidos de la educación primaria, donde además de la preocupación por la cobertura se busca una readecuación de contenidos curriculares.

Dos realizaciones son claves en este sentido, la transformación que experimenta la educación bilingüe y la introducción de las modalidades de autogestión educativa.

La primera de ellas, se inicia a partir de 1986 con la institucionalización del Programa Nacional de Educación Bilingüe -PRONEBI- y la segunda con la instalación a partir de 1994 del Programa Nacional de Autogestión Educativa -PRONADE-.

#### *Nivel de educación media*

Este subsector del sistema educativo también muestra tendencias que se han mantenido constantes en el periodo de estudio considerado.

Aunque en este nivel un análisis comparativo evidencia un crecimiento en la cobertura que va desde un 8.96 por ciento en 1964 a un 33.78 por ciento en 1999.

Este crecimiento sigue siendo deficitario al entrar al siglo XXI y es sintomático si se toma en cuenta que la presencia de educación media es mayoritariamente urbana.

Otra continuidad manifiesta es la tendencia a la especialización de la oferta de carreras del nivel diversificado la cual paso de una docena de posibilidades existentes a mediados de siglo a ciento sesenta y dos en 1999.

Otra orientación acentuada en el periodo analizado es la incapacidad del sistema oficial para superar el mayor peso de la educación privada en el nivel medio.

En lo que corresponde, a la educación superior durante el periodo considerado es evidente que a excepción del decenio de 1944 a 1954, la atención a este nivel dentro de la política educativa estatal ha sido marginal. Tanto la universidad de San Carlos como las universidades privadas han contado con un nivel de autonomía para diseñar su política de enseñanza.

Esto último es evidente en el caso de San Carlos donde sus orientación política y pedagógica se definió en clara oposición a los intereses gubernamentales, particularmente en el periodo de las dictaduras militares.

### *El desarrollo de la legislación educativa*

Periodo 1944-1954: En esta fase aunque no se elaboró una ley orgánica, los elementos contenidos en Constitución de 1945 y otras disposiciones como la Ley de Alfabetización Nacional perfilan claramente la coherencia entre el proyecto de modernización estatal impulsado por la Revolución de Octubre y las transformaciones en el sector educación durante esta década.

Tres son los ejes fundamentales expresados en la legislación educativa de este periodo: incorporación de las grandes mayorías al proyecto modernizador, promoción de una cultura nacional y el desarrollo de un incipiente proceso de institucionalización legal de los distintos niveles y componentes del sector educativo oficial.

No obstante el afán progresista, la conducción de este proceso en esta etapa es asumida por las autoridades del gobierno central y con preeminencia de criterios y modalidades urbanas.

A su vez, es pertinente considerar que las realizaciones en materia educativa durante las administraciones de Arévalo y Arbenz representan el segundo intento por modernizar el sistema educativo, después de un lapso de más de setenta años de estancamiento desde la reforma educativa promovida por los gobiernos liberales de Justo Rufino Barrios y Miguel García Granados a finales del siglo XIX.

Periodo 1955-1962: La tendencia conservadora que asume el poder en 1954 impone su carácter conservador en la normativa educativa de este periodo.

Tanto la Ley Orgánica de Educación de 1956 como la Constitución Política promulgada en el mismo año son explícitas en sus concepciones conservadoras y se enmarcan en la ideología anticomunista que caracterizó a los gobiernos de esos años.

Asimismo, la formulación de la política educativa a partir del gobierno de Miguel Ydígoras Fuentes se encuentra inmersa en la contradicción que representa dar continuidad a algunos de los cambios propiciados por la Revolución de Octubre y mantener de manera simultánea el control político en manos de las fuerzas políticas que abortaron el proyecto progresista del decenio anterior.

Periodo 1963-1985: El carácter contrainsurgente que asume el Estado guatemalteco durante el conflicto armado y la consecuente militarización de la administración pública es el elemento esencial que va a definir la orientación de la política educativa durante las siguientes dos décadas posteriores a 1963.

En efecto, el sistema educativo es visto por las administraciones militares que mayoritariamente ocupan el aparato estatal durante estos años como un instrumento más en la lucha contra las organizaciones guerrilleras que buscan derrocar al gobierno.

Así tanto la Constitución Política como la Ley Orgánica de Educación promulgadas en el año de 1965 refrendan la ideología anticomunista de la legislación del período anterior.

La siguiente Ley Orgánica de Educación aprobada once años después en 1976, promueve la educación extraescolar como alternativa para extender la cobertura en áreas rurales que son proclives al apoyo de las fuerzas insurgentes.

A su vez, la ejecución de las campañas militares contrainsurgentes en la zona noroccidental del país durante los años 82 y 83 son complementadas con operativos de carácter ideológico donde el sector educación ocupa un lugar destacado.

Un ejemplo ilustrativo de la aplicación de esta política, quedo documentado al comentar las acciones del denominado *Operativo Ixil* en el departamento de Quiché a principios de los años ochenta.

Periodo 1986-2000: El proceso de liberalización del régimen autoritario que condujo a la elección del primer gobierno civil en 1985 facilitó la reformulación del aparato estatal y la ampliación de la participación política de sectores excluidos durante el periodo de las dictaduras militares.

En el periodo presidencial de Vinicio Cerezo la emisión de la Ley Preliminar de Regionalización en 1986, y en 1987 la de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural crean el marco institucional para impulsar el proceso de descentralización estatal que aunque con altibajos, ha tenido una continuidad durante los últimos cuatro gobiernos civiles.

En materia de legislación educativa se emite el acuerdo ministerial 1004-87 que pone en marcha la regionalización administrativa del sistema educativo y acciones tendientes a la desconcentración y descentralización en este sector.

Entre las acciones tomadas destaca la instalación de las Direcciones Técnicas Regionales que asumen diversas funciones administrativas importantes como la revisión

de diseños curriculares, supervisión escolar, coordinación de proyectos educativos locales y la autorización de establecimientos escolares privados.

Asimismo, en 1987 se crea el Sistema de Mejoramiento de Recursos Humanos y Adecuación Curricular -SIMAC- que a partir de esa fecha será la institución gubernamental que coordinará la descentralización de elaboración de los currícula con participación de las comunidades, aparte de impulsar nuevas modalidades educativas de cobertura primaria como las escuelas unitarias.

Otro avance importante reflejado en la legislación educativa en este último período estudiado es la promulgación en 1991 de la nueva Ley Orgánica de Educación la cual hasta la fecha se encuentra vigente. En esta normativa se reconoce por primera vez en el siglo veinte el carácter pluricultural y multiétnico de la sociedad guatemalteca.

Durante la administración de Alvaro Arzú la política de descentralización educativa experimenta una reactivación con la puesta en marcha del Programa Nacional de Autogestión Educativa -PRONADE- el cual constituye una estrategia importante para la extensión de la cobertura y participación comunitaria mediante los comités educativos de padres de familia -COEDUCAS- .

La institucionalización de este programa queda establecida en 1997 con la aprobación de las reformas a la Ley del Ejecutivo que permite el otorgamiento de personalidad jurídica a los comités educativos.

## **B. Visión sobre la multiculturalidad en las políticas educativas**

Periodo 1944-1954: La visión de la población indígena durante los gobiernos de Areválo y Arbenz pasó de un asimilacionismo cultural a una política de indigenismo integracionista, cambio que se reflejó en la política educativa de este decenio.

La política educativa durante los gobiernos liberales desde 1871 hasta 1944 tuvo la finalidad de preparar a la población indígena para un mejor desempeño en las labores agrícolas. Mientras que las acciones en materia educativa desencadenadas por la Revolución de 1944 promovían la integración del indígena al desarrollo socioeconómico del país.

Medidas como la campaña de alfabetización, la creación de los núcleos escolares campesinos o las denominadas misiones de cultura ambulante contribuían a reducir los índices de exclusión educativa de los sectores mayoritarios, entre los cuales los grupos indígenas representaban el mayor número.

Sin duda, la perspectiva de tales acciones conllevaba un integracionismo cultural. Pese a ello, la conservación y protección de la cultura indígena en los términos planteados por Instituto Indigenista Nacional representó un avance frente a la erosión cultural propuesta por los gobiernos liberales de finales del siglo diecinueve y principios del veinte.

Periodo 1955-1962: El enfoque de la *ladinización* adoptado por el Estado a través del Seminario de Integración Social para tratar la realidad multicultural de la sociedad guatemalteca tuvo cierta influencia en la política educativa de este periodo, aunque no determinante.

En efecto, la preocupación central de la política global del Estado en esta etapa fue promover el desarrollo en las áreas rurales con la finalidad de contener el descontento de la población rural y limitar las expectativas generadas por el proyecto de reforma agraria del gobierno arbenista.

En ese contexto el principal programa de educación puesto en marcha durante este periodo, el Socio Educativo Rural fue un intento para incrementar la cobertura en las zonas rurales y propiciar algún grado de legitimidad entre la población campesina indígena hacia el gobierno.

Esta necesidad llevó a la promoción de la enseñanza en idiomas indígenas pero de manera instrumental para lograr la castellanización, principal vehículo para la ladinización de los grupos indígenas y su integración en el sistema nacional.

Periodo 1963-1985: En esta etapa la visión estatal sobre la multiculturalidad experimentó cambios importantes que en términos generales perfilan una transformación progresista.

Los factores en este proceso no se debieron a la reformulación de los criterios de las autoridades gubernamentales centrales como en el caso de los periodos anteriores, sino derivaron de factores externos.

El principal agente en la promoción de un cambio de orientación de la política educativa hacia los pueblos indígenas surgió de las mismas comunidades, mediante las acciones y posicionamiento de los intelectuales mayistas en las instituciones estatales del sistema educativo.

Su mayor presencia se manifestó en la integración y reestructuración del Programa Nacional de Educación Bilingüe donde de manera paralela a las actividades

de enseñanza tradicional se incorporaron elementos de revitalización étnica de las culturas de ascendencia maya.

La principal transformación desarrollada en este sentido fue la promoción de la enseñanza de los idiomas mayenses no como lengua transicional hacia el aprendizaje del idioma castellano, sino como componente esencial de la identidad, conservación y transmisión de la cultura indígena.

Periodo 1986-2000: El proceso de revitalización étnica iniciado en la etapa anterior adquiere en este último periodo una profundización en la formulación en la política educativa estatal.

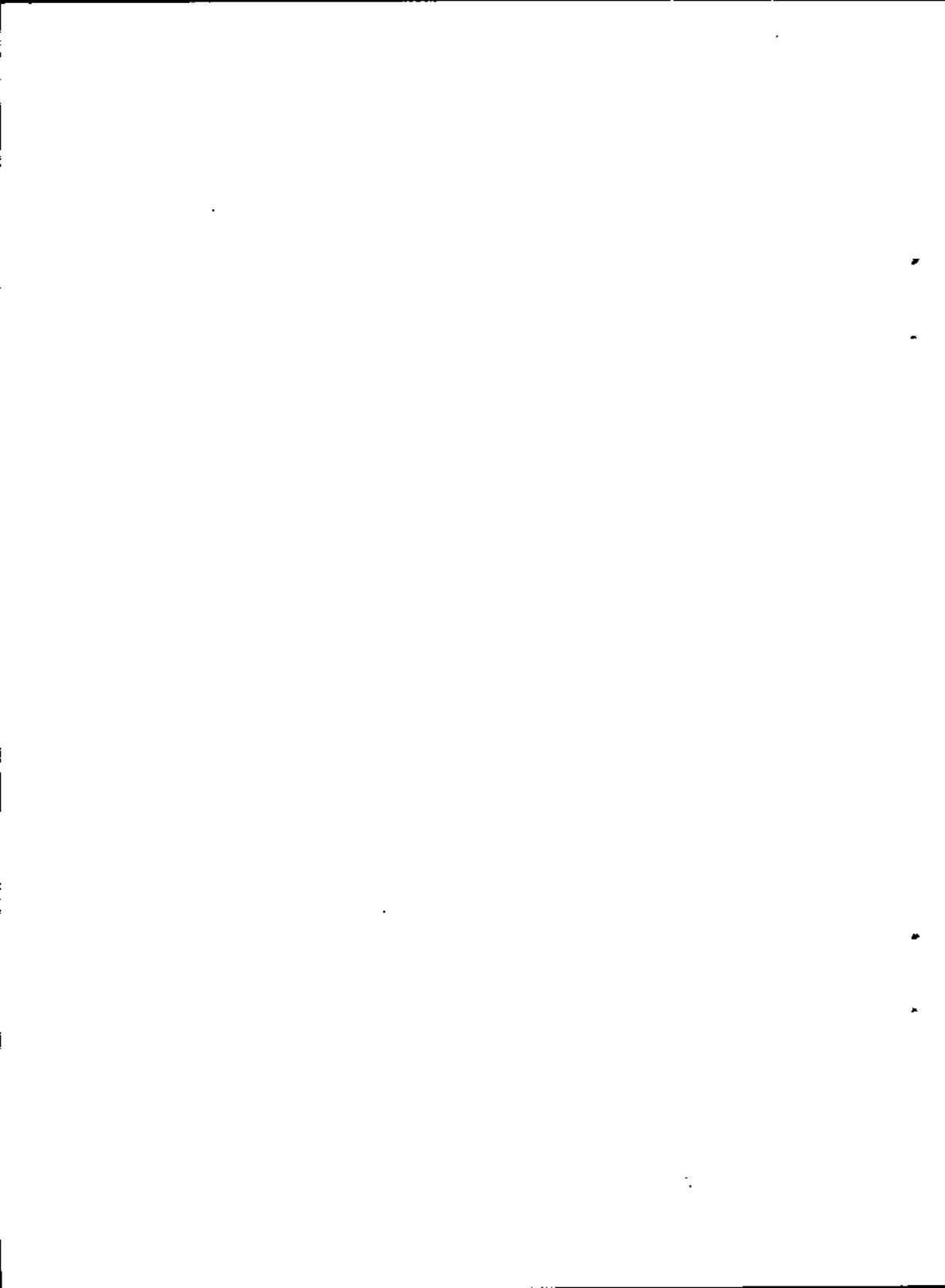
La extensión de la promoción cultural mayista al diseño de las guías curriculares elaboradas por el Sistema de Mejoramiento y Adecuación Curricular -SIMAC- es una muestra evidente del avance de este proceso.

Otro logro en este sentido, es la incorporación del enfoque de intercultural a los programas de educación bilingüe, cuya unidad ejecutora adquiere el rango de Dirección de Educación Bilingüe Intercultural a partir de 1996.

Finalmente, el principal alcance de la transformación de las concepciones sobre la multiculturalidad en las políticas educativas estatales lo constituye la formulación del *Diseño de Reforma Educativa* presentado en 1998 por la Comisión Paritaria derivada de los acuerdos de paz.

Sin duda, el tránsito desde las visiones asimilacionistas de los gobiernos liberales pasando por las propuestas integristas de la Revolución de 1944 hasta el reconocimiento del carácter multicultural de la sociedad guatemalteca en las políticas educativas es un gran salto cualitativo para la superación de la exclusión social de las comunidades indígenas.

Empero, hay que tener presente que pese a la importancia de las demandas de índole cultural, en un país como Guatemala las soluciones a la exclusión de los grupos étnicos pasa por la redefinición de las políticas del Estado en materia agraria, de vivienda, social y fiscal.



## Recomendaciones

Uno de los desafíos centrales de una sociedad culturalmente diversa como la guatemalteca exige propiciar y garantizar la existencia de condiciones de equidad para reconocer los derechos específicos que derivan de las identidades históricas y culturales.

El hecho de no valorar la necesidad de promover estas condiciones conduce a incrementar las desigualdades y exclusiones de hecho de los grupos culturales diferentes y propicia la dominación de un grupo sobre los demás.

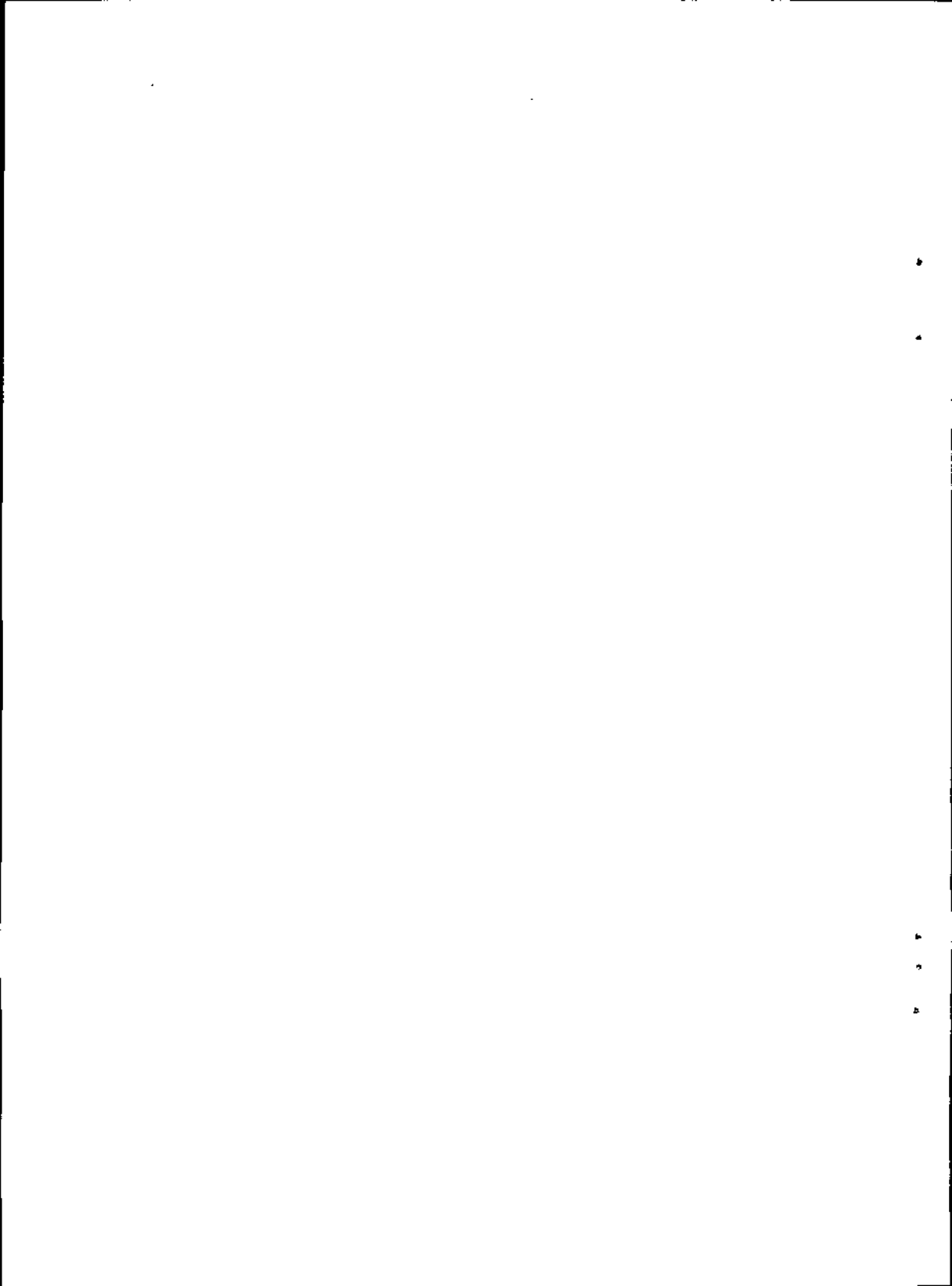
En el contexto inaugurado por la firma de la paz, el Estado tiene la responsabilidad de promover los cambios que eliminen las exclusiones sociales y culturales y la aplicación de políticas públicas que conduzcan a este propósito. Algunos elementos son claves en este proceso:

- Desarrollar una política educativa y cultural que valore y explique la nación multicultural. Los objetivos de estas políticas deben permitir crear un espacio que garantice el desarrollo de nuevas aptitudes en la juventud, así como actitudes y comportamientos de reconocimiento de la realidad multicultural de la sociedad guatemalteca.
- El modelo intercultural de aprendizaje debe ser orientado hacia la población guatemalteca en su conjunto y no únicamente a la población indígena.
- Dar cumplimiento al compromiso de reforma educativa derivada de los acuerdos de paz en el marco del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Los elementos no contemplados por la agenda de la paz pueden ser complementados con lo que establecen los convenios internacionales en esta materia como es el caso, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y los relativos al respeto a las garantías culturales.

En síntesis, los objetivos de una política educativa intercultural pueden resumirse en: la erradicación de la discriminación y a la construcción de las bases de justicia y equidad que garanticen la convivencia pacífica y creadora de las distintas culturas que componen la sociedad guatemalteca.



## ANEXOS



Anexo I  
Idiomas mayas de Guatemala por categoría lingüística y número de hablantes.

Idioma Mayab'	Categoría lingüística (*)	No. de hablantes (1994)
Akateco	Lengua comunitaria	40,991
Achi	Lengua Comunitaria	15,617
Awakateco	Lengua Comunitaria	18,572
Ch'orti'	Lengua Comunitaria	27,097
Chuj	Lengua Comunitaria	50,000
Itza'	Lengua Especial	650
Ixil	Lengua Comunitaria	47,902
Kaqchikel	Lengua Territorial	343,030
K'iche	Lengua Territorial	647,624
Mam	Lengua Territorial	346,548
Jakalteco (Popti')	Lengua Comunitaria	39,635
Mopan	Lengua Comunitaria	8,500
Poqomam	Lengua Comunitaria	46,515
Poqomchi'	Lengua Comunitaria	94,714
Q'anjob'al	Lengua Comunitaria	75,155
Q'eqchi'	Lengua Territorial	473,749
Sakapulteko	Lengua Comunitaria	3,033
Sipakapense	Lengua Comunitaria	4,409
Tektiteko	Lengua Comunitaria	4,895
Tz'utujil	Lengua Comunitaria	57,080
Uspanteko	Lengua Comunitaria	12,042

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de la Comisión de Oficialización de los Idiomas Indígenas de Guatemala, instancia derivada del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

(\*) Datos de clasificación: lengua territorial: más de 300 mil hablantes en una extensión de 20 o más municipios, con mayor educación bilingüe y producción literaria; lengua comunitaria: menos de 300 mil hablantes y en una extensión de menos de 20 municipios, con menor tradición literaria y educación bilingüe; lengua especial: con menos de mil hablantes y en peligro de extinción.

Anexo II

Grupo lingüístico y No.de municipios con variantes dialectales de los idiomas mayas en Guatemala.

Idioma mayab'	Grupo lingüístico	Municipios con variantes dialectales
Akateco	Q'anjob'al	-----
Achi	K'iche'	-----
Awakateco (*)	Ixil	-----
Ch'orti'	Ch'ol	2 municipios
Chuj	Chuj	2 municipios
Itza'	Yukateko	-----
Ixil	Ixil	3 municipios
Kaqchikel	K'iche'	49 municipios
K'iche	K'iche'	45 municipios
Mam	Mam	20 municipios
Jakalteco (Popti')	Q'anjob'al	-----
Mopan	Yukateko	-----
Poqomam	Poqom	3 municipios
Poqomchi'	Poqom	8 municipios
Q'anjob'al	Q'anjob'al	3 municipios
Q'eqchi'	K'iche mayor	5 municipios
Sakapulteko	K'iche'	-----
Sipakapense	K'iche'	-----
Tektiteko	Mam	-----
Tz'utujil	K'iche'	9 municipios
Uspanteko	K'iche'	-----

Fuente: Elaboración propia con base al Informe de la Comisión de Oficialización de Idiomas Indígenas de Guatemala, 1998.

(\*) Cabe mencionar que este idioma maya hablado en Aguacatán, Huehuetenango tiene una variante dialectal dentro del mismo municipio conocida como chalchiteko, que algunos lingüistas han llegado a clasificar como otro idioma. Al respecto, la fuente utilizada no consigna esta variante en su clasificación.

Anexo III

Comportamiento del presupuesto estatal en el sector educativo (1950-2000)

Periodo de Gobierno	Año fiscal de mayor asignación en Educación	Presupuesto en Educación (en quetzales)	Relación porcentual con presupuesto general
J. J. Arévalo	1950-1951***	9,706,900	18.8
J. Arbenz	1953-1954***	10,166,400	14.7
C. Castillo Armas*	1957-1958***	12,281,000	10.1
E. Ydígoras Fuentes	1962-1963***	16,921,200	15.4
E. Peralta Azurdia*	1966	21,481,900	13.8
J. Méndez Montenegro	1970	34,164,000	16.2
C. Arana Osorio	1974	50,646,100	14.2
K. Laugerud García	1978	90,149,100	9.6
R. Lucas García	1982	156,735,146	10.6
E. Ríos Montt*	1983	154,036,632	14.0
H. Mejía Victores*	1985	171,736,556	14.4
V. Cerezo Arévalo	1990	472,231,340	11.9
J. Serrano Elias	1993	994,549,837	12.7
R. De León Carpio**	1995	1,196,184,503	13.4
A. Arzú Irigoyen	1999	2,250,400,000	19.0

Fuentes: Monzón, S. Estado y Políticas Educativas en Guatemala (1944-1980), Ministerio de Finanzas Gobierno Central. Ejecución por tipo de programa e institución, período 1982-1997 y Ministerio de Educación Unidad de Planificación Educativa.

(\*) gobiernos militares de facto.

(\*\*) gobierno electo por el Congreso de la República

(\*\*\*) durante las fechas indicadas hasta 1964 el año fiscal se computó 1° de julio del año anterior al 30 de julio del año siguiente.

#### Anexo IV

Tasa de cobertura neta por región y nivel educativo primario y medio, período 1989-1998.

Región	(1989)		(1998)	
	Primario	Medio	Primario	Medio
Pais	47.0	16.6	55.5*	19.5
Metropolitana	62.6	33.3	71.0	40.0
Norte	34.0	8.5	45.9	10.6
Nororiente	53.8	15.1	46.0	16.2
Suroriente	51.5	13.9	60.8	17.8
Central	50.2	16.2	59.8	15.2
Suroccidente	42.9	13.6	54.3	15.3
Noroccidente**	33.2	4.5	44.5	7.7
Petén	45.1	13.9	55.8	18.0

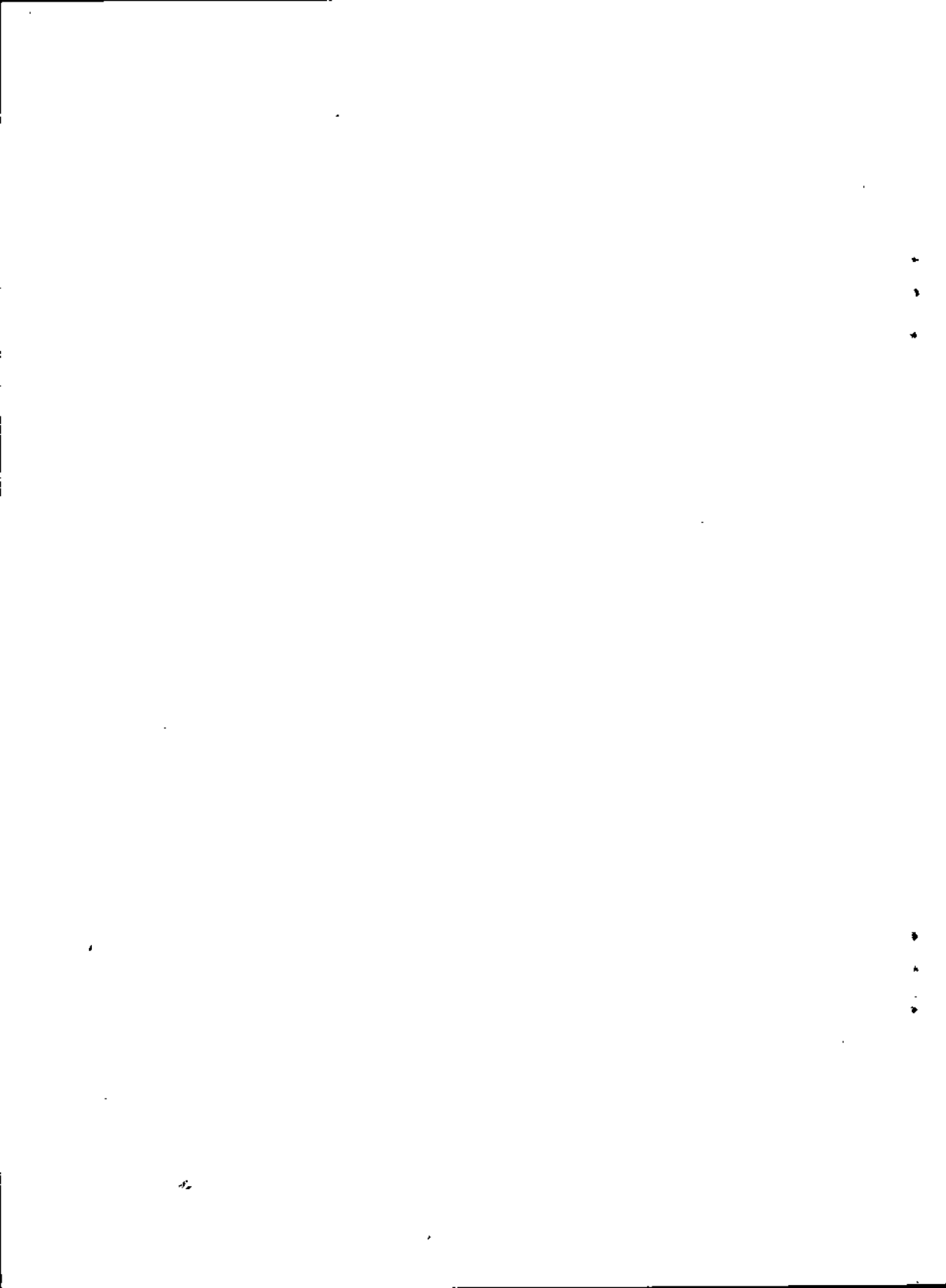
Fuente: elaboración propia con base en Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano. PNUD 2000.

(\*) Según otra fuente de 1999 la cobertura para nivel primario corresponde a un 81.1 por ciento para toda la república, incluyendo cifras del PRONADE. Cfr. Anuario Estadístico del Ministerio de Educación, Guatemala 1999. La discrepancia puede deberse a que a que el informe de PNUD no consigna los datos de cobertura del PRONADE. Aquí se optó por esta última fuente para efectos comparativos.

(\*\*) La región nooccidental comprende los departamentos de Huehuetenango y Quiché con población mayoritariamente indígena.

### Siglas

ADIFI	Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas
AID	Agencia de Desarrollo Internacional
ALMG	Academia de Lenguas Mayas de Guatemala
COEDUCA	Comités Educativos de Educación
COMCO	Comisión Consultiva para la Reforma Educativa
COPARE	Comisión Paritaria de Reforma Educativa
COPMAGUA	Coordinadora de Pueblos Mayas de Guatemala
DIGEBI	Dirección de Educación Bilingüe Intercultural
IIN	Instituto Indigenista Nacional
OPIE	Oficina de Planeamiento Integral de la Educación
PRONEBI	Programa de Educación Bilingüe
PEMBI	Proyecto de Educación Maya Bilingüe Intercultural
PEMEM	Proyecto de Extensión y Mejoramiento de la Enseñanza Media
PEMEP	Proyecto de Extensión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria
PRONADE	Programa Nacional de Autogestión Educativa
REMHI	Recuperación de la Memoria Histórica
SEPAZ	Secretaría de la Paz
SER	Socio Educativo Rural
SIMAC	Sistema de Mejoramiento y Adecuación Curricular



## Fuentes de consulta

### *Bibliográficas*

- Adams, Richard (1996) Comunidad y Cultura en el proceso étnico-Estado. En: *De la Etnia a la Nación*. Guatemala: AVANCSO. Textos para el debate No. 11.
- Arévalo, Juan José (1998) *Despacho Presidencial*. Guatemala: Editorial Oscar de León Palacios.
- (1949) *¿Qué significa la Escuela Federación? (solución guatemalteca a un conflicto universal entre la arquitectura y la pedagogía)*. Guatemala: Tipografía Nacional.
- Arias Arturo (1990) La cultura, la política y el poder en Guatemala. En: *Cultura y política en América Latina*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- ASIES-PREAL (1997) *Reforma educativa en Guatemala*. Guatemala: ASIES.
- AVANCSO (1998) *Imágenes homogéneas en un país de rostros diversos. El Sistema Educativo Formal y la conformación de referentes de identidad nacioan entre jóvenes guatemaltecos*. Cuadernos de investigación No. 11. Guatemala: AVANCSO.
- Bastos, S. y Camus, M. (1993) *Quebrando el Silencio: Organizaciones del pueblo maya y sus demandas (1986-1992)*. Guatemala: FLACSO.
- Becker, J. y M. Richards. (1999) Educación Maya: análisis histórico y contemporáneo de la educación en idiomas mayas. En: Fisher E. y Mckenna R. (compiladores) *Activismo Cultural Maya*. Guatemala. Cholsamaj, pp. 235-251.
- Carrillo Ramirez, A. (1971) *Evolución histórica de la educación secundaria en Guatemala*. Guatemala: Ed. José Pineda Ibarra.
- CIEI (1999) *Análisis del impacto de la Autogestión: la experiencia del pronade. Resumen Ejecutivo*. Guatemala: CIEI.
- Cifuentes, A. (1973) *Legislación Educativa. Leyes fundamentales y conexas de la Educación*. Guatemala.
- Cifuentes, Juan F. (1982) Apreciación de Asuntos Civiles (G-5) para el área Ixil. En: *Revista Militar, No 27*. Guatemala, pp. 27-71.
- Cojtí, Demetrio (1988) *Lingüística e idiomas mayas*. Universidad de San Carlos. Cuadernos de investigación. Guatemala: DIGI.
- (1999) Políticas para la reivindicación de los mayas. En: Fisher E. y Mckenna R. (compiladores) *Activismo Cultural Maya*. Guatemala. Cholsamaj, pp. 31-83.
- Comisión de Oficialización de Idiomas Indígenas de Guatemala (1998). *Propuesta de Modalidad de Oficialización de los Idiomas Indígenas de Guatemala*. Guatemala.
- Comisión Paritaria de Reforma Educativa. (1998). *Diseño de la Reforma Educativa*. Guatemala: COPARE.
- Cuevas Molina, R. (1995) *Traspatio Florecido. Tendencias de la dinámica de la cultura en Centroamérica (1979-1990)*. San José: Editorial de la Universidad Nacional.
- Chavarría, M. (1951) *Política Educativa de Guatemala*. Guatemala: Imprenta Universitaria.
- Dirección General de Estadística (1950) *VI Censo de Población*. Guatemala.
- (1955) *Guatemala en cifras 1955*. Guatemala.
- (1964) *VII Censo de Población*. Guatemala.
- Eliú Cifuentes, H. (1988) *Educación Bilingüe en Guatemala*. Guatemala: PRONEBI, Ministerio de Educación.
- England, N. (1999) El papel de la estandarización idiomática en la revitalización. En: Fisher E. y Mckenna R. (compiladores) *Activismo Cultural Maya*. Guatemala:

- Cholsamaj, pp. 215-235.
- FONAPAZ-COPREDEH (1997) *Los Acuerdos de Paz*. Guatemala.
- Fundación Rigoberta Menchú Tum. (1999) Forjando la Educación para un nuevo milenio. *Desafíos educativos en países multiculturales*. Guatemala: Nawal Wuj.
- Galo, Carmen (1996) *Descentralización educativa en Guatemala*. Guatemala: ASIES.
- Gobaud Carrera, A. (1965) *Adaptación del indígena a la cultura nacional moderna*. Seminario de Integración Social. Guatemala.
- González Orellana, Carlos (1960) *Historia de la Educación en Guatemala*. México: B. Costa- Amic editor.
- González Ponciano, J. (s/f) *Diez años de indigenismo en Guatemala. La primera época del Instituto Indigenista Nacional (1944-1954)*. Fotocopias, s/d.
- Gorri, Antonio (1997) Política Social y Educación. En: *Alemán C. y Jorge Garcés (compiladores) Política Social*. Madrid. Ed. McGraw-Hill.
- Guzmán Bockler, C. (1986) *Donde enmudecen las conciencias: Crepúsculo y Aurora en Guatemala*. México: SEP.
- Heckl, M. (1997) *Educación Intercultural. Futuro para una Guatemala multilingüe y pluriétnica*. Guatemala: CIDECA, Colección Debates.
- López, E. (1998) La eficacia y la validez de lo obvio: lecciones aprendidas desde la evaluación de procesos educativos bilingües. En: *Revista Iberoamericana de Educación No.17*. Madrid: OEI servicio de publicaciones, pp. 51-91.
- Mejía Palma, E. (1979) El endeudamiento externo para educación y la agudización de la crisis en el sistema de escolarización. En: *Teoría de la Educación Popular*. Guatemala: ed. Universitaria.
- Menéndez, A. (1980) *Educación en Guatemala 1954-1979*. Guatemala: Piedra Santa.
- Meny, I y J. Thoening. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: ed Ariel.
- Ministerio de la Defensa Nacional (1957) *Visión de Guatemala. Cifras e informes de interés sobre un pueblo*. Guatemala.
- Monzón, S. (1999) *Estado y Políticas Educativas en Guatemala. Aproximación al problema de las políticas educativas en Guatemala 1944-1980*. Guatemala: Editorial Universitaria.
- Moya, R. (1997) Interculturalidad y Reforma Educativa en Guatemala. En: *Revista Iberoamericana de Educación No.13*. Madrid: OEI servicio de publicaciones, pp. 129- 157.
- (1998) Reformas Educativas e interculturalidad en América Latina. En: *Revista Iberoamericana de Educación No.17*. Madrid: OEI servicio de publicaciones, pp.105-189.
- Muller, P. (1993) Esquema para el Análisis de Políticas Públicas Sectoriales. En: *Revista Estudios Sociales No. 50*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- PNUD (1999) *Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano*. Guatemala: Magna Terra.
- (2000) *Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano*. Guatemala: Artgrafic.
- Presidencia de la República. (1998) *De las palabras a las obras. Crónica de Gobierno 1996- 2000, segundo año*. Guatemala.
- (1999) *De las palabras a las obras. Crónica de Gobierno 1996- 2000, tercer año*. Guatemala.
- Solares, J. (1995) *Reflexiones en torno al Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*. Guatemala: IDEL.
- Urizar Leal, E. (1974) *Planeamiento educativo en Guatemala 1962-1974*. Guatemala.
- Vitón de Antonio, M. (1997) Estudio interétnico del aprendizaje del castellano como segunda lengua en la escuela bilingüe guatemalteca. Planteamiento de una pedagogía