

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA**

**DEPARTAMENTO DE POSTGRADO**



***LA RACIONALIDAD PREVALECIENTE ENTRE EL DISEÑO  
Y DESARROLLO DE LA REFORMA EDUCATIVA EN  
MATERIA CURRICULAR EN GUATEMALA***

**TESIS**

**PRESENTADA POR**

**JORGE LUIS ZAMORA PRADO**

**DE CONFORMIDAD CON LOS REQUISITOS  
ESTABLECIDOS PARA OPTAR AL GRADO**

**DE MAESTRO EN CIENCIAS**

**CIUDAD DE GUATEMALA, 30 DE ABRIL DE 2013**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA**

**DEPARTAMENTO DE POSTGRADO**

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central figure, likely a saint or historical figure, surrounded by architectural elements and symbols. The text "UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA" is inscribed around the perimeter of the seal.

***LA RACIONALIDAD PREVALECIENTE ENTRE EL DISEÑO  
Y DESARROLLO DE LA REFORMA EDUCATIVA EN  
MATERIA CURRICULAR EN GUATEMALA***

**TESIS**

**PRESENTADA POR**

**JORGE LUIS ZAMORA PRADO**

**DE CONFORMIDAD CON LOS REQUISITOS  
ESTABLECIDOS PARA OPTAR AL GRADO**

**DE MAESTRO EN CIENCIAS**

**CIUDAD DE GUATEMALA, 30 DE ABRIL DE 2013**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**  
**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**

**TESIS APROBADA POR EL TRIBUNAL EXAMINADOR**

**Dra. Blanca Eugenia Castellanos de Ponciano**

**Dr. Antonio Francisco Mosquera Aguilar**

**Dr. Gustavo Palma Murga**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

**RECTOR MAGNÍFICO**

Dr. Carlos Estuardo Gálvez Barrios

**SECRETARIO GENERAL**

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

**CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA**

DIRECTORA	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
VOCAL I	Licda. Mayra Villatoro Del Valle
VOCAL II	Lic. Juan Carlos Guzmán Morán
VOCAL III	Lic. Jorge Luis Zamora Prado
VOCAL IV	Br. Maylin Valeria Montufar Esquina
VOCAL V	Br. Román Castellanos Caal
SECRETARIO	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo

**CONSEJO ACADEMICO DE POSTGRADO**

Licda.	Geidy Magali De Mata Medrano
Dra.	Blanca Eugenia Castellanos de Ponciano
Maestro	Francisco Lemus

**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**

COORDINADORA	Dra. Blanca Eugenia Castellanos de Ponciano
--------------	---

**ASESOR DE TESIS**

Dr. Antonio Francisco Mosquera Aguilar

**COMISION REVISORA**

Dra. Blanca Eugenia Castellanos de Ponciano.  
Dr. Gustavo Palma Murga

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS**

DIRECTORA	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
SECRETARIO	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo
EXAMINADOR	Dra. Blanca Eugenia Castellanos de Ponciano
EXAMINADOR	Dr. Antonio Francisco Mosquera Aguilar
EXAMINADOR	Dr. Gustavo Palma Murga

Guatemala, 13 de julio de 2012

Dra. Eugenia Castellanos de Ponciano  
Coordinadora Académica  
Departamento de Estudios de Postgrado  
Escuela de Ciencia Política  
Universidad de San Carlos de Guatemala

Distinguida Coordinadora:

Respetuosamente me permito expresarle que en cumplimiento de su aprobación como asesor del

LICENCIADO JORGE ZAMORA PRADO,

estudiante de la Maestría en Investigación de Política y Sociedad, lo he acompañado y revisado la tesis titulada

“La racionalidad prevaleciente entre el diseño y desarrollo de la reforma educativa en materia curricular en Guatemala”.

Esta contiene una serie de aportes al conocimiento académico, social y ciudadano que hacen aconsejable su examen y aprobación al grado de Maestro, por las siguientes razones:

1. Hace una aplicación ilustrativa de varias teorías sociológicas a la reforma educativa, para apreciar diferentes dimensiones de reflexión.
2. Indica el origen de la actual reforma educativa, las comisiones formadas para esa tarea y sus resultados, a través de diversas administraciones gubernamentales, lo que ofrece una sistematización necesaria en el país.
3. Revisa diversas propuestas que desde organismos internacionales proponen para el mejoramiento de la educación con sentido crítico e ilustrativo.
4. Atiende a la propuesta de descentralización educativa como un esfuerzo de superar carencias, supuestos equivocados y falta de pertinencia. Igual acercamiento, ilustrativo para el interesado en la educación, con los trabajos de modificación curricular.

5. Llama la atención sobre las acciones subsiguientes a los Acuerdos de Paz en materia educativa, dividiendo en períodos de propuesta, así como haciendo cuidadosos balances sobre la dirección de los cambios y los “giros ideológicos” habidos.

6. Después de analizar la puesta al día de los currícula de estudio, indica la fragilidad de las orientaciones y la falta de base de investigación, descentralización y preparación para diseñarlos de buena manera.

7. Señala que la gestión pública ha generado dinámicas “distractivas” y “distorsionantes”, cuando se falta a la seriedad de la gestión.

8. De manera exhaustiva indica las diferentes posiciones de diversos actores sociales, que se han pronunciado sobre la reforma educativa. Dada su importancia, releva el análisis de la educación bilingüe e intercultural.

9. Finalmente, después de relatar sus conclusiones, ofrece de manera propia, respuesta a las preguntas que orientaron su investigación.

Esta tesis refleja de manera patente, la maestría que ha alcanzado el autor en la investigación de política y sociedad. La amplia recolección de materiales y sus oportunas reflexiones sobre las mismas, debieran llegar a un número mayor de lectores. De donde, sugiero que además de la edición reglamentaria, se considere su publicación amplia para ilustrar tanto a los profesionales involucrados en la educación como a la ciudadanía sobre este asunto tan importante.

Deseo expresar mis felicitaciones sinceras al maestrando y al programa a su digno cargo, por haber producido una investigación de tanta calidad y proyección. Así mismo, aprovecho la oportunidad para patentizarle mis muestras de respeto y aprecio.

Sinceramente,

*ID Y ENSEÑAD A TODOS*



Dr. Antonio Mosquera Aguilar  
Asesor  
Maestría en Investigación de Política y Sociedad



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
 ESCUELA DE CIENCIA POLITICA  
 DEPARTAMENTO DE POSTGRADO

### ACTA DE EXAMEN DE DEFENSA DE TESIS

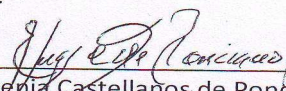
En la ciudad de Guatemala, el 30 de Abril del 2013, a las 10:30 horas, ubicados en la Escuela de Ciencia Política, Edificio M-5 de la Ciudad Universitaria, se hace constar lo siguiente: PRIMERO: La Coordinación Académica del Postgrado, el día 18 de julio del año 2012 recibió y verificó el Informe Final de Tesis titulado "La Racionalidad Prevalciente entre el Diseño y Desarrollo de la Reforma Educativa en Materia Curricular en Guatemala" del Licenciado Jorge Luis Zamora Prado Carnet No.100019600 de la carrera de Maestría en Investigación de Política y Sociedad; por lo que, de conformidad con el Artículo 52 del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de esta Escuela, informo que es estudiante inscrito en esta Unidad Académica desde el año 2009, quien a la presente fecha lleva cuatro (4) años de estudiar en la misma y coincide plenamente con la certificación de estudios que forma parte del presente expediente. SEGUNDO: Habiéndose entregado el informe final, éste fue proporcionado a dos lectores, expertos en el tema, quienes después de leerla presentaron por escrito recomendaciones al estudiante para que fueran incorporadas en el trabajo. TERCERO: Habiendo leído los lectores examinadores el trabajo final con las recomendaciones solicitadas, se fijó el día 30 de abril del 2013 a las 10:30 horas para la sustentación del examen del Informe Final de Tesis. El tribunal conformado para practicar el Examen se integro de la siguiente forma:

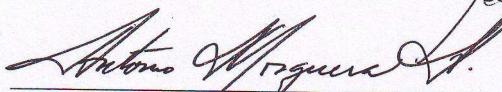
No.	Miembros	
1	Dr. Antonio Mosquera Aguilar	Asesor
2	Dr. Gustavo Palma Murga	Lector
3	Dra. Eugenia Castellanos de Ponciano	Lectora


CUARTO: Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador, hacen constar que sustentados en el Artículo 35. Capitulo V, del Normativo de Estudios de Postgrado de la Escuela de Ciencia Política: **Modalidad de calificación;** el resultado de la evaluación fue:

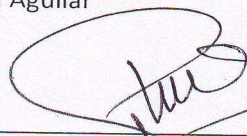
- Aprobado con mención honorífica
- Aprobado por unanimidad
- Aprobado
- No aprobado

QUINTO: No habiendo nada más que hacer constar se da por finalizada la presente Acta en el mismo lugar y fecha de su inicio, cuando son las 12:00 horas, dando fe de lo actuado, firman la presente la Coordinación del Postgrado de la Escuela, el Coordinador del Programa de Maestría y los integrantes del Tribunal Examinador.

  
 Dra. Eugenia Castellanos de Ponciano  
 Coordinación de Postgrado

  
 Dr. Antonio Mosquera Aguilar  
 Examinador I

  
 Dra. Eugenia Castellanos de Ponciano  
 Examinadora II



## **AGRADECIMIENTO**

### **Al Gran Arquitecto del Universo**

*Non nobis, Domine sed nominte tuo de gloriam.*

No a nosotros, Señor, sino a Tu nombre sea dada toda la gloria.

A: La tricentenaria Universidad de San Carlos De Guatemala

En cumplimiento a su divisa de *Id y Enseñad*

A: La Escuela de Ciencia Política

Mi alma mater

En especial a los Profesores del Departamento de Postgrado y a su Directora Dra. Blanca Eugenia Castellanos de Ponciano

A: Mi Asesor

Dr. Antonio Francisco Mosquera Aguilar  
Agradecimiento por su incondicional apoyo

## **DEDICATORIA**

A: Mi Señora Madre

María del Carmen Prado Samayoa



Los criterios vertidos en la presente Tesis son responsabilidad exclusiva de su autor. Se autoriza la reproducción parcial o total del contenido para fines académicos, siempre que se cite debidamente la fuente.

## INDICE

### CAPITULO I

#### 1. Marco Introdutorio de la Investigación

1.1.	Introducción	14
1.2.	Justificación	21

### CAPITULO II

#### 2. Marco Teórico sobre la Reforma Educativa y Descentralización Curricular

2.1.	La interpretación de la racionalidad curricular en la Reforma Educativa desde la mirada de la teoría del Consenso Racional	23
2.2.	La Reforma Educativa desde el análisis micro-macro	30

### CAPITULO III

#### 3. Marco Conceptual sobre la Reforma Educativa, Transformación y Descentralización Curricular

3.1.	Fundamento conceptual de la descentralización educativa y curricular	37
3.2.	La Reforma Educativa como proceso de transformación del sistema educativo y del currículo de estudios.	54
3.3.	Alcance del diseño de la Reforma Educativa en el tema de la descentralización educativa –continuidades y rupturas-.	68
3.4.	Antecedente Histórico del Proceso de Reforma Educativa Nacional	73
3.5.	Fundamento histórico y legal de la descentralización educativa en el país	77
3.6.	La política educativa pública como fundamento y guía orientadora de la Reforma Educativa	87

### CAPITULO IV

#### 4. Análisis del proceso de la Reforma Educativa, Primer Período o de la Fundamentación de 1995 a 2000

4.1.	Antecedentes previos a los Acuerdos de Paz sobre Reforma Educativa	111
4.2.	Los Acuerdos de Paz y su aporte como génesis de la Reforma Educativa	115
4.3.	Análisis del aporte propositivo previo y de acompañamiento al Diseño de la Reforma Educativa.	127
4.4.	Primer Paso en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz: integración y producto de la Comisión Paritaria 1997-98	136
4.5.	Segundo Paso en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz: Transición entre la Comisión Paritaria de la Reforma Educativa y la Comisión Consultiva de la Reforma Educativa	139

4.6.	Análisis del Diseño de la Reforma Educativa, en materia de Descentralización Educativa.	148
------	---	-----

#### **CAPITULO V**

<b>5.</b>	<b>Análisis del proceso de la Reforma Educativa, Segundo Período o del Desarrollo Preliminar de 2000 a 2004</b>	<b>165</b>
-----------	---	------------

5.1.	Análisis de los procesos y propuestas surgidas en el período de estudio.	166
5.2.	Análisis de los Diseños curriculares en el marco de la transformación curricular.	188
5.3.	La descentralidad curricular gira a la centralidad curricular	220

#### **CAPITULO VI**

<b>6.</b>	<b>Análisis del proceso de la Reforma Educativa, Tercer Período o del Desarrollo Prescriptivo de 2004 a 2008</b>	<b>225</b>
-----------	--	------------

6.1.	Análisis de los procesos y propuestas surgidas en el período de estudio.	226
6.2.	Análisis del rediseño y la implementación del Currículo Nacional Base, en el marco de la transformación curricular.	233
6.3.	Las Orientaciones Curriculares como el punto de partida para la reversión de la descentralización curricular y la continuidad a la centralización del currículo	253
6.4.	Formas paralelas a la Reforma Educativa en el presente período de estudio	277
6.5.	Los efectos de la centralización curricular	285

#### **CAPITULO VII**

<b>7.</b>	<b>Análisis del proceso de la Reforma Educativa, Cuarto Período o de la Consolidación del Desarrollo Prescriptivo de 2008 a 2012</b>	<b>291</b>
-----------	--	------------

7.1.	Análisis de los procesos y propuestas surgidas en el período de estudio.	292
7.2.	Formas paralelas a la Reforma Educativa en el presente período de estudio	312
7.3.	Antecedentes de la descentralización curricular	327

#### **CAPITULO VIII**

<b>8.</b>	<b>Reflexiones Finales de la Investigación</b>	<b>348</b>
-----------	--	------------

8.1.	Conclusiones doctrinales sobre la descentralización y centralización curricular, sobre la base de las Teorías Sociológicas de la Investigación	349
8.2.	Conclusiones sobre la Reforma Educativa y la descentralización curricular.	351
8.3.	Conclusiones sobre la política de Estado en materia educativa	358

8.4.	Conclusiones sobre el Currículo Nacional Básico	360
8. 5.	Conclusiones sobre la base legal e institucional del Proceso de Reforma Educativa	365
8.6.	Conclusiones sobre la Pregunta Central, Preguntas de Investigación y Objetivos del Estudio Investigativo	367
8.7.	Recomendaciones Finales	373
8.8.	Glosario Técnico de la Investigación	378
8.9.	Nomenclatura	385
8.9.	Bibliografía	386

## LISTA DE TABLAS

Tabla No. 1	Ruta de Operacionalización de la Política de Descentralización Educativa	117
Tabla No. 2	De correlación entre características y objetivos de la Reforma Educativa	124
Tabla No. 3	Comparación de Políticas del Diseño de la Reforma Educativa y del Diseño Curricular	192
Tabla No. 4	Cuadro Comparativo de niveles o ámbitos de la descentralización curricular	200
Tabla No. 5	Correlación entre niveles y currículos en la descentralización	205
Tabla No. 6	Cuadro comparativo de niveles o ámbitos de la descentralización curricular de los diseños curriculares de Educación Infantil y Primaria	210
Tabla No. 7	Comparación entre artículos autorizantes del Currículo	226
Tabla No. 8	Comparación entre principios del Currículo	238
Tabla No. 9	Políticas del Currículo	238
Tabla No. 10	Comparación entre artículos que regulan la organización del aprendizaje	239
Tabla No. 11	Comparación entre artículos que regulan el currículo por competencias	240
Tabla No. 12	Comparación entre artículos que regulan los ejes del currículo	241
Tabla No. 13	Comparación entre artículos que regulan el proceso curricular	242
Tabla No. 14	Comparación entre artículos que regulan la prescripción de los niveles de concreción curricular	244
Tabla No. 15	Comparación entre artículos que regulan la continuidad de las orientaciones curriculares	248
Tabla No. 16	Comparación entre lo regulado por el Acuerdo Ministerial y lo prescrito en el CNB de Primaria en relación a los niveles de concreción curricular.	255
Tabla No. 17	Comparación entre lo regulado por el Acuerdo Ministerial y lo prescrito en el CNB de Primaria con relación a los niveles de concreción	256
Tabla No. 18	Actividades que caracterizan los niveles de concreción	258
Tabla No. 19	Registro de las Discontinuidades en la dinámica de la Reforma Educativa	353
Tabla No. 20	Registro General de Discontinuidades por Período de Gobierno	356

## CAPITULO I

### 1. MARCO INTRODUCTORIO DE LA INVESTIGACION

#### 1.1. INTRODUCCION

En el presente estudio investigativo se aborda el tema: “La racionalidad prevaleciente entre el diseño y desarrollo de la Reforma Educativa en materia curricular en Guatemala”, desde donde se investiga descriptivamente las líneas de coherencia y pertinencia de las fases que han servido de punto de referencia para el proceso metodológico de tal Reforma, como lo son: su diseño y posterior desarrollo; partiendo para ello del análisis del avance más importante en el Área de Transformación Curricular, como lo es la eventual descentralización curricular.

La investigación trata la problemática de la correlación entre diseño y desarrollo curricular en el marco de la Reforma Educativa, desde el análisis de los factores y actores que han incidido o no para poder determinar los avances posibles en descentralización curricular previstos, así como el alcance de los niveles de concreción y contextualización definidos en atención a un medio cultural, social y lingüístico tan diverso y complejo como el que caracteriza al Estado de Guatemala.

Como núcleo central de la investigación para efectos de su verificación se plantea como problema/objeto de estudio el siguiente:

***“La política de descentralización curricular prevista en la fase de diseño de la Reforma Educativa, contenida en su Área de Transformación Curricular, corresponde desarrollarse en la fase de aplicación del Currículum Nacional Base de los diversos niveles educativos.”***

Tal objeto de estudio que asume la problematización lo constituye la descentralización curricular mediada en la interrelación entre las fases de diseño y desarrollo del proceso de Reforma Educativa, en las cuales se investiga sobre la base del análisis documental y de las políticas y decisiones formuladas en ambas fases. De ello, se analiza la descentralización curricular desde la construcción de la racionalidad alrededor de la conexión de las fases de diseño y desarrollo del proceso curricular en la Reforma Educativa, analizando si la misma pueda ubicarse, en instancias de decisión institucional, político, corporativo o técnico/curricular, a partir de los siguientes supuestos de investigación:

- a) La fase del diseño de la Reforma Educativa entre las políticas curriculares, establece la de descentralización curricular, a su vez la fase de desarrollo a través del Currículum Nacional Base, también conceptualiza tal descentralización mediante el proceso de concreción curricular llevado a cabo *“en tres instancias o niveles de planificación nacional, regional y local, que articulados e integrados generan el currículo para los centros educativos”*. Ministerio de Educación (2005).
- b) La descentralización del currículo se instituye como política del área de transformación curricular; lo que es igual a considerar la aplicación del contenido curricular nacional, a una diversidad de contextos regionales y locales en función de la pertinencia, congruencia, flexibilidad, participación y democratización de la acción educativa.
- c) El área de transformación curricular plasmada en el diseño de la Reforma Educativa, busca ponderar el alcance social de la descentralización curricular y su incidencia para las comunidades educativas a nivel local de los diversos pueblos y culturas de Guatemala.
- d) En el diseño de la Reforma Educativa, la transformación curricular se asienta como elemento novedoso desde la descentralización curricular, la cual persigue incorporar una educación con pertinencia cultural y lingüística a cada

comunidad, que evite dejarlas al margen de la participación en cuanto a aportar ideas y contenidos desde donde puedan decidir desde su cosmovisión, su cultura, su idioma, sus necesidades y aspiraciones por medio de un proceso educativo contextualizado.

- e) El Currículum Nacional Base, como expresión del área curricular de la Reforma Educativa, incorpora la descentralización del currículo a través de los niveles de concreción curricular, desde donde se interpreta se persigue la contextualización de la propuesta educativa, de donde derivará colateralmente el futuro empoderamiento local de las comunidades sociales.
- f) La incorporación conceptual de los niveles de concreción curricular desde la fase de desarrollo de la Reforma Educativa a través del Currículum Nacional Base, se interpreta como el seguimiento primario a la política de descentralización curricular del área de transformación curricular del diseño de Reforma Educativa.

Tal problema planteado se delimitó en un espacio de ámbito nacional, por corresponder al análisis del Currículum Nacional Base; abarcando el período a partir del año 1998, en el cual se formuló el diseño de la Reforma Educativa, hasta el año 2011, tres años después del 2008 en donde finalizó el diseño de los currículos nacional base en los tres niveles educativos. El contexto se ubica en el análisis de la fase prescriptiva o nivel nacional de concreción curricular del CNB del nivel primario, en cuanto a su seguimiento o no en la descentralización técnica del currículo.

Atendiendo a la naturaleza cualitativa de la investigación, en lugar de formular una hipótesis, se planteo una pregunta inicial o central en términos de propuesta, teniendo los referentes teóricos que le acompañaron un valor meramente instrumental, siendo éstos:



***“¿Se dio cumplimiento en el proceso de Reforma Educativa Nacional, en la fase de desarrollo curricular a cargo del Currículum Nacional Base, a la política de descentralización curricular, prevista en la fase de diseño de la Reforma?”***

La anterior pregunta inicial o central se vio ampliada con las preguntas de investigación, mismas que por la naturaleza cualitativa fueron susceptibles de ser resituadas durante toda la investigación, permitiendo clarificar la pregunta inicial; siendo éstas:

- ¿Se logró aplicar efectivamente la descentralización curricular como política de la Reforma Educativa en la posterior fase de desarrollo y contextualización del Currículum Nacional Base –CNB-?
- ¿Se concretó la verdadera significación y alcance de contenidos mínimos nacionales del Currículum Nacional Base, para dar paso a la descentralización curricular prevista como política de Estado?
- ¿Cuál fue la reorientación final de los niveles de concreción de planificación curricular como fundamento de la descentralización del currículo previstos en el CNB, y consistentes en los niveles nacional, regional y local?
- ¿Se podrán verificar como parte de la descentralización curricular el establecimiento de mecanismos de gestión participativa y propositiva metodológica de los diversos actores educativos en función de pertinencia cultural y social?
- ¿Desde la sola la base del Currículum a nivel nacional se dará efectivo cumplimiento a la política de descentralización curricular prevista en la fase del diseño de la Reforma Educativa y en el propio CNB?

- ¿Desde un nivel de Currículum Nacional Base de operatividad centralizada se logrará alcanzar efectivamente la transformación curricular mediante la contextualización de contenidos de estudio de acuerdo a la diversidad cultural, lingüística, y étnica del país?
- ¿Desde un nivel de Currículum Nacional Base de operatividad centralizada puede hacerse efectivo un Currículo por Competencias?

Para tal efecto, se formularon los objetivos de investigación siguientes: como **Objetivo General:** *“Determinar el cumplimiento y avance de la descentralización curricular como política del área curricular de la Reforma Educativa.”*

Como **Objetivos Específicos**, se fijaron:

- Estimar el avance en materia de transformación curricular, como producto de los procesos de descentralización curricular.
- Establecer la significación y alcance real de los contenidos nacionales mínimos del Currículum Nacional Base, en función del desarrollo contextual de los currículos a nivel regional y local.
- Verificar si como parte de la descentralización curricular se han logrado establecer mecanismos de gestión participativa y propositiva metodológica en los diversos actores educativos en función de pertinencia cultural y social.
- Estudiar los alcances del desarrollo metodológico del Currículum Nacional Base en función de la contextualización de contenidos de estudio y producción de material didáctico de acuerdo a la diversidad cultural, lingüística, y étnica del país.

Seguidamente se adentra en un marco teórico desde donde se realiza el abordaje conceptual de las teorías sociológicas que sobre la problemática construida

permite fundamentar diversas categorías para fundamentar los planteamientos de las preguntas generadoras.

Se continúa con el desarrollo de un marco conceptual sobre el manejo de las principales categorías teóricas que sustentan la presente investigación, relativas a Reforma Educativa, Transformación Curricular, Descentralización Curricular, Política Educativa, así como de los antecedentes históricos de la Reforma Educativa Nacional.

Para los propósitos de la presente investigación, se entiende como racionalidad, a la relación que se da entre la construcción de un discurso, una teoría, una decisión o una idea y las razones que se asumen para su concreción, verificando el carácter lógico y coherente entre lo expuesto y lo actuado, lo que implica interpretar en conjunto las resoluciones, visiones y criterios que fundamentaron la acción política, técnica y legal, tomadas por los actores correspondientes tanto en el momento del diseño como en el del desarrollo de la Reforma Educativa, en cuanto a su componente de descentralización curricular.

Los capítulos sucesivos organizados desde un enfoque de análisis diacrónico, estudian los cuatro períodos que para el efecto del análisis investigativo el presente estudio identificó, con el objeto de determinar el recorrido con que se fue orientando el proceso de descentralización curricular y su eventual resultado el cual se contrasta a la luz del Diseño de la Reforma Educativa.

Finalmente durante el período de investigación se tuvo que afrontar la no existencia o no detección en forma específica de estudios o investigaciones sobre la evaluación del avance o impacto actual de la Reforma Educativa en Guatemala, específicamente en lo relativo al desarrollo curricular, ya no se diga sobre la correlación entre diseño e implementación de la Reforma Educativa. Lo cual hizo necesario recurrir al análisis de lo producido previo y durante la etapa del diseño de la Reforma Educativa, en cuanto a su componente curricular, y lo

producido en el acompañamiento y posterior a la edición de los Currículo Nacional Base, y que si bien no aportan elementos evaluativos del desarrollo y contextualización metodológica del currículo, si orientan alrededor de una diversidad temática sobre la Reforma Educativa, que permite explicar en buena medida si la política de descentralización curricular prevista en la fase de diseño de la Reforma Educativa, correspondió desarrollarse en la fase de aplicación del Currículo Nacional Base en los diversos niveles educativos, objeto de estudio de la presente investigación.

## 1. 2 JUSTIFICACION

La presente investigación tiene como objeto de estudio, indagar si la orientación asumida por la Reforma Educativa del país, en cuanto a su Área de Transformación Curricular; así como, la política de Descentralización Curricular prevista en el Diseño de la Reforma Educativa, han gozado de la direccionalidad prevista, su sentido original y la continuidad pertinente, y en qué medida generó articulación sistémica a los posteriores procesos de desarrollo curricular asumidos en la formulación del Currículum Nacional Base, en los diversos niveles del Sistema Educativo, y mediados por sus niveles de concreción y operatividad metodológica establecidos.

Así mismo se interroga sobre las condiciones hasta donde la política de descentralización curricular, constituyó el proceso garante donde se asentaron las bases de una verdadera transformación curricular encaminada a provocar los cambios cualitativos que la educación nacional requiere. Se busca analizar si las innovaciones en el componente curricular del sistema educativo, lograron orientar la proyección de transformación, o se quedó en el cambio curricular de siempre, y los efectos implicados en la centralidad del currículo en contrario sensu a la diversidad de contextos educativos.

La investigación ha buscado determinar si el proceso curricular devenido de la Reforma Educativa logró posibilitar los espacios de aprendizajes desde una visión abierta y flexible, sustentada y tolerante de las interpretaciones de cómo realizarlo, de acuerdo a los diversos contextos educativos de la pluriétnia y pluricultura de los diversos pueblos que integran el Estado guatemalteco.

En el presente estudio se ha analizado la fase identificada como "Currículum Nacional Base" -como proceso prescriptivo pilar en el que se ha sostenido la actual Reforma Educativa-, en cuanto al logro efectivo del desarrollo contextual del mismo, fundamentalmente en relación al grado de centralización o descentralización en que se insertó su aplicación. Se ha perseguido aportar un

escenario de reflexión sobre los niveles de articulación que se han logrado generar o no en la reforma educativa entre la fase del diseño y la de desarrollo en el ámbito curricular, partiendo para el efecto, del estudio de las condiciones que han incidido o no en la viabilización de los niveles de concreción curricular previstos para operacionalizar la descentralización del currículo, fundada en una política pública educativa devenida del Diseño de la Reforma Educativa, y en consecuencia considerada un política de Estado.

## CAPITULO II

### 2. MARCO TEORICO SOBRE REFORMA EDUCATIVA Y DESCENTRALIZACIÓN CURRICULAR

#### 2.1. LA INTERPRETACIÓN DE LA RACIONALIDAD CURRICULAR EN LA REFORMA EDUCATIVA DESDE LA MIRADA DEL CONSENSO RACIONAL

En el devenir histórico de las reformas educativas en Guatemala, las mismas pueden interpretarse a la luz de su racionalidad subyacente, desde donde puede desprenderse que dichos procesos son sujetos de analizarse desde dos enfoques epistemológicos, fundando tal ejercicio en la teoría de la acción comunicativa de Habermas. Siendo tales enfoques: el planeamiento normativo y el planeamiento estratégico.

Desde el enfoque de planeamiento normativo que se inició a nivel mundial a desarrollarse en los años 60 del siglo pasado, se le asignó la tarea de organizar los sistemas educativos de manera eficiente y de formar recursos humanos para el desarrollo económico. En nuestro país marcó la centralidad de las reformas educativas y los diseños curriculares, ya no desde la óptica del campo de influencia del dogmatismo y la indoctrinación, por la que la vitalidad de las tradiciones intelectuales y culturales se mantenían bajo la subyugación autoritaria, y como lo caracterizara Savater (1996) (...) *el discurso cerrado, total que da cuenta de todo y sabe siempre lo que hay que hacer y por qué, discurso que explica, recomienda y justifica que sabe.* (p. 155)

En nuestro país la centralidad dio un giro a una racionalidad instrumental de presencia gubernamental y de los sectores de influencia económica dominante. Fue así como el enfoque de planificación normativa, asume carta de patente, caracterizándose entre otros aspectos por el hecho de estar a cargo de un sólo actor que planifica y gobierna el sistema mientras los demás son simples agentes que se suman a la participación. Desde tal discurso se asume la existencia de un

sujeto que controla y gobierna un objeto diferenciado, y en donde el otro queda excluido. Prevalece la visión según Matus, (1987), en *que el actor que planifica está fuera o sobre la realidad planificada y no coexiste en esa realidad con otros actores que también planifican*. (p. 88)

En tal modelo el planificador tiene todo el poder y el contenido del plan es la meta y la centralización. El futuro es predecible, con final cerrado, no habiendo lugar para la incertidumbre ya que los problemas son cuasi-estructurados y con solución conocida (Matus, 1987).

Tal racionalidad implica una *actitud monológica* ya que el planificador está solo frente al objeto; no se requiere de una acción social con otros sujetos, y de igual forma invisibiliza la contextualización de la acción.

Fue hasta el Diseño de la Reforma Educativa, devenida de los Acuerdos de Paz, que por primera vez se asiste en materia de transformación curricular a la introducción de una racionalidad que puede interpretarse dentro del enfoque de planeamiento estratégico, al proponer la categoría de descentralización curricular.

La descentralización curricular desde su interpretación epistemológica, se asume como la visibilización del contexto, en donde la instancia que planifica lo hace desde dentro de la realidad junto con la realidad de otros actores, estando comprendido o formando parte del objeto o situación planificada. El grado de gobernabilidad depende del peso del sujeto frente al peso del "otro"; los recursos que uno no posee, los controla el otro, existiendo, por lo tanto, diferentes grados de decisión para los distintos actores de acuerdo a sus contextos educativos.

Tal racionalidad interpretativa no fue más allá de la mera formulación formal del contenido del Diseño de la Reforma Educativa; su continuidad en el área del desarrollo curricular retomó el modelo del planteamiento normativo que Habermas (1984, p. 369) le denomina *acciones instrumentales*, y cuya racionalidad se funda



en la pretensión de eficacia o éxito; de manera que cuando se impulsa el Currículum Nacional Base –CNB-, la mirada está orientada a la consecución de los propósitos del que planificó tal currículo y el sometimiento a cálculo de las consecuencias de tal acción.

El enfoque epistémico del consenso racional parte y deviene desde la racionalidad del discurso contextualizado, desde las dimensiones sociales del debate, el que rescatado en materia de descentralización curricular por el Diseño de la Reforma Educativa, da lugar a visualizar el emerger de una genuina transformación educativa, al privilegiarse la acción contextualizada, interpretada desde la categoría teórica de *situación*, fundamentada ésta en la explicación que se hace desde la situación del actor, desde sus propias autorreferencias y en función de sus acciones e interacciones con las explicaciones de los otros; y al que Matus (1987) lo describe como:

(...) explicar la situación presente significa reconsiderar la validez del conjunto de problemas relevantes con referencia a los cuales hemos estado conduciendo nuestra intervención sobre el sistema (...) Explicar significa también comprender el proceso de interrelación entre los problemas para tener una visión de síntesis del sistema que los produce (...) explicar es elaborar hipótesis sobre el proceso de generación de los problemas identificados. Pero, también explicar es precisar el valor que dichos problemas tienen para los distintos actores sociales. (p. 379).

Haberse logrado sostener en el posterior desarrollo curricular de la descentralización prevista en la Reforma Educativa, la interpretación sustentada en la teoría del consenso racional, se hubiese equiparado a la legitimación de la negociación entre los diversos niveles de la descentralización curricular, y a su vez hubiese sido implicativo de un enfoque interpretativo de la discusión abierta con igualdad de participación y propuesta por parte de todos los interesados de

los fundamentos de la validez de los significados de la acción educativa en función de la diversidad contextual.

El consenso racional deviene obtenido de los acuerdos basados en la verdad, aspecto que se incumple al considerar la actividad como apartada del consenso participativo y por las condiciones sociales que nada aportan al discurso racional por su carácter excluyente o impositivo. Desde tal enfoque *acuerdo* significa que los participantes aceptan un saber como válido, es decir, como intersubjetivamente vinculante (Habermas, 1984, p. 481). El acuerdo no puede imponerse; por el contrario, tiene fundamento racional y surge de convicciones compartidas sobre la base de una definición común y negociada de la situación.

Lo anterior es complementario entre la categoría de la *explicación situacional* vinculada también con la categoría de la *comprensión* sostenida por Winch (1964 en Von Wright, 1979) y que hace referencia a una comprensión desde dentro de la situación basada en la unidad entre sujeto y objeto. Que implica una situación inclusiva y, por lo tanto, explicada desde la perspectiva de quien está situado en su propia realidad, tamizada por su diversidad contextual.

La idea del diseño curricular como hipótesis susceptible de crítica y expuestas a la argumentación del consenso racional está presente en la siguiente definición de currículo de Stenhouse (1981)

*Un currículo es una tentativa para comunicar los principios y rasgos esenciales de un propósito educativo, de forma tal que permanezca abierto a discusión crítica y pueda ser trasladado efectivamente a la práctica. (p. 29).*

Señala Macchiarola de Sigal, que observa entonces que la deliberación o debates prácticos, en tanto procedimientos de construcción curricular, pueden entenderse como acciones comunicativas enderezadas al entendimiento donde se justifican

argumentativamente las acciones educativas con el fin de alcanzar acuerdos racionales y compromisos de acción compartidos.

En el centro de este planteamiento de la acción comunicativa como fundamento del consenso racional, Habermas (1987) coloca como principio la denominada *Situación Ideal del Habla*: una situación donde la comunicación establecida entre los participantes de un proceso discursivo no se encuentra distorsionada por factores contingentes, y que se caracteriza por cumplir cuatro requisitos:

1. Todos los participantes tienen las mismas oportunidades de expresarse.
2. Todos podrán libremente cuestionar y reflexionar sobre las pretensiones de validez de lo que se dice y propone.
3. Todos tendrán las mismas oportunidades de producir actos de habla representativos de sus sentimientos, actitudes y deseos.
4. Todos podrán ejecutar actos de habla regulativos: mandar, oponer, permitir, prohibir, prometer, conceder y exigir.

Al cumplirse con estas condiciones se puede decir, según Habermas, (1987) que prevalece una situación de *Acción Comunicativa*, esto es un tipo de acción donde los participantes pueden libremente examinar las pretensiones de validez (sea por verdad y/o rectitud normativa) de aquello que se afirma o propone.

De acuerdo con este planteamiento, la finalidad de todo proceso comunicativo tal el caso del diseño y desarrollo curricular en una reforma educativa, que se juzgue racionalmente orientado, se encuentra y se basa en el consenso al que los participantes pueden llegar si existe una *Situación Ideal del Habla*.

Sólo esa situación garantiza que con el consenso fácticamente alcanzado se pueda asociar la pretensión de un consenso racional; cuya fuerza deviene que se basa en la argumentación intersubjetiva; cuya finalidad no es moverse en un mundo de absolutos sino favorecer la apertura a los debates sobre la diversidad

de contextos educativos y la búsqueda de la explicación de los aspectos culturales, lingüísticos, étnicos y otros, contando y a partir del significado otorgado por los participantes para conseguir que estos se integren en un modelo educacional incluyente y crítico.

Esta categoría de racionalidad comunicativa posee connotaciones que se remontan a la experiencia central de la capacidad de aunar sin coacciones y de generar consenso que tiene un habla argumentativa en la que diversos participantes superan la subjetividad inicial de sus respectivos puntos de vista y, merced a una comunidad de convicciones, racionalmente motivada, se aseguran a la vez de la unidad del mundo objetivo y de la intersubjetividad del contexto en que desarrollan sus vidas. (Habermas, 1987, p. 27).

Desde los dos enfoques en que se abordó la racionalidad curricular en la reforma educativa en marcha: el planeamiento normativo sustentado en la razón instrumental y el planeamiento estratégico situacional fundado en la racionalidad de la acción comunicativa; cuya diferencia se marca según el segundo enfoque en la búsqueda del consenso racional derivado de la comprensión y la inclusión de las diferentes miradas y lecturas de la diversidad contextual implícita en la realidad educativa el país; la prevalencia que subyace y que ha logrado emerger, es la de la racionalidad normativa, en la que todavía un actor central actúa planificando y definiendo la visión educativa sobre los demás, respondiendo a una racionalidad ausente del consenso que continúa incidiendo sobre los contextos educativos y decisiones de los otros, con lo cual niega la genuina democratización de la acción educativa.

Desde la teoría del consenso racional todo proceso educativo necesita un espacio concreto para lo diverso y para lo consensual. Los procesos burocráticos de la racionalización instrumental, propios de las gestiones gubernamentales liberales, tratan de imponerse como explicación única y exclusiva, y que fue lo que sustituyó a la racionalidad comunicativa del Diseño de la Reforma Educativa, al

desvirtuarse la categoría de descentralización curricular desde otra orientación de gestión semi-privada, así como al no continuar su concreción en el Currículum Nacional Base.

Dentro del consenso racional, el principal instrumento de trabajo es la acción comunicativa: crear situaciones intersubjetivas de comunicación que favorezcan superar las relaciones asimétricas de las que se parte, desarrollar procesos de racionalidad, permitir tomar decisiones sobre los derechos y deberes de los sujetos de la relación, evaluar el grado de coherencia de los comportamientos responsables, son sus tareas fundamentales.

## **2.2. LA REFORMA EDUCATIVA DESDE EL ANÁLISIS MICRO-MACRO:**

El análisis de la relación micro-macro deriva gracias a que dichas perspectivas explican la realidad social a partir de elementos analíticos opuestos, mientras las relaciones sociales en la visión microsociológica son vistas y explicadas desde la acción social, en la visión macrosocial se observa y explica las relaciones sociales desde la estructura social.

Se puede entender desde la disciplina sociológica que la microsociología es una perspectiva de análisis social que centra su estudio en las relaciones interpersonales que se valen de la subjetividad implícita de los individuos para generar relaciones sociales con referencia obligatoria al contexto (Salles, 2002, p. 138).

Mientras que el estudio macrosociológico se entiende como la perspectiva analítica de la sociología que se basa en el estudio de la estructura social que organiza y posiciona a sus instituciones sociales según las funciones específicas que desempeñe en ella (Salles, 2002, p. 138).

Tal relación entre estructura y acción social ha devenido en un debate sociológico, derivado del impacto que tiene una dimensión sobre la otra. Al trasladarse tal análisis al campo de la relación sociedad-educación, el debate se sitúa desde el enfoque macro, dando lugar a las denominadas teorías de la reproducción cultural, en las que el sistema educativo se observa como una estructura ya establecida que no interesa ser modificada y en la que los individuos no les queda más remedio que reproducir las condiciones de dominación social de forma inconsciente.

Desde tal posicionamiento, la educación juega un papel de reproducción social, pues es la que proyecta los efectos de una desigualdad entre individuos como lo manifiesta Althusser (1974) con los Aparatos Ideológicos del Estado (AIE), en el

que el sistema educativo y su expresión el currículo se convierten en instrumentos del Estado, desde donde se interiorizan normas y valores en un estricto sentido de subordinación, que se construyen en los centros educativos, que al enfrentarse a la vida social podrán ser ejercidas sin objetarse.

De esa forma el grupo de teorías macro intenta explicar el conjunto de interrelaciones de instituciones, normas y grupos sociales estratificados, en las cuales el sujeto educando es un elemento pasivo, dominado y socializado por la estructura social. En esta misma línea, pero con diferencias, se enmarcan Bernstein y Bourdieu, que buscan identificar como actúa la escuela en el proceso de reproducción social, analizando el papel de la educación en el campo cultural (en Guerrero Serón, 1996, p. 124).

Las teorías macrosociológicas, o teorías de la reproducción como también se identifican en el ámbito educativo, pretenden explicar cómo los intereses de los grupos dominantes en la sociedad se trasladan a los valores que conforman la transmisión en las escuelas y reproducen la estructura social.

Por su parte las teorías microsociológicas, por el contrario, realizan estudios sobre las interacciones del aula y los procesos y contextos de aprendizaje, relativos a la operatividad metodológica de la transformación y descentralización curricular.

Desde el análisis micro se registran diversas modalidades de interrelación devenidas de la contextualización curricular, desde de dos escenarios posibles, ya sea a través de modos de transmisión educativa donde los contenidos se presentan aislados unos de otros y existe una escasa participación del alumnado en la toma de decisiones en el aula; o bien por códigos educativos integrados, en que evidencia una interrelación de los contenidos de la materia y la participación del alumnado en el desarrollo cotidiano de las relaciones en el aula.

Independientemente al análisis desde el debate micro-macro de las relaciones sociales, también es posible su empleo desde un enfoque integral en donde tales dimensiones son complementarias una con otra. Desde esa óptica se interpreta el abordaje del análisis de la Reforma Educativa Nacional, coincidente con la concepción de correlación de Bernstein (en Guerrero Serón, 1996, p. 128) que indica que toda teoría sociológica debe dar respuesta a lo macro y a lo micro. Lo que permite considerar que la estructura de socialización es un conjunto de relaciones, de clasificación y enmarcación que incorporan lo social e internalizan las relaciones sociales en el sujeto. De este modo, afirma la importancia del currículum en la transmisión cultural y en la reproducción social; siendo el conocimiento educativo el que se transmite como conocimiento válido; conocimiento educativo que se sirve de tres formas de presencia: el currículum, como el contenido reflejo de relaciones de poder y distribución de control social; la pedagogía, como la transmisión válida de conocimiento, y el desarrollo metodológico como el medio por el que contextualiza todo contenido.

Desde tal análisis, el Diseño de la Reforma Educativa, constituye el enfoque macro, y sus diseños curriculares y desarrollos metodológicos de acuerdo a sus niveles de concreción, configuran el enfoque micro desde una concepción sistémica. Ambos enfoques orientados según sea su análisis en relación a la transformación curricular desde la mirada del nivel nacional hasta el regional y local.

La relación micro-macro de la Reforma Educativa, se verifica en la medida que los cambios en la estructura institucional general de la educación inciden en la acción educativa a través de procesos de transformación en la escuela. Lo que es lo mismo, en la forma como se demuestra la correlación entre el Diseño de la Reforma Educativa –la dimensión macro- y los logros de los educandos en los diseños y desarrollos curriculares de los niveles de descentralización curricular, cuya concreción definitiva corresponde a la escuela o sea la dimensión micro.



La interpretación que desde la relación micro-macro, puede otorgársele a la Reforma Educativa Nacional, ubica su finalidad en el acceso y logro a la transformación educativa, por medio de la descentralización curricular; todo con vista a concebir que tanto la realidad social como la educativa no se desarrollan exclusivamente en un solo momento micro o macro social, sino más bien en la integración de lo macro con lo micro.

Desde el análisis sociológico, en el nivel más simple de clasificación paradigmática micro-macro se habla de tres dimensiones, una macro y otra micro como tal, y una intermedia que sirve de vínculo entre uno y otro que le da flexibilidad, así como equilibrio a la estructura y la acción social. Desde tal enfoque Vania Salles (2002, p. 142) propone tres niveles de análisis como una forma de vincular la realidad a partir de una relación entre lo micro, lo meso y lo macro.

Según Salles (p. 142), el nivel micro social se enfoca en el estudio de la interacción social lograda a partir de la relación cara a cara y de todo aquello que implica la subjetividad de los individuos en el lenguaje verbal y corporal, pues implica todo un juego de interpretaciones en la acción, basada principalmente en los contextos para posteriormente ser atrapadas en un nivel meso.

Pues en el nivel de análisis meso enfoca en dos cuestiones sociales su estudio: las unidades categóricas y corporativas; en este último destacan dos factores, uno organizativo y otro espacial. La entidad corporativa busca una mediación o vínculo entre las relaciones interpersonales con la sociedad en el que además intervienen cuestiones espaciales o mejor dicho: contextos geográficos y culturales.

Mientras que el nivel de análisis macro social se define bajo la lógica de las instituciones, pues cabe mencionar que obedece al mismo principio (concepto de institución) y que el análisis social de este nivel se centra principalmente en los problemas de prescripción, así como de la reproducción, la regulación y

distribución de bienes y servicios materiales o simbólicos en la sociedad en el que destacan organizaciones, estructuras e instituciones sociales.

De tal enfoque analítico se interpretó en un primer momento el planteamiento del desarrollo del currículo, desde el mandato de descentralización emanado del Diseño de la Reforma Educativa; siendo así que se postularon las categorías del macro, meso y micro currículo, como los niveles de concreción de la descentralización educativa; las que posteriormente giraron a Currículum Nacional Base, Regional y Local; sin alcanzar su plenitud de desarrollo.

Cabe interpretarse desde el Diseño de la Reforma Educativa, con su postulado de descentralización curricular la visión de que la realidad educativa es tan compleja que para lograr un desarrollo de ella es necesaria una visión integradora, capaz de contextualizarla desde muy diversas perspectivas, lo que implica que el proceso educativo se aborde desde diferentes enfoques contextuales que se complementan entre sí.

Como plantea Morin (1999), la estrategia debe prevalecer sobre el programa. El programa establece una secuencia de acciones que deben ser ejecutadas sin variación en un entorno estable; pero desde que haya modificación de las condiciones exteriores el programa se bloquea. En cambio, la estrategia elabora un escenario de acción examinando las certezas y las incertidumbres de la situación, las probabilidades, las improbabilidades. El escenario puede y debe ser modificado según las informaciones recogidas, los azares, contratiempos u oportunidades encontradas en el curso del camino. (...) Es en la estrategia que siempre se plantea de manera singular en función del contexto y en virtud de su propio desarrollo, el problema de la dialógica entre fines y medio. (p. 49-50)

## **CAPITULO III**

### **3. MARCO CONCEPTUAL DE LA REFORMA EDUCATIVA, LA TRANSFORMACION Y LA DESCENTRALIZACION CURRICULAR**

#### **Contenido del Capítulo**

- 3.1. Fundamento conceptual de la descentralización educativa y curricular
- 3.2. La Reforma Educativa como proceso de transformación del sistema educativo y del currículo de estudios.
- 3.3. Alcance del diseño de la Reforma Educativa en el tema de la descentralización educativa –continuidades y rupturas-.
- 3.4. Antecedente Histórico del Proceso de Reforma Educativa Nacional
- 3.5. Fundamento histórico y legal de la descentralización educativa en el país
- 3.6. La política educativa pública como fundamento y guía orientadora de la Reforma Educativa

#### **Introducción al Capítulo**

El presente Capítulo organiza en dos partes temáticas su contenido, la primera que aborda los tres primeros temas desde el enfoque doctrinal de categorías conceptuales propias de la Reforma Educativa. La segunda, que se adentra a los tres temas de análisis contextual nacional, que en conjunto buscan otorgar el soporte teórico para el manejo de las categorías y los fundamentos necesarios que posibiliten más adelante el desarrollo de los análisis de los temas investigativos.

Inicia desde el enfoque doctrinal de la descentralización educativa y una de sus modalidades la curricular o técnica, así como algunas de las diversas clases de descentralización educativa que se proponen. Asimismo se hace mención como categorías derivadas a la de cultura centralista, a los modelos de descentralización, las características que los procesos de descentralización deben superar y a los efectos de la no descentralización curricular.

Se continúa abordando desde la base doctrinal la conceptualización de Reforma Educativa, los tipos de reformas y su relación con el sistema educativo, para lo cual se cita las tres líneas de reforma educativa más recurrentes en América

Latina. Se aporta en seguida la diferencialidad y correlación entre reforma educativa y currículo; luego se contrasta con la diferenciación entre sistema educativo y currículo, para finalmente citar desde la racionalidad sistema/currículo la diversificación de la reforma educativa en cuanto a sus distintas categorizaciones.

En la temática del alcance de la Reforma Educativa, en cuanto al contenido de la descentralización educativa, en relación a sus continuidades y rupturas, se aborda desde lo doctrinario sobre la correlación de la fase del diseño y de la instrumentalización de una Reforma Educativa. Se hace la referencia analítica a las reformas educativas de primera y segunda generación; y a los criterios para determinar el avance de una reforma educativa.

En la parte contextual se parte de una síntesis histórica de los antecedentes que dieron origen al proceso de Reforma Educativa Nacional, cuya génesis descansa en la suscripción de los Acuerdos de Paz. Con tal base se da paso a una introducción al fundamento histórico y legal del proceso de la descentralización educativa a nivel nacional.

Finaliza el Capítulo con el análisis de la política pública, y dentro de ella a la política educativa, de donde se aborda su incidencia desde los escenarios normativos de Estado, de Gobierno e institucional. Con tal soporte se formula el análisis de las políticas estatales y gubernamentales que durante los períodos de Gobierno por los que ha atravesado la Reforma Educativa, han fundamentado su proceso.

### 3.1. FUNDAMENTO CONCEPTUAL DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA Y CURRICULAR

La descentralización es un concepto o categoría sujeto al peso del cambio interpretativo de las diversas racionalidades, al extremo que puede decirse que el término descentralización en palabras de Bossert (1996), ha sido usado y abusado. Desde su versión más tradicional que corresponde al enfoque político/territorial, que incluye las dimensiones referidas a la devolución, delegación y desconcentración ya sea del poder político, competencia administrativa o asignación de recursos, transferidos desde el aparato central estatal a las regiones, departamentos y municipios como expresión de la localidad. Desde tal enfoque descentralizar implica establecer organismos y entidades en diversos espacios a fin de que cumplan funciones que antes tenía el organismo central.

Desde otros enfoques de la racionalidad política/territorial, la descentralización es planteada, en la mayoría de los casos, como una modernización del Estado. Y en otros como componente necesario de los procesos de democratización. Cuando se asocia al concepto de democratización, se hace desde la connotación que un Estado es más democrático mientras más descentralización presente. Por ello, en la medida que el proceso de democratización se acerca al de descentralización lleva implícito una idea democrática, de autonomía de los actores sociales, de donde se comprende por qué, desde todas las corrientes de pensamiento que aspiran a una democracia en la región, se llega rápidamente a un acuerdo acerca de las bondades de la descentralización desde el enfoque político/administrativo.

Por ello es que Iguñiz Echeverría (2007) señala que *el tema de la descentralización en los países de historia centralista está omnipresente en la política y se convierte en necesario planteamiento aún entre quienes no lo desean. Cuando se discute sobre la descentralización del Estado en general, son*

*frecuentes los argumentos a favor y los deber ser, como si se tratara de un proceso simple y lineal. (p. 2)*

A la descentralización política y específicamente a la educativa se la sustenta generalmente en un discurso legitimador muy amplio. Discurso que, como indica L. Sime (1995), se nutre en un proceso histórico que dialoga con otros discursos y busca legitimarse. Como otros discursos de política que para legitimarse se presentan como “creíbles, imprescindibles, y viables” (p. 168)

Como señala R. Cuenca (2005), para L. Sime son cinco las razones en que se suele sustentar la validez de la descentralización: (p. 2)

- es sinónimo de desarrollo, calidad y equidad
- permite conocer mejor los problemas
- redistribuye poder
- favorece la identidad regional y local
- optimiza los recursos económicos.

La alerta sobre los argumentos lineales, se relaciona con la ambigüedad de la descentralización acertadamente planteada por H. Weiler. (1996, 224).

La descentralización representa también la atractiva expectativa de la legitimación compensatoria en un momento en el que existe una gran escasez de legitimidad. El estado moderno tiene como gran desafío la conciliación de dos objetivos opuestos: mantener en lo posible el control (centralizado) del sistema y mostrarse al mismo tiempo cuando menos comprometido con la descentralización y, por tanto, obtener las ventajas de legitimación derivadas de dicha apariencia. (Iguñiz, 2007, p. 3)

Ricardo Hevia (1991) señala la complejidad de motivos y racionalidades que se entrecruzan, como producto de los diferentes intereses que llevan a los actores a hacer determinadas transacciones. En un contexto de crisis del Estado, y no

obstante los posibles entrecruzamientos, cabe sintetizar algunas tendencias. Según Hevia,

*[...] es posible identificar una racionalidad neoliberal que opera a través de una lógica economicista cuando se fundamentan las propuestas de descentralización en la necesidad de un ahorro del gasto público, de privatizar la contratación del personal docente o de transferir al sector privado la mayor cantidad de escuelas posibles.*

*También es posible identificar argumentos en pro de la descentralización inspirados en una racionalidad geopolítica cuando se pretende desconcentrar la administración del Estado para lograr una plena ocupación del territorio, promover el desarrollo regional y lograr la integración de las regiones apartadas al conjunto de la nación.*

*Cercana a esa racionalidad —y a veces entrelazada con ella— se puede distinguir una lógica de eficiencia administrativa. Se desconcentra para controlar y hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones.*

*Se delega la capacidad de ejecutar, pero sobre la base de criterios previamente establecidos por las autoridades del nivel central.*

*Es posible distinguir también una lógica de inspiración democrático-participativa, cuya finalidad es otorgar una mayor autonomía de decisión, poder y recursos a las instancias comunales y regionales para resolver los conflictos que se dan en el ámbito educacional. Para la mirada desde el poder local una administración más cercana a la comunidad permitiría comprometer a ésta para que asuma un mayor control sobre el tipo de formación que se imparte a los estudiantes y pueda, a su vez, aportar al mejoramiento de la calidad educacional de su comuna o región. (p. 15-16).*

De forma tal que la definición más general y abierta de la descentralización desde el enfoque político/administrativo, es la que señala que ésta consiste en hacer

menos dependiente del poder o la administración central (ciertas funciones, servicios, atribuciones, etc.). El problema según lo plantean Sebastián Ugarte y Ricardo Cuenca, (20), surge cuando se intenta proponer una tipología de las descentralizaciones posibles. La confusión se origina, en realidad, debido a que múltiples factores pueden entrar en consideración cuando se trata de explicar lo que se entiende por “*hacer menos dependiente*”. Estos factores pueden ser organizados con base en las siguientes preguntas: (p. 9)

- ¿Qué es lo que se descentraliza?
- ¿Qué instancia se vuelve más independiente?
- ¿Cómo se vuelve más independiente?
- ¿Cuán independiente se vuelve?
- ¿Con qué finalidad?

En suma, la dificultad taxonómica de la descentralización radica en que, para caracterizarla, es preciso determinar lo que se va a descentralizar, el o los destinatarios, el proceso o las etapas, la profundidad y la finalidad de la descentralización. (Ugarte y Cuenca, Ob. Cit.).

Entre algunas de las propuestas de clasificación de la descentralización se puede citar la que plantea Di Gropello (1999) el que aporta la clasificación que en general se adopta y que está basada en *el grado de autonomía en la toma de decisiones que el órgano central otorga a las unidades subnacionales*, y que comprende las categorías siguientes: (p. 10)

*Desconcentrar*: Traspasar responsabilidades a los niveles menores dentro de los ministerios u organismos del gobierno central, con poder de decisión limitado. Desde tal enfoque la desconcentración consiste en la *delegación de funciones* de un organismo superior a otros inferiores.



*Delegar:* Transferir responsabilidades de gestión, en ciertas funciones específicamente definidas, a organizaciones públicas que pueden estar situadas fuera de la estructura burocrática normal del gobierno central (empresas públicas, empresas privadas reguladas por el sector público, autoridades a cargo del desarrollo de áreas y de planificación regional, etc.), por lo general con autoridad semiindependiente para ejecutar las tareas.

*Devolución:* Transferir responsabilidades *de gestión* a las unidades subnacionales de gobierno o unidades públicas en general, claramente percibidas como niveles separados sobre los cuales las autoridades centrales ejercen poco o ningún control directo; es decir, con autoridad independiente para ejecutar sus actividades.

E. Mark Hanson, (1997) plantea otra clasificación, señalando que la comprensión de las diferencias entre los distintos tipos de descentralización es esencial, debido a que éstas determinan la cantidad, tipo y permanencia de la autoridad que se transferirá, y propone las clases siguientes de descentralización:

La *desconcentración* generalmente transfiere las tareas y el trabajo, pero no la autoridad, a otras unidades al interior de una organización.

La *delegación* transfiere la autoridad por la toma de las decisiones desde las unidades jerárquicas superiores a las inferiores. Sin embargo, esta autoridad puede ser retirada a discreción de la unidad que delega.

El *traspaso* transfiere la autoridad a una unidad que puede actuar en forma independiente o a una unidad que puede actuar sin pedir permiso previo.

La *privatización* es una forma de traspaso en la cual la responsabilidad y los recursos se transfieren desde instituciones del sector público a instituciones del sector privado.

## **La cultura centralista**

Por cultura centralista se identifica el hábito por la centralidad de dirección y gestión, cuyo arraigo es muy fuerte por las raíces históricas que le preceden, de forma que condiciona las políticas, las decisiones y la praxis que conforman la actuación del Estado. La idea de un centro perdura, al grado que en algunos casos creyendo que se está descentralizando, se centraliza; en otros la percepción de la descentralización aparece tan débil, que incluso pasa desapercibida. Es por ello que una de las tareas básicas en el proceso de descentralización, consiste en la redefinición de sus competencias y el objeto de lo que se transfiere, frente a la debilidad de funcionalidad del centro, ante la acumulación de demandas sin procesar.

Es por ello, que el primer desafío que enfrentan los procesos de descentralización, es la cultura centralista que históricamente ha entronizado un cierto clima cultural caracterizado por el modelo de organización y gestión centralizada, el formalismo de su funcionamiento y el desplazamiento de medios a fines.

## **Descentralización educativa**

La descentralización educativa se asimila a una propuesta que se identifica en diferentes variantes, que hace del tema en el caso específico de América Latina, un asunto complejo un tanto más. De acuerdo a Filmus (1997) (...) *tradicionalmente, y sobre la base de experiencias anteriores en América Latina, la descentralización educativa fue vista por la comunidad educativa nacional como un mecanismo que permitiría terminar con la burocratización del sistema y con la adaptación de la educación a las realidades locales. Sin embargo, las tendencias economicistas de estos procesos limitaron las expectativas. Y es que la descentralización no sólo es un proceso económico, sino más bien es un proceso de cambio de paradigmas en el comportamiento de la sociedad civil.*

Al avanzar la década del 90 se observa en los países de América Latina una mayor penetración de la descentralización como estrategia para mejorar la gestión educativa, acompañada de una mayor reflexión acerca de sus distintas variantes. Tal tendencia a la descentralización educativa fue retomada e incluida en las agendas de los organismos multilaterales como la UNESCO y el IPE, la OEI y la OEA. Muchas de las conclusiones y resoluciones de tales organismos fueron procesadas y evaluadas por los organismos de financiamiento internacional y posteriormente incorporadas en el “recetario” de proyectos educativos que se financian en varias regiones del mundo. Tal el enfoque del Banco Mundial del año 1995 sobre política educativa, que establece que la educación debe ser sostenida con la “participación” de la comunidad dado el déficit fiscal y endeudamiento del Estado. Es claro en ese documento además, que se entiende a la palabra participación como donación de mano de obra y/o de dinero.

La orientación transnacional de la descentralización, como consecuencia devino en la acentuación puesta a la tendencia economicista, lo que representó complicar y sesgar el propósito original de la descentralización educativa concebida como una respuesta a las insuficiencias para resolver los diversos problemas educacionales que en distinto grado han demostrado poseer los Estados centralizados de la región. De esta manera, en tanto que solución a problemas, se puede percibir con claridad que la descentralización y la desconcentración no constituyen fines en sí mismos, sino que son procesos instrumentales para obtener logros en las áreas de lo político, lo económico, lo técnico-pedagógico y lo administrativo.

A pesar de la amplitud de competencia que asume la descentralización educativa, una gran mayoría de experiencias en la región, tal el caso recurrente de Guatemala, la variante de descentralización educativa que prevaleció fue la de naturaleza administrativa. Un ejemplo de cómo se minimizó al ámbito administrativo la descentralización educativa, es la definición que aportan en su

estudio La Torre, Núñez, González y Hevia (1992), que la asumen como: *“De forma tal que por descentralización educativa se puede concebir como el proceso en el cual diversas entidades regionales y locales, con grados significativos de autonomía, definen las formas propias de organización y administración del sistema educativo público en sus respectivas áreas”*.

Otra modalidad de reducir la descentralización educativa ha sido concebirla únicamente en función de unidades sub nacionales de carácter político/territorial, por la que se viabilizan los procesos descentralizados que se hacen presentes a través de políticas educativas.

Así mismo ha sido frecuente equiparar descentralización con desconcentración, con lo cual se desvirtúa el hecho que la desconcentración refleja un movimiento cuyo sentido es de “arriba hacia abajo” en tanto que la descentralización reflejaría el movimiento contrario de “abajo hacia arriba”. Bajo esta perspectiva, con la salvedad de algunas pocas excepciones, gran número de los procesos de descentralización educativa en América Latina son acciones de desconcentración, tal el caso de la educación guatemalteca.

Por ejemplo, el abrir oficinas regionales de los ministerios en otros lugares del país, no implica descentralización, sino se relaciona más con desconcentración. Puede ocurrir perfectamente que se abran oficinas (o se redefinan los órganos intermedios), digamos del ministerio de educación a nivel departamental; pero que la decisiones finales sigan siendo atribución exclusiva del nivel superior. En ese caso la labor del organismo regional será puramente burocrática; tal vez un mejor servicio, pero no una cesión de poder de decisión a la región donde existe. El caso de Guatemala, en donde incluso tal desconcentración administrativa en las direcciones departamentales de educación, se justifica y se refiere en los distintos programa e informes de gestión ministerial ya sea como políticas, objetivos, avances o logros en materia de descentralización educativa.

Las reflexiones teóricas respecto a la descentralización educativa han devenido en una diversidad de variantes; de acuerdo a la experiencia de América Latina comúnmente se distinguen dos procesos generales, la desconcentración y la descentralización y tres modalidades que pueden adoptar estos procesos, la regionalización, la municipalización y la nuclearización.

Por regionalización se entiende el proceso de descentralización orientado a la redistribución por regiones o distritos de los recursos, decisiones y servicios para promover un nuevo equilibrio de poder entre los actores que se convierten en sujetos de los procesos educativos que actúan en su espacio territorial.

Por municipalización, cabe entender el proceso de transferir el poder decisorio en materia administrativa y técnica educativa al ámbito local de las municipalidades.

Por nuclearización se concibe a la modalidad descentralizante y participante de comunidades organizadas regularmente en el área rural integradas a programas y gestiones educativas mediante un trabajo coordinado de desarrollo local.

Otro planteamiento clasifica la descentralización educativa en el diseño de modelos y enfoques. Por el lado de los modelos, éstos intentan asociarla con el nivel gubernamental (sea central o local) al cual se transfiere la «conducción» de los procesos educativos, así como la administración de los mismos. Con relación a los enfoques, las discusiones teóricas intentan tipificar los procesos de descentralización educativa a partir del énfasis temático puesto en el proceso mismo.

Sin embargo, el tema de la catalogación de la descentralización educativa abre una gran discusión. En primer lugar, surge la pregunta de a quién debería entregarse esta responsabilidad: ¿a las escuelas, a las municipalidades o a otras instancias regionales?; y más aún, ¿deberá ser este proceso integral; es decir, deberán descentralizarse los recursos, las decisiones y los contenidos de la educación de manera total o parcial?

De tal debate han surgido los modelos de descentralización que reúnen una significativa presencia en las agendas internacionales, tales como.

*Modelo de descentralización educativa a nivel municipal:* consistente en transferir la gestión educativa a cargo de las municipalidades que han sido relacionadas con procesos de desarrollo local, en muchos casos asociadas a altos niveles de participación comunitaria.

*Modelo de descentralización educativa a nivel escolar.* Este modelo que también se conoce como autonomía escolar o de las escuelas, parte de la premisa de que la escuela debe ser el eje fundamental de la localidad. En este sentido, y como en el caso del modelo municipal, la escuela deberá contar con la autonomía suficiente como para administrar financiera, técnica y políticamente la educación. El fundamento principal de este modelo radica en las investigaciones hechas por el Banco Mundial (Winkler, 1997), en las que se expresa que, lejos de incrementar la calidad de la educación en modelos de descentralización educativa transferida a municipalidades o regiones, el único incremento ha sido en la cobertura del servicio.

De acuerdo a Michael Fritsche y Fernando Filgueira (2006), existen tres formas esenciales de la descentralización educativa: la delegación o devolución de poder a instancias políticas y administrativas subnacionales (provincias, estados, departamentos, municipios, etc.), el otorgamiento de autonomía a nivel de la unidad ejecutora específica (en este caso las escuelas o centros educativos) y la incorporación de actores y lógicas descentralizadas con base en el mercado y la sociedad civil (unidades escolares o territoriales sujetas a sistemas de incentivos de casimercados), (23) (que es donde configura el caso de Guatemala, con el programa de autogestión del PRONADE).

Según los autores citados en la primera forma de descentralización el Estado mantiene el financiamiento y la provisión del servicio, solo que la unidad política

es subnacional. En el segundo caso predominan las formas de tercerización en donde el Estado mantiene el financiamiento (a veces incluso pasa a compartirlo) pero delega la ejecución en una unidad no estatal (ONGs, comunidades locales, asociaciones de padres, escuelas charter y empresas privadas con y sin fines de lucro). De hecho esta modalidad, supone, de los tres modos de la descentralización, una combinación de la segunda y tercer forma de autonomía. Resulta claro que esta segunda forma de descentralización no implica necesariamente la delegación de la ejecución en terceros (el Estado podría reconocer autonomía en centros del propio Estado) de hecho esta ha sido la modalidad predominante en la región latinoamericana. (p. 5)

La tercer forma de la descentralización (delegación en actores privados y lógicas de mercado) realizada mediante una gestión de las escuelas en función de que existan directivas centrales relativas quienes pueden ser proveedores y a las reglas para su funcionamiento y provisión del servicio. La idea fundamental detrás de este modelo es clara y evidente: la confianza en la competencia y la lógica de mercado para mejorar la eficiencia y calidad de los centros educativos. Aquí, a diferencia de los modelos de autonomía escolar, la búsqueda de eficiencia y calidad no se apoya tanto en la participación local, en la incorporación de padres o en la posibilidad del gobierno central de evaluar resultados de dicha autonomía de gestión y tomar decisiones sobre la continuidad o no de los directores o gestores. Por el contrario, el modelo es el de la competencia, como mecanismo dinámico que opera presionando a la mejora de cada unidad y a la mejora agregada del sistema., en cuanto a los subsidios a la esfera privada que se enmarcan en la discusión de la competencia y los mercados. (p. 8)

Desde el punto de vista de los enfoques, la descentralización educativa, se cataloga en: (Sebastián Ugarte y Ricardo Cuenca, Ob. Cit.)

*Enfoque economicista.* Este tipo de enfoque enfatiza la necesidad de descentralizar la educación para ahorrar el gasto público, redistribuir el gasto social e incrementar el aporte familiar. Básicamente, se relaciona con la

transferencia del manejo económico y financiero del gasto en educación. El riesgo mayor radica en su similitud con el enfoque de la privatización de este servicio social, asociado a responsabilidad del Estado.

*Enfoque tecnocrático.* En estos casos la descentralización es vista desde una perspectiva instrumental. Es decir, se otorga mayor autonomía de decisiones, poder y recursos con la finalidad de hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones, pero con base de criterios nacionales establecidos previamente. El punto de cuidado puede residir en la imposibilidad de decidir descentralizadamente debido a lineamientos rígidos centrales.

*Enfoque pedagógico.* Aquí se concibe la descentralización como un medio para mejorar la calidad educativa. La idea es ajustar los procesos de enseñanza-aprendizaje, así como los contenidos y medios, a las realidades locales, en pro del respeto de las diferencias culturales y sociales. La complicación en este enfoque ocurre cuando los recursos humanos responsables de estas líneas de acción no están lo suficientemente capacitados para ejercerla.

*Enfoque democrático-participativo.* Su finalidad es la misma que la del enfoque tecnocrático, es decir, otorgar poder de decisión a instancias locales. La diferencia radica en que el énfasis se pone en promover la cultura participativa y democrática de la población. Su propósito es la ampliación de espacios de decisión y concertación en materia educativa, conlleva la formalización de una voluntad política que sella el compromiso entre la autoridad educativa y la sociedad civil de aunar esfuerzos para la satisfacción de la demanda social en educación. El riesgo más evidente es la posibilidad de descuido por parte de los responsables de administrar el sistema en temas netamente educativos, así como el riesgo de politización del enfoque.

### **Descentralización curricular**



La descentralización curricular a diferencia de la descentralización educativa, centra su enfoque en un componente determinado que de acuerdo a la catalogación vista, corresponde a la perspectiva pedagógica. Mientras que la descentralización educativa abarca las áreas de lo político, lo económico, lo técnico-pedagógico y lo administrativo; la descentralización curricular, se sitúa específicamente en la transferencia de propuesta y decisiones desde una mirada sistémica de contenidos curriculares en función del contexto local.

Para comprender la descentralización curricular nos señala Walter Paz Quispe Santos (24) en su verdadera dimensión es importante subrayar que no existe un currículo neutro, sino que el mismo siempre es una elaboración histórica y socialmente construida. Por lo tanto subyacente al currículo hay un modelo de sociedad que brinda atención a determinados intereses socioculturales, en ese plano adquiere una dimensión importante la participación que constituye la condición sine qua non para el desarrollo de los proyectos histórico sociales regionales.

Por su parte, la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe ORELAC/UNESCO, (1993), en cuanto a la perspectiva de la descentralización curricular, indicó que se orienta básicamente al protagonismo de los actores sociales, a la construcción de espacios que aseguren la participación de grupos y personas, a la asunción de identidad en tanto la libertad que se gana para decidir el currículo regional, y que permite a individuos y grupos conjugar los valores y contenidos involucrados en sus propios proyectos de vida. Por lo mismo, la descentralización curricular se encuentra más vinculada con los derechos personales y la ética de la democracia que con una mera racionalización de los medios para maximizar resultados" (p. 33)

Reiterando a Quispe Santos (Ob. Cit.), los objetivos de la descentralización curricular por lo tanto significan en primer lugar sostener consensos básicos, las intencionalidades locales y regionales, el desplazamiento del poder para

determinar objetivos y contenidos educativos hacia los órganos intermedios y de base de la vida de la comunidad.

Así mismo, incluye en el procesamiento en el Currículo de cada nivel regional, las características y motivaciones culturales de sus respectivos entornos, además permite converger más fácilmente a las voluntades alrededor de los valores centrales que por ser parte de la tradición común, deben permear todos los planes y programas a ser aplicados.

En segundo lugar, la descentralización del poder de la toma de decisiones sobre la estructura y contenidos de los planes y programas de estudio debiera alcanzar hasta cada uno de las escuelas que componen en sistema. Los efectos según los estudios de la OREALC (1993) serían:

- En primer lugar se generaría un auténtico sentido de compromiso de las escuelas y sus respectivas comunidades externas con un gran proyecto nacional, participativo y consensuado de desarrollo.
- En segundo lugar, se movilizarían al máximo las fuerzas operativas y los recursos de apoyo a la enseñanza.
- En tercer lugar, cada centro educativo estaría en una situación más sólida para calibrar necesidades, expectativas y posibilidades de su medio, lo cual redundaría en una mayor atención a la dinámica y sentido de los cambios culturales.
- Finalmente, se ganaría mayor agilidad para actuar y se reducirían los efectos negativos de la burocracia estatal. A todo ello, es importante agregar la conciencia de la identidad institucional y el ejercicio de la autonomía escolar.

Los estudios realizados por la OEA (1997) sobre los problemas de mayor relieve que el anacronismo curricular de los sistemas educacionales centralizados evidencian, derivaron en las siguientes características que los procesos de descentralización curricular deben superar: (p. 197-228)

- Marginación de demandas científicas y tecnológicas y de información fidedigna sobre el mundo real.
- Ausencia de aprendizajes significativos sobre el mundo del trabajo.
- Aplicación acrítica de modelos curriculares de países desarrollados.
- Falta de pertinencia con la cultura y demandas propias de la región, comunidades campesinas, zonas de conflicto social agudo, niños con necesidades especiales de aprendizaje.
- Poca o nula participación de la comunidad educativa en el quehacer de la escuela.
- Falta de materiales educativos que estimulen la creatividad, pensamiento crítico y participación del alumno.
- Desconocimiento de las posibilidades de las tecnologías modernas de enseñanza.
- Deficiente preparación del personal docente para trabajar en las realidades de la región.
- Evaluación que enfatiza la memorización de los productos del aprendizaje.
- Políticas centralizadoras que impiden solucionar problemas educativos regionales y locales.

En suma, la centralidad curricular como modelo educativo supone la posibilidad de educar a través de escuelas idénticas en contextos diversos, y propone la proyección de contenidos y desarrollos metodológicos homogéneos durante toda la vida. Deja de prever que una reforma educativa debe entenderse como un proceso largo y sinuoso en el que incluso los mejores diseños van a sufrir transformaciones e hibridaciones cuando se implementen en la práctica local a través de su efectiva descentralización.

En la experiencia educativa nacional la centralidad recaída en un Currículum Nacional Base, en el que se ha apostado todo con la creencia que por añadidura se iban a dar las transformaciones en los contextos regionales y locales del

sistema educativo, solo demuestra que por muy bueno que pueda parecer el diseño de tal currículo, sin contar con los desarrollos adicionales de los niveles de concreción, pasa a ser una buena reforma en papel, pero totalmente inocua para adecuarse a las condiciones de la realidad de la diversidad cultural y contextual.

Para efectos de precisión de los efectos de la no descentralización curricular, se toma de Rosa María Torres, (2005) los criterios que en su estudio “12 Tesis para el cambio educativo”, cita sobre la oferta educativa tradicional equivalente al currículo centralizado y que guardan un gran acercamiento en cuanto al análisis del Currículum Nacional Base, en la Reforma Educativa Nacional:

- **No está pensada desde la perspectiva de quienes aprenden, sino de quienes enseñan, administran y deciden a los distintos niveles.** De ahí el peso tradicional de la administración sobre la pedagogía, la fuerte jerarquización y centralización de los sistemas escolares y la tendencia a replicar este esquema centralizador aún en procesos de descentralización, la desatención a la demanda educativa, a la consulta ciudadana y al auscultamiento de necesidades de aprendizaje de la población como insumos fundamentales para el diseño y desarrollo curricular permanentes. Muy diferente sería el sistema escolar si prestara atención a las necesidades y aspiraciones de niños, adolescentes y jóvenes, no sólo en cuanto a contenidos y métodos, sino también a espacios, horarios, relaciones, rutinas, etc. Muy diferentes son, de hecho, los programas y las instituciones educativas que ponen genuinamente a las y los alumnos en el centro. (p. 31)
- **No está pensada desde la perspectiva de los pobres.** El sistema escolar asume alumnos con hogar estable y con necesidades básicas satisfechas, que comen tres veces al día, no trabajan, no enferman, tienen tiempo libre para jugar y para estudiar, padre y madre que proveen sustento y afecto, madre que ayuda con las tareas escolares. El calendario y el horario escolares no están pensados para niños y niñas que trabajan, que cuidan a

*hermanos menores, o que deben ausentarse periódicamente por razones diversas. (p. 31)*

- ***No está pensada para las zonas rurales.*** *Sigue teniendo como referente el mundo urbano. No se trata únicamente de que los contenidos no se adaptan a las realidades y necesidades del campo –hecho que usualmente se destaca– sino que todo el modelo educativo, administrativo e incluso arquitectónico responde a una óptica urbana, sin considerar la necesidad de modelos propios y diferenciados para el medio rural, que no pasan necesariamente por la escuela fija que funciona 10 meses al año, 5 días a la semana, sino por modalidades flexibles, itinerantes, alternantes o con arreglos diversos capaces de adaptarse a los tiempos, las distancias, la dispersión demográfica, la geografía, los hábitos propios del medio rural. Un modelo apropiado e innovador es la llamada “Pedagogía de la Alternancia”, surgida como una respuesta específica de y para la realidad del campo, la cual alterna tiempo de estudio en el hogar y en la escuela y está extendida en varios países de América Latina y el Caribe y del mundo. Según muestran todos los informes regionales, la diferencia urbano-rural es el segundo factor más importante de discriminación educativa en esta región (en términos de acceso, calidad, infraestructura, etc.), después del nivel socio-económico. (p. 31-32)*
- ***No está pensada para las poblaciones indígenas y las minorías étnicas.*** *Aún en países que reconocen oficialmente su carácter multiétnico, pluricultural y plurilingüe, la educación de los grupos y nacionalidades indígenas sigue luchando contracorriente por lograr respeto y un espacio propio para pensar y desarrollarse, empezando por el derecho (reconocido ya en la mayoría de países de la región) a aprender en la propia lengua y rescatando los modos tradicionales de construcción y transmisión de los saberes y las culturas indígenas. (p. 32)*

### 3.2. LA REFORMA EDUCATIVA COMO PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO Y DEL CURRÍCULO DE ESTUDIOS.

#### ***Conceptualizando la Reforma Educativa***

Tanto en educación como en sus reformas no es posible construir algo significativo si tales procesos principalmente no se conciben como un bien público que valora el pluralismo democrático y la diversidad como una oportunidad y no como un impedimento; y que descansa en un diálogo activo y positivo entre los sectores sociales, políticos y educativos con el fin de promover el desarrollo equitativo y la inclusión social.

Las reformas educativas se sitúan en el ámbito de las políticas públicas, y como afirma Reimers, (1995) éstas *“son el conjunto de decisiones y acciones tomadas con el propósito deliberado de cambiar los insumos, procesos y productos del sistema educativo”*. (p. 115)

Por su parte Santillana (2010), define la Reforma Educativa como: *Las reformas, son procesos de cambio cuyo propósito es la transformación global de las estructuras básicas de un sistema educativo, su alcance y su orientación apuntan a la modificación a gran escala de sus metas y de su organización. Implican cambios en la estructura teórica que fundamenta y explica los procesos; aluden a un nivel de gobierno y administración donde se toman las decisiones sobre políticas y proyectos. En pocas palabras la dimensión, agentes y procesos involucrados son de mayor magnitud.*

*Una reforma educativa constituye una respuesta a las señales de su tiempo, a las necesidades, a los cambios, a los rumbos de los fenómenos sociales, económicos y culturales, de las sociedades donde se inscriben. Genera la transformación de la estructura educativa, de sus metas y su organización.* (Santillana, 2010).

Peter Holly (25) señala que en los últimos tiempos ha habido tres movimientos de reforma educativa. El primero suponía “hacer lo mismo pero más”; el segundo, “hacer lo mismo pero mejor”; y el tercero, “reestructurar y rediseñar el sistema educativo”. Un diagnóstico que indica que las reformas proponen cambios meramente cuantitativos o apuntan a mejoras o a cambios más sustantivos de la institución escolar.

En función del planteamiento anterior, la primera categoría de reformas se orientaron a la ampliación de la oferta educativa, su búsqueda fue la equidad, la segunda categoría la premisa fue la calidad educativa, la naturaleza de ambas cuantitativa y sustentadas en buena parte en una descentralización educativa más acentuada a lo administrativo; la tercera categoría de reforma no se agota en lo cuantitativo, se enfoca también en lo cualitativo, es una reforma institucional cuya dinámica es estructural, o sea apunta al sistema educativo, al paradigma educativo, y no únicamente al currículo.

Una reforma educativa de carácter estructural, requiere adaptando lo que identifica Xavier Roegiers (2006) como la *capacidad de absorción de una reforma por un sistema educativo*, razonando que: (p. 1)

*Ciertos sistemas educativos privilegiados pueden permitir la introducción simultánea de situaciones complejas... No obstante, otros están obligados a hacerlo en dos etapas (incluso tres o cuatro) porque introducir ambos cambios significaría exigir demasiado de una vez a los docentes, y así podría matar la reforma en su origen. Dicho de otro modo, demasiados cambios de una vez provoca el no cambio al seno del sistema educativo. (p. 2)*

A partir del momento que se acepta la necesidad de introducir una reforma educativa estructural que implica diversas innovaciones, y que estas no pueden ser introducidas simultáneamente, la reflexión que procede es ¿por qué nivel se debe comenzar: nacional, regional o local? Lo que implica, definir los contextos

donde es posible introducir los cambios simultáneamente, y donde se requiere de etapas de gradualidad para impulsar el proceso.

En el diseño de una reforma educativa, según Roegiers (2006) propone que previamente debe establecerse el denominado *“postulado relativo a la capacidad de absorción de una reforma por parte de un sistema educativo”*; el que a su vez vincula la idea de que todo cambio educacional viene precedido por su inserción contextual. Lo que explica que todo contexto juega en la actualidad principal importancia en la definición previa de una reforma educativa, en consecuencia, para que una innovación curricular tenga posibilidad de instalarse en un sistema educativo, requiere determinarse la capacidad del sistema para absorber dicha innovación. *Demasiadas reformas han fracasado porque no consideraron la “zona proximal de desarrollo” de los sistemas educativos, particularmente el esfuerzo solicitado a los profesores.* (Roegiers: 2006, p. 2)

### **Tipos de reformas y su relación con el sistema educativo**

De acuerdo a Sergio Martinic (1999), para caracterizar las reformas suele clasificarse en tipos tales como “desde arriba hacia abajo”; “de abajo hacia arriba”; o bien reformas del tipo “big - bang” e “incremental”. Sin embargo estas distinciones no permiten dar cuenta de la complejidad de los procesos de diseño y ejecución de las reformas. En efectos estas categorías son insuficientes para dar cuenta de procesos sistémicos y donde las interacciones y transacciones entre actores adquieren gran relevancia. De este modo, lo de arriba y abajo son más bien momentos del ciclo de formulación y ejecución de reformas que un estado particular y estático de las mismas. Otra forma de clasificación es la que distingue una reforma tipo big- bang de las que son incrementales. Las primeras son globales e inmediatas y las segundas son parciales y progresivas. (p 4)

Tal clasificación si bien aporta para categorizar a la Reforma Educativa Nacional, a través de su diseño, no la logra agotarla en ninguna de sus categorías, ya que



el proceso actual de Reforma Educativa es susceptible de catalogarse como global y progresiva, o sea reúne las características en cuanto a su diseño de ser una reforma tipo big- bang (global) y a su vez incremental; por lo que con mayor propiedad se puede hacer referencia a una reforma educativa ecléctica de carácter global e incremental/sistémico. Tal connotación la adquiere porque visualiza en su diseño el proceso de descentralización como base para la transformación curricular, para lo cual requiere de niveles de descentralización que solo pueden concretarse en forma incremental. Curiosamente el segundo momento de la Reforma Educativa, que corresponde a su desarrollo o implementación, en lo que a la descentralización curricular se refiere – correspondiente al CNB- su diseño incorpora los niveles de concreción curricular –descentralización del currículo- en forma declarativa con omisión de lo aplicativo, con lo que la Reforma Educativa, desde el componente curricular, se convierte en parcial e inmediata, manteniendo el eclecticismo de la propuesta solo que a la inversa.

De haberse mantenido el carácter ecléctico global e incremental/sistémico, hubiese requerido como paso inmediato, la promoción de la interrelación con su diversidad contextual para la praxis de las distintas innovaciones de un modo gradual de acuerdo a sus propios ritmos y realidades organizacionales y culturales. De ello se hubiera derivado la necesaria contextualización curricular articulada a la diversidad cultural focalizada en los distintos niveles de concreción del sistema. Con lo cual la caracterización de incremental de la Reforma Educativa hubiese derivado a una concepción de acciones previstas en un proceso por fases, que de acuerdo a Martinic (1999) posteriormente deben *dar paso a acciones más globales extendiendo a todo el sistema las medidas o acciones emprendidas en alguna de sus partes.* (p. 5)

Otro rasgo fundamental sin lo cual no puede darse una reforma educativa de carácter incremental lo es la participación de los actores. En tal caso, también la Reforma Educativa Nacional, satisface en su Diseño tal característica, al incluir la

descentralización de naturaleza curricular. El posterior desarrollo de tal diseño que centraliza al proceso curricular, el que obviamente además de no ser responsabilidad del Diseño, constituye una evidente desorientación del mismo, y una contravención a los códigos actuales de diseño/desarrollo de las reformas educativas, por los que existe un amplio consenso en que las reformas actuales no son sustentables si la población no se involucra en su diseño y aplicación.

Al respecto Sergio Martinic (1999, p. 9) señala *En el campo de la educación las reformas promueven cambios sustantivos en las prácticas de enseñanza y en la modalidades de aprendizaje. Estas no ocurren si las personas no se involucran y tejen mutuamente el cambio. Se asume así que la cooperación entre diferentes actores y las interacciones flexibles y permanentes entre la escuela y la comunidad garantizarán prácticas innovadoras; conocimientos significativos y el compromiso de todo el entorno con los aprendizajes que favorecen la integración laboral y social de los sujetos.* (26)

Los especialistas en reforma educativa coinciden en buena parte al considerar que una de las formas más agresivas de reforma educativa que un sistema educativo puede experimentar es mediante la descentralización de las responsabilidades que corresponden a cada ámbito de gobierno, –tres en la mayor parte de los países: nacional o federal, regional o provincial y municipal o local-. Otra modalidad consiste en la redefinición de un componente determinado del sistema educativo, que recurrentemente se orienta a los cambios o readecuaciones curriculares. Finalmente, la tercera corriente de reforma educativa tiene que ver con la redistribución de las tareas y asignación de recursos que la política pública transfiere del sector público al privado.

Con base a tal análisis la Reforma Educativa Nacional, desde su diseño se inscribe a través de los procesos de descentralización administrativa y técnica/curricular, dentro de una reforma agresiva por su descentralización visualizada declarativamente en el Curriculum Nacional Base en los niveles nacional, regional y local. La tipificación de “agresividad”, se interpreta en la

dinámica socioeconómica de las reformas educativas, como alusiva a lo estructural que apunta a la transformación educativa, no solo al cambio técnico o institucional.

Con base en el amplio espectro de reformas educativas emprendidas en América Latina en tiempos recientes, Juan C. Navarro (2007) aborda las siguientes tres líneas de reforma: (p. 436)

- *Descentralización*, entendida como la transferencia de la responsabilidad del manejo de aspectos significativos del sistema educativo desde el gobierno nacional hacia otros niveles de gobierno. En este caso, la descentralización introduce los gobiernos subnacionales como actores con responsabilidad educativa. En este punto se incluyen también los que pueden considerarse casos extremos de descentralización, como las reformas centradas en la autonomía escolar.
- *Desarrollo de sistemas de evaluación*, entendidos como la institucionalización de sistemas para la medición de la calidad del aprendizaje en las escuelas y universidades, así como su utilización en la mejora de la política y el debate educativo.
- *Alianzas público-privadas*, entendidas como asociaciones en las que la oferta privada de educación gana especial prominencia a través de algún proceso, a veces espontáneo pero especialmente deliberado, de complementación con la acción pública en educación.

Independientemente de las distintas categorizaciones de reformas educativas que puedan proponerse, no existe un modelo único sobre el cual aplicar una reforma educativa en forma lineal. La clave reside en la lectura que cada país haga de su realidad histórica, cultural, lingüística, étnica, y en particular de las fortalezas y debilidades de su administración pública; para luego adaptar el modelo que haga mejor justicia a esas condiciones. Lo que no excluye el momento adecuado con el propósito de ir enfilando a la profundización de las reformas educativas de tipo estructural, que implican una redefinición en la forma cómo funciona un sistema

educativo, reto que de alguna manera se impregnó el Diseño de la Reforma Educativa Nacional, y cuyo desarrollo sigue imponiéndolo para las autoridades educativas y sectores de la sociedad civil, responsables todos de delinear en esa orientación la política educativa del Estado.

Juan Carlos Tedesco (27), ha señalado que *“hay un aspecto importante en toda reforma educativa: debe ser sistémica. Es decir, no puede modificar un solo aspecto del problema y dejar el resto intacto. Esto no quiere decir que se tenga que hacer todo a la vez, hay que definir una secuencia de cambio. Sobre el particular, Ander-Egg Ezequiel, (2005), expone que los lineamientos de la reforma educativa deben formularse por consenso; más que un proyecto de un partido político o de un gobierno, debe ser un proyecto de sociedad; y citando al Informe Delors, reseña: todos “los intentos de imponer las reformas educativas desde arriba o desde el exterior fueron un fracaso rotundo”.* (p. 181)

### **Reforma Educativa y Currículo**

El currículo, como lo sostiene Gimeno Sacristán (1996) es *el eslabón entre la cultura y la sociedad exterior a la escuela y la educación, entre el conocimiento o la cultura heredados y el aprendizaje de los alumnos, entre la teoría (ideas, supuestos, aspiraciones) y la práctica posible, dadas una determinadas condiciones. En ese sentido, representa la expresión y concreción del Plan cultural que la institución escolar hace realidad de unas determinadas condiciones que matizan ese proyecto, por lo tanto las reflexiones del tránsito de currículo estático al dinámico no sólo tiene el carácter técnico sino respuestas a demandas y/o intereses y necesidades políticos, sociales y culturales. La reflexión sobre el currículo común cobra desde este punto de vista especial importancia.* (p. 31)

Lawrence Stenhouse (1997) al respecto señala: *El currículo se interesa por la interrelación de dos grandes campos de significado que han dado por separado como conceptos diferenciados de Curriculum: las intenciones para la escuela y la realidad de la escuela.* (28)

La Comunidad de Práctica de la UNESCO, (2005) plantea que *“Entendemos por currículum el “centro neurálgico del cambio educacional” que comprende fundamentos, contenidos, procesos y resultados, todo ello en forma de conexiones permanentes entre las metas de la educación y las experiencias diarias en las instituciones educativas, escuelas, colegios y universidades. Cuando hablamos de currículum como un proceso, nos referimos a cinco dimensiones: (Gimeno S. 1993) lo que está prescrito y regulado dentro del ámbito de la influencia política y administrativa, lo que está diseñado para profesores y estudiantes, cómo está organizado en el centro educativo, el currículum en acción y el currículo evaluado.”* (29)

Reitera el documento citado de la UNESCO, que *“Un concepto amplio de currículum que comprenda valores, aptitudes, conocimientos, actitudes, competencias y beneficios sociales y culturales nos puede ayudar a entenderlo como proceso complejo y pluridimensional. Luego cita como referente al descriptor que formula Cecilia Braslavsky, que define al currículo “como un contrato denso y flexible entre el mundo sociopolítico y los profesores”. Al respecto, cabe hacer la salvedad, que el sentido restringido a los profesores, es más propio ampliarlo a la comunidad educativa.*

La Oficina Internacional de Educación (OIE – UNESCO: 2010), señala que *“El currículo refleja la sociedad que aspiramos construir. Partimos del reconocimiento de que no existen buenos procesos de reforma educativa sin una visión curricular potente. Para avanzar en los procesos de mejora de la calidad educativa resulta necesario desarrollar una visión curricular que justifique la relevancia y pertinencia de qué y por qué enseñar a los estudiantes en los diferentes niveles educativos, acorde a las maneras en que se interpretan las expectativas y demandas de la sociedad”.* (30).

La correlación de la reforma educativa y currículo se posibilita en la medida que su aplicación es garante de la pertinencia cultural, desde donde se pueda encarar

el contexto y la diversidad como un desafío de un logro práctico del consenso comunitario, dado que uno de los objetivos es el carácter incidente y activo de los agentes sociales y su relación en el sistema y con el contenido curricular socializado.

En contrario sensu una reforma educativa, cuyo desarrollo curricular no se le pueda atribuir a los actores sociales incidencia en su aplicación, que resta sentido de ser a los verdaderos transformadores y reproductores mediante la continuidad de su propia praxis de los cambios educativos; constituye una pérdida de arraigo en el tiempo y en el espacio, de todo efecto o consecuencia de genuina transformación educativa.

Las reformas educativas pueden generar modelos curriculares, que los tratadistas los clasifican en los tipos siguientes:

- *Modelo Curricular Abierto*: inicialmente surgió dentro de la tradición anglosajona, preconizando que una parte del sistema educativo, en cuanto a organización y gestión, se encuentra en manos de las autoridades locales, que poseen amplias competencias incluso a lo relativo a la definición de los propios currícula. En la actualidad, trasciende tal tradición de origen, y desde la tendencia de las reformas educativas de impulsar la descentralización educativa tanto en lo administrativo como en lo técnico curricular, se ha iniciado la transferencia o apertura curricular, por la que las propias regiones y comunidades locales pasan a ser responsables atendiendo a su contexto y diversidad cultural de definir con pertinencia los ciclos de estudio, contenidos, desarrollos metodológicos, la evaluación de los aprendizajes y las prácticas docentes, entre otros. En suma, en el currículo abierto la responsabilidad no sólo de su puesta en práctica, sino de su diseño sistémico, recae en los niveles de concreción respectivos.

Una de las modalidades más recurrentes del currículo abierto, es el Currículo Básico o Base, entendido como un intento de conjugar la necesidad de

asegurar el currículo común de experiencias educativa, propuesto como referente mínimo, del cual se deviene la necesaria adaptación por la escuela de acuerdo a las peculiares circunstancias, valores y necesidades de cada población concreta. Cuando tal modalidad se diversifica en función de las llamadas unidades subnacionales, el currículo base o básico, asume la categorización de *nacional*, desde la cual se forman los contenidos generales o mínimos de referente macro, los cuales requieren a su vez desde un desarrollo sistémico de contextualizarse por las unidades inmediatas dando lugar a los desarrollos curriculares regionales y locales.

- *Modelo Curricular cerrado:* Los currícula de los países latinos se han caracterizado por tradición a un modelo cerrado, o centralizado, es decir, por tratarse de una currícula cuya definición, planificación general, implementación metodológica y evaluación corre a cargo de la autoridad educativa central, quedando los niveles regionales y comunidades educativas locales relegados a una dimensión operacional inmediata.

Al contrastar tales categorizaciones de currículo ante la Reforma Educativa Nacional, la ubicación del tipo de currículo implicado, abarca en forma fragmentada tanto al currículo abierto como al cerrado. Se asume la caracterización de currículo abierto en un primer momento en el Diseño de la Reforma Educativa, cuando se plantea la descentralización curricular, como política necesaria para la transformación educativa, tal visualización se mantiene hasta el segundo diseño que corresponde al Currículum Nacional Base, en donde en forma declarativa se incorpora el proceso de concreción curricular llevada a cabo en tres instancias de planificación: nacional, regional y local. En el tercer momento correspondiente a la implementación o desarrollo de tales niveles de planificación curricular, el tipo de currículo en línea de diseño abierto, se revierte y se reconvierte en currículo cerrado, cuya configuración centralizada, omite contextualizarse sobre la base de la propuesta nacional, y éste asume la

racionalidad de centralidad única y absoluta, invisibilizando los niveles subsiguientes.

Desde tal óptica la misma denominación de Currículum Nacional Base, ha perdido pertinencia en cuanto a su propio diseño y en cuanto al Diseño de la Reforma Educativa Nacional.

Cuando Gimeno S. (1993) hace referencia a las cinco dimensiones del currículo: *lo que está prescrito y regulado dentro del ámbito de la influencia política y administrativa, lo que está diseñado para profesores y estudiantes, cómo está organizado en el centro educativo, el currículum en acción y el currículo evaluado.*” (Ob. Cit.) Alude en cuanto a la primera dimensión a la fase del diseño que puede ser en el ámbito de una Reforma Educativa, o al diseño propio del currículo; en relación a la segunda dimensión refiere a la implementación o desarrollo curricular; y la tercera y cuarta dimensiones vinculan al nivel de contextualización mayor en donde el planteamiento curricular que subyace tiene las características de ser abierto, flexible, situacional, dinámico y diversificado interculturalmente; que puede definirse operativamente y que a su vez está integrado en un conjunto más amplio e inmediato de la realidad cultural y social.

Tal desubicación es la que se produce entre el Currículum Nacional Base y el Diseño de la Reforma Educativa, cuando se pierde el aporte más significativo de la contextualización curricular, que reside en el nivel de concreción local, constituido por la elaboración del Proyecto Curricular de Centro que permite la diversificación curricular para la satisfacción de los intereses y necesidades interculturales locales y regionales y su materialización práctica en el Proyecto Curricular de Aula.

Sin embargo, la tendencia se orienta a la crítica de que bajo el disfraz del discurso descentralizador, como en el caso de la Reforma Educativa Nacional, se está actualmente re-centralizando las decisiones educativas, por ejemplo, a través de la imposición de un currículo nacional, de un régimen de evaluación nacional, de



la preocupación por la efectividad a través de la introducción de estándares nacionales, de la medición de resultados a escala nacional, de la edición de textos a nivel nacional, entre otros.

### **Diferenciación entre sistema educativo y currículo**

Ha sido una tendencia muy extendida en la diversa literatura de la región latinoamericana, el equiparar las categorías de sistema educativo y currículo de estudios, o sea el considerar al sistema como parte del currículo. De forma tal, que se ha acuñado la creencia que modificando el currículo, se está reformando la educación, aun que las condiciones estructurales del sistema se mantengan intactas.

Para el caso de las reformas educativas, la consecuencia de tal equiparación o confusión ha derivado en centralizar el debate en los cambios o innovaciones curriculares, en omisión a los aspectos estructurales del sistema propiamente. De tal análisis deriva la necesidad de precisar la diferenciación siguiente:

Por sistema educativo se concibe la estructura y la organización del proceso educacional en general, determina fundamentalmente los grados, ciclos y niveles de estudio en cuanto a su temporalidad; y así mismo los espacios de canalización de la entrega educativa, ya sea desde la vía de la educación formal o escolarizada o de la vía no formal o extraescolar.

Por su parte el currículo viene a ser un componente del sistema educativo, indiscutiblemente el de mayor importancia, porque es el que aporta el contenido, los procesos y los resultados al sistema, además de otorgar las orientaciones generales y la contextualización de la relación teoría-práctica.

Para algunos tratadistas tal el caso de la propuesta surgida de la Oficina internacional de Educación, BIE / UNESCO, (2006), consideran que *un currículo*

*define las grandes orientaciones de un sistema educativo, Joannaert y Ettayebi (2006) comparan el currículo de un sistema educativo a la Constitución o a la ley Fundamental de un país: “Un currículo es a un sistema educativo lo que una Constitución es a un país”. En ese sentido, Jonnaert y Ettayebi (2006) establecen que un currículo es general e inclusivo puesto que orienta su propios programas de estudio, siendo el programa de estudios el que especifica los contenidos de aprendizaje en un contexto determinado. Un sistema educativo permite tantos programas de estudio como contextos de aprendizaje y de formación, los cuales respetan orientaciones definidas por el currículo. Los programas de estudio tradicionales están concebidos de acuerdo a un enfoque tecnicista y planificador.*

(31)

Del anterior descriptor se puede deducir los elementos siguientes: a) la diferencialidad entre sistema y currículo; b) la inferencia que el currículo está contenido haciendo parte del sistema, confiriéndole la connotación orientadora asimilándola a la de carta fundamental; c) la premisa que sólo cabe un sistema educativo; d) la premisa que un solo sistema educativo puede contener diversos currículos de acuerdo a los variados contextos de aprendizaje.

Es por ello que la racionalidad centralizadora opera en función de un solo sistema y un solo currículo, mientras que la racionalidad descentralizadora lo hace desde un solo sistema y diversos currículos, para lo cual formula la categoría de descentralización curricular.

En el caso de la Reforma Educativa Nacional, desde su diseño asume la racionalidad de un solo sistema educativo descentralizado curricularmente, lo que luego da lugar al Currículum Nacional Base, al Currículum Regional y al Currículum local. En el posterior desarrollo curricular, se genera un proceso de reversión de tal racionalidad, y da paso a la centralidad que orienta al sistema educativo a través de un solo currículo, que como se dijo anteriormente deja de

ser “base”, ya que no deriva nada de tal base, sino pasa a constituirse en el centro desde el cual se dirige todo el proceso educacional.

Para efectos de la presente investigación se define el Diseño de la Reforma Educativa como: *“El conjunto de prescripciones a formular como un plan de interacción educativa, cuyo propósito es establecer la filosofía, políticas, cursos de acción y programación de los macroprocesos que fundamentan y orientan la implementación de la Reforma Educativa.”*

Desde la racionalidad sistema/currículo una reforma educativa puede diversificarse en las siguientes categorizaciones:

- Reforma educativa no estructural, abarca solo cambio o innovación curricular de forma centralizada. Propicia cambios no transformaciones en el proceso educacional. Para muchos no es estrictamente una reforma, sino un cambio educativo, que cuando introduce innovaciones se está ante una readecuación curricular, o cuando solo modifica elementos del currículo, se considera un ajuste curricular, tal el caso de las modificaciones de los pensa de estudios.
- Reforma educativa semi-estructural, abarca solo cambio o innovación curricular de forma descentralizada. Provoca transformaciones parciales en el proceso educacional.
- Reforma educativa estructural, provoca cambios en el sistema lo que a su vez afecta produciendo cambios en el currículo, logrando con ello efectiva transformación educativa.

El principio que rige para caracterizar la visión estructural de una reforma educativa, es que *“todo cambio o innovación en el sistema apareja o afecta cambios en el currículo; mientras que cambios o innovaciones solo en el currículo, no propician necesariamente cambios en el sistema educativo”*. Tal el caso de la Reforma Educativa Nacional, de la que se desprenden dos lecturas al respecto: a) desde la fase del Diseño, donde en forma expresa, no se incluye ni se alude a la

transformación del sistema educativo, pero que de forma implícita se asume que desde la misma transformación curricular, se pueden promover cambios en tal sistema, lo que se identifica como *“giro positivo”*; b) desde la fase de instrumentalización o desarrollo del Diseño, en donde se produce *“el giro negativo”*, desviándose el desarrollo curricular a la centralidad del currículo, negando toda posibilidad de transformación del sistema educativo.

Como consecuencia del giro de la Reforma, efectuado inversamente, el diseño semi-estructural se tornó a posteriori con el desarrollo curricular en un tipo de reforma no estructural, referida a un cambio curricular centralizado, que niega todo acceso a una efectiva transformación educativa.

La posibilidad de reestructura del sistema educativo en la Reforma Educativa Nacional, es una opción que quedó pendiente de debate en los análisis de ambas comisiones - tanto la Paritaria como la Consultiva- encargadas de la Reforma en diferente instancia. El énfasis más inmediato recae en la retoma de la descentralización curricular dentro de una redefinición en la que el currículo nacional, pasa a ser un proceso complejo y dinámico vinculado a las decisiones de: ¿Quién participa?, ¿Quién debe participar?, ¿Qué hay que construir?, ¿Cómo y dónde cambiar?, ente otras.

### 3.3. ALCANCE DE LA REFORMA EDUCATIVA EN EL TEMA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA -CONTINUIDADES Y RUPTURAS-

Para introducir un análisis sobre el alcance obtenido de una reforma educativa, se hace necesario precisar el nivel o efecto de articulación entre la dimensión declarativa –el diseño- y el nivel de la instrumentalización de la reforma y sus resultados. De manera que no solo la puesta en práctica, sino la orientación y la verificación del avance de una reforma educativa dependen del diseño de su formulación. Diseño a su vez que está relacionado con la competencia de los actores para realizarlo y llevarlo a la práctica.

De forma tal, que el diseño como la dimensión declarativa de una reforma educativa, no se limita a una fase o un documento del cual se prescinde en la medida que la reforma educativa avanza. Hacerlo, es lo que, Margarita Zorrilla (2001) califica de “salto mortal” a la instrumentación, (p. 19) que genera posteriormente, cuando se pone atención en “los resultados” y son comparados con la dimensión declarativa, lo que se obtiene es una reforma educativa distorsionada.

Un caso evidente lo constituye la Reforma Educativa Nacional, que al apartarse del diseño de la misma, orientado hacia la descentralización curricular, la dimensión operativa deriva en centralizar el currículo; presentándose por consiguiente un desfase entre la dimensión declarativa y la instrumental. Tal como mejor lo describe M. Zorrilla (2001), (...) *El sistema educativo, como otros ámbitos de la vida social, sólo es posible transformarlo si se es capaz de realizar una productiva conexión entre el ámbito de lo declarativo y el complejo ámbito de la vida cotidiana, en el cual se realizan o no los proyectos de trabajo y éstos pasan necesariamente de una a otra persona.* (p. 19).

Continúa la citada autora: *Desde este punto de vista, para que la reforma avance y madure se requiere un cambio en la percepción y la actitud de los actores, con nuevas formas de trabajo, más participativas y más comprometidas, que permitan*

*transitar del autoritarismo al liderazgo compartido, de la dependencia y subordinación a los consensos, al trabajo colegiado y a la distribución de responsabilidades. (p. 23)*

Para todo ello, como afirma Braslavski, (1999), se requiere contar con autoridades estatales competentes al menos en cinco áreas: entre ellas el área con capacidad para comprender distintos niveles (nacional, estatal, municipal y escolar) y dimensiones (institucional, pedagógica, comunitaria) de la política y de la gestión educativa, y las interrelaciones de éstas; con capacidad para manejar técnicas de programación, que implica la posibilidad de articular las tres capacidades anteriores, para diseñar alternativas de innovación y reforma empleando herramientas actualizadas; y por último con capacidad para aplicar técnicas modernas de gestión, que implican el desarrollo de competencias tales como el manejo de procesos de concertación, de trabajo en equipo, comunicación y liderazgo.

De tal forma que para determinar el avance de una reforma educativa, también se hace necesario evaluar el rol de las autoridades educativas y los responsables de los sectores sociales involucrados, durante el proceso de reforma educativa, relativo a las dimensiones declarativa/instrumental, en cuanto: a) la capacidad de visualización de la relación sistémica entre diseño e implementación o desarrollo del proceso de reforma educativa, b) la capacidad de percepción de la reforma educativa como tarea estratégica del Estado con visión de largo plazo, que trasciende períodos gubernamentales; y c) a la capacidad también de concertar consensos amplios y participativos entre los diferentes actores vinculantes en la transformación de los procesos educacionales.

Al situar lo anterior en relación a la Reforma Educativa Nacional, se agrega el hecho que para lograr determinar la competencia de las autoridades y demás actores comprometidos en la verificación de la descentralización curricular como parte de la dimensión declarativa (diseño) y su continuidad en la dimensión instrumental (desarrollo curricular), se requiere en primer lugar romper con la cultura de la centralidad, principal factor responsable de la no percepción del

desfase entre lo declarativo y lo instrumental en la Reforma Educativa Nacional. El arraigamiento a la tradición del currículo centralizado, constituye el factor de distorsión que ha imposibilitado visibilizar una descentralización curricular operacionalizada en diversos currículos en función de niveles de concreción.

Entre los diversos criterios y categorías para evaluar el avance de una reforma educativa, Margarita Zorrilla (2001) refiere que los analistas clasifican las reformas educativas de primera y segunda generación. Las de primera generación, ubicadas a partir de la segunda mitad de los años ochenta, se orientan a producir cambios estructurales en la provisión de los servicios sociales y educativos; Estado y gobierno central transfieren a los estados, provincias y comunas la gestión y administración de servicios educativos tradicionalmente centralizados; los énfasis de política se definen en términos de accesibilidad y cobertura de la educación primaria o educación básica, en mejorar la eficiencia de los servicios educativos y en la asignación de recursos según criterios de enfoque, esto último con el objeto de atender las necesidades de los grupos sociales. (32)

Las reformas de segunda generación, características de los años noventa, se identifican con elementos como los siguientes: se diseñan cambios centrados en la calidad, cambios curriculares y en las prácticas pedagógicas; se destinan mayores inversiones a mejorar la infraestructura de las escuelas, a producir libros, materiales educativos y otros insumos, de manera especial para las escuelas más pobres; se diseñan y desarrollan sistemas de incentivos y estímulos a maestros con base en su desempeño. Un componente en esta clase de reformas se encuentra en el diseño y la instrumentación de mecanismos de evaluación del rendimiento escolar de los alumnos y del desempeño profesional de los docentes. (2001: p. 12)

Así mismo, se advierte la presencia de elementos de lo que se denomina la reforma de tercera generación, la cual coloca a la escuela en el centro de la transformación. Esta nueva generación de reformas educativas se caracteriza por la búsqueda de la autonomía escolar, por el énfasis en los resultados y la

rendición de cuentas, y por un nuevo tipo de relaciones entre educación, trabajo y sociedad. (p. 12)

Con referencia a tal categorización de reformas educativas, puede decirse que la educación guatemalteca, con su Reforma Educativa, surgida a partir de 1996/98, le correspondió en relación con las reformas de primera generación originadas en los años ochenta, afrontar rezagos tal el caso de la cobertura educativa, cuyo déficit con algunos descensos se mantiene en la actualidad; y en otros casos tuvo que adecuarse a innovaciones que venían en camino; por ejemplo, el proceso de la descentralización administrativa con la departamentalización educativa, proceso que paralelamente coincidió con los pasos iniciales al diseño de la Reforma Educativa Nacional.

En cuanto a las reformas de segunda generación de los años noventa, centradas en la calidad educativa y el estímulo y desempeño docente, concurren en pleno diseño de la Reforma Educativa Nacional y su proceso de despegue en la Comisión Consultiva, aspectos que indudablemente estuvieron en la agenda de discusión para el diseño del Currículo Nacional Base, pero que al centrarse tal proceso en los gabinetes técnicos del MINEDUC, la incidencia fue tal que el CNB se orientó a mantener la tradicional centralidad curricular, con lo que la postulada calidad educativa, con pertinencia, diversidad y contextualidad resultó un contrasentido desde un currículo centralizado. El otro aspecto postulado por tal generación de reformas vinculado al sector docente, sigue siendo una demanda postergada.

Como puede deducirse, señalar que la Reforma Educativa Nacional, en su posterior desarrollo, logra integrar en todo su proceso al menos los avances de las llamadas dos generaciones de reformas educativas, es un tanto discutido, dado los rezagos que todavía afloran, tal los casos de acceso y cobertura a la educación básica, la calidad educativa con pertinencia negada por una centralidad curricular y el marcado desfase en la formación, servicio y desempeño docente.



Por lo que la pretendida creencia que se agotó en el contexto nacional una primera generación de reforma y corresponde accesar a una segunda generación, no es más que una utopía; la que se ve más lejana en cuanto a los indicadores de una reforma de tercera generación, centrados en la autonomía escolar, con la escuela como centro de transformación, teniendo como referente una Reforma Educativa Nacional, desviada y anclada en el tradicionalismo de la centralización curricular.

Otro aspecto para determinar el avance de una reforma educativa, lo constituye la verificación de las políticas educativas formuladas por dicha reforma, en cuanto a:

- su coherencia y capacidad de orientación de los procesos,
- al impacto que han producido en la estructura del sistema, -si se busca verificar transformación educativa-,
- al incremento significativo en la equidad y calidad del aprendizaje, e
- incluso tomando en cuenta lo que Navarro Juan Carlos, (2007) refiere de *no ignorarse los numerosos y a veces costosos errores cometidos al adoptar algunas de estas reformas a medias, con expectativas poco realistas o con insensibilidad a las condiciones locales.* (p. 467)

Para ello es importante implementar la evaluación curricular; sobre todo cuando surge el problema que las dimensiones secundarias se transforman en vertebrales, por ejemplo en el caso recurrente cuando lo administrativo prevalece sobre el propio desarrollo curricular.

Si por currículo desde su acepción más básica se entiende todo aquello que la escuela se propone explícitamente enseñar, es decir, la totalidad de la propuesta educativa, lo que incluye tanto las intenciones (documentadas o no) y también las acciones que efectivamente se llevan a la práctica. La evaluación curricular, por lo mismo presupone someter a juicio de valor toda esa totalidad educativa. De forma que el currículo pueda ser visto como un producto (el “qué”) y como un proceso (el “cómo”), otorgando a ambos aspectos similar importancia e incidencia.

### **3.4. ANTECEDENTE HISTÓRICO DEL PROCESO DE REFORMA EDUCATIVA NACIONAL**

El antecedente de la actual Reforma Educativa, reside en los convenios suscritos en los Acuerdos de Paz, entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), correspondientes al Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (1995), y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y situación agraria (1996).

Por mandato del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, se procedió a la integración de la Comisión Paritaria de Reforma Educativa, creada por Acuerdo Gubernativo No. 262-97 de fecha 20 de marzo de 1997, con el objetivo de diseñar una reforma del sistema educativo en el cual se considerase lo que al respecto contemplaban los propios Acuerdos de Paz.

La Comisión Paritaria para el Diseño de la Reforma Educativa -COPARE-, fue formalmente instalada el 2 de abril de 1997, la que luego después de 12 meses de trabajo, presentó el producto de la tarea encargada como lo fue el Diseño de la Reforma Educativa, documento que para su formulación le fueron presentados y conoció más de 43 propuestas formuladas por diversos sectores de la sociedad civil, que le dotaron como el instrumento constitutivo de los fundamentos para la transformación integral y estructural del sector y sistema educativos.

La Comisión como tal se fijó las siguientes premisas: (4)

- Que la reforma educativa fuera un proyecto integral para toda la nación.
- Que respondiera a las características y necesidades de un país multiétnico, multicultural y multilingüe.
- Que participaran todos los pueblos, sectores y organizaciones de la sociedad.
- Que se hiciera realidad el derecho de todos a una educación de calidad, con pertinencia cultural y lingüística.

A la entrega del diseño, le correspondió asumir darle seguimiento para llevar al campo de la concreción el Diseño de la Reforma, a otra comisión también nacida desde los Acuerdos de Paz, la Comisión Consultiva de la Reforma Educativa, prevista en el Acuerdo de Paz sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria; y la que es institucionalizada e integrada mediante Acuerdo Gubernativo No. 748-97 del 29 de octubre de 1997, modificado por los Acuerdos Gubernativos 557-98, 869-99 y 145-2001, y ampliada finalmente por cuatro años más mediante el Acuerdo Gubernativo 21-2004, hasta el 31 de diciembre del 2007.

Corresponde a la Comisión Consultiva, ejecutar por encargo del Estado, el diseño de la Reforma Educativa, la cual se fijó como objetivo principal el de implementar y llevar a cabo la reforma del Sistema Educativo de Guatemala, para tal efecto quedó adscrita al Ministerio de Educación y la coordinación general a cargo del Ministro de Educación, funcionando como un ente colegiado con representación de los diversos sectores de la sociedad civil,

Entre las funciones de la Comisión Consultiva se establecieron:

- Asesorar al Ministerio de Educación en el Proceso.
- Promover y facilitar la ejecución del Diseño de Reforma Educativa de forma participativa y representativa.
- Establecer los mecanismos y procedimientos para viabilizar la reforma, de acuerdo con los intereses de sus pueblos y la sociedad en conjunto.
- Desempeñar eficientemente la función de comunicación entre el Ministerio de Educación y las instituciones que la integran.
- Establecer y decidir mecanismos para la ejecución de la reforma, en los campos de su competencia.
- Desarrollar las políticas y estrategias formuladas en el Diseño de Reforma Educativa.
- Elaborar el Plan Operativo del Proceso y priorizar acciones.
- Establecer mecanismos de consulta amplios y el traslado de información en los idiomas que se hablan el país.

La Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, durante su período de gestión, que abarcó más de tres administraciones de Gobierno, realizó diversas tareas encaminadas a la implementación del Diseño de la Reforma Educativa, centrado su esfuerzo e interés en el componente de desarrollo curricular, que fue el que más se logró avanzar. Entre las tareas que destacan se pueden citar: la formulación en su versión preliminar (1999), de un plan de largo plazo para el desarrollo de la educación -2000-2020-. En ese mismo año 2000, la *Propuesta Marco General de Transformación Curricular y Perfeccionamiento del Recurso Humano*, también en un carácter preliminar, y posteriormente, *La Investigación sobre el Financiamiento de la Educación en Guatemala*. En el 2001, se impulsó el *Diálogo y Consenso Departamental para la Reforma Educativa*, el *Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa*. En el año 2001, también se elaboró el documento *Propuesta para el Financiamiento de la Educación en Guatemala con énfasis en la Equidad Étnica y de Género*. En el año 2003, fue publicado oficialmente el *Marco General de la Transformación Curricular*, que se constituyó en la base para el diseño del Curriculum Nacional Base -CNB- para cada uno de los niveles educativos.

El mayor error en la creación de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, fue desde su inicio, fijarle un período de funcionalidad institucional. Mismo que un primer momento feneció y tuvo que prorrogarse. En el segundo momento de finalizar su período de vigencia, ante las presiones e intereses de diversos gobiernos, fue suprimida la funcionalidad de la Comisión Consultiva (2008); a pesar que el proceso de Reforma Educativa, se encuentra en una franca fase inconclusa. Lo que denotó la creencia para algunos responsables de la educación del país, que con la formulación del Curriculum Nacional Base, se agotó la Reforma Educativa.

La realidad es otra, apenas se está a la mitad del camino en el desarrollo curricular, -sin mencionar la transformación curricular, y que es tema de tratamiento posterior-, y que por más que el currículo represente el componente

principal del proceso de reforma, no por ello deja de ser uno de los componentes entre otros que prevé el Diseño de la Reforma Educativa.

La Reforma Educativa, constituye uno de los principales logros de la suscripción de los Acuerdos de Paz, cuyo desarrollo se asienta en la integración y transición de dos comisiones como lo fue la COPARE y como lo sigue siendo la Comisión Consultiva. Como señala Olmedo España (2007) *No es sino hasta los Acuerdos de Paz, que se retoma la idea de un consenso nacional en torno a la educación, tomando en cuenta como lo señala el Diseño de la Reforma Educativa, el reconocimiento y comprensión de todos los sectores de la sociedad guatemalteca sobre la importancia de la Reforma Educativa y sus ventajas para el futuro del país... (p.39)*. Por su parte, Barillas (2001), apunta que (...) *hay que señalar que los Acuerdos de Paz establecen un equilibrio que ha sido identificado como unidad en la diversidad que más adelante se verá con más detalle en el Diseño de la Reforma Educativa. (p.23)*.

### 3.5. FUNDAMENTO HISTORICO Y LEGAL DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN EL PAIS

El fundamento de la descentralización en la gestión del Estado guatemalteco, viene dado desde la Constitución Política de la República de 1985, en la que se contiene por primera vez el mandato de descentralizar la administración pública, creando para el efecto el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural a distintos niveles (arts. 225 al 228 y 231).

Para tal efecto la Constitución Política de la República en sus artículos 119 inciso b) dispone *promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional en el país.* Y en el 224, al establecer la división administrativa de la República, determina que *la administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales (...)*

En el propósito de institucionalizar e implementar una política de descentralización de acuerdo al mandato Constitucional, en el año de 1986 se emite la Ley Preliminar de Regionalización, que estableció ocho regiones de desarrollo. Posteriormente con más de seis años de diferencia, se emite el Decreto 42-2001 Ley de Desarrollo Social, la cual en su artículo 9, establece el reconocimiento de la descentralización económica y administrativa como parte de la reforma del Estado y como una de las principales estrategias para atender las demandas sociales de la población.

En el 2002 se aprueba la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002, el cual determina que la descentralización se circunscribe al Organismo Ejecutivo, debiéndose trasladar en forma progresiva y regulada las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales al municipio, a las instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente con participación de las mismas. Al reglamentarse dicha ley, la programación, dirección y supervisión de la descentralización queda a cargo de una Secretaría específica de la Presidencia

de la República –SCPEP- con lo cual se le da un carácter de gestión presidenciable al proceso de descentralización, quedando bajo tal potestad la decisión tanto de cuando inicia como el objeto de que tratará la descentralización, con lo que la descentralización del Estado queda centralizada, en dirección opuesta al mandato Constitucional.

En ese mismo año, se aprueba la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002, por la que se crea el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, integrado por el Consejo Nacional, que es coordinado por un representante del Presidente, ocho consejos regionales, también presididos y coordinados por un representante del Presidente, y veintidós consejos departamentales, presididos y coordinados por los gobernadores departamentales quienes son nombrados por el Presidente de la República, acentuando con ello el hecho que la descentralización del Estado, es más que todo un asunto de carácter presidencial. Todo ese esquema de extracto presidenciable, es adicionado por más de 330 consejos municipales, más los consejos comunitarios, organizados en cada una de las comunidades al interno de cada municipio. Ese mismo año se aprueba el Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, mediante Acuerdo Gubernativo No. 461-2002, por el que se desarrollan los procedimientos para el funcionamiento del Sistema Nacional de Consejos, dejando la coordinación de la ejecución de la política, planes, programas y proyectos aprobados por el Consejo Nacional, a cargo de la Secretaría de Coordinación de la Presidencia de la República –SCEP-.

### **Descentralización Educativa**

De igual forma el fundamento de la descentralización educativa residen en la Constitución Política de la República de Guatemala, la que en su artículo 76 establece que la administración del sistema educativo deberá ser descentralizado y regionalizado. Y que en las escuelas establecidas en zonas de predominante

población indígena, la enseñanza deberá impartirse preferentemente en forma bilingüe.

Tal mandato constitucional es ratificado en la Ley de Educación Nacional, Decreto 12-91, la que en su artículo 4º establece que el sistema educativo es participativo, regionalizado, descentralizado y desconcentrado.

En el artículo 90 de dicha Ley, determina lo relativo a la estructura descentralizada del Ministerio de Educación, la cual estará orientada a una descentralización técnico-administrativa, mediante la organización que se establezca de conformidad con el artículo 76 de la Constitución Política de la República.

En el artículo 14, establece las Direcciones Regionales de Educación, las cuales las cataloga como dependencias técnico-administrativas creadas para desconcentrar y descentralizar las políticas y acciones educativas, adaptándolas a las necesidades y características regionales,

El hecho que el precepto constitucional del art. 76, se refiera a la *administración del sistema*, ha implicado la creencia interpretativa, que tal descentralización educativa, debe ser únicamente de naturaleza administrativa, excluyendo lo técnico-pedagógico. Sin embargo, apegados a una interpretación integradora, se tendrá que como el texto constitucional no define al sistema educativo, se requiere abocarse a la ley ordinaria específica que desarrolla la sección educativa de la Constitución de la República, la que corresponde a la Ley de Educación, la cual al definir el sistema educativo lo hace en su artículo 3º, de la forma siguiente: *El Sistema Educativo Nacional es el conjunto ordenado e interrelacionado de elementos, procesos y sujetos a través de los cuales se desarrolla la acción educativa, de acuerdo con las características, necesidades e intereses de la realidad histórica, económica y cultural guatemalteca.*



Desde tal integración interpretativa, se despeja toda duda del alcance de los términos constitucionales: *administración del sistema*, en el sentido que el mismo está en función de la forma en que se caracteriza tal sistema, el que le da una connotación integral orientada tanto a la descentralización administrativa como a la descentralización técnico/pedagógica con énfasis en la diversidad cultural.

Como resultado del mandato tanto constitucional como de la ley ordinaria de Educación, y de la Ley Preliminar de Regionalización, se institucionaliza la modalidad regionalizada de descentralización estatal; y el Ministerio de Educación en apego a tal marco legal, inicia el proceso en 1987 de desconcentración y descentralización educativa, con la creación de ocho Direcciones Regionales, y Direcciones Técnicas Regionales, mediante Acuerdo Ministerial, las cuales estaban organizadas con una unidad administrativa y una técnica-pedagógica. Previó, asimismo, el establecimiento de juntas o consejos de asesores con la participación de padres de familia, maestros, directores y autoridades municipales; su proyección se perfiló con funcionamiento a nivel regional, departamental y distrital. A pesar de eso, tal proceso tan solo logró avanzar en cuanto a la desconcentración de funciones y tareas, no así en cuanto a los procesos de descentralización y a la participación comunitaria. En ese mismo año se formuló la planificación de la ejecución del proceso de regionalización mediante el Plan General 1987-1990.

Cabe mencionar que en la gestión educativa del año 1987, se presentan los primeros antecedentes de la descentralización curricular, con la figura de la Adecuación Curricular, desde donde se impulsó todo un proceso de reforma curricular que fracasó entre otros factores, por la carencia de una no certera ni efectiva socialización del mismo y por los momentos políticos adversos y no propicios a cambios curriculares. Se trató de la visualización de la descentralización del currículo, desde donde se proyectaba el establecimiento de currícula locales con participación comunitaria. En el documento “Bases y Elementos para la Adecuación Curricular” (1988), se definió el diseño del currículo

centrado en el desarrollo de procesos, indicándose *que la evolución del currículo alcanza su pleno desarrollo al adecuarse al nivel local y regional. Tal adecuación del currículo a nivel local constituido como un proceso dinámico que integra la educación al desarrollo social y que incide en la validez del currículo.*

En el período 1996-1997, se da el giro en la definición de la descentralización educativa, y de la regionalización se pasa a la departamentalización, persistiendo a la fecha la duda, en que se fundamentó tal cambio, cuando la Constitución de la República, la Ley de Educación Nacional y la Ley Preliminar de Regionalización, establecían y establecen claramente la descentralización regionalizada como mandato y política de Estado.

Mediante el Acuerdo Gubernativo No. 165-96 de fecha 21 de mayo de 1996, se trasciende normas de rango jurídico superior en la jerarquía legal del país, y la descentralización gira a la departamentalización, creándose para el efecto las Direcciones Departamentales de Educación; en un principio las Direcciones Técnicas Regionales, continuaron funcionando ya que en dicho Acuerdo –para salvar la apariencia de constitucionalidad- se dispuso que los Directores Departamentales estarían bajo la coordinación de los Directores Técnicos Regionales, y se mantuvieron con disminución significativa de competencias. Posteriormente se modifica en el año 2004 el acuerdo precedente por medio del Acuerdo Gubernativo No. 20-2004, donde al definirse las funciones de los Directores departamentales, se dio el paso definitivo para suprimir del todo los escasos antecedentes de la descentralización regionalizada, y es así como desde un contexto real los Directores Departamentales sustituyen a los Regionales, y de esa forma se suprime el nivel de descentralización regional en la estructura del Ministerio de Educación.

Tal giro en la descentralización aunque se justificó desde los conceptos de un mayor acercamiento a la población, la intencionalidad subyacente fue ir creando la antesala a un tipo de descentralización de autogestión, la que fue dando forma

en noviembre de 1996 con la emisión del Acuerdo Gubernativo 457-96, por el cual se reestructuraba y se institucionalizaba el Programa Nacional de Autogestión del Desarrollo Educativo –PRONADE-, y con lo cual quedaba aperturada una forma de alternativa de descentralización administrativa, cuyo modelo, basado en los recetarios del Banco Mundial, se orientaba a las formas de subsidios a la esfera privada o formas de tercerización en las que el Estado otorga el financiamiento pero delega la ejecución en una unidad no estatal enmarcándose en la discusión de la competencia de la eficacia y la lógica del mercado. En el caso de PRONADE el traslado de funciones y tareas se hizo hacia las comunidades organizadas en Comités Educativos –COEDUCAS- creadas por Decreto Legislativo No. 24-97, de fecha 24 de abril del 1997, que además creó las Juntas Escolares para administrar los servicios de apoyo educativo, y que contaban con el auxilio de organizaciones no gubernamentales denominadas Instituciones de Servicios Educativos –ISE- .

De acuerdo al Informe UCA-PREAL-FORD (1998), “Estudio sobre Educación y Reforma Educativa en Guatemala 1995-1996”, la historia del PRONADE, la remontan en sus versiones preliminares al año 1993, cuando se creó el Fondo para la Educación Rural Coparticipativa –FOERCO- que dio lugar a la sucesiva creación de proyectos pilotos de autogestión, mismos que debido a los cambios de autoridades en el MINEDUC, fueron perdiendo efectividad. En diciembre de 1993, se unen el Fondo de Solidaridad para la Educación Primaria y el FOERCO y se esa forma se constituye la versión primaria del PRONADE, siempre manteniéndose como programa piloto con apoyo del Fondo de Inversión Social - FIS-. (p. 162). Hasta que como se señaló en 1996 se obtiene su institucionalización, con la justificación de dar una respuesta pronta a las metas fijadas en los Acuerdos de Paz, de ampliar la cobertura educativa.

En la emisión de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, el Gobierno de turno, ante la problemática que representaba la modificación de la Ley de Educación, para incluir y darle base legal de un rango superior a la

descentralización por autogestión, se incorporó entre las atribuciones al Ministerio de Educación, las de promover la autogestión educativa y la descentralización de los recursos económicos para los servicios de apoyo educativo a través de comités educativos, juntas escolares y otras modalidades en todas las escuelas oficiales del país. Así mismo, estableció que los servicios de apoyo educativo y la elaboración, producción e impresión de textos y materiales educativos, así como la gestión del sistema de becas y bolsas de estudio que otorga el Estado, deben ser administrados en forma descentralizada y subsidiaria por el Ministerio. Curiosamente como una contradicción más pasada en forma desapercibida mientras que la Ley del Organismo Ejecutivo, trasladaba a nivel departamental la descentralización del Ministerio de Educación, la Ley de Educación en consonancia con la Constitución, mantenía y mantiene tal descentralización en forma regionalizada.

Toda esta clase de acomodamientos legales, como los citados entre otros, se incorporaron a la Ley del Organismo Ejecutivo con obvia dedicatoria y en franca contradicción al espíritu y principios de la descentralización del sistema educativo postulada por la Constitución Política de la República y la ley específica en la materia como lo es la Ley de Educación, que en ningún caso implican merma de las atribuciones y funciones del Estado. De forma que tal modalidad descentralizante de autogestión obtiene institucionalización fruto del posicionamiento ideológico de Gobiernos en la búsqueda imponer una agenda de clara reducción de la función estatal, en respuesta a los referentes de política transnacional.

El PRONADE como modalidad de descentralización por autogestión se institucionaliza durante el período de Gobierno 1996-2000 en la administración del Partido de Avanzada Nacional –PAN-, continúa durante el período gubernamental 2000-2004, con la administración del Frente Republicano Guatemalteco –FRG-, y se consolida durante el período de Gobierno 2004-2008, en la administración de la Gran Alianza Nacional –GANAN-. En el período de Gobierno 2008-2012, en la

administración de la Unidad Nacional de la Esperanza –UNE-, a partir de la emisión del Decreto Legislativo 70-2007, que aprueba el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, para el ejercicio fiscal 2008, desarrollado posteriormente por el Acuerdo Gubernativo No. 147-2008, se determina que el sector docente al servicio del PRONADE, se trasladaba como personal fijo presupuestado –renglón 011-, con lo que finalizaba la modalidad por contratación semi-privada a través de los COEDUCA, con lo cual empieza el declive de dicho programa de autogestión, al hacerse evidente que el control de los servicios docentes constituía la parte neural de dicha modalidad descentralizante, sin la cual a pesar de seguir disponiendo de la administración de recursos y servicios de apoyo, sin la contratación de docentes, como un globo al que se le pincha iniciaba a languidecer.

El carácter privatizante de tal descentralización salió a flote al desconfigurarse sin la administración y supervisión de maestros, y gradualmente fue suprimiéndose por la gestión gubernamental de turno, con el cierre subsiguiente de las Instituciones de Servicios Educativos –ISE-, al que le siguió el traslado de las escuelas del PRONADE, a la jurisdicción de la supervisión de las Coordinaciones Técnico-Administrativas. Aunque no se emitió una decisión legal ni administrativa de clausurar el programa de autogestión, más prevalecieron decisiones políticas, siendo así que en el 2008, disminuyó significativamente su funcionalidad, pero no se eliminó institucionalmente al PRONADE, que mantiene vigencia; optando por reconvertirse tal el caso de los COEDUCAS, que se tornaron en juntas escolares y desde esa instancia estuvieron superviviendo con un mínimo de funcionalidad con fondos que recibían de parte del Ministerio de Educación, aunque ya no fuere en la totalidad de escuelas dentro del Programa, ya que en gran parte la canalización de tales apoyos se realizó a través de las Direcciones Departamentales de Educación; con lo que la modalidad de descentralización se reconvirtió en desconcentración de servicios.

En resumen puede señalarse que las diversas estrategias denominadas de descentralización educativa formuladas por diversas administraciones gubernamentales, cabe someramente catalogarlas de la manera siguiente:

- Año 1987, Estrategia de creación de Regiones Educativas, igual a descentralización administrativa.
- Año 1987, Estrategia de creación de Direcciones Técnicas Regionales, igual a desconcentración educativa.
- Año 1996, Estrategia de creación de Direcciones Departamentales de Educación, igual a desconcentración educativa.
- Año 1996, Estrategia de creación del Programa Nacional de Autogestión del Desarrollo Educativo –PRONADE-, igual a descentralización administrativa.
- Año 1997, Estrategia de creación de las Juntas Escolares, igual a desconcentración educativa.

De 1997 al 2011 no se identifican en la práctica ninguna otra modalidad descentralizante, aunque en los programas educativos de diversos Gobiernos como en el 2004-2008 y 2008-2012, se hayan mencionado descentralizaciones mediante estrategias de cobertura municipal y de la desconcentración del Consejo Nacional de Educación, no ha pasado a los sumo de la fase del planteamiento formal.

A la conclusión que conduce el presente análisis es que el sistema educativo nacional ha experimentado únicamente descentralizaciones de carácter administrativo, no así de carácter técnico-pedagógico más precisamente identificadas como descentralizaciones curriculares; y así mismo que lo que ha prevalecido más que descentralización ha sido la desconcentración ya sea de funciones, de servicios o de recursos, como es el caso de la gerencia del Ministerio de Educación y la creación de programas y servicios de apoyo mediante su traslado a nivel departamental.

Por otra parte, en cuanto a la descentralización integral a que se refiere y diferencia el Diseño de la Reforma Educativa, conformada por la descentralización curricular y la descentralización administrativa, ésta última en función de la primera; los cuatro períodos de Gobierno en que ha transcurrido la Reforma Educativa, están muy lejos de concebir la descentralización desde tal dimensión como para poder asumirla, y más cerca de desvirtuarla vía la concepción y canalización supletoria.

Si bien se puede detectar luego del Diseño de la Reforma Educativa, propuestas y esfuerzos por descentralizar la gestión de los procesos educativos se constata que tales iniciativas han sido más bien formales que reales, direccionados en varios casos no a desarrollar los procesos de reforma, sino a distorsionar la misma, tal los casos de procedimientos paralelos surgidos en los períodos que abarcan los dos últimos períodos de Gobierno del 2004 al 2012.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En los capítulos subsiguientes se amplía lo relativo a los procesos paralelos a la Reforma Educativa.

### 3.6. LA POLÍTICA EDUCATIVA PÚBLICA COMO FUNDAMENTO Y GUÍA ORIENTADORA DE LA REFORMA EDUCATIVA

Definir política educativa, viene a ser algo complejo, dado que el significado de una política en el ámbito educativo puede tener una diversidad de connotaciones ya sean éstas sociales, políticas, económicas y propiamente educativas lo que deriva se asuman de conformidad a una variedad de enfoques cuando no de influencias sectoriales y de coyunturas. En especial así lo demuestra el análisis de la definición e implementación de políticas educativas en relación con los cortes entre los modelos y estilos educativos y los cambios de gobierno.

En consecuencia hablar de política educativa es hablar de un conjunto de variables y dimensiones complejas y diversas, que actúan en diversos niveles. Para analizar teóricamente a la política educativa, es obligado situarla desde un principio dentro de las políticas públicas, y partir por definir que es política pública.

#### **Política pública:**

Para Aguilar Villanueva, (2004) política pública es *un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual, que se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido.* (5)

Pablo Latapí Sarre, (2004) nos indica que la política pública además de su institucionalidad estatal implica tres elementos: (6)

- El diseño de una acción colectiva intencional,
- El curso que efectivamente toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta, y
- Los hechos reales que esa acción colectiva produce.



Para el Dr. Daniel Sabsay, distinguido constitucionalista argentino, políticas públicas *“son aquellas líneas de acción que apuntan a satisfacer el interés público y tienen que estar dirigidas o encaminadas hacia el bien común.”* (7)

De tales definiciones es dable derivar características comunes de identificación, tales como:

- *Vocación de hacer y concretar su intencionalidad en hechos.* Lo anterior implica que la diferencia entre una política pública y una declaración de principios, estriba en que la política pública sucede, se concreta, llega al acto, como señala Alberto Croc , *“No hay política pública si no se hace.”* (8)

*El poder concepto íntimamente ligado al de política, es fundamentalmente, poder hacer. Es cierto que a veces, una manera de Hacer es no Hacer. Porque no haciendo se destruye, se confunde, se ahogan finalmente los intentos que otros proponen o sueñan.* (ob. cit.)

La política pública es acción en los hechos por lo que no se da de manera lineal, sus características principales son:

- *Interés Público:* lo público es el espacio de todos, es recíprocamente complementario y no contrario a lo privado. Croc  (ob. cit.) presenta icónicamente lo público en la imagen de “la calle” o de “la plaza”, en reverso al de “la casa” que aparece como representación de lo privado, donde se asocia lo público como lo de todos.
- *Bien Común:* orientado a todo aquello que permite un bienestar, una mejora en la calidad de vida o en la expresión de la dignidad de las personas, sin dañar a otros.

- *Son ante todo prescriptivas*: en el sentido que son caracterizadas como de arriba hacia abajo, generan un contexto propositivo.

Las clasificaciones de la política pública, tienden a facilitar el orden, la sistematización y el estudio especializado. Para tal efecto los criterios de clasificación varían de autor a autor. Existe una diversidad de clasificaciones y tipologías de políticas públicas.

Algunos modelos llamados taxonómicos se dedican a clasificar las políticas públicas y a presentar esquemas secuenciales del ciclo de vida de las mismas. Se encuentran estudios que se centran en tipologías, las cuales se remiten a un tipo de elaboración de políticas públicas (Lowi, 1964; Lowi, 1972) y a sus consecuencias. Otros (Jones, 1984) ofrecen un análisis de los problemas que surgen a lo largo de las diferentes etapas que intervienen en las políticas públicas. Existen también aportaciones que se enfocan al análisis de los fenómenos de distribución del poder entre los actores de las políticas públicas para elaborar su tipología (Lemieux citado por Landry, 1980). Finalmente, es importante señalar que numerosos análisis de políticas públicas recurren al modelo sistémico. El mundo político forma un subsistema con estructuras, actores y reglas. Frente a las presiones, solicitudes y estímulos, este sistema reacciona con una respuesta: la política pública. (Citado en Kauffer M. sin fecha)

Para la presente investigación se ha construido una clasificación de política pública, en función del objeto de estudio y la vinculación con la educación nacional como gestión pública.

Es así como se asume como clasificación de la política pública, la formulada en tres niveles de decisión:

- Política de Estado
- Política de Gobierno
- Política Institucional

Aguilar Villanueva (2000), establece que las políticas públicas están formadas por un sistema de decisiones las cuales se toman a partir del tipo de problema a tratar y de las circunstancias en que se presentan.

La educación nacional, sus políticas discurren por una jerarquía político/institucional, que se caracteriza por los niveles de decisión: estatal, gubernamental e institucional/sectorial, éstas últimas correspondientes al Ministerio de Educación, con incidencia en el sector educativo público o privado, y que dependen y responden a un plan de gobierno y a la ideología del partido que gobierna, y por lo mismo suelen estar circunscritas al período de mandato. Estas a su vez, en algunos casos han respondido en otros no, a las políticas que guían la labor del Estado más allá del gobierno de turno.

Tal clasificación de acuerdo al nivel de decisión político/institucional, responde a las características:

- Se instituyen y operan a partir del marco normativo constitucional.
- Corresponden a un cumplimiento cíclico de incidencia en la gestión pública.
- Devienen de una jerarquía institucional cuyo primer nivel corresponde a mandatos públicos de cursos de acción por encima de los Gobiernos, para luego derivar decisiones definidas por una gestión determinada, hasta producir decisiones de acuerdo al órgano del cual proceden.
- El criterio generalizador para la formulación de políticas públicas es el enfoque en el desempeño y resultados alcanzados a nivel político/institucional.
- Los procesos de formulación de política pública, en buena medida responden a procesos organizacionales de toma de decisiones y a los procesos de cambio organizacional.
- Permite divisar la formulación de políticas públicas como un proceso que transcurre en un cierto contexto político/institucional, que distribuye

competencias y posibilidades de actuación a quienes se encuentran en él para que promuevan problemas y soluciones que ellos reivindican.

- Por integrarse la política pública a la llamada “formación de la agenda”, que es la etapa donde se define la naturaleza de los problemas y la posibilidad que entren en la agenda de los asuntos públicos. La agenda de gobierno a decir de Aguilar Villanueva (2009) refleja el grado de vitalidad o dinamismo de la actividad pública del sistema político.

Detrás de cada uno de tales tipos de política pública, se desprende ya sea una filosofía política que funda y alimenta una ideología, o una carga de valores éticos y morales, o bien múltiples intereses políticos y económicos transnacionales y enfoques técnicos y científicos que las impulsan socialmente.

*Política de Estado:* es la decisión asumida en el ámbito de lo público y en la confluencia de espacios del Estado como ente abstracto, con efecto a la organización institucional y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano.

Las políticas de Estado son las decisiones que procedan de procesos participativos de amplia consulta social o de representatividad legitimada de lo social. Se derivan de la necesidad del logro de consensos entre los sectores de gobierno y los sectores sociales, que responden a condiciones de democratización inclusiva y, al mismo tiempo, al establecimiento de una normatividad clara y eficiente para la rendición de cuentas de los poderes públicos.

Desde otra óptica, la política pública de Estado, también es asumida como un proceso en el que intervienen diversos sectores sociales y de gobierno que compiten por los recursos estatales; en general, obedece a consensos y disensos entre los grupos sociales y entes gubernamentales y en su formulación y ejecución siempre subyacen disputas políticas.

*Política de gobierno:* se identifican como la serie de decisiones que instrumenta el gobierno en turno –a través de las dependencias públicas- con el fin de dar respuesta a problemas que son considerados públicos.

Las políticas gubernamentales se caracterizan porque:

- Pueden llevarse a cabo tan sólo por las facultades y el poder que ostentan los gobiernos.
- Las decisiones que toman pueden obedecer a intereses particulares -y hasta personales- en detrimento de los intereses públicos.
- Se asume regularmente como un problema de toma de decisiones por parte de los ámbitos administrativos y de los propios políticos.
- También pueden responder al producto de tensiones sociales entre el proyecto dominante, o sea, quien se encuentra facultado legalmente para la toma de decisiones políticas, los grupos sociales que presentan demandas alternativas y diversos actores del contexto internacional.
- Uno de sus rasgos frecuentes es que no favorece necesariamente a todos los asociados y no siempre resuelve los problemas que los motivan
- En ocasiones, sólo conducen a situaciones manejables que garantizan gobernabilidad.

*Política Institucional:* Son las decisiones en las cuales se privilegia el aspecto político–administrativo de las instituciones.

### ***Discurso y realidad de la política educativa***

Partiendo de las premisas anteriores, es práctico deducir que:

- Que la política educativa es un tipo de política pública.
- Que como política pública, la política educativa, puede ser de Estado, de Gobierno e Institucional.

En consecuencia la política educativa se puede entender como la decisión ya sea del Estado o de un gobierno para atender problemas públicos del sector educativo. Cuando estas decisiones políticas responden a diferentes consensos sociales, económicos, políticos, gubernamentales e incluso, religiosos que actúan desde la lógica representativa del contexto democrático, se puede identificar con la política educativa de Estado.

Las políticas educativas de gobierno, por su parte, pueden derivarse de las fuentes siguientes:

- Desde el poder dominante del gobierno en turno, regularmente son cortoplacistas y coyunturales, un ejemplo de ello en el contexto nacional, es la política de descentralización educativa en los dos últimos gobiernos: en el gobierno del período 2004-2008, (Gana) se orienta a políticas educativas circunscritas a la gestión semi-privada del Estado y al fortalecimiento de ámbitos y agentes economicistas específicos, tal los casos de los comités educativos por autogestión y las juntas escolares. Mientras que en el gobierno del período 2008-2012 (UNE), dentro del concepto institucional se pretende descentralizar mediante la reactivación del Consejo Nacional de Educación, y la derivación de los Consejos Departamentales y Municipales respectivamente.
- Resultados de acuerdos con poderes fácticos no necesariamente producidos entre grupos políticos establecidos que representan intereses más o menos mayoritarios, sino que con fuerzas sociales y económicas de diferentes tipos y a menudo sin que gocen de ningún tipo de representación democrática. Actúan en la media que mantienen cierto control sobre alguno de los procesos que caracterizan el contexto educacional. Un ejemplo de ello, lo fue el peso de la influencia empresarial en diversas decisiones educativas en el gobierno del período 2004-2008 (GANA).

- Resultados de una serie de negociaciones, presiones e intereses de múltiples actores. Desde la influencia de los diferentes conjuntos de colectivos que participan de la educación desde intereses y acciones distintas.
- Los conflictos socio-educativos.
- Los cortes en los cambios inter-gobiernos.
- Presiones y exigencias internacionales que actúan de acuerdo a los distintos ámbitos de influencia del mapa político mundial.

Este tipo de influencias son de las más determinantes y de mayor peso, que pueden incidir directamente en las políticas gubernamentales o desde la decisión de políticas macro o de Estado, por ejemplo el gran poder del Banco Mundial en la definición de políticas educativas para las regiones pobres. A través del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial interfiere en la política macroeconómica, terminando por dirigir y dar forma a la política educativa de los países a los que se presta dinero y vinculándolos al «saneamiento fiscal» y a la reducción de funciones del Estado.

Margarete Moeller Porraz, (9) incluso señala que resulta evidente que organismos como el Banco Mundial, la OCDE y la UNESCO, tienen fines particulares y propuestas diferentes a los problemas más agudos de la sociedad actual (la pobreza, inequidad, acceso y calidad de la educación), sin embargo, no siempre son evidentes estas diferencias. Los gobiernos tienden a incorporar estas recomendaciones en mayor o menor medida, como estrategias para acceder al financiamiento internacional y para cumplir con las expectativas impuestas del exterior por una visión de los países desarrollados.

### **La racionalidad entre las políticas educativas de Estado y de gobierno**

Asumiendo el contexto de la educación nacional, cabe identificar como fuentes de política educativa de Estado, al menos en los últimos dos decenios a:

- Los Acuerdos de Paz, en especial el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas de Guatemala y el sobre Aspectos Socioeconómicos y situación Agraria.
- El Diseño de la Reforma Educativa.

La Reforma Educativa que posee el carácter reconocido de compromiso de Estado, a través de su Diseño, como documento oficial y a su vez el instrumento racional que la direcciona, asume el carácter de política educativa de Estado, para las diversas configuraciones de las diversas políticas educativas gubernamentales. La no correlación de tal lógica política ha representado el anteponer intereses diversos y encontrados al proceso de consolidación de la Reforma Educativa, frenando o desviando el avance de la misma.

Desde el referente de política educativa de Estado, el Diseño de la Reforma Educativa, en materia de política de *Descentralización Curricular*, conceptúa tal componente desde dos grandes enfoques: la descentralización de procesos de gestión y la descentralización meramente curricular o de contenidos de estudio, descrita en el texto como: (...) *la definición de contenidos nacionales mínimos; la promoción y logro de la pertinencia cultural y social; la organización de servicios educativos con base en situaciones y necesidades lingüísticas; y el establecimiento de mecanismos participativos en apoyo a la administración curricular.* (p. 68)

Se define la política de descentralización educativa como: la decisión ya sea de Estado o de Gobierno que dentro del sector educativo es dirigida u orientada a garantizar la descentralización técnica y administrativa de procesos, servicios y cursos de acción en materia educativa.

Partiendo del contenido del Diseño de Reforma Educativa, (10) en el mismo se plantea entre las políticas y estrategias de la Reforma Educativa, la del Área de



Transformación Curricular, la que le connota de sus propias políticas, siendo éstas a saber: (p. 67)

- Fortalecimiento de la formación integral para la democracia, la cultura de paz y el desarrollo sostenible.
- Renovación curricular.
- Fomento de la calidad de la educación.
- Descentralización curricular.
- Fortalecimiento de la educación extraescolar.
- Desarrollo de valores.

Dentro del plano formal del posterior diseño del Curriculum Nacional Base, tal política de descentralización curricular, se tradujo correctamente en la llamada *“Concreción de la Planificación Curricular”*, a través de los denominados *“Niveles de Concreción Curricular”*.

Desde la formalización del diseño del Curriculum Nacional Base, (2005) la continuidad de la política de Descentralización Curricular, se le otorgó un seguimiento pertinente, reconociéndola como una política educativa de Estado y describiéndola de la forma siguiente: *“... para que las personas, los sectores, las instituciones y los Pueblos participen de manera activa aportando ideas y apoyo y para decidir desde su visión, cultura, idioma, necesidades y aspiraciones, la formación ciudadana del guatemalteco y la guatemalteca, por medio del proceso educativo”*. (p. 12)

Como agregado dicho Curriculum Nacional Base, le aportó a la política de descentralización sus propósitos, siendo estos el *“asegurar un currículo pertinente, flexible y perfectible con la participación y gestión de todas las personas, propiciar el desarrollo personal y social y convocar a la sociedad para que, en forma representativa promueva, la concreción a nivel regional y local del currículo nacional*. (p. 12)

Posteriormente el Ministerio de Educación a través de sus instancias técnico-curriculares, elaboró el documento denominado *“El Nuevo Currículum, su orientación y aplicación”* (2005), por el que reiteró los criterios del Currículum Nacional Base, en materia de descentralización curricular y retomó los Niveles de Concreción Curricular a nivel nacional, regional y local.

Confirmó la descripción para tal efecto del nivel nacional como: *Constituye el marco general de los procesos informativos y formativos del sistema educativo guatemalteco. Prescribe los lineamientos nacionales, los elementos comunes y las bases psicopedagógicas generales, contiene, además, los elementos provenientes de las culturas del país. Con ello, el Currículum Nacional contribuye a la construcción del proyecto de una nación multiétnica, pluricultural y multilingüe.*

*Tiene carácter normativo, establece los parámetros dentro de los cuales deben funcionar todos los centros educativos del país, de los sectores oficial y privado, además, es la base sobre la cual se autorregulan los otros niveles de concreción curricular. (p. 28)*

En cuanto al nivel regional, si bien no se le describe o define se le indica el propósito de *“Su propósito fundamental es contextualizar el Currículum en atención a las características y necesidades de cada una de las regiones sociolingüísticas del país. Para ello, genera los elementos, las formas, los procedimientos y las técnicas de organización dentro de la región para la participación y la satisfacción de las necesidades y características educativas de la misma, vinculándolas con los procesos establecidos a nivel nacional.*

*Establece los lineamientos que orientan la concreción curricular desde las vivencias y expectativas regionales y se estructura para que sea el conocimiento y práctica de todos los estudiantes de determinada región. Se desarrolla de manera*

*gradual según ciclos y niveles educativos. Refleja la imagen social, económica, cultural y lingüística de la región y de la Guatemala Pluricultural. (p. 29)*

De igual forma lo hizo con el nivel local, asignándole como propósito fundamental: *Tiene como propósito fundamental el hacer operativo del Curriculum en el ámbito local, teniendo en cuenta las características, las necesidades, los intereses y los problemas de la localidad. Elabora el plan educativo de Centro Escolar y los programas y planes de clase, integrando la necesidades locales y los intereses de las y los estudiantes, las orientaciones nacionales y las normativas generales a nivel regional.*” No describe con precisión el ámbito de la localidad, pero por los elementos que incorpora se interpreta como localidad la comunidad de cada centro educativo. (p. 29)

Tal seguimiento y desarrollo conceptual de la política educativa de Estado de descentralización curricular, es pertinente hasta ese momento, lamentablemente, no va más allá de la mera declaración formal, pues los hechos y contenidos que le continúan son orientados en franca dirección contraria a verificar una real descentralización curricular y como consecuencia de ello inviabilizar una verdadera transformación educativa.

Andrew Nickson, (2001) al respecto es profético al señalar que: *“... que debajo del disfraz del discurso descentralizador los gobiernos en América Latina están actualmente re-centralizando los poderes educativos (por ejemplo, a través de la imposición de un currículo nacional, de una evaluación nacional e inspecciones escolares) lo que hace una mal concepción.” (...)* *“La insatisfacción popular con la educación pública en América Latina ha ido en aumento por varias décadas y hay un acuerdo general entre quienes elaboran las políticas al más alto nivel, de que el sistema de educación básica (primaria y secundaria) en la región necesita una reforma seria. (11)*

Frente a tales lineamientos que configuran la política de Estado en materia de transformación y descentralización curricular en el marco de la Reforma

Educativa, los Gobiernos transcurridos han formulado sus propias políticas gubernamentales que no necesariamente ha mantenido una correlación con dicha política de Estado, y que en diversos casos se han distanciado y en otros obstruido la misma.

A continuación se citan las políticas gubernamentales que han trascurrido en los períodos de Gobierno por los que ha cruzado el proceso de la Reforma Educativa.

*Período de Gobierno 2000- 2004 –FRG- (12)*

Las políticas de Gobierno contenidas en el Plan de Educación 2000 – 2004, la estructura del mismo respondió a lo que tal Gobierno denominó matriz social. El contenido del Plan se visualizó a partir de cinco grandes Áreas de Política, siendo éstas:

- *Equidad:* Garantizar las oportunidades de acceso, asistencia y permanencia de la población en edad escolar y también a la población mayor de 15 años de edad, analfabeta y de bajo nivel de escolaridad, aumentando la cobertura de acuerdo a criterios de género, cultura, idioma y focalizando la atención a los grupos que han permanecido marginados, particularmente poblaciones del área rural y poblaciones en extrema pobreza.
- *Interculturalidad:* Fomentar por medio de la educación, el reconocimiento y respeto de la diversidad cultural, lingüística y los valores de los pueblos del país como base para la unidad y el desarrollo nacional, así como superar las barreras de prejuicios y discriminación.
- *Calidad/Excelencia:* Propiciar la calidad, expresada en la excelencia, en todas las acciones del Sistema Educativo, dentro del marco de la Reforma Educativa; reorientando la educación, para que respondan a las características y demandas de la sociedad y para que contribuyan efectivamente al crecimiento de las personas.
- *Democratización:* Desarrollar un sistema de gestión educativa descentralizado y desconcentrado, en el marco de las reformas del Estado, que se caracterice

por su enfoque participativo, dinámico y flexible, de manera que permita acercar la toma de decisiones a la población, involucrar a los diferentes sectores en el desarrollo educativo y la atención ágil y eficiente de las necesidades educativas.

- *Sostenibilidad*: Impulsar la sostenibilidad política, financiera e institucional de las acciones del Sistema Educativo, mediante la promoción de la participación organizada y comprometida de todos los sectores en el desarrollo educativo del país y, de manera particular, en el proceso de la Reforma Educativa, el fomento de la equidad y eficiencia en la asignación y uso de los recursos financieros y el fortalecimiento de la concertación con todos los actores sociales.

Para efectos de operacionalizar las políticas enunciadas, el Gobierno en turno se propuso las denominadas Líneas de Acción Prioritarias (2000), las que describió en los términos siguientes:

*De conformidad con las decisiones tomadas por las Autoridades Superiores del MINEDUC y la Presidencia de la República, el Plan de Gobierno, Sector Educación, para el período 2000 - 2004, tiene prioridades. Estas emanan de consonancia con los marcos contextual y filosófico ya descritos, constituyen áreas impostergables para cambios significativos y avances, en los planos cuantitativo y cualitativo.*

*En la Matriz del Planteamiento Estratégico, estas prioridades resultan, si no se las presentan por aparte, un tanto difíciles de identificar. Por ello, se destacan en este apartado, en la forma de simple enunciación, para que se tengan en cuenta y se recuerde, que hacia estos objetivos de estrategia estarán dedicados y dirigidos los esfuerzos principales de todos los actores e involucrados en el Sistema Nacional. Las líneas de acción prioritarias son las siguientes: (p. 7)*

- *Alfabetizar y post-alfabetizar, en forma bilingüe, a la mayoría de guatemaltecos.*

- *Fortalecer la tendencia hacia la universalización de la escuela primaria.*
- *Generalizar la educación bilingüe e intercultural.*
- *Transformar el currículum para una educación de calidad, pertinente y relevante.*
- *Actualizar, especializar y dignificar a los docentes.*
- *Desconcentrar y descentralizar la gestión educativa.*

Cabe mencionar que el período de Gobierno citado, le correspondió ser el más inmediato a la firma de los Acuerdos de Paz, y a la formulación del Diseño de la Reforma Educativa, por lo que los compromisos asumidos estuvieron recientes y presentes en el imaginario de la sociedad civil, lo que implicaba una mayor adherencia a los mismos. De esa cuenta, el mismo Plan de Gobierno en materia educativa, se presentó contando *con el aval y respaldo de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa -CCRE-, instancia deliberativa de amplia representación, cuyo análisis propositivo y crítico contribuyó a enriquecer el presente Plan. En ese sentido, es el resultado del esfuerzo conjunto entre la CCRE y el MINEDUC.* (p. 1)

#### *Período de Gobierno 2004-2008 –GANA- (13)*

En tal período de Gobierno se emitieron ocho políticas educativas, según se señalaba para realizar la reforma educativa en el período 2004-2015 (ignorando porque esa extensión temporal al tratarse de políticas de Gobierno: 1) Universalización de la educación monolingüe, bilingüe e intercultural en los niveles preprimario, primario y ciclo básico de la educación secundaria con calidad, equidad y pertinencia; 2) Fortalecimiento de un sistema nacional de educación que satisfaga estándares nacionales e internacionales de calidad educativa; 3) Modernización, desconcentración y descentralización del sistema administrativo y del currículum tomando en cuenta aspectos lingüísticos y culturales; 4) Democratización y participación ciudadana en los procesos

educativos; 5) Institucionalización de un programa permanente y regionalizado de formación y perfeccionamiento docente en acreditación académica superior; 6) Reestructuración del subsistema de Educación Extraescolar, con cobertura nacional, orientado hacia la productividad, competitividad y creatividad; 7) Reducción del analfabetismo, de acuerdo con estándares internacionales; 8) Focalización presupuestaria con transparencia, calidad y uso óptimo de recursos de origen interno y externo.

De dichas políticas se derivaron cinco objetivos estratégicos siguientes:

- *Cobertura universal de primaria: primaria completa*  
El MINEDUC busca que todos los niños y niñas y jóvenes guatemaltecos puedan acceder a la escuela.
- *Calidad educativa: reforma educativa en el aula.*  
La educación de calidad implica que los alumnos conozcan el mundo y se conviertan en forjadores de su propio futuro.  
Cabe mencionar que entre los aspectos de la calidad educativa impulsados, se mencionó a la única política reconocida como tal, correspondiendo a la política docente, contenida como parte de un objetivo.
- *Participación: la escuela es de la comunidad.*  
La participación de la comunidad, de sus líderes, de las madres y padres de familia en la educación de sus hijos es fundamental para generar ambientes propicios para el aprendizaje.
- *Competitividad: educación en un mundo contemporáneo*  
En un mundo en constante y acelerado cambio es indispensable que nuestros niños y jóvenes cuenten con una sólida formación y base académica, humanística y científica, así como una amplia flexibilidad cognoscitiva.
- *Identidad: orgulloso de ser guatemalteco*  
Es indispensable que nuestra niñez y juventud contraiga un compromiso de largo plazo con el desarrollo económico y social de su comunidad y el país. Ello implica formarlas en un ambiente que promueva los valores cívicos y

democráticos, para que puedan vivirlos y practicarlos en una cultura de paz y solidaridad.

Además de las cinco grandes metas –también llamados objetivos- del Plan Nacional de Educación 2004-2008, se formularon cinco requisitos que deben cumplirse en el sistema, -según se señalaba- para tener un impacto positivo en la calidad de vida de los niños y niñas: (2007, p. 141).

- Impulsar la vida en democracia y en una cultura de paz.
- Fomentar la importancia de la unidad en la diversidad cultural, lingüística y étnica.
- Apoyar la formación de principios y valores.
- Promover un modelo de desarrollo sostenible.
- Motivar la creación, difusión y aplicación de la ciencia y la tecnología para resolver la problemática nacional, elevar la productividad y combatir la pobreza.

#### *Período de Gobierno 2008-2012 –UNE- (14)*

Durante tal período gubernamental se planteó tal como lo describe su Plan de Educación 2008-2012, *como objetivo estratégico de su política educativa, el acceso a la educación de calidad con equidad, pertinencia cultural y lingüística para los pueblos que conforman país, en el marco Acuerdos de Paz* (15). Dicho Plan se formuló sobre la base de 8 políticas educativas, de las cuales cinco de ellas fueron políticas generales y tres transversales, las que consistieron en:

- *Avanzar hacia una educación de calidad:* Se prioriza la calidad de la educación en tanto que partimos de la premisa que el ejercicio pleno del derecho a la educación, consiste no sólo en asistir a un centro educativo, sino tener acceso a una educación de calidad. El centro del proceso de enseñanza aprendizaje es la niñez y la juventud.



- *Ampliar la cobertura educativa incorporando especialmente a los niños y niñas de extrema pobreza y de segmentos vulnerables:* Plantea la estrategia de ampliación de cobertura en todos los niveles, con los Objetivos Estratégicos siguientes:
  - ▶ Incrementar la cobertura educativa, en todos los niveles del sistema con equidad, pertinencia cultural y lingüística.
  - ▶ Ampliar la cobertura de la educación no formal por medio del fortalecimiento de sistemas educativos orientados hacia la educación para el trabajo.
- *Justicia social a través de equidad educativa y permanencia escolar:* Proponer un concepto de equidad integral. Para nosotros la equidad en la educación consiste en la posibilidad que todos los niños y niñas tengan las experiencias que demanda el mundo actual para el desarrollo pleno de sus capacidades en el siglo XXI.  
 La equidad también implica el acceso de la mujer guatemalteca históricamente marginada a la escuela en todos sus niveles, así como la atención a las poblaciones rurales, especialmente indígenas, quienes también han permanecido al margen. En este sentido se garantizará la prestación del servicio en todas las regiones del país, con énfasis en donde es necesaria la educación bilingüe.
- *Fortalecer la Educación Bilingüe Intercultural:* A través del incremento de su presupuesto y la discusión con los representantes de las organizaciones indígenas el modelo de la EBI en el país, respetando su cosmovisión, sus textos, materiales y recursos de enseñanza, incrementando el número de contratación de maestros y maestras bilingües en los diferentes niveles y modalidades de educación, mejorando las condiciones laborales establecidas en la ley de generalización de la educación bilingüe intercultural.
- *Implementar un modelo de gestión transparente que responda a las necesidades de la comunidad educativa:* Fortalecer sistemáticamente los mecanismos de eficiencia, transparencia y eficacia garantizando los principios

de participación, descentralización, pertinencia, que garantice como centro del sistema educativo a la niñez y la juventud guatemalteca.

#### *Políticas Transversales*

- *Aumento de la Inversión Educativa:* Se promoverá el aumento en la inversión en educación, ampliando progresivamente el presupuesto que logre alcanzar al final de nuestro período, para garantizar la calidad de la educación como uno de los derechos fundamentales de los y las ciudadanas. El aumento en la inversión debe ir acompañado del buen uso, racionalidad y transparencia.
- *Descentralización Educativa:* Dentro del contexto de descentralización se pretende privilegiar el ámbito municipal, para que sean los gobiernos locales los rectores orientadores del desarrollo del municipio, así como el sustento de los cuatro pilares en los que debe fundamentarse la implementación de la estrategia nacional: a) el respeto y la observancia de la autonomía municipal, b) el fortalecimiento institucional de las municipalidades, c) la desconcentración y descentralización como instrumentos de desarrollo; y, d) la democracia y participación ciudadana. (16)
- *Fortalecimiento de la Institucionalidad del Ministerio de Educación:* Fortaleceremos la institucionalidad del sistema educativo escolar. Como parte de esta política promoveremos la instalación, integración y funcionamiento del Consejo Nacional de Educación, con la participación de los distintos sectores de la sociedad, así como el fortalecimiento de los Consejo Municipales de Educación.

#### **Relación de las políticas de Estado y de Gobierno desde el discurso de las políticas educativas**

Al medir el nivel de la institucionalidad de la política educativa nacional, puede establecerse que la relación de las políticas emitidas entre los períodos de Gobierno, escasamente guardan relación, y aunque haya similitud en enunciados, su orientación es diversa; en buena parte juega una incidencia determinante la procedencia de cómo fueron formuladas, en unos casos al influjo de grupos de

presión, cuyo diseño responde más a un enfoque instrumental, y en el caso de los tres Gobiernos citados, políticas o decisiones que al desvincularse de las políticas de Estado contenidas en el Diseño de la Reforma Educativa, han dejado de avalar la propuesta y participación del conjunto social, propiciando la discusión permanente y argumentada sobre la pertinencia y efectividad de las políticas para la satisfacción del interés público.

Un ejemplo de lo anterior, es el tema del Consejo Nacional de Educación, que es objeto de política de Gobierno en el período 2000-2004, en el siguiente período gubernamental, desaparece de la agenda de decisiones de turno, y es hasta el período 2008-2012, que de nuevo emerge como política educativa; tema que ilustra la incidencia de la dirigencia magisterial, como órgano de presión que obtiene cuotas de influencia en esos períodos, y con tal presencia propositiva se formula la política de descentralización educativa, por parte de la instancia de Gobierno.

Una de las principales cuestionantes de la política educativa lo constituye la distancia entre lo prescrito y la realidad por la que tales políticas no acaban por tener repercusión en la acción educativa directa. Lo que Dagmar M. L. Zibas, (1997) (17), denomina el *“juego de espejos rotos”*, equivalente al discurso de las nuevas políticas, que solo logran reflejarse de manera imprecisa y deformada en la experiencia profesional de los educadores. (p. 13)

Tal el caso en el medio nacional de la política de descentralización curricular, que tiene carácter de política de Estado, por formularse desde el Diseño de la Reforma Educativa, y que sin embargo, en tres administraciones gubernamentales, no logra implementarse en ninguna política de Gobierno, a pesar que se hace mención y se emiten políticas en función de descentralización educativa, con un enunciado, un contenido y una finalidad muy diversos a lo prescrito por la política de Estado en la materia.

De acuerdo a Sandra Aguilera, (2007) una política educativa tiene varios componentes en los que ya hay cierto consenso: (p. 6)

- Un contenido que tiene la finalidad de conseguir resultados concretos que afectan, en mayor o menor medida, los intereses y necesidades de los usuarios del sistema educativo;
- Un programa en donde se describen la organización de las actuaciones y decisiones de forma coherente; y
- Un programa político, es decir, sustentado en una filosofía educativa y en valores determinados. No es un listado de cosas que se tienen que hacer.

En consecuencia, para que la diversidad de políticas educativas formuladas por los distintos gobiernos pueda implementarse efectivamente es necesario que se inscriban en políticas de Estado, cuya capacidad de sostenibilidad puede ser objeto de vigilancia de las organizaciones sociales en cuanto a la forma que puedan incidir y verificar el cumplimiento de las mismas.

Todo ello hace del concepto de política educativa algo mucho más amplio que el de las meras decisiones políticas entendidas como un proceso normativo exclusivamente. La Política Educativa, en cambio, se entiende como un proceso sistémico que va desde la formulación de Estado, a Gobierno a institución, y que en dicho proceso transversalmente las legitima los pactos políticos y los contextos sociales y culturales, sobre los que se sustentan respondiendo al hecho de que la sociedad se hace cada vez más compleja y sus límites interiores dan cabida a nuevos espacios de racionalidad, expresadas como zonas de mediación y verificación entre la política educativa y la sociedad civil.

Como señala Martha Cecilia Herrera, (2002) *Es posible entonces pensar en la política educativa como un poderoso mecanismo de legitimación de un orden social o muy por el contrario una relación causal capaz de generar crisis de legitimación permanente como expresión de un desarrollo socio-político dinámico*

*y contradictorio capaz de producir las condiciones socio-políticas, económicas y culturales expresadas en nuevos espacios de racionalidad. (18)*

### **Formulación de la Política Educativa desde los escenarios internacionales**

Toda política educativa comportará una serie de decisiones más o menos relacionadas, producto de las incidencias de los organismos externos e internos de crédito, los pactos o declaraciones suscritos ante la comunidad internacional y los requerimientos y presiones de agencias internacionales o de otros Gobiernos donantes, que condicionan a la propia política de Estado y de Gobierno nacionales.

## **CAPITULO IV**

### **ANÁLISIS DEL PROCESO DE LA REFORMA EDUCATIVA, EN EL PRIMER PERÍODO O DE LA FUNDAMENTACIÓN DE 1995 A 2000**

#### **Contenido del Capítulo**

- 4.1. Antecedentes previos a los Acuerdos de Paz sobre Reforma Educativa
- 4.2. Los Acuerdos de Paz y su aporte como génesis de la Reforma Educativa
- 4.3. Análisis del aporte propositivo previo y de acompañamiento al Diseño de la Reforma Educativa.
- 4.4. Primer Paso en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz: integración y producto de la Comisión Paritaria 1997-98
- 4.5. Segundo Paso en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz: Transición entre la Comisión Paritaria de la Reforma Educativa y la Comisión Consultiva de la Reforma Educativa
- 4.6. Análisis del Diseño de la Reforma Educativa, en materia de Descentralización Educativa.

#### **Introducción al Capítulo**

En el presente Capítulo se da inicio al análisis sincrónico de la investigación, partiendo por el primer período de 1995-2000 que abarca en un principio el contexto que en materia de Reforma Educativa, antecedía a la suscripción de los Acuerdos de Paz, y hasta donde tales escenarios pudieron incidir en el contenido suscrito en dicho tema.

Con tal base de antecedentes previos, se introduce en forma sucinta y esquemática a visualizar los contenidos suscritos en los Acuerdos de Paz, en el tema educativo. Seguidamente se hace un análisis de la producción documental que antecedió y acompañó al proceso de Diseño de la Reforma Educativa, en cuanto a los planteamientos formulados por diversas organizaciones de la sociedad civil.

Así mismo se aborda los pasos fundamentales de la construcción del Diseño de la Reforma Educativa, y el impacto inicial que él mismo generó en función del proceso de Reforma Educativa, que estaba configurándose.

#### **4.1. ANTECEDENTES PREVIOS A LOS ACUERDOS DE PAZ SOBRE REFORMA EDUCATIVA**

El tema de reforma educativa, constituía a mediados de los años de 1990, un debate de actualidad, desde diversos sectores como el magisterio, las universidades y asociaciones de investigación, entre otros; debido en buena parte porque el país desde diez años atrás venía de atravesar un intento fallido de readecuar el currículo, acción frustrada en buena parte por la confrontación entre el magisterio y el gobierno de turno. Tal situación devenía en un vacío de contenido curricular derivado del rechazo generalizado del magisterio a la readecuación impulsada, y por la puesta en práctica minoritaria de la misma por alguno sectores educativos.

No se ha investigado la motivación y factores subyacentes que dieron lugar a que como resultado del conflicto magisterio-gobierno, se rechazase el cambio curricular propuesto, se acusa a una falta de socialización y progresión efectiva de las innovaciones contenidas, con el sector magisterial; lo cierto es que devenido de tal confrontación se ha hecho poca justicia a un proceso de readecuación curricular, que de haber prosperado, pudo haber representado una de las gestiones gubernamentales de mayor efectividad en materia educativa, por los alcances que hubiese derivado en materia de diversificación curricular, como se identificaba tal proceso en el marco de la regionalización educativa.

Incluso casi cerca de veinte años después, frente al desarrollo curricular del actual Currículo Nacional Base, las premisas y postulados del llamado *“Programa de Reforma Curricular del Ministerio de Educación (1987)”*, reúnen una mayor pertinencia, respuesta y sentido realista frente a las falencias de siempre, como la tradición curricular vertical y autoritaria, la irrelevancia de contenidos educativos, y la uniformidad curricular no acorde a la realidad del país por su diversidad étnica, cultural y lingüística, entre otros. El estudio de la Universidad de San Carlos de Guatemala, denominado: “Análisis Situacional de la Educación Guatemalteca

1944-2010", (1995), señalaba: *"Para elevar la calidad de educación, parece conveniente extender o emular experiencias que, como la de SIMAC, permitan una mayor integración entre la comunidad y la escuela, la democratización del proceso enseñanza-aprendizaje y el aprovechamiento de la tendencia natural del educando a fijar aquel aprendizaje auto-iniciado y auto-orientado, coherente con su realidad vital, sus necesidades e intereses"*. (p. 135)

El citado estudio continúa describiendo *"El proceso de adecuación curricular impulsado por SIMAC se orientó a superar algunos de los problemas citados, haciendo énfasis en la participación del maestro para adecuar la programación educativa al entorno material y cultural del educando, y para atender sus necesidades, intereses y problemas. En amplios sectores magisteriales se desató una corriente de rechazo con las guías curriculares desarrolladas bajo la conducción del SIMAC y con la participación de maestros de distintos lugares del país. Frente a esta situación, se focalizó la experiencia de la adecuación curricular solamente a una fracción pequeña del total de escuelas primarias del país"*. (p. 134).

Tal proceso de readecuación curricular, acrecentó su potencial al haber coincidido como señala Galo de Lara (1996), *"con la democratización del país y con la fundamentación constitucional que establece la descentralización y la regionalización del Estado, como estrategias de desarrollo"*. (p. 30)

A pesar que la citada autora, califica a tal proceso de "reforma educativa", al sostener haberse efectuado en dos áreas del sistema educativo: administrativa y técnica,"... y haber introducido cambios estructurales de largo alcance que permitirían a la población participar en la toma de decisiones referentes a la gestión y al currículo, a fin que tales decisiones se adecuaran a los contextos locales, (1996, p.31); aspecto discrepado por algunos, al cuestionarse que en el plano de lo real, no alcanzó a introducir cambios estructurales, para calificarse de una reforma, aunque sin duda, los divisó y los postuló. Y tal como lo reseña



Manuel de J. Salazar, al comparar dicho proceso con la reforma educativa convocada por los Acuerdos de Paz: (1999) “(...) *el proceso de hace 10 años en Guatemala, fue más curricular, no fue estructural, sino además no fue reforma curricular sino que fue adecuación esa es una modalidad y se acompañó con regionalización, esas fueron las dos estrategias, hay algunos resultados, hay una evaluación, pero en el caso de ahora como se deriva de los Acuerdos de Paz, es más la dinámica de democratización (...) lo que hace un concepto más amplio de transformación, o sea una Reforma Educativa estructural con transformación curricular...*” (Conferencia en el I Foro Intersectorial sobre Reforma Educativa, Congreso de la República)

Al margen del debate si se categoriza como reforma o no, lo relevante es que dispuso de una racionalidad y un discurso cuya vigencia se mantiene y que incluso en la reforma educativa actual se carece de la precisión en temas como la diversificación curricular, la contextualización curricular y la descentralización técnica, con el claro objetivo de adecuar el currículo al contexto local. En palabras de Galo de Lara (1996), como una de las autoras principales de dicho proceso, se desprende que: “*Las diferencias curriculares derivadas de la elaboración en el nivel central fueron señaladas en los diferentes planos de desarrollo, y en los Encuentros Educativos del magisterio efectuados en todo el ámbito nacional en 1986; entre las más relevantes, se señalaba la falta de pertinencia y significación del currículo especialmente para las poblaciones más marginadas: área rural y culturas indígenas.*” (p. 31).

En ese entorno, surgieron planteamientos diversos de análisis de la situación educativa prevaleciente y la necesidad de enfilarse a una reforma educativa. En el estudio citado de la Universidad de San Carlos, (1995), se planteó categóricamente que: “*La educación en Guatemala, no se adecúa a las características del país, a las demandas del desarrollo económico y social, ni a las necesidades e intereses de la población en general. Existe poca diversificación del currículo en función de las características pluriétnicas y multilingüísticas del*

*país; de la especificidad de cada una de las regiones, y de las diferencias entre los contextos vitales urbano y rural de los educandos.”* (p. 146)

En función de todo ese análisis la Universidad de San Carlos, desde su estudio técnico institucional citado, propone la “*Viabilidad de la Transformación Educativa*”, caracterizada entre otros criterios por los siguientes: (p. 170-171)

- La adopción de un fuerte compromiso político con la transformación educativa, en especial con los esfuerzos de alfabetización, la ampliación de cobertura escolar y la adecuación curricular.
- El traslado efectivo de capacidad decisoria del nivel central a los niveles regionales y locales, dentro del Ministerio de Educación, para hacer efectivas la descentralización y la regionalización.
- La incorporación y el fortalecimiento de la comunidad educativa local en el diagnóstico, la planificación, la ejecución y la evaluación de las acciones requeridas para el desarrollo educativo de las poblaciones postergadas.

Tal fue el contexto institucional y académico que antecedió a la firma de los Acuerdos de Paz, en materia educativa, aportes y demandas entre otras, que sin duda constituyeron el telón de fondo que incidió en las agendas temáticas y de debate, que propiciaron la necesidad sentida de convocar a una Reforma Educativa Nacional, dentro de la agenda de contenido convenida en los Acuerdos de Paz, cuya propuesta de construcción se deparó a cargo del Estado guatemalteco, con la expresión representativa de la sociedad civil.

#### 4.2. LOS ACUERDOS DE PAZ Y SU APORTE COMO GÉNESIS DE LA REFORMA EDUCATIVA

Los Acuerdos de Paz firmados entre enero de 1994 y diciembre de 1996 entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), abarcaron una temática diversa, tal como derechos humanos, derechos de los pueblos indígenas, memoria histórica y resarcimiento, reasentamiento de las poblaciones desarraigadas, situación socioeconómica y agraria, papel del ejército, fortalecimiento de la sociedad civil, desmovilización de la guerrilla e incorporación de los combatientes a la vida civil; y en especial para efectos del presente estudio: la reforma educativa.

De tales temas en especial los compromisos considerados sustantivos, han sido evaluados como parte de la agenda incumplida. En el caso puntual del tema Reforma Educativa, más que incumplimiento, se hace necesario considerar debilidades y distorsiones en cuanto a los compromisos formulados, derivados de la correlación de fuerzas especialmente en el momento de la negociación, con la repercusión posterior en que tal correlación se hace extensiva a la fase de la concreción de los compromisos.

La Reforma Educativa Nacional devenida de los Acuerdos de Paz, discurrió en el decenio de los noventa, período atravesado por un activismo reformista, en el que según Navarro Juan C. (2007), *“El tipo más común de reforma institucional en educación en los años noventa fue la transferencia de la administración y, en menor medida, del financiamiento de los sistemas escolares públicos hacia ámbitos subnacionales de gobierno, especialmente en los países de mayor extensión geográfica”*. (p. 438)

A pesar de tal influencia que promovieron en muchos países modelos lineales de cambio, la Reforma Educativa Nacional pactada, tiene a su favor, no ser el resultado históricamente tradicional de responder a los impulsos “desde arriba” producto de minorías activistas y consistentes desde el aparato gubernamental, y

que desde tal instancia buscan, como indica Sergio Martinic (1999) *“bajar” hacia la sociedad esperándose que las instituciones encargadas de su ejecución actúen en forma eficiente y eficaz para el logro de sus metas. Desde esta instancia por otra parte, se espera que los usuarios de las reformas aprecien sus beneficios y se orienten con un máximo de racionalidad hacia las mismas.* (p. 3) Tampoco se deriva como lo fue la mayor parte de las reformas en dicho período, surgidas de leyes nacionales y lo más reconocible lo hace, que tampoco es el resultado de la influencia de las políticas de los organismos transnacionales.

La Reforma Educativa, responde al resultado de acuerdos que nacen institucionales y que se traducen en sociales en la medida que los asumen instancias como las Comisiones Paritaria y Consultiva.

La Reforma Educativa Nacional, se conviene en el transcurso de la suscripción de dos Acuerdos de Paz, que implican dos distintos períodos de Gobierno en el orden siguiente:

- 31 de marzo de 1995, Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, durante el Gobierno del Presidente Ramiro de León Carpio.
- 6 de mayo de 1996, Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y situación Agraria, durante el Gobierno del Presidente Álvaro Arzú.

El proceso posterior al Diseño de la Reforma Educativa, transcurrió por los períodos de Gobierno de Álvaro Arzú (de 1998 al 2000), Alfonzo Portillo (2000-2004), Oscar Berger (2004-2008), Álvaro Colón (2008-2012). En algunos de estos períodos las correlaciones de fuerza de intereses de grupos locales y presiones de políticas externas, incidió en el debilitamiento y distorsionamiento de los compromisos originales previstos en los Acuerdos de Paz y posteriormente en el Diseño de la Reforma Educativa.

Un tema que sigue siendo objeto de la influencia de la correlación de fuerza de los grupos en el poder, ha sido la descentralización educativa, procesada en los

cuatro períodos de Gobierno solo desde el enfoque de descentralización administrativa, y cuyo tratamiento ha discurrido por una ruta que se ilustra en la tabla siguiente:

**Tabla No. 1**

**Ruta de Operacionalización de la Política de Descentralización Educativa**

<b>Acuerdos de Paz</b>	<b>Diseño de la Reforma Educativa</b>	<b>Gobierno de Álvaro Arzú</b>	<b>Gobierno de Alfonso Portillo</b>	<b>Gobierno de Oscar Berger</b>	<b>Gobierno de Álvaro Colón</b>
<b>Asumida integralmente, administrativamente como regionalización y técnicamente como adaptación a las necesidades y especificidades lingüísticas y culturales.</b>	Asumida integralmente como política de la Reforma administrativamente y curricularmente	Asumida solo administrativamente como transferencia de recursos públicos al sector privado, como autogestión. Proceso marcado por la política externa de la desregulación del Estado.	Asumida solo administrativamente mantiene sin profundizar la estrategia de autogestión	Asumida solo administrativamente se profundiza la transferencia de recursos públicos al sector privado, como autogestión. Proceso marcado por una línea de influencia empresarial	Asumida solo administrativamente, revoca la autogestión, y opta por acciones de desconcentración. Proceso marcado por una línea de corporativismo gremial.

Fuente: Análisis de la presente investigación.

**Primer período de suscripción (1995) Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas:**

**Antecedentes:**

El Acuerdo fue suscrito el 6 de mayo de 1995, y su denominación y finalidad fue resarcir precisamente la identidad y los derechos de los pueblos indígenas, concibiendo como tales pueblos de acuerdo a la parte considerativa de dicho Acuerdo, al pueblo maya, al pueblo garífuna y al pueblo xinca; racionalidad que connotó dejar sin incluir a la población no indígena, por considerársele no resarcible, a pesar que en dicha franja poblacional, hay un mayoritario sector marginal con marcados indicadores de desigualdad; tal discurso configuró que la mayoría de los temas sustantivos, en el ánimo de reivindicar, generaran exclusiones implícitas. Factor que más adelante de alguna forma incidió en diversas formas de rechazo a los efectos de tal Acuerdo, por los sectores que se consideraron no incluidos. Un ejemplo del manejo no adecuado de la inclusión fue la conformación de la llamada Comisión Paritaria para la Reforma Educativa

convocada en tal Acuerdo, la cual quedó integrada únicamente por representantes del Gobierno y de las organizaciones indígenas.

En el caso especial del tema de educación, llegó inevitablemente a generar controversia, derivada ésta de la forma de integrar la Comisión Paritaria para la Reforma Educativa, ya que sectores históricamente vinculados al tema educación como el magisterio y las universidades, entre otros, quedaron al margen; lo que implicaba convocar a discutir una reforma educativa sin algunos de sus actores principales.

En opinión de Edgar Barillas (2001), *“El Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, contiene el germen de la reforma educativa que se está llevando a cabo actualmente en Guatemala. Este documento (...) atiende a la necesidad de desarrollar una nueva concepción de la nación. Más allá de la tendencia asimilacionista de los liberales evolucionistas y del indigenismo integracionista, el Acuerdo se dirige hacia la visión de una nación que reconoce la diversidad sociocultural dentro de la unidad nacional. Por primera vez en un documento oficial de esta envergadura se utiliza el concepto de Pueblos Indígenas que viene a sustituir la larga serie de conceptos racistas utilizados desde la colonia. (p. 21)*

Visto desde el contenido general de tal Acuerdo de Paz, en efecto a Barillas le asiste suficiente razón desde la lectura histórica y conceptual que implica el reconocimiento de la diversidad cultural dentro de la unidad como nación. Desde el contenido específico referido al componente educacional, es sobre todo un reconocimiento político-social a los sectores tradicionalmente excluidos tal los pueblos indígenas, como actores y destinatarios de su propia realidad socioeducativa. Cuyo texto como se indicó incurre en la omisión infortunada de incluir dentro del amplio concepto de educación a las poblaciones no indígenas; al grado que el concepto de “pueblo ladino”, es retomado hasta en el Diseño de la Reforma Educativa Nacional.

Al margen de tal lapsus, entendible desde la impostergable reivindicación de las poblaciones oprimidas, es indiscutible el alcance y presencia que por primera vez asumió el tema de diversidad cultural –abarcativo de lo indígena y lo no indígena– en el tema educativo devenido y centrado desde el referente de la Reforma Educativa; todo lo que como nunca antes se había contemplado en ninguna propuesta educativa gubernamental o estatal, equivalente a la inclusión dentro del diseño y desarrollo curricular a nivel descentralizado de la temática y cosmovisión de los pueblos indígenas, al fortalecimiento de la identidad cultural y étnica, a la jerarquización de la interculturalidad y a la presencia protagónica de la propuesta de las poblaciones históricamente excluidas.

En palabras de Edgar Barillas (2001), *“... la actual reforma educativa guatemalteca se origina como necesidad de atención a los pueblos indígenas, dentro del marco de una nueva concepción de nación. No se trata de integrar todas las culturas en una “cultura nacional”, sino en el reconocimiento de que cada pueblo tiene una identidad y por tanto derechos que deben conocerse dentro de la unidad nacional. Ya no se trata de una Guatemala homogénea, sino de una nación de rostros diversos. Unidad nacional, sí, pero con diferentes expresiones. Diversidad sí, pero en la unidad de la nación”* (p. 29)

Por su parte Carlos González Orellana (2001), sobre el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, señala: *“establece la identidad de los pueblos indígenas, integrada por sus idiomas, su cosmovisión, etc. Determina la lucha contra la discriminación legal y de hecho; (...) Establece además sus derechos cívicos, políticos, sociales y económicos, determinando el respeto a sus comunidades y autoridades, su participación y sus derechos relativos a la tierra”*

Entre lo establecido en el presente Acuerdo está lo relativo a la conformación de la Comisión Paritaria en materia educativa, las cuales se integraron sobre la base de:

- I) las comisiones estarán integradas por igual número de representantes del Gobierno y de representantes de las organizaciones indígenas;*
- II) el número de miembros de las comisiones se fijará en consultas entre el Gobierno y los sectores mayas miembros de la Asamblea de la Sociedad Civil;*
- III) los sectores mayas miembros de la Asamblea de la Sociedad Civil convocarán a las organizaciones mayas, garífunas y xincas interesadas a participar en dichas comisiones para que designen los representantes indígenas en las comisiones;*
- IV las comisiones adoptarán sus conclusiones por consenso;*
- V) las comisiones determinarán su funcionamiento con base en los mandatos definidos en el presente acuerdo; y*
- VI) las comisiones podrán solicitar la asesoría y cooperación de organismos nacionales e internacionales pertinentes para el cumplimiento de sus mandatos.*

**Análisis:** Es evidente que la integración en forma específica para el tema de la reforma educativa de la Comisión Paritaria, incurrió en una falta de visión estratégica, al dejar escapar la oportunidad de hacerse incluyente y amplia desde una perspectiva plural, sin dejar por afuera a demás sectores representativos de la sociedad civil, lo que le hubiese otorgado la legitimidad de origen, que más adelante fue la oposición que tuvo que afrontar.

## **Segundo período de suscripción (1996) Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y situación Agraria:**

### **Antecedentes:**

Transcurrió más de un año entre la firma del primer Acuerdo que formulaba la Reforma Educativa, y el segundo Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, y en ese ínterin también se sucedió un cambio de Gobierno, asumiendo la Presidencia el Sr. Álvaro Arzú. Obviamente la delegación



gubernamental también se modificó, y sobre el tema de la reforma educativa le correspondió asumir el impacto contextual que en la sociedad civil se había procesado en ese ínterin en cuanto a la limitación participativa de otros sectores.

El segundo Acuerdo al menos en materia educativa, se entrevé buscó equilibrar la fórmula cerrada que anticipadamente había generado objeciones no convenientes a una amplia apertura a la convocatoria de construcción del proceso de reforma educativa. Al analizarse en forma objetiva, el componente educacional en los Acuerdos de Paz, por ser abarcativo de poblaciones indígenas y no indígenas integrantes de la sociedad guatemalteca, lo más apropiado hubiese sido en cuanto a la reforma educativa no haberla tratado desde un enfoque de resarcimiento o de demanda reivindicativa, sino como un derecho social de y para todos, ya que temas de alta implicación social como una reforma educativa, adquiere capacidad convocante y legitimadora, en la medida que involucra a todo el Estado y la sociedad civil. Desde esa mirada, el lugar de despegue más adecuado de la reforma educativa, hubiese sido precisamente el Acuerdo de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, dado su alcance de pluralidad, compromiso y participación social implicada. Sin que ello excluyera que en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, se abordara la educación desde el principio del reconocimiento y respeto a la diversidad cultural y como derecho inalienable de las poblaciones indígenas. En el sentido que las implicaciones no son las mismas desde la connotación educación que de la connotación de la reforma educativa.

En consecuencia al segundo acuerdo para efectos del tema educacional, le correspondió de entrada reencausar las cuotas de inclusividad y participación en el proceso de reforma educativa. Y lo más relevante de tal ejercicio se interpreta en el hecho que mientras en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, se acordaba la Comisión Paritaria, como encargada del diseño de la Reforma Educativa, diseño que requería responder a la forma conceptual y características que a la reforma educativa le definía el propio

Acuerdo citado, contenido que hacía que en el caso del diseño incluyera todo el proceso de la reforma, como corresponde que a quién diseña opera tal diseño. Sin embargo, en el Acuerdo de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, surge una variante, que consiste en crear una nueva comisión denominada Consultiva, a la que se le asigna la *“elaboración y realización de la reforma de la educación”*, fórmula confusa, pues elaboración es sinónimo de diseñar, lo que ya se había atribuido previamente a la Comisión Paritaria. Tal inserción implica a partir de tal Acuerdo, disponer de dos comisiones, y con ello dividir el proceso en dos partes: una consistente en el diseño o elaboración y otra para la realización de tal diseño, al menos esa es la interpretación que el posterior proceso organizativo y funcional le otorgó a ambas comisiones. En este caso los negociadores cuidaron bien que la integración de la segunda comisión fuese abierta y plural, y convinieron en la fórmula: *“integrada por participantes en el proceso educativo”*. Mediante la misma de una manera simplificada todos los actores involucrados quedaban incluidos.

A pesar de ello, más adelante ya en funcionamiento la Comisión Paritaria, experimentó la controversia identificada como *“Ambigüedad o duplicidad de mandatos”*, que Roberto Díaz C. (1999) describe en los términos siguientes: *“Se manifestó ambigüedad entre los papeles de la Comisión Paritaria del Acuerdo indígena y la Comisión Consultiva del Acuerdo socioeconómico. Ambas debían elaborar un diseño de reforma educativa. Al consultar el caso con la Comisión de acompañamiento, se dispuso que la Comisión paritaria elaboraría el diseño y la Comisión consultiva lo complementaria y ejecutaría”*. (p. 61)

En opinión de Edgar Barillas (2001), la creación de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, lo que buscó fue *“...prolongar también el monitoreo sobre la transformación del sistema educativo, pues a la Comisión Paritaria creada en el Acuerdo Indígena (abreviada) se le asignó una sola tarea: el diseño de la reforma. Ambas comisiones tendrían un papel preponderante para llevar a cabo la tarea de modificar el proyecto educativo del Estado guatemalteco.”* (p 33)

La lectura de los hechos derivados de objeciones manifiestas, permite deducir el giro que la reforma educativa sufre, que luego de ser en una primera parte de orientación indigenista, pasa a ser de una mayor amplitud que da lugar a la concertación social y desde esa connotación queda insertada en el Acuerdo de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, en el apartado de *“Democracia y Desarrollo Participativo”*.

En materia educativa se generó la percepción que en el Acuerdo de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, medió el propósito en algunos aspectos, de redefinir y equilibrar el alcance de algunos temas tratados en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, con la visión de blindar la amplitud y profundidad de transformación que la reforma educativa se había propuesto. De alguna forma, pareció que privó la reflexión entre las partes negociadoras de los Acuerdos, que a veces el resarcimiento llevado a su forma intensa, puede dejar de ser incluyente y caer en una práctica excluyente que es lo que busca trascender. Desde esa racionalidad el segundo Acuerdo en lo que concierne al tema educativo, marcó un giro al propio diseño de la Reforma Educativa; aunque no evitó los estereotipos y secuelas de origen que no dejaron de emerger a lo largo del proceso.

Carlos González Orellana, (2001), describe el Acuerdo sobre Aspectos Económicos y Situación Agraria, de la forma siguiente: *“en este acuerdo se establece que debe haber mayor participación y concertación social a través de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. La participación de la mujer y el desarrollo social como responsabilidad del Estado. La educación y capacitación como prioridades, destacando la necesidad de incrementar el presupuesto para la educación, la salud y la seguridad social. Establece además la necesidad de proteger el medio ambiente.”* (p. 13)

Al realizar un ejercicio comparativo entre las características de la Reforma Educativa, señaladas en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos

Indígenas, y los Objetivos de esa misma Reforma en el Acuerdo de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, se presentan las correlaciones siguientes:

**Tabla No. 2**

**De correlación entre características y objetivos de la Reforma Educativa**

<b>Características del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas,</b>	<b>Objetivos del Acuerdo de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria</b>
<p>I) Ser descentralizado y regionalizado a fin de que se adapte a las necesidades y especificidades lingüísticas y culturales;</p> <p>II) Otorgar a las comunidades y a las familias, como fuente de educación, un papel protagónico en la definición de las currícula y del calendario escolar y la capacidad de proponer el nombramiento y remoción de sus maestros a fin de responder a los intereses de las comunidades educativas y culturales;</p> <p>III) Integrar las concepciones educativas maya y de los demás pueblos indígenas, en sus componentes filosóficos, científicos, artísticos, pedagógicos, históricos, lingüísticos y político-sociales, como una vertiente de la reforma educativa integral;</p> <p>IV) Ampliar e impulsar la educación bilingüe intercultural y valorizar el estudio y conocimiento de los idiomas indígenas a todos los niveles de la educación; promover el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de vida de las comunidades, a través del desarrollo de los valores, contenidos y métodos de la cultura de la comunidad, la innovación tecnológica y el principio ético de conservación del medio-ambiente;</p> <p>VI) Incluir en los planes educativos contenidos que fortalezcan la unidad nacional en el respeto de la diversidad cultural;</p> <p>VII) Contratar y capacitar a maestros bilingües y a funcionarios técnicos administrativos indígenas para desarrollar la educación en sus comunidades e institucionalizar mecanismos de consulta y participación con los representantes de comunidades y organizaciones indígenas en el proceso educativo;</p> <p>VIII) Perseguir el efectivo cumplimiento del derecho constitucional a la educación que corresponde a toda la población, especialmente en las comunidades indígenas donde se muestran los más bajos niveles de atención educativa,</p>	<p>a) Afirmar y difundir los valores morales y culturales, los conceptos y comportamientos que constituyen la base de una convivencia democrática respetuosa de los derechos humanos, de la diversidad cultural de Guatemala, del trabajo creador de su población y de la protección del medio ambiente, así como de los valores y mecanismos de la participación y concertación ciudadana social y política, lo cual constituye la base de una cultura de la paz;</p> <p>b) Evitar la perpetuación de la pobreza y de las discriminaciones sociales, étnicas, hacia la mujer y geográficas, en particular las debidas a la brecha campo-ciudad.</p> <p>c) Contribuir a la incorporación del progreso técnico y científico, y, por consiguiente, al logro de crecientes niveles de productividad, de una mayor generación de empleo y de mejores ingresos para la población, y a una provechosa inserción en la economía mundial.</p>

<p>generalizando su cobertura y promoviendo modalidades que faciliten el logro de estos objetivos; e</p> <p>IX) Incrementar el presupuesto del Ministerio de Educación, a fin de que una parte sustancial de este incremento se asigne a la implementación de la reforma educativa.</p>	
---	--

**Fuente:** Análisis de la presente investigación.

**Análisis:** Mientras los objetivos como tal responden al lineamiento filosófico de la Reforma Educativa Nacional, las características que antecedieron a los primeros delinear el perfil operacional de la misma. Entre ambas formulaciones se lee, el espíritu de complementariedad en la búsqueda de balancear el hecho por una parte de la justicia histórica de resarcir espacios y derechos negados a las poblaciones indígenas, y por otra parte ampliar tal visión en un contexto democrático a toda la población guatemalteca, de forma tal de eliminar en todo proceso educacional cualquier rasgo de exclusión. Y ambas declaraciones constituyen el marco prescriptivo del diseño y posterior desarrollo de la Reforma Educativa Nacional.

Como se apuntó anteriormente desde el contenido de los Acuerdos de Paz, relativos al tema educativo, se acusa la génesis de la consecuencia por la que se dio lugar a la fractura del proceso de Reforma Educativa, en dos fases o etapas, la primera para el diseño de la reforma y la segunda para su aplicación; y la repercusión inevitable en un desfase que transcurridos quince años continúa afectando los alcances de la misma reforma en cuanto a la concepción e interpretación de lo que se concibe como transformación y descentralización educativas como factores de transformación del currículo, a su vez principal componente del proceso de Reforma Educativa Nacional.

La determinación señalada de dualidad de comisiones y de fases para procesar la Reforma Educativa, devenida desde un principio por la exclusión de una amplia

representatividad de sectores de la sociedad civil vinculados a la educación, trajo consigo objeciones prematuras que no vieron con buenos ojos tal integración.

Fue así como el tema educativo, pasa a ser el único que en materia de comisiones, aparece desde los Acuerdos de Paz, tratado en dos comisiones, que vino hacer la fórmula de ampliar la capacidad representativa y de enmendar lo que se venía señalando como reduccionismo participativo y a la larga diluyente de todo impacto que se pudiese obtener en materia de transformación educativa.

A pesar del reequilibrio alcanzado a través de ambos Acuerdos de Paz citados, no se evitó que un proceso como la reforma educativa, deviniese fragmentado en dos partes como lo fue el diseño y la posterior implementación o desarrollo del mismo, y fuese resultante de diversas rupturas y rechazos que limitaron el enfoque integral y de continuidad entre una fase y otra, como lo demanda todo aquel proceso que es ejecutado por el que lo diseña.

#### **4.2. ANALISIS DEL APORTE PROPOSITIVO PREVIO Y DE ACOMPAÑAMIENTO AL DISEÑO DE LA REFORMA EDUCATIVA**

Previamente a la emisión del Diseño de la Reforma Educativa por la Comisión Paritaria, se hicieron aportes acerca de la descentralización educativa desde diversos sectores sociales, tal como se recoge en el Seminario Taller Nacional de Educación Indígena, efectuado en Quetzaltenango entre el 17 y el 19 de agosto de 1995, que tenía por meta el análisis de las implicaciones entre Reforma Educativa y Acuerdos de Paz; y en donde las organizaciones participantes rescataron como tema central el de la descentralización y regionalización educativas, tomando en consideración, además de los referentes legales, aquellos de la pluriethnicidad y pluriculturalidad. Se abordó el problema de la participación social en el ámbito de la regionalización, que era el tema descentralizante a la fecha, y se adoptó como descriptor de política de descentralización estatal desde el espacio maya, la que fuese formulada por la especialista Ruth Moya: (37)

*En el marco de lo establecido como políticas de descentralización y desconcentración del Estado Guatemalteco, para el Pueblo Maya estas deben significar una mayor y más amplia participación activa en los niveles de decisión de la comunidad y una adecuada distribución de los recursos privilegiando la educación primaria y, por principio de equidad, lo rural ante lo urbano como requerimiento para la realidad del Pueblo Maya. (Citado por Moya 1995).*

En seguimiento al enfoque educativo maya, el Consejo Nacional de Educación Maya, CNEM, formuló el documento denominado: *“Hacia Una Propuesta Maya de Reforma Educativa Nacional”*, al convocar con el auspicio del Proyecto Movilizador de Apoyo a la Educación Maya, PROMEM de la Unidad UNESCO MAYA, Proyecto de Educación Maya Bilingüe Intercultural PEMBI, de la Cooperación Técnica Alemana GTZ, Centro Canadiense de Estudios y de Cooperación Internacional –CECI-, y apoyo Noruega a la Niñez -REDD BARNA,

realizado en Quetzaltenango los días 30, 31 de mayo y 1 de junio de 1996, y que como el producto de dicho Seminario, se obtuvo la *“Propuesta Maya de Lineamientos para una Reforma Educativa”*.

En dicho documento se asumió la Reforma Educativa como: *“... la estructura básica para una verdadera "Reforma Social", que transforme los procesos de desarrollo político y económico excluyentes a procesos incluyentes, que trascienda la formalidad de la educación”*. (p. 14). El planteamiento general a pesar de omitir un análisis integral y una inserción global en la educación nacional, al abordar como estanco separado la educación maya, aporta dentro de sus diversas propuestas de políticas educativas tres que presentan un amplio enfoque incluyente a todo el escenario general de Diseño de la Reforma Educativa, como lo son: (p. 22)

- ✓ *Debe considerarse la interculturalidad como un eje central de la Reforma Educativa.*
- ✓ *Debe considerarse los Acuerdos del proceso de paz como referentes principales de la Reforma Educativa.*
- ✓ *Deberá considerarse la descentralización y regionalización educativa como puntos ineludibles en la Reforma Educativa.*

Desde un enfoque diverso un año previo (1997) a la emisión del Diseño de la Reforma Educativa, (1998), salió a luz un documento denominado: *“Agendas Educativas”*, elaborado por el foro de Partidos Políticos, y en el tema específico de *“Descentralización Educativa”*, las fuerzas políticas del momento exponían sus propuestas, todas ellas encaminadas a la descentralización educativa desde el punto de vista administrativo e institucional; de forma tal que la Unidad Nacional de la Esperanza –UNE- planteaba una descentralización educativa orientada a la municipalización de la educación, que en apego al texto exponía: *“...la descentralización se pretende privilegiar el ámbito municipal, para que sean los gobiernos locales los rectores orientadores del desarrollo del municipio, así como*



*el sustento de los cuatro pilares en los que debe fundamentarse la implementación de la estrategia nacional: el respeto y la observancia de la autonomía municipal, el fortalecimiento institucional de las municipalidades, la desconcentración y descentralización como instrumentos de desarrollo y la democracia y participación ciudadana...”* (p. 49)

Por su parte la Unidad del Cambio Nacionalista –UCN- proponía: *“el proceso de descentralización educativa, con el apoyo directo de los padres de familia en representación de las comunidades, de las municipalidades, del mismo Estado y de aquellas organizaciones nacionales e internacionales que apoyan la educación, todo lo cual se realizará bajo la rectoría del Estado a través del Ministerio de Educación.”* (p. 49)

El Partido Unionista a su vez planteaba la descentralización educativa fundamentalmente desde la transferencia de competencias y decisiones con énfasis en lo administrativo, aunque constituía el único planteamiento que hacía ligera alusión a competencias de orden pedagógico-curriculares, expresando: *“Generar transferencia de la autoridad dentro del sistema educativo: desconcentración, delegación y devolución; Fortalecer las competencias administrativas, pedagógico-curriculares y de evaluación de rendimiento regionalizado; Favorecer una adecuada descentralización de los servicios educativos; en desarrollar programas de asistencia y cooperación técnica; en promover y organizar la formación y actualización docente; y en administrar programas compensatorios; Establecer las siguientes competencias administrativas para todos los departamentos: planificar, organizar y administrar el sistema educativo de su jurisdicción; organizar y conducir los servicios educativos de gestión estatal, autorizar y supervisar los establecimientos de gestión privada de su jurisdicción; gestionar el financiamiento de investigaciones y de los mejores expertos sobre las diferentes temáticas y los recursos para que el sistema educativo marche en las mejores condiciones.”* (p. 51)

Por su parte Encuentro por Guatemala, también orientándose por la descentralización meramente administrativa muy sucintamente exponía: *“Transferencia de la gestión y los recursos a los niveles locales, con la participación comunitaria, fortalecimiento del papel de directores, controles y monitoreo (pruebas de alumnos y maestros) central.”* (p. 52)

La Gran Alianza Nacional, desde el mismo enfoque administrativo planteaba su concepción de descentralización educativa vinculada al proceso de descentralización del Estado, desde los términos de: *“la descentralización efectiva del ciclo educativo para que se adecúe al ciclo agrícola, de manera de reducir la deserción y la repitencia. Esto incluye la municipalización del control de los recursos asignados para educación para así involucrar a los Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODES– y los Consejos Municipales de Desarrollo –COMUDES–.”* (p. 52)

En ese mismo año 1997, en pleno proceso del diseño de la Reforma Educativa, se llevó a cabo el Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana, en el cual en el documento identificado como *“Resumen de Guatemala”*, que fue un informe gubernamental se desprende que: *“Para hacer frente al reto de la transformación educativa en el país, el Ministerio de Educación ha formulado las Políticas de Acción para el período 1996-2000 que involucran los aspectos más sensibles del sistema educativo nacional cuyos objetivos -entre otros se señalan los siguientes-: (p. 68)*

- *Reforma educativa orientada a dar respuesta a las necesidades y características de la población, con énfasis en la participación a todo nivel para responder efectivamente a las demandas actuales y futuras.*
- *Modernización institucional que abarque la reforma administrativa orientada a la desconcentración, la descentralización y la simplificación del Ministerio de Educación como instrumento de la eficiencia y eficacia de la provisión de servicios educativos.*

En ese mismo documento se recoge, el alcance gubernamental que se le otorga a la descentralización educativa, limitada al enfoque tradicional de carácter administrativo, lo que se refleja en el párrafo: *“Sin embargo, a partir de la implementación de la estrategia de descentralización de las funciones del nivel central y la transferencia de responsabilidades a las Direcciones Departamentales se está consolidando una cultura de participación por parte de los distintos sectores locales en los diferentes campos del quehacer educativo.”* (p. 70). Paralelo a ello se identificó como procesos de descentralización y desconcentración a los en ese momento proyectos existentes de PRONADE (Programa Nacional de Autogestión y Desarrollo Educativo); y dentro del contexto de la participación comunitaria las Juntas Escolares a nivel nacional a partir de 1998, con un financiamiento inicial provisto por dicho Ministerio, cuya pretensión fue la integración de la comunidad educativa para satisfacer necesidades puntuales en aspectos relacionados con refacción escolar, útiles escolares y mantenimiento de edificios,

Tal descentralización administrativa también se enfocaba según el informe al diseño de políticas a la construcción de infraestructura educativa y de apoyo administrativo desarrollado en el nivel central, pero formuladas y ejecutadas según se determina en el nivel local. Para tal efecto, -se exponía- que se contaba con una serie de instancias gubernamentales que apoyaban la ejecución de dichas políticas, tales como el Fondo de Inversión Social -FIS-: Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ- y Consejos de Desarrollo.

En plena elaboración del diseño de la Reforma Educativa (1997) el Consejo Nacional de Educación Maya promovió la realización de *Círculos de Estudio*, de donde surgió el documento *“Reforma Educativa Síntesis de Propuestas y Comentarios”*, que fundamentalmente aportó un estudio comparado sobre las principales propuestas de Reforma Educativa, emanadas de diversas entidades, de donde se extrajeron como planteamientos centrales de las propuestas en torno a la Reforma Educativa los siguientes:

El Consejo Nacional de Educación Maya, -CNEM- (38) identificó su planteamiento central en *“Transformar el sistema educativo nacional, a partir del desarrollo de la interculturalidad, para adecuarlo a las condiciones sociales y a la multiculturalidad del Estado guatemalteco.”* (p. 20)

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales –ASIES- (39) identificó su planteamiento central en *“Reforzar la participación y la búsqueda de consenso acerca de los temas de la Reforma Educativa.”* (p. 20).

El Grupo Xela, (40) el planteamiento central se identificó en: *“Crear el Tercer Viceministerio de Educación y un Consejo Nacional para impulsar la educación intercultural bilingüe a nivel primario, con la participación de organizaciones de la sociedad civil, locales y de intermediación.”* (p. 20)

El Centro de Investigaciones Económicas -CIEN- su planteamiento central lo identificó en: *“Transformar el rol del Estado en la educación; a partir de los principios de subsidiariedad, financiamiento directo a los beneficiarios y participación privada en la prestación de servicios; de manera que sus funciones se concentren en la definición de políticas educativas, la emisión de normas y la supervisión de la calidad educativa.”* (p. 20)

K’amal B’e, identificó su planteamiento central en: *“Reforma curricular para la educación intercultural y ampliación de cobertura educativa, con dos sistemas, uno para la población indígena y el otro para la población no indígena”.* (p. 20)

Del Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala –COMG-, identificó su planteamiento central en: *“Ampliar la participación de organizaciones y comunidades indígenas para impulsar una propuesta maya de Reforma Educativa.”* (p. 20)

De los Supervisores de Suroccidente, el planteamiento central se identificó en: *“Lineamientos técnico-pedagógicos para adecuar la educación a las características socioeconómicas y culturales de las comunidades.”* (p. 20)

Desde el Consejo Nacional de Educación Maya, se formuló una interpretación de reforma educativa, muy acorde con la planteada en los Acuerdos de Paz, y aporta en ese mismo documento una definición de Reforma Educativa, desde el enfoque estructural en los términos de: *“CNEM comparte el énfasis en el impacto de la Reforma, la cual define como el proceso de reestructuración del Sistema Nacional de Educación, con el objeto de ofrecer a la comunidad un sistema transformado y modernizado, el cual permita la construcción de conocimientos, la sistematización y transmisión de los mismos, de acuerdo con el contexto social, y que valora las diversas manifestaciones de la identidad cultural, como contribución sustantiva al desarrollo integral y cultural de Guatemala.”* (p. 23)

Y dentro de un análisis ampliado sobre este tipo de reforma educativa, más allá de la transformación curricular, visualizó la transformación del sistema educativo, para lo cual se consideró que para una reforma de tal tipo era necesario tomar en cuenta en forma especial lo que el CNEM llama dos conceptos: la interculturalidad y la descentralización, describiéndolos de la manera siguiente: (p. 23)

*La **interculturalidad**, es definida por CNEM como los “procesos educativos y políticos con la finalidad de fortalecer relaciones sociales basadas en la equidad y el reconocimiento de las identidades culturales diferenciadas de los pueblos”; procesos que se basan en la “participación plena de todos los sectores de la sociedad, para establecer relaciones de reconocimiento, respeto, valoración y aceptación de las distintas culturas”.*

*La **descentralización** es la transferencia de poder de decisión hacia las personas directamente involucradas en las consecuencias de las decisiones; para que los beneficiarios de un servicio, como la educación,*

*puedan convertirse en protagonistas de los procesos de prestación del servicio. Para ser efectiva, la descentralización requiere que las funciones y los recursos se desconcentren, de los órganos centrales de la administración pública, para el caso el Ministerio de Educación, hacia instituciones públicas u organizaciones sociales más próximas a la población. (ASIES, Cuaderno No. 3 1996).<sup>2</sup>*

El análisis del Consejo Nacional de Educación Maya, en cuanto a los Ejes para la Reforma Educativa, identificaba que en todas las propuestas estudiadas fue una constante compartida, aunque con importantes diferencias en cuanto a lineamientos y políticas, el eje de: *“Descentralización y desconcentración educativa, con participación comunitaria”*. (p. 28)

Hizo así mismo alusión a una *“reforma curricular”*, (p. 30) como otro de los aspectos compartidos por la mayoría de los propuestas; en los términos de *“Modificar los currícula, para adecuarlos a las características y necesidades de la población denominación...”* en la que no concurría la propiedad necesaria, por la dificultad de concebir una reforma dentro de otra reforma educativa, pero que por su descriptor, se entendía que hacía referencia a un tipo de reforma, o sea la orientada a la transformación técnica del currículo. La describía como *“modificación de los currícula”*, otro elemento que la limitaba a una readecuación curricular, más al describir su pertinencia curricular como: (p. 31), *“Desarrollar modelos educativos multiculturales (ASIES); definir los currícula de manera pertinente con la realidad social de los educandos (CNEM); orientarlos a cada pueblo según sus características (Supervisores Suroccidente);* la connotación se encaminaba hacia una descentralización curricular.

Al describir el *“desarrollo curricular”* tal lectura se confirma: *“Desarrollar currícula con visión intersectorial, multidisciplinaria, participativa y pluricultural; orientados a*

---

<sup>2</sup> Al adoptar la definición de descentralización de ASIES, el CNEM limita la descentralización a un ámbito administrativo, desde la cual no es posible alcanzar la reforma del sistema educativo, como tampoco la plena interculturalidad.

*la relación intercultural y a eliminar el verticalismo y la uniformidad en la práctica escolar” (K`amal B`e); “Definir los currícula en correspondencia con los principios y valores de las culturas del país, para propiciar el desarrollo integral, multicultural, pluriétnico y multilingüe” (CNEM).*

Seguidamente al describir el componente “participación” (p. 32) la visión de transformación curricular mediante la descentralización técnica-pedagógica, es del todo evidente: *“Promover la descentralización curricular a nivel de comunidad lingüística” (K`amal B`e); “Promover la participación de la comunidad educativa en la definición de los contenidos programáticos” (Supervisores Suroccidente).*

En gran medida la base documental analizada proporciona el contexto que privó antes y durante el proceso de Diseño de la Reforma Educativa, muchos de ellos fueron valiosos aportes que se integraron a dicho proceso, algunos más no alcanzaron la incidencia necesaria; y otros no gozaron de la percepción en profundidad que su alcance demandaba, tal el caso de la reestructuración o transformación del sistema educativo.

#### **4.4. PRIMER PASO EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ: INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN PARITARIA PARA LA REFORMA EDUCATIVA, 1997-1998**

Correspondió al Gobierno del Presidente Álvaro Arzú, implementar los primeros pasos luego de la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el 19 de diciembre de 1996; en el tema educativo, que consistió en la integración de la Comisión Paritaria para la Reforma Educativa, para lo cual se emitió el Acuerdo Gubernativo No. 262-97 de fecha 20 de marzo de 1997, en consonancia con el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz. Tal Comisión quedó formalmente instalada el 2 de abril de 1997, y se integró con diez personas, cinco representantes del Gobierno y cinco representantes de organizaciones indígenas, tarea en la que se tuvo que afrontar el primer desafío como lo fue la manera de ampliar la integración; para sortear el mismo, el Gobierno incluyó dentro de su representatividad a delegados de organizaciones magisteriales. La Comisión trabajó por espacio de 12 meses y procesó en ese período un total de 41 aportes entre propuestas, estudios, análisis y reflexiones de diversos sectores de la sociedad civil.

El Acuerdo Gubernativo que otorgó existencia legal a la Comisión Paritaria para la Reforma Educativa, fijó como objetivo de dicha Comisión, el diseño de una reforma del sistema educativo, cuyo alcance implicaba una reforma educativa de tipo estructural. Si bien el Diseño contempla desde el Marco Filosófico de la Reforma Educativa, una descripción del sistema educativo guatemalteco y señala sus características, así mismo define la Reforma Educativa de Guatemala, sus fines, objetivos, caracterización, áreas y políticas, y en ellas hay mención a la transformación profunda del sector y sistemas educativos, no logró alcanzar el impacto necesario para especificar en qué consistía la transformación del sistema, trasladándose con ello a la segunda etapa de la implementación y a la segunda Comisión en turno, la Consultiva, una mirada muy genérica del tipo de reforma estructural que debería concretarse .



Al no profundizarse en el encargo del Estado de reformar al sistema, y no explicitar los requerimientos básicos para su procesamiento posterior, al momento de trasladar el mandato a la Comisión que le sucede, como lo es la Consultiva para la Reforma Educativa, ésta asume y avala una reforma educativa de tipo curricular, y que a la postre es el único componente de la Reforma, desarrollado a la fecha.

Inexplicablemente el Acuerdo Gubernativo que crea la Comisión Paritaria para la Reforma Educativa –COPARE- funda la mayoría de sus disposiciones con particularidad en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, sin hacer referencia en forma expresa del Acuerdo de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, como si hubiese privado, que como la COPARE, era producto del primer Acuerdo, el segundo era menos incidente en la formulación del Diseño.

Como resultado de un año de trabajo, la Comisión Paritaria para la Reforma Educativa, presentó, en 1998, el producto que el Estado de Guatemala, le había encargado, como lo fue el Diseño de la Reforma Educativa Nacional.

Manuel Salazar, (1999) participante clave por parte de la delegación gubernamental en la suscripción del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, externó: *“Yo, termino diciendo que la Comisión Paritaria dejó un texto muy valioso y quiero decir que se llama diseño de la reforma pero es más un marco conceptual de la Reforma Educativa y a partir de ese marco conceptual, construimos entonces dicha Reforma (...) creo que se sentaron las bases de filosofía, política y estrategias y objetivos de la educación. (...) la unidad y la diversidad no es ninguna mayanización de la educación y lo que se dijo en un departamento que esto solo lo hicieron los indígenas, leamos bien la Reforma Educativa y verán lo que allí se tiene y si no lo tuviera para eso está el Congreso de la República”.* (36). Salazar no faltaba a la razón, ya que a pesar que la integración de la Comisión Paritaria, había sido reducida, su producto como tal

que fue la elaboración del Diseño de la Reforma Educativa, no puede considerarse de una inducción a un determinado sector, por lo que la propuesta y contenido fue amplio, inclusivo y pluralista. En todo caso, si algo tiene que señalarse, es no haber profundizado en su mandato y temática, ya que constituía la oportunidad histórica de profundizar en una reforma del sistema educativo.

La misma Comisión Paritaria, en la tarea de la formulación del Diseño de la Reforma Educativa, se impuso como premisas: 1) Que se formulara como un proyecto integral para toda la nación; 2) Que respondiera a las características y necesidades de un país multiétnico, multicultural y multilingüe. 3) Que se llevara a cabo con la participación de los Pueblos, sectores, organizaciones e instituciones que conforman la sociedad. 4) Que se hiciera realidad el derecho de todas las personas a una educación de calidad, con pertinencia cultural y lingüística. Aspectos todos que posibilitaron el marco fundamental para delinear un tipo de Diseño de Reforma Educativa, que trasladaba como aportes relevantes una transformación educativa sobre la base de la descentralización curricular y administrativa de la educación; describiendo la mención de una reforma tipo estructural que implicara la transformación del sistema educativo, pero sin la fuerza propositiva suficiente, a fin que la continuidad de visión y de proceso que significaba la transición a otra fase y a otra comisión, evitara que se diluyera por la forma somera del tratamiento; situación que finalmente no fue posible sustentarse ante el alcance de una Comisión Consultiva que visualizó su encargo dentro de los límites tradicionales de los recambios curriculares.

En opinión de Roberto Díaz C. (1999) *“...por primera vez en la historia del país, reunió a miembros de la diversidad de pueblos guatemaltecos en un afán multi e intercultural conjunto...”* (p. 51) (...) *“Como todo diseño, es susceptible de enriquecimiento posterior para que, en la medida de lo posible, su ejecución sea resultado de un consenso nacional. Tal ejecución estará bajo la responsabilidad de la Comisión consultiva de la reforma educativa.”* (p. 52)

#### **4.5. SEGUNDO PASO EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ: TRANSICIÓN ENTRE LA COMISION PARITARIA DE LA REFORMA EDUCATIVA Y LA COMISIÓN CONSULTIVA DE LA REFORMA EDUCATIVA**

Con el objetivo de implementar el diseño de la Reforma Educativa, se creó la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, desde el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, (1996) la cual tiene su primer integración en 1997, con 17 delegados entre instituciones gubernamentales y no gubernamentales, iniciando a funcionar en 1998, luego del proceso de transición que la COPARE hizo del Diseño. Posteriormente sufrió diversas modificaciones para ampliar el número de integrantes hasta el Acuerdo No. 21-2004 que extiende su mandato hasta el 31 de diciembre del 2007. Tal fijación de una vigencia, tanto en el Acuerdo inicial como en los que prorrogan, ha sido uno de los errores más crasos que se hayan cometido, por el solo hecho que la finalidad de la Consultiva con base al Acuerdo de Paz que la pactó, era la realización de la Reforma Educativa, por lo cual su vigencia estaba sujeta a una condición, no a una temporalidad. Y esta condición era el llevar a cabo la implementación de la Reforma (dispuesto incluso en el propio Acuerdo Gubernativo que la legaliza); a la fecha cinco años después de la última vigencia prorrogada, el proceso de Reforma, se encuentra inconcluso, y lo que se ha alcanzado se limita a un diseño curricular (CNB) en revisión de los diversos niveles educativos), que a la postre se cuestiona si es el que responde a lo previsto en los Acuerdos de Paz y en el propio diseño de la Reforma.

La Comisión Consultiva quedó adscrita al Ministerio de Educación, a quién correspondió coordinarla a través de su titular. Tal como se señaló anteriormente, su integración varió sustantivamente en relación a la COPARE, ya que fue ampliamente representativa; pero para llegar a tal disposición la misma COPARE, atravesó fuertes controversias, cuyo relatos de algunos protagonistas lo confirman según las versiones registradas por Roberto Díaz C. (1999), *“La única divergencia sería, que significó la suspensión de reuniones de COPARE por dos meses, no se originó por desacuerdos en los temas debatidos, sino fuera de la mesa de*

*discusión, por el número de miembros que formarían parte de la Comisión Consultiva...” (p. 60) “Antes de que se concluyera el diseño, se conformó la Comisión consultiva de la reforma educativa con una minoría de tres indígenas y quince no indígenas. Debido a esas circunstancias, se suspendieron las negociaciones del diseño por dos meses. Finalmente se llegó a aumentar a ocho la representación indígena sobre un total de veintidós delegados titulares. No fue la cantidad requerida por la parte indígena sino la que pudo negociarse.” (p. 62)*

En la integración final de la Consultiva, de entre sus miembros, seis representantes pertenecían a la COPARE, a fin de mantener la continuidad y coordinación del contenido del Diseño; hecho de por sí significativo por el encargo previsto y el resultado que al final se produjo.

El proceso de transición del Diseño de la Reforma Educativa, fue de carácter técnico no legal. Adoleció en consecuencia por una grave omisión, del instrumento legal que acompañara su oficialización como documento de Estado, así como de la formalidad requerida por medio de otorgarle su marco legal que le brindase la consistencia institucional correspondiente. Es así como el Diseño de la Reforma Educativa, surgió careciendo de la base legal que la respaldase, ya sea contenida en un Acuerdo Gubernativo, o bien en un Decreto Legislativo, dada la incidencia de la Reforma Educativa para el país. Mientras la COPARE para su creación gozó del fundamento legal, el producto de ésta, como lo fue el propio Diseño, careció del mismo; con lo que se pudo haber contrarrestado la desarticulación entre diseño y ejecución y el desfase actual del proceso; y a su vez garantizado la continuidad del proceso.

El proceso de transición contemplaba en el Diseño de la Reforma Educativa, un capítulo específico para la “Ejecución del Diseño y etapas de cumplimiento”, que a la postre constituyó la segunda ruptura del proceso, al desfasar ambas fases por su no cumplimiento a cabalidad. Sin embargo en la primera etapa prevista de 1998-2000, denominada. “*Planificación e inicio de ejecución de la Reforma*”, se

preveía inexplicablemente una validación del Diseño de la Reforma Educativa, a cargo de una subcomisión de la Comisión Consultiva, integrada por los delegados de la Comisión Paritaria en la misma. Se dice inexplicablemente porque en ninguno de los dos Acuerdos de Paz, precitados, como tampoco en el Acuerdo Gubernativo que dio existencia legal a la COPARE, se contempló una validación del Diseño. El mandato de tal Comisión era preciso, formular un Diseño, sin sujeción a ninguna condición. A la postre si se llegó o no a realizar tal validación, los resultados no fueron conocidos. En tal proceso de transición constituido por la primera etapa, se contempló la elaboración de un plan de ejecución del Diseño, el inicio de transformación del Curriculum y la elaboración de la iniciativa de Ley de Reforma Educativa de Guatemala.

De las acciones fundamentales de tal etapa, previstas a realizarse, en cuanto al plan de ejecución del Diseño, no se dispuso de antecedentes que indiquen hasta donde se avanzó, quedando de alguna forma truncado el proceso de transición que implicaba continuidad y seguimiento de una fase de diseño a otra de implementación de la Reforma Educativa. En lo relativo a la acción de la iniciativa de Ley de la Reforma Educativa, se logró presentar un anteproyecto al Congreso de la República, sin otorgarle seguimiento. Y en lo referente al inicio de la transformación curricular, lo que puede decirse que es que dio principio a los primeros planteamientos, los que luego de ocho años fueron finalmente concluidos,<sup>3</sup> no con el carácter de transformación curricular como el Diseño lo había orientado, sino como un cambio curricular.

Tal inobservancia de la continuidad de Diseño, en buena medida se derivó por la ausencia de una normativa que como se dijo blindara al propio Diseño en su sistematicidad, y evitara que posteriormente se convirtiera en un desfase prolongado, lo que a su vez pudo ser previsto con la otra acción relativa a la iniciativa de Ley de Reforma Educativa.

---

<sup>3</sup> Tal conclusión consistió en el diseño y entrega del Currículo Nacional Base del Nivel Primario, en el 2005.

Tal proceso de transición de la fase de diseño a la fase de implementación y de una Comisión Paritaria a una Comisión Consultiva, no estuvo exento de conflicto y confrontación, prácticamente el Diseño fue descalificado por sectores del magisterio nacional, lo que implicó el segundo rechazo<sup>4</sup> en el proceso de Reforma Educativa.

Tal rechazo y contradicción según Edgar Barillas (2001) en su carácter en ese entonces de Director de Calidad Educativa del MINEDUC, lo analizaba en los términos de (...) *El gran reto de convertir acuerdos políticos en un instrumento técnico de reforma de la educación tomaba rostro. Diversas reacciones se suscitaron con la publicación del documento, principalmente entre los sectores sociales que se sintieron excluidos de las negociaciones. El principal argumento fue la escasa representatividad social de la Comisión al estar formada solo por representantes del Gobierno y de las organizaciones indígenas, además de las consultas sobre su contenido también fueron restringidas. En algunos lugares del país, organizaciones magisteriales quemaron ejemplares del Diseño en señal de rechazo. Tampoco estuvieron ausentes los argumentos racistas para tratar de relegitimar dicho documento.* (p. 34).

El rechazo manifiesto marcó el sello de cuestionamiento que fue configurando una aceptación condicionada del Diseño de la Reforma. Oposición que se fundó principalmente en dos objeciones:

- En el posicionamiento de prejuicios derivados de la forma de integrarse y de consulta de la Comisión a cargo del Diseño.
- En la reiterada predisposición contenida en el Diseño, ubicada primero en la parte referida al Sistema Educativo Guatemalteco, al asignarle la característica de: *“Se otorga a las comunidades y familias un papel protagónico en la formulación de planes, programas y proyectos locales de educación, del calendario escolar y en la propuesta de nombramiento y*

---

<sup>4</sup> De acuerdo a la presente investigación el primer rechazo lo ubica a la forma de integración de la COPARE.

*remoción de maestros, a fin de responder a sus necesidades.” (P. 42) Luego al caracterizar la participación de los padres y las madres de familia, donde se vuelve a reiterar: “Son protagonistas (...) en la contratación y remoción de sus maestros; y en los distintos aspectos de los servicios de educación y capacitación personales y comunitarios...” (p. 46)*

Tales oposiciones centraban su rechazo por una parte en las medidas privatizantes de la educación que emergían a través de los programas de autogestión. Al respecto Carlos González Orellana (2001), señalaba *“Los riesgos a los que se halla sometido el sistema educativo nacional por la implantación de las políticas neoliberales y las políticas del Estado, repercuten generalmente en el proyecto de Reforma Educativa, y se neutralizan mediante la operativización de los Acuerdos de Paz. Se lucha igualmente contra la discriminación social, económica y cultural; contra la intolerancia que aún persiste en la Nación, y contra la discriminación de que son objeto los sectores indígenas y populares en general.”* (p. 14)

La emotividad opositora, no permitió ponderar el paso que la educación guatemalteca daba, al disponer por primera vez en su historia de un instrumento marco que dotaba de los lineamientos base para la reforma educativa, y cuya formulación daba el salto histórico, de superar el tradicionalismo de las visiones unilaterales de gobiernos, grupos de poder y de influencia, que venían calcando los destinos de la educación nacional. Para sectores como el PNUD (2010) el Diseño de la Reforma Educativa, elaborado por la COPARE, constituyó un hito en la historia del país (p. 180).

En todo caso, el Diseño como tal, dotaba del marco general en donde se contenían los principios, objetivos y políticas para conducir el proceso de construcción de la reforma educativa; proceso que se endosaba a otra Comisión; con lo que el prejuicio inicial orientado al Diseño, no pasó más allá de lo especulativo, y los sesgos y los desvíos donde se presentaron fue en la

subsiguiente fase, en donde la Comisión Consultiva, se vio en varios casos deslegitimada de sus atribuciones, ante el influjo de intereses sectoriales insertados en más de una gestión gubernamental de turno.

Entre las acciones principales que emprendió la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, por la confrontada situación con el Diseño, ante el que diversos sectores del magisterio nacional, no se sentían identificados con el mismo, fue la necesaria apertura a la consulta sectorial, tal como el Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa, elaborado a partir de las conclusiones que se dieron en 331 diálogos municipales, 23 diálogos departamentales (por razón de dividir al departamento de Guatemala en dos regiones: metropolitana y municipios) y un diálogo nacional, cuya publicación fue presentada en marzo del 2001.

Fue evidente que el desarrollo de una reforma educativa, que tradicionalmente había sido la tarea de un grupo de técnicos aislados de toda relación contextual, se vio desafiada por una primera experiencia histórica de la puesta en común y del debate amplio de una diversidad de intereses y concepciones educativas, debido a una representación plural que incluyó universidades, iglesias, organizaciones indígenas, empresarios, organizaciones magisteriales, colegios privados y la misma COPARE. Todo lo que confluía en que se extendiera por casi tres períodos de Gobierno, la definición del componente curricular. A lo que cabe agregar, la demanda y capacidad nacional existente para el desarrollo y la implementación creciente de un currículum pertinente que se hacía requerido para asegurar la transformación y descentralización curricular; no es casual que derivara en una prolongada puesta en común, que a más de alguien exasperó.

### **Giros, rupturas, rechazos y formas paralelas en el proceso de Reforma Educativa Nacional**

En el transcurso de este primer período denominado en la presente investigación de la “Fundamentación”, surgieron e iniciaron a acumularse los primeros



incidentes en el proceso de Reforma Educativa, que tuvieron de una u otra forma incidencia determinante a lo largo de todo el proceso y en los productos alcanzados, para efectos de su identificación, y de su análisis se han agrupado en las categorías de “giros”, “rupturas”, “rechazos” y “formas paralelas”.

**Giros:** constituyen virajes en la orientación del proceso de Reforma Educativa, se identifican dos:

- *Giro Identitario:* surgido entre ambos Acuerdos de Paz precitados, por el que la Reforma Educativa, surgida indigenista gira a un enfoque de totalidad participativa o de educación para todos.<sup>5</sup>
- *Giro Técnico:* inicialmente surgido en este período, pero profundizado en el tercer período, por el que la transformación curricular gira a un cambio curricular.

**Rupturas:** constituyen cortes en la continuidad del proceso, que generan consecuencias de desfase, de desorientación del mismo y a veces hasta sesgo. Se identifican en el período tres:

- *Primera ruptura:* surgido en los propios Acuerdos de Paz, al dividir el proceso de Reforma Educativa, en las dos fases de diseño e implementación.
- *Segunda ruptura:* surgida en el momento de transición de la Comisión Paritaria y Consultiva, al no continuar con las “Etapas de cumplimiento del Diseño”.
- *Tercera ruptura:* iniciada en el presente período pero profundizada en el tercero, por la que se suprime la continuidad de descentralizar el currículo, y se prosigue centralizando el mismo.

---

<sup>5</sup> La categoría “educación para todos”, se acuñó en la Cumbre Mundial de la Educación de Dakar, en el 2000.

**Rechazos o discontinuidades:** constituyen objeciones, cuestionamientos o disidencias ya sea a contenidos, decisiones o propuestas devenidas en el proceso de construcción de la Reforma Educativa; se identifican dos:

- *Primer rechazo:* surgido desde el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, sobre la forma de integrar la Comisión Paritaria para la Reforma Educativa.
- *Segundo rechazo:* a diversos contenidos y a la forma de consulta del Diseño de la Reforma Educativa, en especial al planteamiento de autogestión por la que los padres de familia contratan y remueven maestros, y que el Gobierno de turno, impuso al margen del proceso de Reforma, como política gubernamental.

**Forma paralela de iniciativa gubernamental a la Reforma Educativa:** constituyen las diversas propuestas o proyectos de corte gubernamental que en todos los períodos de Gobierno por el que ha atravesado el proceso de Reforma Educativa, se han promovido con diversas motivaciones, en unos casos para fortalecer y otros para sesgar o irrumpir el avance; son acciones respaldadas por políticas de Gobierno, que se anteponen a las política de Estado, que como la Reforma Educativa, se ve desplazada o retardada ante iniciativas paralelas. En el presente período se presentó una forma paralela con tres modalidades:

- Ejecución por parte del Gobierno de turno, de sus propios procesos de desconcentración, como las direcciones departamentales, el PRONADE y las Juntas Escolares, al margen del proceso de Reforma Educativa, a pesar que en dicho período gubernamental se firmaron los Acuerdos de Paz y se fue iniciador de dicho proceso.

**Impacto de las discontinuidades en el proceso de Reforma Educativa:** Tanto a la Comisión Paritaria como a la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, les tocó asumir un proceso inmerso en correlaciones de fuerzas, que

determinaron escenarios de condicionamiento político/sectorial, que no hicieron posible un contexto exento de las distorsiones y desviaciones interesadas de siempre, contrarias para un proceso que como el Diseño de la Reforma demandaba “mesa limpia”. Tal primer período del proceso a pesar de ser el que correspondió a la negociación/suscripción de los Acuerdos de Paz, se vio permeado por todo un tamiz incidental de giros, rupturas y rechazos, que comprometieron el alcance e impacto real que se divisaba a la Reforma Educativa.

Pero de todas las discontinuidades que repercutieron en el primer período del proceso, lo más pernicioso para el avance de la Reforma Educativa, lo fue el de “formas paralelas de iniciativa gubernamental”. En el primer período, esta forma paralela, que actuaba en forma anticipada al avance del proceso de Reforma, era el de la autogestión como modalidad de descentralización administrativa semi-privada. De manera que la Reforma se diseñaba en medio de la imposición de facto de un tipo de gestión gubernamental, que debió haber sido objeto de debate de ese mismo proceso de construcción. En buena medida, la inducción al Diseño en esa orientación precipitó que la única representación del magisterio nacional, se retirara antes de la finalización del proceso, y que vino hacer una de las disidencias mas infortunadas para un proceso naciente, ya que quién disentía de continuar en la fase de la formulación del Diseño, correspondía al sector a quién le cabe la responsabilidad de la ejecución final de una Reforma Educativa.

A finales del presente período de estudio y en los primeros meses de 1999 la Comisión Consultiva inició la formulación del Plan Nacional de Educación a Largo Plazo. En tal formulación se efectuaron nueve talleres sectoriales y dos multisectoriales, se consensuaron los temas y las necesidades, así como las estrategias de largo y mediano plazo.

#### **4.6. ANALISIS DEL CONTENIDO DEL DISEÑO DE LA REFORMA EDUCATIVA, EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA**

El tema de descentralización educativa, constituye casi desde un consenso de análisis y diversidad de estudios por distintos sectores, entidades académicas y de investigación social, el factor medular en una real transformación educativa; consenso que desde luego atraviesa por sus variantes y modalidades descentralizantes.

Como tema principal la descentralización educativa estuvo presente desde antes, en el proceso y posterior a la formulación del Diseño de la Reforma Educativa. Entre uno de los más precisos aportes en materia de antecedentes, se encuentra el estudio “Síntesis de Propuestas y Comentarios sobre la Reforma Educativa”, (1997), promovido por el Consejo Nacional de Educación Maya, en donde formuló un análisis de contraste sobre las diversas tendencias que prevalecían sobre el tema de descentralización educativa, aporte que tuvo que haber sido un insumo muy determinante en el Diseño de la Reforma Educativa Nacional; texto que de una forma sucinta cita el análisis siguiente:

*Concordantes en cuanto a que la educación se debe descentralizar, las propuestas difieren acerca de alcances y profundidad. Respecto de los alcances hay tres posiciones: i) descentralización administrativa; ii) de la educación de las comunidades y bilingüe, lo que conlleva la existencia de dos sistemas educativos; y iii) descentralización total. En lo que se refiere a profundidad, las posiciones son transferir responsabilidades educativas a los gobiernos municipales, o directamente a las comunidades. –La descentralización total hacia las comunidades conlleva el riesgo de que el Gobierno Central reste importancia a las responsabilidades educativas del Estado. Sin llegar a privatizar la educación, el Gobierno podría considerar no prioritaria la erogación de recursos para financiarla, retrasando los pagos como ha sucedido tantas veces con los Consejos de Desarrollo o el aporte*

*constitucional a las municipalidades-, dos propuestas contemplan, además estructuras intermedias entre el MINEDUC como órgano central normativo y evaluador, y las organizaciones descentralizadas para administrar y ejecutar. Asimismo, se plantea la necesidad de modificar la legislación educativa para remover normas que obstaculizan la descentralización. (p. 37)*

A continuación se formulaba por el CNEM la síntesis gráfica de las propuestas de descentralización, misma que se procede a citar en el presente estudio:

#### Planteamientos sobre descentralización

Qué descentralizar	Hacia dónde	Requerimientos	Propuesta de:
La administración de recursos humanos, materiales y financieros.			CNEM
La administración curricular.	Comunidades lingüísticas.		K'amal B'e
La educación (administración y servicio)	Autoridades y organizaciones locales.	Ley única de educación.	Grupo Xela
		Consejos Educativos: Locales, Departamentales y Regionales.	ASIES
	Comunidades.	Reformas legales. Administradoras de Recursos Educativos Departamentales (ARE)	CIEN
	de las comunidades	Municipalidades	
bilingüe			Supervisores Suroccidente.

Fuente: Elaboración del CNEM

El anterior análisis posibilita una mirada del tema de la descentralización durante el pleno proceso de formulación del Diseño de la Reforma Educativa; y para efectos de contraste, se cita otro análisis desde una temporalidad posterior al diseño y en plena ejecución del desarrollo curricular de la Reforma, en este caso es el Informe Ejecutivo, elaborado por PRODESSA, (2002) denominado “*Las Políticas y la situación educativa en Guatemala de cara al cumplimiento de los Compromisos de Dakar*”.

*Valoración crítica de la descentralización: No obstante los esfuerzos realizados en distintas administraciones desde la Declaración de Educación para Todos, en realidad las acciones de descentralización se han reducido a desconcentrar ciertas funciones administrativas en forma dispersa y fragmentada. La desconcentración de los servicios educativos se ha hecho sin una visión del conjunto en el corto plazo, mucho menos con una visión de mediano y largo plazo. (...) Los resultados de los procesos de desconcentración han sido el debilitamiento de las posibilidades de fortalecer el estado democrático de derecho mediante la coordinación de la acción del Estado en los niveles locales por parte de las autoridades electas en los niveles municipales y departamentales (...) Por el contrario, lo que se fortaleció fue un modelo en el que la centralización cambia la estrategia en el sentido de controlar y limitar la participación de los niveles locales y municipales a acciones administrativas y especialmente de contratación de maestros. Esta estrategia, parte de la premisa de cambiar el rol del Estado de bienestar a un Estado neoliberal, en donde su principal función es normar y delegar a grupos privados con sedes en la metrópoli la tarea de proveer servicios educativos a las comunidades y de las instancias de organización local en un modelo que se auto-refuerza y que lamentablemente sobreimponen los intereses privados a los intereses de las comunidades locales. (p. 57)*

Por su parte Mario Aníbal González (2001), planteaba que: *“La descentralización de la educación, forma parte de las políticas educativas, pero el proceso es de tal naturaleza que todas las otras políticas educativas están insumidas, íntimamente relacionadas con el proceso descentralizador, de ahí que éste sea un proceso difícil, lento, complejo, razón por la cual deberá darse o, mejor dicho, se ha venido desarrollando de manera gradual.”* (p. 27)

Y en efecto, la descentralización educativa, vista desde un enfoque integral, es decir que abarca lo administrativo y lo técnico, en función de una supeditación a lo técnico, incluye las implicaciones y consecuencias siguientes:

- El proceso descentralizador promueve un proceso político de reafirmación ciudadana.
- La descentralización educativa permite configurar los distintos aportes con los que se construyen niveles y espacios curriculares, desde el recíproco sentimiento del reconocimiento a lo diverso.
- La descentralización educativa posibilita la expresión multicultural.
- La descentralización permite la diversidad de contextos educativos que implica la particularidad y la diferenciación al seno de la escuela.
- Solo desde la descentralización educativa se alcanza transformar la dinámica educacional, de forma que los actores se expresen y procesen mediante su propia propuesta sus demandas que les permitan construir su visión y su proyecto educativo.
- La descentralización educativa es la única que posibilita un verdadero currículo por competencias desde la configuración de las identidades culturales y las contextualidades de una expresión curricular requerida en un tiempo y en un espacio específico.
- En el fundamento de la descentralización educativa reside el principio de reconocimiento de la diversidad.

### **Tipología de la descentralización educativa:**

No toda descentralización educativa provoca transformación, y no toda descentralización es integral; por ejemplo la propuesta generalizada se enfoca a cierto tipo de descentralización que regularmente se orienta al ámbito administrativo y de un impacto parcial. La descentralización educativa integral, es aquella que en forma paralela produce efectos en el plano técnico-pedagógico y en el administrativo, y es la capaz de provocar transformación educativa. Otro factor lo hace la relación de supeditación de los planos descentralizantes. Ya sea que lo administrativo supedita a lo técnico o a la inversa; la supeditación implica en función de que ámbito se realiza la acción descentralizante.

En base a tales categorías teóricas se infiere la siguiente tipología de descentralización educativa:

- *Descentralización administrativa parcial (desconcentración), supeditando centralidad técnica, (no provoca transformación educativa).* Es el tipo de descentralización que ha privado en el contexto nacional, en la que todas las acciones de la gestión educativa se orientan en función de la gestión administrativa, quedando lo curricular sujeto y al servicio de lo administrativo que es lo que prevalece. Solo se descentraliza lo administrativo y lo curricular queda centralizado.
- *Descentralización administrativa total, supeditando centralidad técnica, (no provoca transformación educativa).* Hay un traslado de la decisión administrativa en cuanto a la decisión total, manteniendo la centralidad curricular la cual se formula al servicio de la gestión administrativa. Tal tipo prevalece en ciertas modalidades de descentralización privatizante.
- *Descentralización técnica parcial, con descentralización administrativa parcial, (desconcentración),* implica la apertura del currículo más allá del nivel nacional, abarcando el ámbito regional, y la misma opera de forma que la desconcentración, se gestiona en función y al servicio del desarrollo curricular. Una variante de este tipo de descentralización es el



acompañamiento de una descentralización administrativa total, que va más allá de la mera desconcentración.

- *Descentralización técnica total, con descentralización administrativa total*, implica la apertura del currículo al ámbito local, que puede o no incluir la autonomía escolar en la gestión de los centros educativos. Tal descentralización curricular determina la descentralización administrativa, la que requiere de un traslado total de las decisiones y el desarrollo en forma gradual y sistémica a cada uno de los niveles curriculares (nacional, regional y local). Es la descentralización educativa integral, la que se inscribe y demanda y/o conduce como factor de transformación del sistema educativo.

Los tipos de descentralización de acuerdo a su amplitud ya sea parcial o total dependen de qué y cuánto se va a descentralizar, lo que a su vez está relacionado a la capacidad de los actores y recursos del contexto de acuerdo al nivel de descentralización que se trate, que puede ser regional, municipal, local o sea de centro educativo. Todo lo cual implica un proceso metodológico gradual y progresivo, que en forma sistémica va desarrollando la amplitud y el nivel de descentralización.

De acuerdo a tal tipología de la descentralización educativa, es posible interpretar que el Diseño de la Reforma Educativa, se ubica con precisión en cuanto al ámbito administrativo, aunque de carácter parcial (desconcentración), y desde una forma semi-precisa a la del tipo técnico (curricular), concepto de descentralización que es posteriormente ubicado en cuanto a su descripción en el Currículum Nacional Base (niveles de concreción curricular), sin definir los grados de amplitud (parcial/total) y sin otorgarle continuidad.

Dado que el Diseño de la Reforma, solo hace mención sin profundizar en la transformación del sistema educativo, el resultado posteriormente implementado solo cabe interpretarlo en función de una descentralización administrativa que deja al margen la descentralización curricular, limitando con ello la transformación

curricular prevista, paso necesario para conducirse a la transformación del sistema educativo.

### **La descentralización en el Diseño de la Reforma Educativa:**

Para efectos formular el análisis en cuanto al alcance de cómo la descentralización educativa fue concebida en el Diseño de la Reforma Educativa, en principio se hace necesario correlacionarla en el marco de cómo se ubica dentro de la concepción de Reforma Educativa acuñada y luego de qué forma se le relaciona en función del Sistema Educativo Nacional.

El Diseño define a la Reforma Educativa de Guatemala, como un proceso político, cultural, técnico y científico que se desarrolla de manera integral, gradual y permanente e implica transformaciones profundas del sector y sistema educativos, de la sociedad y el Estado. (p. 49)

**Análisis:** en tal definición se enfatizan para efectos del tema descentralización los siguientes elementos:

- Cuida de guardar una estrecha relación con la reforma educativa descrita en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, al enfatizar que no es una reforma educativa que pueda derivarse de contextos externos a la realidad guatemalteca, y que por lo mismo debe responder a las características propias de su constitución como una nación de diversidad cultural.
- Resalta de forma implícita su finalidad de transformación profunda, proceso el cual no puede llegar a alcanzarse sin una descentralización profunda; o lo que es igual que la ausencia de una descentralización integral implica a su vez la negación de una transformación educativa.
- Tal transformación profunda se le divide en función del sector y del sistema educativo. Desde tal enunciado la reforma educativa se ubica como una

reforma estructural, de orden cualitativo, que persigue reestructurar el sistema educativo vigente, esto es redefinir los subsistemas que lo integran, los niveles educativos, los ciclos y los grados escolares.

Sin embargo tal visualización queda limitada más a lo conceptual, sin mantener una consistencia a lo largo del Diseño, en donde si bien se identifican indicadores de aproximación, los que ante la carencia de profundidad y concreción, no son los suficientes para lograr que el sistema educativo nacional, en su fase de implementación, sea al menos objeto de revisión, produciendo que dicho sistema se mantenga intacto, sin la transformación profunda prevista conceptualmente.

El Diseño de la Reforma Educativa formula como objetivos de tal Reforma, vinculados a la descentralización educativa, los siguientes: (p. 49-50)

- Transformar participativamente el actual sistema y sector educativos para que respondan a las necesidades, aspiraciones y características de cada uno de los Pueblos del país y a las exigencias tecnológicas y productivas del desarrollo integral nacional.
- Organizar un sector y sistema educativo nacional, capaz de renovarse y de mejorar su calidad permanente para satisfacer sus necesidades cambiantes de aprendizaje y desarrollo de la población.
- Fortalecer la gestión descentralizada, asegurando la participación y representación de los distintos Pueblos, sectores y actores sociales y su compromiso con la misma.
- Movilizar los recursos necesarios para la implementación de la transformación del sistema y sector educativos.

**Análisis:** Los enunciados son enfáticos en la transformación del sistema y sector educativos, lo que hace implícito la transformación curricular, lo que va más allá de la redefinición de la temática, contenidos y organización de la enseñanza-

aprendizaje, propios de un cambio curricular. Transformación curricular, que no es alcanzable sin la correspondiente descentralización del currículo. Al comparar el alcance conceptual de lo prescrito y los resultados obtenidos, no se puede evitar experimentar la percepción como si se estuviera ante la presencia de dos Reformas Educativas, distintas, una la escrita y otra la realizada.

Ante la inconsistencia de concretar tales objetivos de la Reforma Educativa, el seguimiento por parte de la Comisión Consultiva, sin un plan que operacionalizara la transformación participativa del sistema educativo de una manera gradual, que guiara la reorganización de ese mismo sistema educativo y que movilizara los recursos para la implementación de la transformación del sistema; no era casual que terminara en orientarse hacia esa otra reforma educativa no escrita: la del cambio curricular.

En tan tamaña distorsión del proceso de Reforma Educativa, se ubican diversas responsabilidades, a saber:

- En la falta de correlación entre los objetivos trazados en las líneas que se citaron, y los resultados que se alcanzaron. Si bien en el capítulo del Diseño de la Reforma Educativa denominado: “Ejecución del Diseño y Etapas de Cumplimiento” (p. 91-92), en cuanto a la primera etapa, se localiza el antecedente que puede llevar a una aproximación con los objetivos trazados, cuando en el tercer párrafo se señala: *“En esta etapa también es necesario realizar la regionalización sobre las bases lingüísticas y culturales (...) para la revisión y transformación curricular; la elaboración y publicación de materiales educativos interculturales para todos...”*, por el cual se deja entrever que al hacer referencia a una revisión curricular para transformar curricularmente, se pudiera interpretar como el currículo regional, que vendría a ser la traducción en términos de descentralización curricular; sin embargo la falta de coherencia del planteamiento, en el sentido que por tratarse de la primera etapa, correspondería al nivel del currículo nacional, como base primaria para

el despliegue en el nivel subsiguiente o sea el currículo regional en la segunda etapa.

Pero para efectos de esa segunda etapa, el encargo se hace más nebuloso, al referir que “...tiene como propósito desarrollar o consolidar, con la más amplia participación y representación las acciones planificadas con anterioridad...”, es donde se señala la falta de profundidad en cuanto a la concreción de la descentralización curricular. Qué decir de la tercera etapa, en la que desaparece toda referencia a la continuidad de la descentralidad curricular a su nivel de mayor contextualidad como lo es el currículo local.

- La ausencia de un papel más proactivo por parte de la representación de la COPARE que integró la Comisión Consultiva, a fin de procurar que en el camino no se extraviaran los nortes del Diseño, como lo era la concepción, los objetivos, caracterización, y ejes como el “Unidad en la Diversidad”, que constituían la parte sustantiva de la Reforma Educativa.

Los ejes de la Reforma Educativa, fueron concebidos, como los conceptos, principios, valores, habilidades e ideas fuerza que de forma integrada otorgaban direccionalidad y orientación para reformar el sistema y el sector educativo. Y en especial el eje de “Unidad en la Diversidad”, puede decirse que es el de mayor idoneidad para direccionar la transformación curricular, a través de la descentralización del currículo. Entre los descriptores de tal eje, se encuentran: *“El sistema educativo es un fin y un medio para: alcanzar y reflejar la unidad en la diversidad, contribuir a la construcción del pluralismo y al fortalecimiento de la convivencia interétnica, respetuosa y solidaria. Propicia la promoción y el desarrollo cultural, impulsa la interacción participativa y pluralista sin promover una homogenización etnocéntrica cultural.”* Sin embargo, en lugar de interpretarse que los ejes debían fundamentar y permear la descentralización curricular en su proceso total, mediante su concreción en cada nivel del currículo, se asumieron como

transversalidades para diseñar la centralidad curricular identificada en el Curriculum Nacional Base. Más la objeción de fondo es que la única razón según el Diseño, para la existencia de ejes, es direccionar la reforma del sistema, y como efecto de ello la transformación del currículo; no como se operó para modificar tan sólo el currículo. Tale ejes sin su trascendencia al sistema educativo, no tenían razón de ser operados al margen del mismo, que es igual que al margen de la Reforma Educativa, fue restarles todo valor de incidencia.

El Diseño fórmula dentro de su marco conceptual las denominadas “Áreas de Transformación”, entre ellas identifica al “Área Técnico Pedagógica”, desde donde se propone el encargo en materia de orientación y descentralización curricular, pertinencia cultural y lingüística del currículo, mejoramiento de la tecnología educativa, etc.

De igual forma el Diseño, enuncia otro tipo de “Áreas”, como los espacios organizadores de las políticas de la Reforma Educativa. Entre tales Áreas se identifica al Área de “*Transformación Curricular*”, la cual la describe como: (p.67)

*La transformación curricular es un área de importancia medular para la Reforma Educativa, pues se destina tanto a la actualización y renovación técnica-pedagógica de los enfoques, esquemas, métodos y procedimientos didácticos, como a las diversas formas de prestación de servicios educativos y la participación de todos los actores sociales. Su propósito es enfatizar la necesidad de incorporar al proceso de enseñanza aprendizaje los contenidos teórico prácticos para la vivencia informada, consciente y sensible, condiciones ineludibles del perfeccionamiento humano.*

El Área de Transformación Curricular, de acuerdo al Diseño de la Reforma Educativa para llevar a cabo su concreción lo hace a través de políticas, que

vienen a constituir las políticas de Estado para la educación del país, siendo estas:

- Fortalecimiento de la formación integral para la democracia, la cultura de paz y el desarrollo sostenible.
- Renovación curricular.
- Fomento de la calidad de la educación.
- Descentralización curricular.
- Fortalecimiento de la educación extraescolar.
- Desarrollo de valores.

Para efectos del presente tema de estudios interesa analizar únicamente las políticas de renovación curricular y descentralización curricular. En cuanto a la primera política el Diseño de la Reforma la describe como:

*Renovación Curricular: conlleva una revisión profunda de los distintos elementos del Curriculum para integrar aspectos vinculados a los distintos ejes de la Reforma Educativa. Dentro de las estrategias previstas se encuentran la evaluación y replanteamiento de los niveles de educación preprimaria, primaria y media; el establecimiento de perfiles terminales; la revisión de programas, textos y materiales educativos; la articulación con entidades de educación superior; el fomento, expansión y evaluación continua de modalidades innovadoras; y la optimización del uso de los medios de comunicación y de la tecnología educativa de punta para favorecer la educación de niños, niñas, jóvenes y adultos. (p. 67)*

En cuanto a la política de descentralización curricular, el Diseño la describe como:

*“Cobra relevancia a la luz de las crecientes demandas de descentralización de procesos de gestión y administración e involucra*

*la organización, el financiamiento, la programación y subsecuente adecuación curricular a nivel local y la evaluación y realimentación necesarias. Favorece el orden y desarrollo de conocimientos, valores, actitudes, habilidades y prácticas indispensables para la autorrealización personal y el desarrollo comunitario. Entre sus estrategias están la definición de contenidos nacionales mínimos; la promoción y logro de la pertinencia cultural y social; la organización de servicios educativos con base en situaciones y necesidades lingüísticas; y el establecimiento de mecanismos participativos en apoyo a la administración curricular". (p. 68)*

**Análisis:** Entre ambas políticas no se detecta la correlación necesaria que debió existir entre las mismas, tomando en cuenta que respondían a la lógica, que el objeto a descentralizar era la renovación del currículo. No obstante, cuando se describe la renovación curricular<sup>6</sup>, no se encuentran elementos con precisión para poder inferir que la visión era en función de un currículo descentralizado, reiterando en una revisión de elementos del currículo y de programas y textos, de lo que se deduce que se revisa lo que preexiste, para ver lo que esté bien o mal; la dimensionalidad de la revisión es modificar, no transformar, y para lo cual no se requiere descentralizar, ya que la revisión de lo existente se limitaba en todo caso el currículo tradicionalmente centralizado. Era precisamente en este espacio en donde debió quedar meridianamente claro en función del Área que se abordaba, que correspondía a la transformación curricular, el hecho que sus políticas debían orientarse a ello a transformar no a revisar.

Mientras que la política de descentralización curricular, a pesar que al describirse en forma ambigua introduce -por la fuerza de la costumbre- elementos de una descentralización administrativa, hace mención a lo que podría calificarse de aproximación a la descentralización del currículo, al referir a "...la programación y

---

<sup>6</sup> El concepto de renovación curricular, además de ser de poco uso en la teoría curricular, por considerarse una categoría ya rebasada propia de las readecuaciones, no era la forma identitaria y conceptual más adecuada para denominar a una política orientada a la transformación del currículo.



*subsecuente adecuación curricular a nivel local...*”, y más adelante con más pertinencia hacia la descentralización alude a: *“Entre sus estrategias están la definición de contenidos nacionales mínimos, la promoción y logro de la pertinencia cultural y social; la organización de servicios educativos con base en situaciones y necesidades lingüísticas...”*, con lo cual se infiere se sientan las premisas de un nivel curricular nacional (contenidos mínimos) que pueda subsecuentemente derivarse en un nivel curricular local.

Empero, la ausencia de profundidad reiterada sobre la transformación y descentralización curricular, continua presente, devenida en parte por la no coherencia del planteamiento, que en este caso desde la visión nacional se traslada al nivel local, con la pérdida de las características fundamentales de la descentralización, como lo es la progresión y la sistematización del proceso.

Desde otra Área del Diseño de la Reforma Educativa, como lo es la de “Reestructuración y Modernización”, también se aborda el tema de la descentralización, solo que desde el ámbito administrativo, sin embargo reafirma elementos de la transformación del sistema educativo, tal como lo refiere en el descriptor de tal Área: *“La Reforma Educativa conlleva una transformación integral del sistema y sector educativos, en donde además de los urgentes cambios curriculares, se requiere la revisión y modificación de aspectos legislativos, normativos y financieros; así como la reestructuración administrativa de los subsistemas...”* (...) *“Para lograr dicha transformación, se requiere de un sistema descentralizado y regionalizado, que se adapte a las necesidades y especificidades lingüísticas y culturales...”* (p. 81)

Para efectos de materia descentralizante, el Área se concreta en dos políticas, identificadas en la llamada política de participación y política de descentralización.

*“Política de Participación. Como parte de la reestructuración y modernización, es necesario promover la participación comunitaria en el sistema y sector educativos*

*y concretar las reformas legales e instituciones que faciliten, normen y garanticen dicha participación; así como la representación de todos los Pueblos en los niveles local, regional, departamental y nacional. Se dirige a lograr la participación efectiva de los representantes de las comunidades en la gestión educativa, especialmente en la toma de decisiones, a fin de garantizar su pertinencia y eficiencia.”*

*Para ello, se incluyen, entre otras estrategias; el establecimiento de consejos de educación multisectoriales y multidisciplinarios a nivel nacional, regional, departamental y local; el fortalecimiento de las comunidades educativas; la creación de comités y consejos escolares; el establecimiento de mecanismos participativos de transformación curricular; y la capacitación y promoción de la gestión participativa. (p. 81)*

**Análisis:** Es hasta este apartado del Diseño, en donde la aproximación a la descentralización curricular se hace más evidente, al hacer referencia por primera vez de los niveles local, regional, departamental y nacional, vinculados a la toma de decisiones, participación y pertinencia contextual. Aunque a partir del segundo párrafo, pareciera inclinarse la interpretación de tales niveles de descentralización, en función administrativa al relacionarse con los niveles de descentralidad de los consejos de educación, a pesar que no deja de aludirse al establecimiento de mecanismos participativos de transformación curricular.

De nuevo se asiste a la imprecisión de la descentralización curricular, lo que resta la profundidad necesaria, no obstante dentro de los términos de proximidad conceptual a tal categoría teórica-curricular, es la referencia mejor lograda que se encuentra de la descentralidad del currículo, incluso a las que con anterioridad por su finalidad específica, les correspondía lograrla. En cuanto a la política de “Descentralización”, (p. 82), su objeto es claro al orientarse a la descentralización y desconcentración de la administración educativa.

Es evidente que el Diseño de la Reforma Educativa, transfirió en materia de transformación y descentralización curricular, una aproximación conceptual, que requería en abono de la continuidad de un esfuerzo de ampliación y clarificación de dicho Diseño, por medio de la implementación del mismo, en la segunda fase a cargo de la Comisión Consultiva, lo que hubiese permitido dotar de sustentabilidad a la racionalidad de la política de descentralización curricular en función de un diseño del currículo con modalidad descentralizada. En contrario sensu, lo que privó en ambas fases y en ambas comisiones, fue la cultura de la centralidad, en mayor grado acentuada en el tercer período del proceso al acercarse la fase de aprobación de las llamadas Orientaciones Curriculares del Curriculum Nacional Base, y en donde el propio papel de la Comisión Consultiva se vio, contrarrestado por la interferencia de las agendas gubernamentales de turno.

Al margen de la formulación del Diseño de la Reforma, que fue la gestión central del primer período, y en seguimiento a la misma se realizó otra acción a cargo de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, conjuntamente con el Ministerio de Educación, que dio inicio en los primeros meses de 1999, y que consistió en la formulación de la versión preliminar del Plan Nacional de Educación a Largo Plazo, en tal elaboración se efectuaron nueve talleres sectoriales y dos multisectoriales, se consensuaron los temas y las necesidades, así como las estrategias de largo y mediano plazo, metas e indicadores educativas y la visión del ciudadano para el 2023.

Dicho plan fue concebido con una visión y estrategia de largo plazo del sector y la Comisión Consultiva lo consideró como su propuesta para la construcción del sistema y sector educativo, mediante una visión del país, la sociedad y los ciudadanos a veinte años. Comprendió seis áreas estratégicas las que indicó tenían como punto de partida los principales elementos del Diseño de la Reforma; destacando dos áreas sustantivas centrales: cobertura y calidad, las que a su vez se refuerzan con el área básica de recursos humanos y con el área estratégica

común de multiculturalidad e interculturalidad. Las cuatro áreas mencionadas se viabilizan con el apoyo de las áreas de gestión y de movilidad social.

Hasta dentro del área de calidad se consideran los contenidos de currículum en relación con la comunidad y la sociedad. Cuando se abordan las metas del currículo pertinente, se hace referencia a contenidos básicos y mínimos del currículum nacional en todos los niveles educativos, y más adelante a contenidos locales y regionales con pertinencia sociocultural definidos y aplicados; con lo cual se sentaban las bases para un ulterior desarrollo de la descentralización curricular.

Al tratar el área estratégica de gestión, incluye dentro de sus contenidos la descentralización, la que al fijarle como objetivo específico, la describe como: descentralizar la administración pública, dirigiendo sus metas sobre un predominio de la descentralización del tipo administrativo; incluyendo en ese enfoque a los consejos de educación nacional, regional, departamental, municipal y por escuela. La única mención que se salva de no ser descentralización administrativa, es la referida a la descentralización del sistema educativo reorganizada y funcionando con pertinencia cultural y lingüística. Si el Diseño de la Reforma alcanza una proximidad a la descentralización curricular, el Plan Nacional de Educación de Largo Plazo, se distancia de tal enunciado, enfatizando su enfoque desde una descentralización administrativa.

## **CAPITULO V**

### **ANALISIS DEL PROCESO DE LA REFORMA EDUCATIVA SEGUNDO PERÍODO O DEL DESARROLLO PRELIMINAR DE 2000 A 2004**

#### **Contenido del Capítulo**

- 5.1. Análisis de los procesos y propuestas surgidas en el período de estudio.
- 5.2. Análisis de los Diseños curriculares en el marco de la transformación curricular.
- 5.3. La descentralidad curricular gira a la centralidad curricular

#### **Introducción al Capítulo**

El presente Capítulo introduce al análisis del segundo período en el estudio diacrónico de la investigación, que parte de un análisis de los estudios y propuestas que acompañaron al proceso ya diseñado de Reforma Educativa.

Se adentra a los primeros avances que fueron las bases posteriores de los diseños de los Currículos Base de los niveles de preprimaria y primaria, estudiándose la estructuración de los componentes principales y su direccionamiento desde su enfoque teórico a privilegiar una descentralización curricular.

Se finaliza el Capítulo, formulando el análisis como después de toda una propensión hacia la descentralización del currículo en función de una macro, meso y micro currículo, se termina en la fase regulatoria y normativa de los diseños y en el preliminar desarrollo metodológico, retornando al enfoque curricular centralizado.

### 5.1. ANÁLISIS DE LOS PROCESOS Y PROPUESTAS SURGIDAS EN EL PERÍODO DE ESTUDIO

Después de la entrega técnica del Diseño de la Reforma Educativa, misma que como se refirió generó reacciones de desencuentro y de desencanto, se imponía revitalizar el proceso de tal Reforma, para lo cual se buscó una estrategia que pudiera generar consensos amplios, encontrando en el proceso de *Diálogo y Consenso para la Reforma Educativa*, tal estrategia, el cual se instaló en el año 2000, bajo la coordinación de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa. Con tal proceso se previó fortalecer los espacios de participación, discusión y expresión en los ámbitos municipal, departamental y nacional.

Y en efecto en el mes de septiembre del 2000, se llevaron a cabo un total de 329 diálogos municipales en toda la República y 12 diálogos zonales en el municipio de Guatemala. Seguidos en el mes de octubre de ese mismo año de 22 diálogos departamentales, que en el caso del departamento de Guatemala, se realizaron dos diálogos, uno para la capital y otro para los municipios; para finalmente realizar el Gran Diálogo Nacional, el que requirió realizarse en dos fases al final del 2000 y al inicio del 2001.

Para comprender tal estrategia en su real dimensión se hace necesario repasar el antecedente situado en este estudio en el primer período y visto con anterioridad, que correspondió a una gestión de Gobierno ideológicamente distinta al del segundo período, proclive el primero a la privatización de la gestión pública y a la supeditación a las agendas políticas de los organismos financieros internacionales; en donde en cuanto al avance del proceso de la Reforma Educativa, como se refirió en el presente análisis se ubicó el *Segundo rechazo*: a diversos contenidos y forma de consulta del Diseño de la Reforma Educativa, en especial al planteamiento de autogestión por la que los padres de familia contratan y remueven maestros, y que el Gobierno de turno, había impuesto al margen del proceso de Reforma, como política gubernamental.

Con la transición gubernamental, el cambio en la nueva gestión se enmarcó en una ideología más de centro, lo que produjo se diera un corrimiento en la correlación de fuerzas, y con ello de la racionalidad en relación a la Reforma Educativa, y particularmente a la fase de Diseño, todo lo que venía a dotar de un nuevo discurso, tal como se ilustra en las referencias relacionadas con el proceso del Diálogo y Consenso para la Reforma Educativa, siguientes:

Al presentar el informe final de dicho proceso de diálogos, la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, exponía: *“El presente trabajo constituye el punto de partida para la realización de una verdadera Reforma Educativa que facilite las posibilidades para mejorar la calidad de vida de todas y todos los guatemaltecos, sin ninguna discriminación. Esa posibilidad será garantizada mediante el fortalecimiento de los Consejos de Educación creada en esta experiencia, a nivel municipal, departamental y nacional.”* (2001, p. 7) Luego en su parte de introducción, se resalta en el informe la razón subyacente al responder la interrogante sobre: *“¿Por qué un Diálogo y Consenso Nacional sobre la Reforma Educativa fue necesario en esta etapa? Entre las respuestas destaca: La discusión sobre la Reforma Educativa había llegado a un punto en que era necesario avanzar ampliando la participación de la población, especialmente de los actores principales de la comunidad educativa (maestros, padres-madres y estudiantes). El diálogo constituyó un primer paso para la apertura de un proceso de construcción de consensos basado en la mayor representación posible.”* (2001, p. 9).

En tal respuesta se reafirmaba: *“Debido a la escasez de información y a lo reducido de los espacios de participación, la Reforma Educativa ha sido interpretada desde diferentes visiones presentando la oposición de algunos sectores. El Diálogo Nacional es un intento de corregir el rumbo consultando la opinión desde los municipios hasta el nivel nacional y fortaleciendo un proceso que tiene su base principal en los Acuerdos de Paz.”* (p. 9-10).

Por su parte, el Ministro de Educación de turno (47) en su presentación del proceso de Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa, expresó “...se propusieron legitimar los temas centrales y vitales de la Reforma Educativa ampliando los ámbitos de participación civil en el marco de los compromisos de los Acuerdos de Paz” (2001, p. 5).

En esa misma línea de racionalidad, se encamina el discurso del Coordinador General en la presentación del Proceso del Diálogo y Consenso para la Reforma Educativa, (48) “A nadie es desconocido que la puesta en marcha de la Reforma Educativa en Guatemala, al igual que otros proyectos, tenía que superar ciertos obstáculos para tener viabilidad en el contexto de los parámetros que establecen los Acuerdos de Paz (...) De esa cuenta, la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa y el Ministerio de Educación acordaron iniciar un proceso amplio de consulta participativa para validar y legitimar la Reforma Educativa.” (2001, p. 41).

Para luego el Coordinador General citar como objetivos estratégicos de dicho proceso consultivo los siguientes:

- *Elaborar una agenda nacional de los temas relevantes de la educación sobre la base de la participación guatemalteca.*
- *Conformar un sistema de consejos de educación como la estructura permanente de vincular a la comunidad educativa y la sociedad civil en las acciones de la Reforma Educativa. (p. 41)*

Tal correlación de discurso matiza la nueva racionalidad que asume la orientación de la Reforma Educativa, desplazando a la anterior racionalidad identificada en la Comisión Paritaria y su producto el Diseño de la Reforma. En ese contexto el proceso del Diálogo y Consenso Nacional sobre la Reforma Educativa, se constituye en la práctica y de forma subrepticia en la contrapartida al Diseño, se funda en un nuevo discurso que encuentra asidero en argumentos como:



- ▶ “...trabajo que constituye punto de partida...” (Comisión Consultiva), a lo que caber reflexionar en todo caso sobre: en qué punto queda el Diseño.
- ▶ “...apertura de un proceso de construcción de consensos de mayor representación...” (Comisión Consultiva), expresión interpretada como una ineludible alusión al rechazo fundado a las formas de consulta que se promovieron durante el Diseño.
- ▶ “...escasez de información y reducción de espacios de participación...” (Comisión Consultiva), interpretada como una crítica velada al proceso participativo de la Comisión Paritaria.
- ▶ “...Reforma Educativa interpretada desde diferentes visiones presentando la oposición de algunos sectores...” (Comisión Consultiva), expresión que evidencia desacuerdo a temas elaborados en el Diseño desde enfoques en que determinó o sólo la visión indigenista, o solo predominó la visión ideológica del período de Gobierno.
- ▶ “...se propusieron legitimar los temas centrales y vitales de la Reforma Educativa...”, (Ministro de Educación), frase que al interpretarse pone en tela de duda la legitimación del Diseño, con lo que de forma eufemística se minimiza y se alude la búsqueda de un acción más legítima.
- ▶ “...Elaborar una agenda nacional de los temas relevantes de la educación...” (Coordinador del Diálogo) Tal frase da lugar a interpretar que los temas del Diseño no reúnen la relevancia necesaria, lo que vendría a justificar la necesidad de una agenda nacional, como una especie de Diseño alternativo.

Tales expresiones son ejemplo de todo un discurso que viene a configurar el replanteamiento de la Reforma Educativa, en el que emerge un nuevo actor protagónico, que a su vez había sido desplazado en el período anterior, como lo es el magisterio nacional, el que propone la nueva racionalidad centrada en la construcción de un sistema permanente de participación a partir de la

conformación de un Sistema de Consejos de Educación.<sup>7</sup> En tal viraje el sector magisterial no está solo, logra concertar en un principio el apoyo gubernamental, el que incluso en su Plan de Educación sobre la base de la llamada Matriz de Política Social 2000-2004 del Gobierno Central, en su política de “*democratización*”, fija como resultado esperado: “*Organización de los consejos locales, municipales, departamentales y nacional de educación.*” Otro sector que se adhiere al viraje de la nueva racionalización, es la propia Comisión Consultiva para la Reforma Educativa; que cuando le toca definir que es el Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa, lo define como “*el proceso de participación organizada que inició mediante la formación de Consejos Provisionales de Educación para dialogar y buscar consensos en los diferentes municipios y departamentos del país con el fin de obtener insumos para realizar la Reforma Educativa.*” (2001, p. 9).

En tal dinámica de reubicación de escenarios, se profundiza la ruptura situada en el primer período analizado, e identificado como la *Segunda ruptura*: surgida en el momento de transición de la Comisión Paritaria y Consultiva, al no continuar con las “Etapas de cumplimiento del Diseño”. Tal continuidad se hace innecesaria y al radicalizarse la ruptura se convierte a partir del segundo período en una discontinuidad total y permanente, al desplazarse totalmente al Diseño de la Reforma Educativa. Puede decirse que el punto de partida en que el Diseño, queda en la práctica minimizado hasta la fecha del proceso de Reforma, se ubica desde el momento en que se asume la propuesta de conformación de un sistema

---

<sup>7</sup> Esta propuesta deviene desde que el magisterio, que a través de su dirigencia logra diseñar y que se sancione la Ley de Educación, Decreto 12-91, en la misma logra incorporar la figura del Consejo Nacional de Educación, como un órgano multisectorial encargado de conocer, analizar y aprobar conjuntamente con el Despacho Ministerial, las principales políticas, estrategias y acciones de la administración educativa. Instancia de una naturaleza política institucional a nivel nacional. A partir del proyecto del Reglamento de la referida ley, ampliamente discutido, que no logró aprobarse, se visualizó la descentralización del Consejo, a raíz de ello, tal proyecto de sistematización de los consejos ha sido un planteamiento para la dirigencia del magisterio nacional, que no ha logrado el terreno fértil para su desarrollo. Pero más que un tema propio de la Reforma Educativa, es un tema orgánico de la ley pendiente de reglamentarse, pero que ante la escasa atención que el Diseño de la Reforma, le había prestado, la misma dirigencia magisterial logra que el tema se convierta prácticamente en la figura insignia del proceso del Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa.

de consejos de educación como la estructura permanente de vincular a la comunidad educativa y la sociedad civil en las acciones de la Reforma Educativa.

En tal escenario de reacomodos se identifica el primer giro del proceso de Reforma en el segundo período, y el tercero en el avance general de lo que va de dicho proceso. A este giro se le denomina como “*giro ideológico*”, que para la nueva racionalidad, se requiere fundar una diferente legitimidad, abrir espacios de participación, construir una mayor representación y formular una nueva agenda de temas relevantes para la nueva direccionalidad de la Reforma Educativa. Su viraje ideológico reside en que se busca restar intensidad al avance de los modelos de descentralización administrativa de la autogestión educativa, de corte neoliberal, que incluso indujeron al Diseño en el desliz de hacerlo reiterativo en diversas partes de su contenido, y cuya factura a esta altura se le cobra, mediante la contrapartida de una descentralización administrativa pero con presencia del Estado, por medio del sistema de consejos educativos.

Para efectos de fundamentar una racionalidad alternativa a la del Diseño, el discurso debía dotarse de un contenido, que era lo que venía a proporcionar en principio el Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa. Proceso que se fijó entre los temas a discutir:

- *La educación como respuesta a las necesidades educativas.* Del cual no se incluyeron conclusiones en el informe final.
- *Sentido y proceso de la Reforma Educativa.* Del cual tampoco aparecieron conclusiones en el informe final.
- *Papel del Estado en la educación.*
- *Participación de los diferentes agentes en la educación.* También sin incluir conclusiones en el informe final.
- *Personal del sistema educativo.* Sin disponer de conclusiones en el informe final.
- *Pertinencia sociocultural de la Reforma Educativa.*
- *Descentralización y Participación.* Sin incluir conclusiones en el informe final.

La razón porqué varios de los temas consignados como principales para la discusión, no le aparecen en el informe final conclusiones no se registra, tan solo se indica que como resultado de la actividad, se discutieron y consensuaron los temas pendientes de *necesidades educativas y los de papel del Estado y pertinencia sociocultural*; se discutieron y consignaron las propuestas de los grupos de trabajo acerca de los temas del *sector privado, agentes del sistema educativo y género*; y se aprobó un cronograma de trabajo para el fortalecimiento del Sistema de Consejos Educativos y la conformación del Consejo Provisional de Educación del nivel nacional. (2001, p. 10).

El Informe Final de Conclusiones, consigna que los ocho temas más relevantes en el proceso de Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa, en los niveles municipal, departamental y nacional, fueron los siguientes:

- Ampliación de la cobertura con calidad en todos los niveles del sistema.
- Mejoramiento de la calidad de la educación y el respaldo absoluto de una transformación curricular con participación.
- Reconocimiento de la necesidad de ampliar la educación bilingüe intercultural.
- La responsabilidad del Estado para garantizar el derecho de los niños y niñas guatemaltecas a una educación laica, gratuita y obligatoria.
- La profesionalización de los docentes y su dignificación.
- La descentralización del sistema educativo mediante la reducción de la burocracia.
- El incremento del presupuesto asignado a educación.
- La Reforma Educativa significa mayor participación ciudadana.

Las conclusiones documentadas informaron sobre las necesidades y prioridades del nivel nacional, sobre: a) cobertura educativa, b) calidad de educación y transformación curricular, c) recursos humanos, d) marco socioeconómico, financiero y administrativo, e) área socio cultural, y f) marco legal. Se concluyó sobre el tema de Pertinencia sociocultural y sobre el tema del papel del Estado en

la Educación, hasta ahí de lo temático, lo demás fue el fortalecimiento y revisión de la conformación del sistema de consejos de educación.

Con ello se construyó la base de la racionalidad alternativa a la del Diseño de la Reforma Educativa, eufimistamente se acompañó con el discurso de estar basado en los Acuerdos de Paz, o de sustentarse en el marco de los compromisos de paz, más la contradicción al mismo lo hacía el hecho que precisamente los Acuerdos de Paz, habían acordado, un Diseño como marco conceptual de la Reforma Educativa; y cuando se dio en el primer período la controversia de quién debería elaborar el Diseño de la Reforma Educativa, al consultar a la Comisión de Acompañamiento, la misma había definido que la Comisión Paritaria elaboraría el diseño y la Comisión Consultiva lo complementaria y ejecutaría. O sea, en ese sentido no cabía duda, quedando al margen el Diseño, y a la par decir que toda alternativa paralela se sustentaba en los Acuerdos de Paz, no era más que desvincularse de la base por muy *sui generis* que hubiese surgido de los propios Acuerdos. Ni más ni menos, se estaba asistiendo a un efecto como lo iban a ver más, surgido de lo que se identificó con anterioridad como la *primera ruptura* del proceso al dividir el mismo en las dos fases de diseño e implementación.

Si el Diseño, fue objeto de desencuentros por la forma como se integró la Paritaria, por la forma reducida de consulta o por algunos contenidos controversiales que avaló, la fórmula de su desplazamiento no fue en su momento como no lo fue posteriormente, la más afortunada de las estrategias para el fortalecimiento de la Reforma Educativa. En nombre de una falta de legitimidad se cuestionó al Diseño, y con una similar ausencia de legitimidad se construyó la racionalidad alternativa, no devenida de la línea de institucionalidad suscrita en los Acuerdos de Paz, con todo y sus altibajos.

Dentro del giro ideológico que en el presente período se le dio al proceso de Reforma Educativa, en materia de descentralización educativa, lo que se obtuvo en el Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa, fue lo siguiente:

- Entre los ocho temas más relevantes del proceso de Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa, el tema 6 abordó *la descentralización del sistema educativo mediante la reducción de la burocracia y una más eficiente y eficaz administración educativa incluyente del nivel municipal*. (p. 8) Tal enfoque no aportaba ninguna nueva contribución, no era más que lo mismo, una descentralización con énfasis en lo administrativo.
- En el apartado de “Necesidades y prioridades del nivel nacional”, contrario a lo mencionado en materia de descentralización en la parte de mención de los temas relevantes, se era muy enfático al señalar en el numeral 22: *“Transformar el Currículum tomando en cuenta las características lingüísticas, económicas y socioculturales sin perder de vista el contexto plural del país y las propuestas de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa”*. En el numeral 23: *“Transformación curricular con la participación efectiva del magisterio y de la sociedad civil, con pertinencia lingüística, ambiental y cultural en el marco de la legislación educativa y de los Acuerdos de Paz”*. En el numeral 24: *“Transformación curricular con la participación efectiva de los Consejos de Educación en todos sus niveles, del magisterio y de la sociedad civil, con pertinencia geográfica, étnica, cultural, lingüística, de género y de productividad, de conformidad con la ley de Educación Nacional y en el marco de la cultura de paz, para generar un desarrollo sostenible.”* Numeral 29: *“Transformación curricular con la pertinencia cultural, económica y lingüística, en los niveles local, municipal, departamental, regional lingüístico y nacional con equidad de género.* (p. 16)

Independientemente que los conceptos son de un contenido reiterativo en donde solo varían los actores, es el numeral 29, el que recoge la esencia de la transformación curricular, vía la descentralización del currículo. Es por lo mismo el enunciado que con mayor precisión incluso que el Diseño de la Reforma, por primera vez hace referencia con toda claridad, a los niveles de una descentralización curricular.

- Siempre en el apartado de “Necesidades y Prioridades”, en el Área Socio Cultural, en el numeral 56, se planteó: *“Se requiere una reforma curricular que*

*cuenta con la participación del gremio magisterial, comunidad educativa y Estado, sobre la base de una pertinencia geográfica, étnica, cultural, lingüística y de género, que promueva la unidad de la diversidad. Esto dará como resultado el reconocimiento de las especificidades de las comunidades lingüísticas, los municipios, los departamentos y el país en general, propiciando la consolidación de la identidad de los pueblos en la búsqueda de construir relaciones sociales interculturales para la construcción de la identidad nacional.”* (p. 18) Al margen que no es una “reforma curricular”, por lo no técnico de una reforma dentro de otra reforma, el enunciado es muy claro por su contenido y alcance de interpretarse que a lo que se refiere es a una transformación curricular, para lo cual propone con la justa precisión los elementos necesarios para la construcción de la descentralización del currículo.

- Al abordar el tema de *“Pertinencia Sociocultural”*, en el subtema de *“Regionalización lingüística”*, se plantea: *“Descentralización curricular de acuerdo a las regiones sociolingüísticas que asegure la unidad en la diversidad y diseñada con la participación de los Consejos educativos, locales, municipales, departamentales, regionales lingüísticos y nacional”* (p. 19)
- En el tema de: *“Papel del Estado en la educación”*, en el numeral 3, indica: *“Consolidar la descentralización, desconcentración y regionalización del sistema educativo nacional a través de la institucionalización de los consejos educativos locales, municipales, departamentales, regional lingüísticos y nacional permanentes derivados de la reforma educativa tomando en cuenta las particularidades de las regiones y las necesidades e intereses de la población”*. (p. 23)

Al formular un contraste entre el Diseño de la Reforma Educativa y el contenido del Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa, en materia de descentralización educativa, se arriba a las conclusiones siguientes:

- El planteamiento del Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa, formula un tratamiento de mayor profundidad sobre la transformación y la descentralización curricular, que lo lleva por primera vez a identificar niveles de descentralización. El Diseño, aunque hacen mención y justifica la transformación y la descentralización curricular, logra tan sólo una aproximación conceptual sin alcanzar delinear su eminente concreción.
- El planteamiento del Diseño, aunque no logra definirlo, su enfoque lo direcciona a la transformación profunda del sistema educativo. El del Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa, lo centra en la transformación curricular, incluso le identifica como “reforma curricular”.
- Al decantarse el Diseño por una reforma basada en la transformación del sistema educativo, se visualizó una reforma educativa estructural, concebida como la que provoca cambios en el sistema lo que a su vez afecta produciendo cambios en el currículo, logrando con ello provocar transformación educativa.
- Al orientarse el Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa a la transformación curricular, se ubicó en una reforma semi-estructural, entendida como el cambio o innovación curricular de forma descentralizada, cuyo alcance es la de provocar transformaciones parciales en el proceso educacional.
- El planteamiento del Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa, es un planteamiento de transformación curricular, mediante la descentralización del currículo por niveles, sobre la base de la descentralización sistémica de los consejos de educación, pero manteniendo intacto el sistema educativo, al cual no lo afecta.
- De acuerdo al tipo de descentralización, el Diseño se enfoca a un concepto de descentralización integral que abarca lo técnico y lo administrativo, pero desde un alcance aproximativo, el Diálogo y Consenso Nacional sobre la Reforma Educativa, también se ubica en una descentralización del tipo integral, desarrollando de mejor forma el ámbito



técnico-curricular, pero limitando el ámbito administrativo a un suceso jurídico-institucional, como lo son los consejos de educación.

- El tipo de descentralización contenida en el Diseño, de haberse continuado su precisión y elaboración en la fase de implementación de la Reforma, su concreción hubiese sido el resultante de la dinámica y progresión del propio proceso de la Reforma. El tipo de descentralización contenida en el Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa, en cuanto a la de carácter administrativo, no dependía de la dinámica de avance de la Reforma, sino requería de institucionalizar los consejos de educación; ya que al provenir tales figuras orgánicas del Consejo Nacional de Educación, ya instituido por la Ley de Educación Nacional, su existencia legal dependía o de la reforma a dicha ley, de la relativa posibilidad de reglamentación de la misma,<sup>8</sup> o de la emisión de una nueva disposición legal que les diera vida jurídica-institucional.

En resumen, el nuevo “giro ideológico” de la Reforma Educativa, definía su racionalidad en el sentido que se decantaba con una Reforma del tipo de transformación curricular y descentralización integral tanto técnica/curricular como administrativa, manteniendo sin afectar el sistema educativo, lo que a la postre iba a significar una limitación intrínseca a la propia descentralización del currículo. De tal racionalidad se derivó un logro significado en cuanto a obtenerse la mejor versión y concepción de descentralización curricular, que se haya alcanzado en todo el recorrido hasta la fecha del proceso de Reforma Educativa;

---

<sup>8</sup> Para efectos de la reglamentación de la Ley, la dirigencia magisterial que tuvo a su cargo tal tarea, pensó desde un plano formal, y fijó un término de 60 días a partir de la promulgación de la ley, para la elaboración de su reglamento. En virtud de ello incorporó la condición que para tal efecto se debía tomar en cuenta a la Comisión Multisectorial, que había elaborado la ley y a esa fecha existente. Luego se fue muy celoso del cumplimiento de tal término de ley, logrando dentro de su margen elaborar el Reglamento conjuntamente con el Ministerio de Educación, en el período del Presidente Serrano Elías. Al ocurrir el autogolpe de Estado, dado por ese mismo Presidente, se abortó la divulgación del Reglamento, que estaba por salir de la Tipografía Nacional; y las demás administraciones gubernamentales, no quisieron entrarle a dicha reglamentación ante el temor del indiscutible sello magisterial de autoría. El plano político demostró que la condición que se introdujo para efectos de elaborar el reglamento, se convirtió con el tiempo, en el factor de freno a dicho proceso, porque la Comisión Multisectorial existente a esa fecha dejó de existir, con lo que la condición se torna en un impedimento de carácter legal.

lamentablemente malogrado por la incidencia política que giró alrededor de dicho proceso.

Tal desarrollo de la descentralidad curricular, -que ocupará un apartado especial en el presente estudio-, tuvo contradictoria e irónicamente como contraparte final a la propia estrategia del sistema de consejos educativos, que fue en un principio su factor insignia, y que produjo indirectamente que tal propuesta de descentralidad curricular no lograra consolidarse. Tal discontinuidad se produce al emerger diferencias políticas entre la dirigencia magisterial y la gestión ministerial, en materia de negociación que incluso extremaron en la recta final del período gubernamental en enfrentamientos políticos y contradicciones aflorantes en buena medida por la permanencia durante todo el período de Gobierno del FRG (2000-2004) del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo – PRONADE-, que en lugar de disminuir para dar paso al sistema de consejos educativos, lo que se incrementó fue el fortalecimiento de los Comités Educativos –COEDUCA-, los que vistos desde la nueva lectura gubernamental, se asumían como las formas más inmediatas de promover la participación comunitaria en el proceso de la gestión educativa; en comparación con los consejos educativos, que significaban el empoderamiento de unas estructuras magisteriales, que se distanciaban cada vez más de la gestión ministerial.

Como corolario de ese reajuste de escenario político, el desarrollo curricular se vio irrumpido quedando inconcluso, y el aporte más significativo de los esfuerzos de consultas como lo fue la descentralización del currículo, no pudo lograr la consolidación necesaria. El producto del proceso de Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa, constituyó valioso aporte para la continuidad de la versión final del Plan Nacional de Educación a Largo Plazo

Entre las diversas opiniones institucionales que surgieron del proceso de Diálogo y Consenso sobre la Reforma Educativa, se tiene la de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA 2002) la que en su Informe

sostiene: “(...) la Misión estima que es necesario retomar este esfuerzo con una modificación de las estructuras de los Consejos de Educación Municipales, Departamentales y Nacional para que los padres de familia estén debidamente representados. Por otro lado, el proceso de socialización de las conclusiones del diálogo y consenso de la Reforma Educativa iniciado en el año 2001 debe continuar a todos los niveles y no solamente en el departamental.” (p. 12)

La misma MINUGUA incurría en una apreciación limitada de la descentralización al enfoque administrativo, pero lo más delicado es que lo consideraran como algo normal del proceso y hasta recomendaron mejoras, siendo ellos la misión verificadora de los Acuerdos de Paz, no caían en cuenta, que una verificación apegada al cumplimiento de tales Acuerdos, hubiese demostrado que se estaba alterando tal cumplimiento con una estrategia alternativa que dejaba al margen al Diseño de la Reforma. Por su parte la llamada Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, no se daba ni por enterada de lo que acaecía. No se trataba que el sistema de consejos educativos que propugnaba el Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa, fuese algo adverso al proceso de la Reforma, sino que debió haber sido una estrategia no alternativa sino complementaria, de forma tal que el Diseño de la Reforma, se ampliara y se fortaleciera, dado que su origen por ser compromiso de Estado, poseía un equivalente en el sector educación, de política educativa de Estado; lo que lo hacía acreditable y jerarquizable ante cualquier gestión gubernamental. El sistema de consejos educativos, solo podía alcanzar -como fue reconocido en un principio-, la calidad de política de Gobierno; y como tal vulnerable a la transición gubernamental, tal como sucedió.

Al virar el proceso de Reforma Educativa, a la nueva racionalidad ideológica, cuya consecuencia fue la invisibilización del Diseño de la Reforma Educativa, sin percatarse de ello Gobierno, Comisión Consultiva y Magisterio, destinaron el proceso de Reforma a un asunto de problemática gubernamental, sacrificando el carácter estatal con que estaba signado, y es partir de tal “giro gubernamental”,

que la Reforma Educativa, se convierte en una cuestión de Gobierno, aspecto mismo que con posteridad habrá de cobrarle la consecuencia a la propia Comisión Consultiva, la cual a su vez es desplazada por otro Gobierno, sin reparar en su procedencia fundada en una política educativa producto de un compromiso de Estado, legal y legítimamente reconocido.<sup>9</sup>

Continúa el citado informe de MINUGUA, equiparando a una transformación curricular en los términos de: *“Para que la educación responda a la diversidad lingüística y cultural del país se deberá aplicar una transformación curricular profunda. Un indicio positivo en esta transformación curricular es la apertura en las escuelas normales del occidente, de las carreras de maestro/a de pre-primaria y primaria en idioma maya y k`iche`. Ahora es necesario desarrollar nuevos enfoques pedagógicos y producir materiales educativos con enfoque cultural.”* (p. 13)

Cuando FLACSO, (2010) realiza un análisis de ese período, en relación a los Diálogos y Consensos 2000-2001, les denomina: *“El intento por retomar el camino de los Acuerdos de Paz”*, dejando entrever que los Acuerdos de Paz, se habían perdido de ruta, alusión que puede endosarse al Diseño de la Reforma Educativa, y luego describe: *“Con el cambio de administración en el Gobierno la CCRE logró obtener apoyo para impulsar un proceso que retomara el camino de los Acuerdos de Paz , de esa cuenta se realizó una consulta amplia y diversa a la que llamé “Diálogos y consensos para la reforma educativa”. (...) Se puede advertir que la descentralización demandaba poner el énfasis en una menor burocracia y mayor eficiencia y eficacia administrativas, pero además se busca mayor participación de la ciudadanía. Al revisar el detalle de las propuestas se encuentra un defensa de la institucionalidad propia del Ministerio de Educación unida al rechazo de la intervención de otros actores que se ven como ajenos (ONG y municipalidades), también preocupación porque las acciones de descentralización, desconcentración y regionalización sean pertinentes socioculturalmente y un*

---

<sup>9</sup> En el análisis del cuarto período se abordará con especificidad tal alusión.

*particular interés por la participación de la sociedad por la vía de la institucionalización de consejos y por la regulación legal de dicha participación.”* (p. 69-70)

FLACSO, formula un análisis que devela los entretelones del Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa, identificados estos en la preocupación de un sector a la fecha por el avance que venía acentuando el tipo de descentralización de la llamada autogestión educativa, que venía profundizando en la presencia de actores privados en las comunidades educativas rurales, en reemplazo a la estructura del Estado, pero cuyo principal talón de Aquiles, lo fue y terminó siéndolo que tal estrategia careció de la pertinencia cultural, lo que la hacía vulnerable ante el discurso de la regionalización sociocultural y de las comunidades lingüísticas. En consecuencia tal tema se constituyó en el objeto de divorcio entre el Diseño de la Reforma Educativa y los sectores opositores, y la justificación idónea para impulsar el Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa, y en razón de ello había logrado tal estrategia ser muy categórica en sus conclusiones al buscar resarcir la desventaja en el avance que se daba, y en el apartado de “Marco Legal”, en el numeral 60, alcanzaba establecer: *“Eliminación de los programas paralelos tales como: PRONADE, Juntas Escolares, COEDUCAS, y Telesecundaria”*. Y para ponerle la “guinda al pastel”, en el numeral 61, confirmaba: *“Que el MINEDUC y el Consejo Nacional de Educación sean los rectores de las políticas educativas, sin delegar funciones en entidades privadas”*. (p. 18) Sobra decir que tales conclusiones fueron de las pocas que no fueron aprobadas por consenso, sino por mayoría absoluta; indicador de la división de opinión sectorial al respecto, misma que al final de alguna forma contribuyó para que la balanza de pesos en el escenario gubernamental, no se inclinara con la consistencia necesaria en relación a determinados temas de las conclusiones del Diálogo y Consenso General, y en especial a lo que concernía al sistema de consejos de educación, al extremo que incluso el mismo Consejo Nacional de Educación, instituido por mandato de la Ley de Educación, no pasó de su tratamiento de provisionalidad.

Al respecto, Mario Aníbal González, (2001), refiere: *“Sin embargo, es preciso señalar que aunque en varias partes del documento se recomienda descentralizar y desconcentrar las funciones y toma de decisión a los niveles departamentales y municipales y por comunidades lingüísticas, inmediatamente se indican una serie de recomendaciones que prácticamente hacen nugatoria la acción descentralizadora, con el párrafo siguiente: “A través de las estructuras propias del MINEDUC contempladas en la Ley de Educación Nacional, descentralización y desconcentración no implica delegar funciones propias del MINEDUC a ONG y municipalidades.” (Marco Socioeconómico Financiero y Administrativo, numeral 50). (p. 30) Luego González señala el numeral 60 (ya citado), y agrega: “Creemos que este numeral al igual que el anterior amerita revisarlo y hacer compatible las expresiones de apoyo a la descentralización que aparecen en diversas partes del documento de la Comisión Consultativa para la Reforma Educativa, porque dentro de las realizaciones de descentralización que presenta el MINEDUC, las Juntas Escolares y los Coeducas son instituciones que responden a la concepción de descentralización y participación de la comunidad educativa, que no deben ser eliminadas sino reformadas, en lo cual estamos de acuerdo.” (p. 30)*

En efecto González, aporta el ejercicio de diferenciar privatización de descentralización –en este caso administrativa-, una cosa es en manos de quién esté la transferencia de recursos y servicios y otra la es, asumirla como estrategia descentralizante o desconcentrante por el mismo Estado, en cuyo caso lo importante es la redefinición de la gestión y participación comunitaria.

Finaliza señalando González que: *“Lo anterior indudablemente es una negación de la descentralización originada por desconocimiento de lo que es ésta y por posible influencia de aquellas personas que equivocadamente anticipan lesión de algún interés magisterial, o quienes tienen prejuicio sobre la capacidad de las municipalidades para asumir algunas funciones, que muchas ya realizan por iniciativa propia”.* (p. 30)

Por ello es que cuando FLACSO, (2010), en su análisis citado formula un criterio concluyente sobre el Diálogo y Consenso Nacional sobre la Reforma Educativa, se ajusta a la realidad aunque el balance lo incline al peso gubernamental, en tal efecto expone: *“Los resultados de los Diálogos y consensos no llegaron a concretizarse en políticas y acciones públicas y, a pesar que como parte de su misión institucional el MINEDUC se planteo “Modernizar y hacer efectivos sus procedimientos y mecanismos con la perspectiva de desconcentrar y descentralizar las responsabilidades, funciones y tomas de decisiones a los ámbitos departamental, municipal y local”, y de que entres sus políticas definió la de Democratización vinculándola con un sistema de gestión educativa descentralizado y desconcentrado que permitiera acercar la toma de decisiones a la población, involucrar a los diferentes sectores en el desarrollo educativo y una atención ágil y eficiente de las necesidades educativas (...) al final del período no quedó institucionalizado ningún programa o acción relacionados con esas decisiones”.* (p. 70)

En efecto los resultados del Diálogo y Consenso Nacional sobre la Reforma Educativa, no sólo no llegaron a concretarse ni a institucionalizar ningún resultado, sino además representaron uno de los sesgos más determinantes del proceso de Reforma Educativa, resultado del cual no puede eximirse ni a la propia Comisión Consultiva para la Reforma Educativa como a la propia dirigencia del Magisterio Nacional. Y cuyas repercusiones han acompañado a tal proceso a la fecha, entre estas se encuentra el enfoque curricularista que le impregnó a la Reforma, la sectorización en que la homogenizó, haciéndola pasar como una problemática más del sector educativo público, casi invisibilizando al sector educativo privado, con gran cuota de incidencia y responsabilidad en el estado de cosas de la educación nacional; sin embargo la consecuencia más lesiva y a la vez la menos sensible, al extremo que continúa sin ser perceptible, lo fue el haber inducido el proceso de Reforma Educativa a un concepto de gestión gubernamental, en detrimento del concepto estatal, que le hubiese constituido el blindaje necesario, ante las gestiones gubernamentales posteriores, que han

hecho de la Reforma Educativa, además de una plataforma gubernamental, un programa de proselitismo político.

La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, al presentar su Informe: *“La educación: una condición para la paz”* (2002), en sus observaciones finales y recomendaciones, exponían: *“La Misión lamenta constatar que un aspecto central de los Acuerdos de paz, como lo es la educación, no ha registrado los avances esperados y estima que es urgente mostrar una mayor voluntad política y dotar a las instituciones encargadas de los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de los compromisos y metas en educación. Es especialmente urgente aumentar la cobertura educativa, universalizar la educación primaria, potenciar la educación bilingüe intercultural, y mejorar la calidad de la educación mediante la modificación de los contenidos educativos a través de la transformación curricular.”* (p. 22)

Tal constatación del poco avance no logra profundizar en una de sus causas más incidentes, en donde se inscribe la cuarta ruptura del proceso de Reforma Educativa, como lo es la ruptura de su naturaleza, que de estatal pasa a ser gubernamental, llegando a ser la ruptura más perniciosa, porque marca la transición a una continuidad sin jerarquización y sin impacto para procurar la transformación educativa visualizada en los Acuerdos de Paz, como factor de desarrollo socioeconómico en el recambio previsto para el país.

En el transcurso del presente período de estudio se promovieron diversos análisis en la línea de la transformación y descentralización curricular, uno de ellos el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003, *“Guatemala: Una agenda para el Desarrollo Humano”*, en el apartado de *“Reestructuración y descentralización del sistema educativo”*, luego de haber transcurrido cinco años de haberse elaborado el Diseño de la Reforma Educativa, sin mayor correlación al mismo, señala que:



*La profunda reforma educativa que requiere el país exige un nuevo marco institucional y sectorial para operar. Por ello, se necesita con urgencia reestructurar el sistema educativo, tanto en su misión, contenidos, organización institucional como en sus procesos, con la finalidad de poner en práctica un nuevo modelo en el sector educación que sea más equitativo, participativo, transparente y eficiente. Deberían asegurarse los cambios y reformas del sistema educativo –público y privado- mediante un marco jurídico que favorezca y legalice las acciones que garanticen el derecho humano de la niñez, juventud y adultos a la educación, independientemente del estrato socioeconómico, la etnia, el género o la ubicación urbana o rural.” (...) Conforme a estos acuerdos, debería plantearse entonces la reestructuración del Ministerio de Educación, como ente responsable del Estado en materia educativa, de manera que pueda cumplir con sus competencias en concordancia con un proceso creciente de descentralización educativa. (p. 178)*

Aunque el análisis incurre en impresiones de no deslindar sistema y currículo y que concluye priorizando una reestructura administrativa, lo relevante lo hace el señalamiento la reestructuración del sistema educativo, como premisa necesaria para alcanzar una Reforma Educativa a profundidad.

A finales del segundo período, en el año 2004, FLACSO-Guatemala, publicaba el resultado de un seminario realizado en el 2003, con la participación de actores, especialistas y consultores en educación, con el propósito de buscar establecer una agenda mínima y responder a las cuestiones educativas más urgentes del país, de donde se produjo el documento *“Hacia una Agenda Educativa”*, en el cual en el apartado denominado: *“Desarrollar una profunda reforma educativa”*, (Diálogo 2004) se propuso:

*(...) No puede negarse que, desde hace ya varios años, se intenta impulsar una reforma educativa que logre cambios significativos en las cuestiones*

*curriculares, fundamentalmente en lo que a educación primaria se refiere. (...) En la propuesta se considera prioritario que el currículum permita a los educandos comprender de manera crítica y propositiva la realidad multiétnica, multilingüe y pluricultural de la sociedad guatemalteca, debiendo combinar todos los elementos posibles para potenciar y desarrollar esas características con base en la equidad y la justicia. (p. 4)*

Tal documento refleja, lo que en ciertos sectores incluso los académicos se había calcado en cuanto al posicionamiento de la racionalidad del giro ideológico de la Reforma, y de esa forma el discurso de una Reforma del tipo curricular, ya predominaba en el contexto, como finalmente predominó. Y tal racionalidad prevaleciente durante tal período se confirma con la propuesta a la que arriba el análisis de FLACSO, cuando en el ámbito de la descentralización educativa, su planteamiento lo formula en los términos siguientes: *“Se propone también la organización y funcionamiento de un Sistema Nacional de Consejos Educativos, como instrumento participativo que conduzca a la construcción de efectivas y eficientes comunidades educativas, que logren una positiva descentralización curricular. La responsabilidad principal de ésta será la de mantener una proporción del currículo para el ámbito nacional y diferenciar, en otras proporciones, su adecuación regional, departamental, municipal y comunitaria.”* (p. 4)

Seis años después, como corresponde a la dinámica del cambio social, FLACSO al evaluar tal avance, reconoce que el llamado intento por retomar el camino de los Acuerdos de Paz, no logró concretizarse ya fuere en políticas ni acciones públicas.

El segundo período en si del proceso de construcción de la Reforma Educativa, deparó tres eventos que marcaron la continuidad de dicho proceso, el primero como se señaló fue un giro a la concepción que traía la Reforma, al que se le denominó “giro ideológico”, por el cual se buscó estatizar algunos procesos que se venían dando al margen del Estado; así mismo se identificó una ruptura a la

naturaleza de la Reforma que de estatal pasó a ser gubernamental, pero también se identificó una “forma paralela gubernamental”, al proceso de Reforma. La misma consistió en la llamada “*Propuesta Marco General de Transformación Curricular y Perfeccionamiento de Recurso Humano*”, surgido de la instancia del MINEDUC, y de la autoría directa del SIMAC,<sup>10</sup> dependencia ministerial en ese entonces existente. A pesar que la Comisión Consultiva, venía trabajando en los temas de la Reforma, el MINEDUC convocaba en el 2000 a un seminario-taller a una representatividad diversificada en la que incluía a la Consultiva, pero dejaba por afuera la representatividad magisterial. Las conclusiones de dicho evento sirvieron para la elaboración de la Propuesta de Marco General, y aunque se canalizaron por medio de la Consultiva en forma interna, no por ello la propuesta se evitó trascendiera a otros sectores, generando con ello el rechazo particularmente de aquellos que no habían sido incluidos, que consideraban no sin falta de razón por los antecedentes que las administraciones gubernamentales habían sentado en el pasado, que tal propuesta respondía a una preelaboración ya negociada de la Reforma Educativa. Consecuencia de tal rechazo, la propuesta se vio obligada a divulgarse ampliamente, a generar debates caldeados de algunos temas considerados como controversiales; pero finalmente esa socialización forzada fue la que permitió analizarla, enriquecerla y encaminarla por la Comisión Consultiva. Como resultado de ese ejercicio DICADE (SIMAC transformado) presentó a mediados del 2001 ante la Comisión Consultiva, una forma más elaborada de la Propuesta Marco General de Transformación Curricular y Perfeccionamiento del Recurso Humano, que vino a ser la base con la que durante tal período se dio inicio al diseño de la estructura curricular de la Reforma, y de cuyo tema, se tratará en adelante en un apartado correspondiente. Afortunadamente la “forma paralela”, iniciada como tal, no concluyó de esa forma, y se supo canalizarla de forma que se tradujo en una fortaleza.

---

<sup>10</sup> Sistema Nacional de Mejoramiento de los Recursos Humanos y Adecuación Curricular –SIMAC–, que en el 2001, se dividió en una Dirección de Programas y Proyectos y otra Dirección de Calidad y Desarrollo Educativo –DICADE–, que fue la que finalmente se encargó de las propuestas de transformación curricular y formación docente, y por lo mismo la que se vinculó al proceso curricular de la Reforma Educativa.

## **5.2. ANALISIS DE LOS DISEÑOS CURRICULARES EN EL MARCO DE LA TRANSFORMACION CURRICULAR**

Superada la crisis transitoria que había ocasionado en una primera instancia el manejo internalizado de la propuesta del Marco General de Transformación Curricular y Perfeccionamiento del Recurso Humano, al aperturarse la misma, vía socialización por parte de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, la propuesta además de ampliarse, se logró enriquecer y sobretodo legitimar; y sobre esta base el SIMAC, asumió la tarea de implementar la puesta en marcha de la elaboración de los diseños curriculares por nivel educativo, a la que se sumó aportes de la subcomisión de transformación curricular de la Comisión Consultiva.

Los diseños que se avanzaron (niveles Inicial, Preprimario y Primario) se orientaron en uno de los paradigmas más en boga en las reformas educativas de mediados de los años noventa e inicios del nuevo milenio en América Latina, como lo era el constructivismo, y sobre esa base se asumió como un currículo basado en competencias. Y si bien, el Diseño de la Reforma Educativa no se había decantado por ningún paradigma o teoría pedagógica en apego que no era de su correspondencia; llegado el momento del diseño curricular que ya le competía hacerlo (por su capacidad de ajuste), se asumió tal decisión sobre el paradigma o modelo que determinaría el proceso educativo de todo un país, desde la instancia de un grupo técnico de curriculistas ministeriales, sin haberse sometido a ninguna instancia de socialización ni consulta, ni haberse percatado de ello ni en el Diálogo y Consenso Nacional sobre la Reforma Educativa, ni en la Comisión Consultiva. Siendo el paradigma, la cosmovisión del sujeto en el campo educacional, la relación entre el proyecto individual y social inherente a la problemática educativa, la gran orientación desde donde la entrega de competencias debe comparecer con los grandes requerimientos de una sociedad determinada; tal decisión de asumirse constructivista fue de un pequeño grupo, sin consulta u opinión alguna, al menos el sector magisterial, actor directo en dicho tema. Tal como se adoptó el paradigma constructivista, también pudo haber

sido el humanista, el sociocultural, etc., lo cual solo pudo haberse logrado desde el legítimo debate de los sectores involucrados.

De acuerdo con la línea curricularista que se había marcado como producto del Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa, reforzada por el planteamiento del Marco General de Transformación Curricular, el proceso de diseño del currículo, profundizó en tal lineamiento, estableciendo en definitiva un nuevo giro –que constituía el cuarto en el avance general- al proceso de Reforma Curricular, por el cual la misma se orientaba desde un enfoque centrado en el currículo, renunciando a la transformación del sistema educativo, como lo proponían los Acuerdos de Paz y el Diseño de la Reforma Educativa. A tal reajuste se le identificara como el “giro curricularista”, que fue el que planteó el determinismo curricular, que en lo sucesivo no varió y que fue el que finalmente caracterizó y predominó como planteamiento de desarrollo curricular de la Reforma Educativa.

Tal situación queda plenamente definida cuando el director de la Dirección de Calidad y Desarrollo Educativo (DICADE) del Ministerio de Educación, Edgar Barillas, responsable de las propuestas de transformación curricular, expresa: *“Otra novedad la constituye la propuesta de reorganización del sistema educativo, sin alterar las estructuras legalmente vigentes. En resumen, se pretende regular la existencia de los subsistemas de educación escolarizado y no escolarizado, homologando los estudios entre ambos.”* (2001, p. 52-53)

Las reformas educativas determinadas por el enfoque curricular no se consideran del tipo estructural, porque modifican contenidos, temáticas, áreas, etc. pero mantienen los elementos estructurales como los son los subsistemas, niveles, ciclos, grados, tal como se encuentran sin buscar cambiarlos, ni revisarlos. En

dicho tipo de reformas el sistema educativo se subroga haciéndose parte del currículo.<sup>11</sup>

Y en efecto, así se deja calcado cuando la Propuesta de Currículum Intercultural para la Educación Primaria, (2002) al describir qué se entiende por transformación curricular, al señalar los aspectos que abarca, incluye: *“Organización del Sistema Educativo Nacional por niveles, ciclos y etapas”*, (p. 4)

Desde tal discurso, es el currículo el que define la estructura, haciendo por lo mismo una estructura estándar, de forma tal que no es posible diversificarse de acuerdo a la diversidad cultural y contextual, es cuando se está ante el sistema educativo centralizado, que depende de los desarrollos curriculares por niveles y ciclos.

Otra limitante que se puede señalar a las Reformas Educativas enfocadas desde el determinismo curricular, es que aunque se mencione y se tome en cuenta conceptualmente la descentralización curricular, la dinámica de dichos procesos en la praxis y en el contexto, reducen si no llegan a negar la descentralización curricular, que a su vez es factor decisivo de la transformación curricular. Acá se maneja el postulado de que: *“Si no descentraliza, no transforma”*.

Y pasado el tiempo y llegados a la versión final que predominó como entrega y aplicación curricular, se comprueba que la tan conceptualizada transformación y descentralización curricular, llegó hasta donde se lo permitió la tradición de la centralidad curricular.

El giro curricular que guiaba el diseño del currículo, centró su fundamento como se dijo en la Propuesta Marco General de Transformación Curricular..., el que

---

<sup>11</sup> Ver Capítulo III, Tema: “La Reforma Educativa como proceso de transformación del sistema educativo y del currículo de Estudios”, subtema: “Diferenciación entre sistema educativo y currículo”, del presente estudio.

dotó de la base teórica suficiente para fundamentar dicho diseño. Asumió como premisas:

- *Un modelo educativo que sitúa como centro el aprendizaje significativo.* Tal premisa respondía al paradigma constructivista. Y desde tal postulado se sustentaba en buena medida el proceso de transformación curricular, entendido como la transformación del hecho educativo en el aula. Enfoque que respondía a una transformación en la relación educativa micro, difícil de obtenerse si no se lograba operar la transformación educativa en lo macro; tal como finalmente aconteció.
- *Necesario cambio en la formación docente para viabilizar la transformación educativa.* Sustentada desde la transformación de las escuelas normales, como forma de mejorar la calidad de la formación inicial del magisterio.
- *Cambio en la estructura del sistema, en cuanto a niveles, ciclos, entre otros:* esta premisa era fundamental en la concepción de transformación, pero planteada de forma revertida desde el currículo, sus alcances se limitaban al desarrollo que el propio currículo pudiese alcanzar, tal como sucedió en su implementación.

A partir de tales premisas se posibilitó una definición de currículo y desde la misma se asumieron políticas curriculares, que con bastante precisión se derivan y desarrollan las políticas en materia de descentralización del Diseño de la Reforma Educativa, y que vendrían a constituirse en las políticas técnicas de la Reforma Educativa. Cabe decir que tales políticas incorporadas determinaban una pertinencia efectiva a la descentralización curricular, y cuya única omisión, habría sido no formularlas en función desde los propios niveles de concreción curricular, sino su intencionalidad fue que las mismas permearan verticalmente a todos los ámbitos de la descentralidad curricular, como directrices hacia los diversos actores y contextos en particular de cada nivel de concreción del currículo. Tal planteamiento de políticas curriculares fueron las que se asumieron en las propuestas de diseño curricular en proceso de construcción.

**Tabla No. 3**  
**Comparación de Políticas del Diseño de la Reforma Educativa y del Diseño Curricular**

<b>Políticas Educativas del Diseño de la Reforma Educativa del Área de Transformación Curricular</b>	<b>Políticas Curriculares Adoptadas por los Diseños Curriculares<sup>12</sup></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Fortalecimiento de la formación integral para la democracia, la cultura de paz y el desarrollo sostenible.</b></li> <li>▶ <b>Renovación Curricular</b></li> <li>▶ <b>Fomento de la calidad de la educación</b></li> <li>▶ <b>Descentralización curricular</b></li> <li>▶ <b>Fortalecimiento de la educación extraescolar</b></li> <li>▶ <b>Desarrollo de valores</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Énfasis en la calidad educativa</li> <li>▶ Fomento de la igualdad de oportunidades de las personas y de los Pueblos.</li> <li>▶ Fortalecimiento de los valores para la convivencia democrática y la cultura de paz.</li> <li>▶ Impulso al desarrollo de cada pueblo y comunidad lingüística, privilegiando las relaciones interculturales.</li> <li>▶ Promoción del bilingüismo y del multilingüismo</li> <li>▶ Impulso a la ciencia y al desarrollo de la tecnología.</li> <li>▶ Énfasis en la formación para la productividad y la laboriosidad.</li> <li>▶ Establecimiento de la descentralización curricular</li> </ul>

**Fuente:** Análisis de la presente investigación.

En materia de descentralización se ubica el mejor aporte de la Propuesta Marco General de Transformación Curricular..., y tal como señala Edgar Barillas (2001) en ese entonces director de DICADE, y como tal responsable de dirigir la propuesta Marco, “...*Se trata de atender la necesidad, por una parte, de contar con un currículo que atienda la unidad nacional sin que deje de reconocer la diversidad de expresiones de los pueblos guatemaltecos; y por otra parte, que los pueblos y las localidades participen efectivamente en la definición del currículo de los centros educativos...*” (p. 51)

A partir de tal lectura de la descentralización se deriva todo un planteamiento fundante conceptualmente del antecedente de mayor proximidad entre todos los documentos producidos al momento en el marco de la Reforma Educativa, en

<sup>12</sup> Corresponden a la versión contenida en la propuesta de Currículo Nacional para la Educación Infantil.



materia de descentralización educativa. Por primera vez, se fijan categorías teóricas propias de una descentralización, en función de un desarrollo curricular, y se inicia a teorizar sobre el concepto de *“niveles de concreción curricular”*. Y a su vez se fundan para el medio curricular nacional las categorías de *“Macrocurrículo”, “Mesocurrículo”, y “Microcurrículo”*.

La propuesta de Marco General, define el Nivel Macrocurricular como: *“el establecimiento de un currículo nacional base que prescriba las intenciones nacionales, los elementos comunes y las bases psicopedagógicas universales, para todos los centros educativos del país, con independencia al pueblo al que pertenezcan.”*

El Nivel Mesocurricular como: *“un nivel intermedio de carácter regional, basado en las necesidades y características de los pueblos guatemaltecos. Se busca materializar la pluralidad del currículo que corresponda a la diversidad cultural del país.”*

El Nivel Microcurricular como: *“la parte del currículo que corresponde definir en el nivel local y del centro educativo.”*

Sobre los niveles de concreción curricular Edgar Barillas (2001), expone, *“Esta propuesta significa que cada región debe adaptar el currículo nacional a las condiciones propias de cada pueblo. A su vez, cada centro educativo debe adaptar el currículo nacional y el currículo regional, para pasar a definir el currículo propio con la participación de la comunidad escolar. (...)”*

Barillas aportaba la más acabada y precisa descripción de la descentralización curricular, que reunía todas las características propias para una transformación del currículo, entre ellas: la sistematización de los niveles del currículo y la correlación contextual desde la mirada prescriptiva de lo nacional hasta la capacidad operacional de lo local.

La propuesta de Marco General, señalaba que tales niveles de concreción permitirían:

- ▶ Ofrecer una forma común integral y de carácter polivalente, con cierta adaptabilidad específica.
- ▶ Adaptar a las características del centro educativo y de los estudiantes al currículo nacional base.
- ▶ Proponer acciones para mejorar la calidad educativa nacional, dentro de programas de innovación educativa.
- ▶ Otorgar al profesorado un papel activo en las propuestas de los proyectos educativos para ejecutarlos con cierta autonomía

Lo importante que se resalta de tal planteamiento, es que se centra en una genuina transformación curricular, incluso incursiona aludiendo al nivel local en la figura de la autonomía escolar; pero para ello, requiere tal como lo hace, separarse del enfoque descentralizador devenido del Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa, el que subordinaba la descentralización a un ámbito administrativo sobre la base de la integración del sistema de consejos de educación. Y a pesar de la profundización marcada en ese período de la ruptura con el Diseño de la Reforma Educativa, la propuesta del Marco General de Transformación Curricular..., al tratar el tema de descentralización curricular, lo hace o al menos se evidencia que lo realiza en correlación a la aproximación de descentralización curricular que propone el Diseño de la Reforma.

De los tres sectores que mantenían durante este período incidencia en el proceso de Reforma Educativa, como lo eran el MINEDUC, la Comisión Consultiva y la dirigencia del Magisterio Nacional, en lo que se refiere a materia de transformación y descentralización curricular, el sector que más aportó claridad y precisión con el tema, fueron las instancias curriculares del Ministerio de Educación. Y en especial el DICADE que le correspondió encargarse del proyecto del diseño de la estructura curricular. La visión y pensamiento de quién dirigió tal

proceso al frente del DICADE, al dejarlo documentado permite verificar tal apreciación. Es así como reseña sobre el particular Edgar Barillas (2001), “... Aunque han existido intentos de descentralización curricular y administrativa, estos más bien se ha dirigido hacia la toma de decisiones en el propio centro educativo, en el ámbito municipal y en el departamental, y no de los pueblos en cuanto tales. (...) Debemos señalar con especial énfasis que, respecto al pueblo maya, el mismo Acuerdo específica que está compuesto por una pluralidad de expresiones socioculturales (veintiuna en total), situación que debiera verse reflejada en la descentralización. Este nivel ha sido identificado como Mesocurrículo en algunas reformas educativas o nivel regional en otras...” (p. 22)

Al menos esa fue la lectura inicial que privó al momento del diseño del currículo, misma que un momento posterior se ve irrupida virando de forma inversa asumiéndose como una discontinuidad curricular. Si bien el planteamiento de la descentralidad curricular sobre la base de niveles de concreción, no era inédita, ya que procedía de la lectura comparada de la reforma educativa española, era meritorio el ejercicio de adaptación conceptual a la realidad nacional, tal como Barillas lo interpretaba cuando aludía a una regionalización en función de regiones sociolingüísticas, con la garantía de la participación de los pueblos maya, garífuna, xinca y ladino en las definiciones curriculares pertinentes.

### **Currículo Nacional para los Niveles de Educación Inicial y Preprimario – Educación Infantil-**

En el mes de diciembre del año del 2001 el Ministerio de Educación, elaboraba con la participación técnica y financiera de UNESCO y UNICEF, el Currículo Nacional para los Niveles de Educación Inicial y Preprimario, que comprendían la Educación Infantil, con el carácter de documento de circulación interna de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa. Era un diseño curricular que incluía dos niveles, como siempre ha correspondido, y que en lo sucesivo se le identificará como el de educación infantil. Seis meses después (julio 2002) se

haría lo propio con el del nivel primario. Tal como correspondía el proceso de construcción curricular dio inicio con los primeros niveles (de abajo hacia arriba)<sup>13</sup>

Entre ambas propuestas de diseños curriculares, al de educación infantil, le tocó afrontar “el derecho de piso”, y formular el despegue de diversos desarrollos conceptuales de categorías teóricas –las de carácter general y afines a ambos niveles; algunas de las cuales como era de esperarse fueron mejoradas y ampliadas en la versión curricular de seis meses después (primaria). A pesar de ello, con todo y algunas debilidades técnico/conceptuales que presentó el diseño de la Educación Infantil, en materia de descentralización curricular –tema de interés para el presente estudio-, se le considera la versión curricular de todas a la fecha, con mayor precisión en cuanto a sentar las bases de la descentralidad del currículo en función de los niveles de concreción o ámbitos. Incluso tal tema lo elabora mejor que el diseño de nivel de educación primaria que le continuara como se señalará posteriormente.

Un primer aspecto de tal diferencia es la forma de denominación en esa fase de diseño; mientras el de educación infantil se titula “*Currículo Nacional*” el de primaria lo hace como “*Currículum Intercultural*”, alternancia que reflejaba en ese momento como algo sintomático de la incidencia y correlación de las tendencias. Al margen de lo cual, para efectos meramente de elaboración de la transformación curricular, se miraba necesario marcar la diferencia en cuanto a la denominación “nacional”. Y sobre la base de cómo se asume y se desarrolla al interno del contenido del diseño curricular, venía a ser más pertinente la categoría “nacional” que la “intercultural”. Para lo cual se hacía conveniente se precisara diferenciar las dos connotaciones que implica el concepto “nacional”, dependiendo desde donde se enfoque, ya sea desde la centralidad o la descentralidad curricular. Desde la centralización del currículo la categoría “nacional”, alude a nacionalidad, a un currículo único que mediante el efecto “catarata” baja a toda

---

<sup>13</sup> Se hace tal observación que parecerá obviedad, pero es que resulta que en el período que continúa (tercero), tal verdad de Perogrullo, no fue así, y primero se reinició el diseño y se autorizó el nivel primario y luego el preprimario, algo así como construir primero el segundo nivel y luego el primero.

una nación asumida como país (versión tradicional del currículo). Mientras que desde la descentralización curricular, lo “nacional”, alude a un nivel de concreción del currículo, al primer nivel, a un nivel base, desde el cual no cabe su contextualización, sino solo a través de los niveles subsiguientes. Es el nivel de prescripción pero a la vez de la abstracción, cuya concreción solo se hace posible con el concurso sistémico de los otros niveles. Para evitar tal confusión terminológica, -aparentemente inofensiva, pero cuya implicación determinaba un destino curricular en el país-, era más pertinente y adecuada la categoría que proponía la Propuesta Marco General de Transformación Curricular, de “macrocurrículo”. Mientras que en otro orden, la connotación “intercultural” viene a ser tan solo una tendencia o caracterización, pero que no identificaba un nivel de concreción curricular determinado.

Para efectos de diferenciar a cuál de las dos connotaciones de la categoría “nacional”, hacía referencia la propuesta de diseño curricular de la educación infantil, bastaba revisar, su finalidad, contenido e implicación. Y de tal ejercicio se desprende que la connotación de nacional, estaba referido en función de nivel de concreción en un marco de descentralización curricular. Y es en ese aspecto, donde le cabe el reconocimiento meritorio a en ese momento fase de diseño curricular, de haber sido el primero y único antecedente de direccionar con precisión hacia la descentralización y por ende a la transformación curricular.

La finalidad, contenido e implicación de la propuesta de Diseño del Currículo Nacional para los Niveles de Educación Inicial y Preprimario, comprendía –desde un análisis de forma somera- lo siguiente:

- Fundamentos legales y filosóficos de la educación y del sistema educativo nacional.
- Un componente conceptual, desde donde abordaba la transformación curricular como un nuevo paradigma. Que fue de las debilidades teóricas que evidenció la propuesta de diseño, al no definir cuál era el paradigma que se

asumía, se refería al “nuevo paradigma”, pero no lo enunciaba, a diferencia del diseño del nivel primario que fue enfático por el constructivista.

- Planteaba los principios y características asumidas como del “nuevo currículum”, enfocadas con cierta limitación a la descentralización curricular, cuestión que conceptualmente fue mejorada en la versión de propuesta de diseño subsiguiente, correspondiente al nivel primario.
- Su fortaleza direccionada a la descentralización curricular residía en la forma en que desarrollaba los niveles de concreción curricular, sobre la base de lo planteado por la Propuesta Marco General de Transformación Curricular..., ampliándola y manteniendo la denominación de los niveles como macrocurrículo, mesocurrículo y microcurrículo, por una parte y luego integrando tales acepciones a la de currículos nacional, regional y local; (tratamiento que incluso no superó el diseño curricular del nivel primario), a diferencia de la propuesta de diseño curricular del nivel primario, que los definió como los ámbitos nacional, regional y local; y que finalmente así quedaron determinándose como niveles de planificación tal como estableció el acuerdo ministerial que aprobó a ambos currículos de nivel educativo.
- Le correspondió abrir brecha con los ejes de la transformación curricular, se sustentó efectivamente en los cuatro ejes del Diseño de la Reforma Educativa (vida en democracia y cultura de paz, unidad en la diversidad, desarrollo sostenible y ciencia y tecnología), y creo unos inter-ejes (interculturalidad, género y valores), que posteriormente variaron por otro tipo de ejes (curriculares), cuando se abordó el diseño de nivel primario (otro dualismo) y los componentes que elaboró, también fueron materia de una mayor precisión con la propuesta curricular del nivel primario.
- A diferencia de la propuesta de diseño del nivel primario –al menos la versión síntesis-, el de educación infantil incluía en su versión preliminar la mención del rol de los Consejos de Educación, como tomador de decisiones y espacio de intervención activa en lo que respecta al currículo en la incorporación al mismo de los elementos de la cultura local, regional y nacional.

- Aborda la sistematización, pero en función de los niveles educativos, omitiéndola en lo que respecta a los niveles de concreción curricular.
- Su aporte más significativo, es cuanto al tratamiento de las llamadas áreas de desarrollo –que en el nivel primario les denomina “áreas de formación”- (y que finalmente se les designó como áreas curriculares), en cuanto a que les aporta su descriptor, su caracterización, sus competencias generales de área (propias de las competencias del nivel nacional), y sus orientaciones didácticas. Sin incurrir en la tentación de iniciar orientaciones metodológicas en función de desarrollos de actividades de aprendizaje. Asume su condición de currículo de nivel nacional, y se abstiene de momento de incursionar en contextualidades propias de otros niveles curriculares.

#### EJES DE LA TRANSFORMACIÓN CURRICULAR

EJES (Reforma Educativa)	COMPONENTES (Transformación Curricular)	SUBCOMPONENTES
Vida en democracia y cultura de paz	Equidad  Educación en valores  Vida familiar y ciudadana	1. Equidad de género 2. Equidad social 3. Situaciones sociales especiales  1. Personales Sociales Éticos Culturales Ecológicos  1. Deberes y Derechos Economía y consumo Salud Educación vial Democracia y cultura de paz Educación fiscal 8. Seguridad
Unidad en la diversidad	1. Identidad  2. Multiculturalidad e interculturalidad	1. Personal 2. De pueblo y cultura 3. Nacional  Multilinguismo 2. Derechos de los pueblos
Desarrollo integral sostenible	1. Sostenibilidad	Recursos Naturales Relación sociedad-naturaleza Desarrollo humano 4. Conservación del patrimonio cultural
Ciencia y tecnología	1. Orientación para el trabajo  2. Tecnología	1. Legislación laboral y seguridad social 2. Trabajo y productividad  1. Manejo de tecnología 2. Manejo de información

**Fuente:** Manual para la implementación del Currículo para los Niveles de Educación Inicial y Preprimario, (2002, p. 14)

## Tratamiento de los niveles de Concreción Curricular en la propuesta de diseño del Currículo de Educación Infantil

Es el enfoque inédito en un diseño curricular en la historia de la educación nacional, que por primera vez se aborda el concepto de transformación curricular en función de la descentralización del currículo. Es la forma interpretativa que como desarrollo curricular logra completar la aproximación que plantea el Diseño de la Reforma Educativa, en función de una transformación de la educación del país, tan solo limitado al “giro curricularista”, por el que mantendrá sin afectar al sistema educativo, única disidencia con el Diseño de la Reforma.

Le corresponde a la propuesta del diseño curricular de educación infantil, abrir brecha ante la cultura centralista, y apoyándose en la base que le otorga la Propuesta Marco General de Transformación Curricular, incluye con la primacía de ser la primera versión curricular que incorpora los niveles de concreción del currículo de la forma siguiente:

**Tabla No. 4**

### Cuadro comparativo de Niveles o Ámbitos de la Descentralización Curricular

<b>Niveles de Concreción del Marco General de Transformación Curricular</b>	<b>Niveles de descentralización de la Propuesta de Currículo Nacional para los Niveles de Educación Inicial y Preprimario</b>
<p data-bbox="347 1420 647 1451"><b>Nivel Macrocurricular</b></p> <p data-bbox="220 1453 778 1680">El establecimiento de un currículo nacional base que prescriba las intenciones nacionales, los elementos comunes y las bases psicopedagógicas universales, para todos los centros educativos del país, con independencia al pueblo al que pertenezcan.</p>	<p data-bbox="935 1420 1230 1451"><b>Nivel Macrocurricular</b></p> <p data-bbox="804 1453 1362 1747">Constituye el marco general de los procesos informativos y formativos del Sistema Educativo Nacional. En este nivel de planificación se genera el Currículum Nacional Base, prescribiendo intenciones nacionales, elementos comunes, y bases psicopedagógicas universales que permitan lograr la unidad de los Pueblos de Guatemala en la diversidad.</p> <p data-bbox="804 1783 1362 1939">El Currículum Nacional Base, ordena y permite la autorregulación de otros niveles de planificación, así como propicia la igualdad de oportunidades educativas para todos y todas, respetando los intereses</p>



---

<p><b>Nivel Mesocurricular</b></p> <p>Un nivel intermedio de carácter regional, basado en las necesidades y características de los pueblos guatemaltecos. Se busca materializar la pluralidad del currículo que corresponda a la diversidad cultural del país.</p>	<p>propios y las condiciones diferentes. En los primeros años de escolaridad, este nivel curricular será adaptado por cada comunidad lingüística y sociocultural, con el apoyo de DIGEBI como dependencia especializada del MINEDUC.</p>
<p><b>Nivel Microcurricular</b></p> <p>La parte del currículo que corresponde definir en el nivel local y del centro educativo.</p>	<p><b>Nivel Mesocurricular</b></p> <p>Es un nivel intermedio, permite dentro de la flexibilidad del currículo, generar elementos intermedios en lo nacional y lo local y adecuar el currículum base a los ciclos y modalidades específicas de cada uno de los pueblos que componen la nación guatemalteca.</p> <p>El nivel de planificación intermedio, genera el Currículum Regional, que toma o transfiere de la cultura y de la problemática regional, elementos para hacer el aprendizaje significativo y relevante y atender lo específico de cada región y/o pueblo.</p> <p><b>Nivel Microcurricular</b></p> <p>En este nivel se definen dimensiones para el Proyecto Educativo y el Proyecto Curricular, el cual se da a nivel municipal y a nivel local. En este nivel se formulan los planes de centro educativo y de práctica docente.</p>

---

**Fuente:** Análisis de la presente investigación.

El desarrollo de los niveles de concreción curricular, realizado en la propuesta de diseño curricular de la Educación Infantil, alcanzó la suficiente claridad meridiana para fundar el nuevo concepto de descentralización curricular que perfilaban tanto los Acuerdos de Paz como el Diseño de la Reforma Educativa. Es tanto así, que dado el alcance que se precisó y la capacidad de integración y sistematización que aportó, que en los diversos diseños curriculares posteriores, no se ha podido verificar alguna versión que mejore tal elaboración.

El planteamiento constituía la ruptura con la centralidad tradicional, y los precedentes que sentaba hacían divisar toda una conceptualización y desarrollo metodológico ulterior innovadores, introduciendo toda una gama de categorías y

premisas propias de un proceso de transformador. Desde el nivel macrocurricular se incluían las siguientes:

- Al interior de la propuesta de diseño curricular, a la institucionalización del Currículo Nacional se le adicionaba la mención de “Base”. A lo que cabe hacer mención, que tal agregado no es gratuito. Responde a toda una connotación específica ya citada en el presente estudio,<sup>14</sup> y que por su correlación se vuelve a precisar: la categoría “base” hace referencia a la necesidad de asegurar el currículo común de experiencias educativas propuesto como referente mínimo, del cual se deviene la necesaria adaptación por la escuela de acuerdo a las peculiares circunstancias, valores y necesidades de cada población concreta. El currículo base, asume la categorización de “base”, cuando se incursiona en una descentralización por niveles de concreción curricular, en donde desde el nivel “base”, se forman los contenidos de referencia inmediata al nivel curricular que continúa, para efectos de ir construyendo el proceso de sistematización de la contextualización por las unidades inmediatas dando lugar a los desarrollos curriculares ya sea de nivel nacional-regional y de nivel regional-local. En consecuencia, solo cabe dentro de la epistemología curricular concebir un currículo base desde la estricta dimensionalidad de la descentralidad curricular; por lo que cuando el currículo de Educación Infantil al definir el nivel macrocurricular, refiere al “Currículum Nacional Base”,<sup>15</sup> tan solo omite identificar que lo nacional alude a un nivel curricular, por lo que más apropiado desde su inicio hubiese sido “Currículo Base del Nivel Nacional”.
- Le establece al nivel macrocurricular la finalidad de prescribir intenciones nacionales, elementos comunes y la autorregulación de los otros niveles. Tal prescripción de intencionalidad nacional y elementos comunes, por primera vez el Currículo Nacional de Educación Infantil, lo circunscribe como se

---

<sup>14</sup> Su conceptualización se citó en el capítulo de “La Reforma Educativa como proceso de transformación del sistema educativo y el currículo de estudios. Subtema: Reforma Educativa y Currículo.

<sup>15</sup> Al denominarse “Currículum Nacional Base” como más adelante finalmente quedó, se instituyó tal designación en carta patente, para nominar bajo tal título toda expresión curricular.

señaló con anterioridad a la citación de los descriptores, caracterización, competencias generales de área y las orientaciones didácticas de las áreas de desarrollo y/o formativas.

- También por primera y única vez, se hace mención a una fase articulativa necesaria entre el macrocurrículo y los niveles subsiguientes, al hacer referencia a: “...en los primeros años de escolaridad, este nivel curricular será adaptado por cada comunidad lingüística y sociocultural...”, la que con una redacción más afortunada hace alusión, a que durante el período de aprobación del currículo nacional y el ínterin del período de diseño, validación y socialización del currículo regional, mediará con las adaptaciones correspondientes el planteamiento nacional, el cual a partir que se diseña y se aprueba el currículo regional, pasa tan solo a ser una referencia prescriptiva.

En cuanto al nivel mesocurricular, dentro de los elementos fundantes se plantean:

- La mediación entre lo nacional y lo local para efectos de adecuar el currículo regional base, a ciclos y modalidades propias de cada región. Que debe entenderse como la concreción y contextualización de los descriptores, caracterización, competencias de área y las orientaciones didácticas de las áreas de desarrollo y/o formativas, en función de la región determinada.
- Es importante resaltar que incluso se hace mención del Currículo Regional “Base”, connotación que se mantiene en la misma línea de cuando se analizó el “Nacional Base”, que implica un referente más elaborado pero que no finaliza con él, sino que hace como su nombre lo indica base para un seguimiento de mayor concreción y de operatividad definitiva.

En cuanto al nivel microcurricular, dentro de los elementos fundantes se plantean:

- El surgimiento de dos figuras que constituyen la operacionalización final de todo planteamiento curricular: el proyecto educativo y el proyecto curricular. Que constituyen las premisas para la mayor apertura de la descentralidad

curricular como lo es la autonomía escolar. Y en donde se verifica la real y verdadera transformación educativa o lo que los expertos denomina como la concepción de la *“reforma en el aula”*, la que depende de la capacidad de concreción del currículo en el aula, en donde el currículum regional vuelve a ser releído y reelaborado por las comunidades educativas de cada centro escolar y por cada enseñante y su alumno en cada aula, para efectos de su apropiada contextualización. Por su mismo carácter de primigenio el diseño curricular, no alcanza a diferenciar entre proyecto educativo y proyecto curricular, y tan solo logra describir al primero.

Es así como la propia propuesta de diseño del Currículo Nacional de Educación Infantil, siendo visionaria, aporta la descripción de lo que concebía como *“proyecto educativo”*, para lo cual refería: *“Con el Proyecto Educativo se pretende generar la participación coordinada del equipo de maestros y maestras, administradores (as) educativos del municipio o del centro escolar que junto con la comunidad como fuente de consulta, generan el plan educativo municipal o institucional. Se involucran de esta manera, las acciones de desarrollo de la comunidad, los programas de educación inicial no escolarizada y otros.”* (2001, p. 36)

Y para abonar en la operacionalización del nivel microcurricular en cuanto al proyecto educativo, se establecían las etapas siguientes:

- Establecer materiales didácticos y criterios comunes para su utilización en el aula.
- Definir programas y proyectos especiales.
- Tomar decisiones con relación a:
  - ▶ Calendarización de actividades especiales,
  - ▶ Organización de horarios y tiempos de aprendizaje,
  - ▶ Reparto de materiales y espacios de trabajo,
  - ▶ Uso de materiales de aprendizaje y autoaprendizaje,

- ▶ Modalidades de atención educativa no escolarizada para la atención de los niños de 0 a 6 años.

El diseño incluía también lo que se denominaba *“Procedimiento General para Concretar el Currículum a Nivel Local”*, el que lamentablemente se limitaba a una descripción conceptual, sin determinar los pasos o fases de todo procedimiento, lo que hubiese sido un referente de mayor concreción en el proceso de transición de la categoría teórica a la categoría metodológica, que a su vez hubiese abonado en los procesos de transferencia del macro a mesocurrículo y de meso a microcurrículo.

Con todo, tal marco conceptual fundaba la base teórica mínima y necesaria desde el nivel del Currículo Nacional, para el ulterior desarrollo del continuum de la descentralidad curricular. Y aportaba la diferencialidad para una mejor interpretación conceptual y manejo metodológico de tal descentralización curricular, procurando con ello arraigar la racionalidad integrada de niveles y currículos o de niveles por currículos, para con ello ir revirtiendo la subjetividad del currículo único, centralizado o tradicional. La nueva racionalidad de diversificación integrada planteaba la categorización siguiente:

**Tabla No. 5**

**Correlación entre niveles y currículos en la descentralización**

<b>Niveles de concreción curricular</b>	<b>Tipo de Currículo</b>
Nivel Macrocurricular	Currículo Nacional Base
Nivel Mesocurricular	Currículo Regional Base
Nivel Microcurricular	Currículo Local

**Fuente:** Análisis de la presente investigación

Adicional a todo lo anterior, la propuesta de diseño curricular de Educación Infantil, desarrolló descriptores y caracterización de los tipos de currículo, entre lo que se destaca lo siguiente:

#### Currículo Nacional:

- Presenta las competencias marco generales de aprendizaje,
- Define los bloques de aprendizaje que todo guatemalteco debe poseer, (contenidos, destrezas y valores que deben desarrollarse y fomentarse),
- Tiene carácter normativo, lo cual significa que debe tomarse como guía por todos los centros educativos del país,
- Apoya y promueve la autorregulación de los otros niveles de concreción curricular.
- Establece lineamientos generales de evaluación.

#### Currículo Regional:

- Su propósito fundamental es orientar y transferir la aplicación del Currículo del Nivel Nacional al nivel local y viabilizar su aplicación.
- Sistematiza los conocimientos y otros componentes lingüísticos, étnicos y culturales propios de la región para promover un aprendizaje significativo y relevante.

#### Currículo Local:

- Constituye el escenario en donde se desarrolla el currículo.
- Tiene como propósito fundamental operativizarlo en el ámbito local tomando en cuenta las variables socioculturales de la localidad y las necesidades e intereses de los educandos.
- Integra en el Proyecto Educativo de Centro Escolar, el Currículo Nacional.

- Se desarrolla con la participación de la comunidad, lo que permite incorporar los requerimientos de los padres de familia así como los aportes de las organizaciones locales.

Finalmente retoma del la Propuesta Marco General de Transformación Curricular, los aspectos que en general hacen permisibles los niveles de concreción del currículo, con variantes mínimas.

### **Propuesta de Curriculum Intercultural para la Educación Primaria**

Sobre la base proporcionada por el Marco General de Transformación Curricular..., y la primera experiencia de diseño curricular de la Educación Infantil, se elaboró la propuesta de Currículum Intercultural para la Educación Primaria, (2002) cuya orientación se asumía multicultural e intercultural, siendo su factor principal la transformación curricular, la cual describía como: *“el componente de la Reforma Educativa que participa de las características de la misma en el sentido de considerarla como un proceso político, técnico, científico y cultural. De estas características se infiere su naturaleza gradual y dinámica, la toma de decisiones políticas que lo hagan posible, la utilización de conocimientos científicos y tecnológicos y la pertinencia cultural en relación con la sociedad donde se desarrolla.”* (p. 4) Agregaba el párrafo: *“La Transformación Curricular se desarrolla dentro del contexto de cambios profundos en todo el sistema educativo, implica nuevas y mejores formas de cómo enfocar el problema educativo nacional.”* Lamentablemente tal agregado sin percatarse era difícil de alcanzarse, ya que si bien planteaba con precisión la transformación curricular, pues la derivaba de una descentralidad curricular, el denominado “giro curricular” que se había adoptado, por el cual no se preveía introducir cambios en el sistema, deparaba un modelo que si bien propiciaba niveles curriculares lo preveía dentro de un sistema que no alteraba sus estructuras vigentes. Todo lo cual negaba precisamente lo que se aspiraba: *cambios profundos en todo el sistema educativo.*

Dentro de los aspectos citados que abarcaban la transformación curricular, estaban: (p. 4)

- ▶ Organización del Sistema Educativo Nacional por niveles, ciclos y etapas (que respondía a la conservación de la misma estructura sistémica y dependerla del determinismo curricular)
- ▶ Un nuevo paradigma curricular
- ▶ Nuevas estrategias de diseño y desarrollo curricular (manifestación del “giro curricular”)
- ▶ Sustitución de los principios, finalidades, contenidos anteriores por otros de mayor actualidad y que responden a las demandas del contexto sociocultural.

La propuesta de diseño curricular, desde la edición de síntesis de la propuesta (julio 2002) respondió a los requerimientos técnicos de un Currículum Nacional Base, llenando sus características, salvo con la omisión de no incluir los bloques de aprendizajes mínimos (versión síntesis). El referido documento contempló la normativa, integrada por los marcos ideológico, legal y político, desde donde se desprendían los:

- Fundamentos curriculares (filosófico, sociológico, antropológico, psicobiológico y pedagógico. Principios, políticas y características del currículo).
- Fines de la educación nacional
- Imagen objetivo del sistema educativo
- Ejes de la Reforma Educativa
- Descentralización curricular
- Leyes específicas

Adicionalmente integraba las “áreas de formación”<sup>16</sup>, del Currículum para el nivel de primaria, pero desarrollándolas a nivel solo de competencias (marco, eje, área)

---

<sup>16</sup> Denominación con la que se sustituye a las identificadas en la teoría curricular anterior como asignaturas, materias o cursos, y que por parte el diseño curricular de la Educación Infantil, denomina: “áreas de desarrollo”, y que finalmente quedaron como “áreas curriculares”.



así mismo incluía la relación entre los ejes transversales en correspondencia con los ejes de la Reforma Educativa y los componentes que se derivan.

En materia de transformación y descentralización curricular, el documento que contenía la síntesis de la Propuesta de Currículum del nivel primario, realizaba un planteamiento no con la amplitud del formulado por el diseño curricular de Educación Infantil, pero no por ello significativo y que se sumaba en aporte al escenario de descentralización curricular que se había iniciado a construir, todo lo que hacía avizorar que la Reforma Educativa se podía encaminar a ser realmente transformadora, y que por primera vez en la historia de la educación guatemalteca se iba en ruta de posibilitar la descentralización curricular.

Es así como al preguntarse en el documento síntesis del diseño curricular para el nivel primario: ¿Para qué descentralización curricular?, se proponía como respuesta: *“La descentralización curricular tiene como finalidad atender a la población estudiantil con una educación escolar de calidad y pertinencia cultural y lingüística en todos los ciclos, niveles y modalidades educativas de los subsistemas escolar y extraescolar”. “Toma como base los conceptos básicos que orientan el proceso de Reforma Educativa, las demandas y aspiraciones de los distintos sectores, pueblos y culturas que conforman Guatemala.”* (2002, p. 83)

Seguidamente, al preguntarse: *“¿Cuáles son sus propósitos?”*, se respondía: *“Promover un Currículum pertinente, flexible y perfectible con la participación y gestión de las personas, propiciando el desarrollo personal y local.”*

Luego el citado documento traslada a describir los factores o componentes que son los que fundamentan y caracterizan la real y verdadera descentralización curricular, que en la doctrina se le denomina unidades subnacionales, que a nivel comparado se les conoce como niveles de concreción, que es el que adopta la propuesta de Marco General de Transformación Curricular, y que al trasladarse a la propuesta del diseño del Currículum Intercultural de Nivel Primario, se les

denomina como ámbitos en que se determina la descentralización curricular. Siendo estos: el nacional, el regional y local, que varían de las menciones de macrocurrículo, mesocurrículo y microcurrículo devenidas del Marco General de Transformación Curricular, y de la propuesta de diseño curricular de la Educación Infantil, que incluso había asumido ambos desde el enfoque integral de niveles de concreción y de currículos, y que finalmente quedaría como niveles de planificación curricular

Para efectos de análisis comparativo entre las conceptualizaciones iniciales de la propuesta de diseño del Currículo Nacional para los Niveles de Educación Inicial y de Preprimaria y la propuesta de Currículum Intercultural para la Educación Primaria, en relación a los niveles o ámbitos de descentralización curricular, se formula la presente tabla comparativa.

**Tabla No. 6**

**Cuadro comparativo de Niveles o Ámbitos de la Descentralización Curricular de los Diseños Curriculares de Educación Infantil y Primaria**

<b>Niveles de Concreción de la Propuesta de Currículo Nacional para los Niveles de Educación Inicial y Preprimario</b>	<b>Ámbitos de descentralización de la Propuesta de Currículum Intercultural para la Educación Primaria</b>
<p style="text-align: center;"><b>Nivel Macrocurricular</b></p> <p>Constituye el marco general de los procesos informativos y formativos del Sistema Educativo Nacional. En este nivel de planificación se genera el Currículum Nacional Base, prescribiendo intenciones nacionales, elementos comunes, y bases psicopedagógicas universales que permitan lograr la unidad de los Pueblos de Guatemala en la diversidad.</p> <p>El Currículum Nacional Base, ordena y permite la autorregulación de otros niveles de planificación, así como propicia la igualdad de oportunidades educativas para todos y todas, respetando los intereses propios y las condiciones diferentes. En los primeros años de escolaridad, este nivel curricular será adaptado por cada</p>	<p style="text-align: center;"><b>Ámbito Nacional</b></p> <p>Constituye el marco general del proceso educativo. En este nivel de planificación se genera el Currículum Nacional, que prescribe intenciones nacionales, elementos comunes, y bases psicopedagógicas universales y otras provenientes de las culturas del país para fomentar la unidad en la diversidad. Con ello el Currículum Nacional establece el proyecto de una Nación, multiétnica, multicultural y multilingüe.</p> <p>El Currículum Nacional tiene el carácter normativo, lo cual significa que establece los lineamientos dentro de los cuales deben funcionar todos los centros educativos del país, y se encuentran respuestas a los intereses, a los derechos</p>

comunidad lingüística y sociocultural, con el apoyo de DIGEBI como dependencia especializada del MINEDUC	y a las condiciones propias de los pueblos.
<p style="text-align: center;"><b>Nivel Mesocurricular</b></p> <p>Es un nivel intermedio, permite dentro de la flexibilidad del currículo, generar elementos intermedios en lo nacional y lo local y adecuar el currículum base a los ciclos y modalidades específicas de cada uno de los pueblos que componen la nación guatemalteca.</p> <p>El nivel de planificación intermedio, genera el Currículum Regional, que toma o transfiere de la cultura y de la problemática regional, elementos para hacer el aprendizaje significativo y relevante y atender lo específico de cada región y/o pueblo.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Ámbito Regional</b></p> <p>Se refiere este ámbito al currículum que se estructura para que sea del conocimiento y práctica de todos los estudiantes de determinada región, de manera gradual, según ciclos y niveles educativos. Refleja la imagen social, económica, cultural y lingüística de la región y de la Guatemala multicultural.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Nivel Microcurricular</b></p> <p>En este nivel se definen dimensiones para el Proyecto Educativo y el Proyecto Curricular, el cual se da a nivel municipal y a nivel local. En este nivel se formulan los planes de centro educativo y de práctica docente.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Ámbito Local</b></p> <p>Se refiere este ámbito al currículum estructurado para que sea del conocimiento y práctica de todos los estudiantes de determinada localidad. Refleja de manera gradual según los ciclos y niveles educativos, la imagen social, económica, cultural y lingüística de la comunidad local.</p> <p>El currículum local se integra con los componentes que han sido diseñados para el nivel nacional y regional, más las características y necesidades de la localidad. En su mayor parte el currículum para la localidad ha sido diseñado en el nivel regional y será de aplicación inmediata en este ámbito local.</p>

**Fuente:** Análisis de la presente investigación.

En cuanto a la propuesta del Currículo Intercultural, y al margen de algún enfoque curricular reduccionista, por el que se vincula al currículo como asunto meramente estudiantil, con lo que se equipara currículo a plan o programa de estudios, concepción superada del currículo; desde el alcance situacional de la propuesta, se consolida suficientemente los fundamentos de la descentralización curricular transformadora, y esa sola caracterización hace de la Reforma Educativa, un

proceso distinto, innovador, emergente e inédito frente a la hegemonía de la tradición curricular centralizadora.

Tan es así que al interno del diseño, las características del currículo que le fuesen asignadas, responden a un grado de coherencia y pertinencia muy bien direccionada con la estructura de la descentralización curricular propuesta. Tal ejercicio de formulación mejoró diametralmente la descripción de las mismas características provenientes del diseño curricular de la Educación Infantil. A saber: (2002, p. 24)

- *Característica Integral:* Se da una articulación entre los diferentes niveles de la estructura curricular, lo cual se logra por la orientación que dan las competencias marco a ejes y a áreas, además éstas últimas se articulan entre sí gracias a las áreas de formación: destrezas y aprendizaje y formación ciudadana.
- *Característica Flexible:* Permite una amplia gama de adaptaciones y concreciones, según los diferentes niveles de planificación y contextos en donde opera. Por lo tanto puede ser enriquecido, ampliado o modificado, para hacerlo manejable en diferentes situaciones y contextos sociales y culturales.
- *Característica Participativo:* Genera espacios para la participación de todos los sectores sociales y Pueblos del país en la toma de decisiones en distintos órdenes.

Se hace necesario comentar lo relativo a la característica “integral”, puesto que asemeja a la “varía de dirección” del proceso de Reforma Educativa, contiene la síntesis de la esencia de la descentralización curricular; y todo lo que horas de debates, de eventos, de consultas y de formulación de documentos no pudieron lograrlo, breves líneas descriptoras de una característica alcanzan a definirlo. Dentro de tal descripción, se introduce las categorías teóricas siguientes:<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Cabe hacer mención como se hará en el apartado específico, que tales características curiosamente en el siguiente período en donde se oficializa en definitiva del Curriculum Nacional Base, se invisibilizan, reduciéndose a simples menciones suprimiéndose su descripción.

- Articulación entre diferentes niveles,
- Estructura curricular, (que encuentra su desarrollo como categoría metodológica en los niveles de concreción o ámbitos descentralizantes),
- Articulación de competencias marco a ejes y a áreas,
- Articulación de áreas curriculares y áreas de formación.

Es precisamente tal articulación desde los ejes de la Reforma Educativa, contenidos en el Diseño de la misma, (vida en democracia y cultura de paz, unidad en la diversidad, desarrollo sostenible, y ciencia y tecnología), que como ideas fuerza en forma integrada proporcionan desde su origen direccionalidad y orientación a la Reforma, de donde se generan los ejes del currículo y estos se articulan a los cuatro tipos de competencias (marco, de eje, de área, de etapa), y estas competencias integradas se articulan a las áreas de formación. Todo ese proceso derivador lo identifica plenamente la característica “Integral” o de integralidad. Pero lo significativo y relevante de tal identificación es que lo hace en función de todo un proceso articulador a la estructura curricular por niveles. A gran diferencia de los diseños curriculares posteriores, cuya lectura orientó tal articulación centrada y agotada a solo el diseño del Curriculum Nacional Base.<sup>18</sup>

De la tabla siguiente, se desprende que tanto la propuesta de Currículo Nacional para la Educación Infantil, como el Currículum Intercultural para la Educación Primaria -en su versión de síntesis-, hasta ese momento planteaban (aunque con diferencias entre sí), una correcta lectura de la articulación de los ejes del Diseño de la Reforma Educativa, con los ejes del currículo interpretados desde el nivel nacional, y pendiente de articularse en su derivación con los niveles curriculares subsiguientes.

La síntesis de propuesta del Curriculum Intercultural conjuntamente la propuesta de diseño del Currículo Nacional de Educación Infantil, en sus aportes sobre la

---

<sup>18</sup> Tal proceso disímil de lectura interpretativa de la articulación de ejes, competencias y áreas, por su impacto específico es objeto de un análisis por aparte.

conceptualización de la descentralización curricular en cuanto a los ámbitos o niveles de concreción, realizaron de uno a otro la continuidad teórica básica, para el seguimiento y construcción de las categorías metodológicas de la descentralización curricular, aunque la especificación de la ruta a seguir para la implementación del nivel subsiguiente haya sido una de las principales omisiones.

### ¿Qué relación hay con los ejes de la Reforma Educativa?

A continuación se organizan los Ejes Transversales en correspondencia con los Ejes de la Reforma Educativa.

Ejes de la Reforma Educativa	Ejes	Componentes
Unidad en la diversidad	1. Multi e Interculturalidad	<b>1. Identidad:</b> 1.1 Personal 1.2 Étnica y cultural 1.3 Nacional <b>2. Educación para la diversidad y la convivencia</b> <b>3. Derechos de los Pueblos</b>
Vida en democracia y cultura de paz	1. Equidad 2. Educación en Valores 3. Vida Familiar 4. Vida Ciudadana	<b>1. Equidad de Género</b> 1.1 Educación Sexual: VIH-SIDA 1.2 Género y autoestima <b>2. Equidad Social</b> 1. Personales 2. Sociales 3. Éticos 4. Culturales 5. Ecológicos <b>1. Organización familiar</b> <b>2. Deberes y derechos en la familia</b> <b>3. Economía familiar</b> <b>4. Educación para la salud</b> <b>5. Erradicación de la violencia intrafamiliar</b> <b>6. Relaciones intergeneracionales:</b> atención y respeto al adulto mayor <b>1. Educación para el consumo inteligente</b> <b>2. Educación Vial</b> <b>3. Educación en Derechos Humanos</b> <b>4. Democracia y Cultura de Paz</b> <b>5. Educación Fiscal</b> <b>6. Educación en población</b>
Desarrollo integral sostenible	6. Sostenibilidad 7. Seguridad	<b>1. Recursos Naturales</b> <b>2. Relación sociedad-Naturaleza</b> <b>3. Conservación del patrimonio cultural</b> <b>4. Desarrollo humano</b> <b>1. Riesgos Naturales y Sociales</b> <b>2. Prevención de Desastres</b> <b>3. Inseguridad y vulnerabilidad</b>
Ciencia y tecnología	8. Orientación para el trabajo 9. Tecnología	<b>1. Trabajo y productividad</b> <b>2. Legislación laboral y seguridad social</b> <b>1. Manejo de tecnología</b> <b>2. Manejo de información</b>

Fuente: Propuesta de Currículo Intercultural para la Educación Primaria (2002, p. 34)

El Currículum Intercultural, al incorporar las características del ámbito nacional, las hace de un enunciado diferente a las del Currículo Nacional de Educación Infantil, pero no por ello incongruentes, mismas que al citarse corresponden a las siguientes: (2002, p. 84)

- Establece las bases de una sólida formación para obtener una mejor calidad de vida y para el desarrollo y enriquecimiento de todos los pueblos del país.
- Integra los conocimientos, la tecnología y los valores de las culturas y pueblos que conforman el país, con los de las culturas del mundo.
- Propicia la valoración de las distintas culturas de los pueblos de nuestro país y las del resto del mundo.
- Establece competencias de aprendizaje que todas y todos los estudiantes del país deben desarrollar. Estas competencias responden a la multiculturalidad guatemalteca, a las tendencias del saber universal y al desarrollo de valores y destrezas para la convivencia armónica. Para ello fomenta la sistematización de los conocimientos y componentes culturales de cada uno de los pueblos del país.
- Utiliza la lengua materna como medio de aprendizaje y como objeto de estudio. Además impulsa el aprendizaje de una segunda y una tercera lengua.

Tales características hacían explícita la orientación multicultural e intercultural que el Currículo inicialmente asumía, y que había proyectado su titulación de "Currículum Intercultural", sin embargo tal denominación fue transitoria, ya que respondía más a las acostumbradas correlaciones de fuerza al interno del proceso de la Reforma Educativa, que a una precisión definitoria en función de la descentralización curricular.

El Director de DICADE, Edgar Barillas (2001) como encargado del equipo de Diseño del Currículum Intercultural, sostenía una visión muy definida al respecto, expresando que: *"...si bien es necesario apuntalar que cada pueblo tenga un nivel curricular, que refleje sus características y demandas, también lo es que el*

*currículo nacional base sea el reflejo de la diversidad sociocultural de la nación. Reviste especial importancia señalar, en ese sentido, que la interculturalidad no es un criterio solamente para los pueblos indígenas sino para todas y todos los guatemaltecos". (p. 25)*

La propuesta curricular intercultural, en cuanto al ámbito regional, prescribía las fuentes para su planificación, siendo estas:

- Currículum Nacional
- Características, necesidades y aspiraciones de la región sociolingüística
- Componentes culturales comunes para las comunidades sociolingüísticas
- Características locales: municipio, ciudad
- Principios psicopedagógicos vigentes.

Y en cuanto al rol -como se le denominó- que juega el currículum regional en el ámbito local, se definió como: *"el de presentar y estudiar las características de la comunidad sociolingüística para consolidar la identidad étnica, hacer efectivo el uso real de las lenguas (una materna y una como segunda lengua) de la región en el centro educativo y apoyar la construcción del proyecto de vida de determinada región; vinculando al proyecto de sociedad que los guatemaltecos desean tener."*

Y se agregaba, *"En este ámbito local, solamente se dotará a los docentes y otros sectores locales de los principios y estrategias que permitan tratar e incorporar los componentes culturales, conocimientos, instituciones, tecnología, producción, necesidades y aspiraciones de las personas que viven en la localidad sede de los centros educativos."* (2002, p. 85)

El enfoque del currículo regional, era evidente no alcanzaba la precisión que le había aportado el Currículo Nacional de Educación Infantil; y se diferenciaba en que el Currículum Intercultural de Primaria se decantaba por la modalidad sociolingüística, excluyendo toda regionalización del tipo político-administrativa o geográfica del país. El enfoque al limitarse a lo meramente lingüístico, no



alcanzaba a precisar sobre su implicación estrictamente curricular, vinculada a que en tal nivel se llega a la especificación de la secuencia de la unidad didáctica construida en el currículo regional. De igual forma se omitía que la concreción curricular en el ámbito local se construye precisamente con el “*proyecto de centro*”, y que desde el enfoque curricular tal nivel representa el grado máximo de apertura y flexibilidad en la medida en que posibilita una amplia gama de adaptaciones y concreciones curriculares en función de las variables que concurren en cada centro educativo. Desde tal concepción el Proyecto Curricular de Centro (PCC) se asume como el conjunto de actuaciones articuladas entre sí y compartidas por el equipo docente de un centro educativo, mediante el cual se concretan y desarrollan las intenciones y prescripciones generales contenidas en el CNB y en el currículo regional. En consecuencia, constituye el instrumento que hace explícito el proyecto educativo de un centro educativo, en cuanto a una realidad concreta, dándole coherencia y continuidad, y que es en donde ya cabe la contextualización sociolingüística; alcanzando con ello la efectiva transformación curricular, fin intrínseco de la descentralización del currículo.

Más al margen de las precisiones propias de las categorías metodológicas, como desarrollo de las categorías teóricas, el alcance del currículo regional en el ámbito local, aunque limitado, se había logrado hacer inclusivo en el diseño curricular y conceptualmente se verificaba su posicionamiento como un nivel que venía a ratificar la descentralización curricular.

Entre las fuentes que se citan para la planificación local, la propuesta curricular intercultural contemplaba:

- Currículum Nacional,
- El Currículum de la Región Sociolingüística,
- Características locales próximas,
- Los intereses de los sectores locales,
- Principios psicopedagógicos y las etapas evolutivas de los educandos,
- Estrategias de incorporación de lo local.

Cabe finalmente en este apartado hacer mención que desde el marco referencial, una de las políticas gubernamentales de mayor coherencia con la descentralización educativa, fue la del Gobierno del FRG, en el período 2000-2004, en la misma se contempló la descentralización desde su ámbito curricular y desde el administrativo. Lamentablemente en la práctica tal política no se alcanzó a verificar, las alianzas y las estrategias no funcionaron en dirección a las políticas trazadas, y los resultados algunos se incumplieron y otros fueron contraproducentes.

Tal política educativa gubernamental en materia de descentralización formuló el siguiente planteamiento:

*Política: calidad / excelencia*

*Objetivo.* Transformar el currículo, con criterio de pertinencia y relevancia asociados con el pluralismo cultural, en la perspectiva de una educación con calidad

*Resultado esperado:* Descentralización curricular, con pertinencia a las necesidades educativas de las regiones lingüísticas, respetando la unidad en la diversidad.

*Área mayor de política:* Modelo curricular descentralizado, pertinente a las necesidades educativas de las regiones lingüísticas y respetando la unidad en la diversidad, en aplicación a partir del 2002.

*Política: democratización*

*Objetivo:* Modernización, Desconcentración y Descentralización del Sistema Educativo, en El Marco de las Reformas Del Estado.

*Resultado esperado:* Organización del consejo local, municipal, departamental y nacional de educación.

*Área mayor de política:* Consejos de Educación, a nivel local, municipal, departamental y nacional, organizados y funcionando durante el período, así:

1 Consejo Nacional

22 Consejos Departamentales

331 Consejos Municipales y por lo menos, 5,000 Consejos locales

Tal visión de política gubernamental en materia de descentralización de la educación, se diseñó con una lógica de gran pertinencia, que incluso no se ha alcanzado en los demás Gobiernos que han transcurrido en el proceso de Reforma Educativa; sin embargo, los resultados alcanzados y transferidos a las transiciones gubernamentales que se sucedieron no respondieron a la congruencia de la política presentada. Y lo que se obtuvo marcó un derrotero en la Reforma Educativa, que la orientó a un enfoque muy distanciado a lo previsto en los propios Acuerdos de Paz y en la aproximación del Diseño de la Reforma Educativa. Tal los casos identificados como el “giro curricularista”, por el cual la Reforma declinó transformarse sistémicamente, y se orientó hacia una reforma tipo curricular; la ruptura por la que dé estatal pasa a ser un proceso gubernamental; así como la profundización de la ruptura por la que se distancia del Diseño de la Reforma Educativa. A pesar de ello, desde las instancias técnico-curriculares del MINEDUC, se hizo un esfuerzo por retomar la política gubernamental de descentralización curricular, y de desvincularla en buena medida del planteamiento de los consejos de educación –fracaso absoluto de la política gubernamental de descentralización administrativa-, y fue así como con la suficiente congruencia se pudieron aportar las propuestas de diseños de los Currículos Nacional de Educación Infantil e Intercultural del Nivel Primario, como las iniciativas que posibilitaron marcar la mayor proximidad obtenida en materia de descentralidad curricular, la que mediante otro viraje del todo inexplicable, se revirtió en cuanto a lo alcanzado, lo que vino a determinar en definitiva la situación que llegó a prevalecer en materia curricular, hasta la fecha.

### 5.3. LA DESCENTRALIDAD CURRICULAR GIRA A LA CENTRALIDAD CURRICULAR

Luego que desde tres instrumentos, como lo fueron la “Propuesta Marco General de Transformación Curricular y Perfeccionamiento del Recurso Humano”, el Currículo Nacional para los Niveles de Educación Inicial y Preprimario y la “Propuesta de Curriculum Intercultural para la Educación Primaria”, -versión síntesis-, se formulara todo un desarrollo conceptual muy pertinente en cuanto a la descentralización curricular, con miras a la concreción de la transformación curricular, y que fuese un planteamiento que llegó hasta mediados del año 2002 en la educación infantil y hasta finales del año 2002 en el nivel primario.

Sorpresivamente a mediados del 2002 y luego a principios del 2003, el currículo de la educación infantil, cuyo diseño curricular se veía como el más sólido en la conceptualización de la descentralidad curricular por medio de los niveles de concreción del currículo, empieza a dar las primeras muestras de un “quiebre de postura”, y el avance conceptual obtenido empieza a diluirse y de nuevo se da el surgimiento de la cultura centralista, por la que abruptamente se da el salto a la tentación de siempre de formular desarrollos de los currículos de nivel nacional, que es lo mismo a marcar de arriba hacia abajo el aprendizaje mediante guías u orientaciones metodológicas, con lo que se termina fijándolos como currículos únicos y centrales, teniendo como efecto la invalidación de la necesidad de continuidad curricular que es la demandada por descentralidad curricular.

Es así como durante el año 2002, se empiezan a elaborar desde el nivel central los módulos de orientaciones curriculares para 4, 5 y 6 años, y a inicios del año 2003, se lanza la denominada “*Guía Metodológica para la Aplicación del Currículo de Educación Infantil*”, exponiendo que “*uno de los propósitos de esta guía es encausar al agente educativo en la aplicación del nuevo currículo, así como articular las acciones de Desarrollo Profesional con las de Transformación Curricular.*” (2003, p. 1) En el mismo 2003 le proseguiría de igual forma el nivel primario, elaborando Orientaciones Curriculares e incluso una Guía de

Actividades, denominada la “*Reforma Educativa en el Aula*”, canalizada a través del proceso de desarrollo profesional del magisterio.

Desde el ejercicio hermenéutico del presente estudio, no fue posible precisar la causa o las condicionantes –si estas existieron- del porqué todo un planteamiento conceptual sobre la transformación y descentralización curricular, dio un viraje abrupto a partir de su interpretación metodológica. Lo que sí es factible, es identificar discontinuidades concretas situadas como contradicción entre la categorización teórica/conceptual y su correlación en cuanto a la categorización metodológica/operacional, que produce que el avance en materia de descentralización curricular no pueda ser sostenido ni sustentable, y como efecto de ello causa la ruptura entre la categorización teórica y la metodológica del diseño curricular, misma que se identificará precisamente como la quinta ruptura en el proceso general de la Reforma Educativa, y la segunda en el presente período.

Como se indicó desde el análisis del primer período del proceso de la Reforma Educativa, en el mismo se identificó como tercera ruptura, la irrupción iniciada en el plano conceptual entre la descentralización el currículo, y el continuismo de la centralización del mismo. En este segundo período tal ruptura conceptual se termina de verificar marcándose en el momento cualitativo de transferir las categorías teóricas a categorías metodológicas, en donde configura la “*ruptura teórica/metodológica*”, misma que termina por profundizarse en el venidero tercer período. Ruptura consistente en las discontinuidades situadas entre la categorización teórica/conceptual y su articulación en cuanto a la categorización metodológica/operacional, y que permite identificar los puntos nodales siguientes -entre otros-, donde se verifica tal ruptura:

- Habida cuenta la cultura centralista, el abordaje de la sistematización curricular, se percibe y se formula desde la concepción tradicional que la opera solo en función de los niveles educativos; sin embargo, para efectos

de la sistematización curricular descentralizada se precisa de que ésta se conciba dual: tanto en función de niveles educativos como en función de niveles de concreción curricular. De forma tal, que los diseños curriculares analizados, fueron capaces de marcar la categorización teórica de la descentralidad curricular, pero al momento de dar el salto cualitativo a la elaboración metodológica, la interpretaron solo desde la visión de la sistemática de los niveles educativos, y con ello centralizaron la gestión curricular, invisibilizando los niveles para la concreción curricular y por consiguiente orientando un desarrollo metodológico pensado únicamente desde niveles educativos, lo que inevitablemente lo hacía verticalista y por ende centralista.

- Privó una interpretación unilateral desde la racionalidad centralizadora sobre la articulación de los ejes (las idea fuerza) del Diseño de la Reforma Educativa, en función de la sistematización curricular por niveles educativos; lo que llevó a que su procesamiento se articulara a ejes curriculares, competencias, componentes y finalmente a áreas de formación (asignaturas) desarrollados en un nivel educativo determinado (por ejemplo primaria).

En contrario a una interpretación de racionalidad descentralizadora, cuyo proceso de derivación contempla la articulación de los ejes en función no solo de los niveles educativos sino también de los niveles de concreción curricular. Diferenciación que se ubica en la formulación de competencias, de forma que la diversa categorización de competencias (marco, de eje, de área, de etapa), desde el nivel de concreción nacional tienen el carácter únicamente normativo, por lo que no procede agotarse en un nivel educativo determinado, sino que requiere desarrollarse en el nivel curricular inmediato que correspondería al regional o mesocurricular; y que fue precisamente lo que se obvió hacer y al limitarlo solo en función de los niveles educativos se direccionó el proceso al plano centralizador.

- Como derivado de la interpretativa del proceso articulador anterior, las áreas de formación (asignaturas) se desarrollan desde la racionalidad centralizadora en el nivel educativo, desarrollo que no se limita a descriptores, orientaciones didácticas y competencias a nivel nacional; y por el contrario, se llevan a desarrollos de tal especificidad metodológica que incluyen orientaciones curriculares o guías metodológicas, textos de estudio, estrategias de aprendizaje hasta actividades en el aula; que inducen a todo un proceso de anticipación contextual, que produce el efecto de hegemonización de la centralidad curricular, lo que hace inválido la necesidad de transferir, articular, derivar o simplemente crear otros niveles curriculares más allá de la centralidad del currículo.

El efecto de hegemonía de la centralidad curricular, llega a interpretar a la categoría nacional como visión o enfoque de lo nacional, no como nivel curricular, en cuya función corresponde al nivel “base”, y que su complementarización e integración final solo se posibilita por la existencia de otros niveles.

Por su parte la racionalidad descentralizadora, concibe las áreas de formación (asignaturas), en función de bloques de aprendizaje (contenidos, destrezas, hábitos y valores) mínimos, referentes y a su vez obligatorios (lo que todo guatemalteco y guatemalteca, requieren saber, practicar, experimentar, en suma poseer), en el sentido que los subsiguientes niveles curriculares deben impregnarse de los mismos, a partir de los cuales se sucede la concreción contextual de tales áreas de formación.

- Ausencia aplicativa en el salto o transición de la categorización teórica a la categorización metodológica, de la noción o categoría de “estructura curricular”, misma que dentro de la racionalidad descentralizadora, constituye el factor posibilitador del desarrollo como categoría metodológica de los niveles de concreción o ámbitos descentralizantes. Al no estar presente en los desarrollos metodológicos la categoría de estructura

curricular, prevalece la racionalidad centralizadora, porque ésta no necesita de estructura para implementar procesos curriculares, ya que su modelo responde al esquema único equivalente al currículo central, cuyos efectos los surte de arriba-abajo en forma verticalista.

Los efectos de la no implicación de la categoría de “estructura curricular”, luego del diseño curricular son los siguientes:

- ▶ El Currículo Nacional –no Base-, pasa a constituir el escenario en donde se desarrolla el currículo, desplazando y/o absorbiendo consecuentemente los espacios de desarrollo curricular tanto a nivel regional como local.
- ▶ El Currículo Nacional, dejar de ser nivel base, ya que en lugar de promover la autorregulación de los otros niveles curriculares, los niega al grado de invisibilizarlos.
- ▶ Se desvanece el carácter normativo y prescriptivo de todo nivel de concreción nacional, al dejar de establecer lineamientos generales, de guiar intenciones nacionales y de formular elementos comunes, debido al efecto concentrador de un currículo que lo abarca todo y para el cual la diversidad poco cuenta.

Como colofón del presente período gubernamental, se emite el Acuerdo Ministerial No. 971 de fecha 26 de noviembre del 2003, el cual en su artículo 1: *“autoriza los nuevos planes de estudio, incluidos en la transformación curricular, de la Educación Infantil en sus niveles Inicial, Preprimario y Primario, fundamentados en una nueva visión de país acorde al diseño de la Reforma Educativa y las aspiraciones contenidas en los Acuerdos de Paz.”* Acto final que no tuvo ni la cautela de referirse a lo que el Gobierno tanto predicó como el “Currículum Nacional Base”, sino terminaron denominando “planes de estudio”, con lo qué se enterraba entonces la visión del triple currículo, y solo con ello se hacía tragicómico el asociarlos en concordancia con el diseño de la Reforma Educativa y con lo aspirado en los Acuerdos de Paz.



## **CAPITULO VI**

### **ANALISIS DEL PROCESO DE LA REFORMA EDUCATIVA, TERCER PERIODO O DEL DESARROLLO PRESCRIPTIVO 2004-2008**

#### **Contenido del Capítulo**

- 6.1. Análisis de los procesos y propuestas surgidas en el período de estudio.
- 6.2. Análisis del rediseño y la implementación del Currículo Nacional Base, en el marco de la transformación curricular.
- 6.3. Las Orientaciones Curriculares como el punto de partida para la reversión de la descentralización curricular y la continuidad a la centralización del currículo
- 6.4. Formas paralelas a la Reforma Educativa en el presente período de estudio
- 6.5. Los efectos de la centralización curricular

#### **Introducción al Capítulo**

Con la misma estructura que caracteriza al estudio de los períodos de Gobierno en que ha transcurrido la Reforma de Gobierno, se introduce al análisis de lo producido en aporte documental durante la gestión 2004-2008, y que principalmente se centró en el hecho que a partir de la misma, se realiza la entrega técnica al Sistema Educativo Nacional, de Curriculum Nacional Base del Nivel Primario, con el que se inicia la fase de implementación del currículo.

Se continúa precisamente centrando en el Currículum Nacional Base, ya con el agregado del nivel de preprimaria, por ser los instrumentos que tamizan y caracterizan al proceso de Reforma Educativa.

Se aborda un segundo instrumento de importancia estratégica en el desarrollo curricular como lo es el impulso de las Orientaciones Curriculares, y se parte de tal antecedente para fundamentar las formas paralelas y la profundización de la centralidad curricular, en contrario a la pretendida descentralización del currículo, como conquista de la Reforma Educativa.

### 6.1. ANALISIS DE LOS PROCESOS Y PROPUESTAS SURGIDAS EN EL PERIODO DE ESTUDIO

Con el advenimiento de un nuevo período gubernamental, se derivan nuevas formas de procesar política, ideológica e institucionalmente el campo de la educación nacional, en tal escenario se vuelve a dar un corrimiento de la correlación de fuerzas del centro al extremo en el espectro político de la derecha. En esa correlación de fuerzas, se desplazan actores incidentes y surgen nuevos alrededor del proceso de Reforma Educativa. En especial la dirigencia del magisterio nacional, ve reducido su espacio de maniobra como era sintomático en una administración gubernamental en el que emerge como nuevo actor el sector empresarial vinculado al entorno educativo. La Reforma Educativa discurre en cuanto a su plano decisonal entre el Ministerio de Educación, el sector empresarial vinculado a la academia y a las asociaciones de investigación, y la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, que atravesó por su período de mayor desplazamiento y limitación.

Tal escenario desde su inicio marca un viraje significativo en el que la movilización social no fue prioridad, revirtiendo el identificado en el período anterior como *“giro ideológico”* de la Reforma Educativa; asumiendo la nueva racionalidad gubernamental la decisión fincada en este caso en revertir toda presencia de los consejos educativos, como estrategia de descentralización administrativa y desvinculándolos como alternativa en función de la Reforma Educativa. Su viraje ideológico en consecuencia residió en que se buscaba restar intensidad a un incremento del papel del Estado, y en su defecto devolver y acentuar la importancia de los modelos de descentralización administrativa de la autogestión educativa, de corte neoliberal, -que tuvo en tal período el mayor auge obtenido en su breve historial-, desde las premisas ideológicas de enfoque empresarial vinculadas a la productividad y la competitividad. El nuevo giro que la Reforma Educativa sufría se identificará como el *“giro de la reversión ideológica”*

De esa cuenta la Reforma Educativa, destinada a un acontecer gubernamental, devenía y pasaría en lo sucesivo a convertirse en el laboratorio experimental de los altibajos, las contracorrientes y los vaivenes de los diversos sectores que habían girado y seguirían girando en torno a la misma.

Durante el presente tercer período de estudio de la Reforma Educativa, que se distingue porque marca la oficialización de varios de los Curriculum Nacional Base de niveles educativos; se formularon diversos análisis y estudios sobre el tema de la Reforma Educativa, que desde diversa óptica aportaban o analizaban ya sea sobre el avance o estado situacional de la misma. Uno de estos análisis fue el Informe del Banco Mundial, denominado: *“Descentralización de la Educación en Guatemala: Gestión Escolar Comunitaria”*, (2006) en el cual se describe lo que tal agencia internacional asumía como descentralización educativa, y que fue la receta impuesta por el Banco Mundial en la región para descentralizar la educación, y que el gobierno de turno en el caso Guatemala, la ejecutó en forma muy aplicada, concepción de descentralización educativa, que acentuaba unilateralmente su desarrollo en la desconcentración de servicios.

Dicho informe del Banco Mundial, citaba en el marco de la descentralización aludida: *El Programa Nacional para el Desarrollo de la Educación administrado por la comunidad (PRONADE) de Guatemala comenzó en 1992 como un proyecto experimental cuyo objetivo era aumentar el acceso a la educación en zonas remotas y estimular la participación de padres y comunidades en la administración escolar. PRONADE constituye una de las medidas de corte financiero, administrativo y gerencial más decididas que se hayan emprendido a favor de la descentralización en América Latina, pues implica la verdadera potenciación de las comunidades rurales aisladas en administración y gestión escolar.* (p. 1)

La descentralización centraba su razón de ser en la distribución de servicios tal como el propio informe lo identifica: *“El financiamiento depende de la amplia participación de la comunidad en las funciones administrativas y de gestión de la*

*escuela, las que van desde contratar maestros a fijar el calendario escolar. Cada comunidad es representada por un Comité Educativo de Autogestión Educativa (COEDUCA), un comité escolar administrado por padres, elegido en forma local y conformado por padres y miembros de la comunidad. (p. 2)*

Desde otro ángulo, por su parte el Dr. Olmedo España Calderón, en su obra “*El Camino de la Educación en Guatemala*”, (2007) al calificar el diseño de la Reforma Educativa, lo considera propio de un pensamiento que supera los autoritarismos, el centralismo y la verticalidad en la definición de las grandes orientaciones educativas. En sus propias palabras expone: (...) *Sin una participación decidida de la sociedad en su conjunto, es difícil alcanzar metas ambiciosas de una mejor educación para nuestros niños, niñas y jóvenes. (p. 41).* Y luego señala que de ese postulado surge la necesidad de alcanzar un pacto educativo.

Agrega el autor en sintonía con el planteamiento del componente descentralizador de la Reforma Educativa, que:

*Finalmente consideramos que se requiere concretar las acciones que se necesitan para que la educación pública sea cada vez más pertinente y significativa, acompañada de una gestión institucional dinámica, participativa, eficiente, eficaz, en los niveles nacional, regional y local, con los recursos que requiere ese esfuerzo, con los docentes, los estudiantes, la familia y las comunidades, como protagonistas del proceso educativo. Se trata de la responsabilidad ineludible que deben asumir el Estado y la sociedad, comprometidos con las expectativas de un desarrollo humano con calidad. (p. 41).*

En el 2007 a finales del período gubernamental, la Organización Empresarios por la Educación, al emitir su informe “Avances en la cobertura educativa”, señalaba entre las fortalezas mostradas por el modelo de autogestión las siguientes: (p. 5)

- Permitió ampliar cobertura en el área rural. Alrededor del 65% de las escuelas de PRONADE están ubicadas en 8 departamentos de los más pobres del país: Alta Verapaz, Quiché, Huehuetenango, Sololá, Totonicapán, Baja Verapaz, Jalapa y San Marcos.
- La mayoría de escuelas de PRONADE, cumplen los 180 días de clases, las del sistema regular entre 125 y 140 días.
- Se hace buen uso de los fondos de las COEDUCAS.
- Participación de las mujeres/madres en los COEDUCAS.
- Se acerca la escuela a la comunidad –hay incentivos para una mejor administración escolar; los recursos se aprovechan mejor.
- Impacto en el desarrollo social al potenciar el liderazgo comunitario en otras actividades.
- El 83% de las escuelas se ubican en comunidades en situación de extrema pobreza. El 60% de los niños que atienden son indígenas, especialmente los grupos q'equchí, K'iché y man.
- Los alumnos muestran un rendimiento equiparable a las demás escuelas rurales del país (Pronere 2000). La deserción y la repitencia disminuyeron y los porcentajes de aprobación aumentaron (Gran Campaña por la Educación).

Y dicho informe recomendaba considerar algunos aspectos, entre los siguientes:

- Que los fondos para los COEDUCAS se asignen a tiempo.
- Buscar alternativas para un fondo de pensiones para los maestros del sistema de autogestión.
- Considerar alternativas de contrataciones de mayor plazo (actualmente no es posible por la ley vigente).
- Fortalecer la capacitación de padres de familia en aspectos como gestión escolar, evaluación y contratación de maestros.
- Los actores del sistema (maestros y COEDUCAS) buscan y solicitan mayor reconocimiento a sus labores. Ello debe considerarse debido a que son los

actores principales del sistema (PREAL-CIEN, estudio cuasi-experimental, 1999).

En el año 2008 se elaboró por parte del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe –PREAL-y el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN- desde un enfoque privado interno y externo el denominado *“Informe de Progreso Educativo en Guatemala”*, que en líneas similares a las del Banco Mundial, asumían como descentralización educativa, la descentralización de servicios, y al igual se postulaba partidario del PRONADE, asumiendo que las escuelas de tal programa habían tenido resultados prometedores, pero que se le estaba restando autonomía. Describía al respecto que:

*Desde su inicio en 1992, el PRONADE se propuso aumentar el acceso a la educación en las zonas rurales, y al mismo tiempo estimular la participación de los padres en la gestión de las escuelas de sus hijos. Para lograr su propósito, el PRONADE identificaba a comunidades que carecían de escuelas y luego organizaba a estas comunidades para formar Comités Educativos (COEDUCA) para administrar las nuevas escuelas. (p. 18)*

El informe citado completaba que:

*Nuestra propia experiencia parece indicar que cuando las escuelas tienen mayor poder de decisión sobre temas de personal, presupuesto, infraestructura, y currículo, pueden alcanzar resultados prometedores. (...) Aun así, es importante notar que en las escuelas del PRONADE—y al igual que en las otras escuelas comparadas—fue evidente la enseñanza “frontal” (tiza y hablar) por parte de los docentes, así como la poca capacitación sobre el uso de metodologías activas en lectoescritura y matemática. Además, se han planteado críticas al PRONADE centradas en el traslado de costos a los COEDUCAs (por su trabajo voluntario) y la forma de contratar a sus docentes (anualmente por los COEDUCAs). (p. 20)*

A su vez el informe comentado, valora los procesos de descentralización educativa desde el enfoque administrativo calificando el proceso de descentralización de un avance lento y citando textualmente que: *“A pesar de algunas iniciativas, la mayoría de las decisiones siguen centralizadas. Aún si se reconoce que los procesos descentralizados contribuyen al avance y logro de resultados positivos, la mayoría de decisiones y procesos en el sistema educativo guatemalteco siguen centralizados.* (p. 20)

Dicho Informe, aludía siempre dentro del concepto de descentralización administrativa de la educación que:

*En el 2005, el MINEDUC propuso un Nuevo Modelo de Gestión de los Recursos Educativos dentro de sus políticas para los años 2005-2008. En términos generales, este modelo establece qué competencias serán realizadas en cada nivel (nacional, regional, departamental, distrital y escolar). Además, se releva la idea de promover el proyecto escolar como guía para las acciones de la escuela, y se aspira a que la comunidad establezca sus metas, su calendario y los mecanismos de auto-evaluación. Sin embargo, la propuesta no aclara quién se encarga de decisiones claves como la contratación y el despido del personal en cada escuela, la selección de los textos escolares, la asignación de recursos y la selección de programas de perfeccionamiento docente.* (p. 18).

En un estudio de ActionAid y el Colectivo de Educación para Todos y Todas, al cual pertenece el Proyecto de Desarrollo Santiago –PRODESSA- documentó las funciones que los COEDUCA realizaban y estimó un total de 48 días laborales dedicados a tal función, lo que afectaba la economía de las familias incluidas en la Directiva del Comité, además de excluir toda participación y responsabilidad institucional del Estado. La misma PRODESSA, elaboró un cuadro de análisis comparativo de los problemas tanto en el modelo centralizado como en el modelo semiprivado, el cual en forma sintética se reproduce a continuación:

<b>Los problemas del modo centralizado</b>	<b>Los problemas del modelo semiprivado</b>
Tienen una respuesta lenta	Traslada responsabilidades y costos a las familias y comunidades
La toma de decisiones está muy lejos de la realidad educativa	La administración se hace empíricamente
El proceso de evaluación del desempeño es infuncional y falto de veracidad	Se crea una discrecionalidad a favor de los líderes comunitarios
Los mecanismos de control son insuficientes	Se pierde el sentido de gratuidad de la educación
Se rompe la coincidencia cultural y lingüística entre docentes y estudiantes	Se vulnera los derechos laborales de las y los docentes
	No se fortalece el bilingüismo

Fuente: PRODESSA

Por su parte la organización denominada Frente Nacional de Lucha –FNL- (2006) al pronunciarse sobre la situación prevaleciente en ese período en la educación, exponía: *“La idea central del Ministerio reside en que el currículo de estudios debe adecuarse no a la realidad particular propia de los educandos ni de las necesidades comunitarias locales, sino, más bien, a los requerimientos que emanan de la globalización, partiendo de la idea de que Guatemala no puede sustraerse del fenómeno globalizante, sino que debe adaptarse para responder ante el mismo. No se trata, pues, de educar para la vida, asumiéndose a la persona humana como centro y destino, sino, más bien, educar para satisfacer las necesidades propias del modelo neoliberal, de las necesidades de mano de obra para las empresas y corporaciones, (productividad, competitividad), dejándose de lado la integralidad y la especificidad inherente a cada persona y a cada comunidad.”* (p. 9)



## **ANÁLISIS DEL REDISEÑO E IMPLEMENTACION DEL CURRÍCULUM NACIONAL BASE EN EL MARCO DE LA TRANSFORMACIÓN CURRICULAR**

Llegados a un nuevo período de Gobierno, el mismo optó por no implementar el Currículo aprobado en el Gobierno anterior, y de esa cuenta se derogó el Acuerdo que legalizaba el Currículo aprobado en el 2003, y por consiguiente se separó de tal diseño y en consecuencia procedió a formular no un nuevo diseño curricular sino a “rediseñar” el currículo sobre la base del ya existente. Para ello, la administración ministerial de turno, optó por iniciar primero por el nivel primario y dejar posteriormente los niveles de la educación infantil; de lo que no se pudo precisar cuáles fueron las razones del por qué tamaña inversión del proceso. Se puede justificar por la cobertura o la importancia del nivel, etc. lo que no es justificable es el alterar la sistemática curricular, por lo que en algunas áreas de formación (asignaturas) se previeron competencias de un nivel superior sin fijar previamente las del inmediato inferior.

El reinicio de tal proceso de rediseño e implementación del currículo en este tercer período hereda del proceso anterior de previo diseño, las diversas distorsiones de la Reforma Educativa que ya habían marcado ruta, y termina de consolidarlas y empoderarlas como ideas fuerza para viabilizar formas subalternas y paralelas al proceso de Reforma Educativa. Entre las desviaciones continuadas y/o ampliadas que cobran relevancia son:

- La profundizada ruptura con el Diseño de la Reforma, maquillada con el discurso en el que se hace mención de tal Diseño y de los Acuerdos de Paz , en unos casos como un mero efecto de referencia, y en los más como cortina de humo;
- La ruptura de la naturaleza de la Reforma Educativa, que dé estatal pasa a ser gubernamental, extremada en casos que pasa a ser sectorial, cuando se intenta sustraerla o revertirla por un proyecto alternativo.
- El giro curricularista por el cual predomina el enfoque centrado en el currículo, renunciando a la transformación del sistema educativo;

- La ruptura teórica/metodológica por la que la parte conceptual del diseño de carácter descentralizador se irrumpe y en la implementación metodológica da paso a la centralización, lo que es igual a diseño descentralizante e implementación centralizada del currículo, y cuya forma más elaborada son las llamadas estandarizaciones educativas, a las que se arriba con apego en el presente período.
- Presencia definitiva del giro técnico, por la que la transformación curricular realiza un viraje a un cambio curricular; por la que finaliza readecuando en lugar de transformar el currículo.
- Y el acento especial otorgado en este tercer período a la descentralización educativa de tipo administrativo, centrada en los modelos de autogestión, que invalida todo esfuerzo orientado a la descentralización técnico-pedagógica.

Todas las anteriores desviaciones y distorsiones al proceso de Reforma Educativa, devenidas en anteriores períodos se acumulan y se virtualizan en el presente tercer período el cual las asume con plenitud, y constituyen la agenda variopinta que sumada a las tendencias gubernamentales de turno que unilateralmente impregnaron y sesgaron el rediseño del currículo, vendrá a la larga a convertirse en el instrumento inseparable e inalterable sobre el cual se definirá y caracterizará en lo sucesivo al nuevo planteamiento curricular para el país. Por lo mismo ya no variará de esa línea de confort institucional, pero que quedará definitivamente de espaldas a lo aspirado en materia educativa tanto por los Acuerdos de Paz como por el Diseño de la Reforma Educativa. Cuya visión de currículo en contraste se orientaba a reflejar el conjunto de intenciones educativas que la diversa sociedad guatemalteca persigue a través de los procesos educacionales identificados por su pertinencia diversa y contextual; así como a representar el punto intermedio entre la aspiraciones de una sociedad en cuanto a que sus ciudadanos adquieran el tipo de educación que se considera pertinente a sus realidades y lo que el Estado hace para lograrlo, en relación de viabilidad entre lo que se planifica y lo que se ejecuta, entre lo que se teoriza y lo que se práctica, entre lo que se prescribe y lo que realmente se hace en las aulas.

Mediante Acuerdo Ministerial No. 35 de fecha 13 de enero de 2005, en cuyo último considerando (copia fiel del derogado Acuerdo No. 971), señalaba que luego de haberse *“cumplido el proceso de elaboración, consulta, aprobación y socialización del nuevo currículum, por parte del Ministerio de Educación, con la participación de organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la educación y dependencias gubernamentales, por lo que se hace necesaria su institucionalización.”*

Y si bien en el anterior proceso se había generado una movilización social para efectos de consulta –con lo que tal considerando se justificaba–, en el actual período precisamente la oposición de diversos sectores del magisterio, surgía de las formas sui generis de consulta y socialización, caracterizadas, por modalidades representativas, que nunca llegaron a tener la suficiente amplitud participativa en especial de las comunidades educativas y del propio magisterio. Desde el sector popular la percepción puede tamizarse desde la opinión del llamado Frente Nacional de Lucha –FNL– (2006), que exponía: *“Las políticas educativas diseñadas según la forma del grupo denominado “Empresarios por la Educación”, siguen su rumbo norte sin que nadie las cuestione con fuerza.”* (p 2) (...) *“... dentro de ese currículo, se da prioridad a tres ejes temáticos concretos: productividad, competitividad y ciencia y tecnología. La identificación de estos tres temas no obedece a ningún proceso de consulta, ni siquiera parcial, sino, simplemente, a lo que el grupo Empresarios por la Educación ha propuesto o, mejor expresado aún, a lo que este grupo ha impuesto.”* (p. 9)

Según informe del DICADE (2006), *“En el año 2004 el Ministerio de Educación entregó a los maestros el Currículum Nacional Base, Nivel de Educación Primario, I ciclo (CNB1) (primero, segundo y tercer grados) y en el año 2005, el de 4to., 5to, y 6to grado (CNB2).”* (p. 10)

En consecuencia posterior a la entrega técnica de ambos CNB, el MINEDUC, emitió el Acuerdo Ministerial No. 35 del 2005 que derogaba al No. 971 del 2003, cuya finalidad era dejar sin efecto el diseño curricular previamente autorizado, el

nuevo acuerdo emitido venía a ser desde su parte considerativa hasta la dispositiva una versión muy parecida del acuerdo derogado con variantes más de estilo que de fondo, que hace difícil explicar el porqué se haya recurrido a una derogatoria sin la preexistencia de cambios de fondo en el contenido del mismo acuerdo como en el propio diseño curricular; cuando en todo caso si había que suprimir dos cursos como se hizo o redimensionar la denominación de “Currículum Nacional Base”, que a la postre son los cambios más de fondo que se identifican, con solo introducir reformas resultaba más adecuado, que derogar para volver a copiar en su mayoría.

Sin embargo, desde la versión oficial del MINEDUC, externada en un informe del DICADE (2006) se justificó el cambio curricular con la argumentación siguiente: *“Al ser revisado el documento, en el año 2004, el documento es revisado previo a ser entregado a los docentes, tomando en cuenta que éste debe ser un material accesible, y de fácil manejo para los docentes. Sin embargo, carecía de dichas características, por lo que se revisa, analiza y rediseña el Currículum Nacional Base, Primer Ciclo.”* (p. 10)

El Acuerdo Ministerial No. 35 del 2005, al emitir la autorización en su artículo primero, lo hacía en parecida terminología que el derogado, con una diferencia significativa que subsanaba la deficiencia del primero en cuanto a referirse ya a un Currículum Nacional Base, y no a nuevos planes de estudio.

**Tabla No. 7**

**Comparación entre artículos autorizantes del Currículo**

<b>Acuerdo No. 971 -2003- Artículo 1</b>	<b>Acuerdo No. 35 -2005- Artículo 1</b>
Se autoriza los nuevos planes de estudio, incluidos en la Transformación Curricular, de la Educación Infantil, en sus niveles Inicial, Preprimario y Primario, fundamentados en una nueva visión de país acorde al diseño de la Reforma Educativa y las aspiraciones contenidas en los Acuerdos de Paz	Se autoriza el Currículum Nacional Base, para el nivel de Educación Primaria, diseñado en el marco del proceso de Transformación Curricular, el cual se orienta con una nueva visión de país acorde al diseño de la Reforma Educativa y las aspiraciones contenidas en los Acuerdos de Paz con características de

flexibilidad, integralidad, perfectibilidad y participación.

**Fuente:** análisis de la presente investigación

Tanto una disposición como la otra, al margen de su enunciación formal, al contrastarse con el plano real, evidenciaban el gran distanciamiento entre postulado y realidad, porque lo alcanzable vendría a ser precisamente lo contrario a lo que se disponía.

El Acuerdo vigente al limitarse a repetir tal enunciado, incurría en una reiterativa falta de veracidad al asumir la formulación de un diseño en el marco de la transformación curricular, cuando no se generaba transformación sino readecuación al continuar centralizando el currículo, en vez de descentralizarlo; asimismo, porque no era un hecho cierto y verdadero que se estuviera acorde con el diseño de la Reforma Educativa y mucho menos con las aspiraciones de los Acuerdos de Paz, cuando ya se había marcado la ruta de distanciamiento en la que tal modelo había dejado de ser referente, así como en cuanto a las aspiraciones de los Acuerdos de Paz, cuya finalidad y espíritu estaban encaminadas en un sentido y con un propósito muy contrarios a lo que tales resoluciones autorizaban, al limitarse las mismos a concebir un currículo centralizado, verticalista y homogéneo, como algo más de lo mismo, fundado en el “derrame” de aprendizaje desde cuyo enfoque vendría a ser precisamente la negación a las aspiraciones más legítimas de los Acuerdos de Paz.

Proseguía el Acuerdo vigente, estableciendo lo relativo a los principios del currículo (art. 2), que a diferencia el Acuerdo derogado no los incluía en su contenido, sino en el diseño curricular. Al margen de tal distinción de ubicación, el contenido de los mismos era del todo similar, tanto en cantidad como en nominación. Para efectos de referencia comparativa se ilustra con la tabla de contraste a continuación:

**Tabla No. 8**  
**Comparación entre principios del Currículo**

<b>Diseño de la Propuesta de Currículum Intercultural para la Educación Primaria</b>	<b>Acuerdo No. 35 -2005- Artículo 2</b>
Pertinencia Participación y Compromiso Social Equidad Pluralismo Sostenibilidad	Son principios del Currículum Nacional Base la equidad, la pertinencia, sostenibilidad, participación y compromiso social y pluralismo.

**Fuente:** análisis de la presente investigación

De igual forma se daba con las políticas del currículo, mientras el Acuerdo vigente las incluía en su contenido, el proceso anterior las ubicaba en el diseño curricular.

**Tabla No. 9**  
**Políticas del Currículo**

<b>Diseño de la Propuesta de Currículum Intercultural para la Educación Primaria</b>	<b>Acuerdo No. 35 -2005- Artículo 3</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Énfasis en la calidad educativa.</li> <li>2. Fomento de la igualdad de oportunidades de las personas y los Pueblos.</li> <li>3. Impulso y desarrollo de la ciencia y la tecnología.</li> <li>4. Énfasis en la formación para la productividad y laboriosidad.</li> <li>5. Promoción del bilingüismo y del multilingüismo.</li> <li>6. Fortalecimiento de los valores para convivencia democrática y la cultura de paz.</li> <li>7. Establecimiento de la descentralización curricular</li> <li>8. Impulso al desarrollo de cada pueblo y comunidad lingüística, privilegiando las relaciones interculturales.</li> </ol>	<p>El Currículum Nacional Base desarrolla las políticas siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecimiento de los valores para la convivencia democrática y la cultura de paz.</li> <li>2. Impulso al desarrollo de cada pueblo y comunidad lingüística, privilegiando las relaciones interculturales.</li> <li>3. Promoción del bilingüismo y del multilingüismo a favor del diálogo intercultural.</li> <li>4. Fomento de la igualdad de oportunidades de las personas y de los Pueblos.</li> <li>5. Énfasis en la formación para la productividad y la laboriosidad.</li> <li>6. Impulso al desarrollo de la ciencia y la tecnología.</li> <li>7. Énfasis en la calidad educativa.</li> <li>8. Establecimiento de la descentralización curricular.</li> <li>9. Atención a la población con necesidades educativas especiales.</li> </ol>

**Fuente:** análisis de la presente investigación

Desde la misma tónica se regula cómo se organiza el aprendizaje, en ambos Acuerdos el derogado y el vigente, en los términos de:

**Tabla No. 10**  
**Comparación entre artículos que regulan la organización**  
**del aprendizaje**

<b>Acuerdo No. 971 -2003- Artículo 2</b>	<b>Acuerdo No. 35 -2005- Artículo 4</b>
El aprendizaje dentro de los nuevos planes se organiza en ejes y áreas curriculares. Los ejes del currículo vinculan a la realidad local, regional, nacional y mundial con el aprendizaje. Las áreas curriculares integran el conocimiento científico de las materias que contienen el conocimiento de la naturaleza, la sociedad y el pensamiento. La organización en los planes de estudio es por niveles, ciclos y grados. <sup>19</sup>	Dentro del nuevo currículum el aprendizaje se organiza en ejes y áreas curriculares. Los ejes del currículo vinculan a la realidad local, regional, nacional y mundial con el aprendizaje. Las áreas curriculares integran el conocimiento científico de las materias que contienen el conocimiento de la naturaleza, la sociedad y el pensamiento.

**Fuente:** análisis de la presente investigación

En ambos instrumentos –acuerdo derogado y vigente-, al hacer referencia a la disposición de la vinculación de los ejes con lo local, regional, nacional y hasta lo mundial, vislumbraban una ventana a la descentralización del currículo, misma que luego se cerraría de golpe en ambos procesos diseño previo y de rediseño, cuando proceden hacer de tal vinculación establecida, una acción limitada al currículo central o nacional –no de nivel nacional-, y no como lo orientaba la normativa, en función de niveles de concreción curricular. Desde la misma limitación interpretativa, las llamadas áreas curriculares (asignaturas) omiten vincularlas a los mismos niveles de concreción, omisión que responde a los rasgos propios de la centralidad curricular.

Continúa el Acuerdo vigente disponiendo la organización del currículo, (art. 5) estableciendo para ello elementos del sistema educativo, como lo son los ciclos y

<sup>19</sup> Por área curricular se entiende lo que en las propuestas de diseño por nivel, se denominaron en un caso áreas de desarrollo, luego áreas formativas y que por medio de este Acuerdo pasaban a llamarse curriculares, nombre que lo continúa el nuevo Acuerdo vigente y por lo mismo el rediseño curricular.

grados, con lo que además de mantener la línea de supeditar el sistema al currículo, es fiel en mantener la postura de continuar sin afectar la estructura del sistema; manteniéndola intocable, propio de las reformas de tipo curricular, de carácter no estructural, que niegan toda posibilidad de verdadera transformación educativa.

Seguidamente se regula por ambos Acuerdos –derogado y vigente- lo relativo a las competencias, en los términos de:

**Tabla No. 11**

**Comparación entre artículos que regulan el currículo por competencias**

<b>Acuerdo No. 971 -2003- Artículo 3</b>	<b>Acuerdo No. 35 -2005- Artículo 6</b>
El currículum se desarrolla por competencias, las que se definen como la capacidad o disposición que poseen las personas para dar solución a problemas reales y generar nuevos conocimientos. Estas competencias son de marco, de eje y de área.	El currículum se desarrolla por competencias, las que se definen como la capacidad o disposición que ha desarrollado una persona para afrontar y dar solución a problemas de la vida cotidiana y a generar nuevos conocimientos. Estas se dividen en marco, de eje y área.

**Fuente:** análisis de la presente investigación

En los sucesivos artículos el Acuerdo Ministerial vigente, continúa describiendo cada una de las competencias marco, de eje y de área (arts. 7, 8, 9), en similares términos que el Acuerdo derogado, con leves cambios de estilo, tales como la conjugación de la acción verbal de la competencia

Prosiguen ambos Acuerdos estableciendo los ejes del currículo<sup>20</sup> que en la misma tónica de mantener total similitud también en cantidad y nominación entre el acuerdo derogado y el vigente, lo que se expresa en los términos de:

<sup>20</sup> Componentes que vinculan ya sea la realidad nacional, regional o local con la realidad de los aprendizajes.



**Tabla No. 12****Comparación entre artículos que regulan los ejes del currículo**

<b>Acuerdo No. 971 -2003- Artículo 7</b>	<b>Acuerdo No. 35 -2005- Artículo 10</b>
a) Multiculturalidad e interculturalidad	1. Multiculturalidad e interculturalidad
b) Equidad de género, de etnia y social	2. Equidad de género, de etnia, y social
c) Educación en valores	3. Educación en valores
d) Vida familiar	4. Vida familiar
e) Vida ciudadana	5. Vida ciudadana
f) Desarrollo sostenible	6. Desarrollo sostenible
g) Seguridad social y ambiental	7. Seguridad social y ambiental
h) Formación en el trabajo	8. Formación en el trabajo
i) Desarrollo tecnológico	9. Desarrollo tecnológico

**Fuente:** análisis de la presente investigación

Luego el acuerdo vigente (art. 11); conceptualiza y organiza las áreas curriculares en idénticos términos que el acuerdo derogado, y establece las áreas curriculares para cada ciclo del nivel primario (arts. 12 y 13), en términos cuya única diferencia es que el acuerdo vigente suprime tanto en el primero y segundo ciclo el área de formación llamada: “Destrezas de Aprendizaje”.

En el acuerdo vigente los subsiguientes artículos del número 14 al 21, que son un símil del acuerdo derogado y cuyo análisis se dejará para un apartado más específico; por consiguiente el art. 22 regula las características de los procesos de enseñanza y aprendizaje, haciendo énfasis en su centralidad en el educando, en que fueran activos, participativos, de multiambiente, multigrado, multilingüe, y diferenciados individualmente, en idénticos conceptos que el acuerdo derogado; en el art. 23 el tema que normaliza es la evaluación del aprendizaje, en idéntica forma al acuerdo derogado; el art. 24 hace referencia a la distribución del tiempo de clases, en parecidos términos al acuerdo derogado; y del art. 25 al 29 se establecen normativas de transición y vigencia.

### **El articulado del Acuerdo Ministerial que establece la descentralidad y su interpretativa que la revierte**

Caso por aparte conlleva analizar en ambos acuerdos el articulado referente a la descentralización curricular y su obligada interpretación integral y aplicación que debió continuarle. Dicho énfasis en lo interpretativo hace de tal marco regulador uno instrumento normativo sui generis. Y que viene a ser la consecuencia de una falta de manejo teórico/metodológico de la categoría de descentralidad del currículo. En ambos períodos los equipos diseñadores del currículo, interpretaron tal disposición de forma que hacían revertir el propio avance obtenido en el mismo instrumento legal en materia de descentralización; indicador de lo que era la fuerza de la cultura centralista. El origen de tal antinomia se deriva desde el acuerdo derogado, ya que el vigente, se limitó a reproducir texto. El acuerdo vigente al repetir mecánicamente lo formulado en el derogado, descarta todo análisis previo de pertinencia y se supedita a las imprecisiones y desviaciones del primero asumiéndolas como propias, incluyendo en todo ello hasta la tergiversada forma de interpretar y aplicar el alcance de las disposiciones legales.

Se partirá por el análisis en ambos acuerdos de la forma en que primero se introduce (acuerdo derogado) y luego se mantiene (acuerdo vigente) la regulación del proceso de concreción curricular, que por cierto sonaba a histórico, pues por primera vez en la educación nacional, en un medio de hegemónica tradición centralizadora, se regulaba en función de la descentralización curricular, vía el proceso de concreción curricular; para ello se contrastan los textos de ambos acuerdos:

**Tabla No. 13**

#### **Comparación entre artículos que regulan el proceso de concreción curricular**

<b>Acuerdo No. 971 -2003- Artículo 14</b>	<b>Acuerdo No. 35 -2005- Artículo 15</b>
El proceso de concreción curricular deberá realizarse en tres instancias o	El proceso de concreción curricular, deberá realizarse en tres instancias o

niveles de planificación: curricular, por región sociolingüística y local. Este proceso se articulará e integrará en el plan curricular de cada centro educativo.

niveles de planificación: nacional, por región sociolingüística y local. Este proceso se articulará e integrará en el plan curricular de cada centro educativo.

**Fuente:** análisis de la presente investigación

Como puede comprobarse y colegirse desde el plano formal de lo legal, en ambos acuerdos se instituye, el proceso de concreción curricular, que es la base de la descentralización del currículo. Por consiguiente tal tema venía de ser y continuaba siendo una disposición legal, cuyo cumplimiento y posterior implementación adquiere el carácter de obligatoriedad. El acuerdo vigente al copiar fielmente tal disposición del acuerdo derogado, -el cual desde el diseño original del currículo intercultural en que se fundaba, se había decantado por una regionalidad de tipo sociolingüística-; no le queda otra opción que darle seguimiento al cumplimiento de tal disposición. Así mismo, ambos acuerdos al hacer referencia al plan curricular de cada centro educativo, fundan en una primera parte -acuerdo derogado- y ratifican en una segunda parte -acuerdo vigente-, la figura de autonomía escolar, mediante el proyecto de centro educativo, lo que marca la inviabilidad que un Currículum Nacional Base, pueda aplicarse -como se hace en la actualidad- sin previamente haberse sometido a un proceso de concreción, y de la misma manera marca la especificidad que se orienta al currículo de centro educativo -tal como lo indica la norma- el que prevalece y por lo mismo el que goza de la pertinencia sobre todo por razones de contexto, para mediar los procesos de enseñanza-aprendizaje, en todos los establecimientos educativos.

La anterior disposición constituye la mayor apertura de la descentralidad del currículo, desde la cual si es posible alcanzar la anhelada transformación educativa. Pero por si esto fuera poco, ambos acuerdos a su vez, incluían y por lo mismo determinaban el contenido prescriptivo y el alcance -para no dejar espacio a dudas- de cada uno de los niveles de concreción curricular, en los términos de:

**Tabla No. 14**  
**Comparación entre artículos que regulan la prescripción de los niveles de concreción curricular**

<b>Acuerdo No. 971 -2003- Artículos 15, 16, 17</b>	<b>Acuerdo No. 35 -2005- Artículos 16, 17, 18</b>
La planificación a nivel nacional, constituye el marco general que prescribe los grandes lineamientos para todo el país, y tiene carácter normativo. Se gesta en los Acuerdos de Paz e implementa la Reforma Educativa.	La planificación a nivel nacional constituye el marco general que prescribe los grandes lineamientos de observancia en todas las escuelas del país, tiene carácter normativo. Se gesta en los Acuerdos de Paz e implementa la Reforma Educativa.
El nivel de planificación regional, tiene como propósito fundamental contextualizar el currículum para que responda a las características y necesidades culturales y naturales de cada región sociolingüística. Deberá abarcar su historia, conocimientos, técnicas, sistema de valores, idioma, literatura y demás aspiraciones sociales, económicas y culturales; indica que en el ámbito regional pueden adicionarse competencias, contenidos, actividades y metodologías innovadoras. Es producto de la participación organizada de cada comunidad lingüística del país.	La planificación a nivel regional tiene como propósito fundamental contextualizar el currículum para que responda a las características y necesidades culturales y naturales de cada región sociolingüística. Deberá abarcar su historia, conocimientos, técnicas, sistema de valores, idioma, literatura y demás aspiraciones sociales, económicas y culturales. Esto implica que en el ámbito regional pueden contextualizarse contenidos, actividades y metodologías innovadoras. Es producto de la participación organizada de cada región sociolingüística del país.
En el nivel de planificación local, se concreta el currículum en los planes curriculares del centro educativo y del aula. En este nivel se integran las necesidades, los intereses, problemas, recursos y aspiraciones del municipio, de las localidades y del centro educativo, con prescripciones nacionales y regionales. Es responsabilidad de la comunidad educativa del centro escolar y de las instancias municipales que se crearen para el efecto.	La planificación a nivel local debe permitir la concreción del currículum en los planes curriculares del centro educativo y del aula. En este nivel se integran las necesidades, los intereses y problemas, recursos y aspiraciones del municipio, de las localidades y del centro educativo, con las prescripciones nacionales y regionales. Es responsabilidad de la comunidad educativa del centro escolar y de las instancias municipales que se crearen para el efecto.

**Fuente:** análisis de la presente investigación

La plena “coincidencia”, en la similitud de texto del acuerdo vigente con el derogado, refleja una situación al menos desde el plano formalista de lo legal, tendiente a determinar la descentralización curricular, la que al sostenerse como disposición por el acuerdo vigente, hace ratificable su obligatoriedad.

Sabido es que en materia pedagógica/curricular, a diferencia de otras áreas del conocimiento, las disposiciones legales no son el principio de un proceso. Sobre todo en el campo curricular lo técnico precede a lo legal, éste último lo que otorga es al final la legitimidad y la institucionalidad del proceso; pero para poder de faccionarse, prima o antecede el marco conceptual del diseño. Con esto se quiere decir, que previo a la emisión de los acuerdos objeto de análisis, lo primero que se elaboró fueron los diseños curriculares, y de las conceptualizaciones y descriptores de estos, se formularon los acuerdos. La base de los acuerdos por consiguiente fueron los diseños curriculares. Emitidos tales acuerdos su papel es autorizar los currículos, con lo cual se finaliza la fase de diseño, para luego constituirse en el marco legal que debe guiar su aplicación, en cuanto a la fase del desarrollo o implementación curricular. En consecuencia, los aciertos y desaciertos que los acuerdos autorizantes contengan en materia de contenido técnico, son señalables por una parte a la anterioridad del enfoque técnico que implica el diseño curricular, y por otra a la interpretación aplicativa que les sigue en la fase del desarrollo del currículo.

Al respecto, del contenido normativo referente al proceso de concreción curricular, no se requiere de una experticia para traducir los alcances, obligaciones y consecuencias que se derivan de la interpretación y posterior aplicación que se aleja del estricto cumplimiento de los términos establecidos, decisiones que pueden aparejar las implicaciones siguientes:

- Exceso de interpretación que hace llevar a un Currículum Nacional Base, más allá de lo establecido por la regulación, que solo le otorga la capacidad de configurarse como un marco general de grandes lineamientos de observancia.
- Contradicción evidente al sustituir por una interpretación restrictiva el concepto y alcance de Currículo Base para el Nivel Nacional, por Currículum Nacional Base.
- Contradicción del propio acuerdo emitido al autorizar un Currículum Nacional Base, y en el contenido de su cuerpo legal, definir una estructura curricular en

tres niveles, que da lugar a concebir el currículo triple. Contenido legal, que no describe ni reconoce al currículo que autoriza, sino a un Currículo Base para el Nivel Nacional, y desde donde se interpreta se abarca los otros niveles.

- Incumplimiento y por lo mismo transgresión a las disposiciones contenidas en el propio acuerdo emitido, al no acatar la obligatoriedad de diseñar e implementar el Currículo Base para el Nivel Regional.
- Desacato a la regulación legal al no contemplar el Currículo Regional por regiones sociolingüísticas, en donde se contemple la historia, conocimientos, técnicas, sistema de valores, idioma, literatura y demás aspiraciones sociales, económicas y culturales de la región.
- Transgresión por incumplimiento a la regulación establecida, de no continuar con el diseño curricular regional, sobre la base de la contextualización de sus contenidos, actividades y metodologías innovadoras correspondientes a cada región sociolingüística, con la participación organizada de cada una de tales regiones.
- Abrogación ilícita de alcances y competencias que no le corresponden a un Currículum Nacional Base, y que al concentrarlas las usurpa sin legitimidad a los demás currículos por nivel.
- Desacato por transgresión e incumplimiento a la obligatoriedad de implementar el nivel curricular local, en cuanto a la no promoción de la actividad curricular desde el centro educativo.
- Imposición sin fundamento legal ni pertinencia técnica de un Currículo Nacional Base, en el nivel del currículo local, suprimiendo a este al no otorgarle la existencia técnico/legal que la misma disposición regulatoria le establece.
- Inobservancia flagrante y continuada por el no cumplimiento del proceso de concreción curricular, cuya institución legal, conlleva la obligatoriedad de su aplicación, y en consecuencia su no acatamiento implica restar legalidad y legitimidad al actual planteamiento y desarrollo curricular prevaleciente.

## **Implementación curricular al margen de la interpretación según el texto de las disposiciones legales**

En el proceso de interpretación aplicativa en los dos momentos de formulación, primero del diseño previo y luego el rediseño del llamado finalmente Currículum Nacional Base, se incurren en dos sendos lapsus conceptuales e interpretativos referentes a:

- La conceptualización e interpretación unilateral, esto es desde la sola denominación de Currículum Nacional Base, y no de todo un proceso de concreción curricular, contenido en el propio acuerdo; obviando con ello la finalidad y espíritu del conjunto de las disposiciones contenidas tanto en uno como en el otro de los acuerdos emitidos, en especial el vigente, el que retoma desde el artículo autorizante la identificación de Currículum Nacional Base. Es precepto jurídico que el conjunto de una ley servirá para ilustrar el contenido de cada una de sus partes, pero los pasajes de la misma, se podrán aclarar atendiendo entre otros aspectos a la finalidad y al espíritu de la disposición respectiva. Desde tal óptica lo que prevalecía a la hora de interpretar el alcance aplicativo de las disposiciones del Acuerdo Ministerial en vigor, era su contenido en conjunto, a cuyo tenor literal por lo menos entre ocho artículos del citado acuerdo, se orientaban a regular en forma clara y precisa conforme a su texto, un proceso de concreción curricular, que no daba lugar ni justificación para que se tomaran desvíos interpretativos.
- El equívoco de que se estaba autorizando “un único” Currículo de Estudios, y por lo mismo la desconexión que se trataba de un proceso curricular, que por lo mismo determinaba un seguimiento posterior a la edición del llamado “Currículum Nacional Base”, obvió por omisión atender que se estaba ante la obligatoriedad de tomar muy en cuenta que los pasos subsiguientes en el marco del desarrollo metodológico, no eran en función de un solo currículo, sino de un proceso específico instituido como de concreción curricular. Es innegablemente la desvinculación total de la ruta legal que establecía el Acuerdo en vigencia, y la supeditación a una interpretación técnica, tal como lo evidencia el hecho que en la edición del llamado “Currículum Nacional

Base” tanto del nivel primario como preprimario, no se haya incorporado como corresponde, el acuerdo ministerial que otorgaba el aval legal de la autorización. Tal divorcio entre el marco legal del proceso curricular y su restrictiva interpretación para la continuidad de dicho proceso, se ilustra con el análisis del siguiente contraste de disposiciones:

**Tabla No. 15**

**Comparación entre artículos que regulan la continuidad de las orientaciones curriculares**

<b>Acuerdo No. 971 -2003- Artículos 18, 19, 20</b>	<b>Acuerdo No. 35 -2005- Artículos 19, 20, 21</b>
<p>El currículo se sustentará con las orientaciones curriculares contextualizadas módulos de aprendizaje, libros de lectura y otros materiales pertinentes, metodologías activas, participativas, evaluación formativa y procedimientos nacionales de evaluación del aprendizaje.</p> <p>Las orientaciones curriculares contextualizadas presentan el desarrollo de las competencias, contenidos universales, contenidos culturales de los pueblos, indicadores de logro de las áreas fundamentales y de formación. Asimismo se presentan actividades semanales que integran las áreas de formación.</p>	<p><b>Sustentación.</b> El currículum se sustentará con las Orientaciones para el desarrollo curricular, módulos de aprendizaje, libros de lectura, y otros materiales pertinentes, metodologías activas participativas, evaluación formativa y procedimientos nacionales de evaluación del aprendizaje.</p> <p><b>Orientaciones para el Desarrollo Curricular.</b> Las orientaciones para el desarrollo curricular deben ser los instrumentos donde se presente el desarrollo de las competencias, contenidos, indicadores de logros de las áreas fundamentales y de formación, organizados en bloques de aprendizaje, los que contienen sugerencias de actividades , procedimientos y evaluación</p>
<p>Los módulos de autoaprendizaje y libros de lectura pertinentes, están dirigidos a la actividad del estudiante y de la estudiante, y deben reflejar el currículum, constituyendo un material de apoyo educativo, en lo científico y pedagógico, así como en los procesos de contextualización.</p>	<p><b>Los textos escolares y libros de lectura.</b> Los textos escolares y libros de lectura están dirigidos a la actividad del estudiante y de la estudiante, y de deben reflejar el currículum, constituyendo un material de apoyo educativo, en lo científico y pedagógico, así como en los procesos de contextualización.</p>

**Fuente:** análisis de la presente investigación

Tal como se indicó con anterioridad, en materia curricular, el hecho técnico antecede al legal, por lo mismo las disposiciones jurídicas se entienden que previamente se encuentran fundadas por todo un marco conceptual, formulado



por los gabinetes técnico/curriculares. De forma que de las disposiciones de dicho Acuerdo, ya tenían previo conocimiento, conciencia y análisis del alcance e impacto de lo que produciría, no solo en el plano legal, sino en el educacional, institucional, político, social y financiero, por parte de los actores responsables de la validación del diseño curricular. Razón que hace más singular el hecho de que previamente no haya existido en los dos momentos –diseño previo y rediseño- la conceptualización necesaria que posibilitara la distinción evidente entre un Currículum Nacional Base y un proceso de concreción curricular, con lo que se posibilitara marcar la diferencialidad en la continuidad de las orientaciones curriculares. De tales dos momentos surge en el primero de ellos y se ratifica en el segundo, la *“ruptura teórica/metodológica”*, y que tal como se indicó con anterioridad es donde se verifica la problemática del no efectivo procesamiento cualitativo de la transferencia de las categorías teóricas a categorías metodológicas, y que como derivado implica consolidar a su vez otra ruptura surgida desde el primer período consistente en la irrupción iniciada en el plano conceptual entre la descentralización del currículo, y el continuismo de la centralización del mismo; todo que lleva a generar las discontinuidades que pueden situarse en el orden siguiente:

- Sobre la base que tanto el diseño del Currículum Nacional Base, como su base regulatoria –Acuerdo Ministerial- establece el proceso de concreción curricular e instituye los niveles pertinentes de planificación, la sustentación de las orientaciones para el desarrollo curricular, que el mismo Acuerdo cita, como: módulos de autoaprendizaje, libros de lectura y otros materiales pertinentes, metodologías activas participativas, evaluación formativa, obligatoriamente requieren interpretarse, aplicarse y orientarse en función del proceso y de los niveles de concreción curricular.
- De igual forma, cuando el Acuerdo Ministerial establece que las orientaciones para el desarrollo curricular, deben ser los instrumentos donde se presente el desarrollo de las competencias, contenidos, indicadores de logro de las áreas fundamentales y de formación, organizados en bloques de aprendizaje, su

interpretación, aplicación e implementación, solo cabe realizarlos en función al proceso y de los niveles de concreción curricular.

- Así mismo, cuando el citado Acuerdo determina que los textos escolares y libros de lectura deben reflejar el currículum, se debe entender que se refiere al currículum que regula tal instrumento legal, o sea el currículo por niveles de concreción.
- La interpretación unilateral y restrictiva de un solo currículo “Currículum Nacional Base”, da lugar a la racionalidad centralizadora, con la consecuencia de suprimir la descentralización curricular.
- La interpretación integral de un proceso de concreción curricular, da lugar a la racionalidad descentralizante, desde donde se concibe un proceso curricular que despegua con el currículo del nivel nacional, pero que no concluye con el mismo, sino tan solo se otorga la base normativa y prescriptiva para darle continuidad a la triple concepción curricular, y como consecuencia de ello darle cabal cumplimiento a las disposiciones que determinan tal proceso.
- Al predominar la interpretación unilateral sobre la integral, la continuidad del proceso curricular en cuanto a sus orientaciones curriculares, se centralizan y el Currículum Nacional Base, termina absorbiendo todas las competencias y tareas de los otros niveles de concreción, haciendo que desde una concepción nacional –no de nivel, ni de base- se implanten en las otras contextualidades la racionalidad centralizadora por la que desde lo nacional se pretende como siempre determinar los procesos educativos regionales y locales.

### **Currículum Nacional Base de Nivel Preprimario**

Mediante Acuerdo Ministerial No. 1961 de fecha 28 de noviembre de 2005, se emitió la autorización del Currículo que se denominó: Currículum Nacional Base para el Nivel Preprimario, con lo que modificó la denominación anterior de la “Educación Infantil” y se sustituyeron los niveles Inicial y Preprimario por etapas, instituyendo la etapa 1: 4 años, la etapa 2: 5 años y la etapa 3: 6 años, y por

consiguiente modificó las áreas curriculares (asignaturas), con tal decisión se optó por desvincular el nivel inicial del de preprimaria, asumiendo parcialmente la estructura establecida por la Ley de Educación. Se señala parcialmente, porque la Ley de Educación, no reconoce etapas, sino una organización en función de Párvulos 1, 2 y 3, por lo que mientras ésta no se modifique, no puede ser contravenida por una disposición legal de menor jerarquía como lo es un Acuerdo Ministerial, por lo que dichas etapas devienen en cuanto a su identificación en nulas jurídicamente. Sin embargo, en este nivel dadas las modificaciones de carácter sistémico que se hacían al mismo, sí se encontraba justificable el proceso de rediseño curricular y por consiguiente la emisión de un nuevo Acuerdo Ministerial que lo rigiera. La otra razón justificable de emitir un nuevo currículo para este nivel, lo era que evitaba como en la anterior versión alejarse y con ello desubicarse legalmente del todo de la estructura del Subsistema de Educación Escolar, establecido por la Ley de Educación. La única observación que cabe formular, es que al desvincularse del nivel inicial, se propició la renuncia al mínimo de áreas curriculares alcanzado en la versión del diseño del período anterior y con ello se destinó temporalmente a un vacío curricular en dicho nivel educativo.

El Acuerdo Ministerial precitado, se elaboró bajo las mismas bases del de nivel primario, como correspondía a la estandarización de categorías jurídicas y curriculares de un proceso de institucionalización curricular.

Es así como en materia de descentralización curricular, al igual que en el nivel primario el rediseño curricular y la disposición legal que lo avala adopta para fundamentar la descentralidad del nivel preprimario:

- Un proceso de concreción curricular,
- Niveles de planificación nacional, regional y local
- Orientaciones para el desarrollo curricular, similares al nivel primario, y por ende con los mismos propósitos, alcances y consecuencias.

De igual forma que en el nivel primario, la decisión técnica que asume para interpretar y aplicar el propio diseño y su alcance legal contenido en el Acuerdo Ministerial específico para el nivel preprimario, lo hace en función de un Currículo Nacional Base,<sup>21</sup> destinando con ello a mantener el continuismo centralizador, y descartando la interpretación amplia e integral de un proceso de concreción curricular, con lo que se invisibiliza el enfoque de la triple concepción curricular.

Las razones que subyacen al interno, para que durante tres administraciones de gobierno, que implican más de diez años de gestión verificadora de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa y diversos equipos técnicos/curriculares del Ministerio de Educación, no hayan reparado en la incongruencia interpretativa de los diseños y las disposiciones legales que los amparan, en materia del proceso de concreción curricular que se demanda a implementar; constituyen una verdadera incógnita que discurre desde la omisión elemental, la interpretación restrictiva, el hábito de la cultura centralista, hasta la no descartada posibilidad de la deliberada intencionalidad del temor y el prejuicio del factor político ante el alcance de la autonomía escolar y su correlación con la autonomía de los llamados pueblos.

---

<sup>21</sup> A partir de tales decisiones se ponen en boga la denominación “Currículum Nacional Base”, para todo, sin percatarse que tal categoría lo que avala es la centralidad del currículo, y como mero modismo genera el efecto de desviar y negar la posibilidad de la descentralización curricular.

### **6.3. LAS ORIENTACIONES CURRICULARES COMO EL PUNTO DE PARTIDA PARA LA REVERSION DE LA DESCENTRALIZACIÓN CURRICULAR Y LA CONTINUIDAD A LA CENTRALIZACIÓN DEL CURRÍCULO**

La incidencia de la ruptura *teórica/metodológica*, se marca precisamente en el tránsito en que luego que los currículos son aprobados, corresponde implementarlos a través de las orientaciones curriculares, y que se traduce como el salto cualitativo de la categoría teórica a la metodológica. En tales momentos es cuando se puede focalizar lo que Juan Carlos Tedesco (1995, p. 121) denomina tensión entre racionalidad y subjetividad y que se ha hecho presente en el desarrollo histórico de la educación en general, generando contradicciones insolubles. Para el caso que ocupa, tal tensión se identifica entre la racionalidad descentralizadora devenida del contenido del propio diseño del Curriculum Nacional Base, más sus normas regulatorias, y la subjetividad del particularismo interpretativo de tales categorías. Mientras la racionalidad de la categoría teórica se orienta hacia la democratización del currículo, mediante su integración al sistema social pluricultural y multilingüe; la subjetividad de las interpretaciones personales de los actores técnicos responsables de los ulteriores desarrollos metodológicos del currículo, se inclinan a entender esa misma democratización desde el punto de vista de la lógica del control central del sistema, en buena parte por la cultura centralista.

De esa forma es que se deviene la contradicción insoluble hasta el presente por el que permanece vigente un lineamiento hacia la descentralización curricular, y a pesar de ello también continúa una subjetividad interpretativa hacia la centralidad, mediante el prevalecimiento de la modalidad de un “Curriculum Nacional Base”.

#### **Fundamento de la racionalidad de la descentralización curricular:**

El Curriculum Nacional Base (2005, p. 12), del primer ciclo del nivel primario, al definir la descentralización curricular lo hace en los términos de:

*La descentralización curricular tiene como finalidad atender a las características y demandas de la población estudiantil de las diversas regiones sociolingüísticas, comunidades y localidades, proporcionando una educación escolar de calidad y con pertinencia cultural y lingüística en todos los ciclos, niveles y modalidades educativas de los subsistemas escolar y extraescolar.*

*Es una Política de Estado para que las personas, los sectores, las instituciones y los Pueblos participen de manera activa aportando ideas y apoyo y para decidir desde su visión, cultura, idioma, necesidades y aspiraciones, la formación ciudadana del guatemalteco y la guatemalteca, por medio del proceso educativo.*

*Tiene como propósitos asegurar un currículo pertinente, flexible y perfectible con la participación y gestión de todas las personas, propiciar el desarrollo personal y social y convocar a la sociedad para que, en forma representativa promueva la concreción a nivel regional y local del currículo nacional.*

Desde tal enunciado curricular, la racionalidad que priva es de aporte a la descentralidad curricular, en el que trasciende las características propias del currículo descentralizado, esto es:

- Regionalidad sociolingüística,
- Diversidad cultural,
- Pertinencia cultural,
- Reconocimiento de política de Estado,
- Pertinencia curricular,
- Participación y representatividad social convocada, y
- Concreción de los niveles regional y local a partir del currículo nacional.

Qué más puede pedirse en materia de descentralización del currículo, cuando en el propio CNB vienen determinados los elementos suficientes y necesarios para llevar a cabo el currículo descentralizado. Tal descripción constituye la forma mejor elaborada e integral de la descentralización curricular, su sola lectura despeja con claridad meridiana que la viabilización de las premisas expuestas, solo es posible mediante un proceso de concreción en función de niveles curriculares, y que todo ello responde a la racionalidad descentralizante.

Más todo ese fundamento, esa racionalidad y todos esos elementos de convicción no han podido dejar de substraerse a la subjetividad interpretativa que no ha dejado de privar en el imaginario de los actores responsables de la fase ulterior del desarrollo de las orientaciones curriculares, quienes supeditados a la racionalidad subalterna de arraigo en la centralización, determinaron sobre la base de un modelo homogéneo para todos, construir la tragedia de la Reforma Educativa, que lo constituyen precisamente las Orientaciones Curriculares del Curriculum Nacional Base, monumento a la centralización curricular.

La conceptualización sobre descentralización curricular contenida en el Curriculum Nacional Base, no se limita a la anterior caracterización, aporta también el descriptor de la *Concreción de la Planificación Curricular*, la que al contrastarse con la establecida en el Acuerdo Ministerial, que autoriza dicho Curriculum, genera el siguiente cuadro comparativo:

**Tabla No. 16**

**Comparación entre lo regulado por el Acuerdo Ministerial y lo prescrito en el CNB de primaria en relación a la concreción curricular**

<b>Acuerdo No. 35 -2005- Artículo 15</b>	<b>Curriculum Nacional Base Primer Ciclo Primaria</b>
El proceso de concreción curricular, deberá realizarse en tres instancias o niveles de planificación: nacional, por región sociolingüística y local. Este proceso se articulará e integrará en el plan curricular de cada centro educativo.	Se desarrolla dentro de la política de descentralización curricular. Toma como base los conceptos que orientan el proceso de Reforma Educativa y las demandas y aspiraciones de los distintos sectores, Pueblos y culturas que conforman Guatemala.

	El proceso de concreción curricular se lleva a cabo en tres instancias o niveles de planificación nacional, regional y local que articulados e integrados generan el curriculum para los centros educativos. En otras palabras, el curriculum que se operativiza en el aula es uno, el cual se ha contextualizado y complementado con los elementos generales a nivel regional y local sobre la base de la Propuesta Nacional.
--	--

**Fuente:** análisis de la presente investigación

Dos referentes, uno legal y el otro técnico direccionando en un mismo sentido: la institucionalización del proceso de concreción curricular. Cuando desde el CNB, se expresa que el curriculum que se operativiza en el aula es uno, su interpretación se realiza en función de la sistemática de la concreción curricular, esto es que el nivel nacional, proporciona la base normativa y prescriptiva la que para operativizarse en el aula, requiere de un proceso de derivación contextualizado y debidamente interrelacionado y gradual entre cada uno de los niveles de concreción.

El mismo CNB, a su vez desarrollaba su propio marco conceptual sobre los niveles de concreción curricular, los que al contrastarse con los instituidos en el Acuerdo Ministerial, aportan el siguiente cuadro de comparación:

**Tabla No. 17**

**Comparación entre lo regulado por el Acuerdo Ministerial y lo prescrito en el CNB de primaria en relación a los niveles de concreción curricular**

<b>Acuerdo No. 35 -2005- Artículos 16, 17, 18 Nivel Nacional</b>	<b>Curriculum Nacional Base Primer Ciclo Nivel Primario Nivel Nacional</b>
La planificación a nivel nacional constituye el marco general que prescribe los grandes lineamientos de observancia en todas las escuelas del país, tiene carácter normativo. Se gesta en los Acuerdos de Paz e implementa la Reforma Educativa.	Constituye el marco general de los procesos informativos y formativos del sistema educativo guatemalteco. Prescribe los lineamientos nacionales, los elementos comunes y las bases psicopedagógicas generales, contiene, además, los



<p style="text-align: center;"><b>Nivel Regional</b></p> <p>La planificación a nivel regional tiene como propósito fundamental contextualizar el currículum para que responda a las características y necesidades culturales y naturales de cada región sociolingüística. Deberá abarcar su historia, conocimientos, técnicas, sistema de valores, idioma, literatura y demás aspiraciones sociales, económicas y culturales. Esto implica que en el ámbito regional pueden contextualizarse contenidos, actividades y metodologías innovadoras. Es producto de la participación organizada de cada región sociolingüística del país.</p>	<p>elementos provenientes de las culturas del país. Con ello, el Currículum Nacional contribuye a la construcción del proyecto de una nación multiétnica, pluricultural y multilingüe.</p> <p>Tiene carácter normativo, establece los parámetros dentro de los cuales deben funcionar todos los centros educativos del país, de los sectores oficial y privado, además, es la base sobre la cual se autorregulan los otros niveles de concreción curricular.</p> <p style="text-align: center;"><b>Nivel Regional</b></p> <p>Su propósito fundamental es contextualizar el Currículum en atención a las características y necesidades de cada una de las regiones sociolingüísticas del país. Para ello, genera los elementos, las formas, los procedimientos y las técnicas de organización dentro de la región para la participación y la satisfacción de las necesidades y características educativas de la misma, vinculándolas con los procesos establecidos a nivel nacional. Establece los lineamientos que orientan la concreción del currículum desde las vivencias y expectativas regionales y se estructura para que sea del conocimiento y práctica de todos los estudiantes de determinada región. Se desarrolla de manera gradual según ciclos y niveles educativos. Refleja la imagen social, económica, cultural y lingüística de la región y de la Guatemala Pluricultural.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Nivel Local</b></p> <p>La planificación a nivel local debe permitir la concreción del currículum en los planes curriculares del centro educativo y del aula. En este nivel se integran las necesidades, los intereses y problemas, recursos y aspiraciones del municipio, de las localidades y del centro educativo, con las prescripciones nacionales y regionales. Es responsabilidad de la comunidad educativa del centro escolar y de las instancias municipales que se crearen para el efecto.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Nivel Local</b></p> <p>Tiene como propósito fundamental hacer operativo el currículum en el ámbito local, tomando en cuenta las características, las necesidades, los intereses y los problemas de la localidad. Elabora el plan educativo de Centro Escolar y los programas y planes de clase, integrando las necesidades locales y los intereses de las y los estudiantes, las orientaciones nacionales y las normativas generales a nivel regional.</p>

**Fuente:** análisis de la presente investigación

Cada categorización conceptual en el propio CNB tributa con mayor objetividad hacia la racionalidad descentralizante del currículo, y para despejar toda clase de dudas hace inclusiva las actividades que caracterizarían a cada nivel, siendo estas:

**Tabla No. 18**  
**Actividades que caracterizan los niveles de concreción**

<b>Actividades de los Niveles de Concreción de la Planificación Curricular</b>
<p style="text-align: center;"><b>Nivel Nacional</b></p> <p>Se caracteriza por ser flexible, dentro de un marco común que establece las intenciones educativas y los elementos que son de observancia general, da autonomía a los centros educativos y a los y las docentes para que contextualicen el diseño general, de acuerdo con las características sociales, culturales y lingüísticas. Generar los niveles regional y local, porque desde el plan de acción general que propone es posible elaborar casos particulares.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Establece las bases para una sólida formación, que contribuya al desempeño eficiente en el trabajo productivo y al desempeño y enriquecimiento cultural de todos los Pueblos del país.</li> <li>▶ Integra los conocimientos, la tecnología, las instituciones y los valores de las culturas y Pueblos que conforman el país, junto con los de las culturas del mundo.</li> <li>▶ Propicia el desarrollo y la valoración del trabajo con base en los mecanismos tradicionales de producción de cada uno de los Pueblos y el conocimiento y práctica de otras culturas del mundo.</li> <li>▶ Establece competencias de aprendizaje que todos los y las estudiantes del país deben desarrollar. Estas competencias responden a la diversidad cultural guatemalteca, a las tendencias del saber universal y al desarrollo de valores y destrezas para la convivencia armónica. Para ello fomenta la sistematización de los conocimientos y componentes culturales de cada uno de los pueblos del país.</li> <li>▶ Incorpora el idioma materno como medio del aprendizaje y como objeto de estudio. Además, impulsa el aprendizaje de un segundo y tercer idioma.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Nivel Regional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Sistematiza el conocimiento con base en las necesidades, las características y los componentes étnicos, culturales y lingüísticos propios de la región, para promover aprendizajes significativos, relevantes y coherentes con la realidad de la región.</li> <li>▶ Ajusta los horarios escolares y los ciclos lectivos, de común acuerdo con las autoridades ministeriales, según las condiciones económico – sociales de la región.</li> <li>▶ Proyecta investigaciones sobre los componentes de la cultura que requieren de un tratamiento más profundo y la mediación necesaria para su incorporación a los procesos educativos en la región.</li> <li>▶ Proporciona elementos para la elaboración de los perfiles que se requieren para el recurso humano que labora en la región, según las funciones que debe asumir.</li> <li>▶ Establece mecanismos de monitoreo, metodologías para la enseñanza de los distintos idiomas y criterios para la elaboración de materiales educativos, que aseguren la aplicación pertinente del curriculum en la región.</li> <li>▶ Cuenta con la participación de los Consejos de Educación a nivel municipal y a nivel regional, y propicia la participación de instituciones y organizaciones propias de cada grupo, sector social o comunidad.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Nivel Local</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Investigaciones organizadas para recabar información pertinente, que sirve como base al Plan Curricular local.</li> </ul>

- ▶ Incorporación de los aportes de los padres de familia, de las organizaciones locales y de toda la comunidad.
- ▶ Planificación del currículum local, con participación de la comunidad, con base en sus necesidades, intereses expectativas y propuestas.

El Currículum Nacional Base tanto en su primer y segundo ciclo del nivel primario, además del amplio planteamiento sobre la descentralización curricular, formuló la descripción de sus componentes curriculares tales como las competencias marco, de eje, de área y de grado, de igual forma lo hizo con los indicadores de logro.

### Ejes de la Reforma Educativa y su relación con los Ejes del Currículo

Ejes de la Reforma	Ejes del Currículo	Componentes de los Ejes	Sub-componentes de los Ejes
Unidad en la Diversidad	1. Multiculturalidad e Interculturalidad	- Identidad - Educación para la unidad, la diversidad y la convivencia - Derechos de los Pueblos.	Personal Étnica y cultural Nacional
	2. Equidad de género, de etnia y social	- Equidad e igualdad - Género y autoestima - Educación sexual: VIH – SIDA - Equidad laboral - Equidad étnica - Equidad social - Género y clase	Género y poder Género y etnicidad
Vida en democracia y cultura de paz.	3. Educación en valores	- Personales - Sociales y cívicos - Éticos - Culturales - Ecológicos	
	4. Vida familiar	- Organización y economía familiar - Deberes y derechos de la familia - Deberes y derechos de la niñez y la juventud - Educación para la salud - Prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar - Relaciones intergeneracionales: atención y respeto al adulto mayor	
	5. Vida Ciudadana	- Educación en población. - Educación en derechos humanos. - Democracia y cultura de paz - Formación Cívica.	Cultura jurídica Educación fiscal Educación vial Educación para el adecuado consumo
Desarrollo integral Sostenible	6. Desarrollo Sostenible	- Desarrollo humano integral - Relación ser humano – naturaleza - Preservación de los Recursos Naturales - Conservación del Patrimonio Cultural	
	7. Seguridad social y ambiental	- Riesgos naturales y sociales - Prevención de desastres - Inseguridad y vulnerabilidad	
Ciencia y Tecnología	8. Formación en el trabajo	- Trabajo y productividad - Legislación laboral y seguridad social	
	9. Desarrollo tecnológico	- Manejo pertinente de la tecnología - Manejo de información	

Tabla tomada del CNB primer ciclo nivel Primario (2005, p. 18)

Seguidamente procedió a definir las Áreas Curriculares, como las organizadoras del aprendizaje, que integran la disciplina y la esencia del contenido con los conocimientos generados desde el contexto. (2005, p. 19)

Y estableció para el efecto las Áreas Curriculares a cursarse en el nivel primario, consistentes en:

ÁREAS	No. mínimo de horas por semana
Comunicación y Lenguaje L-1 (Idioma materno)	5
Comunicación y Lenguaje L-2 (Segundo idioma)	3
Matemáticas	5
Medio Social y Natural	4
Expresión Artística	2
Educación Física	2
Formación Ciudadana	2

**Fuente:** Tabla tomada del CNB, primer ciclo, nivel Primario (2005, p. 19)

Continua el CNB formulando el descriptor de cada Área Curricular, las competencias de área y de grado, formula un tendido curricular sobre la propuesta de contenidos, aporta lo que denomina “Apuntes Metodológicos”, desde donde sugiere actividades y finaliza en el esquema general señalando criterios para la evaluación de las áreas de competencia.

Hasta acá el planteamiento cabe considerarse desde la sistemática de la concreción curricular, como “*de base*”, propia de un nivel nacional; infortunadamente se omite hacer la salvedad que todo ese planteamiento es tal como lo establece la primera parte del CNB, en función de un proceso de concreción curricular, y por lo mismo lo que constituye únicamente es el nivel

nacional curricular. Desde tal óptica no se hace imprescindible determinar la sugerencia de actividades en el plano metodológico ni criterios evaluativos, ya que en el nivel nacional del currículo, no se operan actividades y por lo mismo no caben procedimientos ni acciones evaluativas. Al margen de lo cual, el planteamiento en sí prescribe lineamientos nacionales, otorga elementos comunes, sienta las bases psicopedagógicas generales y adquiere el carácter normativo que le requiere el propio CNB y el acuerdo regulatorio al nivel nacional del currículo.

Del planteamiento curricular del CNB del nivel primario, en materia de descentralización curricular pueden extraerse las conclusiones siguientes:

- Los bloques de aprendizajes generales se entienden previstos en los contenidos de los tendidos curriculares de cada una de las Áreas Curriculares, los que corresponden a los contenidos nacionales mínimos, o temas generadores en función de un proceso de derivación que se va ir contextualizando en la medida en que se construya el nivel curricular regional.
- La definición de contenidos mínimos a nivel nacional responde a la finalidad de la descentralización del currículo prevista en el proceso de concreción curricular.
- La definición de contenidos o aprendizajes nacionales mínimos, implica generar la apertura a la diversidad cultural y contextual, que es lo que se persigue en la dinámica sistémica de la concreción curricular.
- La promoción y logro de la pertinencia cultural y social como requerimientos de la política de descentralización, encuentra su verificación en la medida que la entrega curricular va alcanzando su proceso de concreción.
- El requerimiento del establecimiento de mecanismos de participación se intensifica a partir de construido el nivel nacional curricular, ya que solo por esa vía se posibilita la continuidad en la construcción de los subsiguientes niveles.

- El nivel nacional del currículo solo actúa como referente normativo y prescriptivo y son las instancias regionales a quienes corresponde el seguimiento contextual del proceso de concreción curricular.

### **La fase de transferencia a las orientaciones curriculares**

Llegados hasta este momento, todo lo analizado con anterioridad sobre el proceso de concreción curricular y sus virtudes, como por efecto de magia, se desvanece, pareciera que la primera parte del CNB que sustenta la racionalidad de la descentralización curricular, hubiese sido sustraído en un solo tajo, de donde deviene la señalada tensión entre racionalidad y subjetividad y como consecuencia la ruptura teórica/metodológica del desarrollo curricular. Tal fase constituye la principal fractura del proceso de la Reforma Educativa, provocada por la subjetividad interpretativa de quienes asumieron que un nivel curricular nacional requería desarrollarse mediante orientaciones curriculares. Subjetividad de una lógica centralizadora que de igual forma privó tanto en el anterior período (2003) como en el que se desarrollaba (2005).

La fase de implementación del currículo dio inicio a mediados del año 2005, por parte de las Direcciones de Calidad y Desarrollo Educativo –DICADE- y de Educación Bilingüe Intercultural –DIGEBI- del Ministerio de Educación, y ante la verificación de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, se editan y se publican primero las llamadas “*Orientaciones para el Desarrollo Curricular*” para el primer ciclo del nivel primario que abarca del 1º y 2º grado; en el año de 2006, 3º y 4º grados y en el 2007 se continúa la implementación para 5º y 6º grado. De igual forma se da paso a la implementación del CNB del nivel preprimario. A través de tales orientaciones curriculares se formula todo un desarrollo específico de las áreas curriculares –asignaturas- del nivel primario y preprimario, siguiendo el precedente similar a cuya tentación tampoco pudieron sustraerse los cuadros técnico-curriculares en el período anterior en el 2003.

La tónica que caracterizó al período que continuó entre la capacitación del CNB y las emisiones de las Orientaciones Curriculares, fue la de mantener el discurso de descentralización curricular y de niveles de concreción, pero en la práctica los procesos incongruentemente estaban balanceados hacia la centralidad del CNB. Un ejemplo de ello fue un documento emitido en noviembre de 2005, denominado *“El nuevo Currículum su orientación y aplicación”*, en el mismo se citaba la concepción de descentralización curricular y de los niveles de concreción de la planificación contenidos en el CNB, abonando incluso en la especificación de la planificación local a través del plan de centro, se describía el mismo e incluso se aportaba el modelo de un plan de centro y luego se hacía referencia a una categoría emergente como lo era el plan de los aprendizajes.

Para tal efecto, el citado documento al referirse a la planificación local, lo hacía en los términos de: *“En la planificación a nivel local, se concreta el currículum nacional y la orientaciones de planificación regional; se integran los componentes diseñados en el nivel nacional y regional, más las características y necesidades de la localidad. Todo esto se logra por medio de la formulación del plan de centro y del plan de los aprendizajes.”* (2005, p. 30)

La anterior descripción refleja en buena medida la concepción de la sistemática curricular, misma que es revertida en la práctica con las orientaciones curriculares del CNB, lo que no permite contrarrestar incongruencias o desfases tales como:

- Las orientaciones curriculares no derivan de un currículo nacional.
- Previamente para que hayan orientaciones curriculares regionales se requiere del diseño del currículo regional base, por lo mismo, las orientaciones regionales no devienen de lineamientos generales como los del CNB.
- Derivar orientaciones regionales desde un currículo nacional, es un desfase en la sistemática de concreción curricular, que vulnera el principio de que la orientación curricular requiere devenir de su propio nivel curricular.

Así mismo, se tornaba en algo singular que con todo y las incongruencias y desfases metodológicas sobre la sistemática de los niveles de concreción por parte de las instancias curriculares del MINEDUC, las mismas no alcanzasen a preguntarse sobre lo que documentaban, en particular los términos de la descripción anterior de planificación local, sobre aspectos como: ¿quién, cuándo y dónde se formulaban las orientaciones de planificación curricular que ellos mismos señalan? o bien, ¿a cargo de quién y en qué consistiría el diseño de los componentes del nivel regional por ellos mencionados? y sobretodo ¿era pertinente promover una planificación del nivel local, sin disponer de la concreción del nivel regional?

De planteamientos como el anterior relativo a la planificación local, se deduce que había conciencia de los niveles de concreción, el problema radicaba en la secuencia de los pasos o fases del proceso de concreción, el problema en sí residía en el no manejo de la sistemática de la concreción curricular. El mismo documento citado que se analiza, dirigido a la orientación y aplicación del nuevo currículo, vislumbraba la necesidad de “bajar” el nivel nacional al local en la búsqueda de una efectiva contextualización. Infortunadamente no alcanzaba el aterrizaje necesario, precisamente porque no acertaba a visualizar ni conceptualizar el mecanismo procedimental para articular e interrelacionar los tres niveles curriculares de concreción, y tan solo se avizoraba “el salto” desde el CNB centralizado, permeando al nivel local, lo que constituía una ruptura sistémica curricular, por el desfase que se introducía en el tratamiento secuencial inter-niveles.

El documento de la orientación y aplicación al nuevo currículo, aportaba también las descripciones de plan de centro y plan de los aprendizajes. En cuanto al primero refería, que se concebía como: *“un proceso de toma de decisiones: Durante este proceso, el director o directora en forma participativa con el equipo docente establece una serie de acuerdos en relación a la estrategia de intervención didáctica que se van a utilizar, con el fin de responder a las*



*necesidades y expectativas de las y los alumnos.”* (2005, p. 30) Sobre el plan de los aprendizajes se describía como: *“Una vez que se tiene la planificación de centro, las y los docentes tienen que planificar el desarrollo del currículum; o sea planificar las acciones concretas que desarrollarán en su práctica pedagógica.”* (2005, p. 31).

A partir sobretodo de la descripción del plan de centro, se emite en dicho documento algunas apreciaciones que no aportan en la resolución del desfase sistémico sobre el proceso de concreción curricular, como: *“...El plan de centro orienta el trabajo del centro educativo a la luz del currículum nacional y considerando los insumos regionales...”* (p. 30) De nuevo salta a la vista la imprecisión conceptual en este caso, ya que no se trata de “insumos regionales”, sino del segundo nivel de concreción curricular, en la tríada curricular –que es la genuina innovación del “nuevo” currículo-<sup>22</sup> lo regional implica el segundo currículo base. Sin embargo, términos como “insumos” o “lineamientos” dan lugar a racionalizar precisamente en otro tipo de recursos, y con ello a ampliar la brecha entre la subjetividad interpretativa y la racionalidad descentralizadora del currículo.

En el documento objeto de análisis (2205, p. 30) se hace referencia a los alcances de la planificación en el centro educativo, cuyas implicaciones por su carácter de incidencia, se transcriben textualmente:

**La planificación en el Centro Educativo permite:**

- La integración efectiva del Currículum Nacional y los lineamientos regionales con las necesidades y características de la comunidad.
- La selección de conjuntos de contenidos de las diversas áreas, con criterios de tratamiento específico, a partir de los bloques de contenidos del Currículum Nacional.
- El tratamiento de contenidos actitudinales, procedimentales y conceptuales en ejes y áreas curriculares para integrar las concepciones educativas de las culturas existentes en el país.
- La realización efectiva de la integración de competencias de áreas y de ejes curriculares en procesos de aprendizaje general.
- La definición de programas y proyectos específicos.

<sup>22</sup> Para algunos la verdadera razón, por la que podría utilizarse el calificativo de “nuevo currículum”, es el hecho precisamente del llegar a disponer de una concepción y aplicación de un “triple currículum”; mientras que para la administración ministerial en turno, la razón la hace para la diferenciación con el currículo derogado.

En dicho contenido se refleja palpablemente el todavía no manejo de las categorías de la sistemática de la concreción curricular, y como resultado de ello la preexistencia del “hibrido curricular”, entendido como la tendencia por la que en el discurso se mantienen elementos de la descentralidad y elementos de la centralidad del CNB. Así se tiene que:

- Se alude a una “integración” del CNB con “*lineamientos*” regionales y “*necesidades y características*” comunales. Mientras que la sistemática de la concreción curricular, precisamente no procesa en función de una “integración”, por lo delicado de la diversidad cultural y de la pertinencia sociolingüística, y habida cuenta que lo integracionista frecuentemente es fuente de asimilación y por ende de centralización. A contrario sensu, la sistemática curricular procesa en función de articulaciones de desarrollo contextual.
- Por otra parte, y en todo caso ante a la interrogante de cuáles son los objetos de la integración señalada, se tiene por parte del CNB todo un fundamento teórico curricular de nivel nacional, el desarrollo de componentes curriculares y la operatividad específica de la enseñanza-aprendizaje de áreas curriculares a través de las orientaciones curriculares; y por parte del nivel regional, una subjetividad de lineamientos (sin llegar a saber cuáles); y por parte de la localidad, otra subjetividad de necesidades; en consecuencia, lo que se reproduce es el CNB en lo local, se trata entonces de lo que Pierre Bordieu denomina como *reproducción cultural*. (51)
- Lo anterior se profundiza, cuando seguidamente el documento se refiere a “*la selección de conjuntos de contenidos (...) a partir de los bloques de contenidos del CNB.*” No hay espacio para la construcción articulada, solo para la reproducción selectiva. Lo contextual ya no se construye solo se reproduce, dando paso a la negación de la negación.
- Seguidamente reitera en la integración de competencias de áreas y de ejes curriculares en “*procesos de aprendizaje general*”. De donde surge la interrogante en donde queda entonces la construcción sistémica de las competencias propias de cada nivel curricular. No importa dónde puedan quedar porque el reproduccionismo curricular las ha reemplazado. Y por otra

parte, cómo es posible que en el tratamiento de la planificación local, se haga referencia a *“procesos de aprendizaje general”*, cuando esos son los procesos propios en todo caso del CNB; pero en lo local el aprendizaje no puede dejar de ser específico, porque es concretizado y a su vez contextualizado. De las incongruencias devenidas se evidencia el no manejo de la sistemática de la concreción curricular.

Lo más delicado de todo ello viene a ser la concepción integracionista del CNB a la planificación curricular regional y local, generadora de la ruptura teórico metodológica del currículo, y promotora de un innegable efecto de reproduccionismo curricular, por el que el planeamiento de los subsiguientes niveles de concreción curricular, se tienen que formular sobre el mismo contenido y elementos del CBN, solo adecuándolo a las necesidades y características de lo local.

Reproduccionismo curricular, que se asume como categoría teórica de la presente investigación, por la cual se identifica la tendencia curricular hacia el desarrollo en “espiral”, por la que la nueva situación repite etapas ya definidas; y a su vez propicia la verticalidad del currículo, en que lo aprendido fluye “por derrame” de arriba hacia abajo; en sentido inverso a la sistemática de la concreción curricular, que se reconstruye de abajo hacia arriba a través de la contextualización.

Se percibía que aún con un salto desfasado del CNB al nivel local, en este último nivel había un concepto cercano al tipo de planeamiento a desarrollar, como lo son el plan de centro y el plan de aprendizajes; el problema era la forma de construirlo; pero en el caso del nivel regional, parecía que se estaba ante un vacío intermedio, en donde no había idea alguna de como materializar la planificación. Vacío significativo ya que incidía directamente en el nivel local; y aunque éste ya tuviese cierta claridad en sus procesos de planificación, su significatividad devendría limitada, al no mediar el hecho de la incongruencia implicada porque el nivel de planeamiento local, en el fundamento de la sistemática de la concreción

curricular, solo es posible derivarse del diseño del currículo a nivel regional. La pretensión de saltar desde lo nacional a lo local, la subjetividad interpretativa la encuentra necesaria ante la precariedad de no poder construir el nivel intermedio atinente al currículo regional. De ello surge muy generalizada la tendencia al híbrido curricular de donde surgen los planteamientos con discurso de descentralización, acompañados de estrategias metodológicas y evaluativas de acción centralizada.

Transcurrido el paréntesis reflexivo sobre la posible descentralidad con énfasis en el nivel local, promovido por el documento ministerial *“El nuevo Currículum, su orientación y aplicación”*, el estado de cosas continuó en un escenario predominante del CNB marcado por la aplicación a todo nivel y contexto de las *“Orientaciones para el Desarrollo Curricular”*, las que comprendían un planteamiento abarcativo desde la operatividad de competencias de áreas, sus contenidos de aprendizaje, las actividades sugeridas para el desarrollo de competencias, las formas de evaluar las competencias con sus indicadores de logros específicos, y herramientas pedagógicas, desde todo lo cual se va venido homogeneizando el proceso de enseñanza-aprendizaje en el aula en el país.

Con el planteamiento las Orientaciones Curriculares, se produce como consecuencia inmediata la concentración en sí mismo de todo el proceso previsto a realizarse en el nivel local de concreción curricular, y como efecto colateral invalida o hace innecesario la construcción del nivel regional curricular.

Tal consecuencia se deriva del hecho que un nivel nacional curricular por su carácter normativo y prescriptivo, no requiere de orientaciones curriculares por las razones siguientes:

- No tiene carácter operacional, por lo mismo no requieren de actividades y de estrategias de aprendizaje,

- No provoca desarrollos metodológicos, dado que por su pertinencia estos son propios de los niveles de mayor contextualización,
- Sus lineamientos generales no procesan especificidades del aprendizaje.
- No requiere por lo mismo de evaluar proceso educativo alguno.
- Sus competencias y contenidos de aprendizaje solo norman y prescriben la derivación de otros aprendizajes determinados por su pertinencia, diversidad y contexto.

Por tal razón cuando se decide desde el nivel nacional elaborar orientaciones curriculares, automáticamente se centraliza el currículo, y con ello se hace innecesario concebir el desarrollo de otros niveles curriculares, porque la centralización concentra todo lo que educativamente se requiere realizar, desde luego en ausencia de la pertinencia contextual y la diversidad cultural. Sin embargo, dada la cultura centralista, la tentación es tal que la misma tiene efecto extensivo y posesivo, en el sentido que cierra todo espacio a lo alternativo y a lo diverso y consolida lo centralizado no limitándose solo a orientaciones curriculares, sino le continúan módulos, guías, textos, capacitaciones, etc. con lo cual el espacio para la descentralización curricular a través del proceso de concreción curricular, queda como ha pasado hasta la actualidad postergado e invisibilizado.

De esa forma dio reinicio el continuismo centralizador del currículo para lo cual obtuvo prevalencia la subjetividad centralizadora, a cargo del proceso total de la orientación curricular, generando toda clase de recursos metodológicos e invirtiendo millonarios recursos presupuestarios en la implantación de un CNB como expresión del discurso hegemónico de la centralidad curricular, y consecuentemente ajeno a lo pretendido por los Acuerdos de Paz y la Reforma Educativa, a pesar que ese siga siendo el trillado discurso de acompañamiento institucional.

Todo el desarrollo o implementación de la centralidad curricular –CNB– comprendió y ha representado para el país un impacto significativo en dirección contraria a la Reforma Educativa, que puede resumirse en las siguientes acciones procesadas no desde el nivel de concreción y contexto que corresponde, sino desde la visión y lectura de un CNB, desarrollado verticalmente:

- Capacitaciones docentes para la aplicación del CNB, a partir del 2006, iniciando por el primer grado primaria, estrategia denominada “Salvemos primer grado”. Luego continuada para los demás grados, proceso con una duración de tres días, mediante la representación de un docente por escuela que asistía, con el compromiso de replicar con todo el claustro de su escuela.
- Procesos de capacitación docente (2005 y 2006) en el nivel Preprimario, con la finalidad de llevar la “Reforma Educativa al Aula”, a través de la implementación del CNB y las Orientaciones para el Desarrollo Curricular para 4, 5, y 6 años.
- Desde el 2004, impulso al sistema de acompañamiento técnico pedagógico en el aula, a docentes en escuelas de preprimaria y primaria en los 13 departamentos con cobertura de Educación Bilingüe Intercultural.
- Impresiones de texto en idiomas mayas (traducciones) para el nivel preprimario, en una cantidad de 320,000 libros de texto con una inversión de Q. 2, 687,684.00. Para los grados primero y segundo del nivel primario, se imprimieron 328,945 libros de texto en idiomas mayas, con una inversión de Q. 4, 596,022.0. (2004-2005)
- Reimpresiones de libros de texto de Idioma Castellano como segundo idioma, para primeros y segundos grados primaria. (2004-2005)
- Producción de Guías de autoaprendizaje de Preprimaria a sexto grado de Primaria y Guías de autoaprendizaje en idiomas mayas, para las Escuelas Multigrado Bilingües Interculturales, a una inversión de Q. 308,500.00. (2006)
- Apoyo técnico-financiero a la implementación del CNB por entidades del sector privado como FundPantaleón FUNCAFE, FODE, y diversas ONGs y agencias de cooperación, entre otras Share, Plan Internacional, CARE, UNICEF, GTZ, UNESCO, PROASE, con significativas inversiones.

- Reproducción de 112,000 ejemplares de los denominados Manuales para construir: construyendo ciudadanía, dirigidos a docentes de Preprimaria y Primaria, del 2005 al 2006.
- Experiencias de Escuelas Piloto, iniciadas en el 2006, con el propósito de contextualizar algunas áreas curriculares del CNB, en especial las promovidas en algunos departamentos con el apoyo del Programa PACE de la GTZ.
- Edición de Módulos de capacitación docente en Comunicación y Lenguaje, Matemáticas y Herramientas para la Evaluación.
- Proceso de elaboración de estándares de aprendizaje (2006) alineados con el CNB.
- Promoción del Proyecto Educativo Institucional –PEI- (2005), con el propósito de concretar la “escuela de la comunidad” como forma de contextualizar el CNB en lo local.

Cabe hacer mención como un ejemplo más del costo que la centralización curricular ha representado a la educación del país, el informe rendido por el propio Ministerio de Educación, contenido en el documento: *“Guatemala: Estado de la situación de transformación curricular en los países que integran la Comunidad de Práctica en América Central”*, año 2006, donde se contiene la información siguiente:

*El Ministerio de Educación ha elaborado y entregado a los docentes una serie de materiales que apoyan la implementación curricular a nivel nacional. Entre los materiales entregados a más de 14,000 docentes del nivel preprimario y más de 84,000 docentes del nivel primario, se enumeran a continuación:”* (p. 28)

- *Currículo Nacional Base del Nivel Inicial y Preprimario*
- *Orientaciones para el Desarrollo Curricular, 4, 5 y 6 años.*
- *Orientaciones para la Organización Temporal de los Aprendizajes de Niños y Niñas.*

- *Módulo de capacitación docente, preprimaria.*
- *Módulo de capacitación docente de las áreas de matemática y comunicación y lenguaje.*
- *Guía del Voluntariado.*

*Materiales del Nivel Primario: (p. 29)*

*Currículum Nacional Base del Nivel Primario Ciclo I*

*Currículum Nacional Base del Nivel Primario Ciclo II*

*Orientaciones para el Desarrollo Curricular, Primer Grado*

*Orientaciones para el Desarrollo Curricular, Segundo Grado*

*Orientaciones para el Desarrollo Curricular, Tercer Grado*

*Orientaciones para el Desarrollo Curricular, Cuarto Grado*

*Orientaciones para el Desarrollo Curricular, Quinto Grado*

*Orientaciones para el Desarrollo Curricular, Sexto Grado*

*“Los materiales se han entregado con el propósito de fortalecer y reforzar las capacidades del docente, para desarrollar un proceso educativo de calidad, basado en el nuevo currículum.” (p. 29)*

*“El Currículum Nacional Base busca la equidad, por tanto debe considerar que la dotación de materiales y recursos de calidad para todos los educandos, incluyendo los que tienen necesidades educativas especiales, es una condición necesaria. En este punto se manifiestan dos aspectos. El primero se refiere a la calidad, adecuación y pertinencia del Currículum. El segundo, a la dotación de materiales, recursos y textos a todos los escolares, docentes y centros educativos.” (p. 29)*

*“Los materiales que se han elaborado se han distribuido a los maestros del nivel primario en todo el país, de acuerdo al número de docentes por grado y por departamento.” (p. 29)*



Todo el discurso anterior, constituye el ejemplo ilustrativo del “hibrido curricular”, generado por la subjetividad interpretativa que por una parte se apoya en el mensaje de: “...para desarrollar un proceso educativo de calidad, basado en el nuevo currículum...”, “...el CNB busca la equidad...”, “... calidad, adecuación y pertinencia del Currículum...”, y por otra parte, se genera una práctica curricular profundizando la centralidad del currículum, de donde se deriva la reflexión sobre si con más de lo mismo en la historia educativa del país, que ha hecho de la centralización del currículum su status de identidad, se puede posibilitar más allá del discurso: equidad, calidad, adecuación y pertinencia curricular en términos de una realidad manifiesta.

En el Informe de Transición Institucional 2007-2008 del Ministerio de Educación, se indicaba que el MINEDUC había distribuido textos tanto para a docentes como a niños y niñas (2007) a nivel nacional, con un presupuesto que asciende a Q. 8, 849, 450.00 (p. 32)

Los ejemplos citados de inversiones, cooperaciones, donaciones y esfuerzos visionarios, hubiesen estado dotados de resultados sustentables, si se hubiesen orientado a una efectiva transformación y descentralización curricular. Al no arraigarse en procesos sostenidos, su impacto es coyuntural, distractor y distorsionante de un cambio y un avance de mayor alcance estructural.

Por el contrario, tal bonanza de recursos ha venido a estimular en contrapartida un imaginario irreal de la contextualización. Es así como la subjetividad interpretativa de los distintos actores detrás de los procesos, han llegado a la creencia que se contextualiza un aprendizaje por el hecho de transferir un contenido nacional en situ con la comunidad, y le han llamado a ello “operatividad o contextualización del CNB en la escuela”. Sin prever el reproduccionismo curricular que se promueve, en detrimento de las construcciones propias y diversas del contexto particular. Práctica recurrente en las experiencias de las llamadas escuelas piloto promovidas por ONGs o agencias de cooperación y en especial en los procesos de la Educación Bilingüe Intercultural. En ese sentido, no

puede considerarse como contextual el hecho de *“hacer operativo del CNB en lo local”*, que es asimilismo, y que se diferencia del enfoque *“desde y por lo local hacer operativo el currículo regional con base en lo nacional”*, que es la transversalidad contextual operada desde la sistemática de la concreción curricular.

Tal escenario así mismo refleja una muestra del panorama general en que unas veces sin percatarse y otras conscientemente los diferentes actores alrededor de la implementación del CNB, fueron conduciendo dicho proceso, a un coste no solo en cuanto a lo financiero nacional, y de aportes y donaciones internacionales, más toda una gama de recursos técnicos y esfuerzos institucionales cuyo alto precio ha sido interpretar que el camino de la transformación educacional prevista en la Reforma Educativa, se conduce mediante el discurso hegemónico de la implementación de un CNB centralizado, que ha ignorado su propia fundamentación asentada en un proceso de concreción curricular.

Subjetividad interpretativa que no dio lugar a prever que la centralización curricular implica incluso afrontar las deficiencias logísticas, que las Orientaciones Curriculares representaron, tal como la no disposición suficiente de ejemplares impresos para su distribución en los centros educativos de todo el país, o capacitaciones docentes estándares desde lo nacional. Y que en cambio la descentralización curricular reduce el concepto de tales gastos nacionales, ya que su misma implementación demanda un procesamiento de naturaleza regional.

Tal discurso hegemónico centralizador en el tratamiento de la implementación curricular no ha sido solo asunto del presente período gubernamental, sino inició siéndolo desde el anterior, y ha continuado en el posterior gobierno, y seguirá en los sucesivos, hasta cuando la racionalidad descentralizante alcance a privar, y en reacción a ello se reflexione en la redirección del proceso y consecuentemente en la redefinición de la propia Reforma Educativa, que le tocará pasar obligadamente por la revisión de todo lo actuado a efecto de reconducirlo sobre las bases y por la

ruta legítima que el propio marco conceptual del planteo curricular ha delineado. Llegado a ese momento, se arribará a la determinación que tal reingeniería pasa por construir el Currículo Base Regional, que ya no será uno, sino que corresponderá a igual número según se establezcan que regiones sociolingüísticas se lleguen a integrar, y como consecuencia de ello se deben construir de igual forma las Orientaciones Curriculares Regionales, y a partir de ahí, solo de ahí, se construirá con pertinencia y plena contextualidad el currículo local.

De la misma forma que las Orientaciones Curriculares del CNB, han propiciado la centralización del currículo y negado la verdadera transformación curricular; el Currículo Base Regional, representa en contrario sensu el punto de partida de la transformación y descentralización curricular. Currículo Base Regional, que como documento técnico, se derive desde y por las mismas regiones y por sus respectivos actores sociales, y en consecuencia se constituya en una exigencia histórica regional, en una construcción colectiva de conciencia regional, capaz de movilizarse y movilizar a la comunidad regional atendiendo a su diversidad cultural/educativa a la que tienen derecho. Y que por lo mismo en lugar de la educación nacional homogeneizadora, se trabaje por la concertación que valora y respeta las diferencias y que las asume como un conjunto de potencialidades y riquezas, antes que como debilidades o amenazas, tanto para el desarrollo humano regional como nacional. Cabe hacer la salvedad que cuando se hace referencia al "Currículo Nacional Base", es en función del nivel curricular regional, pero no tiene la connotación de un solo currículo, ya que ello deviene de la definición de las regiones curriculares, lo que implica tantos currículos regionales como regiones se reconozcan, ya que ello es parte de la apertura diversa y contextual de la sistemática de la concreción curricular.

Lo anterior implica, por muy angustiante que parezca, renunciar al desarrollo actual de las Orientaciones Curriculares del CNB, -responsables de la centralización y de la negación del proceso de concreción-, así como de todas

aquellas gestiones y estrategias que buscan operacionalizarlas o contextualizarlas en el aula, dígase textos, guías, módulos, etc. o sea, el discurso hegemónico centralizador, todo lo cual es implícito de desandar el camino andado y de rectificar aún a un costo significativo, en aras de retomar ya no el atajo sino la vereda principal de la Reforma Educativa.

#### **6.4. FORMAS PARALELAS A LA REFORMA EDUCATIVA EN EL PRESENTE PERÍODO DE ESTUDIO**

En el trayecto recorrido por el proceso de la Reforma Educativa, se han podido identificar formas paralelas de diverso tipo, desde las iniciadas en el primer período calificadas como “*discrepantes*”, por su separación de la ruta crítica de la Reforma y su pretensión vía impositiva de incorporar figuras institucionales al margen del debate y consenso en el proceso de Reforma Educativa. Y que precisamente constituyen la incubación de algunas de las formas paralelas surgidas en este tercer período, tal el caso de la autogestión educativa.

En el presente tercer período la forma paralela discrepante que se fortalece es la de los “estándares educativos nacionales”.

Pero también las ha habido formas paralelas del tipo “*distractoras*”, que solo han logrado desviar la ruta de avance de la Reforma Educativa, algunas de ellas con sana intención de contribución, pero que tan solo han logrado evitar o limitar la profundización de los temas puntuales de la Reforma; en los períodos pasados estas fueron, primero el “Plan Nacional de Educación de Largo Plazo”, -versión preliminar- (1999), luego el “Plan Nacional de Educación a Largo Plazo 2004-2023”, (2003) que organizaba el cambio educacional en bloques de trabajo por quinquenio; iniciativas las cuales surgieron de las tensiones derivadas del Diseño de la Reforma, pero que a su vez carecieron de continuidad e incidencia.

Otro tipo de formas paralelas las hacen las del tipo “*complementarista*”, que devienen de la percepción de tensiones institucionales, producidas por vacíos o rupturas en el proceso de la Reforma Educativa, y que consiguientemente buscan llenarlas supletoriamente. En este tercer período se identifica como tal al “Proyecto Educativo Institucional” –PEI-, cuyo afán subyacente ha sido llenar el vacío del nivel local de concreción curricular, mediante la operatividad del CNB en el aula.

La última de las formas paralelas de mayor controversia a la Reforma Educativa, son los paralelismos del tipo “*distorsionante*”, identificados así porque el propósito implícito es justificar la no funcionalidad del proceso, y desde tal enfoque lograr el reemplazo del mismo ya sea parcial o total, el cual se va quedando encubiertamente relegado por el proyecto subalterno que asume el papel de actor principal; y que surge por primera vez en todo el proceso en este tercer período, identificado en la propuesta de “*Visión Educación*”.

### **Forma paralela del Proyecto Educativo Institucional –PEI-**

La estrategia de gestión pedagógica del PEI, no hace parte como tal de la Reforma Educativa, su concepción responde a un trasplante a la educación del país, proveniente de contextos externos a la realidad educativa nacional, específicamente de la educación colombiana y chilena en donde se le concibe como el “*Instrumento técnico y político que orienta el quehacer del establecimiento escolar, explicitando su propuesta educacional y especificando los medios que se pondrán en marcha para realizarla.*” “*Instrumento de planificación que guía a la institución en su desarrollo a la consecución de las grandes metas o sueños comparados por la propia comunidad educativa; responde a: quiénes somos, qué nos proponemos, cómo nos organizamos.*”.

En el período de gobierno que se estudia (2005), se adopta el PEI en principio para desarrollarse en proyectos piloto, y tal como señala Morales M. (2009), el MINEDUC, decidió denominarle al PEI como Proyecto Escolar –PE-. Se esperaba que en tres años las 400 escuelas del proyecto “Escuelas Demostrativas del Futuro”, contaran con PE, para concretar uno de los principios de dicho proyecto: la escuela de la comunidad. (p.9)

La estrategia del PEI, como finalmente se le denominó se profundizó en el período del Gobierno siguiente. En ambas administraciones preexistió como finalidad del PEI la intencionalidad de “hacer operable el CNB en la escuela”;

infortunadamente en ambas gestiones al haber privado la falta de manejo de la sistemática de la concreción curricular, no dio lugar a identificar lo improcedente que desde la base nacional implica operacionalizar los procesos de escuela y de aula. Premisa incluso que no es desconocida en los contextos exteriores donde el PEI como estrategia de descentralidad educativa opera en articulación con otros distintos ámbitos como el PER –Proyecto Educativo Regional- y a su vez con el PEN –Proyecto Educativo Nacional-.

En Guatemala, la descentralización curricular responde a su concepción elaborada en los diversos documentos oficiales de la Reforma Educativa, y el mismo CNB la define en función de un proceso de niveles de concreción. Cuya consecuencia lleva a que el trasplante de estrategias y proyectos exógenos no abonen en la pertinencia y contextualización de los aprendizajes, lo que hace de tal estrategia del PEI en la actualidad un mero formulismo incluso alterable, sin mayor trascendencia pedagógica contextual, pero que ha tenido el efecto ficticio en el imaginario de la subjetividad interpretativa del desarrollo curricular y en el discurso hegemónico de la centralización, de hacer creer que efectivamente se ha estado contextualizando el CNB en el aula.

### **Forma paralela de los estándares educativos nacionales**

En el contexto de una Reforma Educativa girada al énfasis curricular, y con una tendencia hacia el discurso centralizador del currículo como expresión de poder de una correlación de fuerzas, surgen los estándares educativos, publicados en el 2006, con el propósito de clarificar el desempeño esperado de los estudiantes según se indicaba en el documento *Ministerio de Educación de Guatemala & Programa Estándares e Investigación Educativa*, (USAID, 2006). De acuerdo a Fortín M. Álvaro (2008) “*La evaluación basada en estándares requiere alinear los ítems de las evaluaciones a los contenidos curriculares y a los niveles de desempeño esperados.*” (p. 226) (...) “*También se buscó un método para detectar el nivel del logro de los estudiantes con relación a los logros planteados por el currículo. Después se asignaron niveles de desempeño con base al procedimiento*

*“Bookmark”, que se basa en consultas de expertos. En este caso los expertos eran docentes en servicio, a quienes se les solicitó que indicaran el nivel de desempeño aceptable en ítems específicos. Este procedimiento permitió establecer el punto de corte para identificar a los estudiantes que alcanzaron el estándar.” (p. 228) (...) “Los estándares fueron creados para responder a un nuevo currículo en el cual las competencias se convirtieron en la expresión de las metas educativas.” (p. 236)*

Estándares educativos como expresión de contextos ajenos y distantes a la realidad educativa nacional plurilingüe, multicultural y pluriétnica, y al margen de los propósitos de diversidad cultural de la Reforma Educativa, vendrían a contribuir en la profundización del discurso centralizado de la hegemónico curricularmente y por lo mismo a la homogenización de los procesos educativos. Un CNB supeditado a la tradición centralista se veía subordinado como destino trágico a estrategias que le restarían las posibilidades de pertinencia, constextualidad y diversidad, anclándolo en racionalidades distantes a lo perseguido por la Reforma Educativa.

De suerte, que el dentro de la sociedad civil el Frente Nacional de Lucha –FLN- (2006) calificó a la estandarización curricular como la *“antípoda del currículo pertinente previsto en la Reforma Educativa”*, y la conceptualizó como *“...un modelo único y uniforme de currículo que cubre la totalidad del territorio nacional, ignorándose así las diferentes realidades, problemas reales y necesidades sentidas propias de cada localidad.”* (...) *“De hecho, ya en el 2004 y el 2005 el Ministerio realizó, de manera impuesta, vertical, evaluaciones estandarizadas entre los graduandos del ciclo diversificado a lo largo y ancho del país, tanto en matemáticas como en lenguaje, proceso para cuyo desarrollo las actuales autoridades educativas invirtieron varios millones de quetzales (...) Lo que se quiere demostrar es que aún dentro de su propio esquema, totalmente contrario a la Reforma Educativa, y que argumentan que es para “mejorar la calidad educativa” el Ministerio demuestra claramente dónde está poniendo sus recursos y esfuerzos.”* (p. 11)



Y concluía sentenciando el pronunciamiento del FNL (2006) *“Es evidente que un modelo educativo estandarizado como el que se implementa resulta, al final, un modelo educativo inadecuado, ausente de pertinencia o impertinente, que responde quizás a una imposición foránea, pero no a la realidad nacional ni, mucho menos, a la realidad local. Es, por ende, antípoda, antagónico, totalmente contrario a la idea del triple currículo que es parte sustantiva de la Reforma Educativa. Esta propuesta ministerial califica, más bien, como componente de una Contrarreforma Educativa, que niega, en su concepción y en su práctica, la letra y el espíritu de la auténtica Reforma Educativa.”* (p. 11)

Los estándares educativos, como meros instrumentos indicadores de niveles de desempeño, podrían alcanzar un espacio de viabilidad en el proceso de Reforma, en la medida que estos se llegaran a adaptar a la contextualidad de la descentralización curricular en sus respectivos niveles de concreción; sin embargo, en ausencia de ello, desde un discurso oculto, solo se contribuía a profundizar la ruptura y por ello a ampliar la brecha entre la racionalidad descentralizante y el discurso hegemónico centralizador del currículo, generador de falsas conciencias y falso reconocimiento de la realidad educativa de país.

### **Forma paralela Visión Educación**

Ubicada entre las formas paralelas de tipo *“distorsionante”* en relación a la Reforma Educativa, se le asume como una distorsión parcial, ya que preserva en ella el enfoque del CNB desde su centralidad, como forma de situarse ante tal proceso; y al que incluso se le califica de un acertado insumo. Surgido de la iniciativa de 7 ciudadanos con la modalidad de *“diálogo estratégico”* en el 2004 con duración al 2005, se promovió el proyecto *“Visión Educación”* con el fin de generar una imagen-objetivo de la educación en Guatemala para los próximos veinte años, que llevó incluso con tales insumos finalmente a que el MINEDUC presentara en agosto de 2005, una revisión de sus *“Lineamientos de Política Educativa 2005- 2008”*.

Desde su conformación, constituye un paralelismo ante la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, integrándose de similar forma con representantes de distintos sectores de la sociedad guatemalteca, entre los que incluyó a dos representantes de la propia Comisión Consultiva, todos ellos integrados mediante convocatoria selectiva. El segundo paralelismo lo hizo el abordaje de temas sobre la Reforma Educativa, ya tratados desde los Acuerdos de Paz o en el Diseño de la Reforma Educativa, o en otros procesos de consulta social. Evidentemente subyace una intencionalidad de constituir una temática paralela que busca redefinir el proceso de Reforma Educativa, que responda a los propósitos de una agenda sectorial, cuya prioridad se centraba según lo que describía uno de sus principales asesores Ramírez W. (2010) en *“Transformar el modelo de gestión educativa, es un proceso de construcción institucional. Pasa por la actualización de las normas que regulan el sistema educativo, y por el desarrollo de nuevos sistemas de relación entre los actores de dicho sistema y la sociedad en general.”* (p. 44)

Tal discurso justificativo estaba contenido en la argumentación de: *“...luego de siete años de haber sido planteada la Reforma Educativa la aplicación de sus principales propuestas no han alcanzado las aulas (...) Tampoco se ha logrado la adaptación de metodologías e instrumentos a la realidad y necesidades de los guatemaltecos y las exigencias y oportunidades de globalización, reto inminente para los países de la región. En este contexto, se hace imperativa la plena participación de los distintos actores sociales, aunada a la voluntad política de las autoridades de turno, para lograr los consensos que viabilicen la cristalización del sueño de la Reforma Educativa. Es necesario retomar los esfuerzos ya realizados y dar nueva vida a lo que han aportado, construyendo sobre todo ello un sistema educativo capaz de responder a las realidades que Guatemala enfrenta...”* (2005, p. 3)

Se argumentaba que luego de determinado tiempo la Reforma Educativa, no había alcanzado las aulas. Y como se iban poder alcanzar, si precisamente la

interpretación y aplicación del discurso hegemónico de los propios sectores en Gobierno habían promovido la centralización del currículo, causa principal que negaba tal posibilidad. En tal virtud, tal argumentación constituía precisamente la declaratoria de la reforma paralela, la retoma de esfuerzos y el nuevo enfoque que convocaba que no era más que la visión del capital empresarial detrás de la propuesta, para revertir una Reforma Educativa, fincada en los Acuerdos de Paz, y en su defecto, institucionalizar lo que denominaban “nuevo modelo de gestión educativa”, sobre la base de la autogestión y la descentralización de los servicios de apoyo, eufemístico lenguaje con que se encubría la semi-privatización del sistema educativo nacional, y que daba sus primeros frutos al alinear con los resultados de Visión Educación, la política educativa del propio Gobierno en turno, contenida en el Plan Nacional de Educación 2004.2008.

Finalizado el proyecto de Visión Educación, es que surge la oposición al mismo por parte de diversos sectores sociales, al que luego de reaccionar la dirigencia magisterial se agrega; oposición que da lugar a que el Frente Nacional de Lucha denomine a tal proyecto como la *“Contrarreforma Educativa”*, y del cual se pronuncie en los términos de (2006) *“...el Ministerio, de manera silenciosa, pretende sepultar la Reforma Educativa nacida desde la letra y el espíritu de los Acuerdos de Paz y, en su lugar, imponer una Contrarreforma Educativa inspirada en la agenda neoliberal y antipopular que sirve a los intereses de los Empresarios por la Educación y de las agencias internacionales que, como el BID, apuntan con fuerza hacia la consolidación del neoliberalismo en Guatemala y en todos nuestros países.”* (p.5) (...) *“Este enfoque permite evidenciar cómo el marco conceptual inicial que da vida a la Reforma Educativa se ha ido progresivamente sustituyendo por otro completamente distinto, antagónico, que resulta su antípoda y que puede calificarse, tras la vuelta a la tortilla, como una clara y activa Contrarreforma Educativa.”* (p 6)

Y finaliza convocando el pronunciamiento del FNL: en los términos de *“Esas dos tareas: **“rescatar la Reforma Educativa”** y, simultáneamente, **“detener la***

***contrarreforma educativa***”, deberían de asumirse como las consignas centrales de todas las acciones de lucha que se emprendan. Es urgente, para el país, que la comunidad educativa vaya por fin al fondo del asunto y que nos dejemos, entonces, de andar por las ramas. No es razonable que permitamos que, desde el Ministerio, broten cuantas maniobras distractoras se les ocurran y que, ingenuamente, nos dejemos entonces guiar por su malintencionada agenda.” (2006, p 6)

Tanto en los Acuerdos de Paz como en el Diseño de la Reforma Educativa, la finalidad y el espíritu se interpreta como la de una educación a cargo del Estado *que interviene y regula el sistema educativo para no dejarlo en manos del mercado pero sin que su protagonismo suponga un refuerzo de la centralización, la uniformización curricular y la colonización burocrática de los centros, algo que suele asfixiar los procesos de descentralización.*

Así mismo la reforma educativa se interpreta como un planteamiento exonerado de las influencias y recetas de los organismos internacionales y de los modelos importados. Y su contextualización se fundamenta en el precepto de nadie *innova al margen de sus tradiciones:*

Como Tedesco señala (1998) *“Las tradiciones culturales y las características de los sistemas educacionales de cada país son el punto de partida obligado para cualquier reforma educacional, no es copiar sino aprender y cooperar.”*

## 6.6. LOS EFECTOS DE LA CENTRALIZACION CURRICULAR

El discurso centralizado de lo hegemónico del CNB, a su vez ha creado un discurso de subalternidad mediatizando lo diverso en lo local, y en el caso de lo regional ha invisibilizado el discurso, que hace que la forma alternativa de romper la repetición de lo hegemónico sea dotar de un discurso y una praxis que legitime el saber diverso y contextual a través de la descentralización curricular.

Tal centralidad hegemónica del currículo genera como efectos en la educación del país:

- Una oferta educativa tradicional, por su divergencia con las diversas realidades sociales.
- Una oferta educativa homogénea, que no está preparada para asumir la diversidad en sus varias dimensiones: nivel socio-económico, lugar o condición de residencia, edad, género, etnia, cultura, idioma, religión, etc.
- Un no empoderamiento del saber local como forma de repetir el discurso hegemónico centralizador.
- Reproducción cultural que hace del currículo un aparato ideológico del discurso hegemónico y de la subjetividad interpretativa.
- Una ampliación de la desigualdad devenida desde la homogeneidad que niega los puntos de partida, la especificidad de los contextos y las necesidades.
- Una oferta selectiva y discriminadora, que convierte la diferencia en desigualdad, (Torres M. 2005) que margina o expulsa (la mal llamada “deserción” escolar) a quienes no responden al perfil asumido como *estándar*, que considera disfuncional cualquier desviación de la “norma”, y que termina endilgando a las víctimas la responsabilidad (los llamados “problemas de aprendizaje”) por la repetición, el “rezago” o el “fracaso” escolar. La “norma culta” del sistema escolar difiere a menudo del habla familiar, coloquial y local que portan los alumnos; más aún, millones de niños indígenas, hablantes de

otras idiomas son forzados a aprender en un idioma que no es la suya, que no comprenden o que no manejan con fluidez.

- Una oferta excluyente y cerrada sobre sí misma, que invisibiliza todo lo que en verdad corresponde al mundo y a la vida cotidiana de las personas y a los múltiples entornos de aprendizaje con los que entran en contacto diariamente los alumnos: la familia, los amigos, la calle, el barrio o la comunidad, el juego, el trabajo, el comercio, el periódico, la radio, la televisión, la computadora, la biblioteca, la plaza, la cancha deportiva, etc. (Torres M. 2005)
- Un riesgo de reversión de la Reforma Educativa, por la desigualdad e incoherencias que la readecuación curricular implica para el sistema educativo nacional.

Otro tipo de efectos o consecuencias de la centralidad curricular, lo constituyen los “mitos” que el discurso hegemónico ha creado alrededor del CNB, tales como:

#### **Mito 1: Currículo en revisión:**

El Currículum Nacional Base del nivel Primario, se formula con la categoría de “*Versión en Revisión*”, y en el ciclo básico nivel medio como “*Versión Preliminar*”, según un epígrafe que aparece en las impresiones de los textos que los contienen. Tales etiquetas no pueden más que imprimir un carácter de currículo experimental. Sin embargo, a ciencia cierta no se sabe que es lo que realmente se pretendió por la subjetividad interpretativa. Lo único certero, es que desde su presentación y socialización, (2005) nunca se supo en todo caso: a) en qué consistía y que perseguía la revisión, b) que período experimental abarcaba la fase de revisión o preliminar, c) qué efectos evaluativos tendría, y d) cuáles eran los procedimientos o pasos para llevarse a cabo la revisión. Por consiguiente tal currículo continúa permanentemente en revisión

Sin embargo, en el sentido estricto no era más que otra incongruencia, ya que por una parte se emitía un Acuerdo Ministerial, que autorizaba el CNB, sin ningún tipo de restricción, y por otra parte se incorporan las etiquetas de versión en revisión,

que además de otorgar el carácter de provisionalidad al planteamiento curricular, trasladaba la percepción que los conceptos de base aún no habían sido objeto de un estudio suficiente como para utilizarse con carácter permanente.

### **Mito 2: Currículo por competencias**

De las bondades que el discurso hegemónico centralizador del CNB se atribuye, está la de responder a un nuevo paradigma que lo diferencia por ser un currículo por competencias. Discurso en el que encierra su propia contradicción. Ya que se dice un currículo por competencias si conciernen a los contextos donde por si mismos se configuran las prácticas pedagógicas y no a los contextos donde las innovaciones son simplemente transferidas por el currículo central.

Un currículo por competencias, parte por construir una verdadera teoría de las competencias, que se traduce en la implementación efectiva de dicha teoría. Al respecto señala Oficina internacional de Educación, BIE / UNESCO, (2006) que *“No es posible construir algo significativo en educación con el simple enunciado de una definición global e incompleta del concepto de competencia: debe construirse una verdadera teoría de las competencias. La utilización del concepto a nivel curricular se ha dado precipitadamente y los debates muestran que el concepto está aún en construcción. Parecería que se pretende establecer una definición rápida e incompleta del concepto de competencia para montar un currículo que respete la lógica de algo que ni siquiera está teorizado.”*

En tal sentido el mismo currículo centrado en el alumno/a, plantea el desafío de construir un sistema cuyas finalidades respeten las necesidades de la sociedad y respondan a las necesidades del alumno, es decir priva la caracterización del contexto; lo que se niega en sentido inverso desde el currículo centralizado.

La competencia desde la contextualización de la racionalidad descentralizadora del currículo se expresa de mejor forma en la *competencia situada*, la que se caracteriza ciertamente por estar “anclada en la situación”, afirmación que resulta

una perogrullada pretender alcanzarse desde la centralidad curricular. La competencia situada refiere la necesidad de entornos descentralizados, ya que se asienta en la acción de la persona en dicha situación, equivalente a su *desempeño competente*. Dentro de esta perspectiva, la adaptación de la persona a la situación y su contexto constituye, por esencia, el desarrollo de una competencia, y tal dinámica solo es propia de contextos locales, en donde la competencia se ancla en la experiencia y la práctica de la persona en situación.

Consecuentemente, cuando el CNB, se propone como un currículo mediado por competencias, solo por el hecho que transcribe competencias marco, eje, área y grado, se queda limado primero porque la interpretación subjetiva considera que el desempeño competente se puede obtener por el trasplante de las competencias del ámbito nacional, en los otros ámbitos; y en segundo lugar, al ignorar el proceso de concreción curricular expresado en la dinámica del necesario desarrollo e implementación del currículo regional y del local a desarrollarse en el aula; articulación coherente de triple nivel curricular, instancia en donde la competencia a desarrollarse es la específica según la situación o el tipo de situaciones. En ese sentido, para Jonnaert et al (2005: 674), la competencia es *“la puesta en marcha de un conjunto diversificado y coordinado de recursos, que la persona moviliza en un contexto determinado”*.

La interpretación subjetiva detrás del CNB, deja de formularse la interrogante básica: *“desde qué condiciones y en qué situación puede un alumno actuar con competencia”*. De haberlo hecho, la respuesta posible hubiese sido, que en ningún momento desde la definición de competencia del nivel nacional. Y además se hubiera impuesto de la lógica de competencias en función de la diversidad del abordaje de contextos, solo posible desde las competencias propias del proceso de concreción curricular.

En resumen, por mucho que el CNB proclame un nuevo modelo educativo mediado por competencias, tal aspiración se verá concretizada solo cuando las



competencias situacionales propias de la descentralidad curricular, se logren verificar, en función de criterios como:

- El currículo por competencias, solo es posible si las competencias están conectadas a contextos diferenciados culturalmente y sociolingüísticamente.
- En un currículo por competencias, estas no operan desde una abstracción teórica o en un vacío social, dado que son dependientes contextualmente del nivel donde se concretiza el aprendizaje, que no es por supuesto el nacional.
- El enfoque de competencias, desde un currículo, es sobre todo la capacidad de contextualizar, desde un punto de vista socio-histórico, posible únicamente desde la pertinencia de la descentralización curricular.

Desde la relación de la articulación de la sistemática del proceso de concreción curricular, debió haberse tomado en cuenta los siguientes aspectos:

- La conceptualización y la autorización no debió referirse a un Currículum Nacional Base, sino a un Currículo Base para el Nivel Nacional.
- Se debió haber definido la continuidad con el Currículo Base para el Nivel Curricular.
- Se debió haber establecido cuales eran las regiones sociolingüísticas en que se integraría el segundo nivel de concreción curricular, correspondiente al regional.
- El CNB no requiere implementarse con orientaciones curriculares.
- Las orientaciones curriculares hacen parte del currículo regional
- Previamente para elaborarse las orientaciones curriculares regionales se diseñó el currículo base para el nivel regional.
- Privó la ausencia de una sistemática de la concreción curricular, en que prevaleciera el criterio de coherencia curricular para las transiciones entre niveles en cuanto a la progresión e interrelación de las contextualidades.

Como aspecto último a analizar en el presente período de estudio, se indicará como de los efectos más adversos para el avance de la Reforma Educativa, el

surgimiento de un rechazo, como punto de desencuentro que incidió en la concreción de resultados, de los debates y de los diálogos en torno a la construcción de la Reforma Educativa. Tal rechazo que se hace referencia, lo protagonizó el sector magisterial.

### **Rechazo magisterial**

En el presente período surgió un movimiento de rechazo a un producto de la Reforma Educativa, como lo fue el propio Currículum Nacional Base, generado por el sector magisterial aglutinado en la Asamblea Nacional del Magisterio, el que sustentaba su objeción desde la dirigencia magisterial en los argumentos que: a) por responder a un proceso no consensuado y por lo mismo desconocido, b) el CNB había asumido un sesgo neoliberal, c) por la pérdida de presencia y movilización del proyecto de Consejos Educativos y su articulación señalada del diálogo de saberes con los pueblos indígenas, d) por incluir el área de productividad y desarrollo que implicaba promover una visión empresarial, y e) por la separación de la Reforma Educativa del marco establecido en los Acuerdos de Paz y la Reforma Educativa.

Para tal efecto, la oposición se manifestó en el llamado a la no participación por parte de los docentes en ninguna capacitación y en la no implementación del CNB, por lo que en muchas regiones del país los docentes no participaron por órdenes de la dirigencia de evitar hacerlo en cualquier actividad a la que convocaran las autoridades educativas. Al rechazo se suma un enfrentamiento de liderazgos entre la Ministra de turno la que en el 2006 fue interpelada y recibió voto de desconfianza por el Congreso de la República, y el principal dirigente magisterial demandado laboralmente por el propio MINEDUC, todo ello generó las condiciones más adversas para un proceso de construcción de la Reforma Educativa, el que no podía contar con el sector estratégico, a cargo de su operatividad como lo es el sector docente. De ahí la explicación de las diversas formas paralelas surgidas en este período, que en el fondo eran formas supletorias y contrarrestantes del factor estratégico adverso.

## **CAPITULO VII**

### **7. ANALISIS DEL PROCESO DE LA REFORMA EDUCATIVA CUARTO PERIODO O DE LA CONSOLIDACION DEL DESARROLLO PRESCRIPTIVO 2008-2012**

#### **Contenido del Capítulo**

- 7.1. Análisis de los procesos y propuestas surgidas en el período de estudio.
- 7.2. Formas paralelas a la Reforma Educativa en el presente período de estudio
- 7.3. Antecedentes de la descentralización curricular

#### **Introducción al Capítulo**

Corresponde al último período de Gobierno estudiado, que parte también por las producciones surgidas tanto desde organismos de la sociedad civil como gubernamentales, y que se inscriben en el escenario en que se llega a finalizar la Currícula Base de los tres niveles educativos, y que incluso da pauta para todo un incremento de CNBs en diversas modalidades educativas.

En el presente período se formula el análisis del impacto de diversos programas gubernamentales paralelos a la Reforma Educativa, finalizándose con una correlación descriptiva sobre los primeros antecedentes en que tal período surgen buscando desde la modalidad educativa descentralizar el componente curricular, frente a un CNB, sólido en la centralidad como contraparte.

### 7.1. ANALISIS DE LOS PROCESOS Y PROPUESTAS SURGIDAS EN EL PERIODO DE ESTUDIO

Al aperturarse este nuevo cuarto período de estudio de la Reforma Educativa, simultáneamente, se asiste a la apertura de un nuevo Gobierno, que a su vez representaba un reacomodo de la correlación de fuerzas a nivel sociopolítico en general, y en particular impactaba a su vez en el proceso de Reforma Educativa, el cual al haberse supeditado a una cuestión meramente gubernamental, quedaba sujeto a los vaivenes propios de las transiciones de Gobierno. En el presente período de nuevo se da un corrimiento del posicionamiento político, en este caso se produce de la derecha al centro izquierda; correlación que vendría a reemerger a un actor que había estado jugando un papel un tanto al margen y en oposición de los procesos de la Reforma Educativa, devenidos por iniciativa del Gobierno anterior. Actor que vendría a corresponder a la dirigencia del magisterio nacional. Mismo que no solo recuperaba su rol protagónico de presencia en la dinámica de las decisiones educativas, sino a través de lo cual también retomaba empuje la temática de los Consejos de Educación, que se había postergado ante la conflictiva relación con el MINEDUC en el Gobierno anterior. En tal correlación surge el hecho especial que de los actores incidentes en el proceso de Reforma Educativa, queda al margen del mismo la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, encargada nada menos por el Estado, de verificar la implementación y avance de la misma. En consecuencia, la incidencia sobre la Reforma queda distribuida entre el MINEDUC, la dirigencia magisterial y un nuevo actor que surge como lo es el Consejo Nacional de Educación.

En un análisis formulado en una publicación del Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos –CIIDH- 2010, el autor anónimo de estudio expone: *“Con la instalación de la administración Aceña se dio por concluida la reforma tergiversando algunos de los compromisos de los Acuerdos de Paz, sobre todo en cuanto la participación comunitaria y pasó a implementarse un nuevo modelo de gestión con juntas escolares y COEDUCAS. La tenue institucionalidad creada a partir de los Acuerdos de Paz como órganos de*

*participación y búsqueda de consensos, fue sacrificada de entrada. La Comisión Consultiva, si bien formalmente integrada a la estructura del MINEDUC, quedó desplazada de la audiencia ministerial por Visión Educación y la existencia de los Consejos de Educación desconocida. El papel de la Consultiva pasó a ser sólo un órgano de consulta a pesar de que los Acuerdos de Paz establecían su mandato para "la elaboración y realización de la reforma de la educación a cargo del Ministerio de Educación" De resultas que se pasa a la segunda fase o etapa de la Reforma Educativa, sin haber concluido la primera." (p. 4) Tal señalamiento hace evidente como se encontraba la correlación de fuerzas entre el sector magisterial y el Despacho Ministerial en el período de Gobierno anterior, así como cuáles fueron los reclamos más emergentes que habían generado la confrontativa relación; y cómo ésta misma se invertía radicalmente con la nueva administración gubernamental, con la excepción de la Comisión Consultiva, la que como se señalaba efectivamente había sido objeto de exclusión, pero a la cual tampoco se le avizoraba un mejor destino en el presente período de Gobierno, porque si bien en el anterior había sido desplazada, en este pasaría a quedar totalmente al margen del proceso de Reforma Educativa, al clausurársele por no extenderse su período de vigencia, a pesar de preexistir las mismas razones apeladas por el analista de la cita anterior. Sin embargo, las agendas habían ya girado para darle espacio al Consejo Nacional de Educación, el que finalmente encontraba su esperado momento de institucionalización.*

FLACSO (2010) al respecto reseña: *"La constitución del Consejo Nacional de Educación de Guatemala (CNE), por parte del actual Gobierno, que era una deuda pendiente establecida en la Ley de Educación Nacional vigente desde 1991, tiene el objetivo de democratizar las grandes decisiones de las políticas educativas del país, y se ha considerado un órgano idóneo para construir, consensuar y garantizar una visión educativa de país, de mediano y largo plazo con mayor legitimidad, que no se modifique drásticamente con cada cambio de Gobierno". (p. 42)*

Tal situación de clausura de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, implicaría la primera ruptura con el proceso de Reforma Educativa en el presente período, y la sexta en la dinámica en general. Pero de todas las rupturas generadas, la presente además de ser la más delicada por su implicación de única instancia capaz de legitimar la continuidad del proceso de Reforma Educativa, resulta ser la más nociva de todas, porque invalida el seguimiento de construcción de la Reforma Educativa, para lo cual el Consejo Nacional de Educación, no tiene legitimidad, por ser una figura legal nacida antes de la Reforma Educativa, con una finalidad específica distinta a la implementación de dicha Reforma. Desde la ruptura indicada los efectos producidos son los siguientes:

- Presuponer que el Proceso de Reforma Educativa, está finalizado, y que por lo mismo ya no se requiere continuar su implementación.
- Violentar los Acuerdos de Paz, en donde se determina el órgano específico y legítimo para implementar la Reforma Educativa.
- Restarle la legitimidad y legalidad al margen de los Acuerdos de Paz, del Diseño de la Reforma Educativa, y la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, a las sucesivas acciones vinculadas a la implementación de la Reforma Educativa.

Tal reacomodo de la correlación de fuerzas, llevaría a la dinámica de la Reforma Educativa, a experimentar un nuevo giro que se identificará como *Giro del reencuentro ideológico*: (sexto en el proceso general) consistente en el reviraje ideológico por el que se busca recuperar la presencia del papel del Estado, y en su defecto detener el avance de los modelos de descentralización administrativa de la autogestión educativa, de corte neoliberal. Desde el citado documento de la CIIDH (2010) se consideró al Programa de Autogestión Educativa (PRONADE) “...como la expresión más acabada de las políticas neoliberales impulsadas desde la década de los '90 por los organismos financieros internacionales, específicamente el Banco Mundial en el terreno educativo.” (p. 1)

Y en efecto, en este cuarto período la Reforma Educativa, en cuanto a la centralidad del currículo, no variará en nada, sino continuará consolidándose desde el giro curricular impregnado desde períodos anteriores; el gran cambio se ubicará dentro del ámbito de la gestión administrativa, en que al suprimirse la contratación de docentes por la vía semi-privada y absorberlos el sistema estatal, se le otorga el “tiro de gracia” al Programa de Autogestión Educativa (PRONADE), el que finaliza siendo suprimido, fortaleciendo con ello el llamado *Giro del reencuentro ideológico*, por el cual la dirigencia magisterial además de lograr posicionar su presencia e incidencia no tanto en la dinámica del proceso de Reforma Educativa, el cual pasa a segundo plano al mantener el continuismo transmitido, sino en el plan educativo del Gobierno de turno, desde el cual logra concretizar dos antiguas aspiraciones: consolidar el Consejo Nacional de Educación y el Sistema de Consejos, así como desaparecer al PRONADE.

La expresión contenida en el documento de la CIIDH (2010) de cuño magisterial, es más que elocuente: *“Muchas fueron las motivaciones magisteriales y las acciones gremiales que condujeron a la eliminación del PRONADE. El hecho de violar leyes educativas vigentes, de violar los derechos del magisterio, de obligar a los padres y madres de familia a laborar días sin salario y de no ofrecer una educación de calidad y sin pertinencia étnica y de género a los estudiantes, llevaron al magisterio a realizar denuncias nacionales e internacionales acerca de la naturaleza del Programa. No obstante, se mantuvo durante cuatro gobiernos sucesivos llegando a fortalecerse merced a los intereses económicos de los gobiernos empresariales y de los grandes empresarios de las instituciones que prestaban servicios a tal programa.”* (p. 3)

Al reseñar la supresión del PRONADE, María Isabel Bonilla, del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales – CIEN- (2009), lo hace en los términos de: *“...en el año 2007 el PRONADE sufre un cambio importante con el Decreto 70-2007 del Congreso, Ley de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, ejercicio fiscal 2008, desarrollado posteriormente por el Acuerdo Gubernativo*

*número 147-2008. De conformidad con estas normas los maestros del PRONADE deben ser presupuestados en el renglón 011 de contratación, transformándolos en maestros presupuestados por el Estado. Así, los maestros ya no dependen para la obtención y conservación de sus plazas de trabajo, de la decisión y evaluación que realizaban los COEDUCA. La autogestión de las comunidades se transforma, limitándola a solicitar una escuela y a proponer en todo caso al maestro, anulando la capacidad de los padres de familia organizados en los Comités de velar efectivamente por el cumplimiento de labores del maestro, y de tener injerencia en la renovación o no de los contratos de trabajo. Esa reforma es contraria a los principios de autogestión y participación comunitaria contenidos en la Constitución de la República, los Acuerdos de Paz, las normas relativas a la descentralización y a la educación en el país.” (p. 26) (...) “El PRONADE sigue vigente pero sin la posibilidad de contratación de maestros por parte de los Comités Educativos. Éstos siguen funcionando como una junta escolar, administrando recursos y programas de apoyo.” (p. 27)*

Desde otra lectura contrastante a la cita anterior, cuyo análisis se enfoca en un enfoque crítico, FLACSO (2010) señala: *“En el modelo descentralizado y semiprivado se trasladan responsabilidades y costos a las familias y comunidades, perdiéndose el sentido y deber constitucional de gratuidad de la educación, porque el Estado condiciona a las familias y comunidades organizadas para que asuman las responsabilidades que le corresponden al Ministerio de Educación y por lo tanto la educación adquiere un costo directo, que se paga con trabajo no remunerado o bien con aportes económicos de las familias rurales pobres. La administración educativa se hace empírica, improvisada y discrecionalmente, porque se deja en manos de líderes comunitarios que no cuentan con adecuada formación para desempeñar esta función...”* (p. 42)

Por su parte el documento de la CIIDH (2010) expone que: *“Se reconoce el mérito del PRONADE sobre la extensión de la cobertura educativa en las áreas rurales históricamente excluidas del derecho a la educación. Pero la extensión de*



*cobertura no pasó más allá de la aparición de un maestro donde nunca había habido escuela. El PRONADE llegó con la condición de que las familias se encargaran de proveer el aula y darle mantenimiento, haciéndose responsables de un cúmulo de cargas adicionales a partir de la constitución de un comité de autogestión comunitaria con el espejismo del empoderamiento sobre la gestión de “su” escuela. Para los docentes significó el calvario de la inestabilidad laboral y el menoscabo de su dignidad profesional.” Y continúa el análisis abordando que: “El PRONADE no pasó de la extensión de cobertura, actuando como un mero reproductor de todos los defectos de calidad e ineficiencia señalados al sistema formal más otros nuevos. Al nivel central, como competidor del sistema formal, su modalidad pasó a ser predominante impregnando rápidamente al conjunto de un sistema educativo que se fue “pronadizando”. Junto a la generalización imperativa de los Comités educativos como condición necesaria para la recepción de programas de apoyo y la creciente injerencia de la iniciativa privada en la prestación de servicios, siguió una escalada de los costos asumidos por las familias al tiempo que el magisterio quedaba desplazado como actor de primer orden en la orientación del sistema. La reforma educativa exigida por los Acuerdos de Paz quedó por el camino, inconclusa.” (p. 1)*

Es así como mediante el Acuerdo Gubernativo No. 147-2008 de fecha 22 de mayo del 2008, que desarrollaba la disposición contenida en la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Ejercicio Fiscal 2008, Decreto 70-2007, por la cual se reclasificaba a los docentes del PRONADE hacia el renglón presupuestario cero once, lo cual se consideraba como un acto de justicia social en orden al cumplimiento de la obligación del Estado que le impone la Constitución de promover la superación económica, social y cultural del magisterio. Sobre esa base el Acuerdo Gubernativo No. 147-2008, establecía en su artículo primero: *“Los maestros que prestan sus servicios docentes para los Comités Educativos dentro del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo, serán absorbidos por el Estado, al que pasarán directamente a prestarle sus servicios personales, como empleados públicos,*

*dentro del renglón presupuestario de gasto cero once, personal permanente, con sujeción a las disposiciones de este Acuerdo y de todas las disposiciones legales que les sean aplicadas.*” Seguidamente el 18 de junio de 2008, el MINEDUC emite el Acuerdo Ministerial No. 1013-2008, en donde acuerda el instructivo para que los maestros que presten sus servicios docentes a los Comités educativos dentro del programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo-PRONADE-, pasen a prestar sus servicios personales como empleados públicos dentro del renglón presupuestario 0-11personal permanente. En el mes de septiembre de 2008, el artículo 47 de la ley del Presupuesto del 2008 fue modificado haciendo desaparecer a los docente del PRONADE y de contrato 0-21, al referirse únicamente a que "los fondos destinados para el traslado serían utilizados para inversión en infraestructura educativa". Y como finalmente se presentaba la dificultad que de acuerdo a las normas administrativas de nombramiento de docentes como personal permanente del Estado, exigen un proceso de oposición, se dio lugar para elaborar un proceso excepcional de oposición, modificando para ello el Acuerdo Gubernativo193-96 y luego su reglamento el Acuerdo 704 por esa única vez. Finalmente en el mes de marzo 2009 tal y como estaba previsto se logró el traslado de más de 10,000 de los 14,000 trabajadores del PRONADE hacia el renglón 011, personal permanente. El resto que no fue posible de inmediato se debió sobre todo por la situación de calidades legales. Todo ese proceso direccionado por la dirigencia del magisterio nacional, la que después enfiló su mira a la supresión definitiva del PRONADE, mediante la gestión de liquidación del fideicomiso que le daba el sustento legal a tal figura técnico-administrativa.

La reacción contestataria de la dirigencia magisterial contra la única iniciativa de semiprivatización de corte neoliberal en la historia de la educación del país, fue determinante al encontrar un apoyo y una afinidad gubernamental, como históricamente nunca se había dado entre magisterio y Gobierno. El documento de la CIIDH (2010) lo subraya: *“Quisieron los avatares de la política que la lucha magisterial y la oposición de un amplio espectro de organizaciones sociales*

*formadoras de opinión hallaran respuesta con la asunción del poder formal por una formación que se autodefine como socialdemócrata y que de su mano se llegara a la desaparición del PRONADE.”* El PRONADE había logrado un posicionamiento y crecimiento ostensible en el Gobierno anterior, había alcanzado cubrir 4,689 escuelas en las que estudiaron más de 464,000 alumnos bajo la dirección de 14,687 docentes. Y según datos del CIEN, le otorgaba en el último período gubernamental de la GANA un 18 % y 19% del total de población atendida en primaria y preprimaria por el sector público a nivel social, y el 25 % de la cobertura del sector público en el área rural. Hacerle frente y revertir tal empoderamiento no era cosa solo de un magisterio nacional, se requería el acompañamiento de una fuerza política, cuya línea ideológica no coincidiera con la de la semiprivatización educativa, que es donde se hace explicable que solo una alianza con el Estado, pudiera alinear una ley de presupuesto nacional a favor de incorporar a los maestros por contrato a las partidas estatales, emitir un acuerdo gubernativo a la medida y emitir y modificar acuerdos ministeriales al gusto, y lo más difícil en todos los tiempos, modificar el articulado específico del propio Decreto que sancionaba el presupuesto nacional.

El documento comentado de la CIIDH (2010) es ampliamente referente al respecto: *“El gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza- UNE-, a instancias y exigencias del magisterio nacional representado por el Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala- STEG- y la Asamblea Nacional del Magisterio- ANM- ha promovido y casi logrado la liquidación total de lo que fue el PRONADE, aunque quedan pendientes aún algunos aspectos de mucha importancia que deben ser finiquitados en el menor tiempo posible.”* (...) *“La liquidación y posterior desaparición del PRONADE han venido a beneficiar los procesos de descentralización real, así como de capacitación docente y mejora de la calidad educativa, pues los fondos millonarios empleados para pagar a instituciones de servicio educativo privadas, han venido a fortalecer los procesos mencionados, con los cuales se está logrando, poco a poco, una participación social más amplia, real y positiva.”* (p. 30)

Pero tal alianza estratégica no se limitó a contrarrestar a la autogestión educativa, también se vio reflejada en empoderar la conquista más anhelada de la dirigencia magisterial, como lo es el Consejo Nacional de Educación y la sistematización de consejos como forma de descentralización administrativa de la política educativa. Tal afinidad se hace visible en las propias políticas educativas que asume el Gobierno en turno para el período 2008-2012, exceptuando un tanto el énfasis a la tendencia de municipalización de la educación, tal como se ilustra en la siguiente cita.

### ***Política Transversal: II- Descentralización Educativa***

*Dentro del contexto de descentralización se pretende privilegiar el ámbito municipal, para que sean los gobiernos locales los rectores orientadores del desarrollo del municipio, así como el sustento de los cuatro pilares en los que debe fundamentarse la implementación de la estrategia nacional: a) el respeto y la observancia de la autonomía municipal, b) el fortalecimiento institucional de las municipalidades, c) la desconcentración y descentralización como instrumentos de desarrollo; y, d) la democracia y participación ciudadana.*

#### ***Objetivos Estratégicos:***

- *Avanzar sobre la base del marco normativo existente hacia la realización de un proceso de descentralización del sistema educativo. Un elemento fundamental en este proceso es el fortalecimiento de los consejos municipales de educación, lo cual contribuirá a la transparencia de la política educativa.*
- *Promover un programa específico que busque el fortalecimiento de la auditoría social que incluye la capacidad de construir propuestas, el monitoreo y la evaluación.*

Y posteriormente cuando el Gobierno le corresponde presentar su Informe de Avance de Política Educativa 2008-2010, el MINEDUC, en cuanto a materia de descentralización, circunscribiéndola al ámbito administrativo expone que:

**La descentralización es un paso necesario para mejorar la educación:** Avanzar sobre la base del marco normativo existente hacia la realización de un proceso de descentralización del sistema educativo. Un elemento fundamental en este proceso es el fortalecimiento de los consejos municipales de educación, lo cual contribuirá a la transparencia de la política educativa.

Promover un programa específico que busque el fortalecimiento de la auditoría social que incluye la capacidad de construir propuestas, el monitoreo y la evaluación. En este punto los consejos municipales es una buena idea para la fiscalización y monitoreo de la aplicación de las políticas educativas, pues hace que la comunidad se involucre y asuma la responsabilidad de la educación de las próximas generaciones.

**Fortalecimiento de la Institucionalidad del Sistema Educativo Nacional:** Fortaleceremos la institucionalidad del sistema educativo escolar. Como parte de esta política promoveremos la instalación, integración y funcionamiento del Consejo Nacional de Educación, con la participación de los distintos sectores de la sociedad, así como el fortalecimiento de los Consejo Municipales de Educación.

**Modelo de Gestión** Hemos trabajado para garantizar los principios de participación, descentralización y pertinencia. En cuanto a la participación se realiza a través de los Programas de Apoyo a la escuela por medio de las Organizaciones de Padres de Familia, para mejorar su funcionamiento.

**Descentralización Educativa:** Esta administración ha privilegiado la participación social en los procesos educativos trasladando recursos para financiar proyectos locales en beneficio de la comunidad educativa. En la Direcciones Departamentales de Educación se realizó

*una nueva estructura organizacional que agrupa actividades vinculadas al sistema educativo de su jurisdicción, de manera ordenada y eficiente. El propósito es permitir una mayor capacidad de gestión y toma de decisiones a nivel departamental, municipal y comunal.*

Independientemente al acontecer de hechos, análisis y propuestas desde la esfera gubernamental, en materia de descentralización educativa en el marco de la Reforma Educativa, en el presente período de estudio, también se generaron reflexiones y aportes en dicho tema desde el análisis de diversos entendidos, la academia y organizaciones no gubernamentales. Entre algunas de tales contribuciones se citan las siguientes:

En el 2008 en la realización de un estudio a cargo de Ishihara Reiko, en alusión a la necesaria y efectiva descentralización del CNB, anotaba: *“Algunos docentes consideran el CNB como “más de lo mismo” en un molde diferente, desilusionados a los cambios del “currículum” cada cuatro años cuando se cambia el gobierno. Para otros, el CNB no contiene métodos prácticos para utilizar en las aulas, así que no sirve como una guía de enseñanza para los docentes y por consiguiente no se implementa en las aulas. Específicamente, las Ciencias Sociales es un área donde los docentes tienen dificultad de enseñar o no les gusta la enseñanza de esta área ya que perciben que la enseñanza de las Ciencias Sociales consta de memorizar fechas y nombres extranjeros. Además, afirman que no tienen actividades ni métodos para dar una enseñanza apropiada.”* (2008, p. 6)

Se agregaba en tal estudio en cuanto a la ausencia de contextualización y pertinencia de un nivel de concreción curricular local, que: *“La carencia de la historia y cultura local en el currículo sirve para reforzar el sentimiento desconectado que se siente por los ciudadanos en cuanto a la herencia cultural tan rica del país. Además, la ausencia de los contenidos locales afirma silenciosamente que la cultura indígena y la historia de los antepasados son menores e inferiores en el panorama de la historia nacional. Sin entender la*

*cultura e historia de uno mismo desde una perspectiva local, sería difícil tratar de respetar las personas que vienen de otras culturas. (...) No se puede enseñar ni aprender el respeto por la diversidad cultural si uno no tiene respeto por su propia cultura.” (2008, p. 7)*

Desde otra investigación se arribaba a parecidos análisis en el sentido de la carencia de pertinencia curricular del CNB, para atender los contextos locales. Michael Sullivan, acotaba: *“La reforma educativa dispuesta en los Acuerdos de Paz de 1996, que pretendía introducir la historia, lenguaje y cultura del pueblo maya en el currículo nacional de Guatemala, aún no ha sido implementada. Los impulsores de la reforma educativa Pan-Maya, desde una posición de debilidad política, han sido incapaces de convencer a sucesivos gobiernos de implementar estas medidas. En consecuencia, pese a mejorar algunos indicadores de desempeño estudiantil, los cambios que han ocurrido no tocan el tema de los componentes culturales – ingredientes esenciales de una reforma educativa desde una perspectiva maya. Enfrentados a esta situación, las comunidades locales mayas, frecuentemente apoyadas por organizaciones civiles, están creando instancias de poder local en las que – con o sin ayuda del Ministerio – se implementa la educación desde una perspectiva Maya en las escuelas locales.” (2008, p. 167)*

El Dr. Sullivan (2008) agregaba a su análisis crítico: *“Si los movimientos populares no se hacen cargo del tema de qué tipo de educación quieren para sus hijos, entonces quienes toman las decisiones en los Ministerios de Educación pueden definir tales temas siguiendo imperativos políticos y burocráticos que pueden perfectamente no representar los intereses que perciben como suyos amplios sectores de una comunidad nacional de compleja composición demográfica. Ante la ausencia de perspectivas alternativas, el riesgo de la exclusión curricular y pedagógica es particularmente agudo en sociedades multiculturales o sociedades marcadamente divididas en clases. Esto es tan cierto en Guatemala como en cualquier otra sociedad diversa étnica y socioeconómicamente.” (p. 167)*

En el año 2008 entre el 20 y 28 de julio, hizo presencia en el país el Relator Especial sobre el Derecho a la Educación de la ONU, Sr. Vernor Muñoz Villalobos, el que en comunicado de prensa emitido señaló:

*“El Relator Especial constató que el derecho a la educación de los pueblos indígenas en la práctica se ha reducido a la cuestión del bilingüismo, a pesar de que en los planes y programas establecidos años atrás, se consigna la cuestión cultural como un tema sustantivo. Si bien en la estructura del MINEDUC se incluye un Vice-Ministerio y una Dirección de Educación Bilingüe Intercultural, la verdad es que la mayoría de las acciones se concentran en la enseñanza de las lenguas indígenas únicamente para estudiantes de los tres primeros años de la educación primaria, en un número muy limitado de escuelas públicas y solamente para indígenas. No hay un espacio para la potenciación de las culturas, las cosmovisiones, las artes y las tradiciones ancestrales de los primeros pueblos de este país.” (Comunicado de Prensa 28/07/2008)*

Desde una perspectiva progubernamental, en 2009, la Cooperación Técnica Alemana –GTZ-, publicó su informe, titulado *“Jolom Balam: hacer opciones de política pública”*, que indica ser una evaluación de los avances, obstáculos y lecciones aprendidas en la experiencia del componente gestión educativa, en el mismo al hacer el análisis de la gestión centralizada del sistema educativo nacional, desde el enfoque de la centralización administrativa, señala entre los antecedentes que: *“El modelo de gestión del sistema educativo guatemalteco es básicamente el mismo que se instituyó con la Reforma Liberal de 1871. A tono con la época en que se creó, la estructuración del Estado nacional, formación del sistema de educación pública e incipiente desarrollo de las ciencias de la administración, se conformó un modelo de gestión centralizado”*. (p. 27).



A pesar que el citado estudio centra su análisis desde la óptica del centralismo administrativo, realiza una certera aunque breve lectura del centralismo técnico-curricular al señalar que:

*“Las escuelas funcionan como núcleo de operaciones, para educar a la niñez y a la juventud en el tiempo (ciclo escolar), con los docentes, los currículos y los recursos que decide el Ministerio de Educación como ápice estratégico del sistema. Sus labores las realizan con la coordinación directa –más bien débil- de la Franja de supervisión, dependiente de las Direcciones Departamentales de Educación (DIDEDUC) que son entidades de línea media. Típica de una configuración así es la estandarización del proceso de trabajo, que en el caso del sistema educativo se pretende a partir de los currículos nacionales base, diseñados por Direcciones Generales (centrales) que funcionan como tecnoestructura del sistema.” (p. 27)*

El estudio en mención al profundizar en el centralismo educativo, describe el mismo en los términos de: *“Si el inveterado modelo de gestión centralizada fue eficaz para educar minorías, en un contexto de lento cambio social, cuando el acceso a la educación estaba limitado a sectores urbanos y no-indígenas; no hay evidencia que lo sea para atender adecuadamente toda la niñez, en un contexto de cambios globales acelerados y reconocimiento del derecho a la diversidad cultural. (p. 28)*

En el año 2010, se presenta el Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2009/2010 por el PNUD Guatemala, en su Capítulo 7, *“El Estado, la salud y la educación”*, en el apartado de *“Transformación Curricular”*, señala que:

*En 1998, el Diseño de Reforma Educativa elaborado por la Copare constituyó un éxito en la historia del país. En el área de transformación curricular, en el marco de la política de renovación curricular, se incluyeron como estrategias: establecimiento de perfiles terminales en los diferentes*

*niveles y modalidades; revisión y actualización curricular de programas, textos y materiales; articulación entre el Mineduc y las entidades de educación superior. En la política de fomento de la calidad se incluyeron otras estrategias, tales como el desarrollo de mecanismos de evaluación del sistema educativo; mecanismos de integración de los centros educativos privados al proceso de reforma educativa; renovación del sistema nacional de planificación educativa; fortalecimiento del sistema nacional de evaluación del rendimiento, diseño y desarrollo de mecanismos de evaluación flexible; desarrollo de evaluación sociolingüística; definición de sistemas de indicadores de calidad de la educación y fortalecimiento de la investigación educativa (diseño de opciones pedagógicas y diversificación de modalidades.) (p. 180).*

Al margen de que el Informe aludido no evita caer en un análisis de “extremo optimismo”, endosando y ampliando a aspectos no contemplados en el Diseño de la Reforma Educativa, tales como el establecimiento de perfiles terminales en los diferentes niveles y modalidades, y la articulación entre el Miniduc y las entidades de educación superior, entre otros; quizá la mayor limitante lo hace el análisis meramente formalista, en ausencia de un análisis de contexto, el que contrastado ante los doce años transcurridos luego de haberse presentado el Diseño de la Reforma Educativa, la limitación que no puede eximirse es además del no logro de su implementación, su desviación y desplazamiento evidente por agendas paralelas gubernamentales.

Seguidamente el Informe desde una óptica de análisis realista que contrasta con lo anterior, puntualiza:

*La transformación curricular se convirtió en un elemento central de la implementación de la reforma educativa. La Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (CCRE) y el Mineduc elaboraron el Marco General de la Transformación curricular y lo publicaron en 2003. Este instrumento ha*

*servido de base para el diseño del currículo nacional base (CNB) para cada uno de los niveles educativos. (...) Sin embargo, el respaldo normativo del CNB para cada nivel y la capacitación correspondiente que el Mineduc ha impartido a docentes no implica que el mismo se esté aplicando de manera adecuada en las aulas. Este es precisamente uno de los desafíos para el mejoramiento de la calidad educativa. (p. 180-181)*

A convocatoria de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- se realizó del 2008 al 2010 el proyecto “Apoyo al diálogo y negociación para las reformas educativas de segunda generación”, y con el apoyo del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina del PREAL, se obtuvo como producto de tal ejercicio la denominada Serie “Textos para el debate educativo”. Entre los aportes generados en dichos estudios está el poder haber constatado que la multiciplidad de acciones y decisiones en materia educativa ha estado marcada por una enorme falta de continuidad, salvo muy claras y notables excepciones. Así mismo se evidenció como factor determinante la fuerte influencia de la coyuntura, tanto económica como política, misma que tiene gran peso en tal falta de continuidad. En el texto No. 4 “Síntesis de los documentos del proyecto Apoyo al diálogo y negociación para las reformas educativas de segunda generación” (2010), en el tema sobre la “Actualización y modernización de los procesos de gestión educativa”, al repasarse la situación prevaleciente, se formula el análisis siguiente desde el ámbito de la descentralización administrativa:

*“Con un planteamiento autoidentificado como socialdemócrata, y contando aparentemente con el apoyo del sindicato magisterial, el Gobierno de Álvaro Colom inicio una compleja gestión en el plano educativo. Entre sus medidas inmediatas y más notables se pueden mencionar: la eliminación del PRONADE, la prohibición de cobros por inscripción de alumnos (política de gratuidad), la instalación del Consejo Nacional de Educación con representación de diversos sectores...” (p. 39)*

Cuando FLACSO aborda la problemática de la descentralización educativa, configura una propuesta partiendo de cómo concibe tal institución la descentralización, lo cual lo cita en el texto No. 2 “Actualización y modernización de los procesos de gestión” (2010), en los términos de: *“La descentralización debe ser entendida como un proceso en el que se trasladan capacidades y recursos a las autoridades/los funcionarios locales para que trabajen en función de los objetivos nacionales en educación, pero de acuerdo a las características, necesidades y demandas locales.”* (p. 77) El inconveniente de tal definición es su restricción al ámbito administrativo, limitando la descentralización de carácter curricular que es parte fundamental de la Reforma Educativa. Desde esa percepción se matiza la propuesta de FLACSO, la que orienta la descentralización en los tres niveles de macro, meso, micro, pero no en función de la concreción curricular, sino de gestión del proyecto educativo en cada uno de los niveles central, regional, local y de centro como un recurso básico para sintetizar las grandes líneas de política educativa y las demandas regionales y locales.<sup>23</sup>

De suerte que en el nivel local se decantan por un tipo de PEI, al que le denomina *“Proyecto Político Pedagógico”*, y a tal espacio lo asume como el currículo local que consistirá en la definición del enfoque pedagógico del centro. Por su parte el currículo regional o mesocurrículo, lo define como el responsable de definir el proyecto educativo regional, en consulta con el Consejo Departamental de Educación y el Consejo Departamental de Desarrollo. El nivel central lo asume ubicado en el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación. La propuesta contempla un cuarto nivel, intermedio entre el regional/departamental y el local, al que denomina “Distrito”, unas veces y otras alude a niveles local y de centro, indistintamente ambas forman suman a que dichos esquemas tengan dificultad en el acoplamiento para el desarrollo de la descentralización curricular por niveles de concreción prevista en el propio CNB. FLACSO elabora un cuadro

---

<sup>23</sup> Tal propuesta es similar a las generadas entre otras en la educación colombiana y chilena, pero que se distancia del tipo de descentralización por niveles de concreción curricular, que el mismo CNB, instituye para la educación guatemalteca.

que sintetiza la estructura y funciones de su propuesta de descentralización educativa, misma cuya importancia estriba en el amplio insumo que aporta al debate tan necesario de la descentralización sobre todo la de ámbito técnico/pedagógico o curricular, que representa el déficit en la construcción de la Reforma Educativa. Por su importancia se transcribe dicho cuadro.

<b>Matriz Síntesis</b>				
<b>Propuesta de Descentralización Educativa</b>				
<b>Aspecto</b>	<b>Nivel</b>			
	Nivel Nacional (Macro)	Regional, Departamental	Distrito	Local (Escuela)
Actores	MINEDUC, Congreso, Consejo Nacional de Educación	DDE, COCODE, CDE y diputados distritales	Supervisor	Comunidad Educativa
Currículo	Definir el CNB	Meso currículo o Currículo Regional	Dar insumos macro y meso	Microcurrículum
Administración de personal	Pago Control de todos los empleados Normativa	Evaluación, selección, contratación, capacitación, actualización, promoción	Gestión y organización	Demanda
Supervisión		Técnica y de procesos	Supervisión	Participa
Infraestructura	Presupuesto Normas generales	Priorización de necesidades Ejecución Supervisión	Definición de necesidades	Demanda
Apoyo didáctico	Normativa, Criterios y montos	Supervisión y evaluación	Ejecución	Demanda y supervisa
				Diseña el Plan de desarrollo educativo

**Fuente:** Cuadro tomado de FLACSO, Texto No. 2, (2010, p. 81)

En el año 2011 la Gran Campaña Nacional por la Educación, presentó su Propuesta de Agenda Nacional de Educación, Grupo Promotor, y al abordar el tema de descentralización curricular la describió con los elementos necesarios para la construcción de la descentralidad curricular, para lo cual citó: “... *definiendo contenidos curriculares mínimos, la organización de los servicios con base en necesidades lingüísticas y el establecimiento de mecanismos*

*participativos para apoyar la administración curricular, que tomen en cuenta la representación étnica y de género.” (p. 12)*

Dentro de la propuesta se continuó citando:

*“En el área de calidad, el plan propone el involucramiento de la sociedad para definir los contenidos del currículum básico y mínimos para los distintos niveles educativos descentralizados. Además, se plantea como un objetivo específico desarrollar programas descentralizados de orientación escolar con la participación de los consejos locales, lingüísticos e integrantes de la comunidad educativa.” (p. 13)*

Sin embargo, a pesar de estar emergiendo desde el ámbito investigativo y académico una concepción de la necesidad, justificación y pertinencia de la descentralización curricular, como una tarea más allá del CNB; la cultura centralista había arraigado de tal forma, que su presencia se mantenía ostensible, en el sentido de considerar la factibilidad de la contextualización mediada por la aplicación del CMB en el contexto local, transferencia que en este estudio se ha conceptualizado de reproducciónismo curricular. Siendo un ejemplo de ello la investigación identificada como: *“Competencias básicas para la vida, una oportunidad para enfrentar exitosamente los desafíos del siglo XXI”* (2011), y según como se describe: *“... la investigación buscó generar un marco de referencia que respondiera a las expectativas sentidas en el ámbito local, obteniendo información sobre de cómo entender son percibidas las competencias básicas para la vida en Guatemala, cuales son las más valoradas y obtener insumos para su operativización.”* (p. 9)

Para lo cual se arribaron a generar conceptualizaciones como: *“El modelo curricular adoptado en Guatemala, siguiendo las tendencias actuales de reforma educativa, se basa en un planteamiento de competencias y la consiguiente formulación de estándares que operacionalizan los logros procedimentales y declarativos que se esperan. El marco de referencia elaborado en este largo*

*proceso contribuye decididamente a potenciar el modelo curricular del Currículum Nacional Base y, particularmente, a nivel de diversificado.” (p. 10)*

De la misma forma se sustentaron criterios como el de la *“Articulación entre el currículum nacional y competencias básicas para la vida”*, descrito como: *“El desarrollo de competencias básicas para la vida, demanda una estrecha vinculación y articulación de estas con el diseño e implementación curricular en las aulas, en todos los niveles, ciclos y grados. De esa cuenta, las competencias de eje, marco, de área y grado que involucra el Currículum Nacional Base, deberán estar contenidas en las competencias básicas para la vida.” (p. 11)*

Tal subjetividad interpretativa basta como ejemplo para ilustrar la generalidad sobretodo en las esferas oficiales del MINEDUC, en donde la fuerza del discurso hegemónico centralizador, el determinismo curricular y el giro curricularista, como desviaciones propias de la Reforma Educativa, continúan invariables apostando a un CNB transferido al contexto local, como forma de reproducir y asimilar las categorías curriculares nacionales, negando con ello toda posibilidad genuina de diversidad cultural, aunque el discurso este saturado de tal premisa, la realidad no responde más que a la hegemonía de la centralidad curricular, como tragedia que pende sobre la Reforma Educativa Nacional.

## **7.2. FORMAS PARALELAS A LA REFORMA EDUCATIVA EN EL PRESENTE PERIODO DE ESTUDIO**

Pocos son los avances y continuidades que en el presente período pueden identificarse en el sentido estricto del desarrollo de la Reforma Educativa, a pesar que el discurso oficial este matizado de dicho referente. Las causas encontradas para ello se sitúan en tres: a) el continuismo de la misma conceptualización y esquema operativo del giro curricularista sobre la base del seguimiento y profundización del CNB, desde el discurso hegemónico centralizador. Situación llevada al extremo que a todo diseño curricular de una modalidad educativa o de una carrera de estudios, fue bautizado con el nombre de CNB, en total desapego a la propiedad conceptual de tal categoría curricular, que como ya se vio con antelación, solo se utiliza en la sistemática curricular, cuando hay una estructura por niveles curriculares, para lo cual se hace necesario de una base curricular o nivel o currículo base que sirva de referencia a los demás niveles. Así surge el CNB de Bachilleratos, el CNB de Perito Contador, CNB de Formación Docente, hasta CNB Modalidad de Alternancia NUFED Extraescolar, entre otros; o sea, el “síndrome del CNB”. b) Los atingentes desafíos de suprimir PRONADE e instalar el Consejo Nacional de Educación; constituidos para efectos de la Reforma Educativa, en reales distractores c) Los emergentes programas de clientelismo político en el sistema educativo nacional.

En todo caso son más las discontinuidades que se presentan para la Reforma Educativa, como lo viene a ser lo señalado con anterioridad de la ruptura por la clausura de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa; pero en especial en el presente período de estudio, se identifican las siguientes formas paralelas a la Reforma Educativa:

- Programa “Mi Familia Progresá”
- Programa de Gratuidad de la Educación
- Plan Nacional de Educación del Consejo Nacional de Educación



**Forma paralela del programa “Mi Familia Progresá”:**

El 17 de abril de 2008 dio inicio en Guatemala el programa de inversión social denominado “Mi Familia Progresá”, creado mediante el Acuerdo Gubernativo 117-2008,” bajo la coordinación de la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social y siendo ejecutado por medio de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP). En 2009 el programa benefició a 477,746 familias en 177 municipios con una inversión de Q 968.7 millones. Para el Ejercicio Fiscal 2011 el presupuesto aprobado del programa fue de Q 1,026.2 millones, que forman parte del total de Q 9,323.2 millones asignados al MINEDUC en el 2011. Como resultado de la adecuación del programa por su carácter emergente en cuanto a su sustentación legal, sufrió una serie de modificaciones que terminaron con la creación del fideicomiso denominado “Fondo Social Mi Familia Progresá” adscrito al Ministerio de Educación. El Programa se constituyó como un eje de acción del que formaron parte una serie de programas de inversión social coordinados por esta Comisión dentro de los que se pueden mencionar los Comedores Solidarios, Escuelas Abiertas y Bolsa Solidaria. (I Informe de Auditoría Social de Acción Ciudadana)

Desde el discurso oficial contenido en el Informe de SEPAZ, (2009) en materia educativa, se recogen los datos siguientes:

*Como ente rector de la política educativa de Guatemala, el Ministerio de Educación MINEDUC da seguimiento al cumplimiento de cuatro compromisos definidos por el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz que son: Incremento presupuestario, política de gratuidad, educación bilingüe y reforma educativa. En torno a la Reforma Educativa, durante el año 2009 se implementó el Currículo Nacional Base que contempla la enseñanza del idioma materno, la formación ciudadana y el área de productividad y desarrollo y se oficializó un nuevo pensum de estudios para la carrera de Bachillerato en Ciencias y Letras y sus diferentes orientaciones técnicas.*

*En cuando a los programas coordinados desde el Consejo de Cohesión Social para favorecer la educación pública destacan: el Programa Mi Familia Progresas, el cual superó la meta fijada y benefició a 404,396 familias pertenecientes a 143 municipios priorizados. El Programa Escuelas abiertas, cuya población meta está constituida por jóvenes en riesgo de involucrarse en pandillas juveniles, reporta 185 establecimientos educativos cubiertos llegando a más de 100,000 jóvenes. (p. 3-4)*

De acuerdo al II Informe de Auditoría Social al Programa Mi Familia Progresas, 2010, por parte de Acción Ciudadana, se reporta: *“Las últimas estadísticas oficiales del Programa Mi Familia Progresas a Agosto de 2010, presentan la cobertura en 187 municipios en dos años de cobertura a 591,570 personas beneficiarias en 20 departamentos del país, muestra un cumplimiento de corresponsabilidades del 90.32% en educación y el 91.73% en salud, manifestando que existen resultados de impacto.”* (p. 20)

El programa “Mi Familia Progresas”, de extracto gubernamental, no surge ni se vincula al proceso de Reforma Educativa, incluso ni es contemplado inicialmente en el Plan Político del Gobierno en turno. Por consiguiente su incorporación es emergente, y al margen de su impacto como política social –que no es objeto del presente estudio- su forma abrupta de insertarse en el espacio educativo, produce un desplazamiento quizás imprevisto pero inevitable en el avance de la Reforma Educativa. El proceso de Reforma, por parte del criterio oficial como se reitera se percibe satisfecho con el seguimiento curricularista, y tal como se demuestra en el informe gubernativo citado de SEPAZ, el diseño y aprobación de diversos de CNBs es lo que ocupa la atención, y a ello se le considera avance en la Reforma Educativa. La continuidad de los diversos compromisos pendientes de la Reforma, más allá de CNBs, es lo que queda postergado ante el influjo de la coyuntura política de la agenda educativa gubernamental, cuyas prioridades se orientan en una direccionalidad muy distinta a las prioridades perseguidas por la Reforma Educativa.

El programa “Mi Familia Progresá” implicó un corte abrupto que irrumpe y sustituye el énfasis y la atención en la consolidación de la Reforma Educativa, al desplazar tal atención y priorizarla en la movilización de recursos financieros para cubrir las demandas de docentes, de material didáctico, de optimización de infraestructura básica de las instalaciones educativas y garantía de la función de diversos servicios educativos, entre otros aspectos, en función de las exigencias de la implementación del programa “Mi Familia Progresá”, por lo que desde tal perspectiva no quedaba espacio para una iniciativa alternativa aunque se tratara de la Reforma Educativa, ya que los intereses político-gubernamentales no podían verse tributados en la misma dimensión, que los de una plataforma que a su vez abonaba en la procura de la continuidad política.

Al debilitarse con el desplazamiento imprevisto la Reforma Educativa como efecto de la implementación del programa “Mi Familia Progresá”, se propiciaron espacios para que diversas tendencias interpretativas de la política social, fundamentaran planteamientos de válida objeción, tal como el que formula la organización Empresarios por la Educación, (2011) en el cual señalan: *“En el análisis se encontró que diversas instituciones, incluyendo al Ministerio de Educación, han cedido espacios presupuestarios para financiar distintos aspectos del programa. Por lo tanto, el programa “Mi Familia Progresá” debe ser considerado una opción de política pública educativa que compite por recursos escasos en cuanto a opciones alternativas para mejorar la educación, es decir, el programa ha utilizado recursos que podrían haber sido utilizados directamente para mejorar la calidad y la cantidad de los servicios educativos.”* (p. 2)

Por su parte Acción Ciudadana en su I Informe de Auditoría Sobre el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (2009), señalaba que: *“A su vez no se trata sólo de facilitar el acceso por la gratuidad e incentivos, sino hay que advertir que el incremento de la demanda deber cubrirse con una oferta eficiente y congruente a la política social implementada a través de las TMC. Es necesario corregir las deficiencias y carencias que tiene el Ministerio de Educación, pero*

*desde una perspectiva de política social congruente a las demandas generadas por el programa, sin desatender otros servicios que presta el Estado, ya que a través de transferencias presupuestarias se ha logrado oxigenar financieramente a MIFAPRO pero ha desgastado y debilitado institucionalmente a los mismos Ministerios de Educación y Salud como a otras dependencias de gobierno.” (p. 52)*

Como consecuencia de la prevalencia del Programa “Mi Familia Progresá”, la Reforma Educativa, como proceso requerido de complementar su implementación, se fue quedando al margen del escenario protagónico de la educación del país, lo cual hizo que dicho programa pasara a configurarse como una forma paralela a la Reforma Educativa, en cuya agenda se hacía prioridad atender las demandas que su implementación requería.

### **Forma paralela del programa de gratuidad**

Mediante Acuerdo Gubernativo No. 226-2008, de fecha 12 de septiembre del 2008, el Gobierno de la República, estableció que la prestación del servicio público de educación es gratuito, por lo que el ingreso, inscripción y permanencia en los centros educativos públicos, no deben estar sujetos, condicionados, ni relacionados con ningún pago obligatorio ni voluntario. Año y medio después se emitió el Acuerdo Ministerial No. 358-2010, de fecha 1 de marzo del 2010, por el cual se determinaba las disposiciones necesarias para la asignación de recursos del programa de gratuidad. Tal marco normativo cuya finalidad se encamina a brindar las mismas oportunidades a todos los habitantes del país, mediante la acción del gobierno de cubrir los servicios básicos como agua, luz y teléfono. Además, determina que cada director recibirá un anticipo para cubrir los gastos de compra de materiales y suministros no incluidos en la valija didáctica, remozamiento escolar y extracción de basura, entre otros. El fondo de gratuidad prevé que cada escuela recibirá una determinada asignación por alumno inscrito de acuerdo al nivel educativo de que se trate.

En resumen, el Ministerio de Educación se compromete a pagar los gastos de operación del establecimiento escolar para que los alumnos asistan, permanezcan y aprendan. También ha quedado prohibido cobrar a los padres de familia cualquier tipo de pago obligatorio o voluntario por uniformes, libros de texto o materiales didácticos. Adicionalmente se prevé la asignación de recursos por concepto de programas de apoyo. Posteriormente con fecha 13 de enero del 2011, se emite el Acuerdo Ministerial No. 73-2011, por el cual se autorizaba el Reglamento para el Programa de Gratuidad de la Educación.

Señala Edgar Morín, en los “Siete Saberes necesarios para la educación del futuro”, (1999) cuando analiza las incertidumbres y la ecología de la acción, en cuanto al principio fines-medios, que no es absolutamente cierto que la pureza de los medios conduzca a los fines deseados, ni tampoco que su impureza sea necesariamente nefasta (P. 48), y al citar a Hirschman sobre el tipo de consecuencias de la acción, hace referencia a la llamada: *“puesta en peligro de las adquisiciones obtenidas”*, como aquella que queriendo mejorar pone en riesgo o afecta el propósito. Baste este marco para explicitar como la gratuidad siendo en la educación un derecho, contenido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, precepto fundante de la validación del derecho de gratuidad en los servicios de educación, reconocido por la Constitución de la República; la que al formularse como una estrategia de Gobierno, sin la plena garantía de su efectiva factibilidad presupuestaria, logística y sin una intervención enfocada en la mejora de la calidad educativa, su costo se torna en riesgo de la efectividad del sistema educativo. En el caso que ocupa, además de impactar en la calidad tanto del proceso educacional como del sistema educativo, tuvo su incidencia al interferir en el desarrollo de la Reforma Educativa. Al igual que el programa de transferencias condicionadas, la gratuidad por la forma abrupta como surge adquiere efectos desplazantes al absorber y girar la atención y prioridad en torno a sus demandas educativas, restando estabilidad en el sistema educativo, sin garantía de cambios permanentes, por sustentarse en programas político-gubernamentales, sin visión de Estado.

Al respecto, Acción Ciudadana en su I Informe ya citado (2009), señaló que: *“Brindar este servicio por parte del gobierno constituye una de las dos partes medulares de MFP. Por esa razón es de suma importancia buscar las soluciones más adecuadas y acertadas, así como los recursos financieros para dotar a las escuelas públicas con los materiales y recursos básicos para atender a los estudiantes; incrementar el número de docentes para cubrir la demanda; optimizar la infraestructura básica de las instalaciones de los centros de estudios; y crear controles eficaces para vigilar y corroborar que los maestros cumplan con los días y horas de clases establecidos.”*

*“No se trata sólo de facilitar el acceso a la educación mediante la gratuidad y los incentivos, se debe asimismo invertir en los aspectos antes señalados para poder atender con eficiencia la demanda que año con año se incrementará.”* (p. 54)

Por su parte USAID/Diálogo para la Inversión Social en Guatemala., (2009), en su análisis de política, señalaba que *“además de gratuita y obligatoria, la educación debe ser de buena calidad.”* Y aportaba la descripción de la premisa, en el sentido de:

*La gratuidad escolar tiene implicaciones para la calidad educativa. Esta relación no se ha estudiado muy a fondo, sin embargo hay evidencia que sugiere que no está exenta de problemas. Los pocos estudios realizados muestran que, en general, la introducción de medidas de gratuidad lleva en el corto plazo a una disminución en el nivel de aprendizaje de los alumnos. (..) Como resultado de la disminución de la calidad educativa, las tasas de deserción y repitencia han aumentado en algunos países después de instituir la gratuidad. Al bajar la calidad, lo más probable es que los niños repitan el grado porque no han podido desarrollar las destrezas necesarias para ser promovidos. Cabe señalar que, si las demandas de oportunidades de aprendizaje que aumentan paralelamente con la implantación de la gratuidad no se ven satisfechas, los niños*

*desertan o sus padres los retiran de la escuela, en el peor de los casos.*

(p. 4)

Continúa el análisis de USAID, con mucho criterio formulando una valiosa reflexión en los términos de:

*“En el caso de Guatemala es importante asegurar que se tienen respuestas a varias preguntas clave sobre los recursos económicos necesarios para la implementación de la gratuidad escolar. Entre estas preguntas se incluyen las siguientes: 1) ¿Se ha estimado con detalle cuál será la demanda para los siguientes años derivada de la aplicación de la gratuidad? 2) ¿Se han tomado en cuenta inversiones paralelas para asegurar la calidad educativa frente al incremento de la matrícula? 3) ¿Cuál será la estrategia para lograr la calidad en el gasto, evaluación y rendición de cuentas? 4) ¿Qué pasará si el crecimiento económico del país no permite la aplicación presupuestaria necesaria para cumplir con la gratuidad? ¿Se debería recurrir al endeudamiento en tales circunstancias y cuáles serían sus consecuencias? 5) Finalmente, ¿Se podrá modificar el acuerdo de gratuidad si los recursos no son suficientes y ajustar la medida o las necesidades reales?”* (p. 6)

Tanto el programa de transferencias condicionadas como el de gratuidad, aportan valiosas lecciones, para un país que se encuentra en proceso de construcción de su Reforma Educativa, hacen ver que tales incorporaciones suelen ser de un alto costo si no devienen de planificaciones cuidadosamente previstas que sobretodo garanticen su factibilidad y cumplimiento sostenido. Y para efectos de no constituirse en formas paralelas de un proyecto educativo principal, como lo es la Reforma Educativa, y de evitar incurrir en desviaciones o rupturas que representen retrocesos en la ruta avanzada, se hace necesario considerar que toda esta clase de propuestas se hagan parte de la Reforma Educativa, de manera que al asumir un carácter de integralidad y de articulación se les otorgue garantía al mediano y largo plazo, y así mismo consoliden y reafirmen la

continuidad sin irrupciones de la Reforma, de manera que se puedan contrarrestar las acciones excluyentes y dualistas, que no abonan en las aspiraciones educativas que como Estado se ha trazado la sociedad guatemalteca.

### **Forma paralela del Plan Nacional de Educación del Consejo Nacional de Educación**

El Consejo Nacional de Educación, es un órgano del nivel de dirección superior del Ministerio de Educación, instituido en el año de 1991, por la Ley de Educación, Decreto Legislativo 12-91, y descrito como: *“Art. 12. Es un órgano multisectorial educativo encargado de conocer, analizar y aprobar conjuntamente con el Despacho Ministerial, las principales políticas, estrategias y acciones de la administración educativa, tendientes a mantener y mejorar los avances que en materia educativa se hubiesen logrado.”*

El anterior mandato legal le otorga al Consejo Nacional de Educación, existencia legítima y legal para una finalidad específica como lo es la de compartir capacidad decisoria con el titular a cargo del Ministerio de Educación, en cuanto a la aprobación de tres tipos de determinaciones de nivel de dirección superior: políticas, estrategias y acciones. Naturaleza de la disposición que retardó su concreción durante 17 años, ante la reserva de diversas administraciones gubernamentales, de no estarse confrontando otras disposiciones legales incluso de carácter constitucional.

En el Informe de SEPAZ (2009), el Gobierno de la República sobre la instalación del Consejo Nacional de Educación hacía referencia sobre qué: *“Actualmente se está implementando esfuerzo, a las personas de instituciones que participaron, la propuesta para la integración y funcionamiento del Consejo Nacional de Educación. Es lógico que lo hemos revisado, lo hemos ajustado a un documento que es propio de un acuerdo gubernativo firmado por el Presidente, pero esperamos prontamente tener una reunión de nuevo con la Comisión de Preparatoria, para dar a conocer este documento, que será básicamente el*



*instrumento que dará vida a ese Consejo, como parte de esa institucionalidad educativa que trasciende cuatro años.” (p. 26)*

Luego que mediante Acuerdo Gubernativo No. 101-2008, se creara la Comisión Preparatoria del Consejo Nacional de Educación, para que mediante Acuerdo Gubernativo No. 304-2008, se instalara dicho Consejo; iniciando sus actividades a finales del año 2008, fijándose entre sus prioridades:

- a) La elaboración de un Plan Nacional de Educación a largo plazo que trascienda los períodos de Gobierno;
- b) Dictaminar sobre los diferentes programas del Ministerio de Educación y los que no siendo propios del Ministerio, desarrollan aspectos coadyuvantes a la educación, tales como Mi Familia Progresiva –MIFAPRO- y las Escuelas Abiertas; y
- c) El sistema de consejos que está en formación en base al Acuerdo Gubernativo No. 202-2010.

Según el boletín informativo No. 1 de abril del 2011, del Consejo Nacional de Educación –CNE- *“...el CNE proyectó la elaboración de un Plan Nacional de Educación, que en su componente número tres dice: “El Consejo Nacional de Educación, en coordinación con el Ministerio de Educación, está avanzando en el desarrollo de un Plan Nacional de Educación a largo plazo”.* Para tal efecto se informa así mismo que el CNE ha integrado una comisión para la elaboración de dicho plan conformada por ocho organizaciones e instituciones provenientes de los diferentes sectores de la sociedad guatemalteca. Comisión que se encuentra (2011) en una etapa de recopilación informativa a nivel nacional e internacional, para luego poder elaborar una propuesta que pueda ser llevada a consultas a nivel nacional, regional, departamental y municipal.

Frente a tal perspectiva se hacen obligadas las preguntas: ¿y la Reforma Educativa en qué queda?, ¿habrá que enterrar la Reforma Educativa como

proyecto de Estado y reemplazarla por un Plan Nacional de Educación, como proyecto de Gobierno?, ó ¿deberán contemplarse al mismo tiempo Reforma Educativa y Plan Nacional de Educación?, en cuyo caso desde un interés genuino de Estado, ¿cuál debe prevalecer entre ambos proyectos?, y en todo caso ¿tiene la legitimidad suficiente el Consejo Nacional de Educación, ya sea de limitar o distraer el avance de la Reforma Educativa, mediante la creación de estrategias duales a la misma?

Tal expectativa tiene su origen en la identificada anteriormente como la ruptura por la clausura de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa; la cual al finalizar su período de funcionamiento fijado por el Acuerdo Gubernativo No. 21-2004, al 31 de diciembre del 2007, el nuevo Gobierno del período 2008-2012, optó por no prorrogar como se venía haciendo por los anteriores Gobiernos, el funcionamiento de la Comisión Consultiva; decisión que apareja las lecturas siguientes:

- La falsa creencia que al finalizar la funcionalidad de la Comisión Consultiva, a su vez finaliza la Reforma Educativa.
- La falsa creencia que haber finalizado el período el período funcional de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, equivalía a la supresión o desaparecimiento de la misma.
- La falsa creencia que al estar finalizada la Reforma Educativa, se requiere de un proyecto alternativo que la sustituya.
- La postura política del Gobierno de turno, de encontrar no necesaria o conveniente continuar prorrogando la funcionalidad de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, cuyo espacio puede ser alternativamente orientado en el fortalecimiento de los programas propios de naturaleza gubernamental.
- La postura política del Gobierno de turno, al no prorrogar la continuidad de la Comisión Consultativa para la Reforma Educativa, que atendiendo al encargo

otorgado a la misma, se pueda llegar a considerar como un incumplimiento a lo suscrito en los Acuerdos de Paz.

Al respecto cabe analizar que siendo que la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, deviene de la suscripción de los Acuerdos de Paz, y tiene el carácter de *compromiso de Estado*, otorgado por el Congreso de la República; análogamente también el Diseño de la Reforma, es un compromiso de Estado para la sociedad guatemalteca en general, y en cuanto para el sector y sistema educativo nacional, representa para ambos el carácter de política educativa de Estado.

Desde tal jerarquización la Comisión Consultiva, tiene el encargo de *elaborar y realizar la reforma de la educación*, por lo que se entiende primero, que solo a tal Comisión corresponde determinar si el encargo asignado a sido realizado; y en segundo lugar, precisar que el hecho de no emitirse la prórroga de funcionalidad a la Comisión Consultiva, no le resta institucionalidad ni por lo mismo la inhabilita de existencia legal, porque tal calidad no deviene de Acuerdo Gubernativo alguno. Por lo mismo se está ante la divergencia jurídica de un organismo con institucionalidad legítima y legal con período de vigencia funcional finalizado, el cual depende para su prórroga de un compromiso debidamente suscrito a nivel de Estado no de Gobierno. No aparece ni en el contenido ni en el espíritu de los Acuerdos de Paz, firmados a nivel de Estado, que un Gobierno determine si se alcanzó o no el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Para tal efecto se crearon organismos específicos en los que se encargó la delegación del Estado, tal el caso de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa.

En otras palabras, mientras formalmente no se establezca que el objeto de creación de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, se le ha dado cumplimiento, constituye una obligación no un favor o un acomodamiento de todo Gobierno, facilitar, promover, respaldar y continuar la funcionalidad de dicha Comisión Consultiva.

Adicionalmente, la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, Decreto Ley número 52-2005, otorgó el reconocimiento a los Acuerdos en el carácter de “*compromisos de Estado*”, cuyo cumplimiento requiere de acciones a desarrollar por las instituciones públicas y por las personas individuales y jurídicas de la sociedad, en el marco de la Constitución Política y de la ley, (Art. 3). O sea desde el ámbito estricto de la ley, la obligatoriedad del Ministerio de Educación, máxime como coordinador de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, así como de los Gobiernos en turno, es darle cumplimiento a las acciones requeridas a desarrollar por la Comisión Consultiva, en materia de los diversos aspectos pendientes de la Reforma Educativa, contenidos en el Diseño de la misma. Y no por el contrario propiciar su no reanudación buscando sustituir su espacio para proyectos alternativos y con fines diversos a lo que el Estado encomendó con la Reforma Educativa.

La Reforma Educativa, como un constructo social, educativo e institucional, podrá en su ruterio emprendido haber sido objeto como se ha tratado en el presente estudio de rupturas, giros, rechazos y formas paralelas, producto de las discontinuidades gubernamentales, pero no por eso ha dejado de ser la Reforma Educativa, como el espacio legítimo que la sociedad y el Estado guatemalteco ha divisado para reestructurar y transformar la educación del país; y que en todo caso toca a su órgano específico dotarse de la autoreflexión necesaria, para rectificar el camino andado y fortalecer el que toca por delante.

Desafortunadamente la no obligada prórroga de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, sucedió en medio del silencio inexplicable de los propios sectores representados que integraban la Comisión, y ante la aparente no intervención del Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, instituido por la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, con la misión de “*dialogar, coordinar, consensuar, impulsar, promover, orientar e incidir en las reformas legales, políticas, programas y proyectos derivados que contribuyan al pleno cumplimiento de los Acuerdos de Paz*”.

De acuerdo con el análisis del documento de la CIIDH (2010): *“La reforma Educativa de los Acuerdos de Paz ha sido cumplida en un 45%. Falta cumplir totalmente algunos convenios y complementar el cumplimiento de otros que ya comenzaron, además de revisar los que fueron implementados en forma tergiversada por los anteriores gobiernos.”* Luego entre tales compromisos pendientes de darle cumplimiento el documento cita: *“La Transformación Curricular buscando la calidad, para lo cual además del Currículo Nacional Base deben elaborarse el meso y, el microcurrículo por pueblo”*. (p. 29)

Desde tal percepción, la no legítima desinstalación de la Comisión Consultiva, cuando no ha finalizado la realización del proceso de Reforma Educativa, como el compromiso de Estado establece, introduce la delicada y nociva ruptura que se señaló, y que en el aprovechamiento de un supuesto vacío institucional por parte de una interpretación oficial equívoca, se encuentre que puede generarse el espacio para supletoriamente introducir desde la visión gubernamental un Plan Nacional de Educación, es lo que constituye la forma paralela a la Reforma Educativa, con el agravante si no se repara a tiempo que tal paralelismo deje de ser tal y se convierta en un reemplazante al proceso de Reforma Educativa, sin debate mucho menos aval del Estado.

Se requiere en su defecto de una interpretativa que concilie dos planos e intereses distintos pero no excluyentes Comisión Consultiva en el marco de la Reforma Educativa, y Consejo Nacional de Educación, en el marco de la Ley de Educación, de donde surge como muy equidistante la apreciación formulada por el Relator Especial sobre el Derecho a la Educación de la ONU, Sr. Vernor Muñoz Villalobos, el que durante su visita al país, (2008) externó: *“... urge a que se constituya a la máxima brevedad el Consejo Nacional de Educación, cuya creación está contemplada desde la promulgación de la Ley Nacional de Educación de 1991. Dicho Consejo debería estar en capacidad de dar seguimiento a los temas acordados por la Comisión Consultiva para la Reforma*

*Educativa, de modo a retomar el carácter democratizador de los procesos educativos por parte de un órgano de alto nivel.” (p. 4)*

De forma tal que por compromiso de Estado a la Comisión Consultiva, le corresponde continuar la realización de la agenda pendiente en torno a la Reforma Educativa, y al Consejo Nacional de Educación, en forma específica dictar las políticas, aprobar las estrategias y las acciones que den cumplimiento a lo construido en materia de Reforma Educativa; y en forma general a todo lo atinente a la educación nacional. Balance institucional que evitará, las exclusiones, los desplazamientos y los reemplazos innecesarios que produzcan reiniciar del todo caminos ya recorridos para los que no goza el país de las condiciones suficientes para conferirse excesos de descartar o dualizar procesos de incidencia nacional. Y por otra parte incurrir en posibles prácticas que no sean respaldadas con la legitimidad necesaria, lo que venga a debilitar y confrontar lo que debiera de continuar siendo uno de los proyectos de Estado más importantes, como lo es la Reforma Educativa Nacional.

### 7.3. ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACION CURRICULAR

Dentro de la misma tónica que los Gobiernos que antecedieron, el proceso curricular de la Reforma Educativa, transcurrió dentro de la centralidad curricular, y en el presente período continuó con la autorización entre otros, según Acuerdo Ministerial 178-2009 de fecha 30 de enero del 2009 el CNB para los tres grados que conforman el ciclo básico del nivel de educación media. Por Acuerdo Ministerial 379-2009 de fecha 26 de febrero del 2009, el CNB de las carreras de Bachillerato en Ciencias y Letras con Orientación Técnica del nivel de Educación Media, ciclo diversificado. El 19 de abril del 2010, mediante Acuerdo Ministerial No. 645-2010, el CNB de la carrera de Perito Contador a nivel de Educación Media, ciclo diversificado; y por Acuerdo Ministerial No. 2492-2011 el CNB del Nivel Inicial.

La subjetividad interpretativa de la instancia Ministerial gravitó con mayor profusidad sujeta a la racionalidad centralizadora como lo refleja el discurso hegemónico contenido en documentos técnicos que consolidaban la centralidad del CNB, tal el caso entre otros del *Módulo Fundamentos del Currículo*, (2010) el que se presentaba *con la intención de profundizar los elementos que sustentan el Curriculum Nacional Base —CNB— y motivar la integración de los mismos en el quehacer diario en las aulas de todo el país. Se asumía como una herramienta útil para conocer más el CNB y con ello incentivar su aplicación dentro del aula, pues sólo en la apertura de la práctica docente es posible alcanzar los tan anhelados frutos de la Transformación Curricular en quienes son el centro del proceso educativo: las y los estudiantes.* Ejemplo claro de las discontinuidades identificadas como *reproduccionismo curricular* y del *híbrido curricular* por el cual en el discurso se presentan con argumentos descentralizantes prácticas curriculares centralizadas.

Otro ejemplo que ilustra el discurso del híbrido curricular en el oficialismo gubernamental se encuentra en el Informe de SEPAZ (2009), el que al referirse sobre la implementación de la Reforma Educativa, lo hace en los términos de: “En

*la línea de transformar el sistema educativo guatemalteco, el MINEDUC da seguimiento al Currículo Nacional Base CNB y a las acciones impulsadas por el Consejo Nacional de Educación. Durante el año 2009 se produjeron avances significativos en este proceso se implementó el Currículo Nacional Base del Nivel Inicial y Nivel Medio, que para el efecto se capacitó a profesionales técnicos sobre CNB.” (p. 26)*

Reiterando la línea del discurso hegemónico centralizador de giro curricularista, continua el Informe de SEPAZ (2009), sobre la implementación de la Reforma Educativa, al referir: *“Este nuevo CNB, se organiza en ejes que vinculan la realidad local, regional, nacional y mundial.” (p. 26)*

De igual forma la inversión del gasto, producción bibliográfica y otros recursos en el desarrollo de las orientaciones curriculares, se mantuvo focalizada desde la centralidad del CNB hasta el nivel local donde se reproducía, ejemplo de ello es el registro informado por el MINEDUC de la distribución del texto EBI en idiomas mayas en los años del 2008 al 2010.

Año	Libro de texto EBI
2008	276958
2009	461019
2010	193537

**Fuente:** Informe de Avance de Política Educativa 2008-2010, MINEDUC

Tal arraigo a la centralización no dejaba margen a racionalizar la descentralización, prevaleciendo sobretodo en sus variantes centralizadoras asimilista y reproduccionista, que en veces asumía rasgos contradictorios, como el caso del rechazo realizado al CNB desde la línea magisterial, contrastado con posturas relajantes como la que se desprende de la autoría magisterial contenida en la publicación de la CIIDH (2010), que relacionaba al propio magisterio en una promoción del CNB, que distaba mucho de su inicial postura crítica. Bajo el



subtítulo de *“El enfoque curricular será uno y sólo uno”* se justificaba tal premisa en los términos de: *“Ahora que todos los docentes son 011, el enfoque curricular será sólo uno para todos, pues tanto el Ministerio de Educación como la Universidad de San Carlos a través de EFPEM y el PADEP/D, enfocarán sus capacitaciones y programas con el Currículum Nacional Base, lo que permitirá la unidad nacional del currículo, aunque el mismo pueda ser adecuado a la región y la localidad. Esto implica los mismos contenidos, la misma metodología (respetando la libertad de enseñanza y de criterio docente especificado en la Constitución Política de la República) y las mismas formas de evaluación, respetando, eso sí, la cosmovisión de los pueblos indígenas.”* (p. 21)

Tal tendencia asimilista y reproductorista de la centralidad del CNB, ha predominado irreversiblemente en la diversa formulación de análisis, estudios y propuestas, como se puede ver en uno de tantos trabajos, denominado: *“EL Microcurrículo desde la Educación Bilingüe Intercultural”*, (2008), en el que se transcribe: *“El presente módulo busca brindar las herramientas para la construcción de un micro currículo de Educación Bilingüe Intercultural -EBI-, desde un análisis de las pautas y elementos del Currículum Nacional Base (2005). El CNB, si bien prescribe los lineamientos de observancia en todas las escuelas del país, debe ser interpretado y adaptado a las necesidades y posibilidades de las comunidades educativas locales. Como se ha podido observar en toda la historia de Guatemala, con evidencias en la experiencia cotidiana, las directrices casi siempre vienen dadas por la cultura dominante, sin tomar en cuenta las experiencias o particularidades de las otras culturas existentes en el país.”* (p. 6) Precisamente la interpretación y la adaptación de un CNB centralizado, responde a un traslado asimilacionista, y como se ha insistido en el presente estudio, tal resultado se produce aunque no se pretenda, por el salto desde lo nacional a lo local, lo que precisamente precipita lo que se busca evitar como lo es la prevalencia de la cultura dominante.

### **Antecedentes de la Descentralización Curricular mediante la Concreción Curricular Regional**

En medio de un predominante discurso y praxis centralizadores del currículo, se identifican dos experiencias de concreción curricular a nivel regional, que han trascendido la subjetividad interpretativa oficial responsable de la centralidad del CNB, y que operando ambas desde el espacio de modalidades educativas han logrado plantear desarrollos metodológicos en función de la sistemática de concreción curricular; pero no desde un enfoque de sistema educativo nacional, sino en forma aislada más de modalidades y unidades ministeriales a cargo de éstas, por lo que no puede atribuírseles como expresión de una descentralización general del currículo nacional; siendo tales experiencias: a) educación física y b) educación bilingüe intercultural.

**Educación Física como experiencia de concreción curricular:** Desarrollo curricular surgido desde el año 2007 en forma aislada y por ello poco conocida, devenido que la educación física es incluida como área curricular por el CNB, en los niveles educativos de preprimaria, primaria y media, y apegándose a los niveles de concreción curricular formulados por el propio CNB, bajo el amparo de disposiciones legales específicas, contenidas en la ley que regula en forma particular a la educación física, y que le otorga la atribución de disponer de su propia programática curricular; se procedió a formular un diseño curricular sobre el referente del tendido curricular en el área de educación física del CNB de primaria, preprimaria y media, y sobre esa base se construyó atendiendo a la especialidad y especificidad de la modalidad educativa un proceso de concreción curricular integrado en Guías Programáticas<sup>24</sup> que lleva un proceso experimental de aplicación de seis años, de acuerdo a los siguientes niveles de concreción:

- 1 Guía Programática para cada nivel educativo –preprimaria, primaria y media- en función de macrocurrículo específico de educación física, que

---

<sup>24</sup> La categoría de “guía programática”, fue la que se utilizó para evitar dualizar con la de nivel nacional del CNB.

sobre el referente del CNB, formuló las competencias de área y grado y bloques temáticos de aprendizaje, sin ningún tipo de desarrollo por orientaciones curriculares o guías metodológicas. Con lo cual se limitó a su función circunscrita a un enfoque normativo o prescriptivo para fundamentar el proceso de derivación curricular en los subsiguientes niveles de concreción.

- Seis Orientaciones Metodológicas por igual número de regiones geográficas, para cada nivel educativo –preprimario, primario y media- en función del currículo regional específico de educación física, formuladas fruto de la consulta y validación de cada una de las regiones. La región curricular se decidió por el criterio de territorialidad, en razón que el criterio lingüístico no es incidente con la naturaleza orgánico-motriz de la especialidad, y equivaldría a limitarse a traducciones lingüísticas al Achi', Akateco, Awakateco, Chalchiteco, Ch'orti', Chuj, Itza', Ixil, Jacalteco, Kaqchikel, K'iche', Mam, Mopan, Poqomam, Poqomchi', Q'anjob'al, Q'eqchi', Sakapulteco, Sipakapense, Tektiteko, Tz'utujil, Uspanteko, Xinka, y Garifuna, lo que de alguna manera hacía inviable el proceso de regionalización curricular.
- Un proceso de capacitación y estandarización del plan docente en función del microcurrículo específico de educación física, para atender el nivel local de concreción curricular. Dada la especialidad del área curricular y su propia contextualidad, no fue posible coincidir en el proyecto o plan de centro educativo, porque el docente en educación física además de no ser educador de planta en cada centro educativo, tampoco atiende un solo plantel, sino varios, -niveles preprimario y primario- que hace un proceso rotativo que no se define en un solo centro educativo; en consecuencia la contextualización del microcurrículo en educación física deviene personalizado en función del docente, por lo que documentalmente se concretiza en procesos y ciclos de gestión integrados en un macrociclo, un mesociclo y un microciclo de la clase de educación física. Tal proceso tiene la virtud de ser a la fecha el único que ha experimentado operativamente con el desarrollo de un nivel local derivado de la concreción curricular regional.

**Educación Bilingüe Intercultural como experiencia de la planificación curricular regional de los pueblos:** en el año 2009 del presente período surgen los primeros planteamientos en función de delinear la base teórica de lo que se denomina el “modelo educativo bilingüe intercultural”, y que en el trecho último del período (2011) produce los primeros resultados de implementación que dan lugar a la llamada *“Concreción de la Planificación Curricular Regional de los Pueblos...”*; identificación legal y técnica, que a diferencia ha sido identificada en algunos sectores como el *“currículo por pueblos”*; la cual como propuesta merece ser considerada de gran acercamiento y aproximación a la descentralización curricular, siendo su finalidad continuar la concreción curricular en función de la contextualización étno-cultural a nivel de regionalidad curricular.

Los antecedentes del desarrollo curricular de la educación bilingüe intercultural, ha ido evolucionando desde la racionalización centralizadora hasta el reciente debate por la descentralización curricular, el esfuerzo se remonta hasta el año 2000, cuando la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural –DIGEBI-, elaboró un documento titulado Modelo Educativo Bilingüe Intercultural, que contemplaba un enfoque teórico conceptual, los contenidos básicos curriculares y una política lingüística. Dicho documento, en su momento, sirvió de base para la elaboración de libros de texto y la definición de algunas acciones técnicas. Fue en el año 2001, cuando se definió sobre el tipo de regionalidad que debía caracterizar el nivel curricular de región, para lo cual desde el Seminario realizado en Antigua Guatemala, *“... con participación de varias instituciones y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, se definió el ámbito sociolingüístico, como el criterio político cultural para el nivel de planificación curricular regional. El propósito fundamental de este nivel, es “contextualizar el currículum”, es decir, adaptar el currículum nacional a la realidad / contexto de cada comunidad lingüística, y tiene carácter prescriptivo.* Sobre esa base se fundamentaron los Acuerdos Ministeriales que autorizaron los CNB de los distintos niveles educativos, los que establecieron que el currículo regional debe responder a las características y necesidades culturales y naturales de cada

región sociolingüística. De esa forma también se definió el nivel regional en los propios CNB, como *“Su propósito fundamental es contextualizar el Currículum en atención a las características y necesidades de cada una de las regiones sociolingüísticas del país.”*

En cuanto, a por qué regionalidad por pueblos, según la misma fuente citada , la describe desde el enfoque siguiente: *“Sin embargo, en los últimos años, dicha idea evolucionó hacia la necesidad de plantearlo a nivel de Pueblo, tomando en cuenta que las comunidades lingüísticas mayas, poseen una unidad cultural que sirve de base para su tratamiento como tal.”*

En el año 2005, el Viceministerio de Educación Bilingüe Intercultural, elaboró otro documento titulado Lineamientos Educativos para la Diversidad Cultural y Lingüística de Guatemala. En dicho documento se establecen lineamientos filosóficos, antropológicos, psicopedagógicos, curriculares e institucionales básicos a los cuales toda acción educativa debe atender. Además propone estrategias de implementación de la EBI en el Sistema Educativo Nacional.

En mayo del año 2008, se iniciaron los procesos de consulta, que se realizaron en seis talleres nacionales y cinco regionales con sede en los siguientes departamentos: Guatemala, Huehuetenango, Alta Verapaz, Quetzaltenango, Sololá, Izabal. En estos talleres se contó con la representación de organizaciones indígenas y de la sociedad civil que desarrollan Educación Bilingüe Intercultural y Educación Indígena, representantes del Magisterio Nacional y del Magisterio de EBI, representantes de padres y madres de familia, estudiantes, catedráticos y autoridades locales. Los resultados y la sistematización de los aportes obtenidos en dichos encuentros y talleres, constituyen el contenido del documento denominado “Modelo Educativo Bilingüe Intercultural”, (2009).

El documento del Modelo EBI, presenta en el apartado diagnóstico de debilidades en lo vinculante al tema de descentralización curricular, las siguientes:

- Hay evidente desvinculación entre las escuelas en general y la vida de las comunidades. (p. 14)
- Los saberes, conocimientos, ciencia y tecnología de los pueblos garífuna, xinka y maya no se han incorporado al Currículum Nacional Base. (p. 16)
- Las metodologías educativas propias de los pueblos garífuna, xinka y maya no se han incorporado a la educación nacional. (p. 16)

En cuanto a los fundamentos lingüísticos el Modelo EBI, sostiene que: *“Los idiomas nacionales constituyen la expresión de la identidad colectiva y son los medios por los cuales, los Pueblos Maya, Garífuna, Xinka y Ladino, transmiten, expresan y perciben su realidad. Además son instrumentos de cohesión y expresión de pensamientos, sentimientos y de desarrollo social de conocimientos.”* (p. 38)

El citado documento define al Modelo Educativo Bilingüe e Intercultural, como *“un instrumento técnico normativo y orientador para el desarrollo efectivo de lineamientos, políticas, programas, proyectos, planes y acciones de la administración educativa en todos los casos dirigidos a regiones y comunidades con población indígena, y que el personal docente, técnico y administrativo debe realizar en el Sistema Educativo Nacional. Es imperativa su observancia por parte de las instituciones estatales, de la sociedad civil y de la cooperación nacional e internacional.”* (p. 44)

*“La Educación Bilingüe Intercultural, en este Modelo, (...) el enfoque educativo, toma como base el aprendizaje, enseñanza y uso escolar de dos lenguas nacionales: la primera lengua que es la materna y la segunda que puede ser de relación, dependiendo de la comunidad lingüística en la que se encuentra inmerso el educando.”* (p. 44)

En cuanto a los fines específicos del Modelo Educativo Bilingüe e Intercultural en materia de descentralización curricular se identifican los siguientes: (p. 45-46)

*“Generar la formación para el ejercicio del derecho fundamental de las personas y de los pueblos en recibir una educación desde sus culturas, idiomas, cosmovisiones y de alta calidad para facilitar a la nueva generación mejores condiciones de vida y fomentar el desarrollo económico para el desarrollo integral sostenible.” Y,*

*“Contribuir a la transformación de la educación guatemalteca hacia un modelo educativo más justo, equitativo, plural y libre de toda práctica de discriminación y exclusión.”*

En relación a las políticas que formula, se encuentra que la política enumerada 5, se vincula con el proceso de descentralización curricular:

*Política No. 5: “Generalización y operativización del Modelo Educativo Bilingüe e Intercultural en el Sistema Educativo Nacional y su concreción mediante la planificación curricular por Pueblos y la implementación de los Proyectos Educativos Comunitarios PEC y/o Proyectos Educativos Institucionales PEI.”*

Sobre las Orientaciones para el desarrollo y atención del Bilingüismo y Multilingüismo, el Modelo EBI, sostiene que: *“De acuerdo con la caracterización sociolingüística y los tipos de bilingüismo de las comunidades educativas, el Modelo Educativo Bilingüe e Intercultural hará una intervención particular a la situación de diglosia de los idiomas nacionales y la condición cultural en el curriculum local.”* (p. 60)

En relación a las Orientaciones y lineamientos para el Desarrollo Curricular por Pueblos, en el Modelo EBI, se describe como: *“La planeación curricular por pueblos, comprende otra de las modalidades para orientar el proceso educativo en atención al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe del país. Toma como base el ejercicio del derecho de los pueblos de recibir una educación desde su cultura, contexto y aprender en su propio idioma.”* (p. 65)

*“El nivel de planificación curricular por pueblos, consiste en un proceso de enriquecimiento, mediación y complementación del Currículum Nacional Base, desde la perspectiva de la educación multicultural y multilingüe. Su orientación responde a la necesidad de incorporar el tratamiento y abordaje sistemático de los conocimientos, valores, la ciencia, tecnología de cada uno de los pueblos Maya, Garífuna, Xinka y Ladino para su fortalecimiento y promoción desde el sistema educativo, tomando en cuenta la regionalización sociolingüística.”*

*“El énfasis de la planificación curricular por pueblos es dar atención a las demandas y expectativas sociales y educativas de los pueblos Maya, Garífuna y Xinka, quienes han estado al margen de la educación nacional. En este sentido, la formación debe responder a las necesidades básicas de aprendizaje de la población escolar a nivel local en el contexto de dichas comunidades. En este nivel de planificación es donde los recursos y la sociedad se convierten en la fuente del conocimiento y los actores sociales participan mediante un proceso de consulta en la planificación, desarrollo y evaluación del currículo por pueblos.”*  
(p.67)

Las siguientes entre otras, son las razones, en el presente caso vinculadas a la descentralización curricular:

- a) *La planificación curricular por pueblos, propicia un punto de convergencia para el desarrollo de conocimientos entre lo planteado en el CNB y las experiencias y expectativas locales.*
- b) *Es un nivel –local- el cual es factible la incorporación y desarrollo educativo de los conocimientos, la ciencia y tecnología de los Pueblos Garífuna, Maya y Xinka en sus respectivas regiones o comunidades sociolingüísticas.*
- c) *El Proyecto Educativo Comunitario –PEC- se constituye como un instrumento pedagógico de concreción del currículum a nivel local y su consolidación viabilizará la planificación curricular y administrativa a ese nivel, que a su vez facilitará la planificación sociolingüística concreta en el Proyecto Educativo Regional Sociolingüístico – PERS-. En su conjunto, constituyen el currículo*



*por Pueblos. Con ello, se materializan los aspectos de descentralización por comunidad sociolingüística. (p. 67)*

Del planteamiento del Modelo EBI, se extrae que presenta una visión integral del rol, tratamiento y alcance de la Educación Bilingüe Intercultural al interno y como parte del Sistema Educativo Nacional, -y para efectos del objeto de estudio de la presente investigación, cuyo tema gira sobre la transformación y descentralización curricular-, se encuentra y se interpreta que a diferencia del rutinario enfoque de la EBI, que venía siendo el reproducionismo centralizador del CNB en el contexto local, el planteamiento emergente rompe con esa visión de cultura centralista y por lo mismo refleja la virtud de superar el discurso hegemónico centralizador y con ello también la subjetividad interpretativa por la que se venía oficializando por parte de los sujetos alrededor del diseño de las orientaciones curriculares, que el énfasis debía residir en un efecto centralizador del CNB, en detrimento de la concreción curricular. Todo lo cual permite apreciar que se asiste a una propuesta cuya visión -a la que solo le antecede la del currículo de educación física-, se presenta en línea de sentar un nuevo precedente en función de privilegiar la contextualización local devenida de la puesta en acción de la sistemática de la concreción curricular.

Desde el enfoque del Modelo EBI, se construye una regionalización curricular, que a pesar de hacer énfasis en la categoría de “por pueblos”, en el documento que contiene dicho modelo, no logra alcanzar con claridad la definición del tipo de regionalización sobre tal categoría, y se percibe mantiene la tendencia de la regionalización sociolingüística, tal como se desprende recurrentemente en el texto documental, y de lo cual se entresacan las frases siguientes: “...a nivel local y su consolidación viabilizará la planificación curricular y administrativa a ese nivel. Con ello, se materializan los aspectos de descentralización por comunidad sociolingüística.” O bien cuando se describe; “Su orientación responde a la necesidad de incorporar el tratamiento y abordaje sistemático de los conocimientos, valores, la ciencia, tecnología de cada uno de los pueblos Maya,

*Garífuna, Xinka y Ladino para su fortalecimiento y promoción desde el sistema educativo, tomando en cuenta la regionalización sociolingüística.”*

Todo lo anterior, conlleva a identificar como el hallazgo principal del Modelo EBI, el marco conceptual por el que se libera de la sujeción de la racionalidad centralizadora proveniente de la aplicación verticalista del CNB. Tal hecho se agrega al precedente anterior hacia la ruta de la racionalidad descentralizadora, - currículo de educación física-, diferenciándose y adelantándose en iniciativa incluso a las unidades orgánicas ministeriales específicas del desarrollo curricular general, responsables que se mantenga un proceso educacional situado en el determinismo curricular del CNB. Tal situación implica por una parte el hecho positivo de permitir ir despejando la ruta crítica de la descentralización en la que el salto cualitativo no puede seguir dándose desde el CNB hasta el nivel local o el aula, porque ello conlleva inevitablemente al reproduccionismo curricular, y por lo mismo, el salto sistémico requiere ser desde la mediación del nivel curricular regional a lo local. Y por otra parte, conlleva el hecho negativo, que la descentralización curricular parta en función de unidades orgánicas ministeriales y no desde la visión de sistema educativo nacional, lo que conlleva la asimetría situacional y hasta cierta forma desigual en que unos sectores educativos se mantienen desde el enfoque centralizador del CNB, y otros desde el enfoque de la descentralización a través del desarrollo curricular regional, derivando todo ello en un dualismo curricular y en la fragmentación de la sistemática de la Reforma Educativa.

Las premisas en que se sustenta el Modelo EBI, dan lugar a interpretar el CNB desde la descentralización curricular mediada por el proceso de niveles de concreción del currículo, y aunque tal apreciación pudiera percibirse como una especificidad de la educación bilingüe intercultural, cuando se señala: *“El nivel de planificación curricular por pueblos, consiste en un proceso de enriquecimiento, mediación y complementación del Currículum Nacional Base”*, solo cabe entenderse desde la oportunidad de la iniciativa, ya que el enriquecimiento,

mediación y más que complementación, contextualización del CNB no es solo cuestión de una apreciación diferenciada de carácter étnico –por pueblos- sino de todo el sistema educativo nacional.

De igual forma cabe apreciar otras premisas tales como: *“La planificación curricular por pueblos, propicia un punto de convergencia para el desarrollo de conocimientos entre lo planteado en el CNB y las experiencias y expectativas locales.”* O bien cuando se define con sobrada pertinencia el nivel de concreción curricular local como: *“El Proyecto Educativo Comunitario –PEC- se constituye como un instrumento pedagógico de concreción del curriculum a nivel local y su consolidación viabilizará la planificación curricular y administrativa a ese nivel, (...) En su conjunto, constituyen el currículo por Pueblos.”* Tal proceso de derivación curricular dentro del concepto de sistemática de la concreción del currículo, no cabe concebirse desde ninguna etiqueta y ni puede atribuirse a ningún sector o modalidad educativa en específico, sencillamente es algo contemplado desde el CNB, como la forma definida de descentralizar el currículo, el que no se haya hecho así como está establecido, y tal como se ha evidenciado a lo largo del presente estudio, solo responde a la distorsión provocada por la subjetividad interpretativa que hizo del CNB el discurso hegemónico centralizador, lo cual no implica que esa deje de ser la forma sistémica para toda la educación guatemalteca de descentralizar e implementar el currículo.

El que por su parte dos modelos curriculares uno de especialización –educación física- y otro de contextualización –educación bilingüe intercultural- en diverso espacio y momento hayan subjetivado una interpretación de la implementación curricular desde la lectura de la racionalidad descentralizante, apegada al texto y finalidad del propio CNB, no implica ni justifica enfoques curriculares duales o paralelos al modelo sistémico general, puesto que ello solo podría llegar al leve motiv para engendrar exclusiones, dualismos o fragmentaciones curriculares, lo que tampoco devendría en solución a la añeja problemática del centralismo curricular.

El desarrollo conceptual del Modelo EBI, logró operacionalizarse dos años después, mediante la formulación de los diseños curriculares regionales y la emisión de las disposiciones regulatorias, de forma tal que por medio del Acuerdo Ministerial No. 3598-2011, de fecha 22 de diciembre del 2011, se aprobó la “Concreción Curricular Regional de los Pueblos Maya, Garífuna y Xinca”, en los términos de: *“Aprobar en el marco de la transformación curricular y el Currículum Nacional Base –CNB- la concreción de la planificación curricular de los pueblos maya, garífuna y xinca en los niveles de educación preprimaria y primaria, el cual se orienta hacia la consecución de la nueva visión plural del país”*. Seguidamente en el art. 2, se establece: *“La concreción curricular nivel regional de los pueblos maya, garífuna y xinca es de observancia general en sus diferentes modalidades, por lo que su aplicación es obligatoria de todos los centros educativos escolares y extraescolares, públicos y privados, ubicados en los espacios territoriales de las comunidades lingüísticas de los pueblos indígenas y se concretiza en las aulas mediante forma y contenido desde la cosmovisión, ciencias tecnológicas, historia, sistema de valores, idioma, arte y literatura de los pueblos indígenas.”*

*“Donde no exista un número significativo de población indígena se aplicará el Currículum Nacional Base, cuidando el respeto al derecho de identidad cultural de los pueblos.”*

Y el artículo 4 dispone: *“La Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural en coordinación con las Direcciones Departamentales de Educación y de acuerdo a sus funciones son los responsables de establecer los procesos administrativos, técnico-pedagógicos y financieros para la implementación del currículo regional de los pueblos maya y garífuna”*.

Así mismo mediante Acuerdo Ministerial No. 3599-2011, de fecha 22 de diciembre del 2011, se aprueba la Concreción de la Planificación Curricular Regional del Pueblo Maya, Nivel de Educación Media, Ciclo Básico, desde conceptos reguladores similares a la del Acuerdo de la Planificación Curricular de los niveles preprimario y primario; llamando curiosamente la atención, que ya solo lo dispone

para el pueblo Maya, no así para el Garífuna y el Xinca, lo que puede ser motivo de un lapsus, que reclamaría su necesaria rectificación.

A la fecha de conclusión del presente estudio, los diseños de la Concreción de la Planificación Curricular Regional por Pueblos, no se habían editado, encontrándose, según se informó en otra fase de socialización. Sin embargo su etapa de diseño a diciembre del 2011, denotaba un avance significativo habiendo formulado un desarrollo metodológico en base a áreas curriculares, niveles y ciclos educativos de esa forma se elaboraron por cada área curricular (asignatura) una planificación curricular regional.

De lo más notable que puede encontrarse en dicho proceso de regionalización curricular por pueblos, es el giro epistemológico que se realiza de regionalización sociolingüística a regionalización por pueblos. Hasta la documentación del Modelo EBI, (2009) -se había comentado- se detectaba una tendencia hacia la regionalidad de tipo sociolingüístico en correlación con la visión formal y vigente – Acuerdos Ministeriales y CNB- sobre el tema; sin embargo dos años más tarde (2011), se observa que hay una reflexión que se decanta por la regionalización tipo “por pueblos”. Al inquirir sobre las motivaciones, se pudo encontrar que la reflexión pasaba por un proceso revisionista de las implicaciones y requerimientos desde el plano metodológico, logístico y operacional que conllevaba regionalizar sociolingüísticamente, por el hecho de lo que representa el pueblo maya, por su condición multilingüe. En su defecto la categorización étnica por pueblos, reducía el desarrollo curricular operacionalmente a cuatro pueblos: maya, xinca, garífuna y ladino, situación que dotaba de factibilidad y accesibilidad, el proceso de descentralización por niveles de concreción. Pero en especial resolvía la complejidad multilingüe del pueblo maya, en el sentido que en una sola propuesta que lograba integrar las categorías valóricas de la cultura maya, como lo son la numeración, el tiempo o calendario, la cosmovisión, la sacralidad del maíz y de la tierra, se posibilitaba converger desde un enfoque integral la diversidad cultural, la cual se complementaba al operacionalizarse desde el idioma materno.

Un segundo aspecto relevante entre la documentación del Modelo EBI y la posterior concreción curricular regional, es el referido al tratamiento de la categoría pueblos. Mientras en el Modelo EBI, se procesa un tratamiento integral e inclusivo que abarca los cuatro pueblos, en el posterior desarrollo de la regionalización curricular, la misma se formula desde el enfoque de tres pueblos: maya, xinca y garífuna, que a la postre viene a generar el desbalance de la propuesta, pues produce un vacío en la sistemática curricular en el sentido que solo unos pero no todos descentralizan.

Institucionalmente, como consecuencia de tal vacío curricular se genera lo que se sitúa como la segunda ruptura en el presente período en la dinámica de la Reforma Educativa, identificada como ruptura de la subjetividad interpretativa de cuya visión centralizada del currículo se produce un corte pero no hacia la plena descentralización sino hacia una descentralidad de dualismo curricular que produce un nuevo escenario de exclusión que a su vez deriva en un desbalance del principio de la unidad en la diversidad en que se asienta el Diseño de la Reforma Educativa.

Tal ruptura produce una emergente subjetividad interpretativa, que es tan o más desorientadora que la centralizadora, como es la excluyente, que puede incluso dolosamente manejada llegar a la polarización del escenario curricular nacional. En los momentos en que la presente investigación se concluía, como se anotó, los productos curriculares de la “Concreción de la Planificación Curricular Regional por Pueblos”, no se habían publicado, y por haberse autorizado en las postrimerías de una administración de Gobierno que entregaba, las estructuras de transición del propio Ministerio de Educación, no se habían detenido en el análisis objetivo de la implicación y repercusión de impulsar una descentralización curricular, no integral, no inclusiva, parcial y por lo mismo fragmentada que daba pauta al dualismo curricular que derivaba en dos escenarios curriculares: un sector poblacional educativo con un CNB centralizado y otros sectores poblacionales educativos con un CNB descentralizado, o en otros términos un

sector con desarrollo curricular central a nivel CNB, y otros sectores con desarrollo curricular a nivel regional, y por lo mismo con una asimétrica y dual forma de abordar contextualmente el nivel de concreción de la localidad educativa.

Sin lugar a dudas las dos experiencias de descentralización curricular de educación física y educación bilingüe intercultural, constituyen aportes y avances significativos en materia de descentralización curricular, ambas requieren de asumirse como válidos antecedentes para revisar, rectificar y redefinir el camino andado en la senda de la centralización curricular; pero ninguna de ambas experiencias pueden considerarse como desarrollos curriculares en función del sistema educativo nacional. En el caso curricular de educación física, su contenido de naturaleza especializada permea los tres niveles de concreción curricular, lo que le da un margen de mayor manejo específico dentro del sistema educativo nacional; pero en el caso de la educación bilingüe intercultural, que responde a conceptos de diversidad y contextualidad para efectos de tratar los mismos niveles educativos, ciclos, grados y áreas curriculares (asignaturas), el margen de manejo deviene altamente integrado y sistematizado de manera que se evite la percepción de un modelo educativo dentro de otro modelo.

En tal sentido, el Modelo EBI, con todo y su avance descentralizador y contextualizador, necesita ajustarse en función del sistema educativo nacional, a efecto de evitar:

- *El efecto de exclusión:* derivado de un planteamiento curricular oficializado a través de una disposición gubernamental para unos “pueblos”, y para otros no; tal el caso cuando el Acuerdo Ministerial que aprueba la concreción de la planificación curricular regional, establece (art. 2) “*Donde no exista un número significativo de población indígena, se aplicará el CNB...*”; con lo que el MINIDUC, da lugar a regular la institucionalización de la más rechazable exclusión educativa y la más censurable oficialización de la desigualdad

curricular. Enfoque de tanta asimetría que pierde su coherencia y congruencia con el postulado de unidad en la diversidad de la Reforma Educativa.

- *La lógica de la descentralización a medias:* desde donde puede percibirse que una parte de población educativa alcanza a regionalizar el currículo, pero otra parte de población se queda con el CNB, desde la creencia que dado que como ya ha sido implementado con orientaciones curriculares, tales orientaciones hacen las veces de la descentralización para el sector que no regionaliza. Lógica que hace de la regionalización curricular emprendida un proceso de descentralización parcial, ya que no es abarcativo de todos, y tal como se ha reiterado las orientaciones curriculares devenidas directamente del CNB, no sustituyen ni responden a la implementación del segundo nivel de concreción curricular correspondiente al regional. Lo que implica que el mismo “pueblo ladino”, requiere de su propia regionalización curricular.
- *Enfoque de dualidad curricular:* inevitablemente se da lugar a la conformación de dos escenarios curriculares distintos en un mismo sistema educativo: un escenario para la población ladina que en todo caso queda centralizado al CNB, y otro escenario para las poblaciones maya, xinca y garífuna, cuyo currículo alcanza la regionalización curricular.
- *Criterio paralelo para definir la descentralización:* atendiendo a la disposición regulatoria sobre: “Donde no exista un número significativo de población indígena, se aplicará el CNB...”, por el que surge un nuevo criterio para definir y decidir cuándo se descentraliza y cuando no, siendo este el de “población indígena”. De acuerdo al alcance de tal enunciado, si existe significativamente población indígena es aplicable la regionalización curricular. Si por el contrario no es significativa la población indígena, sino entiéndase es mayoritaria la ladina, se mantiene la aplicación del CNB centralizado a través de sus orientaciones curriculares centralizadas, o sea sin regionalización. Tal criterio de la “significatividad indígena”, además de ser inapropiado, porque lo significativo deviene cualitativo, en donde no cabe cualificar o significar una población ante otra, sino estimar mayorías o minorías poblacionales; es sobre todo de origen paralelo, ya que la descentralización curricular por niveles de



concreción instituida en el propio CNB, no se estructura sobre la base de criterios de etnicidad, determinados sobre la base de pueblos o mayorías indígenas. De esa cuenta, el criterio articulador del proceso de descentralización por niveles de concreción que el CNB define, lo hace en función del criterio de contextualización educativa (enseñanza-aprendizaje), en donde lo étnico, lo cultural, lo lingüístico, lo social son las características de tal contextualización. Cuando una de tales características se separa y se convierte en eje definitorio de la descentralización, como pasa con la característica étnica a través de la categoría pueblos, operativizada desde su criterio de *“significatividad indígena”*, se produce una alteración inevitable en el balance de la descentralización curricular, porque se torna desigual, con las secuelas de aflorar indicadores de exclusión.

El criterio de contextualización como eje de la descentralización curricular, es sistémico, de forma que en la medida que más se avanza en el proceso de concreción de lo regional a lo local, en mayor grado se hace específico y operable el contexto, esto es lo étnico, lo cultural y lo sociolingüístico; de forma que no deja espacio para las exclusiones, las asimilaciones y los reproduccionismos. Tal como señala la Fundación Menchú: (2009) *“Es imperativo que el modelo educativo sea construido socialmente y no partiendo únicamente de las mentes privilegiadas o de la copia y aplicación mecánica de modelos utilizados en otros contextos.”* (p. 61)

Quedará como hipótesis el visualizar cual podrá ser el impacto luego que se ponga en práctica un doble escenario curricular en el sistema educativo nacional, así mismo cuáles serán las implicaciones y cómo podrán ser procesados en el tiempo dos estándares diversos de educación (textos, guías, orientaciones, etc.): uno centralizado y otro descentralizado, en función de la unidad en la diversidad de toda una nación; quedará flotando la disyuntiva si tal dualismo curricular por el que guatemaltecas y guatemaltecos se formen a futuro, al no revisársele a tiempo, pueda llegar a constituirse en un nuevo factor de diferenciación social,

sobre todo ante la impredecibilidad de la acción que nos habla Edgar Morin (1999), *“En realidad se pueden considerar o calcular a corto plazo los efectos de una acción, pero sus efectos a largo plazo son impredecibles.”* (p. 49)

### **El desafío de la construcción del nivel de concreción curricular regional:**

Para lograr construir el currículo regional dentro de la conceptualización de la sistemática de la concreción curricular, se encuentra procedente no dejar de atender los aspectos siguientes:

- Los criterios de articulación de los tres niveles de concreción curricular requieren construirse en función del sistema educativo nacional, no al margen ni en forma paralela a dicho sistema.
- Se estiman criterios de articulación de la concreción curricular los formulados desde el CNB, documento fundador de la visión técnica de la descentralización curricular; o en su defecto, los que producto de la introducción de modificaciones los redefinan.
- Se asume como la mayor dificultad en la continuidad del proceso de descentralización por niveles de concreción curricular, la no definición ni integración hasta el momento de las llamadas regiones sociolingüísticas del país, o como finalmente se reorganicen a través de los entes legítimamente llamados a realizarlo.
- No puede ser prerrogativa de ninguna dirección general ministerial, ni de ninguna modalidad educativa, definir en qué consiste y como se integrará la regionalización sociolingüística, para efectos de la descentralización curricular, ya que tal decisión radica en quién asuma legítimamente la representatividad de Estado para efectos de la Reforma Educativa, (Comisión Consultiva para la Reforma Educativa) y quién pueda hacerlo como legitimador de política educativa por parte del sistema educativo nacional (Consejo Educativo Nacional), lo que evitará, el surgimiento de iniciativas que buscan en buena medida llenar el vacío creado, pero que carecen de la legitimidad para ello.

- Solo definidas las regiones sociolingüísticas, se puede a su vez elaborar el currículo regional, siendo su paso inmediato la formulación del Currículo Base para el Nivel Regional, formulado por los sectores que conforman cada región, para luego dar paso a las Orientaciones Curriculares Regionales.

Es innegable que la puesta en práctica de la Reforma Educativa ha traído consigo nuevos problemas, escenarios inéditos y heterogéneos, y una combinación inestable de consensos, rechazos, rupturas, giros, formas paralelas y en los últimos tiempos incertidumbres, que recién comenzarán a ser objeto de atención de los investigadores y analistas. Al ingresar nuevos actores en el escenario de la política educativa nacional, aparecen, de manera casi natural, nuevas dificultades y obstáculos para la conducción de la Reforma. A lo que se suma los desencuentros generados por el paso del enfoque neoinstitucional, que concibe las reformas como un proceso de creación de instituciones como mecanismo básico de relaciones de transacción en el mercado; así como las brechas de referencia derivadas entre el “grupo técnico” que piensa y diseña las reformas, los actores políticos que les toca “decidir” las opciones que se deben asumir y los actores sociales que les toca la realización de la Reforma Educativa; y frente a todo ello, el desafío porque en medio de las contingencias e incidencias prevalezca la búsqueda de una Reforma Educativa con sentido histórico, político y social de donde priven plenas condiciones para el desarrollo humano.

Lo anterior, posibilita que también emerja una renovada conciencia para enfrentar las incertidumbres, desde la época cambiante en que se vive, así como desde el desafío que implica generar una Reforma Educativa que en lugar de tomar en cuenta las culturas del país, parta de ellas, posibilitando la articulación de las diferencias de los pueblos que conforman Guatemala; y como coincidencia histórica la búsqueda de un modelo educativo que favorezca tanto a la diversidad cultural como a la democratización y equidad educativa que haga inclusivos los intereses de las grandes mayorías de la población.

## CAPITULO VIII

### 8. REFLEXIONES FINALES DE LA INVESTIGACION

#### Contenido del Capítulo

- 8.1. Conclusiones doctrinales sobre la descentralización y centralización curricular.
- 8.2. Conclusiones sobre la Reforma Educativa y la descentralización curricular.
- 8.3. Conclusiones sobre la política de Estado en materia educativa
- 8.4. Conclusiones sobre el Currículo Nacional Básico
- 8.5. Conclusiones sobre la base legal e institucional del Proceso de Reforma Educativa
- 8.6. Conclusiones sobre la Pregunta Central, Preguntas de Investigación y Objetivos del Estudio Investigativo
- 8.7. Recomendaciones Finales

#### Introducción al Capítulo

Luego del análisis efectuado en la investigación del tema, *“La racionalidad prevaleciente entre el diseño y desarrollo de la Reforma Educativa en materia curricular en Guatemala”*, se formulan como reflexiones generales a manera de conclusiones, que la racionalidad prevaleciente en la descentralización, ha venido a ser un proceso cambiante desde la base original de los Acuerdos de Paz y el Diseño de la Reforma Educativa, y que la misma ha abdicado ante el discurso y praxis hegemónicas centralizadoras. La emergente demanda de descentralizar el currículo como factor determinante de la transformación educacional, ha cedido espacio y tiempo a la racionalidad fundada en la cultura centralista.

Se formulan así mismo recomendaciones sobre lo que se consideran las prioridades a atender en materia de descentralización curricular.

### **8.1. CONCLUSIONES DOCTRINALES SOBRE DESCENTRALIZACION Y CENTRALIZACIÓN CURRICULAR SOBRE LA BASE DE LAS TEORIAS SOCIOLOGICAS DE LA INVESTIGACION**

1. La racionalidad centralizadora curricular cuya prevalencia subyace de forma que un actor central actúa planificando y definiendo la visión educativa sobre los demás, responde a una visión ausente del consenso que incide sobre los contextos educativos y decisiones de los otros, con lo cual niega la genuina democratización y diversidad de la acción curricular.
2. La descentralización curricular desde su interpretación epistemológica, se asume como la visibilización del contexto, en donde la instancia que planifica lo hace desde dentro de la realidad y junto con la realidad de otros actores. El grado de participación e incidencia depende del peso del sujeto frente al peso del "otro"; existiendo, por lo tanto, diferentes grados de decisión para los distintos actores de acuerdo a sus contextos educativos.
3. La descentralización del currículo se equipara a la negociación entre los diversos niveles de la concreción curricular, -enfoque macro-micro- lo que implica un enfoque interpretativo de discusión abierta con igualdad de participación y propuesta por parte de todos los vinculados en la diversidad contextual.
4. La racionalidad descentralizadora curricular su legitimidad deviene que se basa en la argumentación intersubjetiva; cuya finalidad no es moverse en un mundo de absolutos sino favorecer la apertura a los debates sobre la diversidad de contextos educativos y la búsqueda de la explicación de los aspectos culturales, lingüísticos, étnicos y otros, contando y a partir del significado otorgado por los participantes para conseguir que estos se integren en un modelo educacional incluyente y crítico.
5. La descentralización curricular como resultado de procesos insertos en la vida educativa, valora y reconoce a la acción social residida en el quehacer de la

escuela, para tal efecto, tiene presente, que los insumos de una descentralización curricular son bienes culturales y subjetividades, en consecuencia son incidencias de la acumulación social de significados provenientes de la diversidad de contextos.

6. Desde la relación macro-micro la descentralización curricular no equivale a renuncia a la referencia nacional. Dado que existe desde lo local por lo tanto una sujeción causal de la acción que vincula las intenciones y propósitos intrínsecos a ella, con las condiciones en que se lleva a cabo. Es decir, hay una estrecha relación entre el conocimiento del contexto social y material del agente para aprender a resolver su propia problemática, y el conocimiento del referente sistémico nacional para identificar la interrelación subjetiva de la unidad.
7. Ha sido una constante desde la interpretación del discurso de la centralidad en el desarrollo curricular del país, considerar que la diversidad cultural como componente de la descentralización del sistema y del currículo educativo, implican una seria amenaza al concepto de unidad nacional, y constituye un riesgo de dispersión y de fragmentación de la visión dominante cultural e ideológica del bloque tradicional de poder hegemónico.
8. El sistema educativo nacional ha experimentado únicamente descentralizaciones de carácter administrativo, no así de carácter técnico-pedagógico o más precisamente identificadas como descentralizaciones curriculares; y así mismo lo que ha prevalecido más que descentralización ha sido la desconcentración ya sea de funciones, de servicios o de recursos, como es el caso de la gerencia del Ministerio de Educación y la creación de programas y servicios de apoyo mediante su traslado a nivel departamental. La descentralización educativa integral, es aquella que en forma paralela produce efectos en el plano técnico-pedagógico y en el administrativo, y es la capaz de provocar transformación educativa.

## **8.2. CONCLUSIONES SOBRE REFORMA EDUCATIVA Y DESCENTRALIZACIÓN CURRICULAR**

1. Independientemente de las distintas categorizaciones de reformas educativas que puedan proponerse, no existe un modelo único para sobre el cual aplicar una reforma educativa en forma lineal. La clave reside en la lectura que cada país haga de su realidad histórica, cultural, lingüística, étnica, y en particular de las fortalezas y debilidades de su administración pública; para luego adaptar el modelo que haga mejor justicia a esas condiciones. Lo que no excluye el momento adecuado con el propósito de ir enfilando a la profundización de las reformas educativas de tipo estructural, que implican una redefinición en la forma cómo funciona un sistema educativo, reto que de alguna manera se impregnó el Diseño de la Reforma Educativa Nacional, pero que no logró avanzar al orientarse a una Reforma Educativa de tipo curricular.
2. El Acuerdo Gubernativo que otorgó existencia legal a la Comisión Paritaria para la Reforma Educativa, fijó como objetivo de dicha Comisión, el diseño de una reforma del sistema educativo, cuyo alcance implicaba una reforma educativa de tipo estructural. Al no profundizarse en el encargo del Estado de reformar al sistema, y no explicitar los requerimientos básicos para su procesamiento posterior, al momento de trasladar el mandato y efectuarse la transición entre Comisión Paritaria y Consultiva, se termina asumiendo y avalándose una reforma educativa de tipo curricular.
3. Dado que el Diseño de la Reforma, solo hace mención sin profundizar en la transformación del sistema educativo, el resultado posteriormente implementado solo cabe interpretarlo en función de una descentralización administrativa que deja al margen la descentralización curricular, limitando con ello la transformación curricular prevista, paso necesario para conducirse a la transformación educativa.

4. El valor real de la Reforma Educativa Nacional en cuanto a la descentralización curricular de la misma, reside en la ponderación de la diversidad cultural como riqueza de la acción humana de su nación. En consecuencia es impensable que la pertinencia de la diversidad cultural se pueda obtener desde la centralidad del currículo de un CNB.
5. La Reforma Educativa Nacional de alguna forma se puede interpretar desde dos situaciones de procesar la diversidad cultural: a) de forma incluyente, desde su fase de Diseño, donde al concebirse la descentralización curricular, se inserta el espacio y tiempo de apertura al reconocimiento de la diversidad cultural. Y, b) de forma excluyente, desde el Curriculum Nacional Base, en donde se produce un retorno a la centralidad, manteniendo un enfoque sobre las culturas y con ello se constriñe la pertinencia y la contextualidad del enfoque a partir de las culturas que produce la construcción del contenido de aprendizaje específico a las propias identidades culturales y sociolingüísticas.
6. La negación de la descentralización curricular, se traduce en la continuidad de las versiones de reforma educativa tradicionales, que históricamente en el país, han visto a la diversidad cultural como una amenaza a la unidad social y ha tendido a considerar la diversidad como formar de minimizar u ocultar la unidad cultural.
7. ¿Por qué en la Reforma Educativa Nacional se ha postergado o ignorado la descentralidad curricular como factor garante de la diversidad cultural? Una razón de explicación lo es el posicionamiento político, desde donde se ha considerado que permitir el desarrollo de la diversidad puede ser beneficioso en teoría, pero en la práctica podría debilitar el Estado, causar conflictos y retardar el desarrollo. Según esta perspectiva, la mejor manera de aproximarse a la diversidad es a través de la asimilación o el reproduccionismo curricular en torno a un estándar nacional único que pueda conducir a la minimización del riesgo de las autonomías étno-culturales.



8. En el presente estudio se han detectado una serie de discontinuidades surgidas en los períodos de Gobierno que abarcan las administraciones desde que se creó el proceso en 1996 al 2012, tal como se refleja en el cuadro a continuación:

**Tabla No. 19 Registro de las Discontinuidades en la dinámica de la Reforma Educativa**

Discontinuidad	Período	No.	Descriptor
<b>Giros</b>	I 1996-2000	1	<i>Giro Identitario</i> : surgido entre ambos Acuerdos de Paz precitados, por el que la Reforma Educativa, surgida indigenista gira a un enfoque de totalidad participativa o de educación para todos.
		2	<i>Giro Técnico</i> : inicialmente surgido en este período, ratificado en el segundo período y profundizado en el tercer período, por el que la transformación curricular gira a un cambio curricular.
	II 2000-2004	3	<i>Giro ideológico</i> : surgido de la tendencia a fundar una nueva legitimidad consistente en que se busca restar intensidad al avance de los modelos de descentralización administrativa de la autogestión educativa, de corte neoliberal, mediante la contrapartida de una descentralización administrativa pero con presencia del Estado, por medio del sistema de consejos educativos.
		4	<i>Giro curricularista</i> : por el cual se orienta la Reforma Educativa, desde un enfoque centrado en el currículo, renunciando a la transformación del sistema educativo.
	III 2004-2008	5	<i>Giro de la reversión ideológica</i> : consiste en el viraje ideológico en que se buscaba restar intensidad a un incremento del papel del Estado, y en su defecto devolver y acentuar la importancia de los modelos de descentralización administrativa de la autogestión educativa, de corte neoliberal, desde las premisas ideológicas de enfoque empresarial vinculadas a la productividad y la competitividad.
		6	<i>Giro del reencuentro ideológico</i> : consiste en el viraje ideológico en que se busca recuperar la presencia del papel del Estado, y en su defecto detener el avance de los modelos de descentralización administrativa de la autogestión educativa, de corte neoliberal.
	I 1996-2000	1	<i>Ruptura del Proceso de Reforma</i> : surgido en los propios Acuerdos de Paz, al dividir el proceso de Reforma Educativa, en las dos fases de diseño e implementación.
		2	<i>Ruptura en la transición inter-comisiones</i> : surgida en el momento de transición de la Comisión Paritaria y Consultiva, al no continuar con las "Etapas de cumplimiento del Diseño".
		3	<i>Ruptura con la descentralización curricular</i> : iniciada

<b>Rupturas</b>	II 2000-2004	4	en el presente período pero profundizada en los períodos subsiguientes, por la que se suprime la continuidad de descentralizar el currículo, y se prosigue centralizando el mismo.
	III 2004-2008	5	<i>Ruptura con lo Estatal:</i> consistente en que de su naturaleza estatal pasa a ser gubernamental.
	IV 2008-2012	6	<i>Ruptura teórica/metodológica:</i> consistente en las discontinuidades situadas entre la categorización teórica/conceptual y su correlación en cuanto a la categorización metodológica/operacional. Y que como derivado profundiza la tercer ruptura (primer período) consistente en la irrupción iniciada en la descentralización el currículo, que remarca la ruptura en el momento cualitativo de transferir las categorías teóricas a categorías metodológicas.
		7	<i>Ruptura con la CCRE:</i> implica la clausura de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, y con ello la irrupción de legitimidad para continuar el proceso de implementación de tal Reforma.
<b>Rechazos</b>	I 1996-2000	1	<i>Ruptura con la subjetividad interpretativa:</i> corte con la visión centralizada del currículo se irrumpe pero no hacia la plena descentralización sino hacia una descentralidad de dualismo curricular que produce un nuevo escenario de exclusión por el cual se pasa de conceptualizar un CNB con característica general para todos a unos Currículos para solo unos sectores, rompiendo con ello el principio de la unidad en la diversidad en que se asienta el Diseño de la Reforma Educativa.
	II 2000-2004	2	<i>Rechazo surgido desde el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas,</i> sobre la forma de integrar la Comisión Paritaria para la Reforma Educativa.
	III 2004-2008	3	<i>Rechazo a diversos contenidos y forma de consulta del Diseño de la Reforma Educativa,</i> en especial al planteamiento de autogestión por la que los padres de familia contratan y remueven maestros
	IV		Rechazo magisterial al Currículo Nacional Base, sustentando su objeción desde la dirigencia magisterial en los argumentos que: a) el CNB había asumido un sesgo neoliberal, b) por la pérdida de presencia y movilización del proyecto de Consejos Educativos y su articulación señalada del diálogo de saberes con los pueblos indígenas, c) por incluir el área de productividad y desarrollo, y d) especial al igual que otras organizaciones de la sociedad civil, por la separación de la Reforma Educativa del marco establecido en los Acuerdos de Paz y la Reforma Educativa.

	2008-2012		
<b>Formas Paralelas</b>	I 1996-2000	1	<i>Forma paralela de la Autogestión:</i> Ejecución por parte del Gobierno de turno, de sus propios procesos de desconcentración, como las direcciones departamentales, el PRONADE y las Juntas Escolares, al margen del proceso de Reforma Educativa, a pesar que en dicho período gubernamental se firmaron los Acuerdos de Paz y se fue iniciador de dicho proceso.
	II 2000-2004	—	No se consolida definitivamente por lo que se queda en una tentativa de forma paralela de iniciativa gubernamental, de intervenir en el proceso de Reforma Educativa, que se denominó “ <i>Propuesta Marco General de Transformación Curricular y Perfeccionamiento del Recurso Humano.</i> ”
	III 2004-2008	2	<i>Forma paralela del Proyecto Educativo Institucional – PEI-</i> : estrategia supletoria del nivel curricular local cuya intencionalidad es hacer operable el CNB en la escuela, desde la trasplatación del CNB.
		3	<i>Forma paralela de los estándares educativos nacionales:</i> estrategia que sustituye la descentralización del currículo y profundiza por lo mismo a la homogenización de los procesos del CNB.
		4	<i>Forma paralela Visión Educación:</i> estrategia que busca constituir una temática paralela para la redefinición del proceso de Reforma Educativa, que responda a los propósitos de una agenda sectorial.
	IV 2008-2012	5	<i>Forma paralela “Mi Familia Progresá”:</i> programa que fue dejando al margen del escenario protagónico de la educación del país, a la Reforma Educativa, en respuesta a las prioridades que demandó su implementación requería.
		6	<i>Forma paralela Programa de Gratuidad:</i> a la educación: por la forma abrupta como surge adquiere efectos desplazantes al absorber y girar la atención y prioridad en torno a sus demandas educativas, restando estabilidad en el sistema educativo, sin garantía de cambios permanentes y restando la atención necesaria para la continuidad de la Reforma Educativa.
7		<i>Forma paralela del Plan Nacional de Educación del Consejo Nacional de Educación:</i> consistente en la introducción con visión supletoria a la Reforma Educativa, de dicho Plan, reemplazando la agenda pendiente de continuar implementando la Reforma Educativa a cargo de CCRE.	

**Fuente:** Análisis de la presente investigación

9. La Reforma Educativa, como un constructo social, educativo e institucional, podrá en su ruterio emprendido haber sido objeto como se ha tratado en el presente estudio de rupturas, giros, rechazos y formas paralelas, que hacen un total de veinte y tres discontinuidades, producto de las distorsiones

gubernamentales, pero no por eso ha dejado de ser la Reforma Educativa, como el espacio legítimo que la sociedad y el Estado guatemalteco han divisado para reestructurar y transformar la educación del país.

**Tabla No. 20**  
**Registro General de Discontinuidades por período de Gobierno**

<b>Período de Gobierno</b>	<b>Giros</b>	<b>Rupturas</b>	<b>Rechazos</b>	<b>Formas Paralelas</b>	<b>Totales</b>
<b>1996-2000</b>	2	3	2	1	8
<b>2000-2004</b>	2	2	---	---	4
<b>2004-2008</b>	1	---	1	3	5
<b>2008-2012</b>	1	2	----	3	6
<b>Totales</b>	6	7	3	7	23

**Fuente:** Análisis de la presente investigación

10. La consecuencia más lesiva y a la vez la menos sensible, al extremo que continúa sin ser perceptible, lo fue el haber inducido el proceso de Reforma Educativa como un asunto de gestión gubernamental, en detrimento del tratamiento estatal, que le hubiese representado el garante necesario, ante las diferentes gestiones gubernamentales que han hecho de la Reforma Educativa, además de una plataforma gubernamental, un programa de continuidad política partidista.
11. La Reforma Educativa Nacional, no ha logrado sustentarse en un proceso sostenido, por el hecho de haberse constituido en tema de agenda gubernamental, por lo mismo se hace necesario que para deber de ser reencausada se retome como asunto de Estado, de forma que tal estatus le garantice un blindaje contra las coyunturas gubernamentales. Todas las discontinuidades señaladas tienen su origen en la prevalencia del tratamiento gubernamental sobre el estatal.
12. Tal constatación del poco avance de la Reforma Educativa, no logra profundizar en una de sus causas más incidentes, como lo es la ruptura de su naturaleza que dé estatal pasa a ser gubernamental, llegando a ser la ruptura

más pernicioso, porque marca la transición a una etapa sin jerarquización de Estado, sin impacto social y sin continuidad gubernamental para procurar la necesaria transformación educativa visualizada en los Acuerdos de Paz.

13. El señalamiento que la Reforma Educativa Nacional, logra integrar en todo su proceso al menos los avances de las llamadas dos generaciones de reformas educativas, es un tanto discutido, dado los rezagos que todavía afloran, tal los casos de acceso y cobertura a la educación básica, la calidad educativa con pertinencia negada por una centralidad curricular y el marcado desfase en la formación, servicio y desempeño docente. Por lo que la pretendida creencia que se agotó en el contexto nacional una primera generación de reforma y corresponde acceder a una segunda generación, no es más que utopía del discurso.
  
14. La Reforma Educativa Nacional, deber reflejar una intervención del Estado, que sea capaz de regular el sistema educativo para no dejarlo en manos del mercado, pero sin que su protagonismo suponga un refuerzo de la centralización, la uniformización curricular y la colonización burocrática de los centros educativos, algo que suele asfixiar los procesos de descentralización. Por consiguiente una Reforma Educativa, más allá de un proceso de enfoque dirigista y centralizador, y en su defecto, hacia formas de gestión participativa de la comunidad educativa con la presencia del Estado, que de impulso a la descentralización que garantice equidad y calidad y que responda a un planteamiento exonerado de las influencias y recetas de los organismos internacionales, constituye la visión y el desafío de la Reforma Educativa, en proceso de construcción.

### **8.3. CONCLUSIONES SOBRE LAS POLITICAS DE ESTADO EN MATERIA EDUCATIVA**

1. El seguimiento y desarrollo conceptual de la política educativa de Estado surgida de la Reforma Educativa, en materia de descentralización curricular, lamentablemente, no va más allá de la mera declaración formal, pues los hechos y contenidos que le continúan son orientados en franca dirección contraria a verificar una real descentralización curricular y como consecuencia de ello invisibilizar una verdadera transformación educativa.
2. Frente a los lineamientos que configuran la política de Estado en materia de transformación y descentralización curricular en el marco de la Reforma Educativa, los Gobiernos transcurridos han formulado sus propias políticas gubernamentales que no necesariamente ha mantenido una correlación con dicha política de Estado, y que en diversos casos se han distanciado y en otros obstruido la misma.
3. Al medir el nivel de la institucionalidad de la política educativa nacional, puede establecerse que la relación de las políticas emitidas entre los períodos de Gobierno, escasamente guardan relación entre sí, y aunque haya similitud en enunciados, su orientación es diversa; en buena parte juega una incidencia determinante la procedencia de cómo fueron formuladas, en unos casos al influjo de intereses sectoriales, y en otros de intereses político proselitistas, cuyo diseño responde más a un enfoque instrumental, coyuntural y por lo mismo fragmentario.
4. En materia de la Reforma Educativa Nacional, se agrega el hecho que para lograr determinar la competencia de las autoridades y demás actores comprometidos en la verificación de la descentralización curricular como parte de la dimensión declarativa (diseño) y su continuidad en la dimensión instrumental (desarrollo curricular), se requiere en primer lugar romper con la cultura de la centralidad, factor que no ha posibilitado detectar la distorsión

entre lo declarativo y lo instrumental de la Reforma Educativa Nacional. El arraigamiento a la tradición del currículo centralizado, constituye factor significativo por el que se han quedado al margen las políticas de Estado en materia de descentralización curricular, y en su defecto, han prevalecido las políticas gubernamentales enfocadas a la centralización curricular.

5. Al ser sustituida la política de Estado, como fundamento y garante de la Reforma Educativa, por la política de Gobierno, se derivan una serie de ideas fuerza que viabilizan formas subalternas y paralelas de políticas, entre la que cobran relevancia:
  - 5.1. Ruptura con el Diseño de la Reforma, maquillada con el discurso en el que se hace mención de tal Diseño y de los Acuerdos de Paz , en unos casos como un mero efecto de referencia, y en los más como cortina de humo;.
  - 5.2. El giro curricularista por el cual predomina el enfoque centrado en el currículo, renunciando a la transformación del sistema educativo; por la que finaliza readecuando en lugar de transformar el currículo.
  - 5.3. La ruptura teórica/metodológica, lo que es igual a diseño descentralizante e implementación centralizada del currículo.
  - 5.4. Acento especial otorgado a la descentralización educativa de tipo administrativo, que invalida todo esfuerzo orientado a la descentralización técnico-pedagógica o curricular.
6. Las implementaciones de políticas de centralidad curricular comprendió y ha representado para el país un impacto significativo en dirección contraria a la Reforma Educativa.

## 8.5. CONCLUSIONES SOBRE EL CURRÍCULUM NACIONAL BASE

1. En la experiencia educativa nacional la centralidad recaída en el Currículum Nacional Base, en el que se ha apostado todo con la creencia que por añadidura se iban a dar las transformaciones en los contextos regionales y locales del sistema educativo, solo demuestra que por muy bueno que pueda parecer el diseño de tal currículo, sin contar con los desarrollos adicionales de los niveles de concreción, pasa a ser una buena reforma en papel, pero totalmente inocua para adecuarse a las condiciones de la realidad de la diversidad cultural y contextual.
2. El Currículum Nacional Base, en la Reforma Educativa Nacional **No está pensado desde la perspectiva de quienes aprenden, sino de quienes enseñan, administran y deciden en los distintos niveles. No está pensado desde la perspectiva de los pobres. Desde El calendario y el horario escolares no están pensados para niños y niñas que trabajan, que cuidan a hermanos menores, o que deben ausentarse periódicamente por razones diversas. No está pensado para las zonas rurales. Sigue teniendo como referente el mundo urbano. No está pensado para las poblaciones indígenas y las minorías étnicas.** No logra el respeto y un espacio propio para pensar y desarrollarse, desde y en la construcción y transmisión de los saberes y las culturas indígenas.
3. En el caso de la Reforma Educativa Nacional, desde su diseño asume la racionalidad de un sistema educativo descentralizado curricularmente, lo que luego da lugar al currículo nacional base, al currículo regional y al currículo local. En el posterior desarrollo curricular, se genera un proceso de reversión de tal racionalidad, y da paso a la centralidad que orienta al sistema educativo a través de un solo currículo, que deja de ser “base”, ya que no deriva nada de tal base, sino pasa a constituirse en el centro desde el cual se dirige todo el proceso educacional.



4. El efecto de hegemonía de la centralidad curricular, llega a interpretar a la categoría nacional como visión o enfoque de lo nacional, no como nivel curricular, en cuya función corresponde al nivel “base”, y que su complementarización e integración final solo se posibilita por la existencia de otros niveles.
5. Los efectos de la no descentralización luego del diseño del CNB son los siguientes:
  - 5.1. El Currículo Nacional –no Base-, pasa a constituir el escenario en donde se desarrolla el currículo, desplazando y/o absorbiendo consecuentemente los espacios de desarrollo curricular tanto a nivel regional como al local.
  - 5.2. El Currículo Nacional, dejar de ser nivel base, ya que en lugar de promover la autorregulación de los otros niveles curriculares, los niega al grado de invisibilizarlos.
  - 5.3. Se desvanece el carácter normativo y prescriptivo de todo nivel de concreción nacional, al dejar de establecer lineamientos generales, de guiar intenciones nacionales y de formular elementos comunes, debido al efecto concentrador de un currículo que lo abarca todo y para el cual la diversidad poco cuenta.

### **Conclusiones sobre las Orientaciones Curriculares**

1. Con el planteamiento de las Orientaciones Curriculares, se produce como consecuencia inmediata la concentración en sí mismo de todo el proceso previsto a realizarse en el nivel local de concreción curricular, y como efecto colateral invalida o hace innecesario la construcción intermedia del nivel regional curricular.

2. La centralidad inducida del CNB deriva del hecho que un nivel nacional curricular por su carácter normativo y prescriptivo, no requiere de orientaciones curriculares por las razones siguientes:
  - 2.1. No tiene carácter operacional, por lo mismo no requieren de actividades y de estrategias de aprendizaje.
  - 2.2. No provoca desarrollos metodológicos, dado que por su pertinencia estos son propios de los niveles de mayor contextualización.
  - 2.3. Sus lineamientos generales no procesan especificidades del aprendizaje.
  - 2.4. No requiere por lo mismo de evaluar proceso educativo alguno.
  - 2.5. Sus competencias y contenidos de aprendizaje solo norman y prescriben la derivación de otras competencias y aprendizajes determinados por su pertinencia, diversidad y contexto.
3. La concepción integracionista del CNB a la planificación curricular regional y local, es la generadora de la ruptura teórico metodológica del currículo, y promotora de un innegable efecto de reproduccionismo curricular, por el que el planeamiento de los subsiguientes niveles de concreción curricular, se tienen que formular sobre el mismo contenido y elementos del CBN, solo adecuándolo a las necesidades y características de lo local.
4. Se origina un reproduccionismo curricular caracterizado por la tendencia hacia el desarrollo en “espiral”, por la que la nueva situación repite etapas ya definidas; y a su vez propicia la verticalidad del currículo, en que lo aprendido fluye “por derrame” de arriba hacia abajo; en sentido inverso a la sistemática de la concreción curricular, que se reconstruye de abajo hacia arriba a través de la contextualización.
5. Al decidirse desde el nivel nacional la elaboración de orientaciones curriculares, automáticamente se centraliza el currículo, y con ello se hace innecesario concebir el desarrollo de otros niveles curriculares, porque la

centralización concentra todo lo que educativamente se requiere realizar, desde luego en ausencia de la pertinencia contextual y la diversidad cultural.

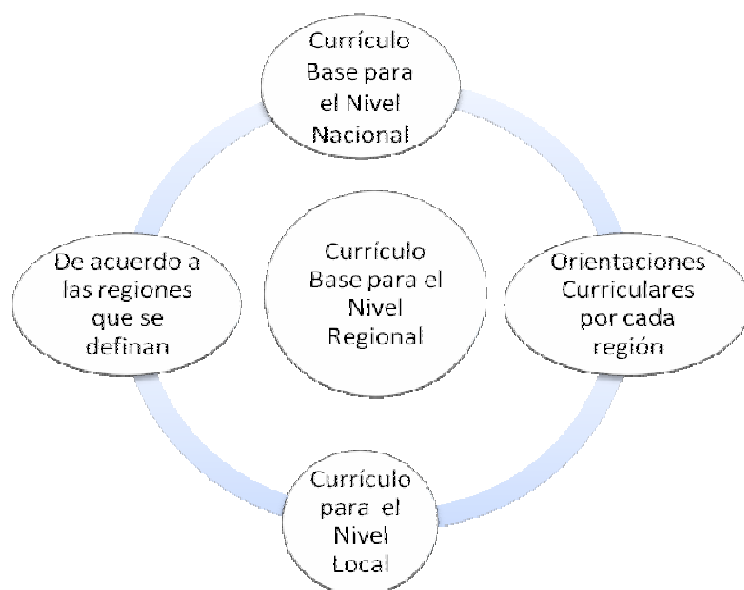
6. El discurso centralizado de lo hegemónico del CNB, a su vez ha creado un discurso de subalternidad mediatizando lo diverso en lo local, y en el caso de lo regional ha invisibilizado su discurso.

### **Conclusiones del CNB por competencias**

1. La interpretación subjetiva detrás del CNB, requiere replantearse la interrogante básica: *“desde qué condiciones y en qué situación puede un alumno actuar con competencia”*. A efecto de verificar que en ningún momento se puede con pertinencia desde la definición de competencia del nivel nacional. Así como tener en cuenta que la lógica de competencias en función de la diversidad del abordaje de contextos, solo es posible desde las competencias propias del proceso de concreción curricular.
2. Se hace necesario tener presente, que por mucho que el CNB proclame un nuevo modelo educativo mediado por competencias, tal aspiración se verá concretizada solo cuando las competencias situacionales propias de la descentralidad curricular, se logren verificar, en función de criterios como:
  - 2.1. El currículo por competencias, solo es posible si las competencias están conectadas a contextos diferenciados culturalmente y sociolingüísticamente.
  - 2.2. En un currículo por competencias, estas no operan desde una abstracción teórica o en un vacío social, dado que son dependientes contextualmente del nivel donde se concretiza el aprendizaje, que no es por supuesto el nacional.
  - 2.3. El enfoque de competencias, desde un currículo, es sobre todo la capacidad de contextualizar, desde un punto de vista socio-histórico, posible únicamente desde la pertinencia de la descentralización curricular.

## Conclusiones sobre el Sistema de Concreción Curricular

1. De la misma forma que las Orientaciones Curriculares del CNB, han propiciado su centralización y negado la verdadera transformación curricular; el Currículo Base Regional, representa en contrario sensu el punto de partida de la transformación y descentralización curricular.
2. El Sistema de Concreción Curricular, luego de prescribirse por su primer nivel curricular el Nacional, le continúa y es el que hace la clave de la descentralización curricular: el Currículo Base Regional, que como documento técnico formulado, se derive desde y por las mismas regiones y por sus respectivos actores sociales. De manera que se constituya en una exigencia histórica regional, en una construcción colectiva de conciencia regional, capaz de movilizarse y movilizar a la comunidad regional atendiendo a su diversidad sociocultural.
3. Se considera que el Sistema de Concreción Curricular, que se asienta en el proceso de derivación curricular, fruto de la articulación e interrelación de sus respectivos niveles de concreción, es la base para lograr la descentralización curricular, el cual se expresa desde la siguiente ilustración gráfica:



## 8.6. CONCLUSIONES SOBRE LA BASE LEGAL E INSTITUCIONAL DEL PROCESO DE REFORMA EDUCATIVA NACIONAL

1. Se considera que el mayor error en la creación de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, fue desde su inicio, fijarle un período de funcionalidad. Mismo que ha tenido que prorrogarse en diversas ocasiones, a pesar que el proceso de Reforma Educativa, se encuentra en una franca fase inconclusa. A pesar de ello, se ha generado la falsa creencia por algunos sectores consecuencia del giro curricularista, que con la formulación del Curriculum Nacional Base, se agotó la Reforma Educativa, en virtud de lo cual ya no se hace necesario que la CCRE continúe funcionando.
2. La Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, devenida de la suscripción de uno de los Acuerdos de Paz, tiene el carácter de *compromiso de Estado*, otorgado por el Congreso de la República; analógicamente el Diseño de la Reforma, es un compromiso de Estado para la sociedad guatemalteca en general, y para el sector y sistema educativo nacional, se le asume el carácter de política educativa de Estado. Desde tal jerarquización a la Comisión Consultiva, se le otorgó el encargo de *elaborar y realizar la reforma de la educación*, no de un componente determinado; y sobre la base del Diseño de la Reforma, hay un largo trecho por caminar, lo que hace además de deslegítima también ilegal la desinstalación de dicha Comisión, cuando el proceso de Reforma no ha finalizado su elaboración como el compromiso de Estado establece.
3. No aparece ni en el contenido ni en el espíritu de los Acuerdos de Paz, firmados a nivel de Estado, que un Gobierno determine si se alcanzó o no el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Para tal efecto se crearon organismos específicos en los que se encargó la delegación del Estado, tal el caso de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa. En otras palabras, mientras formalmente no se establezca que el objeto de creación de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, se le ha dado cumplimiento,

constituye una obligación no un favor o un acomodamiento de todo Gobierno, facilitar, promover, respaldar y continuar la funcionalidad de dicha Comisión Consultiva.

4. Desde el ámbito estricto de la ley, la obligatoriedad del Ministerio de Educación, máxime como coordinador de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, y de los Gobiernos en turno, es darle cumplimiento a las acciones requeridas a desarrollar por la Comisión Consultiva, en materia de los diversos aspectos pendientes de la Reforma Educativa, contenidos en el Diseño de la misma. Y no por el contrario hacerla desaparecer buscando ocupar su espacio para proyectos alternativos y con fines diversos a lo que el Estado encomendó con la Reforma Educativa.
5. Con base en los Acuerdos de Paz y en el Decreto No. Legislativo No. 52-2005, Ley Marco de los Acuerdos de Paz, se estima procedente y necesario que para continuar en la implementación de la Reforma Educativa, se proceda a reinstalar la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, lo cual puede verificarse con requerir la opinión institucional del Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, sobre la legalidad y legitimidad en cuanto a no prorrogar la funcionalidad de la CCRE, cuando su objeto de creación no se encuentra finalizado.
6. Evaluarse que la no prórroga de la funcionalidad de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, responde a una interpretación muy particular de una administración gubernamental y por ende a la visión de un partido político en el poder; pero no así a sectores organizados de la sociedad civil, ni mucho menos a una decisión en función de Estado. Y por lo mismo otro Gobierno, con diferente interpretación de la base legal y legitimidad de la Reforma Educativa, está en toda la capacidad por la vigencia legal de que goza la CCRF, de reinstalar a dicha Comisión, sobre la base que es la única instancia facultada para continuar con el proceso de Reforma Educativa.

## 8.6. CONCLUSIONES SOBRE LA PREGUNTA CENTRAL, PREGUNTAS DE INVESTIGACION Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO INVESTIGATIVO

De acuerdo a la pregunta inicial o central formulada en términos de propuesta, que guió la presente investigación y que consistió en:

***“¿Se dio cumplimiento en el proceso de Reforma Educativa Nacional, en la fase de desarrollo curricular a cargo del Currículum Nacional Base, a la política de descentralización curricular, prevista en la fase de diseño de la Reforma?”***

La investigación realizada permitió demostrar luego de una diversidad de análisis que la fase de desarrollo o implementación curricular que debería dar lugar a la continuidad del sistema de concreción curricular no se verificó, y asimismo se logró establecer que el paso inmediato a la descentralización del currículo, como le era el seguimiento del nivel curricular regional no se le dio cumplimiento. En consecuencia, ha venido prevaleciendo una racionalidad centralizadora sobre la base de un CNB, al cual se le ha desplegado en forma equívoca una mediación metodológica que correspondía a los subsiguientes niveles de concreción curricular. De todo lo anterior, se deriva que la política de descentralización curricular establecida desde los Acuerdos de Paz, el Diseño de la Reforma Educativa y el propio Currículum Nacional Base, no ha sido cumplida, desviando con ello la principal finalidad de la Reforma Educativa, como lo es la transformación del modelo educativo nacional.

La anterior pregunta inicial o central se vio complementada con las preguntas de investigación, siendo éstas:

1. *¿Se logró aplicar efectivamente la descentralización curricular como política de la Reforma Educativa en la posterior fase de desarrollo y contextualización del Currículum Nacional Base –CNB-?*

El análisis investigativo evidenció que la descentralización curricular, no cuenta como política en el desarrollo de la Reforma Educativa. Si bien hay mención y cita recurrente de la misma, todo ello se limita al plano conceptual; en los hechos la cultura centralista prevalece de forma que ha configurado un discurso y una praxis hegemónicas, desde donde no se divisa o no conviene divisar políticas gubernamentales mucho menos de Estado a favor de la descentralidad curricular. Si bien es cierto se detectaron antecedentes de descentralización curricular, hasta el momento los mismos no son asumidos como política pública educativa, ya que son producto de iniciativas y esfuerzos aislados de naturaleza organizacional.

2. *¿Se concretó la verdadera significación y alcance de contenidos mínimos nacionales del Currículo Nacional Base, para dar paso a la descentralización curricular prevista como política de Estado?*

No se evidenció una tendencia hacia lo prescriptivo y normativo del CNB, como estaba conceptualizado, sino al contrario, una tendencia en función de desarrollos integrales por los que desde el Currículo Nacional, se mantiene la contextualización del nivel local, pasando por alto el nivel regional, el cual está del todo invisibilizado. Para ello se formularon desarrollos del CNB, como orientaciones curriculares, textos, módulos, guías metodológicas, etc.; desde los cuales el CNB en la práctica ha concentrado y reemplazado al sistema de niveles de concreción curricular, factor en el que descansa la descentralización curricular.

3. *¿Cuál fue la reorientación final de los niveles de concreción de planificación curricular como fundamento de la descentralización del currículo previstos en el CNB, y consistentes en los niveles nacional, regional y local?*

La reorientación de los niveles de concreción curricular, hasta el momento actual, es inexistente, han carecido de toda aplicación, y han dejado de ser el referente obligado de la descentralización curricular. Un CNB desarrollado más



allá de su propia naturaleza, ha concentrado y absorbido la funcionalidad propia de los niveles de concreción curricular. La racionalidad centralizadora se muestra tal que desde el CNB, en una acción dirigista se busca contextualizar el trabajo de aula, y a tal reproducciónismo curricular, se le identifica como la implementación del nivel local del currículo.

4. *¿Se podrán verificar como parte de la descentralización curricular el establecimiento de mecanismos de gestión participativa y propositiva metodológica de los diversos actores educativos en función de pertinencia cultural y social?*

No se logró verificar en los diversos análisis hermenéuticos realizados la presencia de mecanismos o procedimientos participativos que construyan desde el contexto cultural y social; sino por el contrario diversidad de planteamientos que lo hacen sobre el contexto, propios de la centralidad curricular. Así mismo se logró identificar que para que tales procesos participativos se generen, se requiere que a partir del nivel de regionalización curricular, se empiece a construir tanto la propuesta de currículo como de las orientaciones curriculares regionales, de donde se derivará la participación comunitaria de mayor importancia correspondiente al nivel de gestión local.

5. *¿Desde la sola la base del Currículo a nivel nacional se dará efectivo cumplimiento a la política de descentralización curricular prevista en la fase del diseño de la Reforma Educativa y en el propio CNB?*

De los hallazgos encontrados por la investigación se pudo verificar que el efecto de transferir contenidos y procesos desde lo nacional a lo local, lo que genera es un reproducciónismo curricular, lo que trae como efecto afianzar la racionalidad centralizadora del CNB. En consecuencia es inviable y carente de toda posibilidad que una política de descentralización curricular, pueda alcanzar factibilidad alguna, desde entornos que han hecho de la centralidad

una tradición y hábito que ha creado una subjetividad interpretativa que gira solo desde la racionalidad centralizadora.

6. *¿Desde un nivel de Currículum Nacional Base de operatividad centralizada se logrará alcanzar efectivamente la transformación curricular mediante la contextualización de contenidos de estudio de acuerdo a la diversidad cultural, lingüística, y étnica del país?*

Luego de diversos análisis comparados se hace evidente que la diversidad cultural se construye desde el contexto, que la pertinencia de aprendizaje no podrá alcanzarse con la misma coherencia y congruencia desde un nivel centralizado que desde un nivel de espacio y tiempo local; de esa cuenta la verticalidad del CNB no se verifica como garante de la transformación curricular, porque lejos de producirla, la contrarresta al transferírsele para su operatividad supliendo con ello la necesidad de generar las expresiones curriculares de los niveles de concreción curricular desde su propio contexto. Lo anterior explica que los contenidos de aprendizaje derivados desde la centralidad del CNB y sus orientaciones curriculares, carezcan de la pertinencia necesaria para operar contextualidad y diversidad cultural en el nivel local o de aula en el centro educativo.

7. *¿Desde un nivel de Currículum Nacional Base de operatividad centralizada puede hacer efectivo un Currículo por Competencias?*

Resultado del análisis efectuado se encontró que no es posible la efectividad de un currículo por competencias desde el CNB, dado que las competencias situacionales propias de la descentralidad curricular, solo es posible si están conectadas a contextos diferenciados cultural y sociolingüísticamente.

De tal análisis también se verificó que el sistema de concreción curricular, asume como parte de la sistematización una lógica de competencias, que van desde el nivel nacional, regional y local, que deben corresponder por su parte a

un proceso de derivación específico, de forma que la competencia nacional, se deriva en una competencia regional y esta a su vez en la competencia local que corresponde a la competencia situacional.

En cuanto a los objetivos de investigación formulados, en relación al **Objetivo General de Investigación**: *“Determinar el cumplimiento y avance de la descentralización curricular como política del área curricular de la Reforma Educativa.”*

Se logró determinar a lo largo de la investigación que el cumplimiento y avance de la descentralización curricular como política de la Reforma Educativa, ha quedado al margen del proceso de Reforma, por lo que no es posible de verificarse y que en ausencia de ello, lo que ha se mantenido es el predominio de una hegemonía de políticas curriculares centralizadoras, como política de corte gubernamental, surgida desde los gabinetes técnico-curriculares del Ministerio de Educación.

Como **Objetivos Específicos**, se fijaron:

1. *Estimar el avance en materia de transformación curricular, como producto de los procesos de descentralización curricular.*

Fue posible verificar que en materia de transformación curricular, no es posible establecer avance alguno, que lo más que se ha producido son readecuaciones y cambios curriculares, lo que desde el discurso hegemónico, se hacen parecer como transformaciones, mismas que se niegan a sí mismas cuando no se posibilita la descentralización del currículo, condición sine qua non para lograr la transformación curricular.

2. *Establecer la significación y alcance real de los contenidos nacionales mínimos del Currículum Nacional Base, en función del desarrollo contextual de los currículos a nivel regional y local.*

El análisis permitió establecer que la significación y alcance real de los contenidos mínimos del CNB, entendidos por contenidos mínimos los bloques de contenidos de aprendizaje de prescripción nacional, ha ido más allá de lo mínimo y de lo descriptivo o normativo, y se han constituido a través de las Orientaciones Curriculares, en los contenidos máximos cuya significación se interpreta es de aplicación reproducida en los otros niveles de concreción curricular. Que en lugar de un proceso de derivación entre tales niveles, se ha instalado un proceso de transferencia, para el cual no se hace necesario operativizar una concreción por niveles curriculares.

3. *Verificar si como parte de la descentralización curricular se han logrado establecer mecanismos de gestión participativa y propositiva metodológica en los diversos actores educativos en función de pertinencia cultural y social.*

La verificación producto del análisis investigativo demostró que en función de una descentralización curricular solo se registran como mecanismos de participación y de consulta los Diálogos y Consensos Municipal, Departamental y Nacional, mismos que terminaron no incidiendo en descentralización curricular alguna, produciendo a la larga el efecto de arraigar la racionalidad centralizadora. Fuera de tales mecanismos de gestión participativa, la promoción de otra clase de eventos se orienta a socializaciones de carácter centralizador alrededor del CNB.

4. *Estudiar los alcances del desarrollo metodológico del Currículum Nacional Base en función de la contextualización de contenidos de estudio y producción de material didáctico de acuerdo a la diversidad cultural, lingüística, y étnica del país.*

Del análisis se desprende que la negación de la descentralidad curricular, ha implicado que la producción de textos y demás literatura curricular como diverso material didáctico, responda a una visión de centralidad en función del CNB, y en detrimento del enfoque sistémico de la concreción curricular.

## 8.7. RECOMENDACIONES FINALES

Luego del recorrido de análisis efectuado en la investigación del tema “*La racionalidad prevaleciente entre el diseño y desarrollo de la Reforma Educativa en materia curricular en Guatemala*”, puede plantearse como las prioridades a atender en función de reencausar, blindar, fortalecer y trascender la Reforma Educativa, las recomendaciones siguientes:

1. La más inmediata reinstalación de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, para que reasuma su papel de encargada por el Estado de implementar la Reforma Educativa, proceso muy lejos de estar concluido.
2. La retoma urgente luego de la reinstalación de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, del proceso de descentralización curricular del CNB, mediante la implementación del sistema de niveles de concreción curriculares, partiendo por la necesaria revisión del actual CNB, a efecto de reorientarlo como el currículo del nivel nacional; y así mismo la continuidad con el diseño del Currículo Nacional Base Regional, de acuerdo a las regiones que se definan.
3. La inaplazable decisión –retenida desde el Diseño de la Reforma Educativa-, de definir la regionalización curricular, paso inmediato para darle vida a la descentralización curricular, en función a que toca a dichas regiones definidas encargase de la construcción de su propio currículo de nivel regional, y consecuentemente de las orientaciones curriculares regionales, a partir de lo cual toma forma la contextualización del nivel curricular local.
4. La conceptualización futura de la descentralización curricular desde la óptica de un sistema de concreción curricular, desde cuya visión sistémica se haga necesario construir una lógica también descentralizada de acuerdo a los niveles de concreción de competencias, ejes, contenidos, etc. de forma que implique un modelo de sistematización en que tanto componentes del

currículo, así como sus ulteriores desarrollos, tales como orientaciones curriculares, textos, guías, módulos, capacitaciones, etc. se racionalicen en función de la sistemática de la descentralización curricular.

5. Para el logro de la construcción del currículo regional dentro de la conceptualización de la sistemática de la concreción curricular, se encuentra procedente no dejar de atender los aspectos siguientes:

- 5.1. Los criterios de articulación de los tres niveles de concreción curricular requieren construirse en función del sistema educativo nacional, no al margen ni en forma paralela a dicho sistema.

- 5.2. Se estiman criterios de articulación de la concreción curricular los formulados desde el CNB, documento fundador de la visión técnica de la descentralización curricular; o en su defecto, los que producto de la introducción de modificaciones los redefinan.

- 5.3. No puede ser prerrogativa de ninguna dirección general ministerial, ni de ninguna modalidad educativa, definir en qué consiste y como se integrará la regionalización, para efectos de la descentralización curricular, ya que tal decisión radica en quién corresponde legítimamente asumir las decisiones en torno a la Reforma Educativa.

- 5.4. Solo definidas las regiones sociolingüísticas, se puede a su vez elaborar la regionalidad curricular, siendo su paso inmediato la formulación de los Currículos Base para los Niveles Regionales, formulado por los sectores que conforman cada región. Seguidamente procede el diseño de las orientaciones curriculares por cada región, también elaborado por sus propios integrantes, orientaciones curriculares por nivel o ciclo educativo que integran los desarrollos metodológicos de todas las áreas curriculares; no siendo recomendable hacerlo por cada área curricular por los altos costos y exceso editorial.

- 5.5. Atender que la integración de las regiones sociolingüísticas, como criterio de regionalización del currículo, representa atender la disyuntiva del pueblo maya por su característica plurilingüe, las otras regiones

lingüísticas no implican tal complejidad. Pero tal hecho no debe implicar que la definición de la regionalización corresponda a un solo sector. Toca a tal población indígena construir el debate sobre la propuesta si las regiones sociolingüísticas del pueblo maya, se conforman como la propuesta de la Educación Bilingüe Intercultural, anticipadamente lo propone, o si se hace sobre la base de las cuatro étnicas mayoritarias, o bien sobre otro criterio a definir, en función del Sistema Educativo Nacional.

5.6. No dejar de considerar que el propio CNB, no fue formulado como Currículo del Nivel de Concreción Nacional, por lo mismo presenta falencias en cuanto a no propiciar los bloques de contenidos de aprendizaje en función de un proceso de derivación curricular, por lo mismo no estimula anclajes para una eventual transición al nivel inmediato de regionalización, mucho menos en función de regionalización sociolingüística. Lo anterior hace implícito contemplar la necesaria readecuación del CNB, a efecto de convertirlo en un Currículo para el Nivel Nacional, desde el cual los niveles de concreción curricular, no deben limitarse a simples descripciones, sino deben convertirse en los verdaderos ejes, de donde se formulen las formas de vinculación de tales niveles, la definición de las regiones sociolingüísticas, y todos los componentes descriptivos y normativos que se constituyan en la “base” para los otros niveles de concreción curricular.

6. Frente al discurso hegemónico centralizador de tradición institucional en la educación nacional, se encuentra emergente a su vez generar como contrapartida una cultura de la descentralidad, sobre la base de parámetros que podrían ser:

6.1. Una educación con apego a la diversidad cultural no puede prescindir de comprender la realidad social de cada contexto educativo, en donde es imprescindible captar el sentido de la acción de los actores sociales, y

reconocer los significados, lo simbólico, su cosmovisión, creencias y valores, que operando como referentes caracterizan los contextos educativos diversos.

- 6.2. La descentralización curricular se sustenta en una diversificación concebida como el encuentro con lo vivencial, lo cotidiano, lo local, para de esta manera propiciar el acercamiento a la naturaleza contextual, específica y compleja tanto del juicio de los actores como de la dinámica de la acción social.
  - 6.3. El currículo descentralizado se formula en función de las acciones sociales y necesidades e intereses educativos detectados a través de la interacción y propuesta local, desde donde se proporcionan los referentes que otorgan sentido y significado a una educación con pertinencia.
  - 6.4. En la descentralización curricular prima como característica a ponderar la participación operando desde el espacio de la inclusión.
  - 6.5. Por medio de una interacción amplia, generosa y con mentalidad abierta en y dentro de las regiones, se garantiza el respeto de las diversidades culturales y del pluralismo ideológico.
  - 6.6. La descentralización curricular es esencialmente una puerta abierta para **mejorar la calidad de educación**, no desde un enfoque prescriptivo de arriba hacia abajo, sino desde **un profundo y sincero diálogo entre actores y contextos culturales y sociales** plenamente comprometidos en el cambio curricular, permitiendo con ello pensar y actuar con mayor bagaje de conocimiento e información.
7. Para la construcción del sistema de concreción curricular, desde la relación de la articulación de la sistemática del proceso de concreción curricular, se hace recomendable tomar en consideración los siguientes aspectos:
    - 7.1. Trascender la conceptualización y percepción de la racionalidad centralizadora, partiendo por modificar el concepto y referencia de un Currículum Nacional Base, por el de un Currículo Base para el Nivel Nacional.



- 7.2. Incorporar la emergente racionalidad descentralizante por la cual se pueda concebir, que la misma no se construye con un solo currículum, sino que es todo un sistema curricular.
- 7.3. Racionalidad descentralizante que permita concebir que el paso inmediato al diseño del currículum de nivel nacional, es su continuidad con el Currículo Base para el Nivel Curricular, y que éste no es único, sino que responde al igual número de regiones reconocidas; cualidad que permite visualizar la caracterización propia de la descentralización curricular, que se va abriendo en la medida que la multicontextualidad se va haciendo presente.
- 7.4. Corregir los desfueros históricos propios de la engendrada centralización curricular, como el hecho de seguir implementando el CNB con orientaciones curriculares, porque el nivel nacional no las requiere.
- 7.5. Compenetrar a la subjetividad interpretativa responsable de la centralidad curricular, que las orientaciones curriculares hacen parte del currículum regional.
- 7.6. Tamizar de la presencia de una sistemática de la concreción curricular, que se hace necesario ponerla en práctica, como la clave de la descentralización curricular, de forma que la nueva lógica que prevalezca garantice la pertinencia y coherencia curricular entre las transiciones de niveles en cuanto a la progresión e interrelación de las contextualidades.

## 8.8. GLOSARIO TÉCNICO DE LA INVESTIGACIÓN

- **Cultura centralista:** se identifica el hábito por la centralidad de dirección y gestión, cuyo arraigo es muy fuerte por las raíces históricas que le preceden, de forma que condiciona las políticas, las decisiones y la praxis que conforman la actuación del Estado. Es la idea y praxis de un centro que hegemoniza y perdura en toda gestión. Arraigamiento a la tradición del currículo centralizado.
- **Descentralización educativa integral:** es aquella que en forma paralela produce efectos en el plano técnico-pedagógico y en el administrativo, y es la capaz de provocar transformación educativa.
- **Descentralización administrativa parcial:** (desconcentración), *supeditando centralidad técnica*, (no provoca transformación educativa), Solo se descentraliza lo administrativo y lo curricular queda centralizado.
- **Descentralización administrativa total, supeditando centralidad técnica:**, Hay un traslado de la decisión administrativa en cuanto a la decisión total, manteniendo la centralidad curricular la cual se formula al servicio de la gestión administrativa. Tal tipo prevalece en ciertas modalidades de descentralización privatizante. (no provoca transformación educativa).
- **Descentralización técnica parcial, con descentralización administrativa parcial:** (desconcentración), implica la apertura del currículo más allá del nivel nacional, abarcando el ámbito regional, y la misma opera de forma que la desconcentración, se gestiona en función y al servicio del desarrollo curricular. Una variante de este tipo de descentralización es el acompañamiento de una descentralización administrativa total, que va más allá de la mera desconcentración.

- **Descentralización técnica total, con descentralización administrativa total:** implica la apertura del currículo al ámbito local, que puede o no incluir la autonomía escolar en la gestión de los centros educativos. Tal descentralización curricular determina la descentralización administrativa, la que requiere de un traslado total de las decisiones y el desarrollo en forma gradual y sistémica a cada uno de los niveles curriculares (nacional, regional y local). Es la descentralización educativa integral, la que se inscribe y demanda y/o conduce como factor de transformación del sistema educativo.
- **Determinismo Curricular:** categoría utilizada para identificar al tipo de reformas educativas consideradas del tipo no estructural, en donde prevalece una centralidad del currículo.
- **Discontinuidad curricular:** se entienden como reversiones de logros obtenidos en un proceso de avance curricular, son una especie de contradicción por lecturas distintas de figuras, conceptos o procesos curriculares.
- **Discurso hegemónico centralizador:** parte de la cultura centralista, que promueve el concepto ideológico de la centralización curricular, a través de documentación, literatura y diversas formas de posesionar al mismo.
- **Forma paralela a la Reforma Educativa:** constituyen las diversas propuestas o proyectos de corte gubernamental que en todos los períodos de Gobierno por el que ha atravesado el proceso de Reforma Educativa, se han promovido con diversas motivaciones, en unos casos para fortalecer y otros para sesgar o irrumpir el avance; son acciones respaldadas por políticas de Gobierno, que se anteponen a las política de Estado, que como la Reforma Educativa, se ve desplazada o retardada ante iniciativas paralelas.
- **Formas paralelas discrepantes:** son las que causan separación de la ruta crítica de la Reforma y su pretensión es vía impositiva de incorporar figuras

institucionales al margen del debate y consenso en el proceso de Reforma Educativa.

- **Formas paralelas distractoras:** son las que causan desvíos de la ruta de avance de la Reforma Educativa, algunas de ellas con sana intención de contribución, pero que evitan o limitan a veces temporalmente la profundización de los temas puntuales de la Reforma.
- **Formas paralelas complementaristas:** son las que devienen de la percepción de cierta tensión institucional, producida por vacíos o rupturas en el proceso de la Reforma Educativa, y que consiguientemente buscan llenar supletoriamente.
- **Formas paralelas distorsionantes,** llamadas así porque el propósito implícito es justificar la no funcionalidad del proceso, y desde tal enfoque lograr el reemplazo del mismo ya sea parcial o total, el cual se va quedando encubiertamente relegado por el proyecto subalterno que asume el papel de actor principal.
- **Giros:** constituyen virajes en la orientación del proceso de Reforma Educativa.
- **Giro curricularista:** cambio o viraje del enfoque o recorrido curricular por el que se origina el determinismo curricular, postergando afectar al sistema educativo.
- **Giro gubernamental:** viraje por el que el proceso de Reforma pasa a ser un asunto de problemática gubernamental, sacrificando el carácter estatal con que estaba signado.
- **Giro identitario:** surgido entre ambos Acuerdos de Paz precitados, por el que la Reforma Educativa, surgida indigenista gira a un enfoque de totalidad participativa o de educación para todos.

- **Giro ideológico:** en el que para la nueva racionalidad, se requiere fundar una nueva legitimidad, abrir espacios de participación, construir una mayor representación y formular una nueva agenda de temas relevantes para la nueva direccionalidad de la Reforma Educativa. Su viraje ideológico reside en que se busca restar intensidad al avance de los modelos de descentralización administrativa de la autogestión educativa, de corte neoliberal, y ampliar el posicionamiento de espacios del Estado.
- **Giro del reencuentro ideológico:** consiste en el reviraje ideológico por el que se busca recuperar la presencia del papel del Estado, y en su defecto detener el avance de los modelos de descentralización administrativa de la autogestión educativa, de corte neoliberal.
- **Giro Técnico:** por el que la transformación curricular vira a un cambio curricular, afectando con ello el efecto transformador del currículo, limitándose a una readecuación del currículo.
- **Hegemonía o Hegemonización de la centralidad curricular:** efecto por el cual prevalecen los desarrollos y medios metodológicos de la centralidad curricular, por ejemplo orientaciones curriculares o textos, que se imponen desde la visión nacional, en detrimento o negación de la contextualidad.
- **Híbrido curricular:** efecto por el cual en el discurso se mantienen elementos tanto de la descentralidad como de la centralidad del CNB, o bien en el discurso se presentan argumentos descentralizantes y en la práctica curricular acciones centralizantes.
- **Interpretación integral:** acción de interpretar las disposiciones legales que regulan el Currículum Nacional Base, en un sentido amplio, referido a un proceso de concreción curricular, dando lugar a la racionalidad descentralizante, desde donde se concibe un proceso curricular que despega con el currículo del nivel nacional, pero que no concluye con el mismo, sino

tan solo se otorga la base normativa y prescriptiva para darle continuidad a la triple concepción curricular, y como consecuencia de ello darle cabal cumplimiento a las disposiciones que determinan tal proceso.

- **Interpretación unilateral:** acción de interpretar las disposiciones legales que regulan el Currículum Nacional Base, en un sentido restrictivo limitado a un solo currículo "Currículum Nacional Base", dando lugar a la racionalidad centralizadora, con la consecuencia de suprimir la descentralización curricular.
- **Proceso de derivación curricular:** acción de articular los ejes que plantea el Diseño de la Reforma Educativa, con los ejes curriculares, competencias, componentes y finalmente áreas de formación (asignaturas) desarrollados en un nivel educativo determinado (por ejemplo primaria) y luego función de los niveles de concreción curricular.
- **Racionalidad centralizadora:** es aquella forma de pensar o tendencia ideológica que opera en función de un solo sistema y un solo currículo.
- **Racionalidad descentralizadora:** tendencia ideológica o afinidad de pensamiento que favorece la visión del hacer educativo ya sea desde un solo sistema y diversos currículos, o desde un sistema educativo diversificado, y desde la cual se formula la categoría de descentralización curricular.
- **Rechazos:** constituyen objeciones, cuestionamientos o disidencias ya sea a contenidos, decisiones o propuestas devenidas en el proceso de construcción de la Reforma Educativa.
- **Reforma educativa no estructural:** abarca solo cambio o innovación curricular de forma centralizada. Propicia cambios no transformaciones en el proceso educacional. Para muchos no es estrictamente una reforma, sino un cambio educativo, que cuando introduce innovaciones se está ante una

readecuación curricular, o cuando solo modifica elementos del currículo, se considera un ajuste curricular, tal el caso de las modificaciones de los planes de estudios.

- **Reforma educativa semi-estructural:** abarca solo cambio o innovación curricular de forma descentralizada. Provoca transformaciones parciales en el proceso educacional.
- **Reforma educativa estructural:** provoca cambios en el sistema lo que a su vez afecta produciendo cambios en el currículo, logrando con ello efectiva transformación educativa.
- **Reproduccionismo curricular:** efecto por el que el planeamiento de los subsiguientes niveles de concreción curricular, se tienen que hacer sobre el mismo contenido y elementos del CBN, solo adecuándolo a las necesidades y características ya sea en lo regional o en lo local.
- **Rupturas:** constituyen cortes en la continuidad del proceso, que generan consecuencias de desfase, de desorientación del mismo y a veces hasta sesgo.
- **Ruptura teórica/metodológica:** consiste en la discontinuidad situada entre la categorización teórica/conceptual y su correlación en cuanto a la categorización metodológica/operacional, de figuras conceptuales previstas en el diseño curricular y que requieren de llevarse a la implementación en la fase del desarrollo metodológico del currículo.
- **Ruptura sistémica curricular:** se refiere a la irrupción entre los niveles de concreción curricular, o bien a desfases entre uno y otro nivel.
- **Sistémica de la concreción curricular:** consiste en la definición de contenidos nacionales mínimos o bloques de aprendizajes generales que como ejes generadores producen el proceso de derivación a los subsiguientes

niveles curriculares, de manera que gradualmente se van construyendo los otros contenidos o aprendizajes sobre la base de la diversidad cultural y contextual.

- **Subjetividad interpretativa:** acción de interpretar por parte de los sujetos alrededor del diseño de las orientaciones curriculares, con énfasis en el efecto centralizador del CNB, y en desafecto al proceso de concreción curricular.
- **Transición de la categorización teórica a la categorización metodológica:** salto o paso de las categorías conceptualizadas en los diseños curriculares a su implementación, aplicación o desarrollo a través de las vías metodológicas.



**Nomenclatura**

Centro de Investigaciones Económicas -CIEN-

Consejo Nacional de Educación Maya –CNEM-

Comisión Paritaria para la Reforma Educativa –COPARE-

Comités Educativos –COEDUCA-,

Dirección de Calidad y Desarrollo Educativo –DICADE-

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-

Ministerio de Educación – MINEDUC-

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala –MINUGUA-

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-

Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo –PRONADE-,

Proyecto Educativo Institucional –PEI-,

Sistema Nacional de Mejoramiento de los Recursos Humanos y Adecuación

Curricular –SIMAC-

## Bibliografía

- Aguilar V. L., 2000, *El Estudio de las Políticas Públicas*, Edit. Porrúa, México.
- Aguilera A. S., 2007, *Foro Latinoamericano de Políticas Educativas FLAPE*, Boletín Referencias, Año 4, No. 21, México.
- Alexander, J. y Giesen, B. Compiladores, 1987, *El vínculo Micro-Macro*. Universidad de Guadalajara.
- Álvarez Q. M. 1995. Las municipalidades y su relación con la educación. *Revista Tarea*, 36: 43-49. Lima: Tarea.
- Ander-Egg E., 2005, *Debates y propuestas sobre la problemática educativa*, Edit. Homo Sapiens, Argentina.
- Barillas E., 2001, "La Reforma Educativa en Guatemala", Cuaderno Pedagógico No. 7, Edit. Mineduc, Guatemala.
- Bonilla M. I., 2009, "Actualización y Modernización de los Procesos de Gestión, Centro de Investigaciones Económicas Nacionales – CIEN- , Documento elaborado para el proyecto "Apoyo al diálogo y negociación para las reformas educativas de segunda generación" de PREAL-FLACSO
- Baudelot y Establet, 1975, *La Escuela Capitalista*. Siglo XXI. México.
- Bourdieu P., 1990, "*La sociología de la cultura.*" *Sociología y Cultura*. CNCA-Grijalbo. México.
- Bourdieu, P., 1991, "Estructuras, habitus, prácticas", "La creencia y el cuerpo" y "La lógica de la práctica" *En: El Sentido Práctico*. Taurus. Madrid.
- Bourdieu, P., 1998 *La Distinción*. Criterio y bases sociales del gusto. Taurus. Madrid.
- Braslavsky, C.; y Cosse, G. 1996. Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones. Documentos de Trabajo N° 5. Santiago: PREAL.
- Brasklavski C., 1999, Proyecto: formación de formadores en gestión y política educativa, IIPE, Buenos Aires.
- Casassus, J. et al, 1992, *La descentralización educativa y sus desafíos* Lima, TAREA.

Cevo J., 2002, "Guatemala: una reforma educativa ante la Escuela del Futuro", Cuadernos Pedagógicos No. 16, Mineduc, Guatemala.

Cohen, I., 1998 "Teoría de la estructuración y praxis social". En: La teoría social hoy. Alianza Universidad. Madrid.

Comisión Paritaria de Reforma Educativa, 1998, Diseño de Reforma Educativa, Guatemala.

Cooperación Técnica Alemana –GTZ-, 2009, "Jolom Balam", hacer opciones de política educativa", bajo la autoría de Werner Ramírez, Serie: Cuadernos de Sistematización, Guatemala, Edit. Serviprensa.

Coulon A., 1995, *Etnometodología y educación*. Buenos Aires, Paidós.

Díaz R., 1999, Breve reseña histórica del trabajo de las Comisiones de Paz, El caso Guatemala, Primera Parte, Proyecto Q`anil, PNUD, Guatemala.

Digropello E., 1999, Los modelos de descentralización educativa en América,

España O., 2007, "El Camino de la Educación en Guatemala", Edit. "Oscar de León Palacios", Guatemala.

FLACSO-Guatemala, 2004, Publicación Diálogo, Año 4, No. 35, "Hacia una Agenda Educativa".

FLACSO-Guatemala, 2010, Textos para el debate educativo, Texto No. 2 Actualización y modernización de los procesos de gestión, Edit. Ciencias Sociales, Guatemala.

FLACSO-Guatemala, 2010, Textos para el debate educativo, Texto No. 4 Síntesis de los documentos del proyecto "Apoyo al diálogo y negociación para las reformas educativas de segunda generación", Edit. Ciencias Sociales, Guatemala.

FLACSO-Guatemala, 2010, "Las Reformas educativas de segunda generación", publicación Diálogo No. 17, Extraordinario, tercera época, Guatemala.

Fortín Á. y et. al., 2008, Evaluación y Políticas Educativas en Guatemala: Promoviendo una Postura Común, Rev. Pensamiento Educativo, Vol. 43,

Frente Nacional de Lucha –FNL- 2006, Reforma Educativa versus Contrarreforma Educativa, pronunciamiento público, Guatemala.

Fundación Rigoberta Menchú, (2009), Una propuesta pedagógica para transformar, Primera Edición, Guatemala.

Galo C., (1996), Reforma Educativa en Guatemala: logros y limitaciones, Art. En Revista "Formas y Reformas", No. 2 Trimestre 4, PREAL, Chile.

Galo C. y Fadul S., 1998, Estudio sobre Educación y Reforma Educativa en Guatemala 1995-1996, UCA-PREAL-FORD.

Guerrero A-, 1996, Manual De Sociología De La Educación, Edit. Síntesis, España.

González M., 2001, "La Descentralización de la Educación en Guatemala", Cuaderno Pedagógico No. 10. Edit. Mineduc, Guatemala.

González C., 2001, "Reforma Educativa y Transformación Curricular", Cuadernos Pedagógicos, No. 3, Mineduc, Guatemala.

Gimeno S., 1996, Curriculum y Aprendizaje Escolar en: el Marco Curricular de una escuela renovada, Caracas, CLE.

Gimeno S., 1993, Aprender y transformar la enseñanza. Madrid: Editorial Morata.

K'amal B'e es una Comunidad Política Maya. Su propuesta de Reforma Educativa fue elaborada bajo la dirección del doctor Celestino Tay Coyoy, ex-ministro de educación.

Kauffer M., (sin fecha) Las políticas públicas: algunos apuntes generales, Chile.

Habermas J., 1981, Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social. Tomo I. Taurus. 1987 Vol 1, Edit. Taurus. Madrid.

Habermas J., 1984, Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos. Cátedra. Madrid.

Hevia R., 1991, Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina. UNESCO-REDUC, Santiago.

Iguñiz E., 2007, Descentralización y participación educativa, Módulo 7, Curso de Diplomado en Educación Ambiental y Productiva, Universidad Nacional de Piura, Perú.

Ishihara R., 2008, Fortalecimiento y contextualización de los métodos de enseñanza sobre identidad indígena e historia local en la educación primaria de Guatemala, Instituto de Estudios Interétnicos Universidad de San Carlos de Guatemala.

Juárez, E. y Quiché V., 2008, Microcurrículo desde la Educación Bilingüe Intercultural -EBI-. Módulo 1, Edita: Instituto para el Desarrollo y la Innovación

Educativa en Educación Bilingüe y Multicultural; Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Oficina Guatemala.

La Torre, et. al. 1992, La descentralización educativa como problema de investigación: marco conceptual. En *Revista Tarea*, Lima.

Martínez R., (1994), Modelos de organización y gestión educativa. Análisis de casos. OREALC/UNESCO. Buenos Aires.

Martinic S. 1999, Interacciones y transacciones en las reformas sociales en América Latina, Ponencia, CIDE, Chile.

Matus C., 1987, Política, planificación y gobierno. Fundación Altadir. Caracas.

Ministerio de Educación, 2001, Currículo Nacional para los Niveles de Educación Inicial y Preprimaria –Educación Infantil-, Guatemala.

Ministerio de Educación/CCPRE, 2001, Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa, Conclusiones, Guatemala.

Ministerio de Educación/SIMAC, 2002, Propuesta de Currículum Intercultural para la Educación Primaria, Guatemala.

Ministerio de Educación, 2002, Manual para la Implementación del Currículo para los Niveles de Educación Inicial y Preprimario, Guatemala.

Ministerio de Educación, 2003, Guía Metodológica para la Aplicación del Currículo Infantil, Guatemala.

Ministerio de Educación, 2005, “Currículum Nacional Base”, Tipografía Nacional, Guatemala.

Ministerio de Educación, 2005, El Nuevo Currículum, su orientación y aplicación, Guatemala.

Ministerio de Educación, 2005, Visión Educación, Edición ASDI, GTZ, USAID, UNESCO, PDUN, Guatemala.

Ministerio de Educación, 2006, Guatemala, Estado de la situación de la transformación curricular en los países que integren la Comunidad de Práctica en América Central, DICADE.

Ministerio de Educación, 2007, Guatemala tiene más y mejor educación, 2ª. Edición, Edit. Tipografía Nacional, Guatemala.

Ministerio de Educación, 2009, Modelo Educativo Bilingüe Intercultural, Guatemala.

Ministerio de Educación, 2010, Fundamentos del Currículo, Módulo, Guatemala.

Morales A., 2009, Implementación del Currículum Nacional Base del Nivel Primario, Serie Cuaderno de Sistematización, GTZ-PACE, Guatemala.

Morin E., 1999, Los siete saberes necesarios para la educación del futuro, UNESCO, París.

Morin, E. (y M. Piattelli-Palmarini), 1982 “La unidad del hombre como fundamento y aproximación interdisciplinaria”, en Leo Apostel (y otros), *Interdisciplinarietà y ciencias humanas*. Madrid, Tecnos/1983, UNESCO.

Morin, E. (y A. B. Kern) 1993, *Tierra-Patria*. Barcelona, Kairós.

Morin E., 2002, Bases para una Reforma Educativa, Col. Cuadernos Pedagógicos No. 22, Mineduc, Guatemala.

Moya R., sin fecha, “Interculturalidad y Reforma Educativa en Guatemala”, Artículo, Revista Iberoamericana de Educación No. 13, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura –OEI-.

Navarro J., 2007, Las reformas educativas como reformas del Estado: América Latina en las dos últimas décadas, en “El estado de las Reformas de Estado en América Latina”, Ediciones Mayol, Col. Banco Interamericano de Desarrollo.

Oficina internacional de Educación, BIE / UNESCO, 2006, Currículo y sistema educativo, Revisión de la competencia como organizadora de los programas de formación: hacia un desempeño competente, Observatorio de reformas educativas Universidad de Quebec, Montreal.

OREALC, 1993, Tendencias y Desafíos de la Descentralización Curricular en América Latina, en: Seminario Internacional Currículum y Descentralización. Santiago de Chile 3- 5 de noviembre de 1993.

OPREAL, 1999, Aspectos del Currículum intencional en América Latina. Revisión de tendencias contemporáneas en currículum, indicadores de logro, estándares y otros instrumentos. s. e GRADE.

Ramírez W., 2010, Jolom Balam: Hacer opciones de política educativa. Avances, obstáculos y lecciones aprendidas en la experiencia Componente Gestión Educativa, Serie Cuadernos de Sistematización, GTZ-PACE, Cooperación Guatemala.

Reimers F., 1995, Participación ciudadana en reformas de políticas educativas, en *Pensamiento Educativo*, vol. 17, diciembre.

Rivero J., 1999, Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización. Lima: Tarea.

Roegiers X., 2006, ¿Se puede aprender a bucear antes de nadar? los desafíos de la reforma curricular hoy en día. Documento de trabajo de la Comunidad de Práctica de la IBE.

PRODESSA, 2002, Las políticas y la situación educativa en Guatemala, de cara al cumplimiento de los compromisos de Dakar, Edit. PRODESSA/actionaid Guatemala.

Salles V., 2002, El debate micro-macro: debates y dilemas, Facultad Latinoamericana de de Ciencias, México.

Savater F. 1996, La voluntad disculpada, Madrid: Taurus.

Sime L., 1995, El eco de las voces. Perspectivas para el análisis de los discursos educativos, en: *Educación*, Revista del Departamento de Educación, Vol. IV, Nº 8, PUC, Lima.

Stenhouse L., 1981, Investigación y desarrollo del curriculum. Morata. Madrid.

Stenhouse L., 1992, Curriculum y Aprendizaje, ITAKA, Barcelona.

Sullivan M., 2008, Reforma Educacional y Prácticas Democráticas en Guatemala: las enseñanzas de las comunidades en el exilio, en Revista Interamericana de Educación para la Democracia –RIED-IJED- Vol. I, No. 2

Torres Rosa María, 2005, 12 Tesis para el cambio educativo, justicia educativa y justicia económica, Movimiento de Educación Popular e Integral y Promoción Social, Movimiento Fe y Alegría.

Tedesco J., 1995, Hacer Reforma: el nuevo pacto educativo, Edit. Anaya, Madrid.

Tedesco J., 1998 Desafíos de las reformas educativas en América Latina. En Carta Informativa, Instituto de Internacional de Planeamiento de la Educación, XVI.

UNESCO, 2005, Diversidad Cultural Volumen III, Santiago de Chile. Universidad Rafael Landivar, 1998, Acuerdos de Paz, Publicación del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Guatemala.

USAID, 2009, Gratuidad en la educación: ¿qué implica?, Análisis de Política no. 7, Proyecto USAID/Diálogo para la Inversión Social en Guatemala.

USAID / Reforma Educativa en el Aula, 2011, Competencias básicas para la vida, una oportunidad para enfrentar exitosamente los desafíos del siglo XXI, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Misión Guatemala (USAID/G).

Weiler H., 1996, Enfoques comparados en descentralización educativa. En: PEREYRA y otros, *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Ediciones Pomares-Corredor, Barcelona.

Winkler D., 1997, Descentralización de la educación: participación en el manejo de las escuelas a nivel local. Washington, D.C.: Banco Mundial.

### **Informes:**

Acción Ciudadana, 2009 Primer Informe de Auditoría Social Sobre el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas “Mi Familia Progresas” Guatemala.

Acción Ciudadana, 2010, II Informe de Auditoría Social al Programa Mi Familia Progresas, Guatemala.

Banco Mundial, 2006, “Descentralización de la Educación en Guatemala: Gestión Escolar Comunitaria”, No. 85 de la Serie Especial sobre Educación para todos en América Latina y el Caribe.

Center for Economic and Social Rights (CESR) y Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI 2009, “¿Derechos o Privilegios? El compromiso fiscal con la salud y la educación en Guatemala”, Edit. Asdi, Embajada de Noruega, y Fundación Ford.

Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos –CIIDH- 2010, Ecos del PRONADE sobre el sistema educativo y las estructuras del MINEDUC, Guatemala.

CNEMG, 1995, Primer Congreso de Educación Maya en Guatemala. Conclusiones, recomendaciones y resoluciones, citado por Ruth Moya, en doc. Cit.

Empresarios por la Educación, 2011, Análisis del programa “Mi Familia Progresas” con énfasis en el ámbito educativo, Guatemala.

MINUGUA, Misión de Verificación en Guatemala, 2002, Informe de Verificación, La educación: una condición para la paz, MINUGUA, Guatemala.

OEA, 1997, Niveles Educativos Básicos en América Latina y el Caribe Informe, Washington OEA.

PREAL-CIEN, 2008, Informe de Progreso Educativo en Guatemala, Primera Edición, impreso en Guatemala.

PNUD Guatemala, 2010, Guatemala: Hacia un Estado para el desarrollo humano Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010.



PNUD Guatemala, 2003, "Guatemala: Una agenda para el desarrollo humano. Informe de Desarrollo Humano.

**Revistas:**

Zibas M. L. 1997, "¿Un juego de espejos rotos? La vida escolar cotidiana y las políticas educativas en América Latina", Revista Iberoamericana de Educación No. 15, Micropolítica en la Escuela, Septiembre-Octubre Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura -OEI-

Zorrilla M., 2001 La reforma educativa: la tensión entre su diseño y su instrumentación, Revista Sinéctica 18 ene-jun, México.

**Referencias Electrónicas:**

[www.santillana.com.mx/rieb2/contenido\\_rieb/RIEB2010/3Las%20Reformas.pdf](http://www.santillana.com.mx/rieb2/contenido_rieb/RIEB2010/3Las%20Reformas.pdf)

[www.clad.org.ve/filmus.html](http://www.clad.org.ve/filmus.html), Filmus D., 1997, La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto.