

¿Reforma Educativa?

Por una reforma consensuada

Condicionantes de la Reforma Educativa

Nadie discute la necesidad de la Reforma Educativa. Más allá de que es una exigencia de los acuerdos que pusieron fin al largo conflicto interno que nos azotara durante casi cuatro décadas, evaluaciones de rendimiento en varios niveles revelan las enormes deficiencias que afectan al sistema educativo en nuestro país. A los defectos de incorporación y retención de educandos se suman el retraso curricular, la muy limitada oferta de servicios, las insuficiencias del plantel docente y las obsoletas prácticas didácticas. Obviamente, una intrincación de factores socioeconómicos y políticos que trascienden el planteamiento de medidas técnicas y específicas de la labor educativa.



Una solución que integre todos los aspectos que explican la delicada situación actual y busque soluciones que armonicen la diversidad de factores actuantes exige armonizar visiones y voluntades en pos de la definición de una política educativa de largo plazo. Hace por lo menos nueve años que en el país comenzó el debate, conjuntamente con el del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, y los avances, mínimos, no tienen orientación firme. Es evidente que la educación debe formar parte de la definición de una nueva perspectiva de Nación, de la que depende la extensión, inclusión y calidad que habrá de tener el sistema educativo.

El conflicto gremial que hoy estamos viviendo es un nuevo episodio de la confrontación de ideas, tensiones y presiones que debe preceder a una reforma que el país necesita. Pero reconozcamos que es un proceso que se viene dilatando más de

página 1

Por una reforma consensuada

página 9

Introducción a la Reforma Educativa

página 12

¿Que ha pasado con la Comisión Consultiva?

página 13

Legislación, participación y Reforma Educativa

página 15

Comunicado de prensa

DIALOGO NACIONAL bajo el signo de FRACASO

Centro Internacional de Investigación en Derechos Humanos CIIDH

Derechos Humanos, Económicos Sociales y Culturales en Guatemala DESCGUA

Foro Ecuaménico por la Paz y la Reconciliación FEPAZ

Fundación Guillermo Toriello FGT

Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas UNAMG

Servicios de Capacitación Técnica y Educativa SERCATE

Conferencia de Iglesias Evangélicas de Guatemala CIEDEG

Asamblea Consultiva de la Población Desarraigada ACPD

Consejo de Instituciones de Desarrollo COINDE

Movimiento Tzuk Kim-Pop

Comisión Nacional Permanente-Tierras CNP-T

Sector Mujeres de la Sociedad Civil

lo que aconseja la velocidad de los fenómenos políticos, sociales y económicos del mundo globalizado. Varias son las razones para que el proceso iniciado con la firma de los Acuerdos de Paz siga recorriendo caminos lentos y tortuosos, donde el norte aparece difuso. En la base se sitúa la negativa de las fuerzas opuestas al cabal cumplimiento de los Acuerdos de Paz y del principio básico de la democratización y la inclusión cultural que los anima: la participación social como método para la resolución de conflictos.

Educar, ¿Para qué? ¿Se pretende producir material humano dócil y disciplinado que responda a la demanda de las empresas o ciudadanos responsables que se incorporen a la producción en función de sus aspiraciones de desarrollo individual? Es obvio que la formación comienza en la escuela con los valores que se inculque al futuro ciudadano, junto con los contenidos del conocimiento. En este punto se juega el futuro y el proyecto de Nación. La educación debe ser concebida para la transformación permanente a través del ejercicio de relaciones democráticas y respetuosas de los derechos individuales. Pero, si se comienza por imponer a la fuerza un determinado rumbo es de suponer, como se comprueba, que no estará orientado a promover esos valores.

La participación, el diálogo y el consenso social es la regla de oro para que una Reforma Educativa sea aplicable y sostenible como política de Estado. La relevancia, eficacia y sustentabilidad de las acciones a emprender depende del grado de apropiación de sus actores. Lo que se ahorra en tiempo al pasar a las personas y sus organizaciones por alto, se paga en inadecuación de las ideas a las realidades y posibilidades concretas, en incompreensión, resistencia o, peor aún, en apatía de quienes están llamados a

apropiarse y hacer. Si el sentido común no bastara, ha pasado a incorporarse ya al acervo de las grandes lecciones aprendidas en los procesos de Reforma Educativa a nivel mundial y, específicamente, en la región latinoamericana.

La pretensión de los sectores históricamente hegemónicos de imponer visiones y reglas en un país "a su medida" se traduce en el tropiezo de una administración que subestima la existencia de las organizaciones populares. Desde su punto de vista, los niños, jóvenes y trabajadores son un material que debe ser acondicionado para rendir frutos económicos destinados a la acumulación de capital sin reclamar otras aspiraciones de realización personal. Al parecer, el individualismo neoliberal en el que se sustenta esa pretensión es un concepto sólo aplicable a miembros selectos de la sociedad.

La miopía política de una administración autoritaria, apegada a círculos tecnocráticos, desdeñosa de la función magisterial como factor relevante de los cambios y, en general, de todo aquello que huele a pueblo inculto (incluyendo diputados ignorantes), ha desembocado en confrontación con un sector organizado opuesto a la dirección que se viene imponiendo a la reforma. Si bien la oposición de los maestros a la pronadización del sistema educativo se funda en argumentos de tipo gremial, expresa también el reclamo subyacente de un sector muy amplio de la sociedad por la caducidad de las instancias de diálogo y concertación creadas durante el proceso de reforma originado en los Acuerdos, decretada de hecho por el gobierno actual. El conflicto gremial pone el acento en el ingrediente operativo básico de la reforma: la voluntad política de dotar al sistema de los recursos suficientes para llevarla a cabo, garantizando su sostenibilidad, de donde se desprende que aún queda mucho por discutir.

¿Cuál reforma?

La Reforma Educativa es una condición de la Paz, destinada a desmontar las causas que generaron el conflicto armado interno. Los Acuerdos imponen al gobierno la obligación de promover e impulsar una reforma del sistema educativo y la aplicación de una política coherente y enérgica a fin de afirmar y difundir los valores morales y culturales, los conceptos y comportamientos que constituyen la base de una convivencia democrática respetuosa de los derechos humanos, de la diversidad cultural, del trabajo creador y la protección del medio ambiente, así como de los valores y mecanismos de la participación y concertación ciudadana social y política, básicas de una cultura de paz.

Por cierto que la imperiosidad de realizar esta reforma no reside exclusivamente en el mandato de los Acuerdos sino que también de la necesidad de cerrar brechas y adecuar el país a las renovadas exigencias de la integración productiva a un mundo en plena expansión tecnológica, lo que la convierte en una prioridad de primer orden. Pero sin perder de vista que tiene un doble objetivo: la afirmación de la Paz, a través de la construcción de una sociedad democrática, y luego remontar el atraso de toda una época de autoritarismo violento.

Es decir que debe dar respuesta al doble desafío de elevar la calificación productiva del recurso humano promoviendo la incorporación de nuevas tecnologías y progresos curriculares, didácticos y científicos pero a la vez construyendo una identidad nacional sobre cimientos de ciudadanía democrática apuntadas a fomentar la equidad política y económica, evitar la perpetuación de la pobreza y superar las discriminaciones sociales, étnicas, hacia la mujer y las geográficas debidas a la brecha campo-ciudad. En es-

pecial, la política educativa debe tener un contenido cultural enfocado al reconocimiento, respeto y fomento de los valores indígenas, promoviendo aportes e intercambios que propicien un enriquecimiento de la sociedad guatemalteca. En verdad, en la reforma propuesta por el gobierno ninguna de estas condiciones supera en los hechos el nivel discursivo.

De esos hechos se desprende también que, como determinante de la modernización económica y la competitividad internacional, la universalización del sistema educativo no debe limitarse al nivel escolar sino que incluir todas las etapas del aprendizaje, básico y superior, y de la capacitación para el trabajo, la reconversión y actualización técnica de los trabajadores. La concentración de referencias y acciones sobre la escuela se asocia al abandono, presupuestario y de todo tipo, a que se condena a la educación pública secundaria básica y diversificada. Es ya una realidad que la educación secundaria está en gran parte privatizada, que la formación de operarios está enteramente en manos de la empresa privada y que la oferta de capacitación profesional operada por el Estado es mínima. A pesar de que se maneja un discurso de intenciones sobre fortalecimiento del nivel secundario, no existen acciones concretas que las respalden ni una política pública para la formación del recurso humano laboral que apunte a algo más que lo requerido por la iniciativa privada.

El gran drama de la incorporación de Guatemala al mundo de la producción globalizada de forma de generar suficientes rentas para el país se desarrolla no sólo en el ámbito del capital, de la disponibilidad de recursos financieros y de infraestructura productiva, sino que sobre todo en el campo laboral y la disponibilidad del recurso humano apto para enfrentar los desafíos de la com-

petencia. La inexistencia de escuelas nacionales de artes y oficios artesanales e industriales está en la base de la mínima preparación de la PEA. La ENEI 2004 denuncia que el 92.5% de la población de más de 12 años nunca recibió algún tipo de capacitación y que en casi la totalidad de los casos se debe a circunstancias atribuibles a falta de oferta y accesibilidad. Aún suponiendo al INTECAP como organismo enteramente público y gratuito, que no lo es, poco más de un 1% de la población ha recibido capacitación con alguna participación del Estado.

Otra vez, las referencias a estos objetivos se quedan al nivel discursivo por dos motivos: en primer lugar, la razón del artillero esgrimida por el gobierno sobre la carencia de recursos, como si no fuera de su incumbencia el incremento de los ingresos fiscales. En segundo lugar, en buena parte relacionado con lo anterior, la orientación privatizadora de las reformas, que se proponen el menoscabo de la responsabilidad estatal como orientador del desarrollo a través de la inversión pública y la prestación de servicios sociales.

Por el imperio de las presiones internacionales, que exigen que ciertas metas sean alcanzadas en el año 2015, hay que reconocer algunos avances en la cobertura al nivel de la educación primaria y un cierto esfuerzo en el financiamiento. El aumento de cobertura se atribuye al PRONADE que, además de que replica las mismas deficiencias de las escuelas regulares, actúa como modelo o punta de lanza en los avances de la reforma neoliberal y expone sus consecuencias: la inestabilidad laboral del maestro y el traslado de cargas y costos a las familias. Por otra parte, hace falta sopesar el efecto de los programas de apoyo de la educación (alimentación, útiles, textos y becas) en el aumento de cobertura, a pesar de la inconstan-

cia e irregularidad con que son ejecutados.

En cuanto al financiamiento de la educación, el esfuerzo no ha pasado del sostén de las metas de gasto estipuladas por los Acuerdos de Paz para el año 2000. Frente a la norma internacional que indica que el gasto óptimo en educación debe ser del 6% del PIB, Guatemala exhibe un magro 2.5% como su gran logro¹ al tiempo que el promedio latinoamericano se sitúa en 4.7% y hay países que superan el 6%.² También es el último en el área centroamericana: para 1997 Costa Rica asignaba 5.4% de su PIB, Nicaragua un 3.9%, Honduras 3.6%, Panamá 5.1% y El Salvador 2.5%.³ Para el año 2006 el gobierno promete asignar al MINEDUC un monto igual al doble del ejecutado por este ministerio en el año 2003, es decir unos Q6,300 millones. Sin embargo, hay que observar que si se deseara alcanzar un modesto 4% del PIB en educación el presupuesto del MINEDUC debería situarse en la proximidad de los Q9,000 millones.⁴

¹ Hasta 1997 Guatemala promediaba una inversión en educación de 1.7% del PIB. A partir de 1998 comienza un repunte que alcanza un máximo en 2001, cuando se sitúa próximo a 2.7%, pero que se estanca posteriormente alrededor del 2.5%.

² Belice, Bolivia, Cuba y otros pequeños países insulares del Caribe (UNESCO, Panorama regional de Enseñanza Para Todos, EPT, 2005).

³ CIEN, Informe de progreso educativo, para PREAL, julio 2002.

⁴ En CEPAL/UNESCO (2005) se presenta una estimación del costo de lograr universalizar la enseñanza primaria y el de al menos 5 grados de ésta, al año 2015. Los recursos totales adicionales para el caso de Guatemala fueron estimados en US\$1,721.8 millones de 1995, sin comprometer otras prioridades, como las referidas a las metas de salud o los ingresos destinados a programas de lucha contra el hambre y la pobreza extrema.

Paralelo de las políticas del MINEDUC con las directrices del Banco Mundial

Desde que entre 1979-1981 se lanzara el “Proyecto Principal de Educación” (PPE) propiciado por la UNESCO, una larga lista de pronunciamientos, declaraciones, compromisos y planes internacionales relacionados con la educación, suscritos por gobiernos, agencias internacionales y organismos financieros, se ha alternado o coexistido sin producir resultados significativos. Así, se ha visto pasar el programa de “Educación Para Todos” (EPT) acordado en la conferencia mundial de Jomtien (1990, UNESCO, UNICEF, PNUD, FNUAP, Banco Mundial), la “Iniciativa Educación” lanzada en la cumbre de Jefes de Estado de Miami en 1994, ratificada en la de 1998 (Santiago de Chile), con el patrocinio del gobierno norteamericano, y finalmente la conferencia mundial de Dakar en el 2000 donde se fijaron las metas para el 2015. Siempre están presentes los tres objetivos iniciales: el acceso universal a la primaria, la eliminación del analfabetismo adulto y la eficiencia educativa. Todas asientan en pilares administrativos entre los que se cuenta, pero sin demasiado énfasis, el incremento del financiamiento público.

En el curso de los años 90 los organismos financieros internacionales, especialmente el Banco Mundial, propiciaron una ola de reformas que convulsionaron el panorama educativo latinoamericano y que influyeron notablemente en Guatemala. A pesar de que los resultados en cuanto a mejoría en la calidad educativa han sido desalentadores a lo largo y ancho de la América Latina se comprueba que todos sus términos siguen presentes en la política oficial del MINEDUC.

Lo que hoy se observa es que, fundándose exclusivamente en los magros resultados obtenidos en las evaluaciones de rendimiento, sin referirse en ningún momento al marco socioeconómico y cultural en que se debate la educación hoy y aquí en Guatemala, línea de base que debiera ser punto de partida de toda propuesta, y sin hacer cuestión por la responsabilidad financiera del Estado, la administración actual del MINEDUC lanza y pone en marcha un cierto “modelo de gestión” que sólo se desmarca de las recomendaciones del Banco Mundial en lo que se refiere al consenso social. Poco importa que para su mentor la construcción de un amplio consenso nacional sea una condición *sine qua non* para que la reforma pueda ser viable.

Los cambios administrativos que conllevan a una redefinición del papel del Estado se fundamentan en el principio de subsidiariedad, impuesto por acuerdo gubernativo 114-1997 como Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo, según el cual el Estado debe abstenerse de participar en toda actividad económica que pueda ser realizada por la iniciativa privada. Desde allí, a través de la transferencia de funciones a asociaciones civiles, ONG y empresas, tanto en las decisiones como en la ejecución de programas, y un régimen de autonomía escolar completa las instituciones educativas pasarían a regirse por criterios de competencia propios del mercado.

Vía descentralización se pasa a la autonomía, de allí a la transferencia del gobierno de los centros educativos a los padres, a la responsabilidad en el financiamiento y a la libertad de elección de los usuarios, teniendo claro que cuando se hace referencia al derecho ilimitado de los jefes de familia de conducir la educación de sus hijos, a lo que se apunta en realidad es a la introducción de la iniciativa privada en la con-

ducción de los centros educativos. Es decir que la redefinición de funciones del Estado consiste en transformar la educación en bien privado, no público y que, por lo tanto, se ha de regir por las leyes del mercado.

El curso de la reforma

La Comisión Paritaria de Reforma Educativa (COPARE), presentó su Diseño de Reforma Educativa en julio de 1998. En octubre de 1997 la COPARE dejó paso a la CCRE,⁵ incrementando la participación de los delegados indígenas. En el transcurso del año 2000, tras la creación de los Consejos de Educación como herramientas de concertación al nivel local, el diseño se sometió a consulta con amplia participación de sectores e instituciones involucradas en el proceso. Producto de esa consulta son las conclusiones del Diálogo y Consenso Nacional producidas en el 2001, que significaron un avance tanto en el volumen de la participación como en los contenidos incluidos, tales como: pertinencia cultural para las poblaciones indígenas, mujeres, cultura tributaria, ampliación de cobertura y calidad de la educación, entre otros.

Aquí se quiere desconocer el camino que marcan los Acuerdos de Paz tergiversando con referencias parciales, sesgadas y manipuladas los productos alcanzados en el proceso de reforma. Para ello fue preciso inutilizar los espacios de concertación. Con la asunción del gobierno actual la tenue institucionalidad creada a partir de los Acuerdos de Paz como órganos de participación y búsqueda de consensos, ha sido la primero sacrificada. La

⁵ La Comisión Consultiva está integrada por representantes sectoriales y de instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Recomendaciones del Banco Mundial para la Reforma Educativa en los países en desarrollo en la década de 1990*

(en lo que tiene relación con el tema de la participación en educación)

- **Descentralización e instituciones escolares autónomas y responsables por sus resultados.**

Junto a un esfuerzo importante y acelerado de descentralización, el BM aconsejó a los gobiernos mantener a nivel central cuatro funciones para mejorar la calidad de la educación: (a) fijar estándares; (b) facilitar los insumos que influyen sobre el rendimiento escolar; (c) adoptar estrategias flexibles para la adquisición y uso de dichos insumos; y (d) monitorear el desempeño escolar.

Lograr la autonomía de las instituciones escolares requiere medidas financieras y administrativas. En lo financiero se propuso: (a) hacer uso de los impuestos del gobierno central y los gobiernos locales; (b) compartir los costos con las comunidades locales; (c) asignar donaciones a las comunidades y las escuelas sin establecer requisitos para el uso de dichas donaciones; (d) cobrar aranceles en la educación superior; (e) estimular la diversificación de los ingresos; (f) certificados y préstamos educativos; y (g) financiamiento basado en resultados y calidad.

En el plano administrativo se aconsejó mayor autonomía tanto para los directores como para los profesores: los directores deben definir asuntos tales como asignar recursos, contratar o despedir personal, y determinar cuestiones tales como el calendario, el horario escolar y la lengua de instrucción, a fin de lograr un mayor ajuste a las condiciones locales. Los profesores deben definir las prácticas de aula, dentro de los límites dados por un currículo nacional, sujeto a normas y estándares, exámenes, evaluaciones de aprendizaje e inspectores escolares.

- **Mayor participación de las familias y la comunidad**

Dicha participación incluye: (a) contribución económica al sostenimiento del aparato escolar; (b) selección de la escuela; y (c) mayor involucramiento en la gestión escolar. Se advierten cuatro riesgos al ampliar la participación de las familias en el ámbito escolar: (a) mayor dificultad para impulsar objetivos nacionales amplios (tales como la educación de la niña); (b) incremento de la segregación social; (c) fomento de la inequidad (al depender cada escuela de condiciones económicas locales); y (d) limitaciones derivadas de la falta de información y educación de los padres. *“La participación de las comunidades en los costos es generalmente la única excepción a la educación básica gratuita. Incluso las comunidades muy pobres suelen estar dispuestas a sufragar parte de los costos de la educación, especialmente a nivel primario”* (BM, 1996:117).

- **Mayor participación del sector privado y las organizaciones no-gubernamentales (ONG)**

Tanto en las decisiones como en la ejecución. Esto en el marco de una diversificación de la oferta educativa, a fin de introducir la competencia en el terreno educativo (la competencia como mecanismo clave de la calidad).

- **Participación, alianzas y consenso social para la Reforma Educativa**

Mayor participación social y la construcción de un amplio consenso nacional como condición de viabilidad de la Reforma Educativa. *“Las reformas de la educación, cualquiera sea su mérito técnico, no se afianzarán a menos que sean política y socialmente aceptables”* (BM, 1996:153).

- **Movilización y asignación eficaz de recursos adicionales para la educación primaria**

Como temas principales del diálogo y la negociación con los gobiernos. Redefinición del papel tradicional del Estado respecto de la educación, redefinición de los patrones y prioridades del gasto público, y una contribución mayor de las familias y las comunidades a los costos de la educación.

- **Definición de políticas y prioridades en base al análisis económico**

La relación costo-beneficio y la tasa de rentabilidad como categorías centrales para definir las prioridades de inversión (niveles educativos e insumos a considerarse), los rendimientos y la calidad.

Fuentes: Lockheed y Verspoor 1990; Banco Mundial 1996.

* Tomado de Rosa María Torres, “Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina”, documento presentado en la Segunda Reunión de Ministros de Educación del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, CIDI/OEA (Punta del Este, Uruguay, 24-25 Septiembre, 2001) www.fronesis.org

Consultiva, si bien formalmente integrada a la estructura del MINEDUC, ha sido en la realidad desplazada de la audiencia ministerial por Visión Educativa⁶ y la existencia de los Consejos de Educación desconocida. La resolución de la reforma se posterga y se suma a una conflictividad latente.

Es cierto que las conclusiones del Diálogo y Consenso Nacional señalan necesidades y formas pero no abordan las vías para alcanzar la imagen-objetivo de la sociedad, Estado y sistema educativo deseables, que son a la vez objeto y resultado de la reforma. Obviamente, sea porque en ese ámbito no pueden resolverse aspectos cruciales como el financiamiento o porque es muy poderosa la resistencia de las élites sociales a aceptar la integración cultural o porque las visiones humanistas y la "competitiva" no logran acordar un término medio, la definición de la reforma está aún pendiente.

Demostrando que la discusión sigue pendiente, la CCRE apenas pudo concretar respuestas parciales en sólo tres de las 163 estrategias planteadas para las siete áreas del diseño de reforma⁷ (validación del diseño, reforma curricular y actualización de docentes) pero además, a siete años de iniciado el proceso, ninguna de las tres puede considerarse suficiente o efectivamente aplicada. La implementación de la reforma curricular (la menos polémica) avanza a paso lento y con grandes dificultades, la actualización de docentes se detuvo, mientras que la validación del diseño de la Reforma Educativa se demuestra precaria y sin poder vinculante.

En consecuencia, los pocos avances logrados tienen un alto grado de precariedad, sometidos a los vaivenes del escenario político, ajeno a los móviles de una Reforma Educativa.

Los principios de la reforma desde diferentes visiones

A pesar de que tanto los Acuerdos de Paz como las directrices del Banco Mundial contienen principios comunes como descentralización e involucramiento de los padres de familia, el alcance de esos términos debe ser definido y contextualizados a las condiciones particulares que se dan en Guatemala, en función de los objetivos que se persigan.

En el discurso oficial, la descentralización es llevada al extremo de convertir a la escuela en una unidad autónoma con su propio proyecto. Se da por descontado que con el "empoderamiento" surgirá en la comunidad, de la nada, la capacidad de asumir tareas como la planificación y ejecución de aspectos educativos, administrativos y financieros. Amén de que, como entes sociales, las "comunidades de aprendizaje" adquirirán personalidad propia, no sólo de relación en su medio ambiente sino que hasta de competencia con otras comunidades de aprendizaje. Entre los aspectos educativos componentes de tales proyectos, destacan la adaptación del currículo, alcanzar los estándares nacionales de rendimiento escolar y el desarrollo profesional de los docentes a su servicio. (¿?!!)⁸

Según el nuevo modelo de gestión, "La comunidad de aprendizaje tiene como característica primordial una visión compartida de lo que se quiere lograr en educación; como medio para alcanzar efectos en el contexto, lo que implica la interrelación de los procesos educativos con las expectativas, necesidades y procesos locales." Además de poseer valores que son compartidos, existen en ella responsabilidad colectiva respecto del apren-

dizaje de los estudiantes, compromiso con el mejoramiento continuo, apertura a la innovación. "El aprendizaje se produce donde los docentes son investigadores educativos, que experimentan innovaciones fundamentadas empíricamente." (¿?!!)⁹

El modelo viene empaquetado con "sueños" atractivos, además de citas de la Constitución, referencias a los Acuerdos de Paz y protestas de respeto a los principios consensuados con la sociedad civil durante el proceso de reforma. Se exigen proyectos, resultados y eficiencia, calidad y rendimiento escolar a cambio de un supuesto apoyo financiero central. La pregunta que surge es: ¿Puede suponerse que los sueños, la gestión por resultados, las reingenierías institucionales, los estándares educativos, etc., etc., puedan remontar por sí solos el analfabetismo, el atraso, las circunstancias que obligan a dejar la escuela y los estudios, la baja capacitación laboral, la pobreza, en fin? Es obvio que lo que la Sra. Ministro propone es trasplantar nuestras modestas escuelas a un país ideal donde la abundancia de medios, el desarrollo socioeconómico y la integración social permiten plantear autonomías y actitudes competitivas propias de escenarios súper liberales.

⁶ Es el nuevo ámbito de referencia del despacho ministerial. Formado por personas a título individual y no por representantes sectoriales, en cierta forma replica la integración de la Consultiva pero con niveles de superior jerarquía. Es, en suma, un círculo de "notables" donde predominan concepciones afines a la expuesta por la Sra. Ministro.

⁷ El Diseño de Reforma Educativa contiene 7 áreas de acción (movilización social, financiera, transformación curricular, recursos humanos, equidad, multi e interculturalidad, y reestructuración y modernización), 33 políticas, 163 estrategias y 36 programas.

⁸ Lineamientos de política educativa.

⁹ Ibidem.

Por el contrario, en los Acuerdos de Paz, la descentralización apunta a promover la participación social, la concertación de la diversidad de actores e intereses actuantes sobre la educación, no a despedazar al Estado sino que a fortalecerlo, reafirmando sus responsabilidades. La participación y la concertación deben expresarse en políticas públicas a ser ejecutadas y financiadas por los organismos del Estado, que no se limitarán a ser meros agentes normativos y asignadores de recursos.

Varios son los puntos de discrepancia en los cuales hace falta consensuar opinión, dentro de los que es básico definir la finalidad del sistema educativo. Si se orienta prioritariamente a funciones económicas o a la formación de ciudadanos conscientes de sus deberes y derechos, capacitados para participar en una sociedad democrática y pluralista, lograr una vida digna y el desarrollo del país. Si de lo que se trata es el aumento de la competitividad o si el derecho a la educación consiste en garantías del pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, el fortalecimiento del respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz.

A partir de aquí es necesario definir los contenidos y las acciones destinadas a la comprensión de las diferencias culturales y cómo se construye la Nación multicultural. En el discurso, el MINEDUC dice impartir educación bilingüe pero al mismo tiempo se debilita al órgano técnico responsable (la DIGEBI), se incumple la obligación de todas las unidades y dependencias de promoverla (caso PRONADE), no se producen textos de integración nacional respetuoso de la cosmovisión y la cultura de los pueblos originarios ni se invierte en libros bilingües y se contratan fundaciones y empresas consultoras de definida orientación monocultural.

Pero, por encima de estas inconsistencias, lo que está en realidad en el debate es la forma de erradicar efectivamente la discriminación y el racismo, el cómo corregir la subestimación, la segregación racial y los prejuicios étnicos de las élites dominantes, cómo alcanzar la equidad educativa. Es decir que el tema no se limita a la educación bilingüe sino en la promoción de nuevas actitudes, para lo cual son necesarias políticas firmes y decididas de parte de la autoridad educativa, que no se agotan con programitas de visitas de niños indígenas a museos de la capital.

Otro punto de discordia es la formación de maestros. La actual administración parte de un visceral desprecio por la organización gremial y de allí al desconocimiento del papel fundamental que debe jugar el docente en el diseño y la aplicación de una reforma. Por otra parte, el enfrentamiento con el gremio magisterial es consecuencia de un arrogante autoritarismo y una actitud autárquica reacia a abrir espacios de concertación. De una u otra forma, el bajo rendimiento educativo es atribuido a una baja calificación profesional del maestro evitando reconocer que esa situación es producto de décadas de desatención por parte del Estado.

Formando un todo con el tono tecnocrático empleado por la dirección ministerial para plantear "su" reforma, se propone trasladar la carrera magisterial a un nivel "pos-diversificado" o aún universitario. Más allá de que no existen pruebas de que tal cambio incida decisiva y automáticamente en la calidad del logro educativo, aún en el supuesto de que se cuente con el aparato suficiente para la formación a gran escala de "nuevos maestros", no se plantea una transición que se compadezca de la circunstancia de que históricamente la carrera magisterial ha sido una de las vías más empleadas por las familias más modestas para intentar el ascenso social.

De allí que, sin escalas intermedias, se pase a proponer a los maestros que opten por el nuevo modelo de gestión un plan de incentivos económicos, subsidios y estímulos para obtener "certificaciones profesionales" (según estándares de conocimiento, capacidad y desempeño) alimentando currículos personales con títulos, cursos y actividades superiores con la promesa de una bonificación. Para eso, los docentes del nivel medio deben partir de una licenciatura en ciencias de la educación y los maestros del nivel primario de un título de técnico en ciencias de la educación o un profesorado expedido por alguna universidad. Obviamente la Sra. Ministro navega a gran altura mientras que la reforma continúa a la espera de soluciones que den respuesta a la educación de las masas populares.

La "pronadización" en marcha

La pronadización del sistema público consiste no tanto en el desarrollo del PRONADE sino que en la generalización a todo el sistema de sus elementos característicos como son: la incidencia de las ISE's (Instituciones de Servicio Educativo) encargadas de formar juntas escolares; la contratación de ONG para la capacitación de maestros y llevar a cabo una variedad de "programas innovadores"; el crecimiento de la contratación de maestros; el inusual apoyo a las formas de autogestión (no sólo del PRONADE sino, por ejemplo, las cooperativas de padres con patrocinio municipal, que cuentan con casi 74 millones para este año), y como consecuencia, el explosivo crecimiento de la transferencia de fondos a entidades privadas.

A partir de los sueños, y dando por sentado supuestos irreales, tales como la existencia de una visión del logro educativo compartida por todos y que la

autogestión será el elemento motivador suficiente para el exitoso traslado de funciones y responsabilidades a la comunidad educativa, en el modelo de gestión se ubican funciones al sector privado y, para completar el escenario de libre empresa, se arremete contra el ordenamiento legal vigente a fin de concretar los principios del PRONADE: subsidiariedad del Estado y flexibilidad laboral.

Por ejemplo, en el modelo de gestión la ejecución de los programas o servicios de apoyo (funcionamiento de las juntas escolares y el traslado de fondos para pago de maestros, alimentación, textos y útiles), se prevé la concreción de convenios con las Instituciones de Servicios Educativos (ISE). Para el desarrollo de orientaciones curriculares, se instalarán Unidades Curriculares Regionales (UCR), abiertos a la participación de las ISE, como órganos desconcentrados del Ministerio de Educación. En cuanto a la supervisión de las entidades de enseñanza privadas, se establece que podría ser encomendada a ONG.

Si bien, a causa de los vientos políticos adversos que azotan a la Ministro, por el momento ésta ha decidido abstenerse de atacar al decreto 1485, que es su presa mayor, presentando un proyecto de reforma de la Ley Nacional de Educación, actualmente varado en el Congreso. En ese proyecto hay que anotar la reducción de categoría del Consejo Nacional de Educación a órgano meramente consultivo del despacho ministerial (dejando de tener atribuciones rectoras y funciones en investigación pedagógica, desarrollo curricular y capacitación docente) y que se modifica la caracterización actual de la calidad educativa (ser crítica, participativa, científica y democrática) por una nueva interpretación: se define como calidad de la educación “su efectividad para que los estudiantes alcancen aptitudes o competencias relevantes para su vida, el desarrollo de su comunidad

y del país, conforme a los objetivos y estándares de cada nivel educativo”.

Al mismo tiempo, se limita la responsabilidad del Ministerio a nada más que *proporcionar las condiciones esenciales para conseguir esa calidad*. Además, se introduce lo del proyecto educativo (elaborado, ejecutado y evaluado por la comunidad) y, entre otras bellezas, éstas comunidades deberán elegir sus libros de texto ya que no será el MINEDUC quien los determine (ni los provea, seguramente). A cargo de las comunidades queda la administración de suministros y apoyos, la selección de docentes y directores y la identificación de necesidades de capacitación docente.

Resta aún por conocer cómo sería el reglamento y (previendo que la reforma del 1485 va a tener serias dificultades políticas) cuáles son las modificaciones que se proyectan introducir en la Ley Orgánica del Servicio Civil, bajo cuyo régimen se encuentra ya un número considerable de maestros.

Sin embargo y a pesar de que la pronadización del sistema recién comienza, ya se empieza a notar sus efectos. Por lo menos en el terreno presupuestario, llama la atención el explosivo crecimiento de las transferencias corrientes del MINEDUC en el 2006, que desde comienzos del 2004 hasta la fecha casi ha triplicado las transferencias al sector privado, concentrando casi un 70% del total de las presupuestadas para toda la administración central ascendiendo a más de Q1,100 millones.

Conclusión

El conflicto entre el gobierno/MINEDUC enfrentados a la organización gremial del magisterio es una etapa más del procesamiento de una Reforma Educativa que

no puede esperar más. La situación actual es consecuencia del propósito de los sectores oligárquicos de imponer su visión de país en la formación de las nuevas generaciones, a través de la incorporación de valores y conductas que den lugar a formas de relación ciudadana favorables al crecimiento empresarial y a la preservación del *status quo* social, económico y político imperante.

La deificación de la empresa privada dirigida a la sobrevaloración de la capitalización empresarial y la imposición del mercado y el comercio (sobre todo de exportación) como factores y única vía al desarrollo y bienestar común, justifica la instalación de un Estado pro empresarial opuesto al concepto de redistribución y justicia social. A eso apuntan los valores cívico-morales que se quiere imponer, como la gratitud, la responsabilidad, el valor del trabajo, la orientación de los educandos hacia el mercado, promoción de principios de ahorro e inversión, asunción de riesgos, etcétera.¹⁰

Pero también se refleja la extrema desconfianza de esos sectores hacia el Estado, al que ven como el enemigo a controlar. En particular centradas en la oposición a las exigencias financieras que requiere para dar respuesta a las demandas de las clases populares.

El conflicto magisterial, a pesar de que tiene su propia lógica gremial, representa el enfrentamiento de amplios sectores de la sociedad civil liberal, democrática y popular contra la visión de Estado empresarial que motoriza la “pronadización” del sistema educativo. Las turbulencias desatadas deben dar paso a la recuperación de los espacios de diálogo en los que se venía procesando la Reforma Educativa para alcanzar los consensos que conduzcan a la re-

¹⁰ Plan Nacional de Educación 2004-2007, versión preliminar.

solución de los angustiantes problemas educativos de un país enfrentado al desafío de superar rezagos e incorporarse al mercado globalizado en condiciones menos desfavorables.

Y sin perder de vista que en el procesamiento de la reforma se ponen en juego los mecanismos que deben conducir a la construcción de un Estado democrático, donde se superen los estilos autoritarios que impulsan las desigualdades y la injusticia social.



Introducción a la Reforma Educativa

Elementos para interpretar la coyuntura

*Francisco Cabrera**

La crisis que estamos presenciando en torno a la Reforma Educativa, tiene motivos mucho más allá de la simple voluntad de cambio o de la falta de ella. No cabe duda que los argumentos muchas veces posicionados e incluso intransigentes de varios formadores de opinión, tienen un impacto en quienes a falta de información sobre el tema se atienen las opiniones de aquellos que antes de escribir deberían informarse adecuadamente.

Para comprender lo que esté sucediendo actualmente, conviene realizar un repaso de lo acontecido a lo largo de una década de esfuerzos por la reforma de fondo.

Primer momento

El marco de los Acuerdos de Paz

En dos de los llamados acuerdos sustantivos, aparece una mención a la Reforma Educativa en donde entre otros aspectos se establece la importancia de corresponder a la multiculturalidad del país y buscar la interculturalidad, se refiere también a la necesidad de asignar más presupuesto para la educación, de incorporar la cultura de paz así como de favorecer una mayor participación de las comunidades y realizar la descentralización del sistema.

Muy importante es que los Acuerdos de Paz a lo largo de sus contenidos se refieren a la importancia de favorecer la

participación ciudadana y la búsqueda de consenso. Para el caso de la Reforma Educativa, se manda la formación de dos comisiones, la primera de ellas paritaria (gobierno–pueblos indígenas) y la segunda una multisectorial, denominada Comisión Consultiva.

Segundo momento

La reforma como reducción del Estado

Durante el segundo año de la administración panista, se integra la paritaria. Ésta abre un espacio de contribución pública para hacer propuestas en torno a la reforma. A pesar de los esfuerzos realizados, la difusión no logra ser muy alta y la amplia mayoría de maestros, por ejemplo, no logra siquiera enterarse.

Después de cerca de año y medio y con un aproximado de 50 propuestas recibidas, unas de ellas demasiado específicas, la comisión produce el Diseño de la Reforma Educativa, el cual se presenta públicamente en julio de 1998 con toda la pompa posible. Pero muy pronto comienzan los problemas. El Diseño era un documento esperado, pero por alguna razón su reproducción fue limitada y esto generó

* Miembro de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, de la CNPRE y del Colectivo de Educación para Todos y Todas.

una serie de suspicacias. Luego se sumaron otros trágicos eventos de manera tal que un segundo tiraje del documento resultó alterado en un par de páginas que se referían precisamente a las nuevas exigencias para el magisterio.

A todo esto hay que sumarle que previo a la publicación del referido Diseño, se daba por hecho que la Reforma Educativa no era más que la confirmación del programa estrella del gobierno (PRONADE) lo cual lógicamente provocaba la predisposición magisterial, dado que el PRONADE elimina los derechos laborales y en vez de crear escuelas pública forma las llamadas escuelas comunitarias o de autogestión pero que en la práctica son privadas y a las cuales vemos frecuentemente en los medios de prensa careciendo de las condiciones mínimas.

El referido Diseño resulta ser por una parte la confirmación del modelo de autogestión, bajo el supuesto que éste permite la participación comunitaria y la descentralización de la única manera posible (¿?). Efectivamente, PRONADE es el telón de fondo del Diseño, basado en la premisa que el Estado es incapaz y que la buena administración educativa sólo es posible cuando se transfiere a la comunidad organizada bajo la custodia de una institución privada. Es el modelo de la reducción del Estado, inspirado en el Consenso de Washington (1992).

Pero conviene reconocer que por otra parte el Diseño en mención logró recoger el sentido de la multiculturalidad y posicionar como un elemento central de la reforma el reconocimiento de los pueblos indígenas y de la interculturalidad necesaria para un país diverso.

Tercer momento **Consulta y cambio de dirección**

Para cuando se produce el cambio de gobierno, en principios de 2000, ya está instalada la resistencia magisterial hacia la Reforma Educativa. En esas circunstancias, la Comisión Consultiva, que para entonces llevaba más de dos años de trabajo, determina que es inviable llevar a la práctica el Diseño, dado que la oposición manifiesta era muy alta y que evidentemente el documento no lograba reunir el consenso y había razones para ello.

De esa cuenta, a partir de las varias propuestas que se concretan por medio de un planteamiento de CNPRE,¹¹ la Consultiva determina la realización de una gran consulta nacional sobre el tema (no sobre el Diseño). La idea se vende al ministro recién instalado en el marco del Pacto de

Gobernabilidad que el gobierno había ofrecido para generar condiciones políticas.

Venciendo una serie de inconvenientes, dado que dentro de las altas esferas ministeriales se hacía resistencia a la consulta nacional, finalmente ésta fue posible. Entre 2000 y 2001 se celebraron los Diálogos y Consensos para la Reforma Educativa, en todo el país. Se realizó un diálogo en cada municipio (exceptuando en uno del departamento de Jutiapa donde no fue posible por otras razones). Estos diálogos fueron abiertos a la población en general e intentaron ser lo más incluyentes posible. Cosa que no siempre fue así, dadas las tensiones políticas del momento. Incluso algunas organizaciones indígenas temían que poner de nuevo en discusión la Reforma Educativa suponía arriesgar los avances logrados en el diseño sobre la multiculturalidad.

Eso no sucedió. Por el contrario, los Diálogos reafirmaron la importancia de reconocer la diversidad cultural y propiciar la vivencia intercultural, pero lo que sí cambiaron fue el modelo de retraimiento del Estado. Definieron que un punto esencial es que éste corresponda a sus obligaciones inalienables, invirtiendo más recursos, fortaleciendo la capacitación docente, respetando los derechos magisteriales, actualizando los currículos de estudio y muchas cosas más que pueden consultarse en los informes de tales eventos.

Los Diálogos y Consensos constituyen hasta hoy, la más grande consulta nacional hecha respecto a la educación. Permitieron la participación directa del no menos de 12 mil personas que intervinieron en los mismos en representación de sus sectores e instituciones. Logrando un efecto de cascada invertida, empezando por los municipios y derivando en espacios departamentales para llegar finalmente al nivel nacional. De ese proceso han surgido los Consejos de Educación, instancias que aún permanecen sin un reconocimiento oficial y que tienen como mandato principal impulsar la Reforma Educativa basada en la consulta y la participación ciudadana.

Ese fue un punto de quiebre. La reforma pronadista concebida en un principio estaba cayendo y se levantaba una basada en la participación ciudadana, en la que un actor a favor del cambio ha sido el propio Magisterio Nacional.

¹¹ CNPRE. Comisión Nacional Permanente de Reforma Educativa, una de las comisiones que formaron parte de COPMAGUA. Instancia que aglutina a más de 80 organizaciones indígenas y que comúnmente se confunde con la Consultiva, dada la semejanza en de sus nombres.

Cuarto momento **Puesta en marcha y** **explosión del conflicto**

Después vino la etapa de la implementación. Esto ya sobre el tercer año de gobierno eferregista (o quizá mejor decir portillista). Aquí el escenario volvió a cambiar, el gobierno empezó a temer que el magisterio tomaba demasiado protagonismo e interpretó que utilizaba la Reforma Educativa sólo para sus beneficios gremiales. Eso frenó muchos procesos y dejó únicamente la transformación curricular y la profesionalización. Ambos surgidos de la Reforma Educativa pero que fueron acomodados a los tiempos políticos. Esos empecinamientos que como en la actualidad, imponen los ritmos y queman procesos con tal de lucir resultados que puedan venderse electoralmente.

Con el conflicto Gobierno–magisterio de 2003 casi todo quedó detenido. El programa de profesionalización, que adolecía de una serie de problemas, pero que aun así era esencial para el proceso de transformación, se detuvo y no volvió a activarse más. Como resultado de ese conflicto, el Gobierno determinó fortalecer la modalidad de autogestión y las juntas escolares como respuesta a las demandas magisteriales.

La transformación curricular logró salvarse y dentro de ella el Marco General para dicha transformación y los nuevos currículos para preprimaria y primaria. Otros aspectos importantes fueron la creación de las escuelas normales bilingües y la creación del viceministerio de educación bilingüe intercultural.

Hubo procesos de la Reforma Educativa que quedaron en impasse, principalmente porque no contaron con la voluntad política del gobierno. Entre ellos los más relevantes fueron la ley de la Reforma Educativa (que ya en tiempos del Pan había sido abortada) que en una nueva versión la Consultiva produjo, otro fue el Plan de Educación a Largo Plazo, cuya etapa final de consulta y modificaciones fue suspendida.

Quinto momento **La reforma en el marco** **de la globalización**

Así llega la Reforma Educativa al momento actual. Con el gobierno de la Gana en los primeros dos años se ha avan-

zado poco. El Ministerio lanzó el programa “Salvemos primer grado” como un forma de poner la Reforma Educativa en el aula. El programa ha dejado muchas dudas sobre su calidad y de nuevo se escuchan las quejas de los maestros respecto a la mala capacitación que están recibiendo.

El PRONADE sigue creciendo silenciosamente y ahora se extiende a la secundaria. Es decir, el gobierno persiste en revivir el modelo de reforma basado en PRONADE que implica transferencia de la administración educativa a comités locales, lo cual ha dado abundantes muestras de no ofrecer calidad y generar más problemas de los que resuelve.

El Ministerio de Educación presenta los Lineamientos de Política bajo el paraguas de la Reforma Educativa, pero a la vez desconoce todo el proceso anterior y trata de imponer su reforma sobre la base de la eficiencia y la productividad pero contra la participación democrática.

Sexto momento: Hoy

En ese punto estamos. Somos muchos los que queremos cambios, pero cada grupo está hablando de una idea diferente. Algunos hablan de cambios superficiales que a la larga terminan más bien confirmando la estructura de inequidad y exclusión. Otros estamos hablando de cambios que afecten la estructura del país.

Estamos en la misma lucha que empezó en 1997. La disputa en torno al modelo de Reforma Educativa que conviene llevar adelante. No son casuales las contradicciones que prevalecen, ni son producto de las luchas partidarias del Congreso ni del momento preelectoral. Hay razones de fondo para el conflicto actual.



¿Que ha pasado con la Comisión Consultiva?

Domingo Pérez Brito*

La Comisión Consultiva de Reforma Educativa, CCRE inició sus actividades en 1998. Efectivamente, uno de sus impulsores fue el Lic. Roberto Moreno. Como Ministro de Educación, asistía personalmente a las plenarios semanales o quincenales. Por aparte, siempre estaba presente una de las viceministras de la época. El cambio de aires y de importancia de la CCRE, se produce cuando asume el gobierno del FRG. Como Ministro de Educación, el Lic. Mario Torres, nunca participó de las reuniones y, consecuentemente, de las discusiones de Reforma Educativa. Lo irónico durante esta gestión ministerial, es que uno de los viceministros del gobierno eferregista, había sido miembro de la misma y en su nueva posición, desconfiaba profundamente de las iniciativas, actividades y resoluciones que emanaban de la consultiva. Por aparte, los otros delegados del gobierno, constantemente se ausentaban de los debates. Como parte de su confrontación con el gobierno de Portillo, algunos delegados del sector privado se retiraron de la comisión.

La situación prevaleciente se agravó con la asunción del gobierno de la GANA. Con la llegada de Aceña al cargo de Ministra de Educación, la consultiva pasó a un segundo plano. Los delegados del MINEDUC tardaron alrededor de cuatro meses en ser nombrados. Después de su nombramiento, la situación no cambió mucho porque es rara la ocasión en que asisten. La ironía se repetía porque el viceministro encargado de darle seguimiento a las actividades de la Comisión Consultiva, también había sido miembro de

dicha instancia. Por supuesto que con tal actitud, el diálogo y el trabajo conjunto nunca se dieron.

No obstante el panorama expuesto, la CCRE encabezada por su Junta Directiva y con el apoyo de los delegados de infinidad de instituciones y el trabajo de las subcomisiones, ha sido capaz de entregar diversas propuestas, que más temprano que tarde, serán reconocidas y aprovechadas para avanzar en el proceso de Reforma Educativa. Entre las principales puedo mencionar las siguientes:

- Plan Nacional de largo plazo.
- Diálogo Nacional y Organización de los Consejos de Educación a nivel nacional, departamental y municipal.
- Documento sobre el ciudadano guatemalteco del 2020.
- Propuesta de Educación Bilingüe Intercultural.
- Propuesta de desarrollo del bilingüismo para el Sistema Educativo Nacional.
- Marco general de la transformación curricular, que sentó las bases para la elaboración del nuevo currículo nacional base.
- Propuesta de profesionalización del Magisterio Nacional.
- Propuesta para la dignificación salarial del magisterio.
- Propuesta para aumentar en forma sostenida la inversión en educación.

- Muchos otros documentos que fácilmente pueden ser consultados en la secretaría de la comisión.

Además de lo anterior, el trabajo de la Comisión Consultiva ha permitido o ha sido el prelude del surgimiento de otras organizaciones paralelas o complementarias, que constantemente hacen uso de los trabajos y documentos de la comisión.

Quizá sea el momento de replantear el trabajo de la consultiva, pero también debe replantearse la naturaleza de sus resoluciones, consensos y acuerdos, de modo que sean conocidas y analizadas por la sociedad y vinculantes u obligatorias para el MINEDUC.

Propuestas regresivas

Las reformas a la Ley Nacional de Educación Nacional y la iniciativa de incentivos a la carrera docente son regresivas y nocivas, porque la Ley de Educación Nacional vigente es uno de los pocos instrumentos jurídicos de la Legislación Educativa que fue concebida y redactada con la participación de todos los sectores involucrados en el tema educativo, especialmente maestros y autoridades educativas. Quizá porque su elaboración fue por consenso, nunca se ha completado con la implementación de su respectivo reglamento.

Todo lo contrario de la citada Ley de Educación Nacional, las mencionadas propuestas del MINEDUC, no han sido

* Ex miembro de la Comisión Consultiva de Reforma Educativa.

discutidas y menos consensuadas con sectores tan importantes como: los docentes de todos los niveles, los padres de familia que sí tienen a sus hijos inscritos en escuelas públicas, la Comisión Consultiva de Reforma Educativa y sociedad civil en general. El ejercicio de Visión Educación fue más de lo mismo: sectario y elitista.

Como si lo anterior no fuera suficiente, las propuestas de reformas planteadas son regresivas y nocivas, por lo siguiente:

1. Las atribuciones del Consejo Nacional de Educación se limitan a convertirlo en un órgano asesor sin decisiones vinculantes. Con la actual ley, el Consejo Nacional forma parte de estructura del MINEDUC y con el Diálogo Nacional de Reforma Educativa se pretende que este organizado a nivel nacional, departamental y municipal.
2. Se traslada a los padres de familia funciones propias del Estado como lo son: la administración de programas, proyectos, suministros y de apoyo. Esta situación obliga a los padres de familia de los sectores más empobrecidos a prestar un trabajo gratuito y que, eventualmente, puede ser catalogado como trabajo forzoso. Este hecho contradice lo establecido en la Constitución Política de la República.
3. En cuanto a la iniciativa de Ley de Incentivos a la Carrera Docente, crea una legislación paralela al Decreto Legislativo 1485, duplicando las normas que en éste último se establecen. En todo caso la alternativa es la creación de programas de formación y profesionalización docente en consonancia con las universidades del país.

Por supuesto que existen otros vacíos y trampas, pero estimo que los anteriores son los más visibles.

DEFIENDE TU ESCUELA EDUCACION GRATUITA Y OBLIGATORIA NO PRIVATIZACION

Legislación, participación y Reforma Educativa

Bienvenido Argueta Hernández, Ph.D.

Recientemente el Gobierno de Guatemala ha presentado propuestas para modificar la ley de educación. Históricamente, toda reforma demanda una visión clara y consciente del proyecto de sociedad y formación de ciudadanos que deseamos ser. A la vez, un Estado Democrático requiere del consentimiento y participación de las personas libres para legitimar las leyes mediante su deliberación. Por tanto, me permito presentar algunas reflexiones académicas y legales de las mismas.

Las propuestas de modificación que promueve el Ministerio de Educación presentan contradicciones con la Constitución Política de la República, específicamente en lo relativo a la estructura del sistema educativo nacional. El Artículo 74 de la Constitución establece que "los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria y básica". La Ley de Educación vigente en su Artículo 29 establece como parte de la estructura del subsistema de educación escolar la educación inicial. En los Artículos 43 y 44 se establecen sus finalidades y los criterios para atender a la niñez desde su concepción hasta los 4 años de edad. En las propuestas se elimina la educación inicial, sin modificar los Artículos anteriormente señalados, indicando la obligatoriedad que este nivel de educación

tiene por mandato constitucional. De tal forma, esta propuesta contradice a la Carta Magna, así como a la “Ley de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia” y Tratados Internacionales que garantizan este derecho fundamental de la infancia. Se resta importancia a la formación de la niñez en este periodo, base para el desarrollo de la personalidad, la autoestima y los futuros aprendizajes. Por ello, los diversos países de la región latinoamericana se encuentran en un esfuerzo decidido y sistemático para ofrecer los servicios de la educación inicial a toda la niñez en este periodo de su vida con la participación de la familia y la comunidad, vinculando estos programas al desarrollo comunitario.

Otra incongruencia con la Constitución es la creación del “Ciclo Post-diversificado”. La Constitución reconoce el ciclo diversificado y se articula en la Ley de Educación Nacional vigente como parte del nivel medio. Los estudios posteriores al ciclo diversificado en Guatemala están a cargo de las universidades. El Artículo 87 de la Carta Magna establece que el reconocimiento de grados, títulos, diplomas e incorporaciones sólo pueden ser otorgados por las universidades. En las legislaciones de los diversos países que tienen sistemas educativos en concordancia con el desarrollo humano, económico, social y cultural no aparece ningún ciclo llamado post-diversificado. Lamentablemente en la propuesta no se define esta invención. Lo anterior evidencia la falta de claridad con respecto a la estructura racional del sistema educativo. Todo lo que es “extra-escolar” queda devaluado, condenando así a la marginación a la niñez de 0 a 5 años y a la mayoría de jóvenes sin acceso a la educación secundaria.

Las reformas se dirigen fundamentalmente a los aspectos administrativos, descuidando la calidad de la educación. Los principios y fines establecidos por la ley vigente permanecen sin ser reformados, no obstante esto constituye la esencia misma que motiva la Reforma Educativa. La calidad se define principalmente por su efectividad y por estándares, restándole el carácter fundamental de formación integral constituida por las dimensiones “humanista, estética, científica, crítica, participativa, técnica, multicultural, democrática, física y dinámica”.

La propuesta del Ministerio de Educación con relación al modelo de gestión reduce la participación de la sociedad civil en la orientación, consulta, coordinación y auditoria de las políticas educativas. Los Artículos 9, 10 y 12 de la ley vigente tienen una orientación en este sentido con el establecimiento del Consejo Nacional de Educación. En detrimento de este tipo de participación, la propuesta elimina este espíritu como se muestra dentro de la estructura del Ministerio de Educación, señalando en el Artículo 16 que este Consejo se limita

a ser “un órgano consultivo adscrito al Ministerio de Educación”. Las implicaciones de dicho cambio condenan al sistema educativo nacional al criterio exclusivo de los ministros de turno para formular las políticas educativas, sin garantizar la continuidad, pertinencia, transparencia y efectivo compromiso de todos los actores con la educación.

En la propuesta, no se cumple con la Constitución y los compromisos del “Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas” en lo referente a la descentralización en su carácter de regionalización con criterios étnicos y lingüísticos, limitándose a la regulación de las Direcciones Departamentales de Educación. Por otra parte, la nueva propuesta de comunidad educativa tiende a fortalecer la visión de las Juntas Escolares y los COEDUCAS cuando se establece que las funciones asignadas sólo corresponden a “la comunidad educativa legalmente organizada”. Entre las funciones que se les asigna se incluyen: “la identificación de necesidades de capacitación docente y su selección”. Esto quiere decir que las comunidades que no acepten directrices marcadas por los gobiernos de turno o medidas arbitrarias de un Estado centralizador, estarán al margen de la ley y, por tanto, no constituirán una comunidad educativa. Entonces: ¿cómo se concilia un concepto tan limitado de comunidad educativa con los procesos de educación escolar y extraescolar en sus diversas modalidades para ofrecer respuestas a los requerimientos de una educación para toda la vida?

Con relación a la educación bilingüe se incorpora un elemento positivo cambiando el Título IV del Capítulo VI: “Educación Intercultural Bilingüe”. Sin embargo, en el Artículo 56 pareciera ser que la interculturalidad se enfoca desde una perspectiva occidentalizante, al jerarquizar y sobreimponer una visión que termina siendo homogenizante.

Lo positivo de la propuesta consiste en darle mayor énfasis a las responsabilidades públicas de la educación especial (Artículos 49 y 50) y parte de la evaluación e investigación educativa, la cual todavía requiere otros aspectos para su integralidad.

Los compromisos de Reforma Educativa pueden convertirse en una amenaza si se sigue la perspectiva unidimensional y la comprensión limitada de una propuesta de modificación a la ley que pone en riesgo su carácter público. Es válido que el Gobierno de Guatemala abra a discusión su propuesta. Pero aún se carece de espacios eficaces de discusión y consenso que incluyan al Congreso, Ministerio de Educación, Comisión Consultiva, magisterio, universidades y sociedad civil.

DIALOGO NACIONAL **bajo el signo de FRACASO**

La reciente convocatoria al Dialogo Nacional realizada por el Presidente Berger, **no es más que una comparsa de carnaval**, indignante e insultante para las organizaciones sociales, justo cuando en el Congreso de la República se está procediendo a la aprobación de la Ley de Implementación del Tratado de Libre Comercio, en un proceso caracterizado por la poca transparencia, las negociaciones ocultas, las presiones del gobierno de los Estados Unidos y del sector oligárquico nacional y los intereses espurios de varios partidos políticos. El gobierno y los diputados están impulsando un instrumento que generará mayor pobreza, afectando la producción nacional de granos básicos, limitando el acceso a medicamentos y entregando los servicios públicos a las empresas transnacionales principalmente la salud y educación así como la infraestructura y explotación de recursos naturales y biodiversidad del país. **El TLC profundizará la pobreza y el hambre en el campo, quebrando a los pequeños, medianos productores agrícolas y campesinos de subsistencia.** Promoverá la persecución de los trabajadores informales. **Los únicos ganadores son los grandes monopolios nacionales que pretenden ceder los intereses del país a cambio de preservar una cuota de ganancia.**

La convocatoria a «dialogar» la hace un gobierno debilitado, deslegitimado (más del 75% de la población

desaprueba su gestión) incapaz y fracasado, que no sabe qué hacer con el país, que incrementó la pobreza, la desigualdad y la violencia social, cercenado por pugnas internas, sin equipo y operadores políticos eficaces, sin cohesión, sin planes concretos ni coherencia programática. La debilidad política del actual gobierno se ha agudizado ante el retiro del respaldo de los principales consorcios económicos del país, quienes y ante el fracaso del proyecto GANA han decidido marcar distancia, tratando de evadir su corresponsabilidad del desastre y debacle del proyecto empresarial en el gobierno.

La convocatoria la realiza el Presidente cuando ya no goza de la legitimidad. Berger, su familia y amigos están seriamente cuestionados por acusaciones de corrupción, siguen sin satisfacer las aclaraciones sobre el contrabando a través de la SOSEP; la extracción de droga de las bodegas de la PNC; la utilización de fondos del PACUR durante 2004-2005 y el papel cómplice jugado por la Secretaría Ejecutiva, SCEP; las adjudicaciones de contratos en el MICIVI; y en especial, las concesiones petroleras y mineras otorgadas por el Ministerio de Energía y Minas.

Los procesos de dialogo y búsqueda de acuerdos con diferentes sectores sociales han fracasado; no hay resultados; el gobierno no respeta los acuerdos; y al final, actúa unilateralmente imponiendo su voluntad.

El Relanzamiento de los Acuerdos de Paz, la **Reforma Fiscal**, la **CICIACS**; el Consejo Asesor de Seguridad y el **Programa Nacional de Resarcimiento** fracasaron.

El diálogo sobre las Concesiones también fracasó cuando el Ministro de Comunicaciones, *Eduardo Castillo*, presentó unilateralmente las iniciativas de ley para la construcción de la franja transversal del norte y el anillo periférico; **el diálogo sobre Minería fracasó** y el Ministro de Energía y Minas, *Luís Ortiz*, sigue acelerando las licencias y concesiones de explotación y exploración minera y petrolera. **El diálogo para el tema del Desarrollo Rural Integral fracasó** cuando el gerente de la vicepresidencia, *Eduardo Aguirre*, desconoció los acuerdos luego de un año y medio de negociación; el diálogo sobre el tema de Educación entre maestros y autoridades del ministerio está destinado al fracaso, la Ministra *Carmen Aceña*, envía unilateralmente al Congreso de la República la propuesta de modificaciones a la Ley Nacional de Educación y una nueva iniciativa de Ley sobre la Carrera Docente y continúa con transferencias millonarias para la iniciativa privada.

El Llamado al Dialogo es poco serio, es tardío, sin contenido ni garantías vinculantes, sin disponibilidad de recursos financieros para atender en el corto plazo las demandas sociales y sin responsabilidad, al diferir la problemática al próximo

gobierno. Por eso no es de extrañar que la convocatoria realizada se perdiera en el vacío y corre el riesgo de convertirse en un nuevo fracaso para su administración.

Desde la visión del COS el momento político para el diálogo ya pasó, ahora lo que le queda al gobierno es trazarse una agenda concreta para los últimos 18 meses de su gestión. La agenda debe dar señales claras de corregir el rumbo, para esto se debe procurar el fortalecimiento del Estado. El COS y el movimiento social en su conjunto, en reiteradas ocasiones han manifestado su disposición al diálogo como un mecanismo democrático para alcanzar acuerdos y consensos sobre temas relevantes para el país. De igual forma hemos presentado en distintos momentos, propuestas, planteamientos y agendas de trabajo a los diferentes organismos de Estado. Lamentablemente la respuesta que hemos recibido del Estado y principalmente del gobierno, ha sido la desatención e indiferencia a nuestras demandas.

Ante la ausencia de espacios y condiciones para un Diálogo serio con

visión de país, el COS recomienda al gobierno el impulso de las siguientes medidas como parte de redefinición de su agenda de trabajo para la finalización de su período:

Política Agraria

Promover las reformas al Código Penal en relación con los delitos de Usurpación y Usurpación Agravada; y las que suspenden la Ley de Titulación Supletoria. Impulsar las leyes relativas a la problemática agraria. Expropiar las fincas ubicadas en la Franja Transversal del Norte y el Peten, adquiridas de forma anómala por militares y políticos; trasladar los fondos del PACUR para atender las tareas de reconstrucción y reactivación productiva de la economía campesina; recapitalizar el Fondo de Tierras previa reestructuración institucional y su depuración; y acelerar la discusión e impulso del Código Agrario y Ambiental para su aprobación por el Congreso de la República.

Política Fiscal y Presupuestaria

Realizar una Reforma Tributaria Directa y Progresiva que incluya la re-

visión y el fortalecimiento del ISR, el IETAAP, el IUSI y el gravamen al Bunker y a las rentas generadas en el exterior y las transacciones financieras, que promueva el cambio de régimen de devolución de IVA a los exportadores por uno de entrega de constancias de retención. Que se eliminen las exenciones de tributación directa a las maquilas. Así mismo, es necesaria la revisión y renegociación de los contratos de generación de energía eléctrica y modificar la Ley General de Electricidad.

Política Laboral

Debe garantizarse el Respeto y plena vigencia de los Derechos Humanos y Laborales, y el fortalecimiento de la inspección general de Trabajo. Incrementar el salario Mínimo y su nivelación con la canasta básica mínima vital y fortalecer la Libertad Sindical y la negociación colectiva.

Política Social

Realizar una readecuación e incrementar el Gasto Público para darle cumplimiento a la Agenda de la Paz, dirigido a Educación, Salud, Vivienda y Desarrollo Rural, con énfasis en la población rural. Promover un régimen de subsidio directo para los productores de granos básicos y extender la Seguridad Social, ampliando su cobertura para los campesinos, trabajadores/as del sector informal, casa particular y migrantes.

Guatemala, mayo del 2006

OTRA GUATEMALA ES POSIBLE
con
TRABAJO, SALUD, EDUCACION
JUSTICIA Y SEGURIDAD

Producción y edición a cargo de:

Con el apoyo de:



Intermón Oxfam

www.ciidh.org