



**Universidad de San Carlos de Guatemala**  
**Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media**

**“Importancia de los criterios de organización administrativa del proceso de educación en Guatemala, para la actualización docente”**

**Lidia Marina Latín Ortiz**

**Asesora:**  
**MSc Lorena Patricia Rendón Rodas**

**Guatemala, noviembre del 2018.**





**Universidad de San Carlos de Guatemala  
Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media**

**“Importancia de los criterios de organización administrativa del proceso de educación en Guatemala, para la actualización docente”**

**Tesis presentada ante el Consejo Directivo de la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media de la Universidad de San Carlos de Guatemala.**

**Lidia Marina Latín Ortiz**

**Previo a conferírsele el grado académico de:  
Licenciada en la Enseñanza de las Ciencias Económico Contables**

**Guatemala, noviembre del 2018.**

## **AUTORIDADES GENERALES**

MSc. Murphy Olympo Paiz Recinos	Rector Magnífico de la USAC
Arq. Carlos Enrique Valladares Cerezo	Secretario General de la USAC
MSc. Danilo López Pérez	Director de la EFPEM
MSc. Mario David Valdés López	Secretario Académico de la EFPEM

## **CONSEJO DIRECTIVO**

MSc. Danilo López Pérez	Director de la EFPEM
MSc. Mario David Valdés López	Secretario Académico de la EFPEM
MSc. Haydeé Lucrecia Crispín López	Representante de Profesores
M.A. José Enrique Cortez Sic	Representante de Profesores
Licda.Tania Elizabeth Zepeda Escobar	Representante de Profesores Graduados
Lic. Ewin Estuardo Losley Johnson	Representante de Estudiantes
Lic. José Vicente Velasco Camey	Representante de Estudiantes

## **TRIBUNAL EXAMINADOR**

Dra. Walda Paola María Flores Luin	Presiente
Lic. Erwin Antonio Monterroso Rosado	Secretario
Lic. Miguel Augusto López Y López	Vocal

## APROBACIÓN DE IMPRESIÓN

Guatemala, 06 de noviembre del 2018

**Maestro**  
**Mario David Valdés López**  
**Secretario Académico**  
**EFPEM – USAC**  
**Presente.**

Atentamente tengo a bien informarle lo siguiente:

En mi calidad de Asesora del Informe Final denominado: **Importancia de los criterios de organización administrativa del proceso de educación en Guatemala, para la actualización docente** correspondiente al estudiante: **Lidia Marina Latín Ortiz** de la carrera de **Licenciatura en la Enseñanza de las Ciencias Económico Contables**, manifiesto que he acompañado el proceso de elaboración del informe final precitado y en la revisión realizada a la tesis, se evidencia que dicho trabajo cumple con los requerimientos establecidos por la EFPEM, por lo cual, apruebo la impresión, para la presentación de su EXAMEN PÚBLICO.

Atentamente,



---

MSc. Lorena Patricia Rendón Rodas

Asesora de tesis

Colegiada. 10,578



**USAC**  
TRICENTENARIA  
Universidad de San Carlos de Guatemala

Escuela de Formación de Profesores  
de Enseñanza Media  
-EFPEM-



El infrascrito Secretario Académico de la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media de la Universidad de San Carlos de Guatemala

CONSIDERANDO

Que el trabajo de graduación denominado *“Importancia de los criterios de organización administrativa del proceso de educación en Guatemala, para la actualización docente”*, presentado por el(la) estudiante **Lidia Marina Latín Ortiz**, registro académico **9116353**, CUI **1845214400101**, de la Licenciatura en la enseñanza de las Ciencias Económico Contables.

CONSIDERANDO

Que la Terna Examinadora ha dictaminado favorablemente sobre el mismo, por este medio

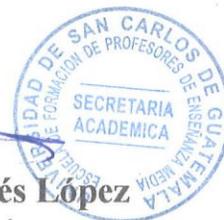
AUTORIZA

La impresión de la tesis indicada, debiendo para ello proceder conforme el normativo correspondiente.

Dado en la ciudad de Guatemala, el **catorce de noviembre** del año **dos mil dieciocho**.

**“ID YENSEÑAD A TODOS”**

  
**M.Sc. Mario David Valdés López**  
Secretario Académico  
EFPEM-USAC



Ref. SAOIT106-2018  
c.c./Archivo  
MDVL/geac

## DEDICATORIA

A Dios	Por ser el centro de mi vida, por tu infinito amor y misericordia, que no me desamparas nunca y me bendices en cada momento de vida, por permitirme finalizar esta etapa de mi vida.
A San Judas Tadeo	Por tu protección, intercediendo por mí ante nuestro padre celestial.
A mi madre	(+) Estefan Ortiz, mil gracias por todo tu amor, todo lo que me enseñaste, porque siempre creíste en mí y porque sé que desde el cielo siempre me sigues protegiendo. Siempre te amaré.
A mi hermana	Elssy Haydeé, gracias por tu amor, paciencia, apoyo incondicional y tu protección que siempre me has brindado. Te quiero mucho.
A mis sobrinitos	Roxana, Keneth y Jeny por el cariño sincero que siempre me han brindado. Elssita y Bryan, por ese amor y loca alegría que vinieron a dar a mi vida. Los quiero mucho.
A mis amigas y amigos	Por compartir imborrables momentos, en el transcurso de mi vida.
A mi casa de estudios	Universidad de San Carlos de Guatemala, por mi formación académica.

## AGRADECIMIENTOS

MSc. Lorena Patricia Rendón Rodas	Por su tiempo, apoyo, oportunas y generosas orientaciones como asesora.
Dr. Oscar Hugo López Rivas	Por su contribución académica al inicio de este proceso.
Licda. Rosa Romero	Por su dedicación y ejemplo como persona y docente.
Licda. Marta Cristina Escobedo	Por sus enseñanzas con entusiasmo, amistad y cariño.
Al tribunal examinador: Dra. Walda Paola María Flores Luin Lic. Erwin Antonio Monterroso Rosado Lic. Miguel Augusto López Y López	Por sus objetivas observaciones y sugerencias, en el proceso académico.
Licda. Lucrecia Haydeé Crispín López	Por su amistad y constante apoyo.
A mis compañeras de licenciatura	Por compartir tan inolvidable experiencia.
A la EFPEM	Por la oportunidad de profesionalización.
A mi país Guatemala	Como aporte de ciudadana.

## RESUMEN

El Estado a través del Ministerio de Educación, es la entidad encargada de la educación en Guatemala. Para el cumplimiento de objetivos, el MINEDUC cuenta con una organización administrativa que expresa la forma de división y coordinación del trabajo. Sin embargo, a través del tiempo, por cambios de políticas de gobierno y modificaciones en las necesidades sociales, ha provocado obligadamente, una constante actualización en el proceso de educación, por lo que la presente investigación se denominó “Importancia de los criterios de organización administrativa del proceso de educación en Guatemala, para la actualización docente” se desarrolló como estudio de tesis de la Licenciatura en la Enseñanza de las Ciencias Económico Contables de la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

En el proceso de investigación se utilizó el método histórico descriptivo, con enfoque jurídico legal, las técnicas utilizadas fueron la investigación bibliográfica, de archivos, crítica de datos recopilados y se efectuó una investigación de actores expertos en el tema.

En la presente investigación se concluye que los criterios más importantes que generaron cambios de organización administrativa en el proceso de educación en Guatemala, para la actualización docente, fueron, la actividad jurídica estatal como determinante legal, condicionada interna y externamente por la correlación de fuerzas organizadas, interesadas e interactivas.

Como producto de la investigación se propone una necesaria estructuración de unidades normalizadoras y planificadoras que se encarguen de definir y compatibilizar objetivos, e insumos, a efecto de alcanzar mejor articulación, coordinación y control sobre la relativa autonomía de las unidades administrativas.

## **ABSTRACT**

The State, through the Ministry of Education, is the entity in charge of education in Guatemala. For the fulfillment of objectives, MINEDUC has an administrative organization that expresses the form of division and coordination of work. However, over time, due to changes in government policies and changes in social needs, it has inevitably led to a constant updating in the education process, which is why the present investigation was called "Importance of administrative organization criteria. Of the education process in Guatemala, for teacher updating "was developed as a thesis study of the Bachelor's Degree in Teaching of Economic Accounting Sciences of the School of Training of Teachers of Secondary Education of the University Of San Carlos Of Guatemala.

In the research process, the descriptive historical method was used, with a qualitative approach, the techniques used were bibliographic research, archives, critique of collected data and an investigation of expert actors in the subject was carried out.

In the present investigation it is concluded that the most important criteria that generated changes of administrative organization in the process of education in Guatemala, for the teacher update, were, the state legal activity as a legal determinant, conditioned internally and externally by the correlation of organized forces, interested and interactive.

As a result of the research, it is proposed a necessary structuring of standardizing and planning units that are responsible for defining and reconciling objectives and inputs, in order to achieve better articulation, coordination and control over the relative autonomy of the administrative units.

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO I                      PLAN DE LA INVESTIGACIÓN</b>	
1.1 Antecedentes	3
1.2 Planteamiento y definición del problema	10
1.3 Objetivos	12
1.4 Justificación	12
1.5 Hipótesis	13
1.6 Variables	13
1.7 Tipo de investigación	15
1.8 Metodología	16
1.9 Población y muestra	17
<b>CAPÍTULO II                      FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA</b>	
2.1 Metodología	18
2.2 Problema	20
2.3 Administración clásica o científica	21
2.4 Administración de las relaciones humanas	23
2.5 Administración y el sistema de las ciencias	24
2.6 Administración de las configuraciones organizacionales	25
2.7 Administración crítica	26
2.8 Apreciación	28
2.9 Conceptualización básica	30
<b>CAPÍTULO III                      PRESENTACIÓN DE RESULTADOS</b>	
3.1 Actividad jurídico estatal respecto del MINEDUC	40
3.2 Origen de la actividad jurídica estatal para el MINEDUC	41
3.3 Destino de la actividad jurídica estatal para MINEDUC	42
3.4 Criterios en la organización administrativa del proceso de educación	46
<b>CAPÍTULO IV                      DISCUSIÓN DE RESULTADOS</b>	
4.1 Discusión	79
4.2 Conclusiones	82
4.3 Recomendaciones	83
<b>REFERENCIAS</b>	84

**ANEXOS****ÍNDICE DE CUADROS**

Cuadro # 1	Conceptualización y operacionalización de variables	14
Cuadro # 2	Origen de la actividad jurídica estatal para el MINEDUC. 1981-2015	42
Cuadro # 3	Destino de la actividad jurídica estatal para el MINEDUC. 1981-2015	42
Cuadro # 4	Decretos legislativos para el desarrollo normativo. 1981 a 2015	43
Cuadro # 5	Decretos legislativos para el desarrollo estructural. 1981 a 2005	45
Cuadro # 6	Decretos legislativos para desarrollar el recurso humano. 1981 a 2015.	46
Cuadro # 7	Análisis inicial: organización del MINEDUC, 1981	55
Cuadro # 8	Análisis intermedio: organización del MINEDUC, 1995	60
Cuadro # 9	Análisis final: organización del MINEDUC, 2004	66
Cuadro # 10	Análisis final: organización del MINEDUC, 2008	70
Cuadro # 11	Análisis final: organización del MINEDUC, 2015	75
Cuadro # 12	Síntesis final de las variaciones organizativas. 1981-2015	77
Cuadro # 13	Síntesis final de entrevistas realizadas a expertos	78

**ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura # 1	Estructuración propia del MINEDUC. 1981	53
Figura # 2	Estructuración propia del MINEDUC. 1995	58
Figura # 3	Estructuración propia del MINEDUC. 2004	64
Figura # 4	Estructuración propia del MINEDUC. 2008	68
Figura # 5	Estructuración propia del MINEDUC. 2015	73

**ÍNDICE DE ANEXOS**

Anexo # 1	Estructura, función y significación según Piaget (1971c)	97
Anexo # 2	Delimitación y periodización de la investigación. 1981-2015	98
Anexo # 3	Cronología seleccionada del enfrentamiento armado. 1978-96	99
Anexo # 4	Luchas sociales y gremiales del magisterio nacional. 1979-2015	102

Anexo # 5	Nómina de la dirección superior del MINEDUC. 1978-2015	104
Anexo # 6	Actividad jurídico estatal para el MINEDUC. 1981-2015	105
Anexo # 7	Comparación del derecho a la educación. 1965 y 1985	109
Anexo # 8	Cronología seleccionada: Objetivos de los planes de educación nacional. 1981-2015	110
Anexo # 9	Comisiones establecidas en los <i>Acuerdos de paz</i> . 1997-98	113
Anexo # 10	Estructuración oficial del MINEDUC. 1981	119
Anexo # 11	Estructuración oficial del MINEDUC. 1995	120
Anexo # 12	Estructuración oficial del MINEDUC. 2004	121
Anexo # 13	Estructuración oficial del MINEDUC. 2008	122
Anexo # 14	Estructuración oficial del MINEDUC. 2013	123
Anexo # 15	Guía de las entrevistas	124
Anexo # 17	Fotografías: Expertos entrevistados	125

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación expone el camino que recorre el Ministerio de Educación de Guatemala, en su constante reorganización administrativa, en el marco de la reforma del Estado. Es el informe final de investigación de la tesis denominada “Importancia de los criterios de organización administrativa del proceso de educación en Guatemala, para la actualización docente” preparada como requisito previo a obtener el grado de Licenciatura en la Enseñanza de las Ciencias Económico Contables de la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media, Universidad de San Carlos de Guatemala.

El propósito general de la investigación, es describir la historia reciente de la importancia de los criterios de organización administrativa del proceso de educación, para destacar la necesidad e importancia de la continua actualización de su estructura como parte de la modernización y actualización docente y en apoyo al desarrollo institucional del Sistema Educativo Nacional. Particularmente, se buscó describir la actividad jurídica estatal determinante para la organización administrativa del MINEDUC.

La justificación del trabajo es que contribuye a reconstruir la historia reciente de la administración educativa nacional y a valorar la legislación en que la práctica administrativa del MINEDUC comprenda y valore la legalidad como el origen de su organización y funcionamiento.

El Capítulo I expone las bases y actividades que permitieron observar con rigor científico las relaciones entre la actividad jurídica del Estado y los criterios de organización en la administrativa de la educación en Guatemala, en el marco de la actualización docente y la modernización del Estado. Los temas desarrollados son los siguientes: antecedentes de la investigación, planteamiento y definición del problema, objetivos, justificación, variables, tipo de investigación, metodología, población y muestra, y, tratamiento de datos.

El Capítulo II expone la fundamentación teórica, donde se especifican los elementos conceptuales que definen el problema de la investigación, derivados de la revisión bibliográfica efectuada.

El Capítulo III contiene la presentación de los resultados de la indagación, en donde se refieren las relaciones jurídicas formales entre la actividad jurídica del Estado y la organizativa administrativa del MINEDUC, con base en el principio de legalidad.

El Capítulo IV expone la discusión de los resultados, sintetiza las conclusiones y presenta las recomendaciones para entender los criterios en la organización del MINEDUC.

Finalmente se presentan las referencias y los anexos.

# CAPÍTULO I

## PLAN DE INVESTIGACIÓN

### 1.1 Antecedentes

Los antecedentes describen las investigaciones sobre el tema. Es una revisión de literatura, llamada también estado del arte o estado de la cuestión que abarcó tanto la investigación aplicada como la teórica, sea nacional o internacional, pública o privada, y reseña, entonces, lo que se ha investigado antes o lo está en marcha sobre la materia.

**Caal Díaz, Brenda (2015)**, en su tesis “Satisfacción laboral y clima organizacional evaluación y análisis comparativo entre dependencias administrativas de una institución pública” en la maestría en administración de recursos humanos, en la Universidad de San Carlos de Guatemala, expone la legalidad vigente en Guatemala, como base y fundamento de cambio en el desarrollo de las organizaciones administrativas y base fundamental para los criterios de cambio en la labor de las organizaciones.

Fundamenta que las Direcciones Departamentales de Educación, fueron creadas como solución a los distintos problemas administrativos en el ministerio, debido a las deficiencias en la prestación de servicios educativos, agrega también, que las diferentes dificultades son producto en cierta medida por la estructura de organización centralizada, concentrada en ciertas oficinas y en todo caso, burocratizadas. Con el objeto de satisfacer las demandas de la población en el plano educativo, para coordinar y ejecutar las políticas y acuerdos adquiridos con la población, el Estado creó las direcciones departamentales mediante el acuerdo Gubernativo No. 165-96 de fecha 21 de mayo del año 1996, mismas que desde su creación, funcionan bajo la dirección y autoridad del Ministerio de Educación; dichas oficinas fueron ubicadas geográficamente y con división administrativa del territorio nacional.

**Cantoral López, Mario (2014)**, en su tesis de maestría en administración pública denominada “Análisis de la efectividad de la gestión administrativa en la municipalidad de Quetzaltenango” por el Instituto Nacional de Administración Pública, expone que en Guatemala las instituciones públicas operan con estructuras administrativas tradicionales, lo cual hace una administración ineficiente y obsoleta. En algunos estudios, indica Cantoral en su tesis, se han hecho propuestas de cambios administrativos, bajo la corriente “Nueva Gestión Pública” adoptada por países desarrollados, para promover la perspectiva gerencial del Estado, de tal manera que en los países en desarrollo han ido surgiendo las inquietudes para modernizar gerencialmente la administración pública. En este trabajo se expuso el problema de la debilidad de las formas de gestión tradicionales en la municipalidad de Quetzaltenango, así como identificar algunos de los efectos para la población y el desarrollo de la entidad.

El objetivo general expuesto en esta investigación, fue determinar las condiciones que favorecen y obstaculizan el proceso de modernización de la gestión administrativa y analizar los factores que inciden en su virtual debilidad. Los objetivos específicos son, determinar la orientación y normatividad que contiene el Código Municipal en relación con la modernización de la organización, el funcionamiento y la gestión administrativa, así como la propuesta de un esquema de atención y solución al problema de la debilidad de la gestión administrativa, dentro del proceso de modernización de entidades estatales.

**Hori Herrera, Ángela (2014)**, en su tesis “Análisis crítico del nivel de conocimiento sobre legislación educativa que poseen en su formación los estudiantes que cursan las carreras de licenciatura en la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media y que son profesores en servicio en el Sistema Educativo Nacional” de la licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad de San Carlos de Guatemala, expone que el profesional activo en el Sistema Educativo, debe estar actualizado con la legislación vigente del

país, ya que dicha legislación está en constante cambio político, económico y social. Sugiere que todo profesional que conozca la legislación vigente guatemalteca, en relación a la educación, permite el avance en la educación que imparte, entiende mejor los procesos en el sistema educativo y conoce sus derechos y obligaciones en el desenvolvimiento de sus labores.

El objetivo de esta investigación es determinar el nivel de conocimientos que el estudiante egresado de EFPEM, maneja y pone en práctica en cuanto a legislación educativa y, que además laboran en el sistema educativo; así como determinar la importancia que le asignan a la legislación vigente del país, la identificación de las leyes en materia de educación en general, en el desarrollo de sus labores y señalar los aspectos más importantes de la legislación.

**Márquez Aragón, Cristian (2013)**, trabajó un estudio llamado “Tipos de actualización docente que reciben los maestros del nivel medio”. Dicho estudio tiene un enfoque dirigido hacia al docente en funciones. El objetivo principal del estudio es la formación continua del docente por medio de programas permanentes de actualizaciones y capacitaciones, mismos que motivan al docente a continuar su preparación, estando consciente que solo la capacitación y/o actualización mejora las condiciones de vida del docente mismo.

El instrumento utilizado para el estudio fue la encuesta y el diseño de la investigación fue por medio de la observación y la descripción, siendo el tipo de encuesta y la muestra fue probabilística constituida por 90 docentes, que ejercen en establecimientos del sector público, nivel diversificado del departamento de Chimaltenango. Explica en sus conclusiones que los docentes no siguen capacitándose y/o preparándose académicamente porque no existe motivación económica salarial y por el acomodamiento que producen las plazas en el Estado, ya que una vez el docente obtiene la plaza presupuestada, sabe que no tendrá ninguna exigencia, por parte de las autoridades departamentales.

**Méndez Pop, Víctor (2016)**, en su tesis denominada “Actualización administrativa en la municipalidad de Tactic Alta Verapaz; análisis del principio de legalidad” en la licenciatura en ciencias jurídicas y sociales, abogacía y notariado, en la Universidad de San Carlos de Guatemala Centro Universitario del Norte, expone: que el Estado ejecuta sus actividades, por medio de la administración pública, sus órganos y entidades. La administración la define, como sujeto por ser una jerarquía administrativa y objeto, porque la acción es la actividad encaminada al cumplimiento de su finalidad que es el bienestar general o bien común. Cita que la administración pública debe estar sometida al derecho administrativo, ya que uno de los principios sobre los que se construye un estado de derecho son los principios de legalidad y juridicidad, ambos se encuentran regulados en la Constitución Política de la República de Guatemala en sus artículos 154 y 221, que fundamentan la administración pública.

Como objeto de esta investigación, fundamenta que el principio de legalidad y juridicidad, son las bases de la administración pública, ya que el administrador que tiene la competencia dentro de un órgano administrativo debe actuar apegado a las leyes vigentes del país y el principio de juridicidad tiene un campo más amplio que el de la legalidad ya que este trata primeramente del apego a la norma jurídica, pero por falta de norma jurídica, el funcionamiento público debe pegarse a los principios generales del Derecho Administrativo.

Es decir que todo acto administrativo debe estar amparado con una o varias leyes vigentes, de lo contrario se estaría violentando la constitución de la república de Guatemala.

**Oscó, Janneth (2015)**, en su tesis de licenciatura en ciencias de la educación, en la facultad de humanidades y ciencias de la educación, en la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia, denominada “La administración educativa un elemento fundamental para el desempeño eficiente de la unidad educativa puerto de Rosario de la ciudad de el Alto”. Expone como objetivo general, establecer la importancia de la administración educativa y su incidencia en la

obtención de niveles de eficiencia interna que generan el cumplimiento de metas y objetivos institucionales de la Unidad Educativa Puerto de Rosario de la ciudad de El Alto. Y como objetivos específicos, reconocer a la administración educativa como un elemento fundamental para el desempeño de la Unidad Educativa, mediante la revisión del sustento teórico, identificar los factores que dificultan la eficiencia interna, por medio de cuestionarios al personal administrativo, profesores y padres de familia. Determinar el grado de cumplimiento de objetivos y metas institucionales proyectadas por la Unidad Educativa, mediante cuestionarios a los actores educativos. Describe, que la administración es estructurar, utilizar y aprovechar el conjunto de recursos disponibles para el logro de las metas trazadas por la institución, refiere además, que las instituciones educativas son sistemas complejos que siempre están influenciadas por el medio ambiente, es decir por aspectos, económicos, sociales y políticos. Los administradores de las unidades educativas, para cumplir con los objetivos, deben poseer cualidades particulares tales como, ser excelentes comunicadores, coordinadores y en algunos casos, hasta negociadores, además de poseer capacidad de relacionarse con los integrantes de la comunidad educativa.

**Otacoma Asencio, Vanessa (2015)**, en su tesis para optar al título de contadora pública autorizada, en la facultad de ciencias administrativas, en la Universidad de Guayaquil, denominada “Estudio de los procesos administrativos y forma de organización en la empresa Solaint, S. A., ante las necesidades de una reestructuración año 2015”. Señala como objetivo principal, analizar los pasos del proceso administrativo y su incidencia en la gestión empresarial, aplicados a la cooperativa Coproabas. Jinoteca 2010-2013. Y como objetivos específicos, describir el proceso administrativo y la gestión empresarial, valorar la gestión de la cooperativa, en función a los procesos administrativos de planificación, organización, dirección y control, así como determinar el desempeño de gestión administrativa por parte del personal en la cooperativa y

por último, proponer sugerencias para mejorar el uso de los procesos y gestión de la cooperativa. Esta investigación tiene un enfoque de gestión, administración y comercialización, por la actividad de la empresa foco de estudio, que se dedica a la comercialización, asesoría y distribución de equipos de control y vigilancia.

El problema, dice la autora, no es la falta de planificación en un negocio o en una institución, no es la jerarquización de la empresa, no es la dirección, es la falta de comunicación de la dirección a los mandos medios, es la mala aplicación de sus políticas y el incumplimiento de su propia normativa. Por lo que recomienda capacitar a la gerencia y mandos medios en el tema de liderazgo efectivo, estableciendo indicadores claves del éxito con los equipos de trabajo, establecer un plan estratégico para cada nivel de la empresa, creando de esta manera una cultura empresarial basada en valores de competencia, para el desarrollo y fortalecimiento de la empresa.

**Peinado Monroy, Emilio (2013)**, en su tesis “Análisis crítico de los efectos de los acuerdos de paz, en el contexto educativo a raíz de la firma de los acuerdos de paz” de la licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad de San Carlos de Guatemala, expone las alternativas estratégicas de centralización y descentralización del Estado, específicamente del ministerio de educación, contemplados por mandato legal en el año 2002 y la ley general de descentralización. Define también que una organización descentralizada puede accionar en la toma de decisiones para resolver problemas de la organización de manera más rápida.

Los objetivos estratégicos que se plantearon en esta tesis son: El incremento de la cobertura educativa, en todos los niveles del sistema manejados 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. En este trabajo se abordó la descentralización de la educación, bajo el marco de legalidad, argumentando

que la misma trabajaba bajo una modalidad residual de gestión, que ya no es funcional en una población creciente, por lo que el Estado crea las oficinas departamentales y regionales.

**Rodas Vásquez, Claudia (2014)**, en su tesis denominada “Administración por objetivos en la empresa” tesis de la licenciatura de administración de empresas, en la facultad de ciencias económicas y empresariales de la Universidad Rafael Landívar, campus de Quetzaltenango. Plantea como objetivo general, elevar la posición general de la empresa dentro de la comunidad, de manera de hacerla mejor en su actividad; para lo cual desarrolla objetivos específicos para cada área de la empresa, de manera que en forma gradual, la misma se desarrolle mejorando su productividad.

Hace mención que para administrar por objetivos, la empresa debe reconocer la importancia y el rol que los medios de trabajo, de las condiciones laborales del capital de trabajo y del ambiente laboral, tienen dentro de la empresa. Explica como el recurso humano necesita un entorno que le brinde seguridad y estabilidad laboral.

Y concluye que para una administración efectiva por objetivos, se le debe dar prioridad a la inducción en el momento de reclutar al personal, con la finalidad de contratar personal calificado, para que la empresa alcance sus metas en corto tiempo, aprovechando cada recurso de la misma.

**Zamora Vielman, Delfina (2016)**, en su tesis de licenciatura en la enseñanza de las ciencias económico contable de la Universidad de San Carlos de Guatemala, denominada: “La actualización y el desempeño docente influye en la falta de aprendizaje significativo de los estudiantes en el curso de Contabilidad General” argumenta la necesidad de la actualización del docente, para el buen desempeño en el campo de la educación, entendiendo como actualización,

espacios de trabajo académico que permiten a los docentes recuperar o mejorar sus saberes y prácticas pedagógicas, para mejorar la cualificación y competitividad de un trabajador. Zamora plantea como objetivo general, el mejorar el desempeño docente por medio de la actualización en el curso de Contabilidad General, para fortalecer el aprendizaje significativo de los estudiantes, por medio de la implementación de nuevos conocimientos aplicados a la realidad social. Y como objetivos específicos, determinar el desempeño de los docentes por medio del aprendizaje significativo y establecer la actualización que reciben los docentes; así como determinar el cambio en el campo laboral luego de una actualización.

Este trabajo de investigación, se centra en la importancia de la constante actualización del docente, para un mejor producto que en este caso son los estudiantes.

Finalmente, los antecedentes expuestos permitieron ver que la actual metodología de la indagación organizacional emplea la investigación acción y el estudio de casos, con abordajes mixtos, cuantitativos y cualitativos, a efecto de captar la dinámica interactiva del proceso administrativo, sin pretensión de generalización. Además, la tendencia en la estructuración de organizaciones es hacia la distribución del poder en forma pluralista sin centralización de decisiones ni concentración de recursos, abriendo espacios a entes colegiados, juntas, comisiones y comités, y que la eficacia y la eficiencia deben armonizarse para lograr productivamente el bien común.

## **1.2 Planteamiento y definición del problema**

La práctica administrativa no se reduce a un conjunto de procedimientos o de recetas: es también una ampliación de las perspectivas de lo posible y determinación de los objetivos de elección, del devenir y de la diferencia y emancipación mediante elaboración de fines; para alcanzar las metas propuestas. Es así como el Estado, por medio del ministerio de educación se encarga de buscar la calidad de la educación, tratando o proponiendo nuevos

diseños de enseñanza en su continua organización administrativa, en el proceso de actualización de la docencia.

La Constitución Política de la República de Guatemala (1985) establece en el artículo 5to. el principio de legalidad o juridicidad: Toda persona tiene derecho a hacer lo que la ley no prohíbe, e implica que la organización administrativa del Estado se establece y administra conforme la ley, siendo la Ley del Organismo Ejecutivo (1997) la norma jurídica correspondiente: compete al Organismo Ejecutivo el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno (art 2).

Como planteamiento base, se tomó para esta investigación el principio de legalidad en el sentido de que la organización pública debe estar determinada por ley. Pero en el caso del MINEDUC ese principio jurídico formal más que un problema o desafío es una problemática por ser mediado por diversos factores, causa y a la vez consecuencia del mandato constitucional a la educación como derecho de todos, abordándose con frecuentes cambios en la organización ministerial, generando incertezas y resistencias administrativas internas, agravadas con las interrogaciones reflexivas y legítimas de grupos sociales interactivos, con tradición de lucha por sus intereses.

De esta manera, la definición (especificación y delimitación) del problema tema de la investigación, se formuló con los siguientes elementos: a) especificación temática: criterios en la organización administrativa; b) delimitación geográfica: Guatemala, ciudad; c) delimitación temporal: al año 2018; d) unidad de análisis: el MINEDUC; e) enfoque: jurídico-formal y sociológico político; f) interrogantes que definen el problema de esta investigación: ¿Cuál es la importancia de los criterios en la organización administrativa en el proceso de educación en Guatemala, para la actualización docente?; como pregunta general y principal.

Y, como preguntas particulares y secundarias: ¿Cómo repercutió administrativamente la actividad jurídica estatal correspondiente, en la actualización docente? Y, ¿Cómo es la forma organizativa que adquirió la

administración educativa nacional y cuáles son sus principales tendencias de cambio recientes, en cuanto a la actualización docente?

### **1.3 Objetivos**

#### **➤ Objetivo general**

Describir la importancia de los criterios de organización administrativa del proceso de educación en Guatemala, para la actualización docente, en calidad de insumo para interpretar y explicar la necesaria y continua modificación de su estructura y la mejor dirección del Sistema Educativo Nacional.

#### **➤ Objetivos específicos**

a) Describir la actividad jurídica del Estado determinante en los criterios de organización administrativa actual, para la actualización docente.

b) Exponer los criterios de organización administrativa en el proceso de educación.

### **1.4 Justificación**

La importancia de esta investigación, se deriva que hace aportes a la construcción o reconstrucción de la historia reciente de la administración educativa nacional y a que la práctica administrativa y docente se comprenda y valore la legalidad como el origen de su organización y funcionamiento, en el marco de la legitimidad de las demandas sociales.

Al respecto, se tuvo en cuenta la compleja y problemática labor de organizar la educación nacional a partir del mandato constitucional que la expone como un derecho para todos (art 71) y frente a la variabilidad de las disposiciones jurídicas del Estado y en medio de una burocracia ministerial que se resiste al cambio y una sociedad que legítimamente tienden cada vez más a ser auto reflexivas, interrogativas y deliberativas. Por eso, la indagación se justificó toda vez que es conveniente a las autoridades, departamentales y

docentes conocer, con una visión de conjunto la dinámica histórica reciente de la organización administrativa del ministerio, y su marco normativo.

En tal virtud, el trabajo tiene implicaciones prácticas (aplicadas) y académicas (teóricas). Lo aplicado ayudará a visualizar los diversos factores contextuales que han influenciado al MINEDUC y la consecuente organización asumida. Lo teórico busca aproximarse al conocimiento de la filosofía epistemológica y genésica de J. Piaget, (1971) biólogo, investigador de la psicología genética en niños y adolescentes. Así, al estudiar el desarrollo institucional en movimiento se puede reconstruir la historia de la administración educativa nacional, y contribuir a que la burocracia estatal vea más allá de la especificidad y atonicidad de su práctica.

Se estimó, además, el necesario estudio de las diversas estructuras de organización administrativa del MINEDUC, en la historia reciente del país, ya que es un tema que se ubica entre la historia de la institucionalidad pública, lo cual hace falta en el país. Un abordaje similar para Guatemala fue realizado por Castillo Gonzáles (2007). *La historia de la educación en Guatemala*, pero es relativo a las políticas públicas, es decir, los temas y subtemas abordados por el Estado nacional para promover y coordinar la educación pública. En el anexo 1 se expone la conceptualización de Piaget sobre la estructura, la función y la significación.

### **1.5 Hipótesis**

El presente informe de investigación, no tiene hipótesis, por ser un trabajo histórico descriptivo.

### **1.6 Variables**

Las variables objeto de estudio fueron dos: a) independiente: la actividad jurídica del Estado; y, b) dependiente: la organización administrativa del proceso de educación. Es una simplificación de trabajo para focalizar la recolección de datos, dejando que lo mediato y de fondo aparezca gradualmente.

Entre ambas variables hay un nexo muy estrecho, obvio, necesario u obligado propio del enfoque jurídico formal, mecánico y simplista. Sin embargo, cuando se utiliza el enfoque ideológico real, de tipo socio político, aparecen los factores o nexos problemáticos, mediatos y de fondo, es decir, la estrecha relación que existe entre las ideas y la organización vista en los antecedentes (1.1) según Lewin (1995), Piaget (1971c) y Mintzberg (1984). Otros factores intervinientes que complican la explicación de tipo insumo-producto son los conflictos socio políticos y los intereses gremiales. El cuadro conceptualiza y operacionaliza las variables referidas.

**Cuadro 1. Conceptualización y operacionalización de variables**

Variables	Definición Teórica	Definición operativa	Indicadores objetivamente verificables	Técnicas	Instrumentos
Independiente: <b>Actividades jurídicas del Estado</b>	Las actividades jurídicas del Estado se expresan en leyes, reglamentos, acuerdos, resoluciones y contratos (González, 1987: p.32).	Determinar las disposiciones jurídicas que intervienen y afectan directamente, en la organización administrativa, en el proceso de educación y la actualización docente.	Decretos y acuerdos ministeriales para el desarrollo administrativo decretos y acuerdos para el desarrollo del recurso humano Propuestas de seminarios de capacitación del docente.	1.Revisión documental 2.Investigación Bibliográfica y de archivos. 3 Análisis de cont. Entrevistas abiertas a profundidad.	1.Guía para revisión documental 2.Entrevista guiada a expertos 3.Entrevistas abiertas a profundidad
Dependiente: <b>Organización Administrativa en el proceso de educación</b>	La organización administrativa es la forma en que se divide el trabajo y la manera como se coordina (Mintzberg, 1984: p.13).	Determinar la distribución de las unidades administrativas en las diferentes partes jerárquicas que resultan en la estructura de organización	Continuidades, discontinuidades y tendencias a la expansión o contracción, y/o a la diferenciación vertical u horizontal, y al empleo de la coordinación según tipos de configuración	Revisión documental	Entrevistas abiertas a profundidad

**Fuente:** elaboración propia.

Desde el enfoque jurídico formal, la actividad jurídica del Estado respecto de una organización pública se explicita en dos vías: a) en el articulado constitucional que corresponda, y, b) en las leyes administrativas, reglamentos,

acuerdos, resoluciones y contratos vigentes, públicamente formalizados. Por aparte están las actividades no jurídicas del Estado, pero siempre normativas, como los manuales, instructivos, formularios, memorandos, informes, órdenes, circulares, estadísticas e investigaciones internas, y planes de corto, mediano y largo plazo.

Debe decirse que, desde el enfoque ideológico político real, lo jurídico y no jurídico, constituyen el discurso del poder interesado en que la organización se someta a la legalidad y viva en esa legalidad. La legalidad son las normas y principios jurídicos que conforman el sistema legal establecido, única fórmula objetiva y razonable para regular las relaciones siempre conflictivas, aunque legítimas, entre individuos, y, entre el Estado y la sociedad, también legítimas (González, 1987: 32). Así, los conceptos de cada discurso son una función del poder, ligada en última instancia a la ley y al Estado.

### **1.7 Tipo de Investigación**

Es un estudio de tipo cualitativo por buscar conocer una problemática amplia tal como la importancia de los criterios de organización administrativa del proceso de educación en Guatemala, haciéndose un estudio de caso histórico-descriptivo, constructivo y exploratorio.

Lo histórico-descriptivo se refirió a lo que fue y es la organización administrativa del en el proceso de educación, en tres momentos: 1981-1991; 1991-1996; y, 1996-2015, los traslapes denotan continuidad. En el anexo 2 se presenta los criterios para la delimitación temporal del trabajo y su periodización e incluye la cuestión ideológica relativa al estilo político de gobernar (régimen político); el anexo 3 expone la cronología seleccionada del enfrentamiento armado, 1978-1996, y el anexo 4 incluye los conflictos planteados al Gobierno Central por el magisterio nacional, 1981-2015. Son tres factores (ideológicos, socio políticos y gremiales) que han condicionado la política general del Estado con repercusiones en el sistema educativo y que superan la explicación jurídico formal sobre relación mecánica y simplista entre la actividad jurídica (como

insumo que entra) y los criterios de organización administrativa del proceso de educación para la actualización docente (como producto que sale).

Lo constructivo se refirió a la forma interactiva del contexto socio histórico como interviniente en la formación administrativa, requiriéndose de entrevistas para alcanzar criterios valorativos que permitieran la reconstrucción coherente y su comprensión (interpretación y explicación).

Y, lo exploratorio se refirió a que por ser un tema nuevo en la indagación nacional los resultados no son concluyentes sino una primera representación y/o aproximación preliminar a las variables objeto de estudio.

El origen de los datos e informaciones fue, como fuente primaria: 1º. Los decretos del Congreso de la República y los acuerdos gubernamentales y ministeriales, y, 2º. Las opiniones de exfuncionarios del ministerio de educación. Las fuentes secundarias principales fueron los manuales de la administración pública de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

## **1.8 Metodología**

El método utilizado en la investigación es el Método Histórico Descriptivo, ya que se partió de la observación de la actualización o modernización de una organización, al cual se le plantearon objetivos, realizando un trabajo de carácter indagatorio para cumplir con los mismos.

### **1.8.1. Técnicas**

Se utilizó la técnica de investigación bibliográfica para fundamentar el estudio de las organizaciones administrativas, se realizó una investigación de archivos para recopilar los diferentes procesos de educación recientes, se criticó los datos recopilados y se efectuó una investigación de actores expertos en el tema.

### **1.8.2 Instrumentos**

Los instrumentos que se aplicaron para la recolección de datos son: guía para la revisión documental y bibliográfica y entrevistas guiadas a expertos, preguntas abiertas a expertos.

### 1.9 Población y muestra

El universo de la investigación fue el Ministerio de Educación y la población de estudio se integró con un censo de la totalidad de sus unidades administrativas, siendo por ello innecesario el cálculo muestral. Por otra parte, para las entrevistas se integró una lista de cuatro exfuncionarios del Ministerio de Educación empleando para el efecto una guía de cuatro preguntas abiertas, que se presenta en el anexo 15.

#### NOMINA DE EXPERTOS A ENTREVISTAR

No.	Nombre	Cargo en el MINEDUC
1.	Ingeniera María del Carmen Aceña Villacorta	Ministra de educación, 2004-2008.
2.	Doctor Bienvenido Argueta Hernández	Ministro de educación 2010-2012.
3.	Doctor Oscar Hugo López Rivas	Ministro de educación 2016-2019.
4.	Licenciado José Enrique Cortez Sic	Asesor ministerio de educación 2016-2019.

## **CAPÍTULO II**

### **FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA**

Este capítulo aborda las teorías sobre las variaciones en las estructuras de organización administrativa. En la teoría administrativa, estructura, es el conjunto de partes interrelacionadas para alcanzar un objetivo; y la administración es el proceso de gestión, dinámico e interactivo, que se ejecuta para alcanzar el objetivo. La organización es, siguiendo a Mintzberg (1984), la forma en que se divide un trabajo y las formas en que se coordina su administración.

#### **2.1 Metodología**

El estudio de las diversas estructuras de organización del MINEDUC, en la historia reciente del país, es un tema que se ubica entre la historia de la institucionalidad pública. Un abordaje similar para Guatemala fue realizado por Castillo Gonzáles (2007) pero relativo a las políticas públicas de educación, esto es, los temas y subtemas abordados por el Estado nacional para promover y coordinar la educación pública. Esta investigación en general se delimitó a rastrear el proceso de estructura organizativa administrativa del MINEDUC, condicionado por el marco normativo aprobado por el Congreso de la República.

Esta fundamentación teórica rastreó el problema de la estructuración organizacional desde diversidad de enfoques, como el de la ciencia política que la ve como un mecanismo de distribución del poder; el de la sociología, que la estudia de las repercusiones que tienen los grupos sociales en interacción; el de la psicología social, que examina el comportamiento del personal administrativo frente al poder burocrático.

Los autores y obras que se citan, fueron seleccionados en el año 2015 de la biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública, con los siguientes criterios tomados del Centro Latinoamericano de Administración para el

Desarrollo (1987): a) paradigmas de la administración, b) teorías del desarrollo, c) modelos económicos, d) estilos de desarrollo, e) reforma del Estado, f) modernización del Estado, g) centralización del Estado, y, h) democratización del Estado.

Los autores inicialmente revisados fueron Dale (1960), George (1974), Luthans (1980), Mintzberg (1984), Oszlak (1984), e Ibarra y Montaña (1987) con las siguientes preguntas ¿Cómo se originó la teoría sobre la estructura de organización?, y, ¿Qué categorías se investigaron? Para clasificar la información recopilada se emplearon los siguientes paradigmas administrativos: a) teoría clásica de la administración, b) teoría de las relaciones humanas en la administración, c) teoría de sistemas generales en la administración, y, d) teoría crítica social de la administración.

En el Derecho Administrativo del Estado guatemalteco, el Organismo Ejecutivo es a quien le compete el ejercicio de las funciones administrativas por intermedio de las organizaciones públicas. La competencia delimita el marco de la acción administrativa (Chicas, 1989: p.90) y comprende el ejercicio o gestión de las funciones administrativas: previsión, planificación, organización, integración, dirección, control y evaluación, regulado por la *Ley del Organismo Ejecutivo* (art 2). La jerarquía o relaciones de subordinación son, junto con la competencia, lo que define la organización administrativa (Chicas, 1989: p.90). Conforme a la *Ley del Organismo Ejecutivo* el grado más alto o superior de la administración pública corresponde al Presidente de la República; siguen los ministros de Estado, entre los cuales no hay relaciones de subordinación sino de coordinación, es decir, tienen igual mando en la jerarquía, pero distinta competencia.

Después están las direcciones generales, supeditadas a sus respectivos ministerios, y de ellas depende diversidad de unidades que vienen a constituir el organigrama de la administración pública (Chicas, 1989: p.96).

## 2.2 Problema

La institucionalidad pública como estructura de organización es una totalidad estrechamente articulada en sus contextos internos y externos. Así, se origina, forma, manifiesta, expande y declina en particulares condiciones históricas y desconocerlas impide describir y explicar su trayectoria. Fueron R. Carré de Malberg y Max Weber quienes empezaron a inicios del siglo XX la sistematización de las explicaciones sobre las instituciones estatales.

Carré de Malberg (2010: p.7)

Las teorías sobre la mejor organización del Estado surgieron cuando terminó la I Guerra Mundial y porque temporalmente disminuyó la amenaza de expansión alemana e italiana a otros Estados. Adicionalmente, Max Weber expuso la teoría de la burocracia para explicar la eficiencia y la racionalidad instrumental.

Parsons (1983: p.133, 135)

Señala que Weber fue influido por la I Guerra Mundial que liquidó a los estados nacionales, desarticuló la concepción tradicional de soberanía, y terminó con la hegemonía europea, pero, además, dice, su explicación se enriqueció del historicismo alemán, del utilitarismo, y del socialismo.

Hay que aclarar que la información presentada aquí es una ampliación de la investigación de antecedentes del capítulo I anterior, con base en las siguientes preguntas: ¿Cómo se originó la teoría sobre la estructura de organización? ¿Qué temas se investigaron y con cuál método? La información se clasificó según cuatro corrientes de la teoría administrativa: a) teoría clásica de la administración, b) teoría de las relaciones humanas en la administración, c) teoría general de sistemas en la administración, y, d) teoría crítica de la administración, tal como se expone a continuación, en orden cronológico de aparición. Al final se incluyen conceptos básicos para la comprensión de la tesis expuesta.

### **2.3 Administración clásica o científica**

Se encontraron cuatro posturas clásicas: una de factura estadounidense preocupada por la producción; otra de matriz alemana centrada en la estructura; y otra más de origen francés interesada en la gestión. Tienen en común una preocupación monista por la autoridad, la legitimidad formal del poder y la búsqueda de la eficiencia. Es un enfoque formal pues consideran a la organización como un sistema cerrado de competencias y jerarquías al margen de las necesidades e intereses del contexto (Barenstein, 1987).

Una cuarta postura es la soviética o teoría leninista de la organización. También es productivista y jerárquica, pero basada en el centralismo democrático: estrecha interacción entre la cúpula de la organización y la base operativa (Mandel, 1970). Se asocia con la democracia directa contemporánea e implica la disciplina de las bases que sacrifica su libertad en función de la productividad (Held, 2012).

En los Estados Unidos de América, Taylor estudió en 1911 la normalización o ajuste de los procesos para lo cual empleó la programación de la producción con fines de control (George, 1974: p.86); ese enfoque se incorporó a la administración pública vía la eficiencia, la estructura formal y el diseño de puestos (Lhérisson, 1999: p.16; Meny y Thoenig, 1992: p.8). Para incrementar el control, Wilson y Goodnow en 1900 propusieron separar lo político (régimen o decisiones políticas) y la política (administración o ejecución de las decisiones) y así evitar ineficiencias y corrupción (Oszlak, 1984: p.10).

En Alemania, Weber (2012) estudió, en esos años, la estructura burocrática centralizada a efecto de que el poder político liberal tuviera bases para limitar los abusos y la democracia directa, pues privilegiaba la democracia representativa (p.178-226). Según Bendix (2000), Weber distinguió en las estructuras tres tipos de autoridad: a) legal, burocrática, racional o moderna, b) tradicional, habitual, o entregada, y, c) carismática, sagrada o ejemplar; y tres

formas de dominación: a) la legitimidad presumida, formal o de derecho y la legitimidad otorgada, real o, de hecho, b) dominación con y sin organización, y c) conflictividad estable o inestable.

Su metodología fue de tres pasos: a) estudio comparativo; b) formulación del concepto; y, c) examen de repercusiones (p.309, 312, 313 y 363). Weber (2012 y 2014) vio al Estado moderno como una asociación política para ejercer la dominación institucional monopolizadora de la violencia física legítima dentro de un territorio, con tres fuentes para el poder: a) la posesión de medios económicos para condicionar el comportamiento; b) la disponibilidad de ideas para condicionar el sometimiento; c) el control de aparatos represivos para monopolizar la violencia física. Y la legitimidad que requiere del acatamiento para el consenso.

En Francia, se descubrió la integralidad de la administración por lo que se abandonó el análisis de la estructura y se abordó el proceso de gestión. Fayol en 1916 definió el proceso administrativo, a partir de dos hipótesis: a) si se conocen los antecedentes, entonces, se conocen los procesos; y, b) si el proceso es articulado, entonces, hay resultados o productividad (George, 1974: p.106). Para Luthans (1980) esto fue aprovechado por Gulick y Urwick en 1937 para la reforma administrativa. Según Dale (p.11), Urwick empleó la dualidad dinámica/mecánica; la primera para identificar problemas y la segunda para inducir el cambio.

Dale (p.12) cita las siguientes etapas de la dinámica organizacional: a) división del trabajo, b) delegación, c) ampliación del alcance social de la estructura, d) delimitación de funciones, e) funcionalización, f) coordinación, y, g) descentralización. Para la reforma administrativa propone la siguiente mecánica: a) decidir la reorganización, b) promover la reorganización, c) definir la situación actual, d) definir la situación ideal, e) definir las etapas del cambio, f) asignar tareas, y, g) ejecutar el plan (Dale, 1960) Aguiluz (1987) expone que Gulick

impulsó la eficiencia como el máximo “bien” de la organización, pero Henry (1985: p. 9) dice que eso fue atacado por Simon en 1947 con lo que disminuyó el prestigio que la administración pública había adquirido al amparo de la administración científica, y empezó a cobrar relevancia el criterio de eficacia.

#### **2.4 Administración de las relaciones humanas**

Se halló tres corrientes: una angloamericana desde el conductismo para el cambio; una francesa desde la filosofía del derecho; y una italiana con un punto de vista político sobre el consenso. Estiman que la mejor estructura será aquella cuyos miembros se perciban libres para usarla (criterio de eficacia) valorando las necesidades grupales y personales, la horizontalidad, la participación y el empoderamiento. Hoy las coaliciones son la base de toda estructura eficaz toda vez que el individuo y los grupos son autónomos aun en sistemas coherentes y consistentes (Baum y Tolbert, (1986: p.414, 516-517); Withey y Katz, (1992: p.97). Senge (2006) postula la afiliación vía el cogobierno, la autogestión, la deliberación y la reflexión colectiva (p.345); eficacia como capacidad para percibir la interdependencia, las demandas y responderlas.

La corriente angloamericana surgió de la crisis del liberalismo clásico (1929). Estudió utilitaristamente la formalización de la conducta y la coordinación vía la preparación, el adoctrinamiento, la especialización, la comunicación informal y el ajuste mutuo (Luthans, 1980: p.13). Esa simplificación se supuró al incorporarse en los años de 1930 la psicología de la forma o de la estructura (Gestalt) de Lewin, y Likert examinó el cambio con enfoques multicausales. Entonces, la estructura aparece como un sistema abierto, organismo vivo, adaptativo, autoconsciente, e integrador cuya eficacia indica la salud organizacional.

La corriente francesa estudió la interacción a partir de las ideas. Renard planteó en 1930 la articulación incompleta de los miembros de una entidad porque el **yo** queda intacto sin incorporarse orgánicamente (Timasheff, 1965:

p.325). Hauriou propuso en 1925 que toda institución depende de la ideología, por cuanto que la interacción viene de: a) la idea, base organizadora; b) el gobierno, estructura organizada; y c) la comunión con la idea, base de la acción (Timasheff, 1965: p.327). Sartre (1963) definió los grupos humanos como conjuntos prácticos con autonomía intrínseca e intersubjetividades; siempre en devenir y aglutinados por la confianza, la cooperación, la comunicación, la solidaridad; en un ciclo de vida que de la plenitud como grupo en fusión decaen a lo práctico inerte, es decir, en la rutina burocrática (Vattimo, 1996: p.14). Para Sartre los sujetos están al margen de patrones estructurados por ser modernos, autónomos, con principios y escalas de valores; poseedores de una propia conciencia crítica por la reflexión y la participación socio política (Lefévre, 1970: p.12).

La corriente italiana incluye a Gramsci que en los años de 1930 estudió la hegemonía articuladora o capacidad de un bloque de fuerzas sociales heterogéneas que ocupan el poder político para ejercer su dominio combinando: a) la coacción (fuerza), y, b) la convicción (ideas). La convicción es la interiorización de los valores dominantes por los grupos dominados gracias a los aparatos ideológicos (la familia, la educación, la religión), lo que facilita su dirección y articulación. La coacción es el ejercicio del poder por el bloque de fuerzas a través de alianzas con los aparatos de dominación (Rossell, 2009: p. 25).

## **2.5 Administración y el sistema de las ciencias**

La teoría general de sistemas fue multidisciplinaria desde su creación. Creada en 1950 por el biólogo Bertalanffy quien influenciado por la psicología Gestalt buscó aclarar y modificar los patrones de una totalidad, entendidos como estructuras (Piaget, 1971c: p. 218-219; Senge, 2006: p.16, 57 y 98). La estructura sistémica es una interrelación entre variables que influyen sobre la conducta a largo plazo (Senge: p.59) con tres posibles explicaciones: la fáctica, la analítica, y la estructural. La primera es común, superficial y reactiva; la

segunda es una reflexión sobre continuidades, tendencias y repercusiones; y, la tercera, es una comprensión genésica de causas subyacentes de los patrones de conducta, y los efectos con sus círculos viciosos de realimentación (Senge: p.70-71). Sus aplicaciones fueron múltiples, pero aquí interesó el enfoque de contingencia para observar las repercusiones estructurales de las variables exógenas (poder y entorno) y/o endógenas (edad, tamaño, tecnología e ideología). Se opuso a la noción monista y mecánica de una única estructura formal idónea, intentando por contraposición identificar en cada caso la forma estructural alternativa que se ajuste eficazmente a las condiciones concretas (Mintzberg, 1984: p.35, 253 - 256).

Es el criterio de eficacia como capacidad de adaptación. Para Piaget la estructura es un sistema organizacional sujeto a las leyes de la totalidad (que es más que sus partes), pero que se conserva y enriquece por el juego de las transformaciones (reestructuraciones a partir de otros elementos), siempre en el marco de sus propias fronteras o límites (auto regulación); ver el anexo 1.

## **2.6 Administración de las configuraciones organizacionales**

Mintzberg en *La estructuración de las organizaciones* (1984) sintetizó los hallazgos hechos en el siglo XX por la investigación organizacional. Para Mintzberg la organización no es una estructura formal y estática sino un sistema plural de flujos o procesos cuyo funcionamiento necesita de la coordinación, que cumple una función integradora o aglutinante, vía cinco mecanismos de control: 1) adaptación mutua, 2) supervisión directa, 3) normalización de procesos, 4) normalización de resultados y 5) normalización de habilidades. Son los determinantes de la estructuración (Mintzberg, 1984: p.27).

Son las demandas ambientales y los mecanismos de coordinación los que determinan el tipo de configuración organizacional más eficaz (p.308). Agregó que toda estructura está en un dominio ante el cual debe responder al diseñar sus políticas; es un entorno global que conlleva un sistema de poder que debe

ser atendido. Sugiere las siguientes dimensiones para analizar el entorno: 1) grado de estabilidad: estable/dinámico; 2) grado de complejidad: simple/complejo; 3) grado de diversidad: integrado/diversificado; y, 4) grado de hostilidad: generoso/hostil (p.309-310). El apartado 1.1 de este trabajo especifica los tipos de estructuras y sus partes.

El mismo autor (1984) cuestiona la investigación organizacional que olvida el problema de la interdependencia: ¿Cómo operan los flujos de la estructura y cómo atraviesan sus procesos? ¿Cómo se interrelacionan la información con la decisión? ¿Qué efectos tienen? ¿Qué repercusiones tiene el contexto interno y externo? ¿Qué tipo de organización es? ¿Cuáles son las partes que predominan? ¿Cómo han cambiado las funciones y la estructura y qué relación tienen? Así, la organización es un conjunto de constelaciones de trabajo o estructuras paralelas que oscilan entre lo formal (explícito) y lo informal (implícito), círculos exclusivos de individuos independientes que intentan tomar decisiones adecuadas a su particular nivel jerárquico (p.73, 81- 82).

## **2.7 Administración crítica**

Es de matriz europea teóricamente orientada, antimodernista pues denuncia la organización urbano-industrial por intensificar la explotación, la dominación y la alienación (Touraine, 2000: p.155). Busca dar a la administración una visión de conjunto o totalidad (Rodríguez: 2018).

En la filosofía, Adorno citado por Vattimo (2010: p.11) planteó: “en la racionalidad instrumental devenida en realidad (...) se realiza la totalidad, pero en un sentido que no es nada liberador”. Así critica el objetivismo que científicamente asocia la verdad con la mensurabilidad y la productividad. Según Adorno es el mecanicismo de la Organización Total que se consume al ser humano (Vattimo, 2010: p.26).

En la ciencia política, Held (2012) afirma que las deficiencias de la democracia liberal representativa causaron la teoría crítica que promovió la participación directa y la deliberación rechazando la racionalidad y postulando la

razonabilidad (p.335). Lo racional usa los recursos para incrementar la productividad; lo razonable emplea la comunicación para la convivencia. Lo primero es científico y lo segundo no, pues los recursos tienen propiedades, pero las personas tienen opiniones interesadas (Savater, 2008).

En la sociología Ibarra y Montaña (1987) exponen que, en América Latina la teoría crítica apareció por las lagunas del racionalismo productivista (p.5); y postulan que las teorías administrativas y de la organización son meras ideologías, falsa conciencia, explicadas por las formas sociales que adquiere la producción, que solo la revolución política puede transformar (p.132). En esa dirección, según Lugo-Morin (2010) la teoría crítica es la estructura lógica que sustenta el socialismo del siglo XXI.

La teoría crítica fue gestada por los sucesores críticos del marxismo: a) Habermas con la ética de la razón comunicativa; b) Foucault con el análisis del discurso del poder; y, c) Beck, Giddens y Lasch con la teoría de la modernidad reflexiva (Lasch, 1997: p.137-139). Habermas citado por Held (p.138), refiere que la acción social trasciende la ciencia y la técnica vía medios deliberativos y dialógicos, a través del debate y la interrogación pública. De allí emerge la democracia deliberativa: conjunto de opiniones ciudadanas libres e iguales base de las decisiones políticas legítimas y autogestionarias, Bohman citado por Held (p.339). Todo es constatable en las redes sociales, vía de articulación sin organización aunque articuladas por la sociedad civil.

Touraine (2000) sintetiza:

Que la modernidad reflexiva es un orden social que se asume auto producido, auto controlado y auto regulado; sociedad tardío-moderna auto concebida como un sistema que acciona sobre sí misma (p.36). Es reflexiva toda vez que observa críticamente la sociedad para intervenir en ella y transformarla no mecánicamente ni controladamente sino a partir de un marco lógico de acción de individuos y grupos (Giddens, 2012: p.37). La modernidad reflexiva puede parecer diferente de la sociedad natural o comunitaria en que el individuo,

miembro de un sujeto colectivo o totalidad, estaba en comunicación directa con lo sagrado vía la tradición o el carisma. Pero, es la voluntad de ser sin olvidar la tradición, el afecto, la experiencia, la emoción, la religión y lo sagrado, bases pluralistas para la necesaria reestructuración individual, social e institucional, solución a las patologías sociales del siglo XXI (Vattimo, 2010: p.10-11, 16-18 y 23).

## 2.8 Apreciación

De lo expuesto se deduce que el análisis e interpretación de las estructuras de organización administrativa es un tema del siglo pasado, pero que continúa en la investigación social, adoptándose aquí los siguientes fundamentos:

- Administración clásica: Weber plantea la necesidad de organización para que la dominación sea legítima y así, por la formalidad la conflictividad será estable. El ejercicio del poder tiene tres fuentes: a) posesión de medios económicos para condicionar el comportamiento; b) disponibilidad de ideas para condicionar el sometimiento; y, c) aparatos represivos para monopolizar la violencia. Los tres pasos metodológicos de Weber, son: a) comparaciones pertinentes; b) inferencia de conceptos claves y, c) examen de repercusiones. Urwick expone los conceptos de dinámica y mecánica para la aplicación del método histórico al estudio de la estructuración administrativa.
- Relaciones humanas: Likert estudia la complejidad organizacional mediante la relación entre variables. Lewin aprovecha la interacción y motivación de los sujetos para impulsar la reforma administrativa según sus propias vivencias, sensaciones y representaciones. Sartre ve a los grupos humanos como conjuntos prácticos con autonomía e intersubjetividades, un devenir que siempre se está haciendo; y en que la

confianza, la cooperación, la comunicación, y la solidaridad es su único aglutinante.

- **Sistemas generales:** una estructura viviente, demostró Bertalanffy (en Piaget, 1971c, p.210), constituye un sistema abierto en el sentido en que se conserva a través de un flujo continuo de intercambios con exterior. Katz ve a las organizaciones como sistemas abiertos al contexto con clara delimitación funcional.
- **Configuraciones organizacionales:** Mintzberg postula que en la mejor estructura se articulan: (a) los mecanismos de coordinación, (b) las diversas partes de la configuración, y (c) sus sistemas de flujos plurales. Ve a las organizaciones como flujos de comunicación para coordinar el funcionamiento, en constante enfrentamiento con las estructuras de poder. La coordinación es construcción de consensos y no control, es el aglutinante de la organización. Las cinco partes de la estructura son los fundamentos para explicar su funcionamiento, en un marco ideológico. Las estructuras organizacionales cambian dejando una trayectoria que expresa su diferenciación funcional. Esta es una guía para observar la manera específica que adopta en la historia su desarrollo institucional.
- **Teoría crítica:** Beck, Giddens y Lash postulan que las patologías institucionales actuales deben entenderse en el contexto de la sociedad tardío moderna que se auto concibe como un sistema capaz de accionar sobre sí misma, fundada en su propia razonabilidad, en su capacidad interrogativa, deliberativa y autogestionaria. Postula posiciones transformadoras, emancipadoras y razonables de rechazo a las teorías y políticas monistas y racionalistas. La causa de las patologías sociales de hoy es la renuncia a la trascendencia, es decir, incapacidad para ponerse con liberalidad en el lugar del otro, que repercute en la ruptura de la

comunicación con sus mejores tradiciones, afectos, creencias, valoraciones, y/o enseñanzas.

## **2.9 Conceptualización básica**

A continuación, se incluyen algunos términos útiles para la comprensión de la tesis, ya sea porque la fortalecen o porque complementan las ideas expuestas o las completan en forma sustancial.

Los conceptos de Estado y gobierno son diferentes, aunque se relacionen con una misma comunidad política. El Estado es una abstracción con pretensiones de generalización y el gobierno es un órgano concreto ejecutor de la política pública, institucionalidad pública cuyo papel es hacer funcionar integralmente (coordinadamente) la totalidad que es el Estado. El Estado es permanente; una totalidad relativamente independiente del régimen político; el gobierno es temporal, estrechamente dependiente del régimen político. El Estado está integrado por órganos y el Gobierno por instituciones y/u organizaciones públicas.

De igual manera, aunque no son equivalentes a las anteriores, hay que distinguir entre instituciones y organizaciones. Las primeras son estables, las segundas mudables. Las primeras son de aceptación social generalizada al margen de sus rendimientos o productividad. Las segundas pueden desaparecer en función a sus resultados. Así, podría considerarse que las instituciones son un “hecho” y las organizaciones una “tendencia”. Pero, entre los “hechos” y las “tendencias” están las “opiniones”, es decir, las necesidades e intereses de los actores. Giddens (1992) dice: Institucional es todo elemento básico estructurante de una actividad social en una situación dada (p.36-37). Selznick (1993) plantea: las organizaciones son dispositivos diseñados para alcanzar metas, siendo desechables si hay mejores (p.46).

Toda institución y organización compleja es regulada y auto regulada. A nivel individual, la auto regulación es auto concebirse como alguien auto

reflexivo sobre sus propios límites y fronteras, capaz de accionar sobre sí mismo, fundado en su propia razonabilidad, en su capacidad interrogativa, deliberativa y autogestionaria, con posiciones transformadoras, emancipadoras y razonables de rechazo al monismo y al racionalismo. No se rechaza la trascendencia, más bien se busca la capacidad para ponerse con liberalidad en el lugar del otro, buscando la comunicación con sus mejores tradiciones, afectos, creencias, valoraciones, y/o enseñanzas. Reflexividad, sería el modelo ideal para las sociedades, instituciones, organizaciones e individuos del siglo XXI.

Sobre las categorías contenido y forma, en Rosental y Straks (1965), se lee: el contenido debe necesariamente tener una forma y la forma debe de materializarse (p.196). La forma es la organización, la estructuración del contenido, expresión del contenido (p.197). En una institución, el contenido lo constituye la actividad concreta de los hombres que la integran, su funcionamiento u operación; y la forma está representada por la organización, por la distribución de las tareas y la subordinación de los empleados (p.198), su estructura, esto es, su competencia y su jerarquía.

La forma no puede existir aislada del contenido. Su fundamento es el contenido mismo, es natural, por ello, que la forma dependa del contenido, que es el aspecto determinante. El contenido se halla en continuo desarrollo. La forma, a su vez, se desarrolla también, pero más lentamente que el contenido; es decir, posee una mayor estabilidad que ésta. El contenido desempeña el papel determinante en los cambios que se operan en la forma (p.200). Pero el desarrollo del contenido se opera en un proceso de mutua vinculación con las condiciones externas. Los elementos del contenido reaccionan constantemente ante la acción de factores externos. Bajo la influencia de cambios que operan en el medio exterior puede cambiar el carácter de las relaciones internas, del funcionamiento; dicho de otro modo, puede cambiar el contenido. Al cambiar el contenido, se opera también un cambio visible en la estructura morfológica o, lo que es lo mismo, en la forma (p.210).

Conviene tener en cuenta el concepto de calidad de vida como el conjunto de condiciones que contribuyen a hacer la vida agradable, digna y valiosa (Real Academia Española de la Lengua, en [dle.rae.es](http://dle.rae.es)); noción que en este trabajo se asoció con el concepto de hedonismo: teoría que establece el placer como fin y fundamento de la vida (Real Academia Española de la Lengua, en [dle.rae.es](http://dle.rae.es)). Se estimó aquí, entonces, que existe legítimamente en la naturaleza humana la aspiración a un hedonismo social y a un hedonismo individual, ambos compatibles. A esa coincidencia se le puede llamar Bien común: el bienestar particular conciliado con el bienestar general.

Weber Max (2006),

Con criterio jurídico formal, supone que el equilibrio o estabilidad institucional, que denomina continuidad, surge automáticamente cuando se preserva la legalidad y la legitimidad, advirtiendo que en la modernidad “sólo existe violencia ‘legítima’ en la medida en que el ordenamiento estatal la permite o la ordena” (p.169); continuidad es la dominación con pretensión de legitimidad de una autoridad, legitimidad de derecho o formal. Pero hoy en la modernidad tardía la presencia de actores organizados y con poder se ha diversificado, que sin ser autoridad ni contar con respaldo formal de derecho, ejercen de hecho la dominación, poder o influencia. Según Subirats “La legitimidad (...) se basa hoy más en [la] capacidad [de hecho] de dar respuesta a las demandas” (p.10), es decir, pueden ser poderes paralelos al Estado que presentan una aptitud o capacidad de gestión para la continua interacción con la sociedad, presentándole resultados concretos.

En otro lugar Weber (2014) explica que la Constitución estatal puede comprenderse (interpretarse y explicarse) a través de un doble enfoque o significado: a) el jurídico formal relativo a la reglamentación de la organización y funcionamiento; y, b) el sociológico político relacionado con las circunstancias que la originan, causas y efectos (p.1397). Piaget (1971a) habla de las ciencias jurídicas integradas por el derecho, la sociología jurídica, la historia de las

teorías jurídicas, y la historia del derecho (instituciones jurídicas). El derecho compuesto por un sistema de normas obligatorias que plantean el deber ser (leyes jurídicas), diferente a las leyes científicas, positivas o naturales investigadas por las ciencias nomotéticas para conocer lo que es.

Lo propio de la norma es prescribir un cierto número de atribuciones y de obligaciones que siguen siendo válidas aun en el caso de que el sujeto las viole o no haga uso de ellas. La ley natural se apoya en un determinismo causal o en una distribución estocástica (el azar), y su valor de verdad depende exclusivamente de su adecuación a los hechos. La historia del derecho no es normativa, sino un análisis de realidades que han sido admitidas. La norma de derecho, el deber ser, expresa la voluntad del Estado, y, a través de ella, la de las fuerzas sociales (clases) que dirigen la sociedad. Pero, así, el derecho ya no se ocupa entonces de la categoría formal del deber ser, sino de las relaciones sociales materiales que dan lugar a un estudio objetivo de lo que es, propio de la sociología jurídica (p.50 y 51).

Conviene distinguir los términos de legalidad y legitimidad. Según el Diccionario de la lengua española, legalidad es: “2. f. Der. Ordenamiento jurídico vigente” base del Principio de legalidad: 1. m. Der. Principio jurídico en virtud del cual los ciudadanos y todos los poderes públicos están sometidos a las leyes y al derecho. Igual sentido, aunque con mayor amplitud con respecto al derecho y/o la justicia, tiene la Legitimidad: 2. adj. Lícito (justo). 3. adj. Cierto, genuino, y verdadero en cualquier línea. (Real Academia Española de la Lengua, en [dle.rae.es](http://dle.rae.es)). Así, aunque ambos conceptos tienen relación con el derecho y la justicia, la legitimidad es más amplio, cercano a la verdad y por ello tiende a ser un concepto absoluto, universal, general, independiente de las circunstancias. En cambio, la legalidad, al contrario, es más específico, relativo, particular, o singular, que depende del lugar y el tiempo. Por ello puede decirse que el término legitimidad es de mayor rango que el de legalidad, aunque ambos, como ya se dijo, están relacionados con la justicia: principio moral que lleva a dar a

cada uno lo que le corresponde o pertenece; se refiere por ello a unas relaciones sociales equilibradas, balanceadas, equitativas entre Yo y el Otro.

Lefévre (1970) firma:

La historia se compone de tendencias siempre combatidas por tendencias opuestas. No se pueden hacer demostraciones, basta con mostrar la tendencia pues las transiciones por profundas que sean, hablan más que las estructuras. Si hay estructuras constituidas no hay cambio, en cambio discontinuidad absoluta. No obstante, las transformaciones, las formas persisten y marcan la continuidad. Es imposible definir el devenir histórico por la continuidad o por la discontinuidad. Si se acentúa la continuidad, pronto captamos lo discontinuo, e inversamente. Si se utiliza la forma, nos vemos remitidos a estudiar la función y la estructura. Y recíprocamente: (Lefévre, 1970: p.18-21).

Dice Lefévre, que la historia se compone de tendencias siempre combatidas por tendencias opuestas; y que la tendencia está sujeta a los resabios del pasado y depende de los gérmenes del porvenir. Se exige mucho, agrega, si se pide demostraciones, basta con mostrar la tendencia, pues, las transiciones por profundas hablan más que las estructuras. Puede haber estructuras constituidas, pero no hay discontinuidad absoluta, ya que, a pesar de las transformaciones, las formas persisten y marcan la continuidad.

Es imposible definir el devenir histórico por la continuidad o por la discontinuidad. Si se acentúa la continuidad, pronto se capta lo discontinuo.

E inversamente. Si se utiliza la forma, hay que estudiar la función y la estructura. Y recíprocamente (p.18-21). Stein (2001) expone que las tendencias son continuidades que se expresan con fuerza y profundidad gracias a la adhesión y aportaciones de pensadores y ejecutores. Señala que el estudio de las tendencias es preferible a realizar profecías (p.208). Tendencia: es la propensión o inclinación hacia determinados fines; fuerza que se inclina hacia alguien o algo; idea que se orienta en determinada dirección (Real Academia Española de la Lengua, en [dle.rae.es](http://dle.rae.es)). Puede asociarse o entenderse también como horizonte: límite o frontera, o posibilidades o perspectivas que se ofrecen (Real Academia Española de la Lengua, en [dle.rae.es](http://dle.rae.es)).

Medina Echavarría (1982) indica:

*(...) ciertas organizaciones permanentes de la vida social en vista de algunas necesidades constantes y fundamentales del hombre. (...) presentan a lo largo de la historia una gran variedad de formas concretas, pero es posible intentar desprender ciertos elementos que ofrezcan caracteres de invariabilidad. Estos constituirán la teoría de las instituciones (...) [y] nos mostraría (...) que es imposible formarse una idea cabal de una de ellas en un momento dado, sin tener en cuenta el conjunto de todas las demás que se dan en el mismo. Es decir, que las instituciones se muestran entrelazadas y mutuamente influidas y penetradas por una dinámica que viniendo del pasado apunta ya al porvenir. (Medina Echavarría, 1982: 111 y 112).*

De esta manera se puede decir que las instituciones son: 1) permanencia organizada social (enfoque ontológico); 2) atención a las necesidades humanas (enfoque deontológico); 3) pluralismo morfológico (enfoque sincrónico); 4) elementos compartidos generalizables (enfoque etiológico); 5) coexistencia cronológica (enfoque diacrónico); 6) condicionamiento histórico mudable (enfoque axiológico), y 7) síntesis social (enfoque hermenéutico). Integralmente, convendría hacer un abordaje histórico estructural: análisis de continuidades, discontinuidades y tendencias, y también sistémico toda vez que se estima que las instituciones existen dentro de un conjunto institucional mayor, el sistema político general para legitimar la acción colectiva y/o generar acciones preventivas que eviten los conflictos y su dislocación.

**Lourdes Münch (2014) afirma:**

La administración comprende una serie de fases, etapas o funciones, cuyo conocimiento resulta esencial para aplicar el método, los principios, las técnicas y los enfoques de gestión. En la administración de cualquier empresa existen dos fases: una estructural, en la que a partir de uno o más fines se determina la mejor forma de obtenerlos; y la otra operacional, en la que se ejecutan todas las actividades necesarias para lograr lo establecido durante el periodo de estructuración. (Lourdes Munch 2014: p.24- 25)

En este sentido, el funcionamiento o la dinámica administrativa se desarrolla dependiendo de la estructura de la misma, por lo tanto es la estructura de dicha administración la mecánica en donde se establecen los principios, técnicas, objetivos y enfoque que se establezca en la administración. Por lo que la estructura no es necesariamente rígida, puede ir cambiando, desarrollando y/o ampliando, dependiendo de las necesidades que se encuentren a través de su propio desarrollo.

### Koontz y O'Donnell (1970) afirma:

La función de organizar es quizás el área más completamente desarrollada de la teoría de la administración. Su importancia se reconoció con anterioridad a las demás funciones administrativas y sus principios no han sido suficientemente probados en la práctica como otros y es posible que todavía hayan algunos por descubrir, sus aspectos básicos, fruto de una larga experiencia, permiten que la estructura organizacional sea una ayuda real para que las actividades individuales se realicen en forma eficiente y efectiva.

El proceso esencial de la organización, es crear una estructura que permita laborar efectivamente y una red de centros de comunicación de la decisión desde las cuales se asegure la coordinación del esfuerzo individual hacia las metas del grupo. Sin embargo, para que la estructura organizacional opere, es necesario evitar ciertos errores frecuentes, ciertas inflexibilidades y conflictos que se presentan en la práctica. (Koontz y O'Donnell 1970).

En el proceso administrativo de toda entidad, la estructura de organización es esencial para el logro de una labor efectiva. Al estructurar la organización administrativa, se debe tener una visión futurista para determinar el tipo de estructura organizacional que atenderá mejor las necesidades presentes y futuras en cuanto al personal, política, época entre otras. Por lo anterior la estructura debe ser además flexible a fin de poder realizar en la misma, los ajustes o cambios que resulten convenientes y necesarios, de acuerdo a las influencias suscitadas por factores internos o externos al ámbito social.

### Parson, Petit y Thompson (2011) Afirman:

El sistema organizacional abarca la optimización mediante la dirección técnica, la organización del personal y otros recursos, y relacionando a la empresa con su medio ambiente. Expresa West Churchman: Este último componente, que determina los objetivos totales y relaciona las normas del sistema con respecto al todo, puede ser llamado el subsistema administrativo. Es el subsistema que se interesa por los planes totales e instrumenta sus pensamientos. Un enfoque del estudio de los organismos sociales debe centrar su atención en los procesos administrativos fundamentales (planeación, organización, integración, dirección, control) que son esenciales si es que los organismos han de lograr sus objetivos y metas fundamentales. Este proceso administrativo es básico para cualquier tipo de organismo (público, privado, educativo), en el que los recursos humanos, financieros y materiales deben combinarse para lograr ciertos objetivos. Además, el proceso es necesario, sin importar el área de especialización de la administración (comercialización, producción, finanzas, etc.). Otra manera de ayudar al entendimiento de la tarea administrativa es observar, dentro de los organismos, los distintos niveles o subsistemas.

El sistema organizacional en la administración pública, tiene como objetivo optimizar cada uno de sus departamentos, por medio de una buena dirección. Cuando se realizan estudios en organizaciones, es pertinente estudiar los

procesos internos por los que la administración sufre, procesos fundamentales para alcanzar los objetivos.

### Francisco Sánchez Guzmán (1968) Afirma:

Estructura de la organización su lazo u unión y el medio por el cual se pueden colocar distintas actividades bajo la dirección de un administrador y lograr su coordinación. La autoridad es la herramienta que permite al administrador crear el ambiente adecuado para la actividad individual. También es el conducto básico de comunicación dentro de la empresa, puesto que se ocupa de la comunicación de decisiones. Como es de esperar algunos de los principios más útiles de organización se refieren a la autoridad.

Una estructura es efectiva si ofrece a sus componentes el medio para que, como grupo alcances los objetivos establecidos y/o alcances establecidos en la institución.

## CAPITULO III

### PRESENTACION DE RESULTADOS

Los resultados sobre la Importancia de los criterios de organización administrativa del proceso de educación en Guatemala, para la actualización docente, refieren las relaciones jurídicas formales entre la actividad jurídica del Estado y la estructuración organizativa del Ministerio de Educación, con base en el principio de legalidad o de juridicidad.

El artículo 193 de la *Constitución de la República*, de 1985, crea la organización ministerial, base de la administración. El rastreo de 34 años halló, como es obvio, estrechas relaciones entre lo jurídico y lo organizativo, pero con interpretaciones y explicaciones derivadas de las variaciones en el estilo político de los mandatarios del país, fueran militaristas o patrimonialistas, en fusión crítica con las presiones ideológicas internacionales. Esto hace dudar de la continuidad del concepto de soberanía o de independencia nacional, a partir de la estrecha fusión de horizontes externos e internos por las recientes transformaciones en las tecnologías de la información y la comunicación.

La Constitución Política de la República (1985) generó una importante modernización educativa bilingüe, intercultural, regionalizada y descentralizada, con Reforma Educativa y adecuación curricular; siendo en ese marco que se originó en 1993 la autogestión educativa. Adicionalmente, los Acuerdos de paz, marcaron las tendencias ideológicas e institucionales del país a largo plazo. Derivado de los Acuerdos es que los criterios de organización administrativa, transitaron de formas simples a modalidades complejas, pasando de funciones centralizadas a descentralizadas, de mecanismos tecnocráticos y procedimientos dialógicos, de decisiones burocráticas y decisiones colegiadas, y de enfoques monistas a visiones pluralistas. Los artículos 194 al 201 definen la administración pública y dan generalidades sobre la organización ministerial como núcleo operativo del Organismo Ejecutivo. Sobre esa base, aquí se definió

al ministerio como una organización, es decir, un ordenamiento sistemático de funcionarios y empleados públicos que, con sus procesos y decisiones cumplen objetivos, programas, proyectos, actividades, y utilizan insumos para obtener productos y resultados (Castillo: 2003, p.354).

La unidad de análisis fue la institucionalidad pública, el caso del MINEDUC, con dos objetos de estudio: la importancia de los criterios de organización administrativa del proceso de educación y la labor normativa del Estado para el desarrollo del ministerio. Ese enfoque jurídico formal fue complementado con un enfoque socio político ideológico para captar las variaciones del contexto y sus ideas dominantes como causas y/o efectos de las formas de organización administrativa adoptadas por el MINEDUC. El estudio de caso fue delimitado temporalmente por los doce mandatarios más recientes del país.

En el anexo 2 se presenta la delimitación de la investigación y la periodización adoptada, que simplificada es sucesiva, pero con superposiciones y traslapes; en el mismo se exponen los diversos y sucesivos regímenes políticos influyentes en la organización del Estado a través de la ideología.

En el anexo 3 está la cronología seleccionada del enfrentamiento armado, 1978-1996, y en el anexo 4 los conflictos planteados al Gobierno Central por el magisterio nacional, 1981-2015. Se estima que es un tríptico ideológico, socio político y gremial el condicionante de la política general del Estado, con repercusiones en la educación.

Para exponer los resultados se utilizaron figuras organizacionales del MINEDUC, llamadas organigramas, así como cuadros de análisis para examinar las variaciones organizativas en términos de sus continuidades, discontinuidades y tendencias, de cada gestión examinada y los cuadros con los criterios recogidos, de los expertos entrevistados. En el anexo 5 se presenta la nómina

de los funcionarios superiores que estuvieron a cargo de la gestión ministerial para el período bajo estudio.

En síntesis, el hallazgo del trabajo fue que, como gran tendencia general u horizonte tendencial, la organización de la educación estuvo en expansión funcional y jerárquica, es decir, que hubo una creciente diferenciación vertical (jerarquización) y horizontal (especialización), así como el aumento de la coordinación interna no como mecanismo de supervisión y control sino como construcción de consensos generados en y por procesos dialógicos con las fuerzas sociales, políticas e ideológicas que rodearon la actividad ministerial, como aliados y/o oponentes. Esas tendencias se dieron en el marco de la modernización o reforma del Estado guatemalteco, entendida como creación de capacidades y su institucionalización para responder a la globalización mundial y a los *Acuerdos de paz*.

La siguiente exposición de resultados siguió la estrecha relación formal entre las dos variables de la hipótesis y así, en el apartado 3.1, se presenta las actividades jurídico estatales respecto del MINEDUC: y, en el apartado 3.2 se expone las correspondientes variaciones organizativas. El estudio se hizo en forma histórica descriptiva sin pretensiones de hacer relaciones causales, ni de practicar evaluaciones y ni de sacar generalizaciones para el resto de la administración pública.

### **3.1 Actividades jurídicas estatales respecto del MINEDUC**

Se halló 66 disposiciones sobre la organización del MINEDUC provenientes de la actividad jurídica del Estado (2 grupos de artículos constitucionales, 46 decretos del Congreso de la República y 18 acuerdos gubernamentales y ministeriales). En el anexo 6, está la actividad jurídica del Estado respecto del MINEDUC, de 1981 a 2015, según su origen (constituciones de la República, decretos y acuerdos) y su destino (desarrollo normativo, desarrollo estructural y desarrollo de los recursos humanos). A continuación, se

expone esos dos aspectos del enfoque genésico: origen o génesis y destino o tendencia de la actividad del Estado para el MINEDUC.

### **3.2 Origen de la actividad jurídica estatal para el MINEDUC**

Lo relativo a la educación en la *Constitución de la República* de 1965 es abordado en tres artículos, del 96 al 98, que declaran la urgencia de la alfabetización, la obligación de las empresas a impartir enseñanza mínima, y, el derecho de toda persona a la educación; son expectativas extremadamente restringidas que contrastan con lo que, en 1976, se demandó en el *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales* (ONU, 2012: art 13). Más amplia fue la *Constitución Política de la República* de 1985 que en diez artículos, 71 al 78, y 194 al 200, postula que la educación es un derecho humano esencial y definen el papel del Estado por su obligación de proporcionar en forma directa, a través organizaciones públicas, y facilitar en forma indirecta, vía organizaciones privadas, la educación nacional sin discriminación, ordenándose que la administración del Sistema Educativo sea descentralizada.

En el anexo 7 se hace la comparación del pacto referido con las constituciones de 1965 y 1985.

Los 46 decretos citados son del Congreso de la República y su origen en el tiempo se distribuye así: 13 (28.3%) promulgados en 1981-1991; cinco (10.9%) publicados en 1991-1995; y, 28 (60.9%) corresponden a los años 1996-2015. Los 18 acuerdos referidos (13 -90%- Gubernativos y 4 -10%- Ministeriales) se distribuyen en el tiempo, así: seis (33.3%) de los años 1981-1991; cinco (27.8%) de 1991-1996; y, siete (38.9%) corresponden a 1996-2015. El cuadro que sigue presenta los comentarios vertidos sobre la actividad jurídica del Estado respecto del MINEDUC:

**Cuadro 2. Origen de la actividad jurídica estatal para el MINEDUC. 1981-2015**

Momentos históricos	Origen							
	Grupos de artículos constitucionales		Decretos del Congreso		Acuerdos Gubernamentales y ministeriales		TOTALES	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
1981-91	2	100.0	13	28.3	6	33.3	21	31.8
1991-96	0	0.0	5	10.8	5	27.8	10	15.2
1996-2015	0	0.0	28	60.9	7	38.9	35	53.0
<b>TOTALES</b>	2	100.0	46	100.0	18	100.0	66	100.0

*Fuente:* anexo 6.

A continuación, se presenta el destino de la actividad jurídica estatal para el desarrollo institucional del MINEDUC en los tres momentos citados.

### 3.3 Destino de la actividad jurídica estatal para el MINEDUC

El destino de la actividad jurídica del Congreso de la República en función del MINEDUC se clasificó aquí en tres grupos: desarrollo normativo, desarrollo estructural, y desarrollo del recurso humano. Por desarrollo institucional se entienden los esfuerzos sostenidos por el Estado para incrementar las capacidades ministeriales tanto en lo normativo, como en lo estructural y en lo comportamental. El cuadro que sigue presenta el destino de la actividad jurídica del Estado respecto del MINEDUC, por momentos históricos.

**Cuadro 3. Destino de la actividad jurídica estatal para el MINEDUC. 1981-2015**

Momentos históricos	Destino							
	Desarrollo normativo		Desarrollo estructural		Desarrollo de los recursos humanos		TOTALES	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
1981-91	11	28.2	7	38.8	3	33.3	21	31.8
1991-96	5	12.8	4	22.4	1	11.1	10	15.2
1996-2015	23	59.0	7	38.8	5	55.6	35	53.0
<b>TOTALES</b>	39	100.0	18	100.0	9	27.8	66	100.0

*Fuente:* anexo 6.

El desarrollo normativo se constituye por los insumos que entraron al MINEDUC, de 1981 a 2015, bajo la forma de objetivos, políticas, programas, normas, procedimientos y sanciones. Tienen la forma jurídica de 39 decretos del Congreso de la República (11 -28.2%- en el período militarista, 5 -12.8%- en el

período pre *Acuerdos de Paz*, y, 23 -59.0%- del período democrático patrimonialista). El cuadro siguiente presenta los 39 decretos legislativos que tuvieron como finalidad el apoyo al desarrollo normativo del MINEDUC.

**Cuadro 4. Decretos legislativos para el desarrollo normativo. 1981-2015**

Número	Decreto	Descripción
1	012-82	Aprueba la lucha contra la discriminación
2	054-83	Financiamiento externo para la educación primaria rural.
3	02-84	Financiamiento externo para mejoramiento de la educación primaria.
4	031-85	Financiamiento externo para la educación bilingüe.
5	043-86	Define la alfabetización en la fase inicial
6	063-89	Financiamiento externo para la educación básica
7	012-91	Ley de educación nacional. Establece el Sistema Educativo
8	017-95	Ley de institutos de educación por cooperativa
9	074-96	Ley de fomento de la educación ambiental
10	023-97	Financiamiento externo para salud, educación y suministro de agua
11	060-97	Financiamiento interno para institutos de educación por cooperativa
12	076-97	Ley nacional para el desarrollo de la cultura física y del deporte.
13	094-97	Financiamiento externo para la reforma a la educación básica
14	038-98	Financiamiento externo para el apoyo a la reforma educativa
15	053-98	Financiamiento externo para el apoyo al sector educativo
16	01-99	Disposiciones para el arrendamiento de edificios escolares.
17	016-99	Financiamiento externo para fortalecimiento de la educación bilingüe
18	054-99	Define el régimen financiero del proceso de alfabetización
19	038-2002	Financiamiento externo para escuelas rurales
20	044-2002	Financiamiento externo para el instituto tecnológico Guatemala sur
21	064-2002	Financiamiento externo para universalización de la educación básica
22	081-2002	Ley de promoción educativa contra la discriminación.
23	034-2005	Financiamiento externo para la educación primaria rural
24	055-2007	Disposiciones para los institutos de educación por cooperativa
25	058-2007	Ley de educación para personas con capacidades especiales
26	038-2010	Declara la educación ambiental permanentemente
27	013-2011	Financiamiento externo para los sectores educación y salud vía FIS
28	003-2015	Financiamiento externo para la educación rural V

**Fuente:** anexo 6.

Destacan los 28 (71.79%) decretos que aprueban el apoyo financiero externo a programas y proyectos educativos. También es importante mencionar la promulgación de cinco leyes para el sistema educativo, así:

1)Ley de Institutos de Educación por Cooperativa, 2)Ley de Fomento de la Educación Ambiental, 3)Ley Nacional para el Desarrollo de la Cultura Física y del Deporte Base, 4)Ley de Administración de Edificios Escolares y 5)Ley de Promoción Educativa, Contra la Discriminación.

Llaman la atención que los 16 decretos destinados a aprobar el financiamiento externo el 10.52% de ellos se ubican en el momento militarista, de transición a la democracia y de consolidación democrática; y, el 89.48% en el momento democrático patrimonialista. Esto demuestra la relatividad de la soberanía nacional y la alta dependencia a los recursos externos que indudablemente vienen condicionados a políticas e intereses extranjeros a cambio de deuda externa.

El desarrollo estructural busca elevar la eficacia de la autoridad formal interna con el fin de hacer funcional el ejercicio legítimo del poder administrativo dentro de la organización burocrática. Operativamente se busca es establecer una buena división del trabajo y efectivos mecanismos de coordinación para eliminar el mayor grado de incertidumbre sobre los niveles jerárquicos, la funciones, y sobre los medios de ejecución y de control. Fortalecer la autoridad es muy importante por cuanto que el MINEDUC presenta importantes fuerzas informales que, como grupos de presión, cuentan con tradición de lucha y capacidad de resistencia. El cuadro siguiente presenta los 10 decretos legislativos que tuvieron como finalidad el apoyo al desarrollo estructural del MINEDUC.

**Cuadro 5. Decretos legislativos para el desarrollo estructural. 1981-2005**

Número	Decreto	Descripción
1	098-82	Reglamenta la participación en el Plan Nacional de Alfabetización.
2	043-86	Regula Comité Nacional de Alfabetización y Consejo Directivo
3	012-91	Establece el Sistema Educativo Nacional
4	114-97	Ley del Organismo Ejecutivo
5	058-98	Ley de Administración de Edificios Escolares
6	003-99	Crea la Sección de Educación Cooperativa Departamental.
7	087-2000	Establece seis Clases de Catalogación
8	092-2000	Establece las Condecoraciones
9	095-2000	Estatuto Profesional de los Trabajadores del Estado
10	010-2003	Amnistía laboral a trabajadores del Magisterio Nacional.

**Fuente:** anexo 6.

Destacan los decretos siguientes: creación del Vice Ministerio de Cultura, la incorporación de los estudiantes en la ejecución del plan de alfabetización, la incorporación de la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural, la regulación del Comité Nacional de Alfabetización y su Consejo, la incorporación de la Dirección General de Coordinación de Proyectos de Apoyo, y del Sistema de Mejoramiento de los Recursos Humanos y Adecuación Curricular (SIMAC), creado para impulsar la reforma educativa, bloqueada en 1989 por el magisterio nacional, durante la gestión del presidente Vinicio Cerezo Arévalo, siendo ministro de Ricardo Gómez Gálvez.

El desarrollo del recurso humano busca hacer eficiente el proceso de selección e incorporación de personal, al margen de interferencias políticas externas, para que el personal sea designado en función de la capacidad, destrezas y/o actitudes de los postulantes de acuerdo al cargo ofrecido, para una mayor identificación del personal reclutado y con los fines institucionales. Sin embargo, la independencia, fuerza y capacidades de organización, movilización y tradición de lucha son una constante del magisterio nacional que inducen resistencia y rigideces a las iniciativas e innovaciones educativas impulsadas por el MINEDUC.

En el anexo 4 se exponen los conflictos planteados al Gobierno Central por parte del magisterio nacional, de 1973-2015, según fecha, actividades

realizadas, demandas planteadas y organizaciones participantes. El cuadro que sigue presenta los nueve decretos legislativos que buscaron apoyar el desarrollo del personal del MINEDUC

**Cuadro 6. Decretos legislativos para desarrollar el recurso humano. 1981-2015**

Número	Decreto	Descripción
1	066-88	Catalogación valorativa a quienes se dedican a la enseñanza
2	009-89	Regulación de beneficios escalafonarios
3	046-95	Creación de la Caja de Prestaciones del Magisterio Nacional
4	033-97	Auxilio Póstumo para el Magisterio Nacional.
5	087-2000	Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional
6	092-2000	Bonificación con carácter de prestación social.
7	095-2000	Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional
8	010.2003	Amnistía laboral a trabajadores del Magisterio Nacional

**Fuente:** anexo 6.

Destacan los decretos siguientes: catalogación valorativa a quienes se dedican a la enseñanza, creación de la Caja de Prestaciones del Magisterio Nacional, creación del Auxilio Póstumo del Magisterio Nacional, la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, la creación de la Bonificación con carácter de prestación social y la amnistía laboral de a trabajadores del Magisterio Nacional. Es importante indicar que el estilo de gobierno autocrático y tecnocrático de los gobiernos militares impidió que el magisterio contribuyera a la organización y funcionamiento educativo y por eso hubo escasa repercusión social y en los programas y proyectos adoptados, impuestos y de matriz extranjera. Es decir, no se implementó ninguna sensibilización sobre los cambios administrativos, ni esfuerzos para aumentar sus conocimientos y destrezas, siendo necesaria la capacitación, la formación, el adiestramiento, las políticas de calificación y promoción basadas en la equidad y el reconocimiento de méritos y aptitudes favorecen la motivación y crean un clima para un liderazgo positivo.

### **3.4 Criterios en la organización administrativa del proceso de educación**

¿Cuáles son las continuidades, discontinuidades y tendencias en la organización del MINEDUC? Para responder se adaptó la clasificación de

Mintzberg (1984) sobre las cinco partes de la estructura jerárquica, expuestas en los apartados 1.1 y 2.4 de este informe. Además, se trató de visualizar la influencia ideológica en la forma adoptada por la organización administrativa del MINEDUC.

Con esos criterios, las figuras siguientes son reconstrucciones de los organigramas oficiales, homogeneizados para hacer comparaciones coherentes mediante el agrupamiento de unidades según las cinco partes fundamentales de una estructura. Los anexos 10 al 14 al final de este informe presentan las estructuras oficiales en la organización administrativa del MINEDUC, años 1981, 1995, 2004, 2008 y 2015. Se reitera que cada una representa situaciones cualitativamente diferentes por lo cual se justificó su armonización jerárquica siguiendo los criterios de Mintzberg (1984) y de Piaget (1971c).

Mintzberg (1984) destaca la importancia de estudiar el funcionamiento organizacional, o problema de saber sus interdependencias: ¿Cómo operan los flujos de la estructura y cómo atraviesan sus procesos? ¿Cómo se interrelacionan la información con la decisión? ¿Qué efectos tienen? ¿Qué repercusiones tiene el contexto interno y externo? ¿Qué tipo de organización es? ¿Cuáles son sus partes predominantes? ¿Cómo han cambiado las funciones y la estructura y qué relación tienen? Así, la organización es vista como un conjunto de constelaciones de trabajo o estructuras paralelas que oscilan entre lo formal (explícito) y lo informal (implícito), círculos exclusivos de individuos independientes que intentan tomar decisiones adecuadas a su particular nivel jerárquico (p.73, 81- 82).

La observación focalizó los años 1981 a 2015 en tres momentos: inicial, once años, de 1981 a 1991 (momento militarista y de transición a la democracia y de consolidación democrática); intermedio, cinco años, de 1991 a 1996 (momento pre *Acuerdos de paz*) y final, 19 años, de 1996 a 2015 (momento democrático patrimonialista). En los 34 años examinados se contabilizó a doce

mandatarios gubernamentales, es decir, 2.8 años de período gubernamental en promedio, como se muestra en el anexo 1. Lo expuesto denota la inestabilidad política del país con efectos en la normal organización y funcionamiento de la administración pública, toda vez que los períodos gubernamentales en realidad han sido menores en 1.2 años al mandato constitucional. El anexo 4 incluye la lista de los nombres de los distintos funcionarios que ocuparon la dirección estratégico política del MINEDUC, en el período bajo estudio.

Debe decirse que los dos primeros momentos (1981-1991 y 1991-1996) aquí se interpretan como períodos de fuerza pues estimularon la discusión, inclusive violenta y militar, de grupos sociales con sus propias razones, sobre el futuro más humano para todos los guatemaltecos, especialmente para los habitantes rurales y urbano marginales, en función de su particular criterio de hedonismo (bienestar) social. De ahí se dedujo que el entorno nacional correspondiente fue simple pero dinámico e incierto, primero autocrático y después democrático.

El último momento (1996-2015) puede estimarse como de inercia condicionado por la privatización internacional de las funciones públicas y por la insuficiencia de los recursos nacionales para los servicios sociales de la población, con lo cual, podría decirse que se arrastró a toda la sociedad en la reproducción de un hedonismo (bienestar) individualista, tal vez más violento que el de la guerra interna. En consecuencia, se dedujo que el entorno nacional correspondiente fue complejo, dinámico o estable, pero siempre diversificado. El anexo 4 presenta los conflictos y demandas planteados al Gobierno Central por el magisterio nacional, en el período bajo estudio.

En esta parte, el objeto de estudio es la estructura de organización administrativa del MINEDUC. Las preguntas del análisis fueron: ¿Cómo cambió la naturaleza de la organización? ¿Cómo se relacionó con su entorno? Se encontró como factores dinámicos: el desarrollo tecnológico mundial en la

información, la comunicación y los transportes, con repercusiones en la economía y altas exigencias educativas para la población.

También fue evidente la orientación tecnocrática de los regímenes militaristas y sus tradiciones autoritarias, los procesos de democratización y los *Acuerdos de paz* que impulsaron la tendencia de transitar de la democracia representativa a la comunitaria deliberativa; y, finalmente, la caída de toda la sociedad en el individualismo y el consumismo hedonista privado. Se olvidó el hedonismo social explicando que el presupuesto público es restringido frente a la cada vez más elevada demanda social de educación.

➤ **Análisis inicial: 1981-1991**

De conformidad con el anexo 2, 1981 fue el año de expansión del conflicto armado interno en Guatemala; y, el año 1991 se asumió como el inicio de las conversaciones de paz, resultado de la cumbre de presidentes de Centro América, Esquipulas II, en 1987. El período de diez años (1981 a 1991) corresponde al de máxima reacción del poder público en contra del activismo político popular e insurgente en aumento gradual desde 1954 y que el Ejército Nacional buscó desactivar, aún en los años de la transición a la democracia y de consolidación democrática (1983-91).

Otros factores externos que destacan, desde 1978, son los procesos inducidos en el país con financiamiento externo a cambio de deuda para la estabilización financiera, el ajuste económico estructural y la reforma económica y social en busca de constituir un Estado mínimo (Santiago, s.f.). Adicionalmente, dentro de la política internacional destaca el reacomodo de las grandes potencias con la disolución de la Unión Soviética en 1991, lo que generó un clima adverso a la insurgencia nacional, propiciándose la búsqueda de la paz.

Antecedente interno muy importante fue la puesta en vigencia de la *Constitución política de la República* en 1986 que planteaba el respeto a los derechos humanos y la regionalización y descentralización con relaciones de horizontalidad entre el Estado y la sociedad. También internamente fue clave la instauración del gobierno democrático del licenciado Vinicio Cerezo Arévalo en ese año, que, a pesar de graves dificultades para su estabilización política y financiera, inició esfuerzos en función de una Educación para todos, exigida constitucionalmente, aunque marcados restrictivamente por las premuras de la situación lo que obligó igualmente a objetivos generales muy pragmáticos como la Educación para el Trabajo, tal como se expone en su plan de mediano plazo, *Guatemala 2000* (Anexo 8). No obstante, en el *Programa de 500 días* presentado en la última etapa de ese gobierno se plantea “Impulsar la reforma y ampliación de la educación”.

Previamente, dentro de los regímenes autocráticos militaristas, el enfoque contra insurgente gubernamental se fortaleció, por el declive militar de la guerrilla, y administrativamente el Ejército impuso una burocracia técnica en todo el sector público. (Withey y Katz (1992) plantean criterios teóricos para entender el adjetivo de burocracia técnica propio de los regímenes militaristas, así: “Las burocracias tecnológicas en cuanto sistemas nacionales y funcionales que se proponen alcanzar sus objetivos, tienen como sistemas de valores básicos no los conceptos polarizados de una ideología sagrada, sino creencias más empíricas orientadas hacia la eficiencia, productividad y ciencia aplicada. Tienen sistemas de retroalimentación que descansan en el cumplimiento de las tareas. El dirigente burocrático ya no es un ideólogo, sino un especialista en el logro de objetivos” (p.115-119)

Así, profundiza y expande su enfoque administrativo y, en lo organizacional, restableció el principio de autoridad o unidad de mando y la centralización de decisiones, con una organización lineal al estilo de maquina burocrática. Con ese mismo criterio militar, se maximizó la correspondencia operativa entre estructura formal y estructura real generalizándola a toda la institucionalidad pública a fin de facilitar la coordinación interinstitucional incluido

el sector privado con una expectativa productivista para racionalizar el uso de los recursos, en lugar de promover las aspiraciones socio políticas. Eso hizo que se privilegiaran y generalizaran los procesos centralizados y militarizados de planificación y control, con ejecución de operaciones descentralizadas. Al respecto se reitera la importancia de ver el anexo 2.

“La militarización del Estado y la sociedad constituyó un objetivo estratégico definido, planeado y ejecutado institucionalmente por el Ejército de Guatemala, a partir de la Doctrina de Seguridad Nacional y su peculiar interpretación de la realidad nacional. La militarización presentó características diferentes a lo largo de los años del enfrentamiento armado. Empezó en los años sesenta y setenta con el dominio que el Ejército impuso sobre las estructuras del poder ejecutivo. Luego asumió el ejercicio casi absoluto del poder mediante su penetración en todas las instituciones y espacios políticos, sociales e ideológicos del país durante media década en los años ochenta, hasta llegar, en la etapa final, a tener un control paralelo, semivisible, de bajo perfil, pero de alto impacto, en la vida nacional” (Guatemala. Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 2004: p.24- 25).

Para el año 1981, se estima que, después del Despacho superior del MINEDUC, la unidad administrativa principal es la Dirección General de Educación, que en el núcleo operativo funciona en forma centralizada sin hacer diferenciaciones culturales en la población con edad escolar por el criterio simplificador que viene de la *Constitución* de 1965 sobre la homogeneidad de la nacionalidad guatemalteca. Aunque, nominalmente en el año 1980 se inició la educación bilingüe, pero sin los educadores correspondientes que la hicieran realidad (González, 2011: p. 459). Es patente la centralización organizativa del MINEDUC con un flujo de funcionamiento descendente, siendo sus unidades principales el Despacho ministerial, los dos Vice ministerios y la Dirección General de Educación. Se estima que todo ello es consecuencia de un entorno simple, dinámico, incierto y autocrático, propio de la Guerra Fría (1948-1990).

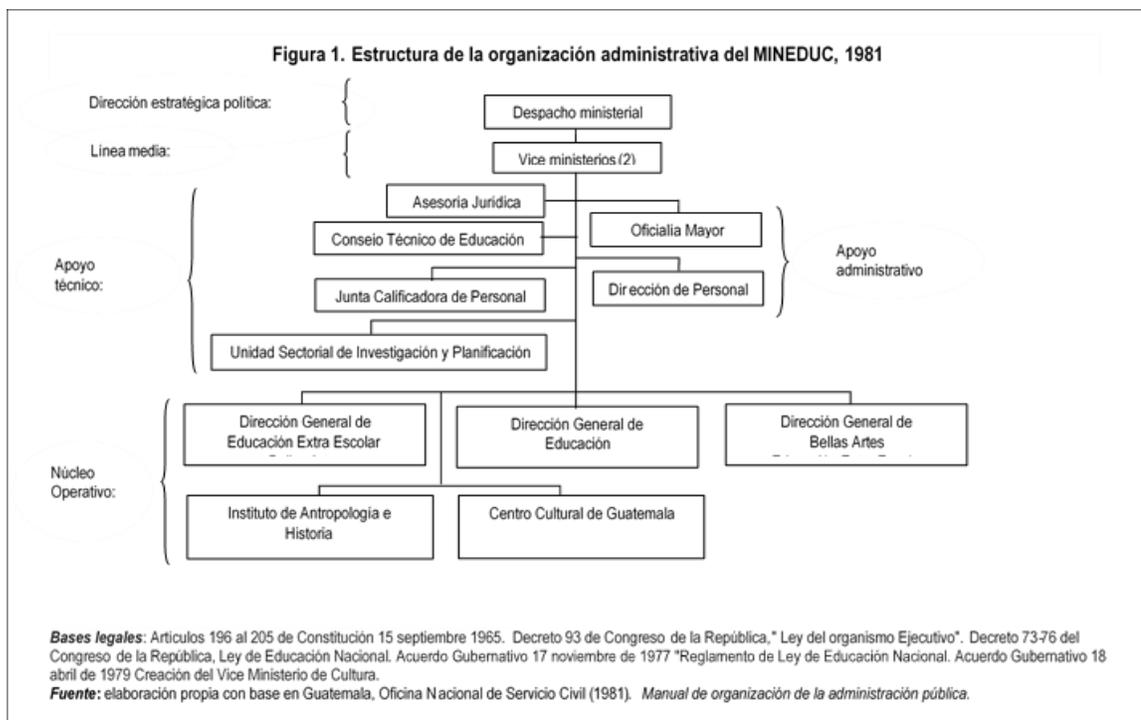
Así, la organización del MINEDUC era relativamente simple y lineal; simple por cuanto que su principal mecanismo de coordinación es la supervisión directa del Despacho ministerial y de los dos Vice ministerios; y, lineal toda vez que el núcleo operativo (las tres direcciones generales) dependen directamente del Ministro y de los Vice Ministros, por lo cual toda la gestión está centralizada. El ministro correspondiente fue el Coronel de Infantería Clementino Castillo Coronado, en el Gobierno del general Fernando Romeo Lucas García (1978-82). En el anexo 4 se presenta la nómina de los funcionarios que estuvieron a cargo del Despacho Superior del MINEDUC, en el período 1981-2015.

Como consecuencia de su configuración simple y lineal la gestión del MINEDUC al año 1981 carece de los mecanismos de delegación y descentralización. En el núcleo operativo hay tres direcciones generales: la de Educación Extra Escolar, la de Educación, propiamente formal, y la de Bellas Artes, derivado de la Ley de Educación Nacional de 1976 por ser el MINEDUC, según esa Ley, el ente rector del sector de educación, ciencia y cultura. Hay que hacer notar que, para esos años, el concepto de educación extra escolar es novedoso, citado por primera vez en esa Ley (AVANCSO, 2003: p.49).

Otra novedad es que el artículo 9 reivindica las lenguas indígenas, pero, prevalece el criterio centralizador en la educación formal para homogenizar a toda la población, pues la ley citada, prioriza la castellanización. Durante año y medio del período gubernamental citado se impulsó la alfabetización vía la radio y la televisión. Todo estuvo centralmente dirigido y controlado, a pesar que el artículo 25 de la Ley citada establece las direcciones regionales de educación.

Las decisiones (quién enseña, qué, cómo, cuándo, dónde y cuánto se remunera) siempre estuvieron al margen de los gobiernos municipales y departamentales, durante los gobiernos militaristas, aunque sin capacidad central de supervisar el funcionamiento (asistencia a clases de docentes y alumnos, cobertura de los programas de estudio, y evaluación del aprendizaje). Así, el MINEDUC fue muy eficaz en garantizar la inmovilidad del sistema y en

reprimir las innovaciones que en vigilar la calidad de la enseñanza. Debe decirse que éste modo centralizado de organización y funcionamiento de la educación era la forma generalizada en Latinoamérica, siendo los países pioneros en la descentralización educativa, Argentina (1974), Costa Rica (1978), Chile (1981), Brasil (1988), y Venezuela (1989) (Lora, 2007:p. 439). La figura 1 siguiente presenta, a manera de diagnóstico inicial o línea base de este trabajo, la estructura de organización administrativa del MINEDUC para el año 1981, con catorce unidades distribuidas en cinco niveles o partes.



Los sistemas de apoyo en la figura citada son los convencionales para ese momento militarista autoritario por cuanto no van ni ven más allá de lo meramente técnico, administrativo y logístico, es decir, no alcanzan lo cultural. En el marco de ese criterio en 1976 se organizó la Unidad Sectorial de Investigación y Planificación que preparó el plan nacional de educación, 1979-82, en coordinación con la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. En general la política educativa priorizó la educación

primaria y la castellanización a pesar de los enunciados formales favorables a la descentralización (González, 2011: p.459).

En la estructura expuesta no aparece la Editorial del MINEDUC, establecida en 1948, ni los entes de la coordinación interministerial previstos en el Reglamento de la Ley de Educación Nacional, tales como la Comisión Nacional de Ciencia y Cultura (art 30), la Junta Nacional de Educación Extraescolar (arts. 4 y 5), el Instituto Nacional del Patrimonio Cultural (art 38), ni el Instituto Nacional de la Juventud (art 48). El cuadro siguiente presenta el análisis inicial de la organización del MINEDUC, 1981, en cinco niveles, pero sin variaciones estructurales por ser la línea base del análisis.

**Cuadro 7. Análisis inicial: organización del MINEDUC, 1981\***

Niveles administrativos	No.	Unidades administrativas	Observaciones
1. Dirección reguladora	1	Despacho Ministerial	Coronel Clementina Castillo Coronado
<b>Sub total</b>	<b>1</b>		
2. Línea media:	2	Vice Ministerios	Dos Vice Ministerios: a) de Educación, y, b) de Cultura
<b>Su total</b>	<b>2</b>		
3. Apoyo administrativo:	1	Oficialía Mayor	
	1	Dirección de Personal	
<b>Sub total</b>	<b>2</b>		
4. Apoyo técnico:	1	Asesoría Jurídica	
	1	Consejo Técnico de Educación	
	1	Junta Calificadora de Personal	Con 4 unidades principales de trabajo.
	1	Unidad Sectorial de Investigación y Planificación	Prepara el Plan Nacional de Educación, Ciencia y Cultura. Cuenta con 9 unidades principales. Establecida en 1976 en sustitución de la Oficina de Planeamiento Integral de la Educación (OPIE) establecida en 1963.
<b>Sub total</b>	<b>4</b>		
5. Núcleo operativo:	1	Dirección General de Bellas Artes	Con 12 unidades principales de trabajo. Fundada en 1951.
	1	Dirección General de Educación	Con 11 unidades principales de trabajo.
	1	Dirección General de Educación Extra Escolar	Inicia en 1975, acuerdos gubernativos 05, 21 y 13-77. Concepto de educación extra escolar citado por primera vez en 1976 con la <i>Ley de Educación Naciones</i> (Decreto 73-76, art. 56).
	1	Instituto de Antropología e Historia	Con 15 unidades principales de trabajo. Fundado en 1946.
	1	Centro Cultural de Guatemala	Con 5 unidades principales de trabajo. Inaugurado en 1973.
<b>Sub total</b>	<b>5</b>		
<b>Total unidades</b>	<b>14</b>		

\*) No aparecen las variaciones organizacionales por ser 1981 el año de inicio en el análisis, base para la comparación.

**Fuente:** elaboración propia con base en la figura 1 y en ONSEC (1981). *Manual de organización de la administración pública.*

Se reitera que no hay análisis de variaciones por que 1981 es el año base donde la organización presenta solo catorce unidades administrativas (1 dirección estratégica-política -7.1%-, 2 en línea media -14.2%-, 2 apoyos administrativos -14.2%-, 4 apoyos técnicos -28.6%-, y, 5 en el núcleo operativo -35.9%-). Es de notar que, a pesar de la prioridad otorgada por la *Constitución de 1965* (art 96) en 1981, la estructura expuesta, invisibiliza el Programa Nacional

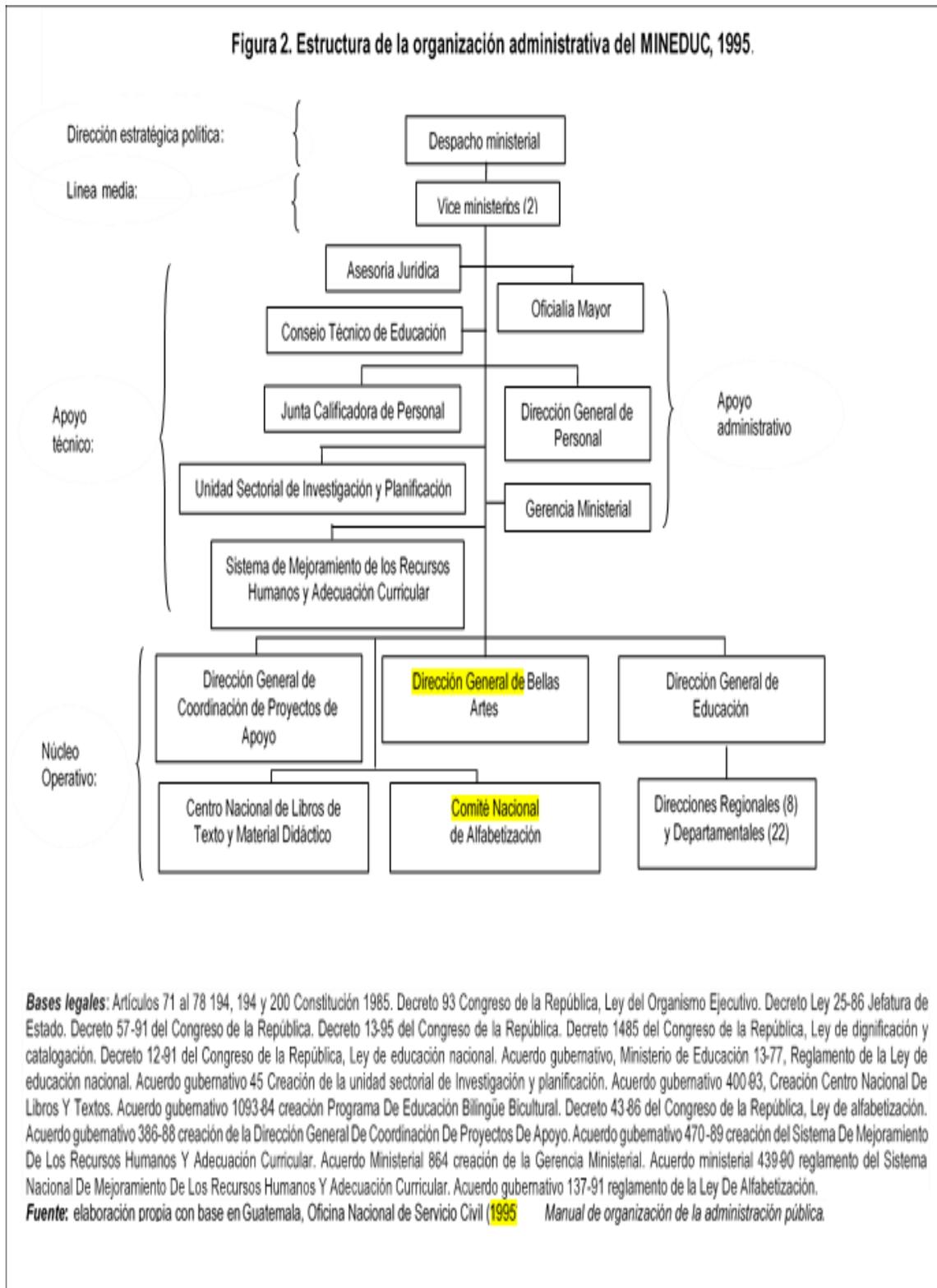
de Alfabetización. Debe reconocerse que la alfabetización fue urgencia nacional desde 1945 (Decreto 72 del 08/03/1945) pero operó diluidamente en el MINEDUC hasta el plan Movimiento Guatemalteco de Alfabetización, en ejecución durante 1981 y 1982. El autoritarismo militarista se ve en que, la *Ley de Alfabetización* (Decreto 9-78 del Congreso de la República) estableció una sanción a los analfabetos que no participaban en el programa (Menéndez, 2006: p.282); fue derogada por el Decreto 43-86, *Ley de alfabetización*. Posteriormente, en medio de dificultades para avanzar hacia la democratización del país, se destinaron recursos externos para la educación primaria rural, y para el mejoramiento de la educación primaria. En el año de 1984 se aprobó el Programa Nacional de Educación Bilingüe y se incorporó la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (Acuerdo Gubernativo 1093-84), con financiamiento parcial de fuente externa.

➤ **Análisis intermedio: 1991 a 1996**

El año 1991 representa, como se indicó, el inicio de las conversaciones de paz. El período de los seis años que abarca este análisis corresponde al proceso de acercamiento a la paz, concretada en 1996, con la firma de los *Acuerdos de paz* en 1996. Fueron doce *Acuerdos*, que iniciaron en el año 1994, con más de 300 compromisos de reforma o transformación económica, política, social y cultural para atacar el problema de la discriminación indígena (ONU-Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, 2004). Esos esfuerzos son de largo alcance y prácticamente llegaron en su lenta ejecución hasta el primer quinquenio del siglo XXI buscando la reestructuración institucional pública, así: reforma política e institucional, reforma administrativa, reforma de la inversión pública, reforma de la infraestructura básica, y, reforma productiva con equidad, con lo cual se intentó la modernización a fondo del Estado. Se estima que todo aconteció en un entorno que continuaba siendo relativamente simple, aunque dinámico, muy incierto pero democrático.

La figura 2 siguiente presenta la estructura de organización administrativa del MINEDUC para el año 1995, con 38 unidades distribuidas en cinco niveles o partes jerárquicas. El ministro en ese año fue el doctor en políticas educativas Celestino Alfredo Tay Coyoy, en el gobierno transitorio del licenciado Ramiro de León Carpio (1993-96), que recibió fuerte la presión externa para la realización del ajuste estructural que incluía un proyecto de modernización educativa impulsado por el Banco Mundial.

Figura 2. Estructura de la organización administrativa del MINEDUC, 1995.



**Bases legales:** Artículos 71 al 78 194, 194 y 200 Constitución 1985. Decreto 93 Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto Ley 25-86 Jefatura de Estado. Decreto 57-91 del Congreso de la República. Decreto 13-95 del Congreso de la República. Decreto 1485 del Congreso de la República, Ley de dignificación y catalogación. Decreto 12-91 del Congreso de la República, Ley de educación nacional. Acuerdo gubernativo, Ministerio de Educación 13-77, Reglamento de la Ley de educación nacional. Acuerdo gubernativo 45 Creación de la unidad sectorial de Investigación y planificación. Acuerdo gubernativo 400-93, Creación Centro Nacional De Libros Y Textos. Acuerdo gubernativo 1093-84 creación Programa De Educación Bilingüe Bicultural. Decreto 43-86 del Congreso de la República, Ley de alfabetización. Acuerdo gubernativo 386-88 creación de la Dirección General De Coordinación De Proyectos De Apoyo. Acuerdo gubernativo 470-89 creación del Sistema De Mejoramiento De Los Recursos Humanos Y Adecuación Curricular. Acuerdo Ministerial 864 creación de la Gerencia Ministerial. Acuerdo ministerial 439-90 reglamento del Sistema Nacional De Mejoramiento De Los Recursos Humanos Y Adecuación Curricular. Acuerdo gubernativo 137-91 reglamento de la Ley De Alfabetización.

**Fuente:** elaboración propia con base en Guatemala, Oficina Nacional de Servicio Civil (1995) *Manual de organización de la administración pública.*

Las unidades principales son el Despacho ministerial, los dos Vice ministerios y la Dirección General de Educación que ya cuenta formalmente con direcciones regionales y departamentales pero que, en realidad, responden al Despacho ministerial. Así, el crecimiento de unidades se ve multiplicado por 2.7. Aunque no aparece en la figura expuesta la Dirección General de Educación Bilingüe, incorporada en 1984, y el Programa Nacional de Auto Gestión Educativa (PRONADE), creado en 1993. La figura sigue reflejando una organización relativamente simple y lineal con un flujo de autoridad y decisión que continúa siendo descendente.

Simple por cuanto que su principal mecanismo de coordinación continúa siendo la supervisión directa del Despacho ministerial y de los dos Vice ministerios, como ápice estratégico. Es lineal toda vez que el núcleo operativo (incluidas las direcciones departamentales de educación) dependen en la práctica operativa del Ministro y de los dos Vice Ministros, por lo cual puede conjeturarse que es una descentralización imperfecta, a pesar del mandato constitucional a la descentralización educativa. El cuadro siguiente presenta el análisis intermedio de la organización del MINEDUC, al año 1995, en cinco niveles administrativos y de acuerdo a las variaciones de 39 unidades (2 -5.1%- continuidades, 3 -7.7%- discontinuidades y 35 -87.2%-tendencias).

Cuadro 8 Análisis intermedio: organización del MINEDUC, 1995

Niveles administrativos	No.	Unidades administrativas	Variaciones estructurales			Observaciones
			Continuidades	Discontinuidades	Tendencias	
1. Dirección reguladora	1	Despacho Ministerial	X			Alfredo Tay Cocoy
Sub total	1		1			
2. Línea media:	2	Vice Ministerios (2)	X			Uno Técnico, y, otro Administrativo
Sub total	2		2			
3. Apoyo administrativo:	1	Ofic	X			
	1	Dirección Personal	X			
	1	Gerencia Ministerial			X	Reforma administrativa y financiera
Sub total	3		2		1	
4. Apoyo técnico:	1	Asesoría Jurídica	X			
	1	Consejo Técnico de Educación	X			
	1	Junta Calificadora de Personal	X			
	1	Unidad Sectorial de Investigación y Planificación	X			Diseña y ejecuta Plan Nacional de Educación, Ciencia y Cultura.
	1	Sistema de Mejoramiento de los Recursos Humanos y Adecuación Curricular			X	Organiza y coordina adecuación curricular, capacitación docente, y tecnología educativa.
Sub total	5		4		1	
5. Núcleo operativo:	1	Dirección General de Bellas Artes		X		
	1	Dirección General de Coordinación de Proyectos de Apoyo			X	Proyectos: alimentación y nutrición escolar, útiles escolares, impresión de textos y material didáctico, mantenimiento y reparación de edificios.
	1	Dirección General de Educación Extra Escolar	X			
	1	Dirección General de Educación	X			Con 11 unidades principales de trabajo.
	1	Centro Nacional de Libros de Texto y Material Didáctico			X	Reproducción de libros de texto y material didáctico. Fundado en 1949.
	1	Comité Nacional de Alfabetización			X	Promueve la alfabetización vía entidades de desarrollo. Inició en 1945.
	30	Direcciones Regionales (8) y Departamentales (22)			X (30)	Inicia regionalización y descentralización.
	1	Instituto de Antropología e Historia		X		Fundado en 1946.
	1	Centro Cultural de Guatemala		X		Fundado en 1987.
Sub total	38		2	3	33	
Total unidades	49		11	3	35	

**Fuente:** elaboración propia con base en la figura 2 y en ONSEC (1995). *Manual de organización de la administración pública.*

El cuadro expuesto destaca como innovaciones tendenciales en la estructuración organizativa del MINEDUC, las siguientes: en los apoyos administrativos, la Gerencia Ministerial; en los apoyos técnicos, el Sistema de Mejoramiento de los Recursos Humanos y Adecuación Curricular; y, en el núcleo operativo, la Dirección General de Coordinación de Proyectos de Apoyo; el Centro Nacional de Libros de Texto y Material Didáctico; el Comité Nacional de Alfabetización y las direcciones regionales y departamentales. Hay que decir que el Centro Nacional de Libros de Texto y Material Didáctico y el Comité Nacional de Alfabetización operaban desde los gobiernos revolucionarios de 1944-54, pero no aparecen explicitados en la estructura organizativa de 1981, línea basal del análisis. También hay que aclarar que las 8 direcciones técnicas regionales parece que no prosperaron en su organización y funcionamiento, siendo superadas por 25 direcciones técnicas departamentales que se constituyeron en el soporte técnico de las operaciones ministeriales, dependiendo en la práctica directamente del Despacho Ministerial. Parece que lo mismo puede afirmarse de la Gerencia Ministerial, esto es, su tendencia a desaparecer.

➤ **Análisis final: 1996 a 2015**

El año 1996 coincide, ya se dijo, con la firma de los *Acuerdos de paz*, que requerían aval jurídico, lo que se hizo con nueve años de retraso, hasta el 2005 con la *Ley Marco de los Acuerdos de Paz* (Decreto 52-2005 del Congreso de la República). A raíz de tales *Acuerdos*, y previo a su ejecución, se iniciaron con mucho dinamismo, al principiar 1997, negociaciones bilaterales a través de 19 comisiones para las reformas constitucionales y legales y reformas institucionales u operativas propias.

Las comisiones fueron: 1) Comisión de Acompañamiento; 2) Comisión Especial de Incorporación; 3) Comisión Paritaria para la Reforma Educativa; 4) Comisión de Oficialización de Idiomas Mayas; 5) Comisión para el Esclarecimiento Histórico; 6) Comisión para la Definición de los Lugares Sagrados; 7) Consejo Nacional Agropecuario; 8) Comisión de Apoyo Técnico del

Congreso; 9) Comisión de Fortalecimiento de la Justicia; 10) Comisión de Reforma Electoral; 11) Comisión Técnica de Reasentamiento; 12) Consejo Político de la Paz; 13) Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra; 14) Comisión Paritaria sobre los Derechos Relativos a la Tierra; 15) Comisión Paritaria de Reforma y Participación; 16) Comisión Coordinadora del Foro de la Mujer; 17) Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra; 18) Comisión Interinstitucional para la Agilización de la Cooperación Internacional; y, 19) Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (Guatemala. Secretaría de la Paz, 2004).

En el anexo 5 se muestra la base legal de tales comisiones, sus miembros integrantes y los objetivos de trabajo, destacándose la 3) Comisión Paritaria para la Reforma Educativa, y la 19) Comisión Consultiva para la Reforma Educativa.

En 1999 se pretendió respaldar, vía referéndum, la reforma de 50 artículos de la Constitución, que fue rechazada por la población. Eso introdujo incertidumbres en el proceso que repercutió en la lentitud de la reforma institucional y de la legislación ordinaria hasta llegar a un estancamiento por los intereses conservadores afectados. Paralelamente, al perderse el dinamismo inicial, recobró fuerza el estilo personalista de gobernar, que decide los asuntos públicos como patrimonio propio y que aquí se estima se generalizó gradualmente como tendencia perniciosa hasta el año 2015. Así, el presidencialismo, tradición histórica del país, retornó a la estabilidad quietista anterior, pero ahora con un sesgo patrimonialista, sustituto del pasado sesgo tecnocrático.

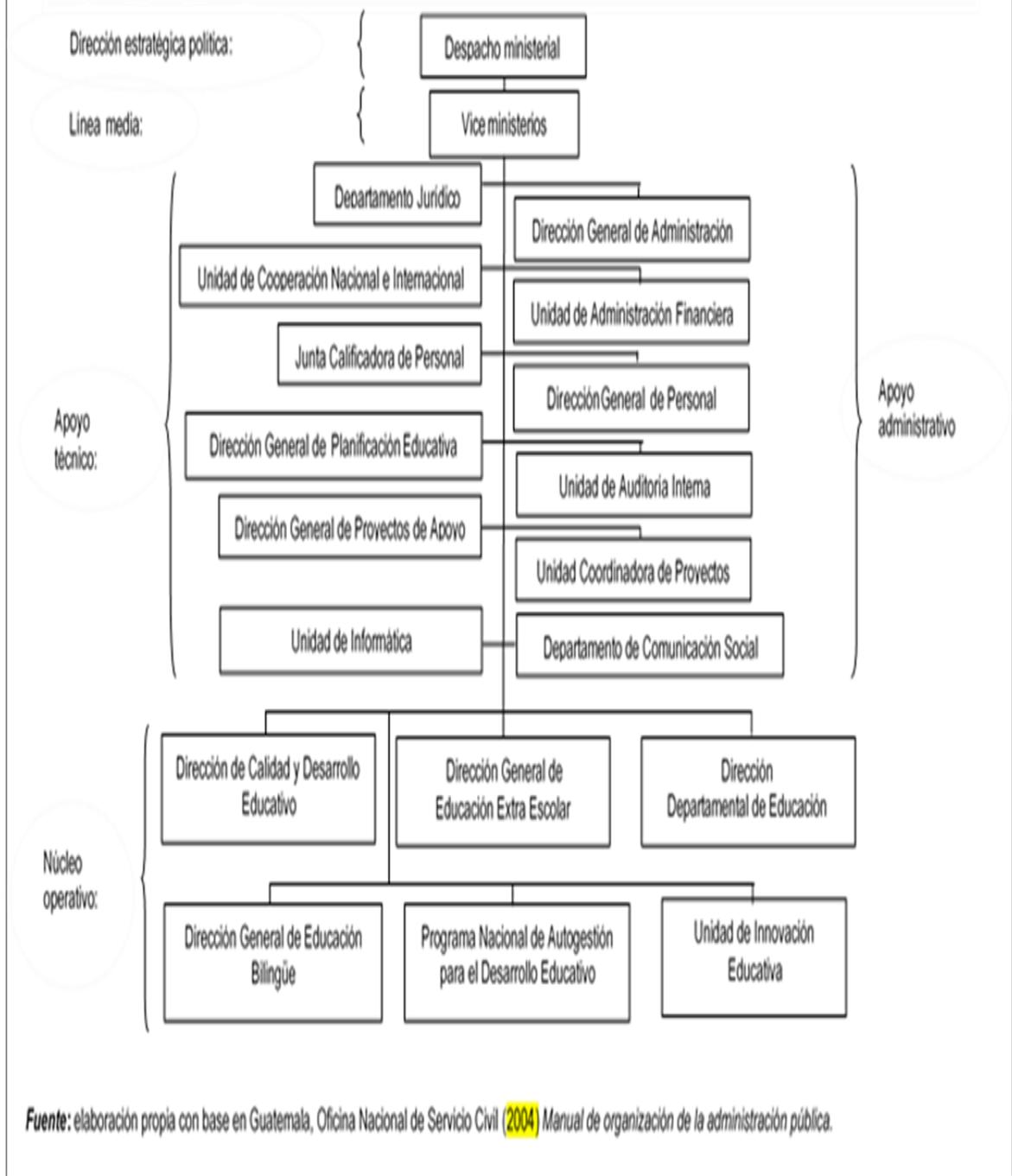
La Reforma Educativa, a pesar de todo, se ejecutó institucionalmente con un avance estable y con criterio integral y consensual entre 1997 y 2001 e implicó transformaciones del sector educativo, del Sistema Nacional de Educación, de la sociedad y del Estado. Sus bases fueron el “Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas”, suscrito en México, D. F. en

1995 y el “Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria”, firmado también en México, D. F. en 1996. En el primer Acuerdo, el Gobierno se comprometió a que el sistema educativo sea descentralizado y regionalizado, con participación comunitaria y familiar, integrador de las concepciones educativas mayas, bilingüe e intercultural, promotor del mejoramiento socioeconómico a través de valores, contenidos y métodos comunitarios, de la innovación tecnológica y el principio ético de la conservación del medio ambiente, así como para fortalecer la unidad nacional con respeto de la diversidad cultural.

La Comisión Paritaria de Reforma Educativa se instaló en 1997, conformada por cinco representantes del gobierno y cinco representantes de los pueblos indígenas (Acuerdo Gubernativo 262-97 y 68-98), entregando en 1998 el Diseño de reforma educativa (130 p). También en 1997 se instaló la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (Acuerdo Gubernativo 748-97) para realizar la reforma educativa a cargo del Ministerio de Educación, integrada por 21 instituciones que materializó las propuestas del Diseño de Reforma Educativa, así como a los acuerdos de la Sociedad Civil establecidos en el documento *Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa*, publicado en 2001, para lo cual se empleó una metodología dialógica en municipalidades, departamentos y a nivel nacional. En la figura 3 se presenta la reconstrucción por niveles de la estructura de organización del MINEDUC, al año 2004, que incorpora administrativamente la Reforma citada, a cargo de la ingeniera en sistemas María del Carmen Aceña, como ministra (2004-08), durante el régimen político del licenciado Oscar Berger Perdomo.

**Figura 3. Estructura de organización del Ministerio de Educación, 2004**

Base legal: Constitución de 1985; Decreto 114-97 del Congreso de la República; Acuerdo Gubernativo 20-2004



**Fuente:** elaboración propia con base en Guatemala, Oficina Nacional de Servicio Civil (2004) *Manual de organización de la administración pública.*

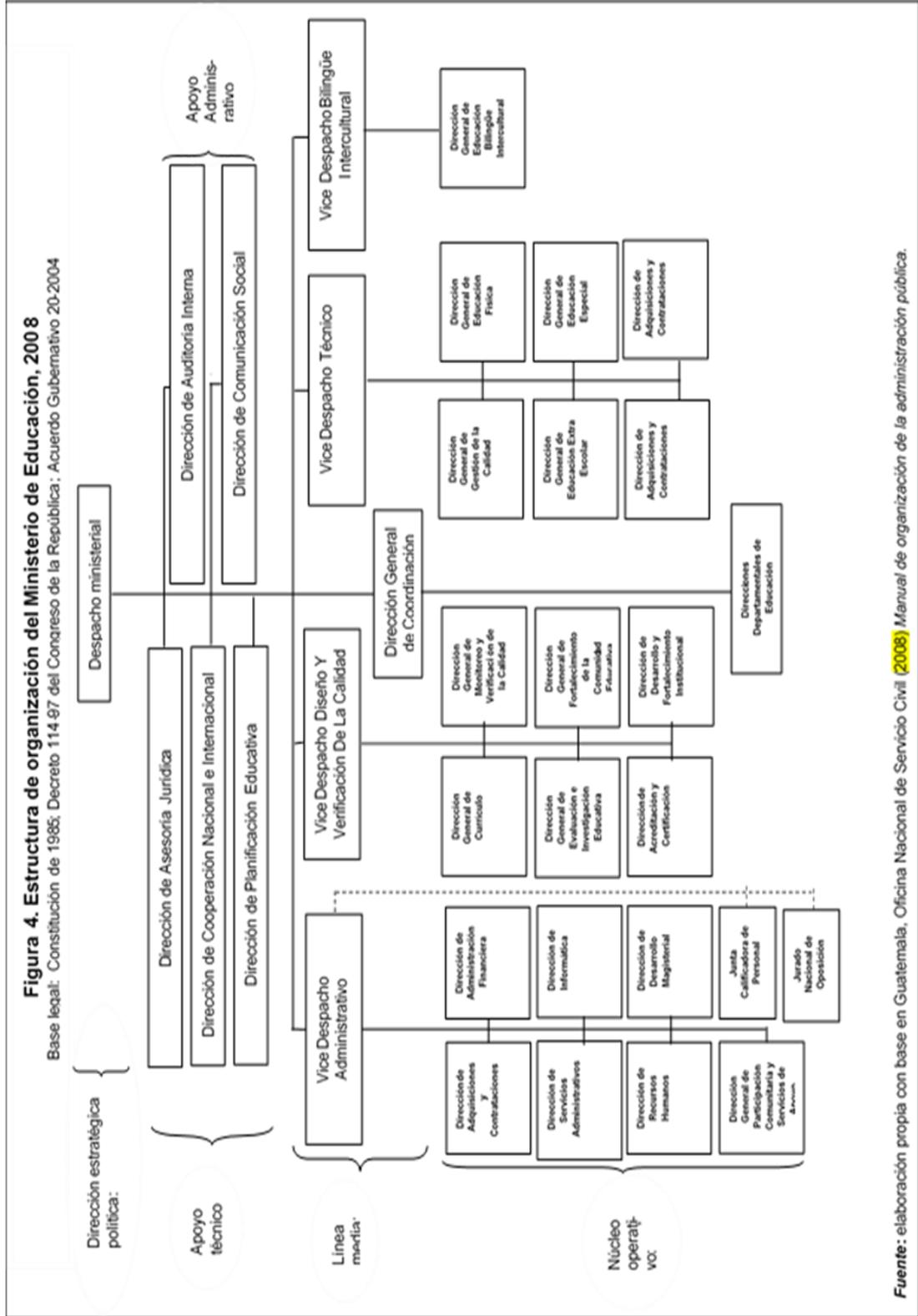
El resultado de la Reforma Educativa se concretizó administrativamente en dos aspectos: a) la incorporación del Viceministerio de Educación Bilingüe e Intercultural, a cargo de los temas de lengua, la cultura y multiétnicidad del país, Acuerdo Gubernativo 526-2003; y, b) la obligatoriedad de generalizar la educación bilingüe multicultural e intercultural en el Sistema Educativo Nacional, Acuerdo Gubernativo 22-2004. Previamente, entre 1998 y 2003 hubo otras reformas impulsadas internacionalmente con repercusiones en la organización del MINEDUC, tal como la incorporación del Sistema Integrado de Administración Financiera-Sistema de Auditoría Gubernamental (SIAF-SAG). El cuadro siguiente analiza la organización del MINEDUC al año 2004, explicitando las variaciones estructurales, principal objeto de estudio de esta investigación, compuestas por las continuidades, discontinuidades y tendencias o innovaciones en su estructuración.

**Cuadro 9. Análisis final: organización del MINEDUC, 2004**

Niveles Administrativos	No.	Unidades Administrativas	Variaciones estructurales			Observaciones
			Continuidades	Discontinuidades	Tendencias	
1. Dirección reguladora	1	Despacho Ministerial	X			Mario Torres
Sub total	1		1			
2. Línea media	2	Vice Ministerios (2)	X (2)			
Sub total	2		2			
3. Apoyo administrativo:	1	Dirección General de Administración	X			
	1	Unidad de Administración Financiera			X	SIAF-SAG, 1998 a 2003.
	1	Oficialía Mayor		X		
	1	Dirección de Personal	X			
	1	Unidad de Auditoría Interna			X	Ver SIAF-SAG, 1998 a 2003.
	1	Gerencia Ministerial		X		Acuerdo Ministerial 864 del 03/08/1989.
	1	Unidad Coordinadora de Proyectos			X	
	1	Departamento de Comunicación Social			X	Arts. 30 y 31 de la Constitución de 1985.
Sub total	8		2	2	4	
4. Apoyo técnico:	1	Departamento Jurídico	X			
	1	Unidad Cooperación Nacional e Inter.			X	
	1	Junta Calificadora de Personal	X			
	1	Dirección General Planificación Educativa			X	
	1	Dirección General de Proyectos de Apoyo	X			
	1	Unidad de Informática			X	
	1	Consejo Técnico de Educación		X		
	1	Unidad Sectorial de Investigación y Planificación		X		
1	Sistema de Mejoramiento de los Recursos Humanos y Adecuación Curricular		X			
Sub total	9		3	3	3	
5. Núcleo operativo:	1	Dirección General de Bellas Artes		X		Pasa al Ministerio de Cultura y Deportes
	1	Dirección de Calidad y Desarrollo Educativo			X	
	1	Dirección Gral. Educación Extra Escolar	X			
	1	Dirección Departamental de Educación			X	
	1	Dirección General de Educación		X		
	1	Centro Nacional de Libros de Texto y Material Didáctico		X		
	1	Comité Nacional de Alfabetización		X		
	33	Direcciones Regionales y Departamentales	X (33)			Ocho regionales y 25 departamentales.
	1	Instituto de Antropología e Historia		X		
	1	Centro Cultural de Guatemala		X		Pasa al Ministerio de Cultura y Deportes
	1	Dirección General de Educación Bilingüe			X	
	1	Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo.			X	
1	Unidad de Innovación Ejecutiva			X		
Sub total	42		31	6	5	
Total	62		38	11	12	

**Fuente:** elaboración propia con base en la figura 3 y en ONSEC (2004). *Manual de organización de la administración pública.*

Se destacan doce innovaciones organizativas en la estructura administrativa de 2004, así: la Unidad Coordinadora de Proyectos, el Departamento de Comunicación, la Unidad de Cooperación Nacional e Internacional, la Dirección General de Planificación Educativa, la Unidad de Informática, la Dirección de Calidad y Desarrollo Educativo, la Dirección Departamental de Educación, la Dirección General de Educación Bilingüe, el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo, y, la Unidad de Innovación Ejecutiva. La figura 4 es la estructura de organización administrativa del MINEDUC, para el año 2008. En ella fue muy importante la aprobación del Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Educación, Acuerdo Gubernativo 225-2008, que, entre otras innovaciones organizacionales, incorporó la Dirección General de Currículo, responsable de coordinar lo relativo al plan de estudios con diversidad lingüística y cultural (art. 10).



**Fuente:** elaboración propia con base en Guatemala, Oficina Nacional de Servicio Civil (2008) Manual de organización de la administración pública.

Tales procesos estuvieron a cargo de la Ministra María del Carmen Aceña y de la Licenciada en Economía Ana Ordoñez de Molina, Ministra de Educación durante el régimen político del Ingeniero Álvaro Colom Cabañeros (2008-12). El cuadro siguiente expone las variaciones estructurales al 2008. Como tendencias de cambio se incorporaron 15 unidades (5 en la línea media y 10 en el núcleo operativo), así: en la línea media: el Vice despacho Administrativo, el Vice despacho de Diseño y Verificación de Calidad, la Dirección General de Coordinación, el Vice despacho Técnico, y, el Vice despacho Bilingüe Intercultural.

**Cuadro 10. Análisis final: organización del MINEDUC, 2008**

Niveles Administrativos	No.	Unidades Administrativas	Variaciones estructurales			Observaciones
			Continuidades	Discontinuidades	Tendencias	
1. Dirección reguladora	1	Despacho Ministerial	X			María del Carmen Aceña y Ana Ordoñez de Molina
Sub total	1					
2. Apoyo administrativo :	1	Dirección de Auditoría Interna	X			
	1	Dirección de Comunicación Social	X			
Sub total	2					
3. Apoyo técnico:	1	Dirección de Asesoría Jurídica	X			Pasa de Unidad a Dirección
	1	Dirección de Cooperación Nacional e Internacional	X			
	1	Dirección de Planificación Educativa	X			
Sub total	3					
4. Línea media:	1	Vice despacho Administrativo			X	
	1	Vice despacho Diseño y Verificación de Calidad			X	
	1	Dirección General de Coordinación			X	
	1	Vice despacho Técnico			X	
	1	Vice despacho Bilingüe Intercultural			X	
Sub total	5					
5. Núcleo operativo:	1	Dirección de Adquisiciones y Contrataciones	X			
	1	Dirección de Administración Financiera	X			
	1	Dirección de Servicios Administrativos	X			
	1	Dirección de Informática	X			
	1	Dirección de Recursos Humanos	X			
	1	Dirección de Desarrollo Magisterial			X	
	1	Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo			X	
	1	Junta Calificadora de Personal	X			
	1	Jurado Nacional de oposición			X	
	1	Dirección General de Currículo	X			
	1	Dirección General de Monitoreo y Verificación de la Calidad			X	
	1	Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa			X	
	1	Dirección General de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa			X	
	1	Dirección de Desarrollo y Fortalecimiento Institucional			X	
	1	Dirección General de Acreditación y Certificación			X	
		Direcciones Regionales y Departamentales	X			8 regionales y 22 departamentales
	1	Dirección General de Gestión de la Calidad			X	
	1	Dirección General de Educación Física	X			
	1	Dirección General de Educación Extra Escolar	X			
1	Dirección General de Educación Espacial			X		
1	Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural	X				
Sub total	21					
Total	32					

**Fuente:** elaboración propia con base en la figura 4 y en ONSEC (2008). *Manual de organización de la administración pública.*

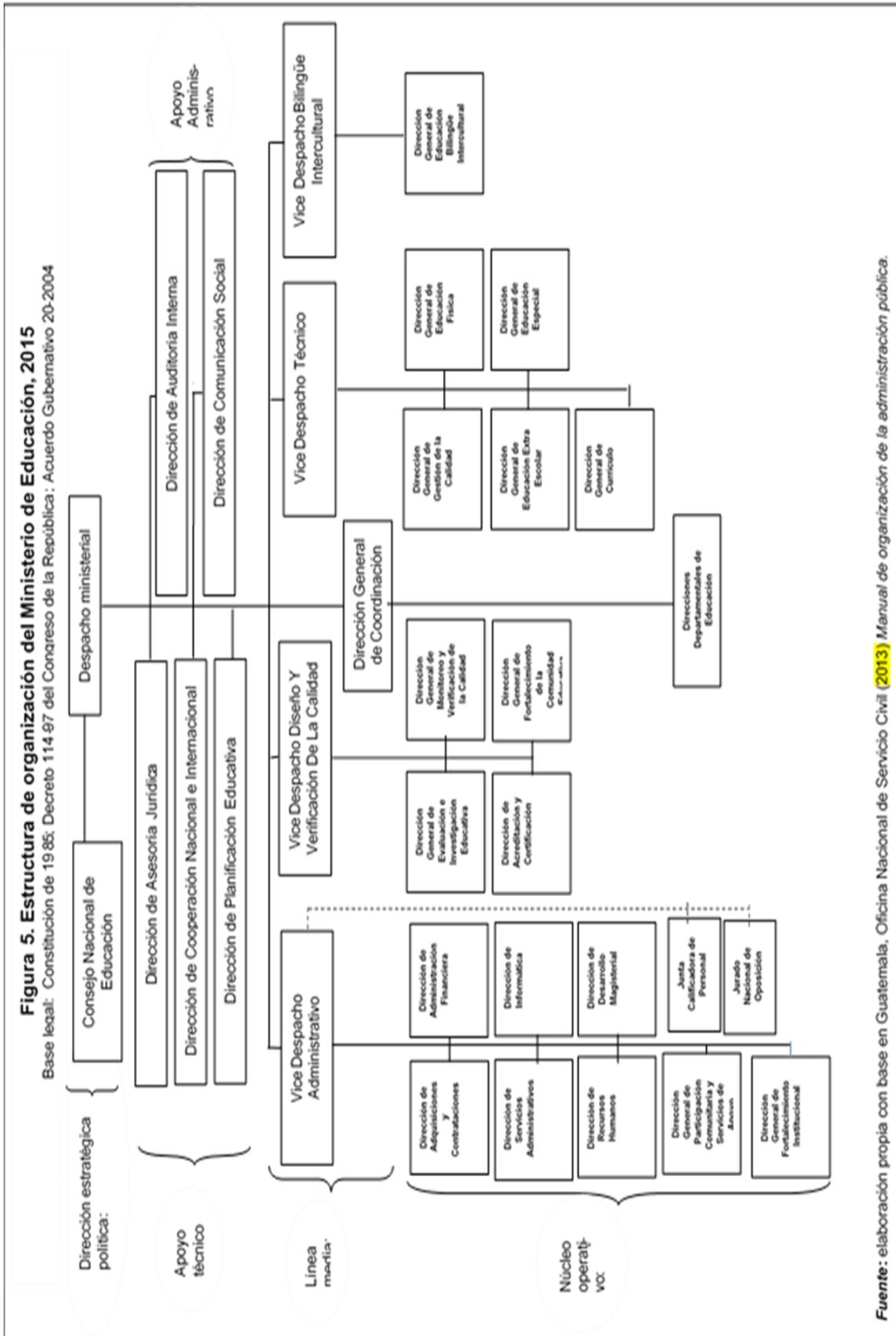
Las diez innovaciones estructurales en el núcleo operativo fueron las siguientes: la Dirección de Desarrollo Magisterial, la Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo, el Jurado Nacional de oposición, la Dirección General de Monitoreo y Verificación de la Calidad, la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa, la Dirección General de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa, la Dirección de Desarrollo y Fortalecimiento Institucional, la Dirección General de Acreditación y Certificación, la Dirección General de Gestión de la Calidad, y, la Dirección General de Educación Espacial.

Como síntesis final de la importante transformación del período 2004-08 debe decirse que con él se abandona definitivamente la organización simple y funcional del MINEDUC, cuyo centro principal de operaciones era la Dirección General de Educación, con estilo rutinario y mecánico, con supervisión centralizada en el Despacho superior, bajo una lógica burocrática autoritaria. En este análisis final aparece el MINIDUC con enfoque opuesto, abierto a diversidad cultural de la sociedad guatemalteca, desde una perspectiva multicultural, con criterios ético sociales (de tolerancia) y cívico políticos (de participación).

Las nuevas formas estructurales siguen, como resultado del período 2004-08, una modalidad divisional con importante papel de las unidades de línea media, con funciones de coordinación general, así como el incremento de los sistemas de apoyo técnico y administrativo para el servicio del Despacho superior. En el núcleo operativo del MINEDUC también aconteció una vasta transformación que diversificó a través de nuevas unidades el trabajo que antes centralizaba ineficiente e ineficazmente la Dirección General de Educación.

La figura siguiente muestra la organización del MINEDUC al 2015 y sintetiza el patrimonialismo tendencia en crecimiento y expansión gradual en 1996-2015, aunque con períodos de reforma administrativa (2004 a 2008). En

general, se volvió a imponer la personalidad del Presidente de la República, cuyo estilo diferenciado en cada caso patrimonializó la escena política. Se considera que, ese estilo, por efecto demostración, fue reproducido en los otros niveles gubernamentales: el departamental y el municipal. Funcionalmente separó instituciones y/o unidades administrativas, discriminando entre las ligadas al poder jerárquico y sus proyectos y las que no, fueron vistas como parias, siendo marginadas de las decisiones como castigo. Destaca el Consejo Nacional de Educación, formalizado legalmente durante la gestión de la ministra ingeniera María del Carmen Aceña (2004-08) y activado por los ministros Ana Ordoñez (2008-09), licenciada en economía; Bienvenido Argueta (2009-10), doctor en educación y estudios culturales; y Denis Alonzo, abogado y notario, durante el régimen político del ingeniero Álvaro Colom Caballeros (2008-12).



Fuente: elaboración propia con base en Guatemala, Oficina Nacional de Servicio Civil (2013) Manual de organización de la administración pública.

El cuadro siguiente muestra las variaciones estructurales del MINEDUC, al año 2015. Expone la continuidad de las unidades incorporadas en los períodos pasados. La única variación organizativa es la incorporación del Consejo Nacional de Educación, Acuerdo Gubernativo 304-2008, ordenado por la *Ley de educación nacional* (art 12, Decreto 12-91), que inició operaciones en 2011, con retraso de veinte años.

**Cuadro 11. Análisis final: organización del MINEDUC, 2015**

Niveles Administrativos	No.	Unidades Administrativas	Variaciones estructurales			Observaciones
			Continuidades	Discontinuidades	Tendencias	
1. Dirección reguladora	1	Despacho Ministerial	X			Oscar H. López
	1	Consejo Nacional de Educación			X	Inicia 07/09/2011
Sub total	2					
2. Apoyo administrativo:	1	Dirección de Auditoría Interna	X			
	1	Dirección de Comunicación Social	X			
Sub total	2					
3. Apoyo técnico:	1	Dirección de Asesoría Jurídica	X			
	1	Dirección de Cooperación Nacional e Internacional	X			
	1	Dirección de Planificación Educativa	X			
Sub total	3					
4. Línea media:	1	Vice despacho Administrativo	X			María E. Barrios R.
	1	Vice despacho Diseño y Verificación de la Calidad	X			José I. Moreno
	1	Dirección General de Coordinación	X			
	1	Vice despacho Técnico	X			Héctor A. Cantó
	1	Vice despacho Bilingüe e Intercultural	X			Daniel D. López
Sub total	5					
5. Núcleo operativo:	1	Dirección de Adquisiciones y Contrataciones	X			
	1	Dirección de Administración Financiera	X			
	1	Dirección de Servicios Administrativos	X			
	1	Dirección de Informática	X			
	1	Dirección de Recursos Humanos	X			
	1	Dirección de Desarrollo Magisterial		X		
	1	Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo		X		
	1	Junta Calificadora de Personal	X			
	1	Jurado Nacional de Oposición	X			
	1	Dirección de Desarrollo y Fortalecimiento Institucional	X			
	1	Dirección General de Monitoreo y Verificación de la Calidad	X			
	1	Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa	X			
	1	Dirección General de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa	X			
	1	Dirección General de Acreditación y Certificación	X			
	14	Direcciones departamentales	X			22 departamentales
	1	Dirección General de Gestión de la Calidad	X			
	1	Dirección General de Educación Física	X			
	1	Dirección General de Educación Extra Escolar	X			
1	Dirección General de Educación Espacial	X				
1	Dirección General de Currículo	X				
1	Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural	X				
	6					
Total	32					

**Fuente:** elaboración propia con base en la figura 5 y en ONSEC (2013). *Manual de organización de la administración pública.*

El Consejo Nacional de Educación es un órgano colegiado integrado por representantes de la sociedad civil, para, conjuntamente con el Despacho ministerial, aprobar las principales estrategias, políticas y acciones de la administración educativa, según la *Ley nacional de educación* (art 12). La importancia de este Consejo, aunque de incorporación tardía, es elevada por cuanto que denota la orientación participativa y dialógica que se busca para la administración pública, desde los *Acuerdos de paz*.

El cuadro siguiente sintetiza la manera en que evolucionó la organización administrativa del MINEDUC, de 1981 a 2015, en función de las variaciones del entorno. Para el efecto se consideró la organización y el funcionamiento, así: la organización entendida como la forma en que se divide el trabajo y la manera en que se coordina el mismo; y, el funcionamiento por la forma en que se da la interdependencia funcional y el grado de centralización y descentralización de la autoridad y las decisiones.

**Cuadro 12. Síntesis final de las variaciones organizativas. 1981-2015**

Años	Entorno	Organización		Funcionamiento
		División del trabajo	Coordinación del trabajo	
1981	Simple, dinámico, incierto, autocrático	Unidades principales: Despacho ministerial, Vice ministerios y Dirección General de Educación.	Supervisión centralizada en Despacho superior y Vice ministerios.	Centralizado. Flujo de autoridad y decisión descendente.
1995	Simple, dinámico, incierto, democrático	Unidades principales: Despacho ministerial, Vice ministerios y Dirección General de Educación.	Supervisión descentralizada y compartida entre direcciones regionales y departamentales. Dirección real en Despacho ministerial y Vice ministros; formal en Dirección General de Educación.	Centralizado. Flujo de autoridad y decisión descendente.
2004 a 2008	Complejo, dinámico, diversificado	Estructuración divisional, con importante papel de los sistemas de apoyo técnico y administrativo en calidad de línea media para coordinar el núcleo operativo que se organiza en forma híbrida por regiones, departamentos, usuarios y funciones.	Supervisión descentralizada y exclusiva en direcciones departamentales. Dirección real en Despacho ministerial y Vice ministros; formal en Dirección General de Educación.	Descentralización imperfecta por limitada en lo vertical. Despacho ministerial define estrategia y el control de la ejecución. Línea media coordina y gestiona. Sistemas de apoyo se amplían y especializan unos para el Despacho y otros a la línea media.
2015	Complejo, estable, diversificado	Parte fundamental el Despacho ministerial. Línea media para coordinación sobrecargada. Estructuración simple de unidades con agrupación funcional.	Supervisión híbrida entre Despacho y Vice ministros, en estrecha interacción colegiada con el Consejo Nacional de Educación. Procesos de adaptación mutua entre la dirección superior y el núcleo operativo.	Descentralización vertical y horizontal. Dirección colegiada centralizada en Despacho ministerial y Consejo Nacional de Educación. Coordinación de la línea media muy importante. Apoyos técnicos para controlar el rendimiento. Núcleo operativo muy programado.

**Fuente:** elaboración propia.

Así, la organización del MINEDUC pasó de un extremo a otro: de una fuerte centralización (1981) con coordinación mediante supervisión directa, a procesos de diálogo, colaboración y acomodo mutuo (2015). En medio (2004-08) se dio una organización divisional con elevada profesionalización.

**Cuadro 13. Síntesis final de las entrevistas realizadas a expertos**

Nombre	Cargo	Aporte
Ingeniera María del Carmen Aceña	Ministra de educación, Periodo 2004-2008.	Se realizaron esfuerzos, en este período, como la supervisión educativa, por las direcciones departamentales, se creó la Dirección General de Educación y la creación de dos vice ministerios. Se insistió en la educación bilingüe pluricultural, pero hubo poco interés de la población. Hubo en cierto modo, respuesta a las demandas de la población, ampliación presupuestaria y respuesta a los acuerdos de paz.
Doctor Bienvenido Argueta Hernández	Ministro de educación Periodo 2010-2012.	Se realiza la reforma educativa, se da impulso al Consejo Nacional de Educación, es momento coyuntural para el inicio de la modernización con un ministerio con despachos descentralizados, se insiste con la educación bilingüe.
Licenciado José Enrique Cortez Sic	Asesor ministerio de educación Periodo 2016-2019.	En un ministerio moderno, se da la supervisión híbrida entre Despacho y Vice ministros, en estrecha interacción colegiada con el Consejo Nacional de Educación. Existen procesos de adaptación mutua entre la dirección superior y el núcleo operativo. Se promueve la profesionalización docente y se respeta la legislación que dicta la gratuidad en la educación nacional.

## CAPITULO IV

### DISCUSIÓN DE RESULTADOS

#### 4.1 Discusión

Barenstein (1975) analizó la estructura de la organización, los modelos de interrelación con el contexto, el control y la eficiencia; Deutscher, citado por Barenstein (1987), hizo relaciones teóricas entre diferentes regímenes políticos y los procesos administrativos (pro burocráticos y anti burocráticos); y Oszlak (1984) ensayó las aplicaciones correspondientes para América Latina. Todos directamente tocaron el tema del presente trabajo. A ese respecto, a continuación, se cuestionan las decisiones de investigación adoptadas aquí, los resultados obtenidos y las posibles líneas de investigación para el futuro.

El análisis o comparación de los resultados de una investigación a la luz de otros existentes o posibles (Real Academia Española de la Lengua, en [dle.rae.es](http://dle.rae.es)). Se trata, con base en razonamientos o pruebas, de cuestionar o poner en duda el diseño y ejecución de la investigación y lo que se afirma en sus resultados. Además, en este capítulo se presenta una síntesis de las conclusiones y una recomendación para la organización del MINEDUC.

En efecto, este estudio abordó del problema de los criterios en la estructuración del MINEDUC de 1981 a 2015, en forma macroscópica desde la teoría administrativa, pero considerando lo tecnocrático en forma parcial. Adicionalmente, la historia reciente del país y la correspondiente organización del MINEDUC también fue abordada en forma discontinúa, pues se examinó separadamente estructuras de organización seleccionadas de tres momentos: inicial (1981-91), intermedio (1991-96) y final (1996-2015); puntos de referencia históricos para facilitar la comprensión del entorno y de las formas organizativas del MINEDUC.

Se utilizó una línea de trabajo muy simple: dos variables, la organización del MINEDUC como dependiente de la actividad jurídica del Estado, desde el derecho administrativo y el principio de legalidad. El proceso de adaptación estatal a las exigencias mundiales, así como las características políticas e ideológicas de los regímenes políticos dentro del período estudiado.

Eso hizo que la interpretación y explicación se enriqueciera con las modificaciones contextuales internas y externas y sus demandas. De lo contrario, conforme las variantes, la historia del MINEDUC sería resultado de la intencionalidad legal, lo cual no es así.

Por ese macro abordaje con discontinuidad temporal, los resultados fueron descriptivos y parciales constituyendo una historia incompleta construida con revisiones bibliográficas, hemerográficas, entrevistas y documentación jurídica. No obstante que la recolección, análisis e interpretación fue minuciosa, con un proceso cíclico continuo de ir y venir, los datos permitían muchas interpretaciones, y fue progresivamente que se captó lo mejor de los mismos, en especial cuando se tomaron consideraciones contextuales como parámetros de referencia.

Convendría también incorporar perspectivas humanistas a la luz de criterios universales permanentes, preguntándose sobre la manera en que tales criterios éticos y políticos son considerados en los procesos organizacionales.

Al relacionar únicamente dos variables dejó de lado aspectos claves en toda comprensión (interpretación y explicación) histórica, tales como los antecedentes y aspectos intervinientes de tipo económico, social y político. Las entrevistas a actores claves, fueron los que hicieron notar esas falencias y fueron corregidas. Por eso, la observación que se hizo pudo parcializarse abordando las coyunturas internacionales y nacionales y los estilos de gestión de los regímenes políticos. En tal virtud, las futuras líneas de investigación podrían abordar los problemas de la organización del MINEDUC derivados de la sobre organización tecnocrática o de la infra organización inducida por intereses

que buscan preservar determinadas estructuras de iniquidad socio política, interrogándose sobre cuál de esas dos opciones está explicando los problemas institucionales del país.

Las fuentes primarias fueron testimonios documentales del Gobierno Central, especialmente decretos y acuerdos legislativos, gubernamentales y ministeriales. Las fuentes secundarias, historiográficas y hemerográficas, ayudaron a caracterizar los procesos y las situaciones derivadas del nivel político, económico y social. Como descubrimiento de fuente novedosa de información secundaria destacan los manuales de organización de la administración pública producidos quinquenalmente por la ONSEC, que proporcionaron los datos de las estructuras de organización oficiales y pistas para localizar las bases legales correspondientes.

Para examinar la estructuración institucional del MINEDUC, los datos proporcionados por la ONSEC fueron completos y accesibles a partir de 1981. Se carece en esa entidad de información sobre la organización de la administración pública correspondiente a años anteriores y sobre el tamaño y la remuneración de la burocracia. Debe decirse que fue gran utilidad el acervo de la Hemeroteca del Diario de Centro América y la biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública, así como la base de datos electrónicos del Congreso de la República. También se encontró abundante información empírica sobre las reformas institucionales realizadas a partir de 1980, en los compendios e historias generales del país, así como en línea.

## 4.2 Conclusiones

En base al análisis de los datos e informaciones recopiladas y de las interpretaciones expuestas, pueden describirse la siguiente conclusión:

- El recorrido de la organización administrativa del proceso de educación en Guatemala, para la actualización docente en los últimos 34 años atravesó: regímenes militaristas, la transición a la democracia y la consolidación democrática; período de negociaciones pre *Acuerdos de paz*; y, los procesos de privatización de los servicios sociales derivados del ajuste estructural. Periodos que se les reconoció aquí como momentos de fuerza y al último como de inercia, que repercutieron en el aumento de la complejidad ministerial que de un simple apego mecánico a normas, procedimientos y jerarquías pasó a situaciones orgánicas en medio de diversidad de perspectivas, intereses, necesidades y fines de la sociedad civil, de los grupos mayas y de gremiales organizadas y dinámicas cuya población escolar son los principales usuarios de los productos y servicios ministeriales. Por cuanto se determinó que los criterios más importantes que generaron cambios de organización administrativa en el proceso de educación en Guatemala, para la actualización docente, fueron, evidentemente, la actividad jurídica estatal como determinante formal y legal, pero condicionada y/o determinada interna y externamente por la correlación de fuerzas organizadas, interesadas e interactivas.

### **4.3 Recomendación**

- Con base en la conclusión expuesta, se propone que para la organización y funcionamiento del MINEDUC: la complejidad organizacional y el incremento y dispersión de la población escolar hace particularmente necesaria y crítica la estructuración de unidades normalizadoras y planificadoras que se encarguen de definir y compatibilizar objetivos, programas, proyectos, productos, resultados, actividades e insumos, a efecto de alcanzar una mejor articulación, coordinación y control sobre la relativa autonomía que adquirirán las unidades administrativas y los usuarios que se incorporarán al ministerio, con el objeto de alcanzar una educación integral, con profesionales especializados, capaces de cumplir con los objetivos del MINEDUC.

## REFERENCIAS

### 1. Libros

- Allison, G. (1988). Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba. Citado en Lagos, C. R. (1994). *Desarrollo organizacional en Latinoamérica, Guatemala (Centro América): INCAP*. p. 8.
- APA. (2010). *Manual de publicaciones de la American Psychological Association*. Tercera edición traducida de la sexta edición en inglés. D. F. (México): Manual Moderno.
- AVANCSO. (1998). *Imágenes homogéneas en un país de rostros diversos. El sistema educativo formal y la conformación de referentes de identidad nacional entre jóvenes guatemaltecos*. Serie Cuadernos de Investigación No. 11. Guatemala (Centro América), junio. Primera impresión.
- AVANCSO. (2003). *Potencialidades y retos de la educación no formal en Guatemala*. Serie Textos para debate No. 17. Guatemala (Centro América), noviembre. Primera impresión.
- Barenstein, J. (1975). *La estructura de la organización, modelos de interrelación con e contexto, el control y la eficiencia*, Buenos Aires (Argentina): Macchi. Citado en Barenstein, J. (1987). *Ibíd.*
- Barenstein, J. (1987). "I. El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana". En INAP, *Investigación, asesoría y capacitación en administración pública* (pág. 39). Guatemala (Centro América): Instituto Nacional de Administración Pública.
- Beck, Giddens y Lash. (1997). *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Madrid (España): Alianza.
- Bendix, R. (2000). *Max Weber*, Buenos Aires (Argentina). Amorrortu.
- Castillo G., J. M. (1987). *Derecho administrativo. Teoría de la administración* Guatemala (Centro América): Estadística.

- Castillo G., J. M. (2000). *Ley del Organismo Ejecutivo comentada*. Guatemala (Centro América): Textos Modernos.
- Castillo G., J. M. (2003). *Constitución política de la República de Guatemala. Comentarios, explicaciones, interpretación jurídica, documentos de apoyo, opiniones y sentencias de la Corte de Constitucionalidad*, quinta edición. Guatemala (Centro América): Gráficas de Guatemala.
- Chicas H., R. A. (Coor). (1989). *Apuntes de derecho administrativo*, Guatemala (Centro América): Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Auditoría. Documento de apoyo a la docencia.
- Dale, E. (1960). *Cómo planear y establecer la organización de una empresa*, D. F. (México): REVERTÉ.
- Etzioni, A. y Etzioni. (1995). Cap. 29. Introducción [Parte IV. Modernización]. En *Los cambios sociales. Fuentes, tipos y consecuencias* (F. M. Torner, Trad., 1a. ed.). D. F. (México): Fondo de Cultura Económica. 543 pp. Sección de obras de sociología.
- Flórez P., J. D. (2010). *Guía metodológica de investigación de historia institucional. Modelo de orientación general para la elaboración de historias institucionales*, Bogotá (Colombia): con la colaboración de la Alcaldía Mayor de Bogotá (D.C.) y la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Gaspar T., Gabriel. (1991). *Transición en América Latina. Los casos de Chile y El Salvador* D. F. (México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.
- George, J. C. (1974). *Historia del pensamiento administrativo*. (G. M. Cruz, trad). D.F. (México): Prentice-Hall Hispanoamericana. 327 pp.
- Giddens, A. (2001). *Sociología*, Madrid (España): Alianza.

- Giddens, A. (2012). *La transformación de la intimidad. Sexualidad, amor y erotismo en las sociedades modernas*, Madrid (España): Cátedra.
- Golembiewski, R. T. (1999). VII. El comportamiento y la teoría de la organización en el sector público: perspectivas de los problemas molestos y del progreso real. En Lynn, N. B. y Wildavsky, A. (Comps.) *Administración pública*. Ibíd.
- González M., J. et al. (1977). *La planificación del desarrollo agropecuario. Un enfoque para América Latina 1*, D. F. (México): S. XXI.
- González Orellana, C. (2011). *La historia de la educación en Guatemala*, Sexta edición. Guatemala, USAC, Universitaria.
- Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente. (1965). *Constitución de la República de Guatemala*.
- Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*.
- Guatemala. Comisión para el Esclarecimiento Histórico. (2004). *Guatemala, memoria del silencio. Conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Compendio general sobre el proceso de paz en Guatemala, Tomo V*, Guatemala (Centro América): Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala.
- Guatemala. Congreso de la República. (1945). Decreto 93, *Ley del Organismo Ejecutivo*.
- Guatemala. Congreso de la República. (1997). Decreto 114-97, *Ley del Organismo Ejecutivo*.
- Guatemala. Fondo Nacional para la Paz. (1997). *Los Acuerdos de Paz*, Guatemala (Centro América): COPREDEH.
- Guatemala. Instituto Nacional de Administración Pública (1987). *Investigación, asesoría y capacitación en administración pública*.

- Guatemala. Oficina Nacional de Servicio Civil, Presidencia de la República (1981-2015). *Manual de organización de la administración pública*.
- Guatemala. Secretaría de Relaciones Públicas de la Presidencia de la República. (1988) *Guatemala 2000*, Guatemala (Centro América): medidas aprobadas en sesión del Gabinete del 9 de mayo de 1988, Acciones Prioritarias cuya ejecución iniciará a partir de mayo de 1988, en el marco del Programa de Mediano Plazo, 1980-1990.
- Guatemala. Secretaría General de Planificación Económica. (1989). *Programa de los 500 días. En el contexto de Guatemala 2000. Hacia la modernización de la economía nacional*, Guatemala (Centro América): Secretaría de Relaciones Públicas de la Presidencia de la República.
- Guatemala. Presidencia de la República. *La agenda de Gobierno para el período 1994-1995*, Guatemala (Centro América).
- Guatemala. Secretaría General de Planificación. (1996). *Programa del Gobierno de la República, 1996-2000*, Guatemala (Centro América).
- Guatemala. Presidencia de la República. (1991). *Hacia una democracia económica y social. Política económica y social, Gobierno de Guatemala. Período 1991-1996*, Guatemala (Centro América).
- Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación. (2000). *Matriz de política social, 2000-2004. Administración Alfonso Portillo*, Guatemala (Centro América).
- Guatemala. Secretaría de la Paz. (1999). Comisiones establecidas en los Acuerdos de Paz. Fotocopias.
- Guatemala. USAC-Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media. (2015). *Lineamientos para la elaboración de una investigación o tesis como trabajo de graduación en la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media para licenciaturas y maestrías*. Preparado por Miguel Ángel Chacón Arroyo y Flor de María Virula Pineda.

- Harmon, M. M. y R. T. Mayer (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*, D. F. (México): Fondo de Cultura Económica.
- Held, D. (2012). *Modelos de democracia*, Madrid (España): Alianza.
- Ibarra, E. y Montaña, L. (1987). *Mito y poder en las organizaciones. Un análisis crítico de la teoría de la organización*. (1ª. Ed.). D.F. (México): Trillas, 154 pp.
- Jaguaribe, H. (1973). Desarrollo político. Teoría general y América Latina como caso de estudio. Citado en: Gonzáles M., J. et al. (1977). *La planificación del desarrollo agropecuario*. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. D. F. (México): S. XXI. p. 65.
- Katz, D. y Kahn, R. L. (1993). *Psicología social de las organizaciones*, México, D. F. (México): Trillas.
- Koontz Harold y O'Donell (1970) *Curso de administración moderna*, (3ª. Ed). D. F. (México): McGraw-Hill.
- Lagos, C. R. (1994). *Desarrollo organizacional en Latinoamérica. Perspectivas, estrategias y experiencias de desarrollo organizacional e institucional para afrontar los desafíos del cambio*, Guatemala (Centro América): INCAP.
- Lash, S. (1997). 3. La reflexividad y sus dobles: estructura, estética, comunidad. En Beck, Giddens y Lash, *Modernización reflexiva*. Ibíd.
- Lefévre, H. (1970). Forma, función y estructura en El Capital. En Sánchez, A. (Comp.), *Estructuralismo y marxismo*, México, D. F. (México): Grijalbo. 155 pp. Colección 70, Segunda serie.
- Lewin, K. (1995). Dinámica de grupo y cambio social. En Etzioni, A y E. *Los cambios sociales. Fuentes, tipos y consecuencias*. Traducción de Florentino M. Torner. Quinta reimpresión. México: FCE.
- Lhérisson, H. H. (1999). Estudio introductorio. En Lynn y Wildavsky (Comps.), *Administración pública*.

- Lugo-Morin, D. R. (2010). Emergencia de un re diseño institucional. *Polis*, 399-434. [[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-65682010000300019&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-65682010000300019&script=sci_arttext)] 16/03/2015.
- Lora, E. (2007). *El estado de las reformas en América Latina*, Bogotá (Colombia): MAYOL.
- Luthans, F. (1980). *Introducción a la administración. Un enfoque de contingencias*, D.F. (México): McGraw-Hill. 450 pp.
- Lynn, N. y Wildavsky, A. (Comps.) (1999). *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, D. F. (México): Fondo de Cultura Económica.
- Marchal, A. (1961). *Estructura y sistemas económicos*, Barcelona (España): Ariel.
- Martínez M. M. (2010). *Cómo hacer un buen proyecto de tesis con metodología cualitativa*, Caracas (R. B. de Venezuela), Universidad Simón Bolívar. Fotocopias UPANA.
- Matus R., C. (1988). *Estrategia y plan*, D. F. (México): S. XXI.
- Meny, I. y Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*, Barcelona (España): Ariel.
- Mintzberg, H. (1984). *La estructuración de las organizaciones* (1ª. Ed.) (D.B. Nieto, Trad.) Barcelona (España): Ariel. 561 pp. Gestión.
- Mintzberg, H. et Al. (1993). *El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos*. Segunda edición. D. F. (México): PRENTICE HALL.
- Moro, M. (1979). *Introducción a la psicobiología*, Guatemala (Centro América): Don Bosco.
- Organización De Las Naciones Unidas. UNESCO. (1971). Piaget, Lazarsfeld, Mackenzie, et Al. *Tendencias de la investigación en las ciencias sociales* (Resolución 13C, 3244, 1964). París (Francia): UNESCO.

- Organización De Las Naciones Unidas. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. (2004). *La situación en Centroamérica: progresos para la configuración de una región de paz, libertad, democracia y desarrollo*. Disponible en: [http://www.derechos.org/nizkor/guatemala/doc/onugtm.html#General].
- Organización de las Naciones Unidas. (2012). Pacto internacional de Derechos económicos, sociales y culturales, en vigor el 3 de enero de 1976. En Sagastume G., M. A. (2012). *Introducción a los derechos humanos* (págs. 259-265). Ibíd.
- Oszlak, O. (1987). Diagnóstico de la administración pública uruguaya, p. 101ss. En Guatemala (Centro América): INAP, *Investigación, asesoría y capacitación en administración pública*.
- Oszlak, O. (1984). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. En CLAD. Desarrollo, Selección de documentos clave V. 1, No. 1. (págs. 7-50). Caracas (Venezuela): Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Piaget, J. (1971a). Introducción: la situación de las ciencias del hombre dentro del sistema de las ciencias. 44-120 pp. En, ONU-UNESCO. (1971). Ibíd.
- Piaget, J. (1971b). Capítulo I. La psicología. 121-198 pp. En, ONU-UNESCO. (1971). Ibíd.
- Piaget, J. (1971c). Capítulo 2. Problemas generales de la investigación interdisciplinar y mecanismos comunes. 199-282 pp. En, ONU-UNESCO. (1971). Ibíd.
- Piedra Santa, I. (2010). *Los mandatarios de Guatemala. Historia no oficial*. Guatemala (Centro América): Piedra Santa.
- Rosental, M. M. y Straks, G. M. (1965). *Categorías del materialismo dialectico*, D. F. (México): Grijalbo.

- Sagastume G., M. A. (2012). *Introducción a los derechos humanos*, Guatemala (Guatemala): Universitaria.
- Sartre, J.-P. (1963). *Crítica de la razón dialéctica*, Buenos Aires (Argentina): Losada.
- Santiago, R. (s. f.). *La bomba monetaria. Problema monetario estructural*. Guatemala (Guatemala): s. e.
- Savater, F. (2008). *Ética para Amador*, Barcelona (España): Ariel.
- Selznick, P. (1993). El liderazgo en la administración. En Mintzberg, et Al. *El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos* (44-49), *Ibíd.*
- Senge, P. (2006). *La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*. (2ª. Ed.). Buenos Aires (Argentina): Granica. 496 pp.
- Stein, G. (2001). *El arte de gobernar según Peter Drucker*, Barcelona (España): Gestión.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid (España): Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Timascheff, N. S. (1965). *La teoría sociológica*, D.F. (México): Fondo de Cultura Económica.
- Touraine, A. (2000). *Crítica a la modernidad*, D.F. (México). Fondo de Cultura Económica.
- Vattimo, G. (2010). *Adiós a la verdad*, Barcelona (España): Gedisa.
- Waterman, R. H., Peters, T., y Phillips, J. (1993). El esquema de los siete círculos. En Mintzberg, H. et Al. (1993). *El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos*. Segunda edición. México: PRENTICE HALL.
- Weber, M. (2006). *Conceptos sociológicos fundamentales*, Madrid (España): Alianza.

Weber, M. (2012). *Sociología del poder. Los tipos de dominación*. (2a ed.). (J. Abellán, Trad.) Madrid (España): Alianza. Versión original Tubinga 1922.

Weber, M. (2014). II. Problemas de la sociología del Estado. En Weber, M. *Economía y sociedad* (pág. 1452), México, D. F. (México): Fondo de Cultura Económica.

## 2. Tesis

Caal Diaz, B (2015). *Satisfacción laboral y clima organizacional evaluación y análisis comparativo entre dependencias administrativas de una institución pública* (Tesis de licenciatura) Universidad de San Carlos de Guatemala,

Cantoral López, M (2014) *Análisis de la efectividad de la gestión administrativa en la municipalidad de Quetzaltenango* (Tesis de maestría) por el Instituto Nacional de Administración Pública.

Hori Herrera, A. (2014). *Análisis crítico del nivel de conocimiento sobre legislación educativa que poseen en su formación los estudiantes que cursar las carreras de licenciatura en la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media y que son profesores en servicio en el sistema educativo nacional* (Tesis de licenciatura) Universidad de San Carlos de Guatemala.

Márquez Aragón, Cristian (2013) *Tipos de actualización docente que reciben los maestros del nivel medio* (Tesis de licenciatura) Universidad de San Carlos de Guatemala.

Méndez Pop, V (2016) *Actualización administrativa en la municipalidad de Tac Tic Alta Verapaz*, (Tesis de licenciatura) Universidad de San Carlos de Guatemala Centro Universitario del Norte.

Oscó, J. (2015), *La administración educativa un elemento fundamental para el desempeño eficiente de la unidad educativa puerto de Rosario de la ciudad de el Alto*. (Tesis de licenciatura) Facultad de Humanidades y

Ciencias de la Educación en la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia. Recuperado:

<http://repositorio.umsa.bo/bitstream/handle/123456789/6731/T-3551.pdf?sequence=1>

Otacoma Asencio, Vanessa (2015) *Estudio de los procesos administrativos y forma de organización en la empresa Solaint, S. A.* (Tesis de licenciatura) Facultad de ciencias administrativas, Universidad de Guayaquil. Recuperado:

<http://repositorio.ug.edu.ec/bitstream/redug/10616/1/TESIS%20%20VANE%20%20XIOMARA%20OTACOMA%20ASENCIO.pdf>

Peinado Monroy, E (2013) *Análisis crítico de los efectos de los acuerdos de paz, en el contexto educativo a raíz de la firma de los acuerdos de paz* (Tesis de licenciatura) Universidad de San Carlos de Guatemala.

Zamora Vielman, D. (2016) *La actualización y el desempeño docente influye en la falta de aprendizaje significativo de los estudiantes en el curso de Contabilidad General* (Tesis de licenciatura) Universidad de San Carlos de Guatemala.

### 3. E-grafías

Allison, G. T. (1988). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba.* Colección Estudios Internacionales. Buenos Aires: GEL. Citado en: Lagos, C. R. (1994). *Desarrollo organizacional en Latinoamérica. Perspectivas, experiencias y estrategias de desarrollo organizacional e institucional para afrontar los desafíos del cambio.* Guatemala: INCAP. Disponible en METABASE, bibliografía en red. <http://www.metabase.net/docs/fusades/07679.html>

Argueta H., B. (2015). La Historia de la Educación de Guatemala de Carlos González Orellana, su significado y desafíos. En *Revista historia de la educación latinoamericana*. Vol. 17 No. 25: 233-243. Disponible en:

[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0122-72382015000200013](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-72382015000200013)

Fischer-Bollin, P. (Ed). (2009). *Sindicatos docentes y reformas educativas en América Latina. Guatemala*. Río de Janeiro (Brasil): Fundación Konrad Adenauer. Disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/6794-1442-4-30.pdf>

Gherzi, G. (2010). Globalización. Disponible en:  
[http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/32321/5\\_Globalizacion\\_Gherzi.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/32321/5_Globalizacion_Gherzi.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Guatemala. Congreso de la República. Leyes y decretos. Disponibles en <http://old.congreso.gob.gt/Legislacion/decretos.asp>

Guatemala. Ministerio de Educación. Leyes y acuerdos educativos. [http://www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/menu\\_lateral/leyes\\_y\\_acuerdos/leyes\\_educativas/](http://www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/menu_lateral/leyes_y_acuerdos/leyes_educativas/)

Guatemala. Ministerio de Educación. (1979-86). Plan Nacional de Educación, 1979-82. Plan Nacional de Educación, 1982-84. Plan Nacional de Educación, 1984-86. Citados en Guatemala. Ministerio de Educación-UNESCO. (1992).

Guatemala. Ministerio de Educación-UNESCO. (1992). Plan Nacional de Acción de Educación para Todos, 1992. Disponible en:  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000970/097017so.pdf>

Guatemala. Ministerio de Educación-Comisión Consultiva para la Reforma Educativa. (1999). Plan nacional de largo plazo, 2000-2020. Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/288968777/Plan-Nacional-de-Largo-Plazo-Guatemala-2000-2020>

Guatemala. Ministerio de Educación. (2000). Plan de educación en el marco de la matriz de política social, 2000-2004. Disponible en:  
[http://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/guatemala\\_plan\\_de\\_educacion\\_matriz\\_social\\_2000-2004.pdf](http://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/guatemala_plan_de_educacion_matriz_social_2000-2004.pdf)

Guatemala. Ministerio de Educación. (2004). Plan de educación, 2004-2007.

Disponible en:

[https://www.oei.es/historico/quipu/guatemala/Plan\\_Educ\\_2004\\_2007.pdf](https://www.oei.es/historico/quipu/guatemala/Plan_Educ_2004_2007.pdf)

Guatemala. Ministerio de Educación. (2008). Políticas educativas, 2008-2012.

Disponibles en:

[http://estadistica.mineduc.gob.gt/anuario/2007/data/Conozcanos/Presentacion\\_Politicas\\_Educativas\\_2008-2012.pdf](http://estadistica.mineduc.gob.gt/anuario/2007/data/Conozcanos/Presentacion_Politicas_Educativas_2008-2012.pdf)

Guatemala. Universidad de San Carlos. Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media. (2015). *Lineamientos para la elaboración de una investigación o tesis como trabajo de graduación en la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media para Licenciaturas y Maestrías*. Disponible en <https://es.slideshare.net/floweritto/lineamientos-para-hacer-tesis-en-efpem>

Jaguaribe, H. (1972). Desarrollo político: sentido y condiciones. PAIDOS, Buenos Aires. Citado en Armoletto, E. J. *Curso de teoría política*. Disponible en Biblioteca Virtual de Derecho, Economía y Ciencias Sociales. <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007b/300/138.htm>

Mandel, E. (1970). *La teoría leninista de la organización*. Disponible en: [https://www.ernestmandel.org/es/escritos/pdf/form\\_teoría-leninista-organizacio.pdf](https://www.ernestmandel.org/es/escritos/pdf/form_teoría-leninista-organizacio.pdf)

Menéndez, L. A. (2004). *La educación en Guatemala, 1954-2004. Enfoque histórico—estadístico*. Disponible en:

<https://books.google.com.gt/books?id=gcjYqR36DMcC&pg=PA281&lpg=PA281&dq=consejo+t%C3%A9cnico+de+educaci%C3%B3n,+guatemala&source=bl&ots=Stwi5bJq6X&sig=p6Yw3JVFvzmgR1uI7w6apSXrpDU&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwjpp6L38MLcAhUKj1kKHRENBW8Q6AEwCnoECAEQAQ#v=onepage&q=consejo%20t%C3%A9cnico%20de%20educaci%C3%B3n%20guatemala&f=false>

Oficina de los Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. (2010). *La solidaridad era la base de sus vidas. Historia de los movimientos magisteriales*. Guatemala (Centro América). Disponible en:

<http://www.odhag.org.gt/pdf/La%20solidadridaderalabasedesusvidas.pdf>

ONU-Consejo Latino Americano de Administración para el Desarrollo. (1997). Coloquio regional sobre la descentralización de la educación en América Central, Cuba y República Dominicana. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0031500.pdf>

Parson, Petit y Thompson (2011). *Procesos administrativos fundamentales. Planeación, organización, formas de organizaciones en ocasiones, origen de variaciones. El sistema organizacional*. Disponible en biblioteca url. <http://www.biblio3.url.edu.gt/Libros/2011/es.sit>.

Lagos, C. R. (1994). *Desarrollo organizacional en Latinoamérica. Perspectivas, experiencias y estrategias de desarrollo organizacional e institucional para afrontar los desafíos del cambio*. Guatemala: INCAP. Disponible en METABASE. <http://www.metabase.net/docs/fusades/07679.html>

Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española*. Vigésimo tercera edición. Madrid (España): Real Academia Española. Disponible en [dle.rae.es](http://dle.rae.es).

República. Consejo Nacional de Educación. En <https://republica.gt/2015/09/01/consejo-nacional-de-educacion/>

Rodríguez, J. M. (2018). La administración crítica como filosofía de la praxis y de la ciencia. En <http://www.josemiguelrodriguezmatos.net/educacion/administracion-critica/la-administracion-critica-como-una-filosofia-de-la-praxis-y-la-ciencia>.

# A n e x o s

## Anexo 1. Estructura, función y significación según Piaget (1971c)

La investigación interdisciplinaria aborda ciertos problemas generales provenientes de las ciencias de la vida, y emplea nociones generadas de algunos mecanismos (estructuras y procesos) comunes. Sus problemas de estudio son: a) la transformación diacrónica de estructuras; b) la organización sincrónica del equilibrio; y, c) los intercambios entre el organismo y su medio; específicamente: a) la génesis de estructuras, b) la auto regulación (dirección) del equilibrio, y, c) el intercambio de material e información (p.205). Se debe partir de una estructura matriz y observar las estructuras generadas por combinación o diferenciación. El método puede ser inductivo por comparación sistemática (isomorfismos) y análisis de regresión; o, deductivo, eligiendo cuestiones dependientes de la estructuración, la equilibración y/o el intercambio (p.207).

**1. La estructura** es un sistema de transformaciones con leyes propias diferente a sus elementos; con un régimen de autorregulación para cuidar sus propios límites; y, subsistemas diferenciados que los atraviesa vía transformaciones. La transformación es la génesis de estructuras a partir de otras construyendo una historia continua con estadios en que el nuevo es más estable y complejo que el anterior sin discontinuidad absoluta. Hay dos clases de estructuras: acabadas, y, en formación. En las acabadas la producción o génesis de estructuras depende de razonamientos, decisiones o de equilibrios finales momentáneamente estables; y por ello es cerrada o encerrada en sí misma (p.208), en que sus formaciones (producciones) son iguales a sus transformaciones por ser estructurada y a la vez indefinidamente estructurante. Su auto regulación, basada en un régimen de reglas o normas, origina su equilibrio o estabilidad. En ella, la estructura y la función son indiferenciadas pues su funcionamiento se reduce a sus transformaciones internas, sin intercambios externos, y los internos son transiciones entre sub estructuras. Por el contrario, en las estructuras en formación o en vías de constitución o de reconstrucción su producción depende de otros procesos o estructuras, siendo diferenciadas su producción, equilibración e intercambio, por procesos o desarrollos. Su producción es de formación y transformación; organismo constructor de estructuras, centro de funcionamiento (estructuración), y así, la función y la estructura son diferenciadas, donde, la función es actividad estructurante, y la estructura es resultado estructurado. Su auto regulación no es un conjunto de reglas o normas fijas sino un sistema de regulaciones o de auto regulaciones con corrección después de los errores (p.209). Su intercambio no se limita a reciprocidades internas sino conlleva un intercambio con el exterior, para obtener provisiones o realimentación.

**2. La función** es el papel que desempeña una subestructura en relación con el funcionamiento de la estructura total, y, por extensión, a la acción del funcionamiento total sobre las sub estructuras. Todo funcionamiento es producción, intercambio y equilibración y supone decisiones, informaciones o regulaciones, por lo que las nociones de estructura y función implican las nociones derivadas de utilidad funcional (valor) y de significación. Toda función o todo funcionamiento implica elecciones o selecciones entre elementos internos o externos; y, un elemento es útil cuando es un componente en el ciclo de la estructura, y es pernicioso si amenaza o interrumpe la continuidad (p.210). Así, en toda producción e intercambio debe distinguirse: a) lo que se debe producir, o adquirir o cambiar para mantener o construir las estructuras, y, b) lo que genera o aporta esta producción o intercambio para cubrir su funcionamiento.

**3. La significación** es el proceso de identificación, selección y definición de símbolos comprensibles (interpretados y explicados) dentro de la estructura y el funcionamiento. Es información necesaria para la producción, los intercambios y las regulaciones. Esta información puede ser inmediata y mediata. Inmediata si es explícita. Mediata si la información está codificada con un código que hay que descifrar (significar) (p.211) por la posibilidad de que no sea integrable en una estructura, o que no tenga ningún valor funcional directo o inmediato, pero que su mensaje anuncie estructuraciones o funcionamientos posteriores. Hay dos casos: a) el mensaje no es un estímulo reconocido por el organismo, es decir, no afecta su comportamiento, pero o se almacena o se conserva como información genética o realimentación; y, b) el mensaje es un estímulo significativo para el comportamiento.

**En resumen:** las estructuras (formas de organización), las funciones (fuentes de valores) y las significaciones originan problemas diacrónicos o de evolución y construcción, o, sincrónicos o de equilibrio y regulación, o, de intercambios con el medio. Aunque, las relaciones entre lo diacrónico y lo sincrónico son diferentes dependiendo si son estructuras, funciones o significaciones. (p.212)

Anexo 2. Delimitación y periodización de la investigación. 1981-2015														
No	Mandatarios en el Gobierno Central	Período de Gobierno	Mandato Interno	Elección libre	Fraude electoral	Golpe de Estado	Junta de Gobierno	Civil	Militar	Mixto	Edad en años al iniciar el Gobierno	Estilo de Gobierno		
<b>Momento 1, 1981-91: militarismo autoritario, y de transición a la democracia y de consolidación democrática; momento de fuerza por un hedonismo social.</b>														
1	Lucas García	1978-1982			X				X		54	Militarista		
2	Ríos, Maldonado, Gordillo	24/3/82-9/6/82				X			X		50	Democrático		
3	Ríos Montt	9/6/82-8/8/83			X				X		Promedio	Democrático		
4	Mejía Víctores	1983-86			X				X		53	Militarista		
5	Cerezo Arévalo	1986-1990		X				X			44	Democrático		
<b>Momento 2, 1991-96: pre Acuerdos de paz; momento de fuerza por un hedonismo social.</b>														
6	Serrano Elías	1990-1993		X				X			46			
7	De León Carpio	1993-1996		X				X			51	Democrático		
<b>Momento 3, 1996-2015: democracias patrimonialistas; momento de inercia por un hedonismo individualista.</b>														
8	Arzú Irigoyen	1996-2000		X				X			50			
9	Portillo Cabreira	2000-04		X				X			49			
10	Berger Perdomo	2004-08		X				X			58			
11	Colom Caballeros	2008-12		X				X			58			
12	Pérez Molina	2012-15		X				X			62			
Totales				8	1	2	1	7	5		53	2	4	6

**Fuente:** Elaboración propia con base Piedra Santa (2010).

Anexo 3. Cronología Seleccionada Del Enfrentamiento Armado. 1978 – 1996				
Gobierno	Políticas generales	Estrategia y práctica contrainsurgente	Movimiento social y diplomático	Insurgencia
1978-82: General Romeo Lucas García. Constitución de 1965.	Continúa modelo de industrialización y de explotación minera. Discurso populista sobre violencia por lucha de extremos. Aumenta la inversión pública.	1978-82: represión generalizada. 1981: organización de Patrullas de Autodefensa Civil. 1981-82: ofensiva contrainsurgente urbana y rural.	1978: huelga del transporte urbano. Se organiza el Frente Democrático contra la Represión. 1980: 70 mil trabajadores en huelga por el Comité de Unidad Campesina. 1980: Confederación Nacional de Unidad Sindical propone derrocar al gobierno. Se cierra diócesis del Quiché. 1980—82: represión al movimiento social.	1981: máxima actividad insurgente en todo el país. 1982: se crea la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).
1982-83: Triunvirato militar. General Efraín Ríos Montt, Jefe de Estado. Deroga Constitución de 1965 e impone Estatuto Fundamental de Gobierno.	Militarización de la administración pública. Modelo corporativista vía Consejo de Estado. Discurso moralizante. Promoción de las iglesias evangélicas. Fracasa reforma fiscal y se impone el IVA.	1982: Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo. Y Plan de Campaña <i>Victoria 82</i> extiende las PAC y la coordinación interinstitucional por los comandos militares del país. Tribunales de fuero especial.	Crecimiento y expansión de sectas evangélicas. Masacres producen desplazamientos de población a México, las montañas, la ciudad capital y la costa sur. 1983: se organiza el Grupo Contadora integrado por México, Colombia, Panamá y Venezuela para la paz en Centro América.	URNG se repliega y adopta una estrategia defensiva de desgaste al Ejército.
1983-85: General Oscar Humberto Mejía Víctores, por golpe de Estado. Estatuto Fundamental de Gobierno.	Reasentamiento militarizado de desplazados. Ejército busca transición a la democracia. 1984: Asamblea Nacional Constituyente. 1985: nueva Constitución con apertura política, Procurador de los Derechos Humanos y Corte de Constitucionalidad. 1985: elecciones generales.	Plan de campaña <i>Firmeza 83</i> para consolidar el control social y fortalecer las PAC. Organización de aldeas modelo y polos de desarrollo. Planes de campaña: <i>Reencuentro Institucional 84</i> y <i>Estabilidad Nacional 85</i> para la transición a la democracia. Represión selectiva a dirigentes sociales.	Se organizan las Comunidades de Población en Resistencia en Cobán, Quiché y Petén. Apertura política permite el Grupo de Apoyo Mutuo y nuevas centrales sindicales.	Reagrupamiento de fuerzas insurgentes y actividad militar restringida para su vinculación social.
1986-90: Licenciado Vinicio Cerezo Arévalo. Constitución 1985 vigente.	Búsqueda de una solución negociada. Apertura política. 1987: Primera conversación en España. 1987-89: poder público limitado por sucesivos intentos de golpe de Estado. Creación de Comisión Nacional de Reconciliación, encabezada por monseñor Rodolfo Quezada. Fracasa de	Proyecto Estabilidad Nacional, promovido por el Ejército para su inserción en la sociedad. Operaciones militares sobre Comunidades de Población en Resistencia (CPR) y ORPA y EGP. Represión a activistas políticos y sociales. Ejército define políticas estatales. Acercamiento de Gobierno – URNG	Luchas sociales por la tierra, derechos del pueblo Maya, retorno de refugiados, contra la impunidad y a favor de los derechos humanos. 1986: Cumbre de presidentes de Centro América, Esquipulas I y decisión de impulsar la paz en la región. 1987: Cumbre de presidentes de Centro América, Esquipulas II, para la Paz Firme y Duradera en la región. 1989: huelga de 13 semanas de maestros y otros sindicatos estatales, bloqueando la reforma	1987-91: URNG incrementa su capacidad ofensiva y despliega actividad en nuevas áreas. 1987-92: participación en conversaciones y diálogo de paz como táctica de desgaste del régimen. 1989 en adelante: ataques contra el sector agro-

	reforma fiscal. Política de concertación de solución a problemas nacionales.	visto con reserva. Búsqueda de rendición de la URNG vía negociación. Masacre en Santiago Atitlán; población exige retiro del Ejército.	educativa y adecuación curricular. 70 mil trabajadores en paro. 1990-1991: reuniones URNG con sociedad civil para impulsar la paz. 1990: salida a la luz pública de las CPR.	exportador; exigencia del "impuesto de guerra".
1991-93: Ingeniero Jorge Serrano Elías. Constitución 1985 vigente.	Continúa diálogo con URNG. Crisis de corrupción en el Congreso. 1993: autogolpe de Estado de Serrano provoca crisis constitucional.	Continuidad básica del período anterior.	1992: movimiento Maya con impulso por Premio Nobel de la Paz a Rigoberta Menchú Tum. 1992: Acuerdo para retorno de refugiados. 1993: auto-golpe de Serrano. Instancia Nacional de Consensos exige respeto al orden constitucional.	Continuidad básica del período anterior.
1993-95: Licenciado Ramiro de León Carpio, designado por el Congreso Constitución 1985 vigente	1994: en México: Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociación, y, Acuerdo Global sobre derechos Humanos. En Oslo: Acuerdo para el Reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado; y, Acuerdo de Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Establecimiento de MINUGUA. 1995: en México: Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.	Presión sobre población de retornados y desarraigados. 1995: Masacre de Xamán, comunidad de retornados.	1994: Asamblea de la Sociedad Civil por 13 sectores sociales para aportar las negociaciones de paz; el CACIF no participa por propia decisión. 1994: primer retorno de refugiados de México, 20 de enero.	1993: reconocimiento de la negociación como única salida al enfrentamiento.
1996-2000: Señor Álvaro Arzú Irigoyen. Constitución 1985 vigente.	Impulso a negociación de paz. 1996, en México: Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria; y, Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática. En Oslo: Acuerdo sobre el definitivo cese al fuego. En Estocolmo: Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral. En Madrid: Acuerdo			Octubre 1996: crisis en negociación de paz por secuestro de la señora de Novella, por la ORPA:

	sobre bases para la incorporación de la URNG a la legalidad. Guatemala: Acuerdo sobre cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz; y, Acuerdo de paz firme y duradera.			
--	--	--	--	--

**Fuente:** elaboración propia con base en Guatemala. Comisión para el Esclarecimiento Histórico. (2004). p. 97-103

Anexo 4. Luchas sociales y gremiales del magisterio nacional. 1979 - 2015			
Años	Estructuras en interacción	Funciones de la lucha	Significaciones intermedias y finales
1979, 1980	FNM-Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR)	Lucha política en coordinación con las FAR.	FNM es aniquilado por el Gobierno Central. Se elimina la norma quinta del presupuesto nacional que facilitaba el despido de docentes. Se reestructura la Federación de Organizaciones Magisteriales de Centroamérica.
1983, 1984	Se organiza la Asociación Nacional de Educadores de Enseñanza Media (ANEEM).	Presenta propuestas para la nueva <i>Constitución</i>	Logra el art 74 de la <i>Constitución</i> que incluye el ciclo básico del nivel medio como obligatorio, y el art 78 que declarado como mínimos e irrenunciables los derechos adquiridos por el magisterio nacional.
1985	Se organiza la Asociación de Educadores de Enseñanza Media (ANEEM), la Coordinadora Magisterial de Primaria (CMP), y el Consejo Nacional Magisterial (CNM). Se organiza la Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSTRAGUA), la Unidad de Acción Sindical y Popular (UASP), la Federación Nacional de Trabajadores del Estado (FENASTEG).	Lucha económica y oposición a reformas del decreto 1485 que promueve el Gobierno para facilitar traslados docentes.	Huelga. Conflicto entre organizaciones, ANEEM y CNM se separan. Gobierno Central clausura el ciclo escolar y promueve sin evaluación a estudiantes. Incremento de Q50 mensuales a la bonificación. Se consolida la ANEEM.
1986	CMP se transforma en la Asociación Magisterial Guatemalteca (AMG). El CNM se transforma en el Sindicato de Trabajadores de la Educación Guatemalteca (STEG), a fin al partido Democracia Cristiana en el Gobierno, para neutralizar a la AMG.	Lucha organizativa, oposición al Acuerdo 979-86 reforma a supervisión educativa y otras demandas sociales	Reivindicaciones sociales impulsadas por el Grupo de Apoyo Mutuo, sindicatos estatales y el magisterio nacional.
1987	Huelga de los trabajadores estatales. Huelga tributaria empresarial.	Lucha económica	Se visualizan objetivos políticos. Disminución del enfrentamiento armado per continúan la violencia, la impunidad, la militarización y los secuestros extorsivos.
1988	AMG. Primeras elecciones formales del Comité Ejecutivo Nacional del STEG, representante legal del magisterio. Habilitan sede del FNM en Casa del Maestro.	Lucha organizativa, política y económica.	Acuerdo Gubernativo 338-88 legaliza el STEG surgido en el CNM.
1989 1990 1991	Asamblea magisterial convoca a huelga por demandas salariales, liderados por la ANEEM asociados a la Unidad de Acción Magisterial (UCM). La dirigencia nacional se organiza en la Asamblea Nacional del Magisterio (ANM) El STEG y la UASP caminan juntos para que se reconozca el tiempo de servicio. ANM, MINEDUC y Comisión de Educación del Congreso de la República buscan juntos una nueva Ley que incluya un Consejo Nacional de Educación y que prohíba intervenciones en el proceso educativo y en la comunidad educativa.	Lucha económica y demanda de mejoras a edificios escolares y a condiciones de trabajo de supervisores de educación. Lucha política y social. Intereses electorales en todo el proceso y en todos los actores.	Huelga magisterial de 83 días y marchas. Represión política y económica. Saldo negativo para el magisterio y sus organizaciones. ANM evita que se discuta en el Congreso de la República nueva Ley de Educación y presenta un proyecto con el 80% de propuesta magisterial. Aprobación de Ley de compensación económica por tiempo de servicio, más adelante transformada en el Bono 14. El 9 de enero de 1991, días antes de la toma de posesión del nuevo Gobierno, se aprueba la nueva Ley de Educación.

1992, 1993, 1994, 1995	ANM, STEG, ANFEM en diálogo con el MINEDUC (ministra Beltrarena). Participación magisterial en Coordinadora de Sectores Civiles, Instancia Nacional de Consenso, y el Foro Multisectorial Social. STEG participa definiendo el primer retorno de refugiados en México. STEG organiza congresos pedagógicos centroamericanos y la Coordinadora Centroamericana de Trabajadores, sección educación.	Análisis permanente de problemas educacionales. Lucha para reestablecer el orden constitucional roto por Serrano y para la depuración del Congreso y Corte Suprema de Justicia. 42 reformas a la <i>Constitución</i> . Ministro Tay impone un proceso de selección de docentes y coordina con Banco Mundial la descentralización del MINEDUC.	Aumento salarial sin precedentes y liberación de salarios retenidos. Dirigentes magisteriales dispensados de sus labores y se contrata sustitutos seleccionados por ellos. Bloqueo al Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) pues es la privatización del magisterio, dejando al MINEDUC lo normativo y la supervisión, además, restringe conquistas magisteriales. Discusión del Reglamento de la Ley de educación, sin aprobación y de reformas al decreto 1485, Ley de dignificación y catalogación del magisterio nacional, sin aprobación. Reformas constitucionales facilitan la privatización. Movilizaciones ante propuestas excluyentes del MINEDUC que afectan a docentes y sus organizaciones. Se exige participación en definir las condiciones laborales, el Sistema Educativo Nacional, el diseño de la reforma educativa, y el sistema de evaluación.
1996, 2000	STEG reinicia diálogos y consensos con el MINEDUC. Consolidación de la hegemonía del STEG. ANM propone procedimiento para otorgar plazas vacantes.	Análisis de procedimientos para selección de docentes. Discurso anti neoliberal.	Acuerdo 193-96 crea Sistema de jurados magisteriales de oposición y procedimiento de convocatoria a plazas vacantes, que concilia múltiples intereses, públicos y privados favorables a la descentralización, desconcentración y privatización. Participación en el diseño y validación del Currículo Nacional Base.
2000 2004	ANM con representación de todos los niveles del magisterio. STEG en estrecha coordinación con partido en el Gobierno.	Lucha salarial y demandas pedagógicas. Ejecutar consensos del período anterior. Gratuidad de los servicios sociales.	Congreso, por propia iniciativa, flexibiliza el escalafón del Decreto 1485. No obstante, hay interrupción de clases durante 90 días, con apoyo social. Congreso concede amnistía a maestros despedidos por el MINEDUC.
2004, 2008	ANM y STEG con dirigencia unificada y hegemónica.	Firmar el pacto colectivo de condiciones laborales. Oposición al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, a PRONADE y a las Juntas Escolares.	Movilización permanente con discurso anti liberal. Acercamiento a la social democracia. Se aprueba el Currículo Nacional Base con reformas, y el sistema de evaluación. Pacto colectivo firmado. Inclusión de la dirigencia magisterial en la toma de decisiones.
2008, 2012		Suspensión del PRONADE. Cambios a carrera de magisterio. Nombrar permanentes a maestros contratados.	Formulación conjunta de propuesta para bachillerato con orientación en educación.
2012, 2015			MINEDUC sustituye la carrera de maestro de educación, por el bachillerato con orientación en educación.

**Fuente:** elaboración propia con base Fischer (2009), ODHAG (2010).

<b>Anexo 5. Nómina de la dirección superior del MINEDUC. 1978-2015</b>	
<b>Presidencia</b>	<b>Ministro</b>
Lucas García	1. Clementino Castillo Morales (1978-82)
Ríos, Maldonado, Gordillo	2. Eugenia Tejada de Putzeys
Ríos Montt	3. Aracely Judith Samayoa
Mejía Vítores	
Cerezo Arévalo	4. Eduardo Meyer Maldonado (1986-88)
	5. José Ricardo Gómez Gálvez (1988-89)
	6. Edgar Rolando Barrios Rodas (1990-91)
Serrano Elías	7. María Luisa Beltranena de Padilla (1991-93)
De León Carpio	8. Celestino Alfredo Tay Coyoy (1993-96)
Arzú Irigoyen	9. Arabella Castro Quiñonez (1996-99)
Portillo Cabrera	10. Mario Rolando Torres Marroquín (2000-04)
Berger Perdomo	11. María del Carmen Aceña Villacorta (2004-08)
Colom Caballeros	12. Ana Ordoñez de Molina
	13. Bienvenido Argueta (2009-10)
	14. Dennis Alonso Mazariegos (2010-12)
Pérez Molina	15. Cynthia Carolina del Águila Mendizábal (2012-15)
Maldonado Aguirre	16. Rubén Alfonso Ramírez Enríquez ( 2015-16)

**Fuente:** elaboración propia con base en información en línea.

Anexo 6. Actividad jurídica estatal para el MINEDUC. 1981-2015						
Descripción	Origen			Destino		
	Constitución y leyes constitucionales	Decreto	Acuerdo	Desarrollo normativo	Desarrollo estructural	Desarrollo del recurso humano
<b>Momento 1, 1981-91: militarismo autoritario, y de transición a la democracia y de consolidación democrática; momento de fuerza por un hedonismo social.</b>						
Decreto 93 del 27/05/1945. <i>Ley del Organismo Ejecutivo</i> y sus reformas.		X		X		
Decreto 1485 de 1961. <i>Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, Capitulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio</i>		X				X
Artículos 196 al 205 de la <i>Constitución de la República</i> del 15 septiembre de 1965.	X			X		
Decreto 73-76 del Congreso de la República. <i>Ley de Educación Nacional</i>		X		X		
Acuerdo Gubernativo del 17/11/1977. <i>Reglamento de Ley de Educación Nacional</i>			X	X		
Acuerdo Ministerial del 18/04/1979. Creación del Vice Ministerio de Cultura			X		X	
Decreto 12-82 del Congreso de la República. Aprueba Convención de Lucha contra la Discriminación en la Esfera de la Enseñanza de la UNESCO del 14/12/1960		X		X		
Decreto 98-82 del Congreso de la República. Modifica DCX 9-78 <i>Ley de Alfabetización</i> : reglamenta participación de estudiantes en el Plan Nacional de Alfabetización. Establece sanción económica para analfabetas que no participen.		X			X	
Decreto 54-83 del Congreso de la República. Aprueba préstamo por US\$28 millones para la educación primaria rural.		X		X		
Decreto 2-84 del Congreso de la República. Aprueba préstamo por US\$.18.5 millones para Mejoramiento de Educación Primaria.		X		X		
Acuerdo Gubernativo 1093-84. Crea la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural			X		X	
Artículos 71 al 78 194, 194 y 200 de la <i>Constitución Política de la República</i> de 1985	X			X		
Decreto 31-85 del Congreso de la República. Aprueba préstamo por US\$.8,7 millones para Educación Bilingüe.		X		X		
Decreto-Ley 25-86 de la Jefatura de Estado. Modifica <i>Ley del Organismo Ejecutivo</i> , Decreto 93 de 1945		X		X		
Decreto 43-86 del Congreso de la República. Regula Comité Nacional de Alfabetización y Consejo Directivo. Deroga DCX 9-78		X			X	
Decreto 66-88 del Congreso de la República. Modifica DCX 1485 <i>Ley de Catalogación del Magisterio Nacional</i> .		X				X
Decreto 9-89 del Congreso de la República. Regula beneficios escalafonarios y sistemas y procedimientos en el DCX 1485.		X				X
Decreto 63-89 del Congreso de la República. Aprueba préstamo por US\$30 millones para el "Programa de Educación Básica II".		X		X		
Acuerdo gubernativo 386-88 creación de la Dirección General de Coordinación de Proyectos de Apoyo			X		X	
Acuerdo gubernativo 470-89 creación del Sistema De Mejoramiento De Los Recursos Humanos Y Adecuación Curricular			X		X	
Acuerdo ministerial 439-90 reglamento del Sistema Nacional De Mejoramiento De Los Recursos Humanos Y Adecuación Curricular			X		X	
Sub total	2	13	6	11	7	3

<b>Momento 2, 1991-96: pre Acuerdos de paz; momento de fuerza por un hedonismo social.</b>						
Decreto 12-91 del Congreso de la República. <i>Ley de Educación Nacional</i> . Establece el Sistema Educativo Nacional.		X		X		
Decreto 57-91 del Congreso. Modifica DCX 93, <i>Ley del Organismo Ejecutivo</i> , suprime Ministerio de Asuntos Específicos		X		X		
Acuerdo gubernativo 137-91 <i>Reglamento De La Ley De Alfabetización</i>			X	X		
Acuerdo gubernativo 400-93 Creación Centro Nacional De Libros Y Textos			X		X	
Acuerdo gubernativo 768-93 crease el Programa de Auto Gestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE)			X		X	
Decreto 13-95 del Congreso. Modifica DCX 93, <i>Ley del Organismo Ejecutivo</i> , suprime el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural		X		X		
Acuerdo Gubernativo 726-95 del 21/12/ 1995, crea la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural			X		X	
Acuerdo Ministerial 864 creación de la gerencia ministerial			X		X	
Decreto 17-95 del Congreso de la República. <i>Ley de Institutos de Educación por Cooperativa</i> .		X		X		
Decreto 46-95 del Congreso de la República. Crea la Caja de Prestaciones del Magisterio Nacional		X				X
Decreto 74-96 del Congreso de la República. <i>Ley de Fomento de la Educación Ambiental</i>		X		X		
Acuerdo Gubernativo 165-96. Incorpora las direcciones departamentales de educación.			X		X	
Acuerdo Gubernativo 193-96. Procedimiento para nombramiento de personal docente de preprimaria y primaria			X			X
Acuerdo Gubernativo 198-96. Incorpora la Comisión Nacional Intersectorial de Educación en Población con carácter permanente			X		X	
Acuerdo Gubernativo 428-96. Incorpora la Unidad de Planificación Educativa del MINEDUC			X		X	
Acuerdo Gubernativo 457-96 Modifica el Programa de Auto Gestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) para COEDUCA			X		X	
Sub total	0	6	10	6	8	2
<b>Momento 3, 1996-2015: democracias patrimonialistas; momento de inercia por un hedonismo individualista.</b>						
Decreto 023-97 del Congreso de la República. Aprueba Préstamo por US\$ 4,5 millones, para "FIS - Salud, Educación y Agua".		X		X		
Decreto 24-97 del Congreso de la República. Reforma a la Ley del Organismo Ejecutivo para resolver PRONADE y COEDUCA.		X			X	
Decreto 33-97 del Congreso de la República. Modifica DCX 1683 declara inmediata vigencia del Auxilio Póstumo para el Magisterio		X				X
Decreto 60-97 del Congreso de la República. Modifica <i>Ley de Institutos de Educación por Cooperativa</i>		X		X		
Decreto 76-97 del Congreso de la República. <i>Ley Nacional para el Desarrollo de la Cultura Física y del Deporte</i> . Base organizativa.		X		X		
Decreto 94-97 del Congreso de la República. Aprueba préstamo por US\$ 33 millones para Reforma a la Educación Básica.		X		X		
Decreto 114-97 del Congreso de la República. <i>Ley del Organismo Ejecutivo</i>		X			X	
Acuerdo Gubernativo 262-97. Crea Comisión Paritaria para la Reforma Educativa y Dirección General de Acreditación y Certificación		X			X	
Decreto 53-98 del Congreso de la República. Aprueba financiamiento para Apoyo al Sector Educativo en Guatemala.		X		X		
Decreto 58-98 del Congreso de la República. <i>Ley de Administración de Edificios Escolares</i> .		X			X	
Decreto 38.98 del Congreso de la República. Aprueba préstamo para "Apoyo a la Reforma Educativa", por US\$ 15.4 millones.		X		X		

Acuerdo Gubernativo 565-98. Reglamento para aprobación de los COEDUCA y juntas escolares.			X	X		
Acuerdo Ministerial 565 A. Proceso de oposición, convocatoria y jurados de oposición para plazas nuevas y vacantes			X			X
Decreto 1-99 del Congreso de la República. Modifica DCX 58-98 Ley de Administración de Edificios Escolares.		X		X		
Decreto 3-99 del Congreso de la República. Crea Sección de Educación Cooperativa en direcciones departamentales.		X			X	
Decreto 16-99 del Congreso de la República. Aprueba financiamiento para el Fortalecimiento de la Educación Bilingüe.		X		X		
Decreto 54-99 del Congreso de la República. Modifica DCX 43-86 Ley de Alfabetización: Régimen Financiero		X		X		
Decreto 87-2000 del Congreso de la República. Modifica DCX 1485 art. - 4. Establece seis clases de catalogación.		X				X
Decreto 92-2000 del Congreso de la República. Modifica DLX 51 art. 4, establece que las condecoraciones		X				X
Decreto 95-2000. Modifica DCX 1485 <i>Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado</i>		X				X
Decreto 38-2002 del Congreso de la República. Aprueba préstamo por EUR 5.1 millones para escuelas rurales y pernoctancias		X		X		
Decreto 44-2002 del Congreso de la República. Aprueba préstamo por US\$ 8 millones para Instituto Tecnológico Guatemala Sur		X		X		
Decreto 64-2002 del Congreso de la R. Aprueba préstamo para Universalización de la Educación Básica, por US\$ 62.2 millones.		X		X		
Decreto 81-2002. <i>Ley de Promoción Educativa Contra la Discriminación</i> . La Nación es pluricultural, multilingüe y multiétnica.		X		X		
Decreto 10-2003 del Congreso de la República. Amnistía laboral a trabajadores del Magisterio Nacional		X				X
Acuerdo gubernativo 20-2004, regulación de la ejecución del presupuesto general.			X	X		
Decreto 34-2005 del Congreso de la República. Aprueba préstamo por EUR 3.5 para Educación Primaria Rural III		X		X		
Decreto 58-2007 del Congreso de la República. <i>Ley de Educación Especial para las Personas con Capacidades Especiales</i> . Establece la Dirección General de Educación Especial.		X		X		
Decreto 55-2007 del Congreso de la República. Reformas a Ley de Institutos de Educación por Cooperativa		X		X		
Acuerdo Gubernativo 377-2007 del 10/08/2007 Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Educación			X		X	
Acuerdo ministerial 2491-2007 Reglamento interno de la Dirección de Planificación Educativa			X		X	
Acuerdo gubernativo 162-2008 creación viceministerio de Diseño Y Verificación De La Calidad			X		X	
Acuerdo gubernativo 225-2008 Reglamento orgánico interno del MINEDUC			X	X		
Acuerdo gubernativo 304-2008 Reglamento para la integración y funcionamiento del Consejo Nacional de Educación			X		X	
Acuerdo ministerial 1063-2009 Reglamento interno de la Dirección de Desarrollo y Fortalecimiento Institucional			X	X		
Decreto 38-2010 del Congreso de la República. Incluye la educación ambiental permanentemente		X		X		
Decreto 13-2011 del Congreso de la República. Aprueba préstamo "Apoyo Presupuestario para los Sectores Educación y Salud".		X		X		
Acuerdo ministerial 3409—2011 Aprobación de las políticas educativas del país			X	X		
Acuerdo Gubernativo 35-2015 Reglamento de la Ley de Institutos de Educación			X	X		

por Cooperativa						
Decreto 3-2015 del Congreso de la República. Aprueba préstamo para Educación Rural V -PROEDUC V-, por €. 21,000,000.00.		X		X		
Sub total	0	29	11	25	9	6
TOTALES	2	48	27	42	24	11

**Fuente:** elaboración propia con base en Congreso de la República en <http://old.congreso.gob.gt/Legislacion/decretos.asp>.  
Y en ONSEC. *Manual de organización de la administración pública.*

<b>Anexo 7. Comparación del derecho a la educación. 1965 y 1985.</b>		
<i>Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales</i>	<i>Constitución de 1965</i>	<i>Constitución de 1985</i>
<p>13. 1. Derecho a la educación. 2. Los Estados reconocen que: a) la enseñanza primaria debe ser obligatoria y gratuita; b) la enseñanza secundaria debe ser generalizada y progresivamente gratuita; c) la enseñanza superior debe hacerse accesible a todos y progresivamente gratuita; d) intensificar la educación para quienes no hayan recibido o terminado la educación primaria; e) desarrollo del sistema escolar e implantar un sistema de becas. 3. Derecho de los padres y tutores a escoger escuelas distintas a las públicas y a que sus hijos reciban la educación religiosa o moral de acuerdo con sus convicciones. 14. Todo Estado deberá adoptar un plan para alcanzar el principio de la enseñanza obligatoria y gratuita.</p>	<p>96. Se declara de urgencia nacional la alfabetización del país orientada hacia promoverla con todos los recursos necesarios.</p> <p>97. Las empresas industriales y agrícolas, situadas fuera de los centros urbanos y los dueños de fincas rústicas, están obligados a establecer y costear de acuerdo con la ley, escuelas para su población escolar, que impartan el mínimo de enseñanza conforme a programas especiales.</p> <p>98. Toda persona tiene derecho a la educación. La instrucción técnica y la educación profesional son accesibles a todos en planos de igualdad. (...).</p>	<p>71. (...). Es obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna. Se declara de utilidad y necesidad públicas la fundación y mantenimiento de centros educativos culturales y museos.</p> <p>73. (...). La familia es fuente de la educación y los padres tienen derecho a escoger la que ha de impartirse a sus hijos menores. El Estado podrá subvencionar a los centros educativos privados gratuitos (...). El Estado contribuirá al sostenimiento de la enseñanza religiosa sin discriminación alguna.</p> <p>74. (...). Los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica, (.). La educación impartida por el Estado es gratuita. El Estado proveerá y promoverá becas y créditos educativos. La educación científica, la tecnológica y la humanística constituyen objetivos que el Estado deberá orientar y ampliar permanentemente. El Estado promoverá la educación especial, la diversificada y la extra escolar.</p> <p>75. (...). La alfabetización se declara de urgencia nacional y es obligación social contribuir a ella. El Estado debe organizarla y promoverla con todos los recursos necesarios.</p>

**Fuente:** elaboración propia con base en Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente, Constituciones de 1965 y 1985. Asamblea General de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, Resolución de 1966, en vigor en 1976, en Sagastume Gemmell (2012: p...259).

<b>Anexo 8. Objetivos de los planes de educación nacional. 1981-2015</b>	
<b>Nombre del plan y período de Gobierno</b>	<b>Objetivos</b>
Plan Nacional de Educación, 1979-82. Presidencia 1978-82: General Romeo Lucas García. Constitución de 1965.	Incorporar al proceso educacional a la mayoría de la población en especial a los grupos marginados. Adecuar la educación a las necesidades y aspiraciones de la población; elevar el nivel educativo; mejorar la calidad; ampliar y mejorar los servicios. Mejorar la administración educativa y el funcionamiento del sistema educativo. Contribuir a conservar los valores culturales y reafirmar la identidad nacional. Contribuir al desarrollo científico tecnológico.
Plan Nacional de Educación, 1982-84. Presidencia 1982-83: Triunvirato militar. General Efraín Ríos Montt, Jefe de Estado. Deroga Constitución de 1965 e impone Estatuto Fundamental de Gobierno.	
Plan Nacional de Educación, 1984-86. Presidencia 1983-85: General Oscar Humberto Mejía Víctores, por golpe de Estado. Estatuto Fundamental de Gobierno.	
Plan Nacional de Educación, 1987-91. Presidencia 1986-90: Licenciado Vinicio Cerezo Arévalo. Constitución 1985 vigente.	Los mismos anteriores más reforma curricular y descentralización a través de la regionalización educativa. Mejoramiento de la calidad de la educación y de la administración. En el programa Guatemala 2000: "Educación para todos y educación para el trabajo, generando posibilidades de lograr en el país un proceso de desarrollo rápido; esto tiene estrecha relación con los avances que puedan lograrse en elevar la cobertura educacional en los diferentes niveles, pero, fundamentalmente, en la transformación de la metodología y contenidos programáticos de la educación nacional" (Sesión del Gabinete del 9 de mayo de 1988). En el <i>Programa de los 500 días</i> : "Impulsar la reforma y ampliación de la educación" (1989).
Política económica y social (1991) y Plan Nacional de Acción de Desarrollo Humano, Infancia y Juventud, 1992. Presidencia 1991-93: Ingeniero Jorge Serrano Elías. Constitución 1985 vigente	En el Plan: Fortalecer el proceso de alfabetización, técnica y financieramente. Mejorar la calidad y eficacia de la educación urbana y rural, especialmente la educación básica y con preferencia a la niña. Introducir el tema de la paz, la solidaridad y la vida en democracia. En la <i>Política económica y social</i> (1991), se menciona: reforma integral del sistema (46); calidad de la educación (47); aumentar la eficiencia de la educación primaria (48); y, gestión y organización institucional del sector educativo (49).
Plan Nacional de Acción de Educación para todos, 1992. Y, <i>La agenda de Gobierno para el período 1994-1995</i> (1993). Presidencia 1993-95: Licenciado Ramiro de León Carpio, designado por el Congreso. Constitución 1985 vigente	En el Plan: Ampliación de la cobertura a niños, jóvenes y adultos. Garantizar el acceso y permanencia de acuerdo a las características socio culturales. Atender prioritariamente a los grupos marginales. Alcanzar y mantener un nivel de calidad aceptable de aprendizaje. Lograr una educación de calidad. Diversificar las modalidades educativas. Mejorar la eficacia y la eficiencia en la planificación y la gestión. Fomentar la autogestión. Mejorar la formación y desempeño de los agentes educativos. Establecer alianzas público privadas. En <i>La agenda</i> (1993) se plantean los siguientes objetivos (13): "(i) aumentar la cobertura del sistema escolar; (ii) mejorar la calidad de la educación; (iii) fortalecer el proceso de alfabetización, y, (iv) hacer eficiente la enseñanza para el trabajo".
Programa de Gobierno, 1996-2000 (1996), y, Plan Nacional de Largo Plazo, 2000-20. Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (1999). Presidencia 1996-2000: señor Álvaro	En el Plan: Universalización de la educación monolingüe, bilingüe e intercultural en los niveles pre-primario, primario y ciclo básico con calidad, equidad y pertinencia. Fortalecimiento de un sistema nacional de educación que responda a estándares internacionales y nacionales de calidad educativa. Modernización, desconcentración y descentralización del sistema

Arzú. Constitución 1985 vigente	administrativo y del currículo tomando en cuenta aspectos lingüísticos y culturales. Democratización y participación ciudadana en los procesos educativos. Institucionalización de un programa permanente y regionalizado de formación y perfeccionamiento docente con acreditación académica superior. Reestructuración del subsistema de educación extraescolar con cobertura nacional orientado hacia la productividad competitividad y creatividad. Reducción del índice de analfabetismo, de acuerdo a estándares internacionales. Focalización presupuestaria con transparencia, calidad y uso óptimo de los recursos. En el Programa de Gobierno (1996), se plantean las siguientes políticas (62): "(1) aumentar la cobertura del sistema escolar, velando por la equidad, (2) realizar una reforma educativa en búsqueda de una mejor calidad y pertinencia, (3) fortalecer una gestión descentralizada y participativa, (4) lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos, y, (v) fortalecer los programas de educación extraescolar y de alfabetización y pos alfabetización, con énfasis en la orientación para el trabajo".
Plan de educación, 2000-04, Matriz social. Presidencia 2000-04: Licenciado Alfonso Portillo Cabrera. Constitución 1985 vigente	Aumento de Cobertura con enfoque de género, cultura, idioma y ubicación geográfica, según la comunidad lingüística. Educación Bilingüe e Intercultural: enfatizando el reconocimiento de las lenguas y culturas indígenas; la superación de toda forma de discriminación; y la investigación lingüística aplicada a la educación. Fomentar la interculturalidad entre la población guatemalteca. Calidad, en el Marco de La Reforma Educativa. Modernización, Desconcentración y Descentralización del Sistema Educativo, en El Marco de las Reformas Del Estado. Sostenibilidad política, financiera e institucional. En la <i>Matriz de política social 2000-2004</i> se plantea: "Transformar el sistema educativo nacional en el marco del proceso de Reforma Educativa y del Pacto de Gobernabilidad, a fin de aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios" (2000).
Plan nacional de educación a largo plazo, 2004-2023. Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (2003). Presidencia 2000-04: Licenciado Alfonso Portillo Cabrera. Constitución 1985 vigente	
Plan de educación, 2004-2007. Presidencia 2004-08: licenciado Oscar Berger Perdomo. Constitución 1985 vigente.	Consolidación de la reforma educativa como el eje de los procesos educativos en todas las comunidades y regiones. Universalización de la educación monolingüe, bilingüe e intercultural en los niveles pre primario, primario y ciclo básico con calidad, equidad y pertinencia. Fortalecimiento de un sistema nacional de educación que responde a estándares nacionales e internacionales de calidad educativa, Modernización, desconcentración y descentralización del sistema administrativo y del currículo tomando en cuenta aspectos lingüísticos y culturales. Democratización y participación ciudadana en los procesos educativos, Institucionalización de un programa permanente y regionalizado de formación y perfeccionamiento docente con acreditación académica superior. Reestructuración del subsistema de educación extraescolar con cobertura nacional orientado hacia la productividad, competitividad y creatividad. Reducción del analfabetismo de acuerdo a estándares internacionales. Focalización presupuestaria con transparencia, calidad y uso óptimo de los recursos.
Plan de educación, 2008-2007. Presidencia 2008-12: licenciado Álvaro Colom. Constitución 1985 vigente.	Garantizar a la población entre 0 y 18 años el acceso a todos los niveles del sistema educativo. Organizar y promover los procesos de alfabetización que permitan incorporar a la totalidad de jóvenes comprendidos entre los 15 y los 30 años a la cultura de la lecto-escritura.

	Incrementar la cobertura educativa, en todos los niveles del sistema con equidad, pertinencia cultural y lingüística. Ampliar la cobertura a 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. Fortalecer la educación bilingüe intercultural. Implementar un modelo de gestión transparente que responda a las necesidades de la comunidad educativa.
Plan de implementación estratégica de educación, 2012-2016. Presidencia 2012-15: general Otto Pérez. Constitución 1985 vigente.	Mejorar la gestión del aula empoderando a las comunidades; fortalecer las capacidades de los maestros; responder a las necesidades de cobertura y calidad; rendición de cuentas y un cambio de cultura. Prioridades: educación bilingüe intercultural; desarrollo profesional del docente; programa nacional de lectura; programas de apoyo; sistema nacional de acompañamiento escolar.
Plan nacional de desarrollo Katun: nuestra Guatemala 2032. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Presidencia 2012-15: general Otto Pérez. Constitución 1985 vigente.	Avanzar hacia una educación de calidad. Ampliar la cobertura educativa incorporando especialmente a los niños y niñas de extrema pobreza y de segmentos vulnerables.
Plan estratégico de educación, 2016-2020. Presidencia 2016-20: señor Jimmy Morales. Constitución 1985 vigente.	Incorporar a la mayor parte de la población monolingüe y bilingüe en edad escolar al sistema educativo, procurando que complete el nivel de educación primaria, y se reduzcan los índices de deserción y repitencia. Implementar la reforma educativa en el aula, con calidad, equidad y pertinencia, y la aplicación de los contenidos del currículo nacional en todos los niveles educativos. Crear programas de perfeccionamiento y formación para los docentes en todos los sectores. Fortalecer la participación comunitaria en el proceso educativo hasta lograr la apropiación de la comunidad hacia la escuela. Reestructurar la Dirección General de Educación Extra Escolar en coordinación con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y el sector productivo. Reducir el índice de analfabetismo a través de un proceso irreversible de aprendizaje y post alfabetización.

**Fuente:** elaboración propia con base en información en línea.

<b>Anexo 9. Comisiones establecidas en los Acuerdos de paz 1997-98</b>					
No.	Nombre	Base	Vigencia	Integrantes	Objetivo
1.	Comisión De Acompañamiento	Acuerdo Gubernativo 83-97	5-02-97	Gert Rosenthal, Jorge Soto, Arnoldo Noriega, Rodolfo Orozco, Anabella de León, Eduardo González Castillo, Gustavo Porras, Raquel Zelaya, Manuel de J. Salazar Telzaguic, y Jean Amault	Participar e involucrarse en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz para lograr un proceso efectivo y el enlace oportuno de los compromisos adquiridos.
2.	Comisión De Incorporación	Acuerdo Gubernativo 82-97	26-01-97	Ricardo Stein Hellnamann, Eduardo Aguirre, Mario Ardón, Enrique Corral Alonso, Ola Pérez Molina, Eugenia Judith Erazo Caravantes, Manuel Valdéz, Lorenzo Sánchez, y Leticia Butler	Coordinar el Programa de incorporación y la toma de decisiones acerca de las asignaciones financieras para los subprogramas y proyectos que lo integran, como la capacitación de recursos técnicos y financieros. La ejecución deberá responder a los objetivos y principios del Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la URNG a la Legalidad.
3.	Comisión Paritaria Para La Reforma Educativa	Acuerdo Gubernativo 262-97. Ampliación Acuerdo Gubernativo 68-98	01-03-97 13-02-98	Floralma Meza Palma, Roberto Moreno, Eva Sazo de Méndez, Santos Virgilio Alvarado Ajanel, Egil Ivan Galindo Ovalle, Domingo Sánchez Brito, Demetrio Cojti Cuxil, Ruperto Montejo Esteban, Pedro Guorón Ajquijay, Maura Luz Leiva Nery	Diseñar una reforma del sistema educativo, en la cual deberá considerarse lo que al respecto contemplan el Acuerdo de Paz, particularmente en el Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.
4.	Comisión De Oficialización De Idiomas Indígenas	Acuerdo Gubernativo 308-97	10-04-97	Rodrigo Chub Ical, Miguel Santos Hernández Zapeta, Gudberto Nicolás Leiva Álvarez, Ana Rutilia Ical Choc De Qu, Gaspar Pedro González Rodas, Gustavo Adolfo Porras Castejón, Mirna Guisela Mayén De León, y Julia Guillermina Herrera Peña	Estudiar y presentar al Gobierno de la República, modalidades de oficialización de idiomas indígenas, teniendo en cuenta criterios lingüísticos y territoriales.  Entregó la propuesta de modalidades de oficialización de idiomas indígenas el 23 de marzo de 1998.
5.	Comisión Para El Esclarecimiento Histórico	Decreto 71-97	26-08-97	Christian Tomouschat, Otilia Lux De Cotí, y Alfredo Balsells Tojo	Establecer con toda objetividad, equidad e imparcialidad las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca, vinculados con el enfrentamiento armado. Elaborar un informe que contenga los resultados de las investigaciones realizadas y ofrezca elementos objetivos de juicio sobre lo acontecido durante este periodo, abarcando a todos los

					factores, internos y externos. Formular recomendaciones específicas encaminadas a favorecer la paz y la concordancia nacional en Guatemala.
6.	Comisión Para La Definición De Los Lugares Sagrados	Acuerdo Gubernativo 261-97	01-04-97	Narciso Cojti Macario, Demetrio López León, Pedro Ixchop Soc, Victor Vicente Lem Masc, Federico Fashen Ortega, Audelino Sac Coyoy, Lucia María del Rosario Barrera, y Juan Antonio Valdez Gómez	Definir los lugares sagrados y el régimen de su preservación en el contexto de los preceptos constitucionales, los considerandos del acuerdo gubernativo de su creación y de lo que con relación al tema preceptúan los <i>Acuerdos de Paz</i> .
7.	Consejo Nacional Agropecuario -Conadea- (Ampliación)		08-04-97	CONADEA originalmente se conformó por: CIB Cooperativas, ICB Sector Empresarial, CIB Mujeres Rurales, CIB GEXPRONT, CIB Contrapartes Mayas, CIB ONG'S, GSST Leche, GST Carne, GST Arroz, GST Forestal, GST Pesca, GST Trigo, GST Maíz, ANACAFE, ANABI. El 6 de mayo de 1996, se incorporaron Los grupos subsectoriales de trabajo del: Café, Avicultores y Frutas. En abril de 1997 se incorporó la Central de Trabajadores del Campo – CTC- y la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas –CONOC- habiéndose resuelto autorizar su ingreso, previo la constitución del comité institucional bilateral MAGA. Organizaciones Campesinas.	Fortalecer y ampliar la participación de organizaciones campesinas, mueres del campo, organizaciones indígenas, cooperativas, gremiales de productores y organizaciones no gubernamentales, en CONADEA, como el principal mecanismo de consulta, coronación y participación social en la toma de decisiones para el desarrollo rural.
8.	Comisión De Apoyo Técnico Del Congreso	Decreto Legislativo	15-04-97	Antonio Móbil (FDNG), Salvador Rodas Soto (PAN), Carlos Bautista Gitanas (FRG), Mario Hugo Miranda Fuentes (DCG), Héctor Klee Orellana (UCN), Edwin Martínez Herrera (UD), Mario Isidoro Sarcéño Jiménez (MLN)	Fortalecimiento institucional de las Comisiones del Congreso. Además, con la finalidad de que estudie los temas en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, estudiará prioritariamente los siguientes temas: a)La revisión de la Ley del Organismo Legislativo, para hacer posible la agilización del juego del Estado responda a lo que de él plantea la Constitución Política, asimismo facilitarle cumplimiento de un proceso ágil en la formación de la ley, en las etapas que corresponden a su iniciativa,

					discusión y aprobación. b) La utilización regular de los medios de control constitucional sobre el Organismo Ejecutivo con vistas a que se expliciten suficientemente las políticas públicas, se verifique la consistencia programática, se transparente la programación y ejecución del presupuesto de la nación, se examine y evalúe la responsabilidad de los Ministros de Estado y de otros altos funcionarios en cuanto a sus actos u omisiones administrativas se realice un seguimiento de la gestión de Gobierno a manera de cautelar el interés general de la población y, al mismo tiempo, la presentación de la legitimidad de las instituciones. c) Proponer las medidas legislativas necesarias para fortalecer la administración de la justicia. d) El fortalecimiento del trabajo de las comisiones, en especial la Asesoría Técnica y otras.
9.	Comisión De Fortalecimiento De La Justicia	Acuerdo Gubernativo 221-97.  Ampliación Acuerdo Gubernativo 651-97	13-02-97	Ricardo Alfonso Umaña Aragón (suplente, Ángel Alfredo Figueroa), Carlos Roberto Enríquez Cujulum, Juan Carlos Ocaña Moscoso, Héctor Alfredo Muñoz Payeras, Helen Beatriz Mack Chan, José Francisco De Mata Vela, Carlos Enrique Luna Villacorta, Raymundo Cax Tsub, Ángel Antonio Conte Cojulun, y Edgar Oswaldo Aguilera Rivera	Producir en un plazo de seis meses, a partir de su instalación mediante un debate amplio en torno al sistema de justicia, un informe y un conjunto de recomendaciones susceptible de ser puestas en práctica a la mayor brevedad. Dicha comisión, contará con la asesoría de MINUGUA. Presentó Informe final del día 21 de abril de 1998.
10.	Comisión De Reforma Electoral	Acuerdo 16-97 del Tribunal Supremo Electoral	21-02-97	a) Presidente, Magistrado Vocal II del Tribunal Supremo Electoral, Lic. Mario Roberto Guerra Roldán. En ausencia del Presidente de la Comisión la sustituirá el Magistrado del Tribunal a quien le corresponde en orden de vocales. b) Miembros titulares: Magistrado Vocal Tercero del TSE, Lic. César Augusto Conde Rada y Lic. Hugo Leonel Maul Figueroa (exmagistrado de este	El estudio, análisis y presentación de recomendaciones sobre reforma electoral y modificaciones legislativas relacionadas con los siguientes temas: documento de identificación personal, padrón electoral, votación transparente y publicidad, campañas permanentes de educación, motivación e información a los ciudadanos y fortalecimiento institucional.

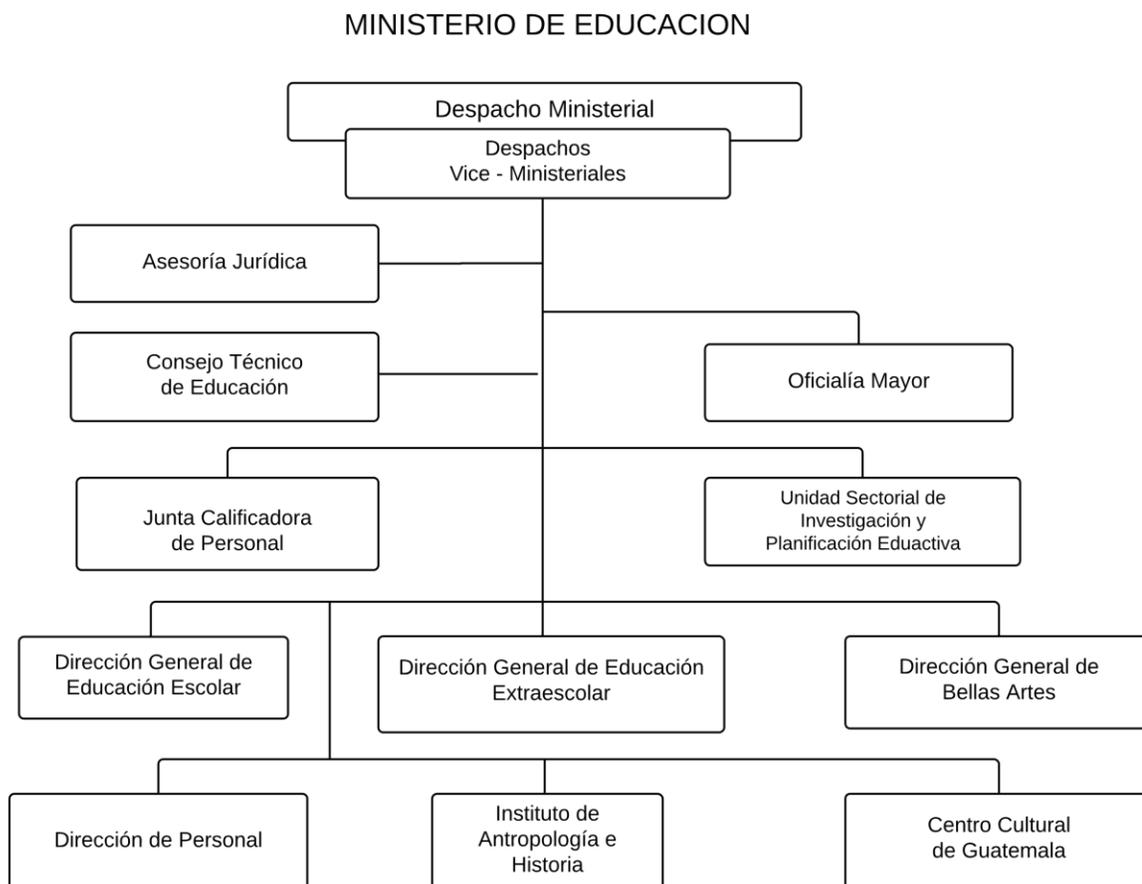
				tribunal); miembros c) suplentes de los titulares designándose la literal anterior, Magistrados Suplentes.	
11	Comisión Técnica de Reasentamiento	Acuerdo Gubernativo 434-94 y 14-95	20-07-94	Eduardo Aguirre, Enrique Godoy, Alfonso Bauer Paiz, Marcos Ramírez. Lars Franklin. Lorenzo Sánchez	Ejecutar el acuerdo de reasentamiento aplicando los compromisos contenidos en la estrategia global de reasentamiento.
12	Consejo Político de la Paz			Luis Flores Asturias, Eduardo Stein, José A. Arévalo, Marco Tulio Sosa, Gustavo Porras, Ricardo Quiñonez, Raquel Zelaya, Edin Velázquez, Richard Aitkenhead	Será responsable de la supervisión del desarrollo y ejecución del Programa de Paz. Es responsable de 1) dar prioridad y coordinar la implementación de la calendarización convenida para las acciones incluidas en los Acuerdos de Paz. 2) coordinar la implementación de los programas y proyectos incluidos en el programa de paz. 3) coordinar la movilización de los recursos internos y externos. 4) promover la participación ciudadana y comunitaria y 5) dar seguimiento al avance de implementación del programa de paz e informar a la Comunidad donante
13	Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra/ Protierra	Acuerdo Gubernativo 307-97	17-04-97	Fernando Peña, Ricardo Quiñonez, Rolando Barrios, Raquel Zelaya, Mariano Ventura, Ricardo Stein, Carlos Cabrera, Luis A. Castañeda, José Arévalo, José A. López Camposeco, Fernando Boiton.	Coordinar los esfuerzos gubernamentales para lograr la correcta y eficaz ejecución de programas y proyectos que se implementan.
14	Comisión Paritaria sobre los Derechos Relativos a la Tierra.	Acuerdo Gubernativo 515-97	09-07-97	Luis A. Castañeda, José A. Camposeco, Carlos Cabrera, Roberto Morales, Bonifacio Martín Chávez, Aquilino Sucuqui, Marco Tulio de la Cruz, Eliseo Pérez Mejía	Definir e impulsar una nueva política de transformación agraria, desarrollo rural, con proyectos sostenibles y sustentables, acceso y tenencia de tierras productivas y aprovechamiento y administración de los recursos naturales, así como establecer los mecanismos de cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de Paz relativos al

					tema tierra y agrario en general.
15	Comisión Paritaria de Reforma y Participación	Acuerdo Gubernativo 649-97	03-09-97	Marta Juana López, Juan León, Martín E. Alvarado Saturnino Figueroa, Ramiro López, Litfredo García, Lucrecia Arango, Marco Tulio Castro, Jorge Escoto, Luis F. Linares, José R. Herrarte, Alfredo Hernández	Elaborar e impulsar el contenido de las reformas constitucionales, legales e institucionales que garanticen y aseguren la participación plena de los Pueblos Indígenas en el proceso de toma de decisiones en las políticas públicas de carácter social, económico, cultural y jurídico del Estado guatemalteco.
16	Comisión Coordinadora del Foro de la Mujer	Acuerdo Gubernativo 105-98	02-03-98	Fermina López Castro, Gloria C. de Hernández, Nineth Montenegro, Aracely Conde, Marisol Chávez, Flora Escobar de Ramos, Ana Victoria García, Isabel González, Sandra Morán Juana Catinac	Se crea como una instancia que permita la identificación e incorporación de organizaciones de mujeres que tengan interés, experiencia o liderazgo para proponer una estrategia nacional para el cumplimiento de diversos aspectos vinculados a las mujeres contenidos en los Acuerdos de Paz
17	Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos Sobre la Tierra / Contierra	Acuerdo Gubernativo 452-97	26-06-97	William Stixrud, Carlos R. Sánchez, Rosario Pu, Jesús Godínez, José A. López Camposeco	Facilitar la resolución de conflictos sobre la tenencia, derecho de posesión o propiedad de la tierra sugerir formas de compensación o restitución a campesinos, comunidades, al Estado a las Municipalidades, en caso de despojo de tierras por parte de particulares.
18	Comisión Interinstitucional para la Agilización de la Cooperación Internacional	Acuerdo Gubernativo 271-97	02-04-97	Fidencio García, Fabián Pérez, Juan Manuel de la Cruz, Víctor M. Zamora, Carlos Álvarez, Noemi González, Carlos Menéndez	Acompañar a los negociadores oficiales en el proceso de concreción de la cooperación internacional ofrecida durante el Grupo Consultivo, darle seguimiento puntual a las negociaciones correspondientes, coordinando sus acciones con los negociadores.

19	Comisión Consultiva para la Reforma Educativa	Acuerdo Gubernativo 748-97	24-10-97	Celso Chaclán, Feliciano Mendoza, Ronaldo M. Montejó D. Juan Diego Mateo Alberto Mazariegos, Héctor Leonardo Benito, Virgilio Alvarado, Demetrio Cojti, Pedro Guorom Ajquejay, Maura Luz Leiva, Alfonzo Monroy, José Serech, Rubén Chavén, Rodolfo Binachi, Raúl Hernández, Rolando Marroquín, Leopoldo Colom Molina, Ofelia Calderón de Titus, Mariano F. Ramírez Marta Josefina Cazzalli Arturo Higueros, Silvia Juárez, Joviel Acevedo, Alvaro Folgar Francisco Way Charles Beime Arnoldo Escobar Jaqueline de León Dino Zaghi Virgilio Zapata Jaime Arimany Silvia de Sajché Floridalma Meza Olga M. Hernández Eva Sazo de Méndez Margarito Guantá Coló	Elaboración y realización de la Reforma de la educación a cargo del Ministerio de Educación, en la cual deberá coordinarse lo que al respecto contemplan los Acuerdos de Paz.
----	---	----------------------------	----------	---	---

**Fuente:** Secretaría de la Paz (1999). Fotocopias.

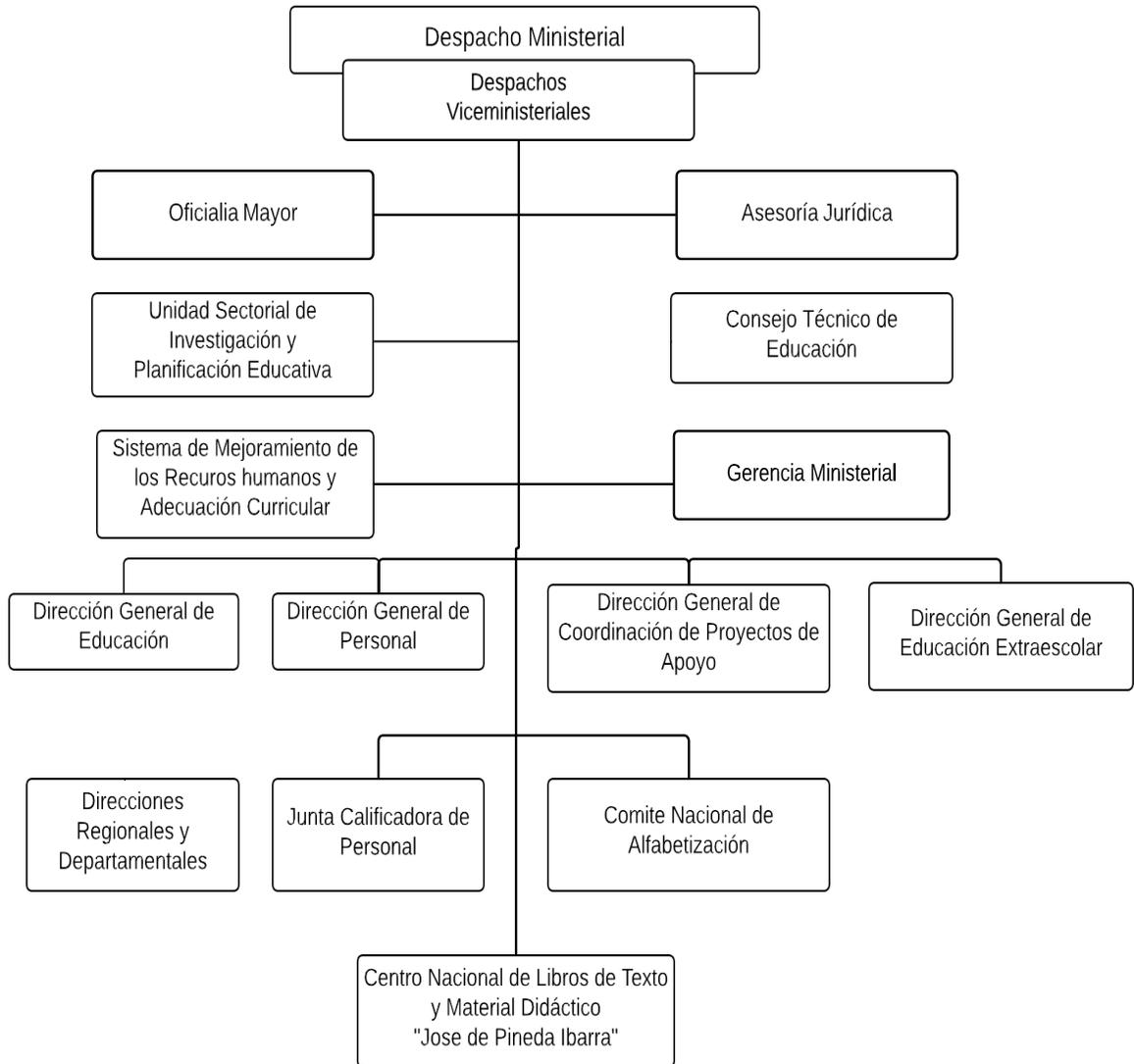
### Anexo 10. Estructuración oficial del MINEDUC, 1981



Fuente: elaboración propia.  
Manual de Organización ONSEC 1981

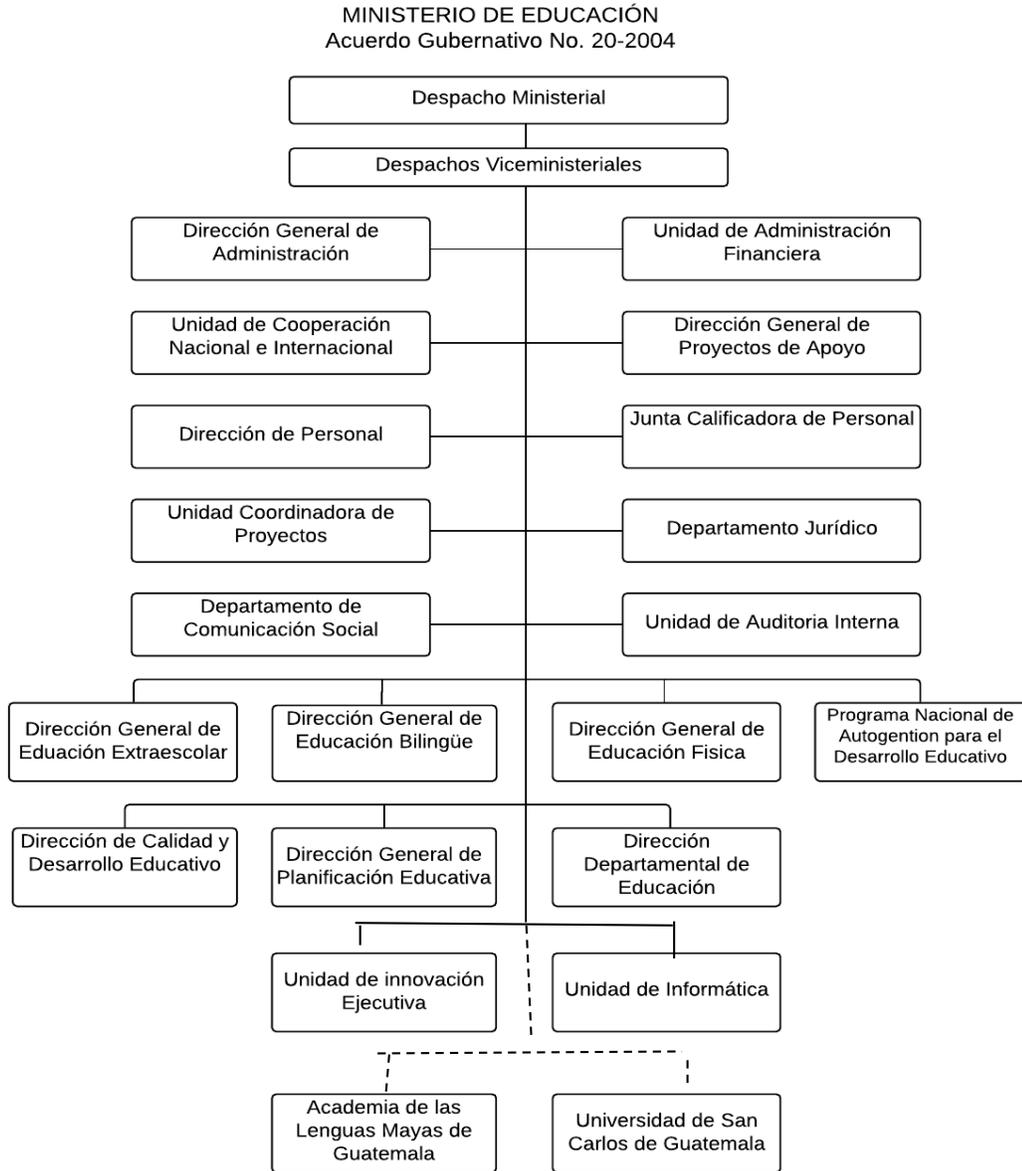
**Anexo 11. Organigrama oficial del MINEDUC, 1995**

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN**



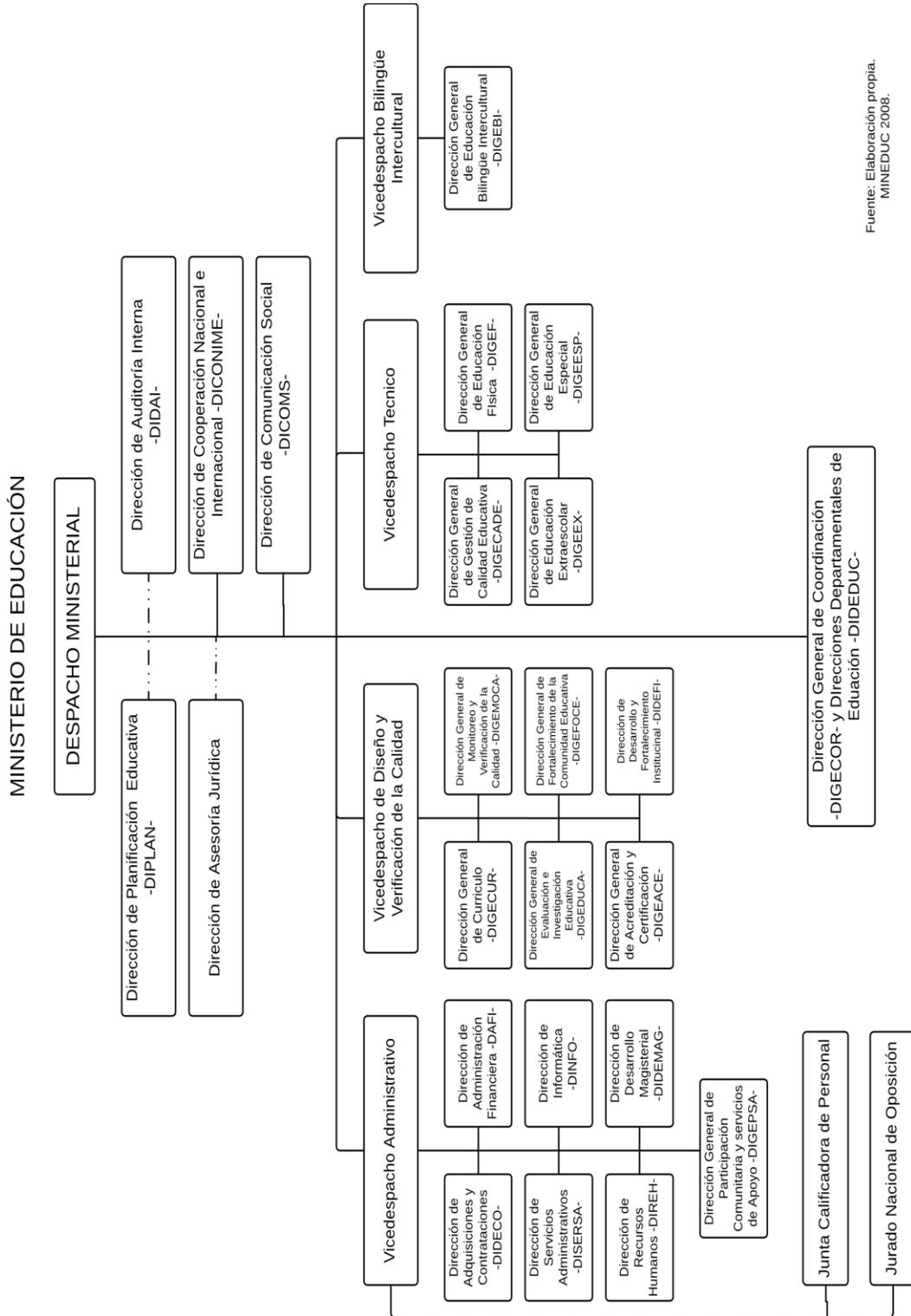
Fuente: elaboración propia.  
ONSEC 1995

**Anexo 12. Organigrama oficial del MINEDUC, 2004**



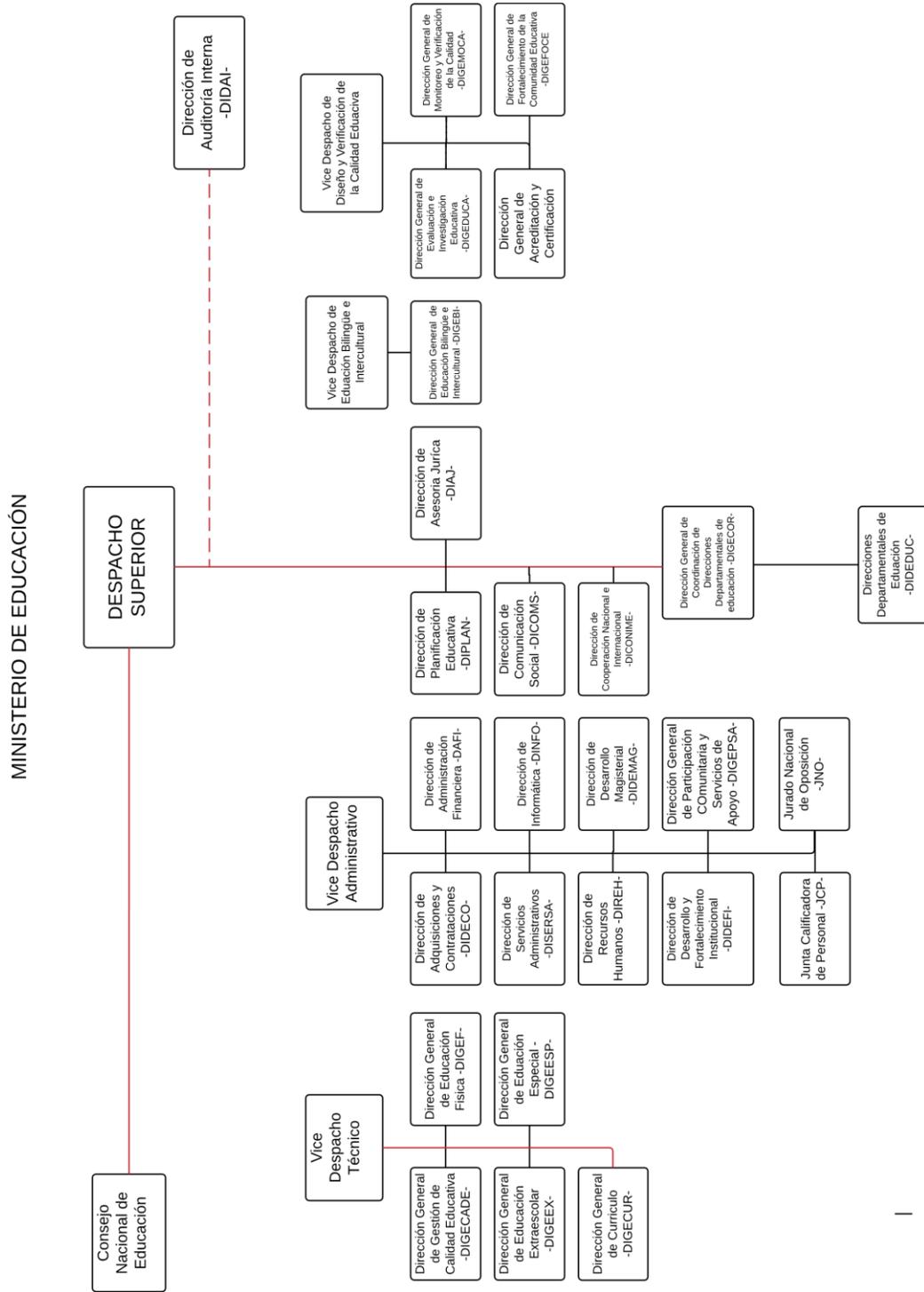
Fuente: elaboración propia  
ONCEC 2004

Anexo 13. Organigrama oficial del MINEDUC, 2008



Fuente: Elaboración propia. MINEDUC 2008.

Anexo 14. Organigrama oficial del MINEDUC, 2013



Fuente: Elaboración propia. MINEDUC 2013.

## **Anexo 15. Guía de las entrevistas realizadas**

**Objetivo general:** contribuir a la comprensión de la historia administrativa reciente del MINEDUC, entre los años de 1981 al 2015, en calidad de insumo para interpretar y explicar la necesaria y continua modificación de su estructura y la mejor dirección del Sistema Educativo Nacional.

**Objetivo específico:** conocer su percepción acerca de la forma en que las diferentes necesidades y demandas sociales se han plasmado en la estructura organizativa del MINEDUC.

### **PREGUNTAS**

- 1) ¿Cuáles son los factores contextuales más importantes que intervinieron en los cambios de la estructura de organización del MINEDUC, entre los años de 1981 a 2015?
- 2) ¿Cuál es la normativa legal y reglamentaria que ha sido determinante en la estructuración actual del MINEDUC?
- 3) ¿Cuáles son las variaciones significativas en la estructura de organización en los años estudiados?
- 4) ¿Cuál es su percepción acerca de la forma en que las diferentes necesidades y demandas sociales se han plasmado en la estructura organizativa del MINEDUC?

**Anexo 17. Expertos en el tema, entrevistados**



Licenciado José Enrique Cortez  
Asesor 2016- 2019



Doctor: Bienvenido Arqueta  
Ministro de Educación 2009- 2010.



Arquitecta María del Carmen Aceña  
Ministra de Educación 2004-2008



