



“Los Desafíos del Proceso de Democratización y Políticas Sociales en Guatemala” (resumen)



**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
SISTEMA UNIVERSITARIO DE INVESTIGACION
DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN DIGI**

LOS DESAFÍOS DEL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES EN GUATEMALA

DIIGI-USAC

Equipo de Trabajo:

Raúl Zepeda López
Coordinador-Investigador:

Roberto Andreu Girón
Carlos Arreola
Investigadores

Mónica Garzaro
Marvin Morán
Auxiliares

Conclusión del Proyecto: Diciembre de 1998.

INDICE GENERAL

	Página
Resumen.....	3
Capítulo I: Consideraciones teórico metodológicas.....	10
Capítulo II: Contexto socioeconómico y político.....	15
Capítulo III: La dinámica de los actores en el proceso político.....	29
Capítulo IV: Desafíos del proceso de democratización y políticas sociales, la educación.....	40
Capítulo V: Los desafíos del proceso de oficialización de los idiomas indígenas.	73
Conclusiones.....	85
Bibliografía.....	90
Anexos.....	93

RESUMEN

1. Este trabajo ha permitido analizar los desafíos que afronta el Estado guatemalteco, los partidos políticos y las organizaciones sociales, a partir de la firma de los acuerdos de paz, específicamente en cuanto a la necesidad de cumplimiento de los compromisos derivados de los mismos. Como parte de la investigación se analizan los acuerdos relacionados con: la situación política y socioeconómica del país, la salud y el empleo, así como los compromisos de reforma educativa y de oficialización de los idiomas indígenas.

El estudio de aquellas dimensiones implicó tener en cuenta dos temporalidades: los rasgos de cada "situación" en los años previos a la firma de los acuerdos, así como el conjunto de acciones, decisiones y medidas que se impulsan a partir de diciembre de 1996, a efecto de dar cumplimiento a los compromisos asumidos por las partes que negociaron, entendiendo que involucra a otros sectores y organizaciones sociales.

El proceso político fue analizado teniendo en cuenta la dinámica de los actores, considerando que los diversos roles que han cumplido en los diversos momentos del proceso no son similares, de manera que unos actores se perfilan más que otros, y otros sustituyen a los anteriores. Los actores más relevantes en el escenario político, a lo largo del proceso, son la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG, el ejército, el gobierno, los partidos políticos y las organizaciones sociales.

El ejército de Guatemala, en representación del gobierno constituyó la parte oficial beligerante durante el conflicto, se comprometió a disminuir sus efectivos en un 33 por ciento y a reconvertirse como una institución subordinada a una dirección civil. El gobierno de Guatemala, representado por los tres poderes del Estado, quedó comprometido a promover el reordenamiento político, jurídico e institucional del país, impulsar planes y programas de desarrollo, asignar recursos para la implementación de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz y a gestionarlos en caso necesario.

Son compromisos centrales del gobierno el impulso de medidas tendientes a la erradicación de la impunidad y a establecer el Estado de Derecho, a combatir la exclusión y falta de equidad, como expresiones de una crisis prolongada. Se trata de fortalecer la sociedad civil mediante el desarrollo de una cultura de paz.

Actores relevantes son: los partidos políticos y las organizaciones sociales. Los primeros, comprometidos a promover el nuevo ordenamiento institucional por medio de la promulgación de leyes, lo cual incluye aquellos acuerdos que exijan una reforma de orden constitucional. Las organizaciones sociales, incluyendo el CACIF, quedan comprometidos a impulsar proyectos y procesos de desarrollo para promover el bienestar social, y garantizar un amplio apoyo social a los acuerdos, incluyendo el desarrollo de una cultura de paz.

Los objetivos que la investigación se propuso fueron: caracterizar la dinámica de los proyectos políticos y de los actores comprometidos con los mismos y estudiar el rol de los actores que estuvieron en capacidad de movilizar opinión y realizar acciones en favor de dichos proyectos, así como de caracterizar las políticas sociales vigentes y determinar la posibilidad de desarrollo de nuevas políticas sociales inspiradas en los acuerdos.

Como objetivos específicos se plantearon: describir el marco jurídico institucional requerido para

el cumplimiento de los acuerdos, evaluar los resultados de las políticas sociales vigentes y la posibilidad de plantear nuevas políticas sociales, así como evaluar las contradicciones de éstas con el modelo de desarrollo dominante. Se propuso analizar el rol de las organizaciones sociales para generar y movilizar propuestas, formular y desplegar acciones de seguimiento. Finalmente, se plantea realizar un análisis crítico-evaluativo de las potencialidades y perspectivas, así como de las limitaciones y obstáculos para el cumplimiento de los acuerdos.

2. Se identifican como principales obstáculos para la aplicación de nuevas políticas sociales en el plano estructural: el modelo de desarrollo y el peso de las corrientes neoliberales vigentes; y en el nivel cultural, el predominio del autoritarismo como estilo de hacer gobierno en muchas de las organizaciones, incluyendo partidos políticos y organizaciones sociales. Este autoritarismo se traduce como presidencialismo en la dinámica política oficial, en racismo en las relaciones interétnicas, en adultocentrismo en las relaciones intergeneracionales, en machismo en el caso de las relaciones de género y en "dirigismo centralizado" en el caso de las organizaciones políticas y sociales.

El PAN, el gobierno y la URNG, tienen un reto y una oportunidad histórica sin precedentes en los últimos 50 años. El primero, para demostrar los límites de la voluntad política de la dase dominante ante la propuesta de las reformas. La última, para promover y apoyar el más amplio movimiento social a favor del desarrollo de aquellas demandas sustantivas que originaron un conflicto y que en tiempos de paz pueden convenirse en importantes banderas de lucha.

Se trata de una oportunidad que viene siendo desaprovechada por razones como las siguientes: el conservadurismo y el autoritarismo mencionado, la política neoliberal de claro contenido antipopular, la prepotencia de unos y la dificultad para concertar alianzas en otros. De parte de la URNG es clara la falta de presencia política y protagonismo para discutir los problemas nacionales, para promover debate y construir una propuesta de modelo de desarrollo alternativo, la verticalidad centralista y debilidad para articular amplias alianzas que tenga en cuenta el desarrollo de la sociedad civil.

Las debilidades no son sólo institucionales. Entrampadas por su escaso desarrollo político y por el conservadurismo burocrático, las dirigencias de las organizaciones sociales -con excepción del movimiento maya y del movimiento de mujeres- también desaprovechan la oportunidad que se presenta, y carecen de capacidad propositiva y de seguimiento al desarrollo y cumplimiento de aquellos compromisos. El momento político que vive Guatemala, como las oportunidades que ofrece el contexto internacional, exigen a las organizaciones y dirigentes una postura más comprometida con el proceso de paz, desarrollando un criterio de exigibilidad social que vaya más allá de la pretendida fiscalización de los actos del gobierno.

Los acuerdos de paz son amplios espacios de acción para realizar cambios favorables para la mayoría de los guatemaltecos. Mucho de su contenido podría apoyar el desarrollo de políticas públicas que den lineamientos para salir de la situación precaria que caracteriza al país, sin poner en riesgo el modelo de desarrollo político dominante. Se pudo observar en el desarrollo de este trabajo que la situación de empleo es preocupante y las políticas sociales vigentes son incapaces para solventar esta problemática alrededor del desarrollo agrario y del tema del empleo existen intereses consagrados que no fueron afectados.

Sin embargo, la nueva legalidad que caracteriza al país puede coadyuvar para que a través de nuevas formas de acción (no sólo de presión) y nuevos mecanismos de expresión los actores

sociales formulen y promuevan propuestas de solución a dicha situación. La meta será que los compromisos más importantes orienten las políticas públicas de largo alcance, cuya implementación no dependa de los gobiernos de turno sino del grado de exigibilidad y presencia propositiva y negociadora de las organizaciones sociales que no pueden dejar sus destinos exclusivamente en manos de los partidos.

3. La sociedad guatemalteca ha transitado por períodos políticos de gran significado que condensan grandes posibilidades de transformación. Entre estos momentos situamos 1944 y 1996. Es a partir de la finalización del enfrentamiento armado interno que se inaugura un nuevo escenario que abre la posibilidad de consolidar las bases de democratización del país a través del cumplimiento de los acuerdos de paz.

Durante la década de 1944-54, se establecieron por primera vez las políticas sociales, y ésta adquiere un carácter democrático. Los cambios políticos y socioeconómicos de aquel período crearon las bases para mejorar las condiciones de vida y trabajo de la población. En el terreno de la educación, la salud y la ocupación se impulsaron políticas que beneficiaron a diversos sectores sociales de la ciudad y del campo.

La cobertura de los servicios educativos rebasó los marcos de la educación formal y abarcó sectores que tradicionalmente quedaban fuera del sistema escolar. Los programas de salud se orientaron teniendo en cuenta no solo el tratamiento de las enfermedades sino asumiendo un carácter preventivo. Se creó el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social orientado al elevamiento de la calidad de la fuerza de trabajo, y otras instituciones que atienden prioritariamente a los sectores más pobres del país. El Código de Trabajo promulgado tenía un sentido tutelar. Junto a ello la reforma agraria benefició en términos ocupacionales a no menos de cien mil familias campesinas, ayudando a elevar el nivel de vida de la población rural. El descontento que generó la reforma agraria sentó las bases para la intervención extranjera que apoyó a la United Fruit Company y a los terratenientes locales, que vieron afectados sus intereses económicos y políticos.

Con el derrocamiento del gobierno de Arbenz se inició en el país un periodo de acentuada inestabilidad política y económica. Se revirtieron las políticas sociales y las principales conquistas se redujeron a su mínima expresión. La represión ante las manifestaciones de descontento ante la reducción de las libertades ciudadanas adquiere un carácter institucional. Se inicia acá una crisis de larga duración, que tiene posibilidad de ser resuelta mediante la aplicación efectiva de los compromisos derivados de los acuerdos de paz.

Sobre todo a partir de los sesenta, el Estado guatemalteco fue objeto de una crítica que se tradujo en movimientos sociales cuya amplitud y profundidad alcanzó su mayor expresión en la década siguiente. A partir de aquellos años se fortaleció el preexistente movimiento insurgente (1978 -1983), de manera que a la exclusión social, el fraude electoral y la marginación política que ya eran estilos del Estado guatemalteco, se agrega el fortalecimiento del autoritarismo y el creciente proceso de militarización que termina invadiendo amplios "espacios" de la sociedad civil.

En el marco de la apertura democrática iniciada en 1986 y muy receptivo a los acontecimientos regionales, el gobierno de Guatemala participó y suscribió el procedimiento para establecer la paz firme y duradera que los presidentes centroamericanos firmaron en agosto de 1987. Así se van gestando los compromisos que adquiere el Estado de Guatemala con su sociedad, con los

organismos y con la comunidad internacional. Allí también quedaron plasmados los principios que más adelante serían medulares en el proceso de paz, tales como: la búsqueda de la paz a través de la negociación política y la reconciliación nacional, el fortalecimiento de los procesos democráticos; la desmovilización de los grupos irregulares y su incorporación a la vida política del país; el principio de paz duradera, integral e inseparable de la democracia y el desarrollo.

Es en esta forma en que, en el contexto de una Centroamérica en crisis, se inicia el proceso político encaminado a desactivar las causas del conflicto, a promover el cese del enfrentamiento armado, a favorecer el desarrollo de la institucionalidad democrática, a promover la reconversión militar y a desarrollar una nueva imagen del gobierno y del Estado de Guatemala ante la comunidad internacional.

4. A partir de este marco institucional y jurídico se iniciaron las negociaciones entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionara Nacional Guatemalteca (URNG) y finalmente el proceso culminó el 29 de diciembre de 1996 con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera. Este importante hecho político señala el final del enfrentamiento armado interno y el comienzo de una nueva etapa política para el país, abriendo un espacio a la superación de contradicciones agudizadas a partir del derrocamiento del gobierno democrático de Jacobo Arbenz Guzmán (1951-1954).

El Acuerdo sobre Cronograma establece cuatro ejes fundamentales para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz:

- ❑ El primer eje sobre reasentamiento, incorporación de URNG y reconciliación nacional, implica el inicio de transformaciones de largo plazo en temas estratégicos, entre los que resaltan la incorporación de URNG a la legalidad; la integración de comisiones e instancias que en su conjunto conforman un espectro de interlocución Gobierno - Sociedad Civil a favor de la reconciliación nacional.
- ❑ El segundo eje comprende el área de desarrollo humano integral. Subraya la necesidad de alcanzar determinadas metas sociales de los Acuerdos de Paz, el funcionamiento de las comisiones paritarias que se derivan de estos acuerdos y una mayor equidad entre hombres y mujeres.
- ❑ El tercer eje remite al desarrollo productivo sostenible y justifica el apoyo prioritario al desarrollo rural y el acceso a la tierra, sin descuidar la capacitación y las políticas que favorezcan un crecimiento dinámico de la inversión y de las exportaciones.
- ❑ El cuarto eje se refiere a la modernización del estado democrático, lo cual requerirá de apoyos decisivos en los temas de respeto a los derechos humanos, reformas del sistema de administración de justicia, reformas del Organismo Ejecutivo, fomento de la participación ciudadana, fortalecimiento de la seguridad pública y ciudadana, aumento de la recaudación tributaria, y establecimiento de un sistema de registro y catastro de la propiedad.

El desafío de cumplir eficazmente con los compromisos derivados de los acuerdos plantea la necesidad de consolidar la democracia, promover el desarrollo sostenible y sostenido y crear las condiciones integrales para que la paz sea realmente firme y duradera. Consolidar la democracia y lograr el desarrollo socio-económico supone un desafío de mediano y largo plazo cuyo punto de partida está en la ejecución de los Acuerdos de Paz, por lo que el proceso de paz demanda que la sociedad en su conjunto, esto es, sus actores más connotados, se apropien de ellos, que

se logre un entendimiento de amplia base social tal como lo demanda la complejidad y el alcance de los contenidos mismos de los acuerdos.

En estos momentos de transición política se plantea la necesidad de refundar el Estado guatemalteco y el reto de la construcción de una nación multiétnica, plurilingüe y multicultural. En esta dirección, la posibilidad de traducir los acuerdos en políticas sociales es parte de un proceso más amplio de transformaciones de mediano plazo. Las que no por ser deseables van a ser viables en lo inmediato.

Un diagnóstico reciente de la educación nacional evidencia la persistencia de agudas deficiencias y anacronismos del sistema. Su carácter excluyente y discriminatorio afecta, sobre todo, a la población rural y de las áreas urbano marginales. Las políticas educativas formuladas para el periodo 1996-2000 tienen como fuente principal los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz. Su orientación fundamental responde a la necesidad de promover profundos cambios en el sistema, a fin de superar su carácter excluyente y discriminatorio de modo que la extensa mayoría del pueblo pueda ejercer plenamente el derecho a la educación.

Las fuerzas portadoras de un proyecto alternativo de democratización de la vida nacional, reivindican el derecho a la educación para todos los guatemaltecos. Ello plantea la necesidad de reformar a fondo el sistema para lograr, ante todo, la expansión de la cobertura escolar con calidad y pertinencia social y cultural. La COPARE cumplió su compromiso de entregar el "Diseño de Reforma Educativa". El Gobierno cuenta ahora con bases suficientes para reformular las políticas educativas vigentes y adecuarlas a los requerimientos a que obligan los compromisos emanados de los acuerdos de paz para el mediano y largo plazo.

En la actual coyuntura, entre las condiciones que enfrenta la aplicación de nuevas políticas educativas están:

- ❑ La viabilidad inmediata de los acuerdos de paz depende de la capacidad del Gobierno para concertar compromisos con todos los sectores sociales y fuerzas políticas en condiciones de amplia resistencia a las políticas neoliberales del régimen. Por su parte, la sociedad civil debe asumir su plena responsabilidad por el destino de los Acuerdos de Paz, en una coyuntura en que el modelo neoliberal proyecta la destrucción de la organización social reivindicativa y de la solidaridad y promueve la exaltación del individualismo.
- ❑ Las nuevas políticas que se desarrollen deben tener en cuenta las condiciones precarias que derivan del predominio de las posiciones hegemónicas tradicionales que se oponen a la reforma constitucional.
- ❑ El Estado debe garantizar un incremento sostenido de los recursos destinados a la Reforma Educativa, en condiciones de implantación de un modelo de crecimiento económico de corte neoliberal que presiona para la reducción del gasto público. Y es que un proceso real de cambio social no puede sustentarse indefinidamente en el financiamiento internacional.
- ❑ El mayor desafío para la aplicación de nuevas políticas educativas es encarar la democratización de la enseñanza como parte de un proceso más general de democratización de la economía y superestructura política. Los acuerdos de paz abren esa posibilidad, el desafío es traducir posibilidad en realidad.

5. Es necesario movilizar opinión y profundizar el debate teniendo en cuenta las distintas formas de comprensión del proceso político y de los acuerdos de paz. Estos acuerdos no son entendidos ni asumidos de igual manera por todos los actores. Existen divergencias de concepción que es necesario resolver como parte de un amplio proceso de construcción de consensos. Un desafío importante consiste en la necesidad de favorecer la concertación, teniendo en cuenta que los compromisos apenas son el punto de partida para el desarrollo de entendimientos entre partes tradicionalmente confrontadas.

Por supuesto que es urgente realizar un esfuerzo encaminado a erradicar la atomización de acciones dispersas y contradictorias, estilo actualmente vigente. Un desafío importante consiste en combatir la focalización del financiamiento y la distracción de recursos en atención al desarrollo de microproyectos incoherentes entre sí. Es necesario el desarrollo de una plataforma global que además del planteamiento de objetivos, identifique los actores y proyectos de desarrollo convergentes más relevantes. No puede haber desarrollo coherente sin formulación de una concepción de desarrollo.

6. Con respecto de las políticas sociales en el sector salud, es evidente que no existe un real compromiso para hacer de este sector un factor eficaz que responda a los requerimientos de la población como tendencia, muy poco se apoya la salud preventiva. Los acuerdos contemplan incrementos financieros para este sector sin tomar en cuenta el crecimiento vegetativo y el crecimiento acumulado.

Mientras tanto, la mayoría de la población vive en una continua situación de vulnerabilidad al tener que depender de los servicios precarios de salud. El mayor desafío para lograr crear una política social en el sector salud que sea acorde con las necesidades de la población guatemalteca, es lograr formular estrategias integrales para hacer eficiente la prestación de servicios en cuanto a salud curativa, mientras se invierten mayores recursos en el apoyo a la salud preventiva. También es preciso desconcentrar y descentralizar los servicios, además de regular y controlar de mejor forma la prestación privada de los mismos.

Las políticas educativas para el período 1992-1996, perfilaron una tendencia hacia la expansión de la cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación con énfasis en las áreas rurales del país. Sin embargo, el examen de los resultados del proceso educativo hasta fines de 1996 evidenció una acentuada disparidad respecto a las orientaciones, objetivos y metas trazadas por el Ministerio de Educación para el periodo analizado. El sistema no estuvo en capacidad de abandonar su carácter formalista, excluyente y discriminatorio, en detrimento de la población rural y las áreas urbano marginales.

En cuanto al compromiso de oficialización de los idiomas indígenas, diversas organizaciones integrantes de COPMAGUA trabajaron en la formulación de propuestas. Esta labor fue desarrollada por la Comisión de Oficialización de los Idiomas Indígenas. Ambas entidades formularon sus propuestas ante la Comisión de Reformas Constitucionales del Congreso. Para el desarrollo de esta política la Comisión de Oficialización formula la propuesta de categorizar los idiomas indígenas como territoriales, comunitarios y especiales. En este último caso, se hace referencia al Itz'at y al Xinca, como idiomas actualmente en extinción.

Diversas personas y entidades, políticas, sindicales y mayas, cooperaron en el desarrollo de este proyecto. En términos académicos, el desarrollo de este proyecto ha sido posible con el apoyo financiero proporcionado por el Programa de Coyuntura de la Dirección General de Investigación

–DIGI–; el apoyo logístico proporcionado por el Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales de la Escuela de Ciencia Política. Se realizó bajo la dirección metodológica e investigativa del licenciado Raúl Zepeda López, de los investigadores licenciados Roberto Andreu Girón y Carlos Arreola y el diligente apoyo proporcionado por los licenciados Mónica Garzaro Andrino y Marvin Morán, quienes tuvieron a su cargo la función de auxiliares de investigación.

CAPÍTULO I:

LOS PUNTOS DE PARTIDA PARA EL ANÁLISIS

Los acuerdos de paz son acuerdos políticos y necesitan ser entendidos políticamente. Expresa la cristalización de determinadas relaciones de poder que se fueron desarrollando a lo largo de varias décadas, y que se expresan dentro de lo que puede ser denominada una microcoyuntura¹. Los acuerdos de paz pueden llegar a constituir, por lo mismo, una plataforma política que no se ha dado en ningún otro momento de la historia política de medio siglo, después de 1954. Constituyen un pacto político, que en el mejor de los casos podría llegar a dar lineamientos de política económica y social.

Los acuerdos tienen sus propias debilidades, las cuales remiten a factores diversos que actuaron sobre el proceso político del cual son resultado. Por su contenido como por la profundidad y amplitud de los déficits sociales que mediante su aplicación es posible afrontar, los acuerdos tienen amplias potencialidades que bien pueden servir de base para el inicio de un nuevo ciclo político de cara al siglo XXI. En este sentido, podría decirse, que uno de los más altos beneficios que dejó la confrontación que vivió Guatemala por 36 años es haber contribuido a configurar un desafío y una oportunidad para el conjunto de los guatemaltecos.

¿Estaremos en condiciones de aprovecharla? El análisis no se agota en el plano afirmativo o negativo, sino que obligadamente apunta a analizar el conjunto de potencialidades que se pueden ir gestando y de procesos que pueden desencadenarse.

El proceso de paz transita en un amplio espacio de contradicciones

El proceso político no es lineal ni progresivo. Se desenvuelve en un amplio marco de contradicciones y desafíos, muchos de ellos insuperables dentro del sistema político dominante. Veamos:

- a) La existencia de profundos déficits sociales asociados al modelo de desarrollo imperante, cuya complejidad sólo puede ser atendida con la presencia de un Estado legitimado por su compromiso como promotor de desarrollo, lo cual es incoherente con el actual estado de cosas. Por supuesto que esta exigencia contrasta con la visión que se tiene del Estado Chico y que es incentivado por factores que inciden en favor de la consolidación de las posiciones neoliberales.
- b) La exigencia de un Estado organizador y eficiente² contrasta con el predominio de criterios políticos que en función de sus intereses inmediatos tienen los grandes empresarios presentes en el gobierno.
- c) La necesidad de que los procesos de desarrollo que se promuevan como medio para lograr "la construcción de la paz" tengan en cuenta la importancia de la participación ciudadana, lo cual choca con el autoritarismo y la centralidad dominante.

¹ DIGI/USAC, Programa Universitario de Investigación Estudios de Coyuntura, pp.10-11, Guatemala, 1995.

² Cfr. Kliksberg, Bernardo. **Cómo transformar el Estado: más allá de mitos y dogmas**, México, F.C.E., 1989

Lo dicho implica tener en cuenta la necesidad de transitar del autoritarismo a una concepción centrada en los principios de equidad y respeto a la persona humana, de la intolerancia a la construcción de amplios consensos; y de un estilo de liderazgo que sea capaz de crear el clima y la confianza en la clase política guatemalteca y favorecer el desarrollo de aquel proceso de cambio.

Las necesidades más imperiosas del proceso de desarrollo

El proceso político por el que transita la sociedad guatemalteca necesita de algo más que la formulación de perfiles de proyectos locales de desarrollo. Necesita estructurar e impulsar un modelo de desarrollo que sea capaz de generar empleos, de propiciar la calificación de la fuerza de trabajo y el mejoramiento de condiciones laborales, lo que implica poner a prueba las posiciones neoliberales y el modelo de desarrollo capitalista vigente. Por supuesto que los objetivos sociales del desarrollo siempre han sido postergados, como parte de un discurso que argumenta que el bienestar es un derivado automático del crecimiento económico, lo que es visto como el elemento primario³

Es necesario el desarrollo de un modelo de atención en salud que sea capaz de favorecer la calidad de vida de las personas. Esto significa la ampliación de la cobertura de servicios, la asignación de recursos financieros y capacitación de recurso humano, pero sobre todo exige la revisión radical de los actuales modelos de privatización y semiprivatización vigentes.

También se necesita el desarrollo de una reforma educativa que garantice la superación de los actuales déficits cuantitativos (matrícula, cobertura, alfabetización), y que en el plano cualitativo tenga en cuenta las peculiaridades de carácter étnico nacional, así como la participación comunitaria, regional y local. Un sistema educativo, que sea capaz de construir un amplio espacio de interculturalidad, como parte del gran proyecto de construcción de una nueva nación.

Los grandes desafíos de la transición a la democracia

El desarrollo de un nuevo concepto de nación y el fortalecimiento del poder civil en Guatemala, chocan con la falta de tradición de una cultura política democrática y de voluntad manifiesta de actores políticos y sociales para desarrollar orientaciones y estilos que favorezcan la participación ciudadana.

Es necesario construir, desde el lado de la clase política, nuevos criterios que orienten el desarrollo de un nuevo marco del Estado que sea capaz de absorber positivamente la dinámica generada por los acuerdos de paz y el proceso de cumplimiento de los mismos.

Es necesario impulsar criterios y lineamientos políticos desde el lado de las organizaciones sociales, que lleven a fortalecer la sociedad civil “desde adentro”, esto es desde el lado de la democratización de los estilos de relacionamiento interno y recambio generacional de cuadros de las organizaciones sociales. Esta tendencia choca con la reproducción de estilos que retrasan la formación y desarrollo de cuadros medios, así como del establecimiento de “candados” que limitan el despliegue de capacidades y el acceso de información a los dirigentes medios y de

³ Una ilustración sobre la larga historia del argumento esgrimido por el empresariado centroamericano sobre que “*primero hay que crecer para luego distribuir mejorando los niveles salariales*” se localiza en las fuentes hemerográficas de los años sesenta y setenta.

base.

Es posible fortalecer las organizaciones sociales y legitimar el desarrollo de un marco de referencia que permita articular lineamientos, programas y proyectos conjuntos entre gobierno y sociedad civil, especialmente a nivel de sus organismos y entidades autónomas y semi autónomas, a efecto de potenciar los procesos de desarrollo por medio del más amplio respaldo comunitario y popular.

Políticas sociales y acuerdos de paz

El análisis de los acuerdos suscritos permite suponer que los compromisos contraídos en los mismos demandan esfuerzos especiales, orientados en lo inmediato a la coordinación multisectorial e interinstitucional, así como desarrollar estrategias de financiamiento y de movilización de recursos internos y externos. Pero avanzar en esa dirección no es fácil. Ahora parece que la paz llega a ser más compleja que la guerra. Y es que la firma de los acuerdos no implicó el final de la negociación política, toda vez que el proyecto nacional implícito en los acuerdos no puede verse en términos inmatematistas.

Los Acuerdos de Paz no son propiedad del PAN ni de la URNG, son patrimonio del conjunto de las organizaciones políticas interesadas en el desarrollo de una nueva sociedad y de un modelo de relacionamiento centrado en el respeto a los derechos humanos. Pero apropiarlos no es fácil, supone que deben abrirse espacios de participación a efecto de hacerlos avanzar en dirección progresiva, más allá del mero formalismo institucional que pueda interesar a algunos sectores.

La firma de los Acuerdos de Paz no ha significado el inicio del proceso de resolución de la confrontación interna. Lejos de ello, el escaso conocimiento y manejo que posee la población guatemalteca sobre lo acordado en la mesa de negociaciones, hace surgir el temor que el cumplimiento de los acuerdos no vaya a estar acompañada por una sociedad civil orgánica, capaz de exigir las transformaciones estructurales indispensables la crisis histórica que vivió Guatemala durante siglos⁴. Los Acuerdos de Paz han dado como resultado una agenda de alcance nacional orientada a la superación de las raíces de la conflictividad social, política, económica, étnica y cultural, así como de las consecuencias del enfrentamiento armado. Además, han sido avalados por diferentes sectores representados en la Asamblea de la Sociedad Civil y fuera de ella, y esto podría garantizar su sostenibilidad.

El cumplimiento progresivo de los compromisos debería satisfacer las legítimas aspiraciones de los guatemaltecos, además de unir los esfuerzos de todos los sectores en aras de esos objetivos comunes. La implementación de dicha agenda crea la posibilidad de un proyecto complejo y de largo plazo que requiere la voluntad institucional y de las organizaciones sociales para cumplir los compromisos adquiridos. Además, promover el involucramiento de los distintos Organismos del Estado, así como de las diversas fuerzas sociales y políticas nacionales en forma tal que se abra un nuevo capítulo de desarrollo y convivencia democrática en la historia de Guatemala. Si el camino se hace caminando, el proceso de reconciliación es posible si se dan señales y prácticas positivas en esta dirección.

Este empeño nacional requiere la implementación de una estrategia que priorice con realismo el cumplimiento gradual de los distintos aspectos de los acuerdos en función del establecimiento de

⁴ Héctor Rosada, **El Desafío de la Paz**, Revista Nueva Sociedad, Guatemala, diciembre de 1996.

las bases políticas, jurídicas, institucionales, financieras y técnicas para su cumplimiento. Entre las bases políticas del proceso de implementación figura, en particular, el funcionamiento de las distintas comisiones generadas por los acuerdos y otras instancias que permiten una concertación efectiva en la construcción de la paz en Guatemala.

El cumplimiento de los acuerdos enfrenta desafíos de distinto tipo. Los acuerdos que afrontan mayor dificultad son aquellos que tienen que ver con la redistribución del ingreso, con el control elitista del poder político, con la impunidad y violación a los derechos humanos y con la persistencia de fuerzas que pretenden defender privilegios y sus intereses por medio de la impunidad.

Entre las dificultades de orden interno tienen que ver con las contradicciones existentes entre la inflexibilidad de los intereses político-económicos poderosos para ceder espacio a una distribución más equitativa del ingreso nacional y acceder al establecimiento de un régimen tributario acorde con las necesidades del Estado para solventar aquella deuda social. Por supuesto que el gobierno de Guatemala no ha podido avanzar hacia la meta esperada en términos fiscales en 1998. El caso Gerardi, como los casos Mack y Xamán, que continúan sin resolverse, ponen de manifiesto que el cumplimiento de los acuerdos rebasa el nivel del mero voluntarismo y del discurso propagandístico oficial.

El estudio también se propuso realizar un análisis crítico evaluativo de las potencialidades y perspectivas, así como limitaciones y obstáculos que se han afrontado para el cumplimiento de los acuerdos, para ello se planteó las siguientes hipótesis de trabajo.

En su afán de lograr el cumplimiento y la materialización de los acuerdos de paz en programas de gobierno, las principales fuerzas sociales y políticas se mueven dentro de un amplio espacio político de contradicción en el cual se cristalizan diferentes proyectos de desarrollo.

A nivel interno, en el gobierno se generan contradicciones entre los compromisos asumidos, respaldados por ciertos sectores del gobierno y otras fuerzas que apoyan el proceso de paz, de una parte, y de las fuerzas y sectores sociales y políticos, dentro y fuera del gobierno, aliados a los factores tradicionales de poder, que implícitamente se oponen al espíritu de los acuerdos.

Dentro de estos sectores se ubican no sólo los identificados con la derecha tradicional, sino amplios sectores medios (profesionales, etc.) como populares (sindicales, religiosos. etc.). Esta situación es coherente con el limitado impulso que ha tenido el desarrollo de una amplia voluntad política en favor de los acuerdos, tanto de parte del partido gobernante y del gobierno (por razones de conservadurismo y de falta de manejo político) como de parte de la URNG pierden protagonismo al privilegiarse su constitución de partido político y auto aislarse ante el necesario debate alrededor del modelo de desarrollo alternativo.

A nivel internacional, se configuran factores políticos de presión en favor de los Acuerdos de Paz de parte de fuerzas y gobiernos, así como de organismos internacionales. Sin embargo, también a nivel internacional se ubican las fuerzas que postulan los lineamientos neoliberales que, de seguirse ejecutando, llegarán a constituirse en los principales que se oponen al desarrollo de nuevas políticas sociales coherentes con el contenido de aquellos acuerdos.

El PAN y los sectores que este partido representa han enfrentado una coyuntura favorable, que se caracteriza por la posibilidad de aglutinar fuerzas en favor del nuevo proyecto de nación que

proponen diversas fuerzas y actores sociales, así como dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz. Sin embargo, varios factores se oponen y dificultan el aprovechamiento de esta oportunidad: los antecedentes autoritarios de la clase política aglutinada alrededor del mismo; las presiones impuestas por el modelo neoliberal aceptado e instrumentado por el gobierno; la visión conservadora y formalista de los ACUERDOS DE PAZ, el inmediateismo y la tendencia a confundir procesos de desarrollo con proyectismo puntual.

La URNG, en tanto que posible fuerza portadora de un nuevo proyecto político democratizador, enfrenta el reto de la construcción de la fuerza social que impulse el proceso de democratización del país en medio de las dificultades propias, tales como: su lenta transición para convertirse en fuerza política, el desaprovechamiento de la coyuntura para convertirse en fuerza alternativa; su relativa desvinculación de las mayorías nacionales, pero sobre todo el predominio de posiciones centralistas que aún antes de la firma de los acuerdos contribuyeron a desvincular a las organizaciones sociales del proceso político; su indefinición respecto a la propuesta de un modelo alternativo de desarrollo socioeconómico y político del país, al firmar elementos dentro de los acuerdos que la atan de alguna manera al modelo económico imperante y a la reproducción de la pobreza, al estilo autoritario de ejercicio del poder, y que le limitan una posición autónoma para el combate a la impunidad

El proyecto económico hegemónico restringe las posibilidades de una democracia funcional y participativa, aunque favorece la continuidad de una democracia restringida. La diferencia no se gana sino en la práctica política. Los programas de ajuste promovidos por los sectores de gobierno con el amplio conservadurismo, dentro y fuera del PAN, pueden hacer fracasar el proyecto democratizador, además de entorpecer el desarrollo de nuevas políticas sociales.

La viabilidad progresista de los acuerdos de paz podría enfrentar dificultades de desarrollo en la medida en que las fuerzas sociales favorables al cambio no sean capaces de aglutinarse, de priorizar sus demandas, y desarrollar sus propuestas para convertirse en un proyecto político alternativo.

CAPÍTULO II: CONTEXTO SOCIOECONOMICO Y POLÍTICO

Con la firma de los acuerdos se concreta el final de un decenio de negociaciones que permitió a las partes en conflicto la adopción de una plataforma de principios y lineamientos sustantivos, encaminados a avanzar en el proceso de resolución de una crisis política de larga duración que se inició en 1954. A partir de esos años se desarrolla un proceso político de disminución de la participación ciudadana, electoral y de organización política. También a partir de estos años emergen amplios movimientos sociales que sirvieron de antesala a los movimientos insurgentes que en los años sesenta fortalecieron la oposición al régimen político impuesto.

Insurgencia y represión y aislamiento internacional fueron constates durante largas décadas

Medio siglo después, la crisis política que se inició en aquellos años puede empezar a resolverse, sobre todo en la medida en que los compromisos derivados de aquellos acuerdos se cumplan de manera satisfactoria. Puede decirse que con la firma de los acuerdos se marca el inicio de una nueva etapa del proceso político guatemalteco, y que la interrogante central se refiere a la capacidad que tenga la clase política guatemalteca y las organizaciones sociales para darle salida a aquella crisis, precisamente iniciando las transformaciones que por años fueron negadas. A diferencia de aquellos años, el contexto internacional se ha tomado favorable para resolver la crisis política, no así para atacar las causas de los mismos.

Por supuesto que las condiciones para el cumplimiento de los compromisos son complejas pero favorables. Nunca antes en las tres últimas décadas se había dado una coyuntura en la que, desde diferentes posiciones ideopolíticas, se coincidiera en tomo a la necesidad de instaurar un régimen político de nuevo tipo, democrático en su contenido y representativo de los más amplios sectores. La gran interrogante, el gran desafío, consiste en determinar cuáles son los límites políticos reales de los actores individuales para que un conjunto de coincidencias pueda derivar en un proceso de convergencia que apunte a desactivar aquella crisis de larga duración. Pero no todo está dado ni escrito en favor de la paz. Y es que los acuerdos son "puntos de llegada" pero también pueden ser un punto de partida mediante su conversión en compromisos y decisiones efectivas y para la profundización de los mismos. La etapa más decisiva de la vida política es la que se inicia justamente a partir de fines de 1996.

Las causas objetivas de la guerra: la pobreza y la falta de oportunidades dignas de un país democrático todavía están presentes. Y andar el largo camino en favor de la construcción de la paz necesariamente significa reconocer la necesidad de atacar las causas de la exclusión social y política, la discriminación étnica, de género y adultocéntrica, así como la intolerancia, haciendo avanzar el carro de la historia en dirección a la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de los pueblos que integran este espacio social de convivencia que se llama Guatemala.

Si las crisis políticas tuvieran como causa central la sola discrepancia en cuanto al acceso a determinados recursos y no una cuestión de fondo político, de poder, podría argumentarse que los miles de millones gastados en compra de armamentos y en destrucción material y de vidas humanas, hubieran sido un buen aporte para atacar de raíz aquellas de la pobreza y del subdesarrollo que caracteriza al país a escasos años de iniciar el nuevo siglo. Sin embargo, aquellos miles de millones no fueron desperdiciados. Fueron el precio material que se pagó para

detener el rumbo de un proceso político, para orientarlo en una dirección diferente. Si aquella crisis política tuvo un trasfondo que va más allá del acceso a determinados recursos, es comprensible que las causas de la guerra no pueden ser solventadas por la sola vía del financiamiento de proyectos de desarrollo, sin atacar las causas del régimen social en que se sustenta la explotación y la pobreza, la exclusión política y la discriminación.

Dentro del complejo como promisorio proceso político que vivimos los guatemaltecos, a partir de 1996, pareciera que el recurso más urgente es la imaginación para diseñar proyectos que no sean la réplica "de lo mismo", así como la voluntad política para avanzar construyendo una senda que permita articular lineamientos y proyectos en función de un nuevo concepto de nación en el que haya un espacio digno para todos los guatemaltecos. Si la guerra destruyó vidas y bienes, no por ello destruyó la capacidad de soñar por un mundo mejor.

El neoconservadurismo, un rasgo del nuevo escenario que obstaculiza el proceso de construcción de la paz.

El acento neoliberal y conservador de las políticas gubernamentales que se vienen impulsando a partir de mediados de la década de los ochenta no son aliciente para el cumplimiento efectivo de los acuerdos. Los acuerdos pueden ser un sólido punto de partida, aunque la escasa voluntad política para atacar los problemas agrarios y de tenencia de la tierra rural y urbana, junto al redimensionamiento negativo de las políticas públicas. Son factores que debilitan políticamente el proceso de paz por cuanto no apuntan a neutralizar las causas o el fondo del problema. De persistir esta tendencia esto se traducirá en los próximos años en un exacerbamiento de los conflictos en el campo y espacios urbano marginales como elemento de presión ante las entidades que tienen a su cargo la traducción de las demandas en políticas sociales.

Es un reto a las organizaciones sociales que impulsan iniciativas que ayudan a la implementación de los acuerdos, el papel que puedan jugar en el proceso de desarrollo de los mismos. La incógnita es si serán capaces de desplegar iniciativas y propuestas ante los órganos correspondientes de hacer el seguimiento a los procesos derivados de los mismos y de que no sólo asuman el papel de espectadores vigilantes de los acuerdos y compromisos. El radicalismo ha sido tradicionalmente una limitación para canalizar propuestas hacia ámbitos institucionales no afines, pero el riesgo de que esto suceda en el actual escenario implica la posibilidad de que las dirigencias de los partidos políticos y de las organizaciones populares pierdan legitimidad. Las demandas populares son más urgentes que los cálculos políticos de sus dirigentes.

En el campo político el riesgo de la cooptación y de la instrumentalización es elevado, pero también han sido elevados los riesgos de inactividad, por razones fundamentalistas. El fundamentalismo paraliza, carcome las vetas de creatividad y envuelve a las dirigencias en un discurso cada vez más gremialista y conservador. La fuerza de los principios se convierte en freno para la modernización y las alianzas. En este campo los retos importantes son: la capacidad propositiva, negociadora y de incidencia que tengan los partidos políticos tradicionales, que basta la fecha se manifiesta como muy limitada, lo cual expresa su escaso margen de acción que tienen para aprovechar la coyuntura. La posibilidad de que un sector político del PAN capitalice los acuerdos y les reste iniciativa política tanto a la URNG, como al FDNG, lo que puede darse aunque no en términos de largo plazo.

La posibilidad de que las organizaciones y partidos de izquierda impulsen en forma coaligada

iniciativas en favor de la conversión de los acuerdos en compromisos, y de los compromisos en disposiciones y acciones de política pública, o de que sean cooptados por el PAN.

El contexto neoliberal en el que se ubicó el proceso de negociación y los acuerdos hace que la concepción de desarrollo vigente se privilegie en la cuestión financiera y el mercado "La paz es un buen negocio", ha afirmado un destacado dirigente empresarial. Este punto de vista, con todo y su pragmatismo, podrá ser convergente con los que apoyan la paz por cansancio de guerra y con quienes son presionados por la opinión internacional. Pero estas tendencias, aunque coincidentes con todos los sectores que apoyaron el fin de la guerra, no coinciden con los intereses de quienes buscan nuevas opciones de desarrollo a las opciones que prevalecen a fines del siglo XX. Por esto la perspectiva de nuevos lineamientos y alianzas para "empujar" es posible y necesaria.

Es evidente el discurso cortoplacista y el manejo de la publicidad como criterios políticos, así como la neutralización relativa de que ha sido objeto la URNG, en los años 1997 y 1998. Esto se expresa en el desaprovechamiento de espacios, ausencia como actor político, falta de propuestas ante los problemas nacionales, e inmediatismo pragmático que ha sido fuertemente criticado. Por el supuesto que la visión cortoplacista del gobierno y del PAN choca con la magnitud y complejidad de las necesidades de los acuerdos pero es consistente con su conservadurismo.

La visión cortoplacista puede ocultar falta de voluntad política para profundizar en la comprensión y propuesta de solución de los problemas, y favorece el desarrollo de posturas de intolerancia. Pero este proceso también puede transitar y avanzar hacia la construcción de nuevos escenarios que hagan posibles nuevos contenidos de negociación. Y este es el reto que tienen las organizaciones políticas no tradicionales y las organizaciones sociales que impulsan nuevos medios y estilos de hacer política. El movimiento maya y el movimiento de mujeres son clase ejemplar.

Esta posibilidad depende tanto de la capacidad de coexistencia y de construcción de consensos entre los diversos sectores políticos presentes dentro del gobierno panista como de las posibilidades de aglutinamiento de una oposición política coherente. Uno de los retos principales es que el partido en el gobierno sea capaz de superar los estilos prepotentes y la tentación monopartidista de "hacer gobierno" en forma distante de otras formaciones políticas, a efecto de posibilitar la generación de amplias alianzas que le den base a los compromisos derivados de los acuerdos. Pero la posibilidad de posturas fundamentalistas y excluyentes también es un riesgo para la derecha.

Entre los límites que tiene el fundamentalismo de izquierda o de derecha para desarrollarse están: la creciente falta de apoyo financiero a nivel internacional, la agudización de las precariedades sociales y la insatisfacción popular y la reserva con que la población califica a los dirigentes. Dichos límites difícilmente podrían dar al PAN un espacio político, una oportunidad extraordinaria que difícilmente está en capacidad de aprovechar debido a sus limitaciones para impulsar un proyecto alternativo de nación. Entre los factores a favor están la desesperación ante la pobreza, el limitado desarrollo de una cultura política democrática, como el conservadurismo que facilita levantar viejos fantasmas.

El hecho de que la negociación y el proceso de paz se haya dado dentro de un contexto en el que predominó un marco neoliberal que destaca las cualidades del mercado, pero que al mismo

tiempo omite u opaca el impacto negativo de su incidencia en las condiciones de vida de amplios sectores populares, es una grave limitación. La socialización de la pobreza y la privatización de la ganancia tiene amplia base social cuando la solidaridad social de las organizaciones pierde vigencia.

Las dificultades políticas entrañan obstáculos pero también potencialidades que no pueden ser menospreciadas. Entre estas potencialidades están:

- ❑ El proceso de desarrollo de una cultura democrática que va restando espacios al autoritarismo, proceso que apoya por diversos medios la cooperación internacional, algunos actores sociales.
- ❑ El renacer de los movimientos sociales. Y dentro de este el espacio que vienen ocupando el movimiento maya, el movimiento de mujeres, algunas organizaciones comunitarias y el movimiento campesino y el movimiento de la niñez.
- ❑ La creciente movilización de opinión pública a favor de la necesidad de profundizar los niveles de participación ciudadana por la vía de la discusión de los procesos de gestión interna y externa de las organizaciones con el objetivo de elevar los niveles de democratización en el interior de las mismas.
- ❑ La posibilidad política de que alrededor de los acuerdos se pueda formular una agenda mínima para la discusión de temas relevantes que conduzcan a la construcción de más amplios consensos, como punto de partida para el ulterior esfuerzo encaminado al desarrollo de un nuevo proyecto de nación.
- ❑ El contexto sociopolítico por el que transita el proceso de paz es aún el autoritarismo, un producto histórico de antecedentes coloniales reforzados por la confrontación que afrontó el país durante más de tres décadas, y que bien puede traducirse en factor desestabilizador ante la persistente crisis socioeconómica que vivimos.

Diversas entidades el ejército, el gobierno, los partidos políticos (sin excepción) exhiben en la práctica política dicho autoritarismo. Este es un rasgo que atraviesa y también permea a diferentes sectores e instituciones de la sociedad guatemalteca (familia, escuela, iglesia, sindicato, etc.). La resonancia que tuvo la oposición al nuevo Código de la Niñez y la Juventud lo pone de manifiesto.

El autoritarismo se expresa por diversos medios: en la débil capacidad articuladora de la sociedad civil; en el burocratismo estatal; en el peso que tiene la formalidad jurídica; en la capacidad que tiene el ejército para mantener integrados a diversos sectores en favor de la democracia formal y funcional; en la débil capacidad para "desmontar" los parámetros ideológicos y en los argumentos de la confrontación que duró en Guatemala más de tres décadas.

La construcción de consensos desde el disenso, es una cualidad que hace falta desarrollo en Guatemala. Esto es posible pero difícil, y el camino apunta a revisar autocríticamente los códigos de ética política y los estilos de comunicación, de gestión y las tomas de decisiones, así como las formas de funcionamiento interno de las organizaciones y los estilos de relacionamiento de éstos con la población. Es dentro de este contexto que puede entenderse la debilidad de URNG para

lograr una reinserción ágil a la legalidad, con nuevo discurso y alta legitimidad; con capacidad para impulsar un proyecto de oposición legal aglutinante y convergente que reconozca y acepte el pluralismo ideológico y la diversidad política.

Al trasfondo autoritario se opone la voluntad colectiva en favor de la paz, la presencia del factor internacional y la exigencia colectiva para alcanzar más elevados niveles de participación y protagonismo dentro de un proceso que por su carácter convergente e incluyente no puede asumirse con criterios elitistas. La mayor “debilidad” podrá ser dejar hacer y confiar que sean el Estado y los partidos políticos, quienes se encarguen de cumplir los acuerdos, conociendo sus “veleidades” históricas.

La naturaleza, amplitud y profundidad de los cambios que se esperan a partir de la firma de la paz no es una cuestión que dependa de la firma a secas. Existe diferente lectura de los acuerdos, y probablemente la identificación de coincidencias y la adopción de estrategias adecuadas para avanzar hacia la construcción de consensos y a la discusión franca y respetuosa de los disensos, deberá ser parte de un esfuerzo orientado a potenciar a las organizaciones y entidades de la sociedad civil, lo que implica su redimensión en sentido político, organizativo, funcional y no sólo en términos administrativos y financieros.

Como punto de referencia se manifiesta una débil correlación de fuerzas políticas en beneficio de las formaciones políticas de centro-derecha, mientras que toman fuerza política los sectores modernizantes del empresariado, interesados en promover la construcción de un proyecto de nación menos excluyente. Pero la construcción de un proyecto que considere la necesidad de atacar las causas del conflicto (exclusión, discriminación, etc.) choca contra la naturaleza inmediatista, gerencial y cooptativa de sus miembros y de no pocas organizaciones y entidades. Las políticas de ajuste viabilizan la recesión fortalecen una tendencia desfavorable para el proceso de paz.

El análisis de la coyuntura socioeconómica del país se puede abordar desde tres perspectivas, complementarias y no necesariamente contradictorias. Por un lado, el manejo de la política económica de corto plazo, ligada a los programas y reformas estructurales. Por el otro, la influencia de la política económica internacional a través de la cual se impulsan los procesos de globalización e integración y se realizan las negociaciones bilaterales y multilaterales de libre comercio que le son inherentes. Y finalmente, la tercera perspectiva apunta a considerar la incidencia de la situación estructural propia de un país subdesarrollado que no permite potenciar la base productiva ni superar el atraso para favorecer el desarrollo social.

Desde la primera perspectiva la política económica del país se invisibiliza, y los destinos de la economía nacional dependen de los designios de los organismos internacionales y del comercio de las grandes potencias capitalistas, lo cual convierte a los gobiernos en meros administradores de un aparato político débil ante un proceso que se decide afuera y que en el plano interno sólo tiene un nivel de acompañamiento complaciente. Dicha postura neocolonial es propia de la clase política de una mayoría de los países latinoamericanos cuyos perfiles estatales se desdibujan en el marco de la “interdependencia” imperial. Desde la segunda perspectiva, el análisis incluye el nivel anterior pero se centra en el desarrollo de una posición proactiva, orientada a determinar y aprovechar el margen de posibilidades de acción dentro de la intrincada trama de las relaciones económicas internacionales. Y finalmente, la tercera perspectiva incluye el desarrollo de lineamientos estratégicos de mediano y largo plazo, a efecto de superar las posturas anteriores y de desarrollar un esfuerzo directivo, en el marco de un proyecto de autodesarrollo de un gobierno

que toma la interdependencia no de forma pasiva, sino en función de las necesidades de desarrollo y bienestar de amplios sectores de la población.

Las orientaciones de política económicamente dominante se han caracterizado, a lo largo de las últimas décadas por corresponder a la primera y a la segunda perspectiva. Por supuesto que la responsabilidad por el desarrollo de estos lineamientos de política económica (llamados realistas y pragmáticos) ha sido benéfica para los países metropolitanos, con pleno conocimiento de la clase política guatemalteca. Es en este marco que se promueven los procesos de privatización y despojo, de transferencia de riqueza unos y empobrecimiento otros como lo confirman los propósitos de las políticas de ajuste.

Los pilares básicos del programa de ajuste estructural del gobierno actual son: estabilización, liberalización del comercio, desregulación y modernización de la administración pública. La estabilización se pretende lograr mediante reducción de la demanda agregada y a través de políticas monetarias y fiscales restrictivas con el propósito de ejercer control sobre la inflación. Se pretende una inflación controlada, de un dígito, actuando de manera restrictiva sobre el consumo público y privado (no el consumo suntuario de los sectores pudientes de la sociedad guatemalteca). Se reduce la inversión pública para dejar un amplio espacio a la inversión privada.

Otro pilar básico es la ausencia de ajustes salariales con el argumento de que se trata de controlar la inflación. Por el contrario, la liberalización de la economía abre espacio para ajustar (por arriba) los precios de los artículos de primera necesidad. De esta manera, se pone en mayor evidencia que el gasto público se realiza mediante el mantenimiento de una fuerte presencia de los impuestos indirectos (a través del consumo). En coherencia con dichos criterios macroeconómicos, tenemos que más del 80 por ciento de los ingresos fiscales provienen de los impuestos indirectos. Y que el salario mínimo (ya precario) mantiene su situación deficitaria respecto de las necesidades de compra de la canasta básica.

El congelamiento del salario mínimo refleja la baja capacidad del Estado para negociar con el sector privado nuevos salarios. Pero al mismo tiempo refleja la falta de estímulo para evitar el deterioro del sector público. El congelamiento del salario real de los trabajadores del Estado (presupuestados) durante los años de 1996 y 1997 puso de manifiesto la escasa voluntad política para descargar a los trabajadores asalariados de la precaria situación en que se encuentran, aprovechando la débil capacidad de movilización sindical inducida desde el propio gobierno. El Estado chico se reduce y debilita de manera arriesgada.

La reducción del Estado pone en riesgo a la población

La reducción del tamaño del Estado se promueve favoreciendo la privatización de los entes públicos de orden estratégico. Se pretende hacer un ahorro mediante la venta de activos del Estado, para destinar el producto a pago de la deuda externa y al desarrollo de programas sociales. Por supuesto que la venta de un bien productivo, generador de riqueza, por ingresos destinados a gasto en servicios, es un negocio que ningún empresario aprobaría si de sus bienes se tratara. Se persigue mantener y elevar la eficiencia administrativa y combatir la corrupción. Sonados casos de corrupción dieron la oportunidad al gobierno para intervenir en entes vinculados a las aduanas y caminos, pero el discurso de la moralidad del gobierno se ha puesto en entredicho, precisamente a través de la venta reciente de los activos de TELGUA.

Una primera medida para adelgazar al Estado ha sido la del congelamiento de plazas, el despido de los trabajadores por planilla, la contratación de empresas privadas en caminos, la restricción de los presupuestos para los sectores sociales o el logro de igual objetivo reduciendo la baja capacidad de ejecución del mismo. Más recientemente se ha impulsado el retiro voluntario de trabajadores, lo cual fue adversado por los sectores sindicalizados. Sin embargo, ante la precariedad de los niveles salariales en el sector público la demanda de retiro fue tan alta que no alcanzaron los recursos para atenderla.

En 1998 se avanzó en la aprobación de reformas legales que apoyaran la reducción del Estado, lo cual favoreció la venta de TELGUA. Se ha fomentado el sector financiero (almacenes de depósito, tarjeta de crédito, etc.). Se han creado corporaciones financieras y crediticias, pero no se ha avanzado en la promoción de bancos de desarrollo comunal. Los riesgos de inversión de los ciudadanos en financieras fantasmas y de pérdida de los ahorros de los sectores económicamente menos favorecidos están a la vista.

Como parte de la reforma del Estado se pretendió la reforma a la seguridad social para dar espacio a los seguros privados. Existen discrepancias, por cuanto antes privó la idea de utilizar los fondos privativos de los trabajadores (sus prestaciones) para apoyo al gobierno en su crisis fiscal, y se promueve la idea de reducción de las prestaciones laborales al ponerles un tope o techo máximo. En este campo el gobierno retrocedió y ha dado tiempo para conocer el fracaso de las financieras privadas que se enriquecieron con recursos de los trabajadores.

La pobreza se generaliza

La Encuesta Sociodemográfica de 1989 puso de manifiesto la amplia geografía de la pobreza a nivel nacional. Esta situación (a la altura de esos años), podía argumentarse que era consecuencia de las situaciones desfavorables generadas por la guerra que afectó tanto a Guatemala como a países vecinos. Pero a partir de los noventa, la pobreza se ha masificado todavía más y se ha profundizado la extrema pobreza a pesar de la firma de los Acuerdos de Paz.

Hasta 1996 los indicadores económicos ya eran desfavorables. La baja tasa de crecimiento, la elevada destrucción anual de las empresas y la disminución de las empresas industriales, la contracción de la oferta de empleo, junto a las políticas de "autodespido" a nivel gubernamental, contribuyeron al incremento del desempleo abierto, a elevar el subempleo y favorecieron los anuncios de recesión. Aquellas tendencias negativas se fueron revirtiendo, en el marco del optimismo generado por la firma de los Acuerdos de Paz. Pero las ofertas de ingreso por esta vía fueron mucho menos de lo previsto ante la falta de respaldo en medidas impositivas que elevaron los cargos fiscales.

Para finales de 1998, los propósitos de integración comercial con México se han complicado y las expectativas de integración al TLC tienen que seguir esperando. A pesar de ello, la apertura comercial unilateral impulsada por el gobierno de Guatemala, así como la tolerancia al contrabando con el vecino país del Norte, ya crea sendas dificultades a las empresas industriales locales. Los industriales protestan por el contrabando pero ven con sospecha las bondades del ingreso al TLC. Cincuenta millones de mexicanos en condiciones de pobreza no es buena referencia para el TLC.

Las expectativas de incremento de los salarios de los trabajadores de empresas privadas se reducen. Y esto presiona a las unidades familiares a incorporar más fuerza de trabajo para obtener similares niveles de empleo. De manera que los salarios se mantienen reducidos y la oferta de fuerza de trabajo es tan elevada, que neutraliza la limitada capacidad de negociación sindical. La tendencia anterior no se ve neutralizada por la política oficial. Las empresas que se instalan en el país (generalmente maquiladoras) lo hacen en base al criterio de disponer de una fuerza de trabajo muy barata. De manera que el bajo valor de la fuerza de trabajo nacional es negociada como una "ventaja comparativa" que ofrece el país, sin consultar a los propios afectados.

Los gobiernos recientes, han desarrollado acciones y favorecido proyectos de desarrollo encaminados a la superación de la pobreza en espacios focalizados, a través de los fondos sociales. Se trata de espacios restringidos (especialmente la región del Altiplano Occidental) en los que se ha pretendido atacar la extrema pobreza sin acudir a medidas estructurales. Pero en la medida en que no se atacan las causas generadoras de los procesos de empobrecimiento, estos no se revierten y aumentan las evidencias del fracaso de aquellos programas. La pobreza y la pobreza extrema están invadiendo nuevos espacios (como es el caso de poblados de los departamentos del Oriente del país). A estos sectores habrá que agregar los afectados por los efectos empobrecedores generados por el Huracán Mitch (octubre-noviembre de 1998), cuya magnitud exacta de daños todavía no ha sido calculada. En todo caso, a la preexistente franja de pobreza, el huracán coadyuvó a la generación de nuevos pobres, como consecuencia, no de las causas naturales, sino de la vulnerabilidad de sus economías familiares.

La situación del empleo en Guatemala en el momento previo a los Acuerdos de Paz

Haciendo una revisión de los principales índices socioeconómicos del país (en comparación con el resto de países centroamericanos), se puede constatar que Guatemala se encuentra a la saga del desarrollo, a pesar de contar con suficientes recursos humanos, materiales y naturales para mejorar la productividad y nivel de vida de los guatemaltecos.

Para 1989 la PEA era de 2,898,316 personas, había un 2% de desempleo lo que equivalía a 57,958 personas desempleadas. El pleno empleo ascendía a 30.9% mientras que el subempleo visible era de 11.6% y el subempleo invisible ascendía aun 55.5% de las personas ocupadas. *"En 1980 el 10% más pobre de la población recibía el 2.4% del ingreso nacional, reduciendo dicha participación al 0.5% en 1989, por otra parte, el 10% poblacional de más alto ingreso percibía en 1980, 41% del ingreso nacional, incrementándose dicho factor al 44% en 1989".*⁵

De esto se desprende que más de la mitad de la población guatemalteca cuenta con un ingreso menor del necesario para cubrir los requerimientos de un nivel de vida digno, lo que reduce también la posibilidad de un desarrollo humano adecuado en donde se puedan cubrir las tanto las necesidades vitales y de reproducción como las necesidades recreación y bienestar integral. El informe: **"Guatemala: los contrastes del desarrollo humano, 1998"**, evidencia que las tendencias de inicios de los noventa se han revertido.

Al observar las condiciones socioeconómicas actuales se hace evidente que a pesar del

⁵ USAC/ Facultad de Ciencias Económicas. Presencia. Boletín de análisis e información. Año 2, número 8. Mayo, 1992, pág. 4.

crecimiento económico generado, la situación de la mayoría de los guatemaltecos es precaria. Los índices de pobreza y pobreza extrema, analfabetismo y desempleo, etc., muestran fríamente lo que en la cotidianeidad se evidencia dramáticamente.

Al momento de la firma definitiva de los acuerdos, el porcentaje de la PEA era de un 30% del total de la población, lo que equivale a 3 millones de personas en edad de trabajar. Con una fuerza laboral mayoritariamente rural, la PEA se caracteriza por contar con un 36% de personas sin educación y un 50% de personas que no habían completado la primaria. El empleo formal ha sufrido una baja de 1990 cuando equivalía a 31.6% a 1996 que fue de 27.4%.

En los departamentos del interior de la República la generación de empleo es reducida y sigue siendo el sector agrícola el que más fuerza de trabajo absorbe. En Guatemala "el empleo depende en mayor grado de actividades intensivas en el uso de mano de obra (como actividades de maquila y ciertos servicios) que del uso de recursos naturales (como la minería)... Por otra parte, el Censo de Población de 1994 confirmó la naturaleza eminentemente rural de la sociedad guatemalteca".

A pesar de la alta oferta de mano de obra existente en el área rural de Guatemala, no hay suficientes fuentes de trabajo que la absorban, por lo que el déficit ocupacional es del 47.2%.

¿Por qué estamos de tal manera?, La respuesta a esta interrogante se torna compleja. Una razón es la falta de políticas, económica y sociales integrales que se dirijan a dar solución a las condiciones de vida existentes en este país y peor aún, la falta de voluntad política para implementar cambios necesarios. Cabe la posibilidad de que el cumplimiento de los Acuerdos de Paz coadyuve al desarrollo de nuevas orientaciones, encaminadas a atender aquellas necesidades.

El empleo en los Acuerdos de Paz

El Acuerdo que se encarga específicamente de la situación del empleo en Guatemala es el de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Los otros acuerdos aluden a la necesidad de democratizar el país y lograr el desarrollo nacional sostenible, sustentable y equitativo. En el Acuerdo Socioeconómico se expresa que "el desarrollo socioeconómico del país no puede depender exclusivamente de las finanzas públicas ni de la cooperación internacional. Reclama del incremento de inversiones productivas generadoras de empleo debidamente remunerados. Las partes exhortan a los empresarios nacionales y extranjeros a que inviertan en el país, considerando que la suscripción de un acuerdo de paz firme y duradero y su puesta en práctica son componentes esenciales de la estabilidad y transparencia que requieren la inversión y la expansión económica". Con ello se le asigna a la iniciativa privada gran parte de la responsabilidad para que se genere el crecimiento económico, pero no se establecen los mecanismos adecuados para garantizar la participación de la misma en cuanto al desarrollo humano integral.

El gobierno se compromete a incrementar el PIB al 6%, a elevar la ocupación, reducir el subempleo y a elevar el ingreso real. También se compromete a lograr cambios legales y reglamentarios que favorezcan el cumplimiento de los derechos laborales, además de instaurar un proceso permanente de capacitación y formación profesional a todo nivel.

El CACIF mantiene una postura de liberalización de mercados, no restricciones, nointervención

del Estado en asuntos económicos, eliminación de obstáculos a la producción y la exportación, garantía de la propiedad individual de la tierra y apoyo a la inversión. Según el CACIF el problema del subempleo en Guatemala tiene que ver con "políticas equivocadas de gobiernos ulteriores, algunas de las cuales aún persisten, no han permitido el ritmo de crecimiento que el país necesita para proveer de más y mejores empleos a los guatemaltecos. Las trabas a la producción y a la exportación también han contribuido a frenar la expansión del aparato productor, y por consiguiente, ha sido difícil mejorar la calidad en el empleo". Para el sector empresarial la generación de fuentes de trabajo depende de la capacidad del gobierno para incentivar la producción.

Para superar la pobreza sería necesario, entre otras políticas de bienestar social, crear nuevas fuentes de trabajo, para dar posibilidad de ingreso a la mayoría de guatemaltecos. La situación del empleo es un elemento al cual hay que darle inmediata solución. Según el PLADES "el mayor obstáculo estructural para la generación del empleo, está constituido por las distorsiones en los sectores agropecuario, industrial, financiero y comercial, y la protección de la industria local". Los obstáculos que se le presentan al gobierno tienen que ver con el sistema económico imperante el cual es obsoleto para los requerimientos de la situación internacional y nacional. Seguimos siendo un país de vocación agrícola, con poco desarrollo industrial y baja productividad. La poca atención que se le ha dado al desarrollo social ha generado una suerte de círculo vicioso.

La pobreza genera más pobreza, los pobres no tienen acceso a la educación, a una buena alimentación, a los servicios, etc. Muchas personas en el área rural, e incluso en el área urbana, se ven obligados a trabajar aún siendo niños, lo que impide que puedan calificarse. Con una baja calificación no pueden acceder a empleos que les retribuyan salarios dignos, sin un ingreso adecuado no pueden obtener buena alimentación, ni salud, ni recreación, siendo el resultado la baja productividad. El sistema económico hasta el momento ha privilegiado los intereses y necesidades de los grandes empresarios, las políticas económicas y sociales que se han desarrollado atienden a los requerimientos de los que más tienen.

Dentro del PLADES se acepta que "el empleo es un factor clave para el desarrollo social y económico, por lo tanto es indispensable el establecimiento de políticas dirigidas al desarrollo de inversión orientada a generar más frentes de trabajo como medio para disminuir los niveles de pobreza existentes en el país".

Otro de los objetivos planteados fue "priorizar las estrategias y políticas económico-sociales para la promoción del empleo, reducción del subempleo y del desempleo". Sin embargo, cada uno de los objetivos planteados para solucionar la situación del empleo en Guatemala adolece de planteamientos claros en cuanto a la definición de directivas para llevar a la práctica estas estrategias. No existe una política laboral que proteja a los trabajadores de la explotación desmedida de que son objeto en la iniciativa privada que es la encargada de invertir y generar fuentes de empleo.

Los claroscuros del cumplimiento de los Acuerdos de Paz

¿Cómo poder dar una solución real al desempleo y subempleo? Los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz son escasos alrededor de esta problemática. En los primeros noventa días del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, de los 58 compromisos asumidos, solamente 2 se relacionan con la situación del empleo: el compromiso sobre revisión de leyes laborales y el de

orientación vocacional y capacitación laboral.

En el informe de la URNG se destaca, la falta de mención de la aprobación “por parte del Congreso de la República a instancias del Organismo Ejecutivo- de la Ley de Regulación de Huelgas de los Trabajadores del Estado, cuya aprobación fue severamente criticada en círculos nacionales e internacionales el año pasado y la cual vulnera el espíritu del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria”. En el informe de SEPAZ no se menciona tampoco el Programa Temporal de Movilidad y Reinserción Laboral de los Servidores Públicos, igualmente controversial y opuesto a los preceptos establecidos en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, respecto el compromiso de promover el pleno empleo.

En cuanto al compromiso sobre orientación vocacional, el mencionado informe solamente nos dice que: “...se realizó un diagnóstico sociodemográfico, cuyos resultados finales permitirán dar un enfoque más exacto a los programas para la incorporación inicial y definitiva. No obstante, se desarrollaron actividades iniciales de capacitación y orientación vocacional, respaldadas por la comunidad internacional”.

Los datos presentados en el documento de SEGEPLAN sobre el Balance General de la Políticas Públicas de 1997, son bastante optimistas en cuanto a la situación socioeconómica del país, aduciendo que la inflación se ha reducido en comparación con años anteriores (7.13%), ha habido una elevación de la tasa de crecimiento real de la economía superando el 3.1% de 1996 y ubicándose en 1997 en un 4.1%. Según este documento al lograr la estabilidad y el crecimiento económico se ha podido evitar el deterioro de la capacidad adquisitiva de los guatemaltecos, pero se olvidan de los guatemaltecos que no cuentan con capacidad adquisitiva.

Es sintomático también el hecho de que pocos cambios se han promovido en cuanto a las iniciativas legales a favor de los trabajadores agrícolas, siendo este sector el más numeroso y el que se encuentra en peores condiciones laborales. La URNG argumenta que “frente a lo anterior están produciéndose claros incumplimientos de compromisos vinculados al tema de desarrollo rural: no existe una política de creación de nuevos empleos en el campo; no existen programas de capacitación para trabajadores rurales ni de capacitación en comunidades y empresas para reconversión y actualización técnica. Tampoco se aplican medidas coercitivas para los patronos que incumplen con su obligación para con los trabajadores; no existe un programa de vivienda rural ni una política tendiente a incrementar la utilización de mano de obra”. Existe, más bien, un criterio selectivo en la priorización de algunos compromisos de paz: estímulo a la inversión privada para el área rural; creación y apertura de nuevos mercados para grandes empresas y especialmente inversión en infraestructura vial que incluso ha sobrepasado las metas cuantitativas.

La situación de salud en Guatemala previo a la firma de la paz

La salud forma parte intrínseca del adecuado desarrollo humano de cualquier persona. Por ello forma parte importante del desarrollo social. Este derecho universalmente reconocido no ha sido satisfactoriamente cumplido en Guatemala. Para el año de 1994 “el 58.5% de la población guatemalteca tiene acceso a algún tipo de servicio de salud”. Los indicadores han ido variando positivamente, desde inicios de los noventa para esta parte, sin embargo aun no se puede hablar de condiciones favorables dentro del sistema de salud, toda vez que los índices siguen mostrando tendencias alarmantes en cuanto a salud se refiere.

Entre los índices de salud destacan los que miden la mortalidad infantil y la esperanza de vida al nacer. Es a través de la tasa de mortalidad infantil que se puede tener un acercamiento estadístico al promedio de niños menores de un año que mueren anualmente en el país. Esto tiene relación con una deficiente atención prenatal y postnatal, así como con la calidad en la nutrición tanto materna como infantil, las condiciones de salubridad, escasa cobertura de vacunación para niños y madres, falta de acceso a los servicios de salud, la inexistencia de una concepción integral que de prioridad al desarrollo de política de salud preventiva, etc.

El indicador sobre esperanza de vida al nacer evidencia la calidad de salud que las personas tienen y la posibilidad de alcanzar determinada edad, la cual no sólo tiene que ver con alimentación, salud curativa o salud preventiva sino también con las condiciones de salubridad, de acceso a los servicios y de la posibilidad de recreación. Estamos entendiendo salud en forma integral, tanto salud física como salud psíquica. En este sentido, Guatemala en comparación con otros países de Latinoamérica e incluso de Centroamérica, se encuentra en posición desfavorable.

Costa Rica cuenta con una tasa de mortalidad infantil 4 veces menor que la de Guatemala, mientras que la esperanza de vida al nacer se diferencia de la de Guatemala en diez años. Esta comparación nos permite observar que el nivel y la calidad de vida es más satisfactoria en Costa Rica. Los 67 años que tiene de esperanza de vida al nacer un guatemalteco, no se pueden comparar con los 77 años de un costarricense, puesto que en promedio el costarricense tendrá más acceso a la salud, a una buena alimentación, a un servicio hospitalario de calidad, mejor atención prenatal y postnatal, mejores condiciones de salubridad, mayor cobertura en vacunación, etc. Los principales factores que caracterizan al sistema de salud como deficiente tienen que ver con pobres condiciones de facilidades de salud y equipo, carencia de medicinas, inadecuada organización de los servicios básicos, escasez de profesionales bilingües en salud, carencia de recursos humanos técnicos y falta de profesionalización de los mismos.

Se ha estimado que el Ministerio de Salud y Asistencia Social sólo cubre el 25% de la población, mientras que el IGSS sólo cubre el 15%. En el otro extremo encontramos servicios hospitalarios de primera clase que sólo pueden ser utilizados por un reducido sector de la población que tiene acceso a elevados niveles de ingreso.

Al agua potable tiene acceso un 68.44% de la población. Es decir que, seis de cada diez guatemaltecos cuentan con servicio de agua por tubería. En el interior dicho porcentaje baja a un 54%. Otro aspecto que hay que considerar es lo relativo a la alimentación promedio del guatemalteco, que en muchos casos es deficiente, sin llegar a cumplir a cabalidad con los requerimientos nutricionales necesarios diariamente. Esto es comprensible si tomamos en cuenta que el salario promedio no alcanza a cubrir el costo de la canasta básica en un 80% de las familias.

Los Acuerdos de Paz ante los problemas de salud

Con la firma de los Acuerdos de Paz se visualizaba la posibilidad de un cambio en las condiciones actuales de salud. Pero no se debe olvidar que el problema de la salud va asociado a las condiciones socioeconómicas vigentes en la sociedad. De manera que la estrategia de solución a estos problemas necesita ser integral.

Es en el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria el que precisa los compromisos asumidos en toma al problema de la salud en Guatemala. Un compromiso concreto es "aumentar los recursos destinados a la salud. Como mínimo, el Gobierno se propone que el gasto público ejecutado en salud con relación al PIB, para el año 2000, sea incrementado en 50% respecto del gasto ejecutado en 1995" (para 1995 el presupuesto del sector salud era de 1,058.9 millones de quetzales). Se supone que este incremento deberá solucionar no sólo las deficiencias en infraestructura, equipo, medicamentos, recursos humanos, etc., sino también las deficiencias en cuanto a salud preventiva y saneamiento ambiental.

El Gobierno también se comprometió a "reducir la mortalidad infantil y materna, antes del año 2000, a un 50% del índice observado en 1995. Asimismo, a mantener la certificación de erradicación de la poliomielitis y alcanzar la del sarampión para el año 2,000". Solamente un 8% de las mujeres indígenas reciben alguna clase de atención medica al momento de dar a luz, mientras que en el caso de las mujeres no-indígenas el porcentaje es de 39%. De manera que, para poder cumplir con dicho compromiso, el Ministerio de Salud y Asistencia Social deberá reformar y mejorar su sistema administrativo, dando énfasis a la planificación para delinear una estrategia acorde a la necesidad de elevar su cobertura y su eficiencia.

¿Qué cambios se han dado a partir de la firma de la paz en el sector salud?

Como hemos visto anteriormente, al respecto del sector salud fueron pocos los compromisos concretos que se asumieron, a pesar de ser un eje primordial para el desarrollo humano integral. Es cierto que la situación es compleja y que el proceso de cambio es lento. Sin embargo, el cambio también debe ser integral. Al consultar documentación respecto al avance en el cumplimiento de los compromisos asumidos se evidencia una fuerte tendencia empresarial que prioriza cambios a nivel administrativo pero relega los cambios a nivel social.

Es deber constitucional del Estado proporcionar servicios adecuados de salud a la población, pero esto contrasta con la posición del actual gobierno que tiende a privatizar los servicios sociales. Pero no sólo se trata de privatizar las entidades o las instituciones estatales, sino también apunta a desatenderlas, dejar de apoyarlas, retardar la asignación presupuestaria o reducirla, etc. Todo ello con el propósito de debilitar las instituciones para que no puedan prestar un servicio adecuado y así alimentar la crítica, favorecer la deslegitimación de los servicios y justificar la existencia de entidades privadas que asuman lo que “el Estado hace mal”. Al hacer esto se está condicionando a la población a pagar por un servicio que debiera ser gratuito o con precios accesibles. El propósito de una entidad privada siempre será el lucro, la máxima ganancia, que obviamente es inconveniente para los servicios vitales, como la educación y la salud.

Cuando se hace una revisión de los documentos que tienen que ver con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz se evidencia que "algo se está haciendo". El actual gobierno hace gala de estar contribuyendo al cumplimiento de los Acuerdos de Paz, es cierto que ha habido aumento en el presupuesto de salud, pero este incremento no garantiza una mejora sustancial dentro de este sector. El reto al cual nos enfrentamos cuando hablamos de una reforma del sector salud, no sólo tiene que ver con aspectos financieros sino con una postura fundamentada en las necesidades reales de la población. La mayoría de la población no puede comprarse un seguro médico, ni costearse los gastos de una entidad privada, así como tampoco tiene fácil acceso a la

compra de medicinas.

El sistema de salud actual sigue reproduciendo la visión elitista para facilitar el acceso a los servicios, lo que se evidencia en el centralismo y la concentración de los servicios. Con todo esto existe una tendencia muy marcada a favor de la privatización y consiguiente mercantilización de los servicios de salud con el aval del Estado, por ello puede afirmarse que: “es un lujo enfermarse en Guatemala”.

La salud es un privilegio del cual gozan muy pocas personas. Los cambios observados en el sector salud a partir de la firma de los acuerdos de paz han estado relacionados con el mejoramiento del sistema administrativo, con la identificación y eliminación de focos de corrupción y con procurar la accesibilidad de los medicamentos. Sin embargo, los servicios que prestan los hospitales continúan siendo deficitarios. Todavía hay mucho que hacer en torno a la calidad, cobertura y accesibilidad de los servicios de salud. El aumento de presupuesto para el sector salud mencionados no asegura que se esté cumpliendo con los requerimientos.

CAPÍTULO III: LA DINÁMICA DE LOS ACTORES EN EL PROCESO POLÍTICO

Los actores sociales y el desarrollo del conflicto

En este capítulo se pretende analizar cuál es el rol que han jugado las organizaciones políticas y sociales a lo largo del proceso que transita de la confrontación y la guerra, a la negociación y a los acuerdos de paz, a efecto de determinar cuál es su desenvolvimiento en el actual proceso de desarrollo, cumplimiento y verificación de los compromisos asumidos. Por organizaciones políticas estamos entendiendo a los partidos políticos, sobre lo cual no profundizamos. Entre los partidos identificamos principalmente al Partido de Avanzada Nacional PAN, al FRG, al FDNG y a la URNG. El análisis no se centra en estos sino en las organizaciones sociales, y especialmente en aquellas que han manifestado mayor movilización, capacidad de propuesta e incidencia en la dinámica social antes y después de la firma de los acuerdos.

La dinámica y formas de acción de los actores políticos y sociales, como los espacios en que ésta se realiza se han modificado de manera radical a lo largo de los años. De manera que de un escenario marcado por el signo de las posiciones contestarias de las organizaciones populares y de la represión institucionalizada⁶, se transita hacia una situación de retracción del movimiento popular, tendencia que se mantiene a lo largo del segundo quinquenio de los ochenta e inicio de la siguiente década.

Las organizaciones sociales incluyen: sindicatos del campo e industriales, del sector bancario y servicios; organizaciones magisteriales de primaria, de enseñanza media y de la Universidad de San Carlos de Guatemala; organizaciones campesinas, indígenas, de mujeres y estudiantiles.

El auge del movimiento popular coincidió en su momento inicial con el desarrollo de las acciones insurgentes de parte de las cuatro organizaciones que más adelante conforman la denominada URNG (el Partido Guatemalteco del Trabajo, las Fuerzas Armadas Rebeldes, el Ejército Guerrillero de los Pobres y la Organización del Pueblo en Armas). Las dos primeras organizaciones tenían un origen más remoto (el PGT en 1949 y las FAR en los años sesenta), mientras que las dos últimas emergen en los primeros años de los setenta.

Las demandas de justicia social y democracia se vuelven amplias banderas de lucha. Esto lleva a la coincidencia de reivindicaciones político-gremiales entre las organizaciones insurgentes y del movimiento popular, lo cual sirve de argumento para que el Estado, en el marco del anticomunismo, como parte de la doctrina de seguridad nacional, justifique sus acciones punitivas que, como antes se dijo, inicialmente asumen la forma de represión selectiva y que más adelante asumen la forma de política contrainsurgente de tierra arrasada. El movimiento sindical y popular, así como la oposición política socialdemócrata que planteaban demandas en el marco de la legalidad del régimen, fueron aorillados a la ilegalidad.

Dentro de este proceso político, la presencia de militares en la presidencia, de constantes fraudes electorales y de una sistemática represión política a los partidos de oposición, son

⁶ Ampliamente documentadas están la represión selectiva contra dirigentes socialdemócratas como Manuel Colom Argueta y Alberto Fuentes Mohr, contra connotados dirigentes estudiantiles como Oliverio Castañeda de León y Antonio Ciani, en contra de los sindicalistas de la Central Nacional de Trabajadores CNT, y de decenas de profesionales universitarios. Asimismo, están documentados los secuestros y asesinatos, como las masacres y el arrasamiento de aldeas.

expresiones de una crisis surgida en 1954, y colocan al ejército en el eje de la misma. Predominio de la derecha política, represión a la oposición, fraudes electorales, vienen a ser formas de expresión de una crisis que llega a su máximo desarrollo a inicios de los 80, que se vuelve insostenible y que conduce finalmente a la restauración del orden constitucional a partir de 1936.

El lado del movimiento insurgente se fortalece en los setenta y llega a su máxima expresión a inicios de la década de los ochenta, para luego retraerse unos años después. La confrontación político-militar se mantiene a un nivel bajo en los primeros años de los noventa, y a partir de 1995 se desarrolla con mayor rapidez la escalada de la paz, que había tenido tímidas expresiones diez años antes.

Junto a las ofensivas insurgentes de mediados y finales de los ochenta se suceden, el Estado y el ejército realizaron un conjunto de acciones por un lado encaminadas a debilitar orgánicamente a la URNG como forma para imponer determinadas condiciones en la mesa de negociación. Y por el otro, a crear un clima de terror que limitara la incorporación de las organizaciones sociales al proceso político, con el propósito implícito de restarle base social a los sectores insurgentes⁷. Las dos tendencias forman parte de una estrategia impulsada desde el lado del gobierno, que finalmente se quiebra, en perjuicio de los sectores opuestos a la negociación, que dentro y fuera del ejército aspiraban a una derrota de la guerrilla.

Por supuesto que la URNG no saltó triunfante en el plano militar, pero tampoco pudieron imponerse de manera radical y rotunda las fuerzas que clamaban por su derrota militar. En estas condiciones, la participación social tan necesaria para impulsar un profundo proceso de negociación, en favor de transformaciones profundas y del posterior cumplimiento de los compromisos derivados de los acuerdos tampoco fue favorecido por la URNG, en nombre de las posiciones centralistas emanadas de una vanguardia que nunca existió, o que acaso empezó a visualizarse en el filo de los años setenta y ochenta.

El dirigismo impulsado por las posiciones insurgentes, vino a coincidir con las posiciones del ejército que tampoco aceptaban que las organizaciones sociales participaran en movilizaciones favorables en el proceso de negociación de los acuerdos. La represión y el terror, pero sobre todo el bajo desarrollo político de las organizaciones hace que tampoco tuvieran peso las exigencias de participación autónoma. La excepción se da con las organizaciones mayas quienes con mayor resonancia exigieron tanto al gobierno como a la URNG participar en un proceso de negociación en el cual mucho de su destino estaba en juego.

El autogolpe dirigido por el presidente Jorge Serrano marcó el debilitamiento acentuado de la tendencia que se oponía a hacer avanzar las negociaciones, y allanó el camino para que a partir de 1995 se fortaleciera el proceso que condujo a la firma de los acuerdos aunque con el costo de una menor profundización de los mismos. Para estos tiempos, el clima de la guerra estaba desacreditado, al ponerse en evidencia las violaciones a los derechos humanos cometidas y ante la evidente fatiga de amplios sectores sociales. El alargamiento de la guerra fue políticamente adverso para ambas posturas insurgentes, de manera que llega el momento en que a ambas les

⁷ El movimiento popular, integrado por las más amplias organizaciones sociales sindicales, estudiantiles, profesionales, etc., si bien observa con simpatía a la insurgencia (lo cual es del agrado de la URNG), no por esto puede considerarse como parte de la misma a pesar de las sospechas del ejército. Desde luego que la precariedad de la autonomía de las organizaciones fue hábilmente aprovechada por los cuerpos represivos con la idea de “quitarle agua al pez”.

urge la firma de los acuerdos.

Diversos factores intervinieron en favor de la tendencia que favorecía el proceso de negociación, a saber:

- ❑ El relativo - aunque tardío - involucramiento de los actores sociales en la estructuración de propuestas tuvo el efecto de darle a los acuerdos alguna legitimidad, en contra del argumento de que eran acuerdos “impuestos por fuerzas extrañas”.
- ❑ La fuerte presencia del factor internacional en favor de la negociación de los Acuerdos de Paz y de la participación ciudadana en el proceso de negociación.
- ❑ La falta de legitimidad y el amplio desprestigio que alcanzaron las posiciones intransigentes dentro del ejército, propias de sectores generalmente involucrados con diversas violaciones a los derechos humanos (masacres, desapariciones forzadas, aldeas arrasadas, etc.), con la corrupción y las vinculaciones -reales o supuestas- con el narcotráfico internacional.

Los actores se van configurando en el filo del conflicto político militar:

Es a partir de mediados de los ochenta que surgen las organizaciones sociales que tienen vigencia en la actualidad. Se empiezan a configurar en el escenario político diversas organizaciones pro derechos humanos, principalmente aglutinadas alrededor de la denuncia de violaciones a estos derechos, y de defensa de la sobrevivencia dentro del complejo espacio generado por la guerra. Tales son los casos del Grupo de Apoyo Mutuo, GAM, de la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala, CONAVIGUA, de las Comisiones de Población en Resistencia, CPR, del Consejo de Comunidades Étnicas, Runujel Junam, y organizaciones de refugiados como Mamá Maquín. Las organizaciones sindicales clasistas habían sido golpeadas o desmanteladas por los grupos terroristas. Una excepción dentro de este panorama lo constituye el Comité de Unidad Campesina, CUC, que tiene su origen a finales de los años setenta.

Las organizaciones estudiantiles en Guatemala, con excepción de la Asociación de Estudiantes Universitarios AEU, cuyo más remoto antecedente se da en los años 20, son de origen reciente. Todas fueron desmanteladas en los años setenta y ochenta. Es a partir de las negociaciones de paz que se conforma una instancia representación política a través de SAQB'ICHIL COPMAGUA, Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala. COPMAGUA se integra por cinco coordinadoras consideradas de tercer grado: el Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG), la Instancia de Unidad y Consenso Maya (IUCM), la Unión del Pueblo Maya de Guatemala (UPMAG), el Consejo de Organizaciones Tukum Uman (Movimiento de los Abuelos) y la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG).

Las demandas del movimiento maya.

Las organizaciones mayas plantean demandas de carácter étnico, económico, social y político que se concretan en la propuesta de construir un Estado multicultural, plurilingüe, multinacional y plenamente democrático, en el que deban prevalecer los derechos humanos, la paz y la justicia. El desglose de estas demandas se detallan de la siguiente manera:

- **Territoriales:** reconocimiento de derechos territoriales, reestructurar la división político-administrativa, reconocimiento de la autonomía territorial, reconocimiento del derecho a la propiedad y el acceso a la tierra, el derecho a utilizar recursos naturales renovables y no renovables.
- **Políticas:** derecho a la autonomía política, presencia representativa en el Congreso y otros organismos de Estado, participación y consulta en las decisiones y reubicación de personal en los servicios públicos.
- **Jurídicas:** propuesta de reformas constitucionales que lleven a reconocer, respetar y promover el derecho consuetudinario maya.
- **Lingüísticas:** oficialización de los idiomas mayas, el aprendizaje por parte de funcionarios de gobierno en regiones con población maya, impartir justicia en los idiomas mayas y utilizarla como lengua docente. Rescatar el idioma Xinca, Itzá y Teko, expulsar al Instituto Lingüístico de Verano.
- **Educativas:** reconocer autonomía cultural, reestructurar las instituciones estatales encargadas de la preservación y desarrollo de la cultura.
- **Civil y militar:** poner fin al conflicto militar, no dar soluciones militares al conflicto, desmilitarizar la sociedad y reducir el ejército.
- **Económicas:** promover y desarrollar la autonomía autogestionaria maya, protección a la producción agrícola maya, distribución equitativa de los recursos invertidos, humanizar la economía, garantizar el derecho al acceso a la tierra.
- **Sociales:** respeto al derecho del niño maya a educarse y formarse en sus valores y cultura. Poner fin a la violencia moral o psicológica en contra de los mayas; censurar la propaganda racista y respetar el derecho de organización⁸.

Es notorio encontrar opiniones tanto optimistas como pesimistas dentro del sector maya en tomo a la importancia y capacidad de los Acuerdos de Paz, para constituirse en instrumentos de lucha a favor de sus intereses. Muchos limitan su reconocimiento únicamente a la bondad de haber creado los espacios para encontrarle una solución no violenta a la problemática que afronta la sociedad guatemalteca. Otros ven en ellos el punto de partida para el desarrollo de un nuevo concepto de nación.

Sector Sindical y Popular

El sector sindical se encuentra organizado en diferentes expresiones. Derivado de esto es que se conforman diversas instancias de coordinación y dirección a través de las centrales sindicales. Existen otras organizaciones (también denominadas centrales) como el caso de la Central de Trabajadores del Campo (CTC) que forman parte de la CGTG. Aunque las diversas organizaciones plantean distintas visiones y formas de lucha, puede decirse que la acción del movimiento sindical en Guatemala se plantea los siguientes objetivos:

⁸ Tomado del documento Derechos Específicos del Pueblo Maya publicado en septiembre de 1991. Publicación de COMG.

- ❑ Luchar por mejorar las condiciones laborales, económicas y sociales de los trabajadores.
- ❑ Intermediar para agilizar los procesos de resolución de los conflictos.
- ❑ Influir en las decisiones de gobierno para beneficio de los trabajadores y de la población en general.
- ❑ Establecer una plataforma de lucha para la construcción de una sociedad justa, solidaria y democrática.

Para la consecución de estos objetivos se plantean como estrategia al desarrollo del nivel propositivo, la participación en la vía electoral, la negociación, presión y movilización que en la actualidad se ha minimizado. El planteamiento de acciones legales en contra de disposiciones que dañan los intereses de los trabajadores y el pueblo en general, interponiendo recursos de inconstitucionalidad y de amparo, es otro procedimiento de lucha asumido. Unas organizaciones privilegian la negociación y otras la movilización o recurren a ambas formas de lucha.

Las mismas organizaciones reconocen que existe una debilidad organizacional, que se ha puesto énfasis al ámbito administrativo, y no se ha trabajado en la formación ideológica. Que se le ha dado importancia a la lucha económica, sin trascender al nivel político e ideológico. Se señala que la formación de cúpula sindicales y la deformación de los cuadros dirigenciales (por la corrupción) incide fuertemente en el desprestigio de estas organizaciones, lo cual se agrava con la represión sutil y la manipulación de la opinión pública, que practican el gobierno y los grupos poderosos del país. El desafío que plantean los sindicalistas es identificar y asumir nuevas estrategias que permitan ejercer presión y trascender de las formas tradicionales. Sin ningún menosprecio UASP, reconoce en los Acuerdos de Paz un instrumento invaluable para la construcción de un nuevo proyecto de nación, sin ninguna reserva, por lo que lo asume con mucha importancia y trascendencia. Lo anterior implica una posición de vigilancia para que se cumplan los compromisos que originan los mismos, especialmente por parte del Estado. En ese sentido se participa en las acciones de seguimiento al cumplimiento del cronograma y de denuncia de los obstáculos y contrariedades que se han presentado y se pueden afrontar.

Para fines del primer quinquenio de los ochenta, el modelo de gobierno contrainsurgente está agotado en Guatemala. Pero también está agotada la posibilidad de un triunfo revolucionario que fuese capaz de modificar de raíz el modelo de Estado. Se plantea la negociación como una necesidad para el conjunto de los actores involucrados, incluyendo a los Estados Unidos, cuya presencia político-militar y responsabilidad histórica en aquella crisis está ampliamente documentada.

El proceso político terminó deslegitimando a unos actores y reduciendo el espacio de acción de otros. Es por ello, que dentro del nuevo escenario creado a partir de 1985, toman relevancia nuevos actores: la derecha tradicional tiende progresivamente a ser desplazada en beneficio de la nueva derecha, ahora encabezada por el Partido de Avanzada Nacional (PAN), el ejército cede su lugar de manera progresiva, y surgen movimientos reivindicativos en favor de demandas específicas de derechos humanos, en contra de la impunidad, de los derechos de la mujer, de los pueblos indígenas y de la niñez.

Los niveles y formas de participación en el proceso según los propios actores

Muchas son las razones por las cuales la participación de las organizaciones sociales en el

proceso de negociación y en el actual proceso de desarrollo e implementación de los Acuerdos de Paz es limitada. Una de éstas se refiere a los reducidos niveles de población organizada, lo cual pone de manifiesto, no sólo la debilidad de los distintos actores sociales, sino al mismo tiempo la escasa capacidad de convocatoria que tienen sus dirigentes.

El bajo nivel de participación en las organizaciones sociales no es, sin embargo, causa sino consecuencia de un estilo político autoritario en el cual las mismas organizaciones sociales y sobre todo los partidos políticos poco se interesan en promover la democracia interna dentro de los mismos. Esta situación se pone de manifiesto en el momento actual (1998), cuando el espacio de libertad de expresión permite identificar cómo el autoritarismo partidario y la baja participación intrapartidaria están presentes de manera destacada en las dos formaciones políticas más importantes (el PAN y el FRG), mientras que en las tres restantes (UCN, DC y FDNG) también se tiene conocimiento de dichos conflictos intrapartidarios. Si esto es así, la interrogante es: ¿cuál es la capacidad que tienen las organizaciones políticas y sociales para promover la democratización del país y la participación de la sociedad civil con instrumentos políticos que en buena medida son resultado de procesos clientelares, cooptativos y autoritarios?

Una segunda razón que explica parcialmente la baja participación de las organizaciones sociales en el proceso político, es el clima de violencia que prevalecía en el país antes de la firma de la paz. Por supuesto que la realidad del país evidencia que este argumento merece ser relativizado, toda vez que el movimiento maya viene siendo desarrollado precisamente dentro de uno de los sectores que fue más golpeado por la violencia.

Para la política contrainsurgente la contención de las organizaciones sociales era una condición necesaria, a efecto de generar un amplio espacio para los actores y estilos propios del autoritarismo tradicional. De manera que dentro de las condiciones de terror, las distintas organizaciones (sobre todo las más afectadas: estudiantiles, sindicales, magisteriales) privilegiaron básicamente la sobrevivencia organizacional, lo que es igual a vegetar y a adoptar estilos organizativos que desfavorecen el desarrollo de las organizaciones.

La necesidad de proporcionar apoyo social al proceso de negociación favoreció la coordinación de los sectores menos golpeados por la violencia (ONG's, mayas, mujeres, principalmente). Estas entidades mostraban un nivel más consistente de organización y cierta credibilidad, tanto nacional como internacional. Aquellos sectores, junto al de derechos humanos, fueron los que, dentro del escenario de la sociedad civil, proporcionaron base popular al proceso de paz, junto a los cooperativistas, empresarios medios, y a algunas organizaciones vinculadas con la iglesia.

El desarrollar actividades en el filo del conflicto armado significó mucho desgaste, tanto de recursos humanos como materiales para las organizaciones, sobre todo en el caso de las ONG's, donde sus proyectos de desarrollo y crédito se constituyeron en proyectos humanitarios y de emergencia, en un marco de desconfianza recíproca.

En muchos espacios geográficos, pero principalmente en aquellos en donde el conflicto político-militar se prolongó más (San Marcos, Quiché, Huehuetenango, Alta Verapaz y Petén), las ONG's coexistieron, no siempre en condiciones favorables, con los aparatos locales y nacionales encargados de mantener el clima de violencia y el terror. Convivir con las redes locales del terror institucionalizado va a ser, sobre todo a partir de 1990, una necesidad impuesta por la guerra como por la conveniencia política de no ceder terrenos recién “ganados” a los actores beligerantes.

La diversidad relativa de posiciones dentro del movimiento social (mujeres, mayas, jóvenes, ONG's) es un rasgo significativo del momento político actual en el país⁹, que favorece el aislamiento de las posturas cupulares, verticales y cooptativas, enriquece el pluralismo y da colorido al mapa de organizaciones sociales. Dicha diversidad, tiende a debilitar el proceso de seguimiento de los acuerdos desde el lado de la sociedad civil, pero en el mediano y largo plazo viene a ser una forma de neutralizar y ayudar al debilitamiento de aquellas posturas autoritarias propias "del movimiento democrático".

El otro sector que ha presentado un nivel de organización interna, aunque no siempre de coordinación, es el de derechos humanos. Los comités pro derechos humanos se establecen a partir de los años sesenta, y sobre todo en la década siguiente, bajo el alero de las organizaciones estudiantiles universitarias (AEU), del propio Consejo Superior Universitario y de los afectados por la violencia. Sus objetivos eran tanto la denuncia a nivel nacional e internacional, como la gestión ante organismos internacionales a efecto de que el Caso de Guatemala fuese conocido y sancionado por organismos humanitarios de nivel internacional.

La sistemática violación de los derechos humanos y la persistencia de técnicas de terror al servicio de la dominación política que ponen de manifiesto la continuidad de la impunidad han permitido el desarrollo de organizaciones como la Asociación Centroamericana de Familiares de Desaparecidos ACAFADE, el Grupo de Apoyo Mutuo GAM, y más recientemente de la Fundación Mack, la Organización de Derechos Humanos del Arzobispado ODHA, la Coordinadora de Viudas de Guatemala CONAVIGUA, entre otros.

Al respecto de la cuestión de la coordinación entre organizaciones sociales, un activista de los derechos humanos expresa lo siguiente: *"ya desde 1993 existía una coordinación, o sea tres años antes de la firma del acuerdo final de paz, una coordinación en nuestro trabajo y la misma subsiste y se ha mantenido. Yo creo que logramos avanzar en ese tema, aunque no es una coordinación total que abarca todo el movimiento de derechos humanos a nivel nacional, puesto que hay algunos que están fuera por su misma autonomía e independencia, como sucede con la iglesia por ejemplo, que no puede realizar trabajo con laicos, o algunas organizaciones como la Fundación Mirna Mack que realiza trabajo de estudio y no de propuesta como nosotros lo hacemos, pero con quienes mantenemos relación de trabajo."* (sic)¹⁰

Los actores sociales pertenecientes a los sectores arriba mencionados son los que mostraban durante el proceso de negociación de la firma de la paz, un mayor nivel de organización y de coordinación, aunque este esfuerzo nunca haya trascendido al sector, como sí sucedió en los años setenta y ochenta con la Coordinadora de Unidad Sindical CNUS y con el Frente Democrático contra la Represión FDCR. Esto se ilustra ampliamente en el trabajo realizado en la Asamblea de la Sociedad Civil, que es el espacio político que más ha requerido y permitido que ese esfuerzo de organización y de coordinación se materialice.

En efecto, los consensos para coordinar propuestas y posiciones comunes en favor de la construcción de la paz, sobre todo al momento de los debates, buscados por los distintos actores sociales representados en dicha Asamblea, fueron claramente coyunturales. Fueron alianzas que propiciaron las distintas organizaciones para alcanzar un objetivo en base a intereses comunes,

⁹ Para una visión amplia sobre las organizaciones del pueblo maya, ver: Tania Palencia Prado y David Holiday: **"Hacia un nuevo Rol Ciudadano para Democratizar Guatemala"**. Guatemala 1997.

¹⁰ Entrevista a Mario Polanco, GAM

las cuales giraban en torno de los contenidos que emanaban de las propuestas que se hacían sobre los distintos acuerdos de paz. Una vez alcanzado el objetivo o terminado el proceso, la alianza y la coordinación de esfuerzos llegaba a su fin. Esto en parte explica el por qué un espacio tan importante de expresión y práctica política de la sociedad civil no se pudo sostener.

Si bien la Asamblea tenía un mandato preciso de la mesa de negociación, no hubo un esfuerzo real de coordinación que permitiera elaborar y justificar una nueva agenda, vital para los tiempos de paz, que le permitiera seguir funcionando. Por el contrario, una vez alcanzados los objetivos que los distintos actores sociales presentes en la Asamblea se propusieron como meta ya sea en forma parcial o total, optaron por desvincular dicha instancia. Esto demuestra que la coordinación del trabajo entre los sectores populares no es una necesidad sentida y buscada, a pesar de su pertinencia, y esto también debilita los acuerdos de paz desde la perspectiva de los intereses de los sectores populares, que no llegan a constituir una fuerza política.

¿Por qué sucedió esto? ¿Es posible que los dirigentes políticos no tuvieran la claridad sobre la relevancia y las repercusiones del mantenimiento del trabajo a este nivel? Desde luego que es difícil aceptar este supuesto. Las dificultades de las organizaciones sociales para desarrollar esfuerzos convergentes y unitarios son diversas. Unas son de liderazgo, otras son de recursos financieros e inclusive idiomáticas. Pero la causa principal radica en el nivel de lo político.

Sobre lo primero, un informante dice que: *“no fue fácil comprender ese proceso que se estaba gestando, máxime para las bases de las organizaciones debido de alguna manera a su complejidad, aunque siempre las estuvimos informando; de igual forma, tuvimos la dificultad de cómo relacionar los aspectos sindicales y los acuerdos de paz. Por ejemplo, las demás organizaciones del sector sindical se cuestionaban lo siguiente ¿qué tienen que ver los acuerdos de paz con el sector sindical?. Esta es una discusión que estuvo y aun está presente en nuestro quehacer cotidiano.”*¹¹

Pero esto también pone de manifiesto debilidades propias de las organizaciones políticas, y sobre todo de la URNG, que podría estar más interesada en el desarrollo del movimiento popular. Por el contrario, priva el centralismo, así como la dificultad para entender que la riqueza de la democracia radica precisamente en la diversidad de organizaciones, de intereses y puntos de vista de posiciones largamente constreñidas y opacados por los años de violencia.

En el caso de los mayas, se señala la carencia de recursos económicos para organizarse y movilizarse. Pero también había razones extraeconómicas. *“Una cuestión muy fuerte que impedía la participación e incluso creo que en la actualidad también, es el recuerdo de la guerra, porque los hermanos que estaban en las comunidades fueron los más golpeados y los que llevaron todo el peso de la represión del Estado, por lo que allí se encontraba la dificultad para organizarse. Es decir, no fue tan fácil que ellos pudieran involucrarse en el proceso, porque siempre había cierta desconfianza de un proceso de paz impuesto desde afuera, tal y como se habla impuesto desde afuera la guerra (sic).”*¹²

Por su parte, el movimiento de derechos humanos en relación al resto de sectores sociales, se presentaba al proceso de paz en una posición diferente, producto no solo por hacerse representar por organizaciones mejor consolidadas, y que giraban en torno a un elemento clave del conflicto armado, como lo eran las violaciones y el irrespeto a los derechos humanos, sino porque también, la mayoría de ellas eran cabalmente producto directo de dichas violaciones.

¹¹ Entrevista a Byron Morales

¹² Entrevista a Elmer Velásquez

Los Acuerdos de Paz

Los acuerdos constituyen un amplio espacio de referencia para los actores sociales. Porque un punto de llegada a ciertos consensos pueden puntos de justicia para el desarrollo de sus reivindicaciones. El Acuerdo Socioeconómico se establece como política de Estado la incorporación de toda la población al desarrollo. Esta se entiende como la superación de la pobreza, de la pobreza extrema y la marginación social y política. Contempla la búsqueda del desarrollo socioeconómico basado en la justicia social y propone una estrategia que facilite el acceso de los campesinos a la tierra y a otros recursos productivos.

El Acuerdo se compromete a garantizar el respeto a los derechos de los trabajadores, a promover la participación de la mujer en el desarrollo, a promover la educación y capacitación a 200,000 trabajadores antes del año 2000, a incrementar para este año el gasto público en educación en un 50 por ciento (en relación a 1995). Asimismo, a fortalecer el sistema de salud, aumentando el gasto público en 50 por ciento (en relación a 1995).

El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas se plantea diversos desafíos:

a) *El desafío de combatir y erradicar la discriminación y robustecer la conciencia étnica.*

Esto implica, tipificar la discriminación étnica como delito, para sentar las bases jurídicas de su erradicación. Tipificar el acoso sexual como delito, divulgar las convenciones que prohíben la discriminación contra la mujer. Derogar aquellas leyes discriminatorias y corregir el material educativo que exprese estereotipos de discriminación étnica y de género. Divulgar y promover los derechos de identidad y respeto a los pueblos indígenas, por medio de los programas educativos, y mediante la institución de defensorías especializadas;

b) *El desafío de desarrollar las culturas indígenas como medio para el desarrollo de los idiomas indígenas, lo cual implica su oficialización.*

Por supuesto que la discriminación étnica, como forma de valoración negativa y de relacionamiento asimétrico, es efecto de situaciones y procesos más profundos. Por ello, entre las propuestas encaminadas a su desarrollo están reformar la Constitución Política de la República y promover el uso de todos los idiomas indígenas en el sistema educativo. Promover la oficialización y la utilización de los idiomas indígenas en la prestación de los servicios públicos del Estado. Esto implica, informar a la población indígena sobre sus derechos, obligaciones y oportunidades ciudadanas. Asimismo, implica abrir espacios en los medios de comunicación y a nivel institucional, capacitar jueces bilingües e interpretes judiciales. Un lugar relevante lo tiene la propuesta de registrar los nombres, apellidos y toponimias indígenas, lo cual demanda cambiar nombre a sus comunidades, cuando así lo decido la mayoría de la comunidad. Y con el objeto de movilizar la opinión en favor de los derechos de los pueblos indígenas propone realizar una campaña de concientización a la población sobre las culturas maya, garífuna y xinca.

c) *El desafío de realizar una reforma educativa profunda y coherente con los rasgos de una*

nación multiétnica, capaz de fortalecer la unidad de la nación sobre la base del respeto y desarrollo de la diversidad.

El Acuerdo plantea la necesidad de incidir en el proceso de reproducción social, para lo cual se propone una reforma educativa profunda que tenga como eje central el fortalecimiento de la identidad étnica. Esto implica, por un lado, descentralizar y regionalizar el sistema educativo para adaptarlo a las necesidades y especificidades lingüísticas y culturales, y por el otro, otorgar el protagonismo de las comunidades y familias en el desarrollo de la currícula.

Como parte de la revaloración de las culturas indígenas el acuerdo se plantea la necesidad de integrar los componentes filosóficos, científicos y artísticos indígenas, como elementos de la reforma educativa integral. Esto implica, incluir en los planes de estudios contenidos que favorezcan la unidad nacional, en el marco de una visión de nación multiétnica, plurilingüe y pluricultural. Por supuesto que para el logro de estos propósitos es necesario el incremento del presupuesto de educación y fortalecer el sistema de becas y bolsas de estudio para muchachos mayas. Cumplir el derecho constitucional a la educación de niños y jóvenes de las comunidades indígenas. Capacitar y contratar maestros bilingües y a funcionarios y técnicos indígenas.

La reforma educativa también se plantea el impulso de las Escuelas Mayas. Consolidar el Programa Nacional de Educación Bilingüe Intercultural para los pueblos mayas, y la Franja de Lengua y Cultura Maya para toda la población escolar guatemalteca, lo cual presupone entender la vigencia del Acuerdo como un conjunto de compromisos que involucran al conjunto de la ciudadanía incluyendo a la población ladina.

Dentro de este ámbito cobra relevancia la propuesta de creación de la Universidad Maya y el funcionamiento del Consejo Nacional de Educación Maya. Para el desarrollo de estas propuestas también se consignó la necesidad de constituir una comisión paritaria integrada por miembros del Gobierno y de las organizaciones indígenas, para diseñar la Reforma

d) *El desafío de introducir reformas en el plano de la educación no formal, específicamente en el campo de los medios de comunicación.*

Teniendo en cuenta la importancia de los medios de comunicación masiva en el desarrollo de una nueva cultura, es que se propone abrir espacios en los medios de comunicación oficiales para divulgar las expresiones culturales indígenas, y propiciar dicha apertura en los medios privados. Asimismo, se plantea, reformar la Ley de Radiocomunicaciones para facilitar frecuencias para proyectos indígenas, y derogar toda disposición jurídica que obstaculice el derecho de los pueblos indígenas a disponer de los medios de comunicación para el desarrollo de su identidad.

El desarrollo de una nueva conciencia nacional presupone el aprovechamiento de los medios de comunicación para este propósito. Para el efecto, se plantea la necesidad de reglamentar y apoyar un sistema de programas informativos, filosóficos, artísticos y educativos de las culturas indígenas en sus idiomas, a través de los medios.

e) *El desafío de construir la nueva nación sobre la base de caracterizarla como una unidad*

multiétnica, pluricultural y multilingüe.

- f) *El desafío de lograr la ciudadanía de los indígenas*, lo que presupone propiciar la participación de las comunidades indígenas en los procesos de toma de decisiones. Esto presupone favorecer su participación a todo nivel, a saber:
- ❑ Facilitar la participación de los representantes de las comunidades en la gestión educativa y cultural a nivel local.
 - ❑ Institucionalizar la representación de los pueblos indígenas a nivel local, regional y nacional, y asegurar su participación en el proceso de toma de decisiones en la vida nacional.
 - ❑ Promover reformas legales e institucionales que faciliten, normen y garanticen dicha representación; dichas reformas se elaborarán con la participación de representantes de las organizaciones indígenas, mediante una comisión paritaria de reforma y participación, integrada por representantes del gobierno y las organizaciones indígenas

Se trata de institucionalizar mecanismos obligatorios de consulta con los pueblos indígenas cada vez que se provean medidas legislativas y administrativas que afectan sus intereses. Asimismo, de establecer formas institucionales de participación individual y colectiva en el proceso de toma de decisiones tales como órganos asesores consultivos u otros que aseguren la interlocución permanente entre el Estado y los pueblos indígenas.

Por supuesto que las organizaciones sociales tienen en estos compromisos la oportunidad para desarrollarse en lo interno y en lo externo, para cultivar la democracia "desde casa", para coordinarse y formar redes de apoyo, para desplegar iniciativas tendientes a identificar debilidades y fortalezas, para formar recursos humanos en función de dichas necesidades y, sobre todo, para formular y promover el desarrollo de propuestas encaminadas a atacar las cuestiones cardinales en la construcción de un nuevo Estado, en coherencia con las exigencias de una nación multiétnica, plurilingüe y pluricultural.

CAPÍTULO IV: LOS DESAFÍOS PLANTEADOS EN EL CAMPO EDUCATIVO

1. Políticas educativas y estado de la educación antes de la firma de los acuerdos de paz

El objeto de este capítulo es evaluar objetivamente la orientación, el impacto, los resultados y las limitaciones de las políticas educativas para el período 1992-1996. El objetivo propuesto remite al estudio de los aspectos más relevantes del sistema educativo nacional antes de la formulación de las políticas educativas, 1996-2000.

Las **políticas educativas** pueden definirse como las orientaciones generales adoptadas por el Estado, que concretan las aspiraciones constitucionales respecto a la educación en una sociedad y contexto histórico-social determinados. Las políticas educativas, expresan los intereses y objetivos que los sectores dominantes se proponen alcanzar a través de la educación¹³.

En un nivel de mayor concreción, las políticas educativas constituyen el conjunto sistemático de concepciones, planes, programas, leyes y acciones formulados y ejecutados por el Estado, a través de cuerpos técnicos, organismos e instituciones designados para el efecto, a fin de alcanzar los objetivos de la educación.

El criterio metodológico que subyace en el examen de las políticas educativas en Guatemala, se basa en los análisis del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)¹⁴

Políticas educativas, 1992-1996

En febrero de 1992, el Gabinete Social del Gobierno dio a conocer el PLADES 1992-1996, 1997-2000¹⁵, como respuesta a la ratificación de los compromisos asumidos por el Gobierno de Guatemala ante la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia en 1991. En este documento se

¹³ Aníbal Ponce, citando a Marx, apunta que “... la educación es el procedimiento mediante el cual las clases dominantes preparan en la mentalidad de los niños las condiciones fundamentales de su propia existencia. Pedirle al Estado que se desprenda de la escuela es como pedirle que se desprenda del ejército, la policía o la justicia”. **En Educación y Lucha de Clases**, Editores Mexicanos Unidos, México, D.F., 1993, p.224. Ver también, **Monzón** García, Samuel, Estado y Políticas Educativas en Guatemala. Editorial Universitaria, USAC, Guatemala, 1993, p.5

¹⁴ Las políticas educativas pueden ser consideradas como: **Formulaciones de políticas**: 1) Los sujetos que plantean los problemas educativos. Sus intereses quedan recogidos en el contenido de la política educativa, 2) los problemas priorizados y los sectores que se privilegian más allá del interés general, 3) la conceptualización de la problemática educativa, 4) las condiciones económicas, políticas y sociales que influyen en la formulación de la política; 5) las orientaciones contenidas en los planes, proyectos y leyes; 6) los mecanismos utilizados en la formulación de las políticas: congresos, seminarios, etc. **Acciones de política**, 1) asignación de recursos, 2) creación de mecanismos para poner en práctica la política educativa: reformas educativas, leyes, creación de instituciones, etc. 3) cobertura de los servicios educativos. **Resultados de política**: 1) Grado de cumplimiento de los objetivos y metas propuestas; 2) acciones realizadas traducidas en mejoramiento significativo de la población, el impacto logrado y las dificultades reales. (ICAP, Estado, Políticas Públicas y Pobreza Crítica en Centroamérica, San José de Costa Rica, 1982, p.12)

¹⁵ SEGEPLAN, Plan de Acción de Desarrollo Social 1992-1996, 1997-2000, Desarrollo Humano, Infancia y Juventud. Segunda Edición, Guatemala, Febrero de 1992.

formulan las siguientes:

- a) Se deberá ampliar la cobertura de la educación mediante el incremento del nivel de escolaridad, especialmente de educación preprimaria y primaria de las áreas rurales y paralelamente el incremento de maestros y recursos financieros para su desarrollo eficaz.
- b) Se promoverá la capacitación de los docentes a través de técnicas innovadoras de aprendizaje que los actualice y estimule a ese cometido.
- c) Se adoptarán las medidas de ajuste en la calendarización del ciclo escolar para evitar la deserción escolar y los bajos rendimientos y otras de apoyo que requieran las comunidades.
- d) Se dará prioridad a la ampliación de la cobertura educativa hacia las niñas y mujeres repatriadas, refugiadas y desplazadas.
- e) Se fortalecerán las bases para que los maestros logren un bienestar material y vivan con dignidad, a fin de asumir una actitud responsable hacia los alumnos, su comunidad y su país.
- f) Se propiciará que todo niño pueda desenvolverse como agente de desarrollo y de bienestar social, inculcando el respeto a los derechos humanos, a la identidad nacional, a la convivencia en paz y democracia y a la solidaridad con los demás, apoyándose en los orígenes de la cultura, la historia y los principios del humanismo contemporáneo.¹⁶

Las políticas educativas formuladas en 1992, en cuanto a su orientación, representan un esfuerzo por sobreponerse a la rigidez de un sistema educativo que privilegió, a lo largo del último medio siglo, los intereses de los grupos oligárquicos tradicionales y modernos. La lucha de los pueblos indígenas por hacer valer sus legítimos derechos y aspiraciones, en el clima de aguda conflictividad social, hace que el régimen no pueda seguir ignorando ni negando a este sector mayoritario de la sociedad guatemalteca su derecho a la educación y la cultura.

Aunque todavía de forma incipiente, las políticas educativas expresan algunas demandas de los pueblos indígenas que, a esas alturas, se reivindican en las negociaciones de paz. El "Acuerdo de Procedimiento para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos", firmado por las partes negociadoras en México, el 26 de abril de 1991, en el Temario General, ya se incluye el referido a la Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

Este hecho explica los énfasis que se ponen en las políticas educativas respecto a la ampliación de la cobertura de la educación, la capacitación de maestros, la calendarización del ciclo escolar, las reivindicaciones magisteriales y la atención educativa a la niñas y mujeres más afectadas por el conflicto armado interno. Aunque el tema sobre la Reforma Educativa todavía no figura en el debate, se destacan orientaciones referidas a la educación para el respeto a los derechos humanos, el reconocimiento de la identidad nacional, la convivencia en paz y democracia, la solidaridad, "apoyándose en los orígenes de la cultura, la historia y los principios del humanismo contemporáneo".

¹⁶ Idem, Op. Cit. p 30.

No pueden subestimarse los avances que contienen las formulaciones de política educativa durante el período analizado, especialmente en cuanto a su orientación. La incidencia e impacto en el desarrollo de la educación, a juzgar por los resultados obtenidos en 1996, es poco significativa en relación con la magnitud y complejidad de los problemas de la educación nacional. Las limitaciones de dicha política radican, principalmente, en que no rompen con el carácter excluyente y discriminatorio que, por mucho tiempo, ha mantenido el sistema educativo, lo cual significa, en la práctica, la negación de los derechos de las mayorías a la educación.

El Sistema Educativo

En esta parte se hace una caracterización de los principales rasgos del sistema educativo nacional, a fin de apreciar la orientación, el impacto, los resultados y las limitaciones de las políticas educativas adoptadas durante el periodo 1992-1996

El contraste de los resultados obtenidos hasta septiembre de 1995, fecha en que el PLADES 1996-2000 da a conocer las políticas educativas vigentes, permitirá determinar el impacto de los compromisos asumidos por el Gobierno en los Acuerdos de Paz en el desarrollo de la educación nacional, hasta la fecha de la entrega del presente informe.

La enorme deficiencia que ha venido arrastrando el sistema educativo condiciona la inclusión del tema de la educación en la agenda de las negociaciones de paz. Dos acuerdos firmados por el Gobierno de Guatemala y la URNG establecen los compromisos en materia educativa para el corto, mediano y largo plazo: sobre identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

Cobertura del sistema educativo

Existe baja cobertura de servicios educativos en todos los niveles del sistema educativo, especialmente en el área rural. Con excepción de la población de 7 a 12 años, la cual alcanza un nivel de cobertura global del 69.1% en el nivel de educación primaria, en los otros grupos de edad es muy baja, descendiendo hasta el 11.3% en el segmento de 16 a 19 años (Ciclo Diversificado). El Ministerio de educación (MINED) da atención prioritaria al nivel de educación primaria, sin embargo, más de un cuarto millón de niños quedan fuera del sistema en este nivel y otro tanto asiste a la escuela en forma irregular (inscripción tardía, repitencia y sobre edad). Del total de la población comprendida entre los 5 y los 19 años, el 61% queda fuera del sistema escolar, aproximadamente 2.6 millones de personas. (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1
GUATEMALA: POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD, INSCRIPCIÓN*
Y DÉFICIT EN LOS SERVICIOS EDUCATIVOS, AÑO 1996.

Edad Años	Población Estimada	Población Inscrita	Tasa Neta Escolaridad	Déficit Abs.	%
5-6	663 979	137 444	20.7	526 535	79.3
7-12	1792954	1238163	69.1	554791	30.9
13-15	791 891	157 586	19.9	634 305	80.1
16-19	962515	108409	11.3	854106	87.7
TOTAL	421133	1641602	39.0	2569737	61.0

Fte: Elaboración con datos del Anuario Estadístico de la Educación 1996, MINED.

(*) No incluye la tasa bruta de escolaridad (TBE) que contiene la información estadística del MINED. La TBE agrega a los niños que se apuntan tardíamente en la escuela, repitentes y con sobre edad.

En términos absolutos, la diferencia entre TNE y TBE asciende a un total 462 629 niños en todos los niveles del sistema educativo. Es decir que, anualmente, las cifras de cobertura resultan infladas con casi medio millón de niños más, lo que, evidentemente distorsiona la estimación de la capacidad real de cobertura del sistema. Por niveles educativos, la diferencia entre TNE y TSE, en el ciclo escolar 1996, es la siguiente: preprimaria, 80 304; primaria, 272 648; ciclo básico, 89 373; y diversificado, 20 373 escolares.

La capacidad de cobertura del sistema sigue siendo precaria. Los argumentos más divulgados atribuyen esta problemática a la precaria calidad de los servicios educativos. A su vez, la calidad de la educación es entendida como un problema de "eficiencia interna/externa" del sistema (más adelante se insiste en este tema). Es decir, existe una tendencia a absolutizar las posibilidades de la escuela para retener a la población escolar, elevar su rendimiento en términos de formación y dotación de destrezas y habilidades y satisfacer así las supuestas expectativas que la sociedad pone en la educación.

Tradicionalmente, la población en edad escolar en las áreas rurales registra los índices más bajos de incorporación a los distintos niveles del sistema educativo. Este fenómeno como se dejó apuntado, no es casual. Es en el área rural donde se agudizan al extremo los problemas de la miseria y el atraso general de la población.

El MINEDUC destina mayor atención y recursos a la población escolar de las áreas urbanas como resultado de la excesiva centralización del sistema y políticas educativas excluyentes y discriminatorias. Con excepción de la primaria de niños donde la mayor parte de los inscritos corresponde al área rural, en los otros niveles educativos las cifras están, de forma abrumadora, en favor de la población escolar del área urbana. (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2
GUATEMALA: MATRICULA TOTAL POR NIVEL EDUCATIVO Y POR
ÁREAS: URBANA Y RURAL, 1996

Nivel educativo	Inscripción total*	Inscripción urbana	%	Inscripción rural	%
Preprimaria **	217 748	117 775	54.1	99 973	45.9
Primaria niños	1 510 811	595 823	39.4	914 988	60.6
Ciclo Básico	246 890	218 028	88.3	28 862	11.7
Diversificado	128 782	125 636	97.6	3 146	2.4
TOTAL	2 104 231	1 057 262		1 046 969	

Fte: Elaborado con datos del Anuario Estadístico de la Educación, 1996.

*) incluye alumnos que se apuntaron tardíamente en la escuela, repitentes y sobreedad.

**) Incluye preprimaria bilingüe y párvulos.

En el Cuadro 2, la matrícula total incluye a casi medio millón de alumnos más que mantienen una situación problemática en la escuela debido a las irregularidades que se mencionan en las notas del Cuadro 1.

Para apreciar mejor el nivel de atención educativa que el sistema proporciona a la población escolar urbana y rural, es necesario comparar la población total estimada, por grupos de edad, con la matrícula por áreas. Así, en 1996, la población de 7 a 12 ascendió a 1 792 954. Asumiendo que el 35% de esta cifra corresponde al área urbana, el resultado es 627 534 niños, de los cuales 595 823 se inscribieron en la escuela primaria, lo que representa una tasa de incorporación al sistema del 95%. Mientras, la población rural estimada asciende a 1 165 420 (65%), la matrícula escolar no pasa de 914 988, es decir, que la tasa de escolaridad llega sólo al 78.5%. Estos datos evidencian claramente el **carácter excluyente** del sistema educativo en detrimento de la población del área rural donde radica el grueso de la población maya.

Una tasa de incorporación a la escuela primaria del 78.5% en el área rural puede parecer aceptable, pero no se puede abrigar mucho optimismo al respecto. Hay que tomar en cuenta que es en este medio donde se agudizan los problemas de la deserción escolar, la inscripción tardía, la repitencia y la sobreedad. Por ejemplo, si a la matrícula escolar en 1996, se le restan 89 321 niños, (es decir, el 10.6% que representa la deserción), entonces la tasa de cobertura desciende a un 70.8%. Acerca de otros fenómenos como la repitencia y sobreedad, es interesante examinar los siguientes datos proporcionados por el MINED.

La matrícula para el primer grado de la escuela primaria, en 1996, se desglosa así:

Inscripción total	469 157	100%
Inscripción 6 a 7 años (nuevo ingreso)	190 290	40.6%
Inscritos repitentes (todas las edades)	127 170	27.1%
Inscritos otras edades (sobre edad)	151 627	32.3%
Fte: Anuario Estadístico de la Educación, MINED, 1996, p. 64		

Tómese nota de que, año con año, del total de niños que se inscriben en primer año de primaria, el 59.4% (278 797) niños mantienen una situación irregular.

Un análisis pormenorizado del nivel de escolaridad de la población indígena evidencia, en general, un índice promedio muy bajo en todos los departamentos de la República, con excepción del departamento de Guatemala, donde registra 5.3 años promedio. En seis departamentos no alcanza los 2 años; en otros diez no llega a 3 y solo en cinco pasa de 3 años promedio. Así, con excepción del departamento de Guatemala, el promedio de escolaridad para el resto la República es de 2.4 años.¹⁷ Los seis departamentos donde la tasa de escolaridad promedio no llega a 2 años son: Totonicapán, Alta Verapaz, El Quiché, Huehuetenango, San Marcos y Chiquimula.

Cuando se profundiza en las causas de tal situación hay que tomar nota -entre otros- del conocido fenómeno de los desplazamientos de una enorme masa campesina, especialmente indígena, desde el altiplano centro-occidental de Guatemala, hacia las plantaciones de la cuenca del Pacífico y Chiapas para ofrecer su fuerza de trabajo en los cultivos de temporada. Y ¿qué decir de los niños y niñas en edad escolar que acompañan a la familia abandonando hogares y escuela?

Durante los últimos 5 años, la evolución de la cobertura en términos porcentuales ha sido insignificante en relación a la demanda de servicios educativos. En términos porcentuales existe estancamiento. Aunque en términos absolutos la cantidad de niños y niñas que se atienden en el nivel de educación primaria vaya en aumento, no es posible atender el crecimiento vegetativo ni abatir el caudal del analfabetismo. La única manera de hacerlo sería dando cobertura anualmente a la totalidad de la población de 7 a 12 miles y encontrar formas de atender el déficit acumulado. (Ver cuadro 4)

Cuadro 3
GUATEMALA: TASA NETA DE ESCOLARIDAD, AÑOS 1992 Y 1996

NIVEL EDUCATIVO	1992	1996	% VARIACIÓN
PREPRIMARIA	16.8	20.7	3.9
PRIMARIA	68.8	69.1	0.3
CICLO BÁSICO	18.2	19.9	1.7
DIVERSIFICADO	9.6	11.3	1.7

Fte: Elaborado con datos del MINED, Anuarios Estadísticos de la Educación, 1992 a 1996.

Si se toma como ejemplo que durante el período de 1992-1996, (Cuadro 3), la variación porcentual en los distintos niveles de cobertura no experimenta una línea ascendente significativa, se puede hablar de incrementos de la matrícula en términos absolutos, pero ello no expresa más que un crecimiento vegetativo. En consecuencia, nada autoriza pensar que de aquí

¹⁷ Ver Anuario Estadístico de la Educación, 1996, p.118

al año 2000, por lo menos en lo que respecta a cobertura, se puedan experimentar mejoras sustanciales.

Otras fuentes informan que, en 1995, la educación bilingüe se impartió en 1367 escuelas. De esta cifra, 478 son escuelas completas: de preprimaria a cuarto grado primaria; 846 son escuelas incompletas: sólo preprimaria; y 33 son escuelas utilitarias: un maestro para varios grados. Una evidencia más de la lenta evolución (vegetativa) de la cobertura y el carácter excluyente que sigue prevaleciendo en el sistema escolar.¹⁸

En resumen, las políticas educativas aplicadas durante el período 1992-1996, relativas a la expansión prevista de los servicios educativos, no se materializan en la práctica en hechos concretos. La información estadística proporcionada por el MINED constata la persistencia de marcadas deficiencias de cobertura en todos los niveles del sistema educativo (Cuadro 1). En el área rural, donde vive el grueso de la población indígena, las tasas de escolaridad (TNE/TBE) no guardan proporción con la demanda de educación de una población en constante crecimiento (Cuadros 2).

Las estadísticas, en términos absolutos, reflejan un cierto crecimiento de la matrícula escolar, aunque la variación porcentual es insignificante, lo que evidencia que dicho crecimiento es vegetativo (Cuadro 3). Con excepción de la ciudad Capital, el nivel de escolaridad en el resto del país es muy bajo, 2.4% años promedio; y, en seis departamentos, es de 1.5%. Los índices de deserción agudizan aún más la problemática educativa, en particular en el medio rural. Todo confirma que el sistema educativo está diseñado para favorecer determinados intereses sociales, en el marco de un modelo de acumulación capitalista concentrador, centralizador y dependiente. De un modelo que, en nombre del "desarrollo", opera con un altísimo costo social y cuya tendencia es la generalización de la pobreza absoluta y relativa, agudizando cada vez más los contrastes sociales.

Calidad de la educación

Sobre el concepto, calidad de la educación, existen diversos enfoques. Uno de ellos lo circunscribe a la "eficiencia interna", es decir, la capacidad para alcanzar los objetivos constitucionales sobre el derecho a la educación; y la "eficiencia externa", como repuesta a las expectativas que la sociedad pone en el proceso educativo. En este caso, lo que más se maneja son los indicadores de **deserción, repitencia y aprobación**. Se pone énfasis en la retención del educando en la escuela a fin de que complete satisfactoriamente los grados de cada nivel escolar. Se alude a la necesidad de optimizar el empleo de los recursos que el Estado "invierte" en la educación, bajo el criterio del "costo-beneficio". El núcleo teórico de esta posición radica en la idea de que la educación tiene la función de formar el "capital humano" necesario para promover el crecimiento económico. Otra posición define la educación de calidad como aquella que es útil para quien la recibe, porque responde a sus necesidades, le ayuda a resolver problemas y, por tanto, significa una mejora en su nivel de vida.¹⁹

En relación con la educación de calidad también se dice que el sistema educativo enfrenta el reto de la readecuación de los contenidos del proceso enseñanza-aprendizaje, de la metodología y la

¹⁸ DIGEBI, citado por Guatemala: contrastes... Op. Cit. Pág. 35.

¹⁹ Centro de Investigaciones Económico Nacionales, CIEN, "Reforma Educativa: La Descentralización", Ponencia para el Segundo Congreso Nacional de Educación Maya, documento de trabajo, Guatemala, mayo de 1998, p.6

evaluación en vista de los rezagos con respecto a cambios notorios en la sociedad guatemalteca y a importantes transformaciones científico-tecnológicas y económicas en el mundo.²⁰ Se trataría, según esta orientación, de poner al país y su economía en condiciones de responder a los requerimientos del proceso de mundialización y, en ello, la educación tendría un papel de primer orden que desempeñar.

La ineficiencia del sistema educativo se expresa en términos financieros. Así, tenemos que en 1995, el total de alumnos reprobados en el nivel de educación primaria ascendió a 264 887. Si se calcula un costo anual por alumno de Q. 517.00, esto representa una cifra redonda de 137 millones de quetzales que el sistema pierde como consecuencia de la pobreza socioeconómica familiar, de la distancia, de los deficientes métodos de enseñanza y de las fallas atribuibles a los propios estudiantes.²¹

En los enfoques sobre calidad de la educación, es necesario profundizar el análisis y, si es posible, aportar nuevos elementos que enriquezcan la conceptualización del tema. La escuela tiene potencialidades para elevar la calidad de los servicios que se le demandan en términos de formación y capacitación. El proceso de enseñanza-aprendizaje puede mejorarse sustancialmente si se orienta de modo que la escuela juegue su papel en el proceso general de democratización del país. Y esta posibilidad es más evidente con aquellos sectores de la población escolar que, por contar con una base material de sostenimiento de la familia, pueden permanecer en la escuela sin mayores interrupciones. La situación se torna muy difícil cuando se trata de los escolares que proceden de los sectores más pobres o extremadamente pobres de la población: la deserción escolar, ausentismo, repitencia y sobreedad, especialmente en el medio rural y áreas urbano marginales, son fenómenos que no pueden explicarse suficientemente por deficiencias del sistema educativo cuando su causalidad determinante son las precarias condiciones de vida y trabajo de la inmensa mayoría de los guatemaltecos.

Es necesario reflexionar sobre un mejoramiento de la calidad de la educación, realizado con claro sentido progresista. Ello es posible si se parte de la comprensión de que la educación, en su acepción más general, tiene un carácter de clase y, por lo tanto, sirve de forma preponderante unos u otros intereses según sean los grupos sociales que controlan el poder político. Sobre la calidad de los contenidos del proceso enseñanza-aprendizaje, Pedro Lafourcade dice que: *“una sociedad que decida formar a sus miembros para actuar de modo crítico, creativo y comprometido con la construcción de un orden social más equitativo, justo e idóneo para la realización material y espiritual de todos, demandará -para ser coherente con esa intención- una educación de calidad, donde los sujetos deberán recibir las oportunidades de crear, recrear, producir y aportar de manera consciente y eficaz, los conocimientos, valores y procesos que hagan posible la construcción colectiva de ese nuevo modelo social”*.²²

El desafío, desde la perspectiva progresista y democrática, en la actual coyuntura histórica, es también complejo. Aspirar a una nueva política educativa que sirva fundamentalmente los intereses de los sectores mayoritarios de la población, - no para explotar intensivamente la fuerza de trabajo como pretende el proyecto económico neoliberal -, plantea necesariamente examinar la naturaleza misma del Estado y las relaciones de éste con las principales clases de la sociedad. Pero eso no es todo. Resolver los problemas del desarrollo de la educación conlleva

²⁰ Guatemala: contrastes del... Op. Cit. Pág.41

²¹ Guatemala: los contrastes... Op. Cit. P.26

²² Lafourcade, Pedro, en ASIES-PREAL, **Reforma Educativa en Guatemala**, (Sin más datos), p.278. Un desarrollo más completo del tema se puede ver en el Capítulo “Calidad de la Educación” de la obra citada, pp.275-306.

modificar sustancialmente las relaciones sociales y del poder para construir un nuevo Estado que, realmente, formule políticas sociales que respondan a los intereses generales de las mayorías nacionales y de la nación. Las fuerzas sociales interesadas en un proyecto de mejoramiento de la calidad de la educación tendrán en cuenta la importancia de promover una educación integral: científica, teórico-práctica, técnica y progresista.²³

La política de mejoramiento de la calidad de la educación ha centrado su atención en la evaluación de la eficiencia "interna/externa" del sistema. No se puede negar que al interior del sistema y en su entorno inmediato existen situaciones que dificultan un desarrollo eficiente del proceso educativo y que condicionan altos índices de deserción, repitencia, reprobación y sobreedad. Sin embargo, esta es una verdad a medias. Los fenómenos apuntados que, a juicio de algunos analistas, representan un dispendio oneroso de los recursos que el Estado destina a la Educación, tiene una causalidad más profunda que escapa al control del sistema educativo, imbricada en la realidad socioeconómica de la inmensa mayoría de la población del campo y la ciudad.

Desde otra perspectiva -así se sostiene en esta parte del informe- se requiere estructurar un concepto del mejoramiento de la calidad de la educación de cara a las dinámicas del desarrollo social, a la necesidad de que las nuevas generaciones tengan acceso a una educación integral: científica, teórico-práctica, técnica y, sobre todo, democrática y progresista.

Principales deficiencias del sistema educativo

El Ministerio de Educación reconoce que el sistema educativo adolece de muchas deficiencias, las cuales atribuye a factores como los siguientes: fue diseñado y desarrollado en el marco conceptual de la tradición colonial y, por más de treinta años, ha estado expuesto a la influencia de corrientes innovadoras latinoamericanas y europeas, lo que ha impedido introducirle modificaciones significativas. A manera de síntesis puede decirse que el sistema presenta las siguientes características: centralización administrativa, verticalidad en la toma de decisiones, falta de información, carencia de planes concretos y realistas de desarrollo, ausencia de evaluación institucional, concentración de servicios y recursos en ciertas áreas y grupos humanos, modelo educativo presencial y escolarizante, rigidez en el calendario, horario y evaluación escolar, escasa cobertura, altos índices de repitencia y deserción, prolongada escolaridad por cohorte, etc.²⁴

Otras apreciaciones sobre el sistema educativo, más allá de las formuladas por el MINED, señalan que el sistema es obsoleto e injusto, no se adecuan a las actuales demandas económicas, políticas, administrativas y culturales de la sociedad; se caracteriza por la falta de equidad, la ineficiencia interna y la poca pertinencia o ineficacia para dar respuesta a las necesidades e intereses de la población.²⁵

Se reconocen como las causas de las deficiencias del sistema educativo la centralización administrativa en la ciudad capital y las principales ciudades, la concentración de servicios y recursos en el sector urbano en perjuicio de amplios espacios de población rural y del

²³ Andreu, Marco Roberto, **El Planeamiento de la Educación y los Problemas Socioeconómicos de Guatemala**, Facultad de Humanidades de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 1972, pp.302-309.

²⁴ SIE-MINED, Anuario Estadístico 1996, Op. Cit. P2-3

²⁵ ASIES-PREAL, Reforma Educativa en Guatemala, Op. Cit. P.1

campesinado, la carencia de efectivos planes de desarrollo educativo, **escasa cobertura y altos índices de deserción, repitencia, ausentismo y sobreedad , así como rigidez en el calendario, horarios y en la evaluación escolar.**

El analfabetismo

Guatemala sigue siendo un país con un alto índice de analfabetismo: 49%, uno de los más altos de América Latina. En el área rural, donde radica la inmensa mayoría de la población indígena, la situación es más grave: 72 de cada 100 guatemaltecos. Aproximadamente, 2.7 millones de personas mayores de 15 años son analfabetas, y de ellas, el 60% son mujeres. El analfabetismo entre las mujeres indígenas llega al 72% y no mayor del 25% entre las no indígenas o ladinas.²⁶

El analfabetismo es considerado por el Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, como uno de los Índices de Exclusión del Desarrollo Social (IEDS). El analfabetismo adquiere su máxima agudización en el área rural, especialmente en las zonas de alta concentración de población indígena. Los departamentos más afectados por este fenómeno son Chiquimula, Baja Verapaz, Totonicapán, Huehuetenango, Sololá, El Quiché y Alta Verapaz.²⁷ Su estrecha vinculación con el minifundismo que afecta a la mayor parte del país, es incuestionable. El problema adquiere dimensiones dramáticas en el altiplano centro-occidental, aquí, se suma a la carencia absoluta de tierras que afecta a un inmenso sector de la población rural.²⁸ Y es en esta parte del país donde radica el grueso de la población maya compuesta por diversidad de etnias y rasgos culturales.

El problema del analfabetismo, a pesar de las promesas del discurso oficial, no evidencia soluciones posibles en el corto o el mediano plazo. El abultado déficit anual de cobertura del sistema educativo, en todos sus niveles, en especial en los niveles preprimaria y primaria (Cuadro 1), constituye la principal fuente del analfabetismo a nivel nacional. Sumado a ello, la imposibilidad de abatir el déficit acumulado, amenaza con ser un problema persistente a largo plazo.

2. Políticas educativas vigentes:

En 1995, el Gabinete Social dio a conocer el PLADES 1996-2000. Esta nueva propuesta responde a un importante hecho de la coyuntura sociopolítica del país, principalmente el "desenlace positivo de las negociaciones de paz"²⁹, lo cual obliga a redefinir programas y acciones a efecto de poner en consonancia los objetivos y metas de la política social con los Acuerdos de Paz suscritos hasta entonces. Por lo tanto, las políticas educativas contenidas en el PLADES, así como sus objetivos y metas, recogen esencialmente los compromisos asumidos por el Gobierno en los acuerdos.

El objetivo de este análisis es examinar la orientación y proyecciones del Diseño de Reforma

²⁶ PLADES, p.14

²⁷ Guatemala: **Contrastes del Desarrollo Humano**, edición 1998, Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, pp. 14-16

²⁸ Para mayor información sobre la relación existente entre el minifundio y el analfabetismo puede consultarse Monzón, Samuel Alfredo, Op. Cit. P41

²⁹ PLADES 1996-2000, p.1

Educativa entregado recientemente por la COPARE; y determinar si el mismo representa una solución alternativa a la problemática que afronta el sistema educativo nacional y su viabilidad en el mediano y largo plazo.

Los compromisos emanados de los Acuerdos de Paz, constituyen la principal fuente de las actuales políticas educativas que dan fundamento al nuevo proyecto de educación nacional. A continuación se insertan las políticas educativas formuladas por el Gabinete Social del Gobierno en 1995.

Líneas de acción en Políticas Educativas:

- ❑ Incorporación de modalidades innovadoras para la ampliación de cobertura con prioridad en los niveles de educación preprimaria y primaria de áreas rurales y urbano marginales.
- ❑ Empleo de modalidades novedosas de enseñanza y acreditación de los aprendizajes.
- ❑ Descentralización y modernización administrativa del sector y de fortalecimiento de su capacidad de ejecución.
- ❑ Incremento de los recursos del sector y mejoramiento de la calidad del gasto de educación.
- ❑ Ampliación de la cobertura educativa en la lengua materna de los pueblos indígenas, principalmente en la educación primaria.
- ❑ Reforma integral del sistema educativo con las siguientes características:
 - Descentralización y regionalización;
 - Participación de las comunidades y familias, con un papel protagónico en la toma de decisiones educativas;
 - Integración de las concepciones educativas mayas y de los demás pueblos indígenas, en sus distintos componentes;
 - Ampliación de la educación bilingüe intercultural y estudio y conocimiento de los idiomas indígenas y cultura maya a todos los niveles de Ineducación;
 - Desarrollo de los valores, contenidos y métodos de la cultura de la comunidad, la innovación tecnológica y el principio ético de conservación del medio ambiente;
 - Inclusión en los planes educativos de contenidos que fortalezcan la unidad nacional y el respeto de la diversidad cultural;
 - Contratación y capacitación de maestros bilingües y funcionarios técnico-administrativos indígenas;
 - Cumplimiento efectivo del derecho constitucional a la educación que corresponde a toda la población.
- ❑ Fortalecimiento de la vida democrática propiciando la conformación de una sociedad participativa, pluralista y solidaria.
- ❑ Adopción de medidas tendentes a lograr la ampliación, edificación y mantenimiento permanente de la infraestructura educativa; así como para optimizar su utilización.

- ❑ Capacitación permanente y adecuada de los docentes en servicio y mejoramiento de la formación de los futuros docentes, con énfasis en la formación bilingüe.
- ❑ Fortalecimiento de los programas existentes de educación extraescolar y ampliación de su cobertura.³⁰

Las formulaciones de política educativa contenidas en el PLADES, representan un compromiso en la tarea por **reformular** el sistema educativo nacional en el contexto del régimen social prevaleciente.³¹ Hay que decir que el contenido sustantivo de los Acuerdos de Paz en materia educativa, recogen importantes demandas planteadas por sectores mayoritarios, en especial de la población maya de Guatemala.

En primer lugar destaca la idea de poner a la educación en consonancia con la diversidad sociocultural del país. Dentro de esta perspectiva, cobran mucha relevancia demandas del movimiento maya como la educación en lengua materna, la educación bilingüe e intercultural, la educación para el trabajo, una educación que rescate la cosmovisión y desarrolle los valores ancestrales de la cultura maya. Otro planteamiento se refiere a la necesidad de descentralizar, desconcentrar y regionalizar el sistema educativo. Se estima que una estrategia sustentada en estos conceptos permitiría una amplia participación (fortalecimiento de la democracia) de los sectores sociales directamente vinculados e interesados en el desarrollo de una educación que responda a los requerimientos concretos de las comunidades rurales y urbano marginales.

La estrategia modernizadora, inserta en el marco de un modelo económico de corte neoliberal, que presiona al Estado para que recorte el gasto público, enfrenta el desafío de promover políticas de expansión de los servicios educativos con recursos insuficientes, lo que obliga a fortalecer la capacidad de ejecución de la programación educativa con el concurso de las comunidades rurales, generalmente empobrecidas.

Dentro de las formulaciones de política educativa, merece especial consideración la que se refiere a la necesidad de introducir reformas en el sistema educativo nacional. Los conceptos incluidos en este punto constituyen la base del Diseño de Reforma Educativa de la COPARE. En la actualidad, los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de los pueblos indígenas, son objeto de un reconocimiento que responde más a los intereses y aspiraciones actuales de la población indígena. Este es el criterio decisivo para valorar el impacto de los contenidos de los Acuerdos de Paz, relativos a la educación.

En la actual coyuntura, en el terreno de la educación, se da una coincidencia objetiva de los intereses de distintos actores, aunque con objetivos distintos, que convergen en el mismo sujeto social: los sectores más empobrecidos de la población, y en particular, los pueblos indígenas. De una parte, existe el interés económico de los sectores modernizantes de la oligarquía guatemalteca enfrentados al desafío de vincularse al mercado internacional globalizado en condiciones competitivas (se tiene como "ventaja comparativa" la abundante mano de obra, el "capital humano"), pero que requiere mayores niveles de escolaridad para elevar la productividad del trabajo y la calidad de la producción. Esta lógica es avalada por los Acuerdos de Paz y el

³⁰ PLADES, Op. Cit. Pp. 33-34.

³¹ A este respecto, Aníbal Ponce escribe: “... la educación no es un fenómeno accidental dentro de una sociedad de clases, y que para renovarla de verdad se necesita nada menos que transformar desde la base el sistema económico que la sustenta...” (Idem., Op. Cit. p235)

Banco Mundial,³² institución que, junto al FMI, condicionan el otorgamiento de empréstitos a la aplicación de políticas económicas neoliberales. De otra parte, se encuentran los intereses del movimiento maya que, desde una visión sobre todo cultural, lucha por el rescate de su identidad y derechos, lo que explica su enorme preocupación por la expansión de los servicios educativos con calidad y pertinencia³³ social y cultural.

Es importante destacar la idea de incrementar los recursos destinados por el Estado a la educación. En muchos aspectos es decisivo elevar la capacidad estatal para ejecutar esos recursos. Este aspecto constituyó y seguirá siendo uno de los retos cruciales que deberá encarar el Estado en una coyuntura en que se cuestiona su papel respecto a la política social y continua inalterable el anacrónico e injusto régimen tributario del país.

Se entiende que una política educativa, por acertada que esta sea desde el punto de vista formal, lo decisivo es que tenga la capacidad para concretarse en la práctica. Los resultados obtenidos y su calidad son, como en toda política, el mejor criterio de valoración de aciertos. Las políticas educativas formuladas en 1995, probablemente no experimenten variaciones sustanciales de aquí al año 2000, quizá requieran algunos ajustes al ser aprobado el “Diseño de Reforma Educativa”.

Por su orientación, las políticas educativas vigentes incorporan el contenido sustantivo de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz y, por lo tanto, objetivamente, responden de mejor manera a la realidad sociocultural de los pueblos que habitan Guatemala. El impacto que dichas políticas tienen en el desarrollo de la educación nacional, por ahora, se percibe más claramente en su fase de planteamientos y propuestas de reforma del sistema educativo, no así en su fase de realizaciones prácticas. Quizá sus resultados puedan apreciarse mejor en el mediano plazo.

Como un logro altamente positivo debe destacarse el hecho de que las políticas educativas vigentes son resultado del consenso de importantes sectores sociales y fuerzas políticas interesadas en la educación. En el esfuerzo por adecuar el desarrollo de la educación a las necesidades socioculturales del país juega un papel protagónico el movimiento maya. La incorporación de los pueblos indígenas a esta lucha perfila el contenido democrático y le da perspectiva a la Reforma Educativa.

La Reforma Educativa

El basamento legal de la Reforma Educativa está contenido en el **Acuerdo Gubernativo Número 262 - 97**, en su segundo Considerando: *“Que en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, las partes (el Gobierno de la República y la Unidad Revolucionaria*

³² BM, II Aniversario de “Un proyecto modelo”: La Reforma de la Educación Básica, “columna vertebral” de la reforma del sector educativo en Guatemala. El proyecto se cubre con un préstamo de US\$ 33.0 millones, que cubre aproximadamente el 70% de los costos y tiene una duración de cinco años (1998-2002). Los componentes fundamentales del proyecto son ampliar la cobertura de la educación, mejorar la calidad y la eficacia educativa, y modernizar y fortalecer la institucionalidad del Ministerio de Educación. La expansión de la matrícula escolar (a través del PRONADE y la evaluación concedida a la Universidad del Valle) pretende cubrir la mitad de la meta de cobertura contenida en los AP. (Separata de la revista semanal “Crónica”, Guatemala, 13-19 de noviembre de 1998).

³³ La **pertinencia** es la capacidad de los sistemas educativos de responder a las necesidades y aspiraciones de la sociedad en su conjunto considerando su diversidad social, cultural, étnica y lingüística. (Declaración de Santiago, 1988. II Cumbre de las Américas).

Nacional Guatemalteca -URNG) reconocen que el sistema educativo es uno de los vehículos más importantes para la transmisión y desarrollo de los valores y conocimientos culturales. Debe responder a la diversidad cultural y lingüística de Guatemala, reconociendo y fortaleciendo la identidad cultural indígena, los valores y sistemas educativos mayas y de los demás pueblos indígenas, el acceso a la educación formal y no formal, incluyendo dentro de la currícula nacional las concepciones educativas indígenas.”³⁴

Uno de los principales objetivos que debe proponerse la Reforma Educativa es reestructurar el sistema educativo nacional para hacerlo congruente con la diversidad sociocultural de la sociedad guatemalteca. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que las características actuales de dicho sistema, no son accidentales, su causalidad más profunda deriva del carácter de clase de la educación y que, por lo tanto, lejos de servir los intereses generales de la sociedad y el país, ha sido un instrumento más al servicio de la perpetuación del régimen imperante y, como corolario, de la reproducción de la cultura de la dominación oligárquica.

Desde esta perspectiva, las proyecciones de la Reforma Educativa deben orientarse fundamentalmente a satisfacer las reivindicaciones legítimas, los derechos y aspiraciones de los pueblos indígenas. La construcción de una sociedad realmente democrática es inconcebible sin esta demanda central que contienen los acuerdos. Pero, además, un proceso de profundización de la democracia en Guatemala plantea la necesidad de estructurar un nuevo sistema educativo que forme en las nuevas generaciones una actitud y mentalidad de cambio de cara a las transformaciones estructurales profundas que el país necesita para salir del subdesarrollo.

Antecedentes inmediatos

En agosto de 1994, se reunió en Quetzaltenango el Primer Congreso de Educación Maya. Como resultado del mismo, se elaboró la Propuesta del Pueblo Maya para la Reforma Educativa Nacional. Se conoció en el Congreso una versión preliminar del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

En 1995, PREAL³⁵ organiza el Foro Permanente con diversos sectores sociales y políticos: gubernamental, académico, religioso, maya, empresarial, gremial, político, educación privada y medios de comunicación, con el fin de producir políticas para la Reforma Educativa por consenso. Su primer taller se reunió en octubre de 1995 y el último en enero 97.³⁶

PREAL también realizó Seminarios Regionales en 7 de las ocho regiones en que se divide el país. Entre marzo y octubre de 1996, se reunieron alrededor de 240 personas pertenecientes a los sectores ya mencionados. En mayo de 1996, se realiza en Quetzaltenango el Seminario Nacional de Educación Maya para la Paz. Durante el evento, el CNEM presentó la Propuesta Maya de Lineamientos para una Reforma Educativa.³⁷ A fines del mismo año, también promovió la realización de Círculos de Estudio con el objetivo de socializar las propuestas que diversas organizaciones y entidades habían presentado hasta el momento, de sistematizarlas y reunir aportes técnicos, políticos y estratégicos para construir el “andamiaje de la Reforma Educativa

³⁴ Gobierno de la República, Guatemala, 20 de marzo de 1997.

³⁵ Sobre los objetivos del Proyecto de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina, PREAL en Guatemala, ver ASIES-PREAL, Op. Cit. P2

³⁶ Sobre los temas que abordó el Foro Permanente en sus talleres ver ASIES-PREAL, Reforma Educativa en Guatemala, Guatemala, 1997, pp 450 y sigs.

³⁷ Ver del CNEM, Op. Cit.

Nacional". La participación en los Círculos fue amplia, con carácter intercultural.³⁸ El esfuerzo más reciente sobre el tema es el ***Diseño de Reforma Educativa***, de la COPARE.³⁹ Se trata de un amplio esfuerzo de movilización social que puede darle al proceso de reforma educativa amplia sostenibilidad.

Concepto, fines y objetivos

El concepto de reforma educativa elaborado por la COPARE se formula en los siguientes términos: la reforma educativa es un proceso político, técnico y científico que se desarrolla de manera integral, gradual y permanente e implica transformaciones profundas del sector y sistema educativos, de la sociedad y del Estado.⁴⁰

Para apreciar el nivel de la discusión que se ha venido dando en diversos sectores interesados en el desarrollo de la educación nacional y, concretamente, sobre la reforma educativa, se hace una síntesis de las propuestas sobre el tema. Las propuestas que existen, en lo fundamental, son coincidentes. En el debate destacan los conceptos de "Descentralización" e "Interculturalidad", toda vez que se consideran cardinales en todo intento serio por reformar el sistema nacional de educación. CIEN Y ASIES, plantean cambios en el sistema educativo a partir de la modificación de políticas públicas, sin definir la Reforma Educativa.

Grupo Xela, enfatiza las características del cambio educativo, como proceso incluyente, participativo y gradual. K'amal B'e, afirma que la reforma educativa es un proceso de cambios que se inician en las estructuras de decisión del sistema educativo. Es evidente que las ineficacias del mismo contribuyen a la desigualdad social. Los cambios del sistema deben traducirse en la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación en todos sus niveles.⁴¹

CNEM, considera que la Reforma Educativa debe ofrecer a la sociedad guatemalteca un sistema educativo transformado y modernizado, que permita la construcción, sistematización y transmisión de conocimientos de acuerdo con el contexto social; que valore las diversas manifestaciones de la identidad cultural, como contribución sustantiva al desarrollo humano, integral e intercultural de Guatemala y cuya realización requiere las propuestas y acciones de los pueblos que coexisten en la Nación.⁴²

CNEM define la interculturalidad, como " los procesos educativos y políticos con la finalidad de fortalecer relaciones sociales basadas en la equidad y el reconocimiento de las identidades culturales diferenciadas de los pueblos", procesos que se basan "en la participación plena de todos los sectores de la sociedad, para establecer relaciones de reconocimiento, respeto, valoración y aceptación de las distintas culturas".⁴³

Las organizaciones mayas coinciden en que la descentralización es la transferencia de poder de

³⁸ CNEM, Reforma Educativa. Síntesis de Propuestas y Comentarios, Litografía Nawal Wuj, Guatemala, 1997, p.10

³⁹ La COPARE fue creada para dar cumplimiento al Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas: numeral III Derechos Culturales, literal G. REFORMA EDUCATIVA, numeral 2. La comisión quedó refrendada en el Art. 1°. Del Acuerdo Gubernativo 262-97 del 20 de agosto de 1997. La COPARE, ***Diseño de reforma Educativa***, Guatemala, 1998, pp. 130.

⁴⁰ LA COPARE: 1998, p.49

⁴¹ Ver Reforma Educativa: Síntesis de Propuestas y Comentarios de CNEM, Op. Cit. Pp22-24

⁴² CNEM, Propuesta maya de Reforma Educativa, Seminario de Educación Maya por la Paz, Quezaltenango, 1996, Editorial Cholsamaj, Guatemala, 1996, p 11

⁴³ CNEM, Síntesis y Propuestas, Op. Cit. p 23

decisión hacia las personas directamente involucradas en las consecuencias de las decisiones; para que los beneficiarios de un servicio como la educación puedan convertirse en protagonistas de los procesos de prestación del servicio. Para ser efectiva, la descentralización requiere que las funciones y los recursos se desconcentren de los órganos centrales de la administración pública, hacia instituciones públicas u organizaciones sociales más próximas a la población.⁴⁴

El énfasis que el debate pone en la *educación intercultural* está plenamente fundamentado en la experiencia histórica de una sociedad, cuyos antecedentes coloniales, condicionaron la construcción de un Estado que se asentó y buscó legitimar política e ideológicamente el régimen de explotación y opresión de las mayorías populares, en particular de los pueblos indígenas durante más de medio milenio. No es posible construir un nuevo Estado-Nación multiétnico, multilingüe y pluricultural si no se erradica de la conciencia de los guatemaltecos, a través de la educación, el racismo como la ideología legitimadora de la opresión social y nacional del pueblo maya y otros grupos étnicos; así mismo, si no se abordan las causas económico-sociales y culturales de la explotación, el subdesarrollo y la opresión.

Fines de la Reforma Educativa⁴⁵

Los fines de la Reforma Educativa son:

- a) Elevar la conciencia de la sociedad sobre la importancia de la educación en el mejoramiento de la calidad de vida de los guatemaltecos y la transformación consecuente del Estado.
- b) Formar ciudadanos para la construcción de la paz y la democracia.
- c) Contribuir a la concreción del proyecto político de nación pluricultural, multiétnica y plurilingüe.
- d) Fortalecer la participación y representación de todos los guatemaltecos, en particular educadores e instituciones, en la reforma del sector y sistema educativos.
- e) Dar acceso a la población a una educación de calidad con pertinencia cultural y lingüística, asegurando su permanencia y promoción exitosa dentro del sistema educativo.
- f) Promover un sistema fortalecido administrativa, financiera, técnica y legalmente para el logro de los principios, fines y objetivos de la educación.

Los fines de la Reforma Educativa contenidos en el "Diseño" incorporan y sintetizan el conjunto de características que el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas establecen para la reforma del sistema. Estas mismas características son recogidas por el PLADES dentro de las "Líneas de Acción" que deben orientar el desarrollo de la educación durante el período 1996-2000. (Ver pp 24 y 25, supra). Dichos fines están en consonancia con las aspiraciones constitucionales respecto a las obligaciones del Estado en materia de educación y cultura.

Es obvio, los Acuerdos de Paz fueron suscritos en el marco de la Constitución vigente. Lo que sí representa un importante avance es que dichos fines, en general, plantean de modo menos abstracto lo que la sociedad guatemalteca aspira sobre la educación y cultura. Desbrozan el

⁴⁴ ASIES, Cuaderno 3, Op. Cit. pp 23-24

⁴⁵ LA COPARE: 1998, p 49

camino para que el Estado dé cumplimiento más efectivo del mandato constitucional sobre el derecho a la educación. No se puede pasar por alto que uno de los fines, el que encabeza la lista, absolutiza el papel de la educación en el mejoramiento de la calidad de vida de los guatemaltecos, lo cual puede crear expectativas sobre la educación que no es posible satisfacer plenamente a condición de que la misma se sitúe en un contexto de profundos cambios en la estructura económico-social del país.

Hay que reconocer que una Reforma Educativa como la que fue convenida en los Acuerdos de Paz no tiene precedentes en la historia de la educación en Guatemala. Por su contenido y proyecciones apunta a la superación de importantes problemas que frenan el desarrollo educativo y cultural del país. Esta perspectiva queda abierta, pero también queda planteado el desafío de materializar la Reforma Educativa en las dimensiones en que está proyectada. Tanto el Estado como las organizaciones de la sociedad civil necesitan realizar urgentes esfuerzos mancomunados para el logro de los fines de dicha Reforma, en condiciones de un proceso de construcción de la democracia en el país.

Objetivos de la Reforma Educativa⁴⁶

Los objetivos de la Reforma Educativa son:

- a) Transformar el sistema educativo para que responda a las necesidades, aspiraciones y características propias de los pueblos de Guatemala y a las exigencias tecnológicas y productivas del desarrollo integral del país.
- b) Ampliar la cobertura en todos los niveles del sistema educativo para garantizar el acceso a la educación a todos los guatemaltecos.
- c) Establecer un sistema educativo multicultural, intercultural y multilingüe descentralizado y regionalizado, sobre bases lingüísticas, culturales, económicas y ambientales.
- d) Organizar un sistema educativo que mejore su calidad de modo permanente y satisfaga las necesidades cambiantes de aprendizaje y desarrollo de la población.
- e) Mejorar las condiciones de trabajo, económicas, sociales y de superación académica del magisterio nacional.
- f) Garantizar la participación y representación de todos los pueblos, sectores y actores sociales del país en la Reforma Educativa.
- g) Crear condiciones integrales para el desarrollo y actualización de recursos humanos preparados y motivados para contribuir a la Reforma Educativa.
- h) Capacitar a docentes, padres de familia, líderes comunitarios, sociedad organizada y otros sectores para su participación efectiva en la Reforma Educativa.
- i) Crear condiciones técnicas y políticas para idear nuevos modelos educativos, favorecer la

⁴⁶ LA COPARE: 1998, p 50

innovación y la disposición al cambio.

- j) Asegurar la continuidad del proceso de Reforma Educativa, buscando convertir las políticas educativas en políticas de Estado, como prioridad de la agenda nacional.
- k) Movilizar los recursos necesarios para la concreción práctica de la Reforma Educativa.
- l) Estructurar el marco legal e institucional que viabilice los cambios educativos, incluyendo la Ley de Reforma Educativa.

Estos objetivos permiten un mayor grado de concreción sobre lo que debe proponerse la Reforma Educativa en la actual coyuntura nacional. La educación en el país, de lograrse los objetivos propuestos, podría avanzar hacia una nueva etapa de su desarrollo, sin precedentes. La plataforma de *fines y objetivos* contenidos en el “Diseño” aportan los fundamentos teóricos para la elaboración de una nueva política educativa del Estado. Los desafíos radican en: primero, formular nuevas políticas educativas y convertirlas en políticas de Estado; segundo, la responsabilidad del Estado de otorgar los recursos financieros indispensables para la concreción práctica de la Reforma Educativa; y tercero, estructurar el marco legal que viabilice la Ley de Reforma Educativa.

Caracterización de la Reforma Educativa

En esta parte se intenta una síntesis de la caracterización que la COPARE hace de la Reforma Educativa. La Reforma Educativa se entiende como un proceso cuya dinámica espacio-temporal implica etapas y procedimientos bien definidos e indicadores que permitan evaluar avances y dificultades. Se trata de un “movimiento social programado”⁴⁷, sin exclusión de personas y pueblos, forma parte del proceso general del cambio social orientado a la construcción de un nuevo Estado que respondan la diversidad étnica y cultural de Guatemala.

La Reforma Educativa es un proceso político en tanto que requiere la voluntad y decisión de los diversos actores de la sociedad civil y, desde luego, del Estado, el cual, a través de sus instituciones formula y ejecuta las políticas que le obligan a cumplir con el mandato constitucional respecto al derecho a la educación para todos los habitantes del país. En la actualidad, se trata del cumplimiento de los Acuerdos de Paz y de los compromisos internacionales en materia educativa. Además, la Reforma Educativa “promueve la transformación de la sociedad y del Estado sobre la base de la inclusión, el consenso social, la consulta permanente, el pluralismo, la equidad, la tolerancia y la solidaridad”.⁴⁸

Respecto a este punto, es necesario insistir que el enfoque sobre los alcances que se dan a la Reforma Educativa, por ejemplo, “promover la transformación de la sociedad y del Estado...” parte de una concepción sobre la educación que absolutiza y decanta sus posibilidades al margen de la realidad histórico-social concreta que la sustenta, sin percibir ni analizar su función superestructural legitimadora del estado de cosas prevaleciente en una sociedad de clases determinada.⁴⁹

⁴⁷ LA COPARE: 1998, p 50

⁴⁸ LA COPARE: 1998, p 51

⁴⁹ “La educación –dice María Ibarrola- es un proceso netamente social cuyas finalidades, elementos, estructuras, procesos y resultados participan, de manera específica, en la dialéctica de la sociedad concreta en la que se

El carácter integral del proceso de Reforma Educativa alude a la magnitud de los cambios que exige el actual sistema educativo en todos sus aspectos, en su globalidad: políticos, jurídicos, financieros y administrativos. Este es un proceso que, dada su complejidad, implica un esfuerzo sostenido a mediano y largo plazo; un esfuerzo de rectificación y superación continuo y permanente.

Otras características que la COPARE atribuye a la Reforma Educativa: es un proceso flexible (su dinámica es de una constante readecuación) impuesta por los ritmos, la economía y la diversidad cultural de los pueblos de Guatemala. Es evaluable, en tanto que se cuenta con indicadores educativos y sociales que permiten establecer avances y dificultades en el desarrollo de las etapas, los programas, objetivos y metas de la acción educativa. Es futurista, es decir, se propone resolver los problemas del actual sistema educativo y delinear sus rasgos esenciales en el futuro. "Es factible y viable, porque, sin limitar las aspiraciones individuales y colectivas, genera los medios y las condiciones financieras, técnicas, políticas y jurídicas para el logro de sus metas".⁵⁰ Finalmente, señala que la reforma educativa es acumulativo en el sentido de que toma en cuenta las experiencias educativas anteriores e incorpora las nuevas.

Los ejes de la Reforma Educativa:

En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas están contenidos los lineamientos generales para la Reforma Educativa, los cuales constituyen la fuente principal para la determinación de los ejes de dicha Reforma.⁵¹ La COPARE sintetiza tales lineamientos en cuatro ejes en torno a los cuales se plantea el nuevo proyecto educativo nacional a) vida en democracia y cultura de paz; b) unidad en la diversidad; c) desarrollo sostenible; y d) ciencia y tecnología.⁵²

La determinación de estos cuatro ejes tiene como base el concepto de educación maya,⁵³ el enfoque de la crisis de la educación en Guatemala: altos índices de ausentismo, repetición, escasa cobertura, deserción y fracaso escolar, exige cambios estructurales y formas innovadores de educación que permitan desarrollar una verdadera cultura de paz, de justicia, equidad y democracia; y considerar de manera enfática y explícita otros ejes: el fortalecimiento de las identidades y la promoción de la *interculturalidad* como ejes principales de acción y como base para la construcción de una nueva Nación guatemalteca. De particular importancia se considera la educación para la vida y el trabajo, la educación para una cultura de paz en democracia y desarrollo, la educación para la valoración de la persona humana en la vida de la comunidad, la educación en el contexto de un desarrollo integral, armónico, equilibrado y de respecto a la

desarrollan: fuerzas y relaciones de producción, sistemas de autoridad y de gobierno, historia, cultura, valores, visión del mundo y de las relaciones de los hombres entre sí y con la naturaleza; todo ello de acuerdo a la forma en que la sociedad patentiza una determinada estructura de clases y de poder y determinadas relaciones de fuerza entre las clases". (Sociología de la Educación, en Monzón García, Samuel, Op. Cit. p 12

⁵⁰ Idem, P 51

⁵¹ Ver Numeral (2) e incisos d (i) hasta (ix) del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, **COPAZ**, AP firmados hasta el 31 de octubre de 1996. Acuerdos Operativos de Paz, 29 de diciembre de 1996, Tipografía Nacional de Guatemala, Guatemala, agosto de 1997, p 47

⁵² LA COPARE: Diseño. 1998, p 52

⁵³ La educación maya se concibe como "... un sistema diferenciado cualitativamente de los demás sistemas educativos, definiéndose como el conjunto integral, dinámico y vivencial de experiencias, conocimientos y prácticas productivas, convivencia social y crecimiento espiritual que las comunidades Mayas, a través de las familias, dan a las niñas, niños, jóvenes y adultos". (CNEM, Op. Cit. p 11)

naturaleza.⁵⁴

Las ideas centrales sobre la Reforma han sido ampliamente debatidas en diversos foros internacionales sobre la educación. El debate más reciente en América Latina refrenda los conceptos fundamentales que al respecto se manejan en Guatemala.⁵⁵

Las ideas centrales contenidas en los ejes de la Reforma Educativa considerados por la COPARE⁵⁶, son las siguientes:

- **Vida en democracia y cultura de paz**

Se parte de la premisa de que en toda sociedad democrática debe existir interrelación entre el clima social, político, económico y cultural; la naturaleza y orientación de sus instituciones y el desarrollo integral de los ciudadanos en igualdad de condiciones y oportunidades. La congruencia entre estos elementos es imprescindible en una sociedad democrática.

La democracia como sistema de vida. Establece interdependencia entre valores como: libertad, pluralismo, igualdad, tolerancia, solidaridad, equidad, respeto mutuo, armonía, y objetivos como: bien común, justicia social, poder compartido y paz. En los procesos: toma de decisiones, la negociación y la búsqueda del consenso se requiere la participación y representación pluralista. El respeto y la cooperación entre personas y pueblos son condiciones de la paz social.

El desarrollo de la persona y la comunidad. Exige congruencia entre la sociedad y la cultura democrática y de paz, por un lado, y la persona democrática y pacífica, por el otro. En otras palabras, la construcción de la democracia no es posible sin una educación democrática. Cultura y educación se articulan para conocer y valorar la diversidad social y cultural del país.

La educación para la vida democrática es aquella que fomenta la participación ciudadana, la práctica del diálogo, la búsqueda de consenso, la resolución pacífica de conflictos, el juicio crítico, la autoestima, un comportamiento congruente con los valores democráticos, el ejercicio de los derechos humanos, la solidaridad, la autogestión y la autodeterminación al interior de los pueblos.⁵⁷

⁵⁴ CNEM, Op. Cit p 13

⁵⁵ Los gobiernos han corroborado que los procesos de Reforma Educativa “... se sustentan en los principios de equidad, calidad, pertinencia y eficiencia”. Y la pertinencia es “... entendida como la capacidad de los sistemas educativos de responder a las necesidades y aspiraciones de la sociedad en su conjunto considerando su diversidad social, cultural, étnica y lingüística...” Se agrega que los gobiernos “establecerán o perfeccionarán, de acuerdo a su legislación, estrategias educativas pertinentes a las sociedades multiculturales, de modo que permitan construir con las poblaciones indígenas y los grupos migrantes, modelos de educación básica, el respeto y el aprecio por la diversidad cultural de los pueblos, así como expandir el conocimiento de las diversas lenguas que se hablan en los países del Hemisferio cuando los recursos y las posibilidades lo permitan”. Y, respecto a las poblaciones indígenas, se indica que los gobiernos “Respaldarán las actividades en el campo de la educación tendientes a aumentar la participación de las poblaciones y comunidades indígenas en la sociedad. Tales actividades deberían procurar el fortalecimiento de la identidad de las poblaciones indígenas y promover una coexistencia respetuosa entre los diferentes grupos sociales de las comunidades y Estados”. II Cumbre de las Américas. Declaración de Santiago 1998. (Plan de acción, pp. 1, 3 y 34)

⁵⁶ LA COPARE: Diseño: 1998, p 52-54

⁵⁷ La educación es el medio de acceso al bienestar y al desarrollo libre y democrático; vedar el derecho a la educación es violatorio de los más elementales derechos humanos. El sistema educativo ha sido históricamente excluyente, especialmente de los indígenas y las clases desposeídas, quienes por esta causa, tiene limitaciones en sus aportes al desarrollo y en sus accesos al bienestar. Es necesario que el proceso educativo tanto a nivel formal como no formal, incluya los valores de la paz. Que los contenidos creen conciencia, provoquen conocimiento y conduzcan a la reflexión

Es inobjetable que para la construcción de la democracia en un país como Guatemala lo decisivo es, en efecto, establecer un modo de vida que tenga como base la interrelación necesaria entre las distintas esferas de la vida social; el carácter de la institucionalidad y el desarrollo pleno de todos los sectores de la población en igualdad de condiciones y derechos. Sin embargo, la prevalencia de un régimen que obstaculiza el desarrollo económico-social y somete a la inmensa mayoría de la población a la sobrevivencia en condiciones de miseria y extrema miseria; apuntalado por un Estado e instituciones que representan y defienden los intereses de un reducido grupo de la población, generó las principales causas del conflicto armado y genera el permanente estado de conflictividad social en el país.

El desafío a ese estado de cosas, es la construcción de un régimen realmente democrático, con justicia social, paz y desarrollo sostenible, en el marco de la actual situación internacional cuyo rasgo predominante es el ahondamiento de la brecha entre los países capitalistas desarrollados y el Tercer Mundo, por una parte; y la implantación en el país de un modelo de crecimiento económico de corte neoliberal que agudiza progresivamente las contradicciones sociales por un proceso de excesiva concentración y centralización del capital en manos de los sectores más poderosos de la economía y las finanzas.

▪ **Unidad en la diversidad**

El fundamento para la construcción de un Estado-Nación pluricultural, caracterizado por la unidad, la paz, el respeto a la identidad y el esfuerzo conjunto hacia el desarrollo sostenible, es el reconocimiento de que Guatemala es un país social y culturalmente diverso. La unidad en la diversidad se sustenta en el respeto y ejercicio de los derechos sociales, políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los guatemaltecos en igualdad de condiciones.

El desafío que se le plantea a la educación es la tarea de crear condiciones, sobre todo subjetivas, para que la sociedad en su conjunto se empeñe conscientemente en la construcción de un Estado-Nación acorde con la realidad sociocultural del país. En la actual coyuntura, después de más de 500 años de reproducción de la cultura de la explotación y opresión social y política heredada de la colonia, esta tarea adquiere significación histórica sin precedentes. Quizá sólo un sistema educativo, concebido como parte del proceso de la transformación profunda de las estructuras económico sociales del país, puede estar a la altura del desafío que se lo plantea.

▪ **Desarrollo sostenible**

El desarrollo sostenible se concibe como el mejoramiento progresivo de la actividad humana en todos sus aspectos: económico-social, político, cultural y educativo. Incluye todas las acciones del Estado y de la sociedad para el desarrollo integral. Plantea una mejor distribución de la riqueza, el uso racional de los recursos (físicos, técnicos y financieros) y no hipotecar el bienestar de las futuras generaciones. Se trata de un modelo de desarrollo con identidad, económicamente

sobre la necesidad de reconocerse todos los guatemaltecos con los mismos derechos a la educación permanente, al desarrollo complementario e interdependiente y a la participación política en la democracia (En **Federico Figueroa: 1998**). Seminario “Cultura de Paz dirigido a personas de la Tercera Edad”, URL, Guatemala, agosto de 1998.

factible, políticamente viable, ecológicamente sustentable, humanamente aceptable, social y étnicamente justo y culturalmente pertinente.

Lo fundamental es lograr el mejoramiento de la calidad de vida en un marco de justicia, legalidad y equidad social. Este esfuerzo se apoya sobre todo en la educación formal y no formal para el trabajo, a fin de alcanzar el crecimiento económico y el desarrollo integral se vincula con el fortalecimiento del Estado de derecho, la justicia, el respeto de los derechos humanos, la democracia, la cultura de paz y la ética ambiental. Este es un eje que articula la educación, la cultura y el civismo con el crecimiento económico, el desarrollo integral, la equidad social y la solidaridad. En este punto merece atención el énfasis que se pone en la educación formal y "no formal" para el trabajo.

En el discurso actual, se habla de la necesidad de desarrollar los recursos humanos, el "capital humano" para promover el desarrollo sostenible. Hace mucho tiempo que el sector empresarial, ante la baja calificación de la fuerza de trabajo, criticó a la escuela de dogmática, pasiva, retórica, fuera de la realidad y sin futuro. Para este sector, la respuesta a la oferta de mano de obra calificada no estaba en la escuela sino en el subsistema "no formal" de educación, la educación extraescolar. Así surgió el INTECAP.⁵⁸ En la actualidad, parece que de nuevo se privilegia a la escuela para cumplir su "función económica" ante las necesidades del desarrollo de la productividad de la economía en el mercado mundial, "globalizado".

▪ Ciencia y tecnología

En tanto que el conocimiento científico y tecnológico contribuye a la formación integral de la persona humana, es imprescindible para lograr el desarrollo sostenible, en completa armonía con la naturaleza. Es necesario sobre todo para resolver la problemática nacional, elevar la productividad del trabajo y combatir la pobreza. La importancia de la educación científica y tecnológica en Guatemala se acentúa en la actualidad debido a los cambios acelerados en la materia, por el desarrollo de medios avanzados de informática y comunicación, y la búsqueda de alternativas socioeconómicas que permitan mejorar la calidad de vida de los guatemaltecos.

Este discurso responde a la lógica del modelo económico de corte neoliberal que se implanta tardíamente en el país, pareciendo novedoso y solución a los problemas del desarrollo económico-social, lo que en otras latitudes donde el capitalismo alcanza mayores niveles de desarrollo, ya evidenció su fracaso.⁵⁹

Sobre la educación científica es necesario agregar que: "Para sobrevivir con éxito humanamente en este mundo, el hombre necesita conocer las leyes del desarrollo de la naturaleza y de la sociedad. Mediante este conocimiento, puede adecuar su comportamiento a este desarrollo y, al mismo tiempo, puede influir sobre las cosas para cambiarlo, a fin de satisfacer sus necesidades".⁶⁰ Es esta la médula humanista de la educación científica, no vista únicamente en función económica y de la sobreexplotación intensiva de la fuerza de trabajo, de manera que se concibe la educación como medio de realización humana más que como medio para "fabricar" los insumos que el mercado de trabajo necesita. Por lo demás, es importante que se reconozca

⁵⁸ Edwin Mejía Palma, Idem, Op. Cit. Pp219-241

⁵⁹ Pedro Montes, **El desorden neoliberal**, Colección Estructuras y Procesos, Serie Economía, Editorial Trotta, segunda edición, Madrid, España, 1996, 206 pp.

⁶⁰ K. Tomashevsky, en Andreu, Marco Roberto, Op. Cit. P 306

la importancia de la educación científica, aunque más por el sentido pragmático con que opera el pensamiento burgués.

Áreas de la Reforma Educativa

El planteamiento de reforma integral del sistema y sector educativos, se propone transformar diversas áreas, tales como: técnico pedagógica; administrativa; desarrollo de recursos humanos; legal; políticas públicas; económico financiera; idiomas; cultural; comunicaciones; productividad; e infraestructura. Se trata de un proceso de transformación que abarca once áreas, cuyo tratamiento presupone superar las deficiencias del sistema educativo vigente.⁶¹ La “imagen objetivo” es un modelo ideal, prospectivo, que expresa las aspiraciones respecto a la construcción de una sociedad avanzada, democrática, más justa y humana, que permita la satisfacción plena de las necesidades materiales y espirituales de todos los guatemaltecos sin exclusiones en condiciones de paz y desarrollo.

El sistema educativo, el cual comprende el conjunto de instituciones organizadas en subsistemas, sectores, niveles, ciclos y proyectos a nivel nacional, debe ser regionalizado, descentralizado, intercultural, para dar respuesta a las necesidades y características ambientales, sociales, lingüísticas, culturales y políticas de toda la población del país. Desde esta perspectiva, el sistema, para ser congruente con la “imagen objetivo” de la sociedad y el Estado, debería tener resueltos los problemas de adecuación curricular; cobertura; preparación, funciones y responsabilidades de los educadores; el papel de los padres y madres de familia en el proceso educativo; y todo lo concerniente a la conceptualización del educando en las nuevas condiciones de una sociedad más avanzada, en proceso de transformación.⁶²

Ejecución del Diseño y etapas de cumplimiento

Las soluciones adquieren este mismo carácter. Desde el punto de vista económico, Guatemala es un país agrícola atrasado, con abundante mano de obra no calificada, con escaso nivel de tributación. Esta situación, a juicio de la COPARE, plantea al Estado la necesidad de priorizar la educación, así como relacionar la formación escolar y no escolar con la actividad productiva, de manera que educación y economía se potencien y complementen.⁶³

En el marco de la actual situación nacional, la COPARE plantea el desarrollo de la Reforma por etapas: La primera etapa (1998-2000): Planificación e inicio de ejecución de la Reforma; segunda etapa (2001-2004): Desarrollo y consolidación de la Reforma; y tercera etapa (2005-2008): No se enuncian las tareas de esta etapa.

La primera etapa toma en cuenta los compromisos establecidos en el Acuerdo de Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz. Se complementa con otras acciones como la definición de los mecanismos que faciliten la ejecución de las políticas de participación y movilización social para el impulso de la Reforma Educativa; el financiamiento del proceso; la revisión de marco jurídico educativo; la regionalización sobre bases lingüísticas y culturales; entre otras.

⁶¹ LA COPARE: Diseño, 1998, pp 55-60

⁶² Idem, pp 38-47

⁶³ LA COPARE, Op. Cit. p 91

La segunda etapa, de mediano plazo, debe permitir la consolidación de la Reforma Educativa. Con la más amplia participación y representación social se le debe dar continuidad a las acciones previstas en las distintas áreas políticas formuladas en el capítulo: *Políticas y estrategias de la Reforma Educativa*. La tercera etapa, se presupone que ya se cuenta con recursos humanos calificados, los recursos financieros necesarios y los programas educativos evaluados y reorientados. A partir de estos logros se sigue avanzando en el mejoramiento de la calidad del sistema educativo, pues se han reducido las causas que afectan las tasas de eficiencia interna. En el campo de la educación de los pueblos indígenas se han eliminado todos los contenidos y procedimientos discriminatorios y se cuenta con la integración de la educación escolar y extraescolar con pertinencia cultural y social.

Los objetivos y metas planteadas en el “Diseño”, por los problemas que se proponen resolver y sus proyecciones, parecen ser correctas y necesarias, aunque los plazos que abarca cada etapa del proceso, son mínimos, sobre todo, si se consideran las dificultades existentes en todos las esferas de la vida nacional, agudizadas por la implantación de un modelo económico de tipo neoliberal que no garantiza resolver las principales contradicciones del desarrollo social en el país. Lo que parece más probable es la agudización de la problemática del subdesarrollo del país en el marco de la economía “globalizada”. Es en este marco donde los retos que la Reforma Educativa debe afrontar se toman realmente difíciles de superar.

Para concluir esta parte, es conveniente emitir opinión sobre el **“Diseño de la Reforma Educativa”**. En general, el “Diseño” representa el esfuerzo más importante en los últimos años por reformar a fondo el sistema nacional de educación y adecuarlo a las necesidades de la realidad sociocultural de Guatemala. La concreción práctica del mismo en todos sus aspectos -- reto decisivo para el Estado y la sociedad civil-- será el mejor criterio para determinar el acierto de cada uno de sus lineamientos y propuestas. Los resultados de la Reforma en cada una de sus fases (las que están previstas) ratificará el grado de previsión y realismo de los objetivos y metas propuestas.

Las incongruencias no están exentas del Informe-Diseño. A reserva de hacer una análisis más minucioso del mismo, por ahora sólo se desea constatar el siguiente hecho ilustrativo: En el apartado sobre la “Imagen Objetivo” del Sistema Educativo se dice: que “el país cuenta con recursos humanos productivos y competitivos que satisfacen las necesidades económicas del país y aprovechan las oportunidades de la globalización. La economía guatemalteca se ha abierto al mercado mundial y mantiene una posición ventajosa en el mismo, incidiendo positivamente en el mejoramiento de la calidad de vida de su población”⁶⁴ El problema que encierra esta posición -expresión de los intereses e ideología dominante en el seno de la COPARE- es que, el proceso de globalización, lejos de crear condiciones para resolver los problemas del desarrollo, ahonda la brecha entre los países capitalistas desarrollados y los países del llamado Tercer Mundo.

“Actualmente Guatemala atraviesa, al igual que los demás países de la región, por un momento que de cara a los intereses y necesidades de las mayorías presenta un dilema estratégico en el marco de la transición hacia la construcción de la paz. El modelo económico, inserto en la globalización, tiende a excluir aún más a los países pobres de los beneficios de la riqueza y la producción mundiales. Es en este marco donde el proceso de negociación se inscribió. El modelo neoliberal, que por su naturaleza tiende a agudizar la exclusión de las mayorías, puede

⁶⁴ LA COPARE, Op. Cit. p 42

únicamente aminorar su impacto si hay una disposición clara del gobierno por impulsar políticas que coadyuven a una mejor distribución de los recursos y si los sectores dominantes del país ceden parte de sus beneficios en favor de una población a la que la negociación entre las partes del conflicto armado no le dice mucho...”⁶⁵

3. Las contradicciones sociopolíticas que enmarcan el nuevo proyecto educativo

El objetivo de esta parte del Informe es analizar los rasgos principales de los proyectos de las fuerzas políticas y sociales que se disputan el poder en la actual coyuntura nacional. Ello permitirá examinar la magnitud del impacto que dichos proyectos tienen en el desarrollo de la educación, su orientación y proyecciones.

En el marco de la actual situación socio-política del país, puede hablarse de dos grandes proyectos políticos que expresan los intereses de las principales fuerzas sociales que, en su conjunto, configuran y determinan los rasgos fundamentales de la situación nacional.

a. El proyecto oligárquico

Este proyecto es sustentado por los sectores oligárquicos tradicionales que detentan el poder económico y, por lo tanto, constituyen la principal base social del régimen político conservador y dictatorial que por muchos años ha regido la vida nacional. La defensa cerrada de sus intereses económicos y privilegios sociales se expresa en una política de oposición intransigente a los cambios que el país necesita para salir del subdesarrollo y erradicar las causas que impiden que la inmensa mayoría de los guatemaltecos alcance Índices de desarrollo humano aceptables. A lo largo de la historia, la oligarquía tradicional, convertida en fuerza hegemónica dentro de las estructuras de poder, impuso un régimen autoritario, excluyente e ilegítimo, ignorando la realidad sociocultural de la sociedad guatemalteca. El Estado Nación no fue creado para garantizar los intereses generales de la sociedad, sino al resguardo de los privilegios económicos y sociales de los sectores dominantes. El conflicto armado interno tiene sus principales causas en esa situación generadora de los grandes contrastes, desigualdad e injusticias que caracterizan la vida del país.

La crisis del régimen de dominación oligárquico de los años 70 y principios de los 80, agudiza las contradicciones en el seno de los sectores oligárquicos. Mientras que se repliegan los grupos más recalcitrantes que se oponen a todo cambio, fieles defensores del modelo de acumulación capitalista basado en la agroexportación, (contrarios a los acuerdos), se perfilan y adquieren cierta importancia grupos que plantean la necesidad de redefinir las viejas políticas. Estos propician algunas reformas que permiten atenuar el alto grado de conflictividad social sin que resulten afectados sus principales intereses (expresan cierta aceptación al proceso de paz). Se trata, sin embargo, de contradicciones dialécticas (superables) que se resuelven a través de entendidos y pactos entre las fracciones de las clases dominantes y con los sectores subalternos de la sociedad civil que, en definitiva, consolidan el modelo de dominación oligárquico.

⁶⁵ Patricia Ardón, **La paz y los conflictos en Centroamérica**, OXFAM (Gran Bretaña), CIDECA, Magna Terra Editores, Guatemala, 1998, pp 105-106. Sobre “Descentralización en el marco de la globalización”, “Globalización y Neoliberalismo” y “Estado Neoliberal y Descentralización”, y Norma Macleod, Op. Cit. pp 49 y sigs. Sobre el mismo tema ver también Pedro Montes, Op. Cit., en especial los capítulos “Desastre en el Sur” y “Norte y Sur”, pp. 159-201.

Hay que decir que las dificultades en el seno de la oligarquía, a juicio de Marta Elena Casáus, se dieron en el ámbito político por el control de la hegemonía, pero en el plano económico, a pesar de los avatares de la década, de la crisis económica, de la guerra y del vacío de poder, su infraestructura económica, sus medios de producción, su actividad productiva se mantuvo intacta, o al menos no fue afectada sustancialmente.⁶⁶

Y más adelante, Casáus señala que el proceso de acumulación económica en tiempos de guerra, de modernización y tecnificación obligada por la coyuntura política, de defensa a ultranza de sus intereses por el temor a perderlos, les permite, a mediados de la década de los ochenta, reconstituirse como clase política y lanzarse de nuevo a la toma del poder con un proyecto político propio nacional y regional. En efecto, se lanzan a la conquista del poder para imponer una nueva hegemonía recomponiendo el bloque dominante y presentándose como empresarios modernizantes. Para ello se hace necesario aceptar nuevas premisas de dominación: un modelo de transición democrática, una finalización del conflicto armado a través del diálogo y la negociación y la reactivación del MCCA.⁶⁷

Los grupos más recalcitrantes de la oligarquía han tratado de imponer un modelo de desarrollo neoliberal a ultranza. Para ellos, la llamada modernización del Estado es sinónimo de privatización, la globalización es el marco insustituible del crecimiento económico, el mercado es el eje que determina la naturaleza de la política económica y otros parámetros como el papel del aparato del Estado y la reducción del gasto público. Es precisamente en este contexto que se propone la idea de "transferir responsabilidades, aunque no necesariamente recursos y derechos, a los niveles locales y a la sociedad civil". Se trata de reducir las responsabilidades sociales del Estado, esperando que muchas de ellas serán atendidas por las fuerzas del mercado.⁶⁸ Es en este planteamiento donde se encuentra el origen de la "descentralización" y "desconcentración" de la administración pública como estrategia de la "modernización" del Estado.

El fracaso del modelo neoliberal a ultranza en otros países, ha obligado a introducir algunos cambios de rumbo en el planteamiento original. Y son precisamente los grupos oligarcas modernizantes (como se dejó apuntado) los más entusiastas con la necesidad de redefinir nuevas estrategias que adecuen el modelo a las exigencias de la coyuntura de postguerra, por lo menos esa era la intención antes de la firma de los Acuerdos de Paz. Proponen, por ejemplo, un desarrollo equilibrado entre el crecimiento económico, la democratización y lucha contra la pobreza. El crecimiento económico, claro, no prescindiendo del mercado, el cual requiere del Estado políticas que regulen la excesiva concentración y centralización del capital y aseguren niveles aceptables de justicia social, protección del ambiente, desarrollo de recursos humanos, tecnologías e inversiones productivas.

Respecto al papel del Estado en la economía, pasa de ser ejecutor a regulador. En consecuencia, se le exige aplicación de políticas que lo fortalezcan, como las que serían necesarias para promover el desarrollo económico sostenible con equidad y justicia social. Aquí se inscriben aquéllas que deberán modernizar el aparato estatal, especialmente la administración

⁶⁶ Marta Elena Casáus Arzú, **La recomposición del bloque en el poder y retorno de las élites familiares centroamericanas (1979-1996)**, transcripción libre de conferencia en la Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 1998. (sin más datos)

⁶⁷ Idem, Op. Cit.

⁶⁸ Mauricio Silva, estudio realizado para la Fundación Ford, Oficina para México y Centro América, 1996, en Norma Macleod, Poder Local, Reflexiones sobre Guatemala, OXFAM, segunda edición, 1998, p 67.

pública. Ello plantea no una reducción sino aumento del gasto público, sobre todo en el área social.

En la esfera política se pone énfasis en un modelo de "democracia participativa". La viabilidad de la estrategia de la descentralización del poder de decisión y la desconcentración de funciones y tareas (estrategia que se considera decisiva para lograr un crecimiento económico equilibrado) requiere, fundamentalmente una amplia participación social. Esta última posición presentaba más congruencia con los compromisos de los acuerdos. Después de la firma de dichos acuerdos, el gobierno del PAN, ante las presiones del FMI y el BM, así como de los sectores más poderosos económicamente, hecha marcha atrás. Se acelera el proceso de privatización de los bienes y servicios del Estado; la derogación del IUSI, etc., políticas que contravienen los compromisos de paz. El PAN expresa los intereses del sector modernizante de la burguesía, políticamente más avanzado que el sector oligárquico tradicional, pero todavía no hegemónico en el conjunto de la economía del país.

¿Qué incidencia tiene el proyecto neoliberal en la esfera de la educación, especialmente en el proyecto de Reforma Educativa? Es obvio que las diferencias (matices) del proyecto de corte neoliberal de los sectores oligárquicos tradicionales y modernos, incide en la problemática educativa del país en más de un sentido.

En países como Guatemala, con presencia de población indígena, la oligarquía tradicional se conforma como estructura dominante de larga duración a partir de una herencia colonial conformada por redes familiares que se articulan y logran homogeneidad en base a factores como el socio-racial, cuya significación es de tal envergadura que en la actualidad sigue siendo un serio obstáculo para el desarrollo de un nuevo proyecto de nación sustentado en la realidad sociocultural de la sociedad guatemalteca.⁶⁹

Si a esta lógica agregamos la incidencia de un modelo de acumulación basado en el régimen anacrónico de tenencia y uso de la tierra y la explotación de la fuerza de trabajo de la población indígena en una economía asentada en la agroexportación, se pueden explicar, entre otros aspectos, pero fundamentalmente, la cerrada oposición de los sectores oligárquicos recalcitrantes a los Acuerdos de Paz, en especial a los Acuerdos Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria e Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

Cabe suponer que estos mismos sectores, además de su falta de interés no dejarán de oponerse al proyecto de Reforma Educativa que pone énfasis en la necesidad de ampliar la cobertura de los servicios educativos con calidad y pertinencia sociocultural, a la totalidad de los pueblos indígenas. Es bien conocido el desacato del mandato constitucional que obliga a los grandes terratenientes a proporcionar educación escolarizada a los hijos de los trabajadores temporales en los cultivos destinados a la exportación. Para los voceros del neoliberalismo a ultranza, aplicar una política de cobertura de los servicios educativos que satisfaga la creciente demanda, en particular en las áreas rurales del país, es un despilfarro. Se argumenta que la fuerza de trabajo en los cultivos de exportación no requiere cualificación adicional y, por lo tanto, es injustificado e

⁶⁹ “Red familiar es un conjunto de familias que configuran la élite de poder y que conforman en cada país (de América Latina) el núcleo oligárquico. Estas redes están ligadas por cinco factores que le confieren una unidad y homogeneidad que le permiten constituirse como estructura de larga duración. A saber: 1, alianzas a través del matrimonio; 2, alianzas a través de los negocios; 3, la proximidad geográfica y el factor socio-racial; 4, la participación en asociaciones políticas, religiosas o socio-culturales; y 5, la formación de sus propios intelectuales orgánicos que aseguran a su red la correlación de fuerzas en el bloque de poder para ejercer su dominio”. En Marta Elena Casáus, Op. Cit. (sin paginación)

ilegal plantear incrementos del salario. A través de este mecanismo, que es parte de las elevadas tasas de explotación de la fuerza de trabajo, los grandes terratenientes han podido amasar sus enormes fortunas.

Está por verse en qué medida los sectores modernizantes de la oligarquía se comprometen en el cumplimiento de los acuerdos relativos a la educación. Es claro que para éstos sectores no es posible seguir ignorando la necesidad de elevar los niveles de escolaridad y capacitación, en especial de la fuerza laboral activa y potencial. Ello es indispensable para elevar la productividad del trabajo y mejorar la calidad de la producción, exigencias de la competitividad de la economía en el mercado internacional.

Si la educación de los amplios sectores de la población pasa a ser una preocupación de la oligarquía y, eventualmente podría respaldarla, la motivación principal habría que encontrarla en la necesidad de hacer competitivo el sector agroexportador en el mercado mundial y atraer la inversión extranjera, por ejemplo, en la maquila. Claro, se trataría de una capacitación de la fuerza laboral en habilidades y destrezas manuales y técnicas, pero no de una educación para el desarrollo de la conciencia de los trabajadores sobre sus derechos, puesto que el proyecto neoliberal se ha propuesto desarticular todo tipo de organización que conduzca a la lucha reivindicativa frente al capital y, en general, a todo intento de protesta organizada frente a las injusticias del sistema. No es casual que la ideología del neoliberalismo conduzca a la exaltación del individualismo y la degradación de la solidaridad.

b. El proyecto democrático

La base social que sustenta el proyecto democrático en la actual coyuntura, remonta sus orígenes a los alineamientos de fuerzas sociales y políticas que se aglutinan en la lucha contra los regímenes dictatoriales entronizados durante la primera mitad del presente siglo. La expresión histórica más relevante de este movimiento es la conformación del frente cívico-militar que encabezó la lucha por el derrocamiento de la dictadura de Jorge Ubico y Ponce Vaidés y la instauración de un régimen democrático en 1944.

El predominio del proyecto oligárquico redefinido a partir de 1954, agudiza las contradicciones históricas secundarias no resucitas del desarrollo de la sociedad guatemalteca. Frente a la agudización de la crisis económica, social y política del país, las fuerzas revolucionarias formulan un proyecto político alternativo que, sobre la base de la toma del poder a través de la lucha armada --la única forma de lucha que impone la represión institucionalizada y el cierre casi total de los espacios de participación política-- diera lugar a la instauración de un gobierno con amplia base popular y democrática capaz de impulsar un programa que abordara y resolviera los principales problemas que obstaculizaban el desarrollo económico y social del país.⁷⁰ El alzamiento en armas para la conquista del poder, surge en 1960-62 como respuesta a la política contrainsurgente de sucesivos gobiernos militares o civiles bajo control militar. El conflicto armado interno abarca un periodo de más tres décadas de la historia del país: 1960 - 1996.

el proceso de negociación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG, para propiciar una salida política al conflicto armado interno, iniciado en 1987, contempla no sólo acuerdos sobre temas operativos sino, además, un conjunto de

⁷⁰ Ver el Camino de la Revolución Guatemalteca, Resolución del IV Congreso del Partido Guatemalteco del Trabajo, realizado en 1969, Ediciones de Cultura Popular, México, D.F., 1972

acuerdos sobre temas sustantivos, es decir, el tratamiento y solución de importantes problemas económicos, sociales y culturales que frenan el desarrollo del país e imposibilitan mejorar las condiciones de vida y trabajo de la inmensa mayoría de los guatemaltecos.

La solución negociada del conflicto armado en condiciones de una correlación desfavorable al movimiento revolucionario no permite que los Acuerdos de Paz especialmente en los temas sustantivos, la profundidad de los cambios que requiere el país, soluciones mediatizadas por la necesidad del consenso que implica toda negociación, definitiva se traduce en una política de reformas dentro del sistema.

Como se dejó apuntado, el impacto de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz en el terreno educativo, aún es poco perceptible en el ámbito de las realizaciones concretas. ¿Es posible que el Diseño de Reforma Educativa incida en la resistencia del Estado a efecto de cumplir con el mandato constitucional relativo al derecho a la educación para todos los guatemaltecos y pueda organizar y movilizar a los actores sociales y políticos interesados en la tarea por materializar lo que ahora sólo es una propuesta, un "Diseño", un proyecto para introducir cambios sustantivos en el sistema educativo nacional? Este es un importante desafío para el Estado y la sociedad civil. Los desafíos son grandes, pero algo que no puede soslayarse es que la inmensa mayoría de la población demanda participación y protagonismo en la solución de los problemas nacionales que le afectan directamente. La educación es uno de ellos.

En conclusión.

Son los sectores oligárquicos tradicionales y modernos, sobre quienes recae la principal responsabilidad por la implantación de un Estado-Nación excluyente y autoritario que ignoró la realidad sociocultural de los pueblos indígenas de Guatemala, una de cuyas consecuencias es el atraso educativo y cultural de la población, no pueden seguir oponiéndose a la necesidad de elevar las tasas de escolaridad de los sectores laborales a fin de aprovechar intensivamente la fuerza de trabajo e incrementar la renta del capital.

Ante las exigencias del mercado mundial de elevar la productividad del trabajo y el mejoramiento de la calidad de la producción -condiciones de la competitividad de la economía-- a los grupos oligárquicos no les interesa tanto una educación formadora de la conciencia de los trabajadores para la defensa de sus derechos y reivindicaciones, sino la capacitación para el desarrollo de ciertas destrezas y habilidades manuales y técnicas. Lo mínimo indispensable para modernizar y tecnificar un tanto los métodos de producción. Pero, además, el proyecto neoliberal enfatiza las estrategias de descentralización y regionalización a fin de descargar parte de la responsabilidad del Estado en la cobertura de los servicios sociales, tal el caso de la educación, y que sean las comunidades rurales y sectores urbano marginales los que patrocinen sus propios programas de bienestar social so pretexto de promover la participación. democrática en la solución de los problemas en el nivel local y regional.

Del lado del proyecto democrático, en la medida en que el Estado y la sociedad civil se comprometan, en el nivel correspondiente a su propia responsabilidad, puede avanzarse en el cumplimiento de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz relativos a la educación. El protagonismo del movimiento indígena y sus organizaciones abre una amplia perspectiva para lograr importantes reformas del sistema educativo nacional.

Las expectativas del nuevo proyecto educativo

Con el fin de conocer la opinión y evaluar el nivel de expectativas que ha creado el proyecto de Reforma Educativa en aquellos sectores sociales vinculados directamente con los problemas de la educación, se practicaron entrevistas sobre un conjunto de temas seleccionados a propósito: educación para la paz; educación para la democracia; educación para el desarrollo; y educación para la construcción de una nueva nación. Así mismo, diversas organizaciones del movimiento maya emiten criterio sobre otros temas importantes como la descentralización y desconcentración del sistema educativo; áreas del sistema que debe abarcar la descentralización; la diversidad cultural y lingüística de Guatemala; y las relaciones interétnicas e interculturales.

Presentamos una síntesis de las respuestas aportadas por algunos actores sociales con quienes fue posible conversar:

a. Educación para la paz

En relación con el tema de la educación para la paz, se afirma que éste es uno de los cuatro principales ejes de la Reforma Educativa. Los saldos del enfrentamiento minado son muy negativos para Guatemala hoy es muy necesario crear una cultura de la paz. En la escuela se debe orientar y motivar a los niños para que resuelvan conflictos de manera razonable, a través del diálogo. La educación puede contribuir al desarrollo de una cultura que parta del reconocimiento de la unidad en la diversidad. No hacerlo por más tiempo será negativo para vivir en paz, el desconocimiento de la diversidad casi siempre conduce al atropello de la dignidad humana.

Algunos plantean el desarrollo en la medida que hay crecimiento económico, bienestar social, vivienda, ingresos elevados, prolongación de la vida, pero en la medida que se desconoce al otro, que se desvaloriza al otro. Según el Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, ya nos reconocen pero nos desconocen. Así, pues, se deben reconocer las culturas de todos los pueblos de Guatemala.

b. Educación para la democracia

Las opiniones coinciden en que una educación para la democracia debe partir del pleno reconocimiento de la diversidad sociocultural del Guatemala; que responda a las necesidades de las comunidades en las distintas regiones; que no sea excluyente; que reconozca el derecho de la enseñanza en lengua materna; que se vincule al trabajo, a la ciencia y la tecnología, al desarrollo, a la paz.

c. Educación para el desarrollo

Se piensa que la educación que se imparte en todos los niveles del sistema educativo debe tener mucha relación con el desarrollo. Es decir, “...impulsar en todos los sentidos una educación para el trabajo que apunte una agenda nacional de desarrollo. Por ahora la educación es muy

académica, escolástica, tradicional, no está de acuerdo con las necesidades económicas que prevalecen en cada región del país. Se debe insistir en hacer una educación que combine la teoría con la práctica, la vida con el trabajo."

d. Educación para construir una nueva nación

Respecto a este tema, la mayor parte de las opiniones coinciden en que la tarea de construir una nueva nación debe sustentarse en la redefinición del carácter del Estado, el cual debe refundarse de tal modo que sea la expresión de los intereses y aspiraciones de todos los pueblos que habitan el territorio nacional. Por ello debe ser un Estado incluyente que promueva efectivamente el desarrollo, que sea realmente democrático para dar lugar a la organización de los esfuerzos y la riqueza de su multiculturalidad. De modo que la educación debe adecuarse y responder a estos objetivos.

Descentralización y desconcentración del sistema educativo

En relación a este tema, las organizaciones del movimiento maya entrevistadas, en lo esencial expresan su acuerdo respecto a que la descentralización es un proceso de toma de decisiones en los niveles local y regional de acuerdo a las necesidades reales de las comunidades, en este caso, sobre la educación. Debe permitir ejercer el control, monitoreo, evaluación de todos los aspectos del proceso educativo. La descentralización funciona si se toman decisiones en el poder local sobre el financiamiento de los servicios educativos. Todos los recursos deben estar en la comunidades: técnicos, financieros, infraestructura, recursos humanos. Si la descentralización logra transformarse en un mecanismo efectivo de la administración pública, entonces se logrará la participación protagónica de las comunidades en el desarrollo de la educación en las áreas rurales del país.

La desconcentración es la distribución de funciones y tareas, ahora concentradas en la administración central, para ser ejecutadas directamente en las comunidades, a nivel local y regional. Muchas veces se confunden la descentralización con la desconcentración, por ejemplo cuando únicamente se asignan tareas y funciones para ser realizadas por la comunidad, pero el poder central se reserva lo principal que es el poder de decisión.

La opinión de diversos actores sobre el sistema educativo:

Como complemento de este proyecto se proyectó y desarrolló un conjunto de entrevistas a destacadas personalidades sobre diversos tópicos del sistema educativo, de las cuales extractamos lo más relevante de las mismas.

¿Qué áreas del sistema educativo deben descentralizarse?

Según los entrevistados, es necesario descentralizar el proceso de reestructuración del pensum, el área administrativa, la técnico-pedagógica, las decisiones sobre financiamiento, aunque hay que tomar en cuenta que las comunidades no son autofinanciables, la construcción de escuelas.

Se deben crear los Consejos Municipales de Educación no politizados, con todos los representantes de la comunidad educativa para fiscalizar, controlar, dar lineamientos, escoger y aprobar nombramientos, otorgar diplomas, la decisión sobre formación de recursos humanos.

¿De qué forma la propuesta de Reforma Educativa debiera responder a la diversidad cultural y lingüística de Guatemala?

Sobre este tema, se opina que se debe cambiar los estereotipos que existen respecto al concepto sobre los idiomas indígenas. El idioma y la educación son vehículos importantes para el desarrollo económico y social. Se debe ejercer el derecho a la enseñanza en lengua materna. Es necesario Institucionalizar la multiculturalidad, cambiar los contenidos de la enseñanza y tener en cuenta la riqueza cultural de los pueblos que habitan Guatemala.

Se insiste en que se deben tomar en cuenta la diversidad cultural, la cosmovisión maya, en la USAC incluir cursos que reflejen la diversidad, divulgar los Acuerdos de Paz. La educación necesita transformar sus estructuras para que la Reforma Educativa sea eficiente. Debe implementarse el bilingüismo y la interculturalidad en toda Guatemala. Readecuar contenidos, capacitar maestros, cambiar el ciclo escolar.

¿Cómo fortalecer en todos los niveles educativos las relaciones interculturales e interétnicas?

A esta pregunta se responde enfatizando que se debe fortalecer la tolerancia, el intercambio, el reconocimiento de la importancia de aprender ambas visiones en la escuela, es decir, la maya y la occidental. Tanto el español y los idiomas indígenas deben ser aprendidos por niños indígenas y ladinos. El aprendizaje debe ser intercultural y promover la tolerancia sin radicalismo.

También se plantea que es necesario crear la "franja maya", niños ladinos e indígenas en un intercambio intercultural. Mejorar el contenido cultural, utilizar métodos de aprendizaje mayas, que la enseñanza sea menos memorística.

Se insiste en el contenido de la educación intercultural: promover intercambio de información sobre formas de vida de los distintos pueblos, conocer los aportes que cada uno hace a la economía, la producción, etc. Impulsar respeto, trabajo igual, discusión de los problemas colectivamente para buscar alternativas consensuadas.

Las organizaciones del movimiento maya que concedieron entrevistas son las siguientes: COMG, CECMA, ALMG, UPMAG, CEDIM, SAQ'BE, COMPMAGUA Y CDPM.

A manera de conclusiones generales

Al evaluar la orientación, el impacto, los resultados y las limitaciones de las políticas educativas antes de la firma de los Acuerdos de Paz, puede decirse que las mismas perfilan una tendencia hacia la expansión de la cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación con énfasis en las áreas rurales del país. Sin embargo, el examen de los resultados hasta fines de 1996, permite constatar que éstos no responden satisfactoriamente a las orientaciones y expectativas trazadas. Es decir, en relación con las matrices tradicionales del desarrollo de la educación, no

se evidencian cambios sustanciales a pesar del contenido positivo de la política educativa formulada para el período 1992-1996.

A lo largo del período analizado se comprobó la persistencia de 185 deficiencias y anacronismos que ha venido arrastrando el sistema educativo nacional. En consecuencia, el sistema no estuvo en capacidad de abandonar su carácter excluyente y discriminatorio, en detrimento de la población rural y las áreas urbano marginales. Ante tal situación, cuyos antecedentes se remontan a la ruptura del proceso democrático en 1954, el tema de la educación fue incluido en la agenda de las negociaciones de paz.

En otra parte del informe, se estudia la orientación, el impacto, los resultados y las limitaciones de las políticas educativas formuladas para el periodo 1996-2000. Estas políticas tienen como fuente principal los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz. Por tanto, su orientación fundamental responde a la necesidad de promover profundos cambios en el sistema, a fin de superar su carácter excluyente y discriminatorio de modo que la extensa mayoría del pueblo pueda ejercer plenamente el derecho a la educación consagrado en la Constitución Política de la República de Guatemala.

A dos años de la firma de los Acuerdos de Paz, el impacto de las políticas educativas vigentes se concreta fundamentalmente en la elaboración de un "Diseño" de reforma del sector y sistema educativo. Se busca darle al sistema condiciones de responder a los requerimientos de la transición democrática que vive el país. Pero, los avances se sitúan sobre todo en el terreno de la elaboración conceptual.

Dos posiciones fundamentales se disputan actualmente el control de la educación. De una parte, los intereses oligárquicos, ante las exigencias del mercado internacional y la competitividad de la economía, no pueden oponerse por más tiempo a la necesidad de introducir reformas en el sistema educativo. El objetivo de esta orientación es crear condiciones para elevar la calificación de la fuerza de trabajo y, sobre esta base, incrementar la renta del capital. Esto significa introducir métodos de producción que conlleven la intensificación de la explotación de la fuerza de trabajo.

Por otro lado, las fuerzas portadoras de un proyecto alternativo de democratización de la vida nacional, reivindican el derecho a la educación para todos los guatemaltecos. Ello plantea la necesidad de reformar a fondo el sistema para lograr, ante todo, la expansión de la cobertura escolar con calidad y pertinencia social y cultural. Su objetivo es promover una educación humanista, científica, teórico-práctica, técnica, democrática y progresista. El desafío a que se enfrenta esta concepción radica en lograr su viabilidad en el marco de la actual situación mundial y nacional desfavorable para las fuerzas que ludian por la instauración de un régimen realmente democrático. Un régimen que defienda los intereses de las extensas mayorías y resguarde el patrimonio nacional.

CAPÍTULO V: LOS DESAFÍOS DEL PROCESO DE OFICIALIZACIÓN DE LOS IDIOMAS INDÍGENAS

"La cultura ya existía, lo que faltaba era fortalecer los idiomas. La cultura no nació de los comandantes, ni del gobierno, ni del ejército, sino de los pueblos que tienen su historia. Desde la historia surge el compromiso de reconocer las condiciones del pueblo maya." (D.8)

Introducción

Las acciones encaminadas a oficializar los idiomas indígenas forman parte de un conjunto de compromisos orientados a la construcción de un Estado garante del ejercicio de los Derechos Humanos, promotor del desarrollo y de la justicia social, a través de un proyecto político favorable a la democracia participativa e incluyente. Este es el espíritu que tiene, dentro del conjunto de reformas constitucionales, la propuesta de oficialización de las lenguas indígenas. Como parte de esta propuesta de reforma, se reconoce a Guatemala como un país pluriétnico, multilingüe y multicultural. En tal sentido, tienen mucha importancia los compromisos institucionales que vienen asumiendo, principalmente el Estado de Guatemala, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, encaminados a favorecer el respeto y fortalecimiento de la conciencia étnica, el respeto a la identidad y derechos de los pueblos indígenas.

Dentro del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas se reconoce la necesidad de promoción de la espiritualidad maya, la protección de centros ceremoniales y culturales, y el valor histórico de la cultura maya. Se plantea la importancia de desarrollar "la ciencia y la tecnología maya", y de promover entre la población mayahablante el acceso al conocimiento contemporáneo. Y entre las principales aparecen las siguientes comisiones: sobre derechos a la tierra; de reforma educativa; de lugares sagrados; de oficialización de idiomas y de participación a todo nivel.

De gran relevancia dentro del Acuerdo sobre Identidad y respeto a los derechos de los pueblos indígenas son los compromisos siguientes: el de lucha en contra de la discriminación legal y de hecho, el derecho a expresar la propia espiritualidad, el uso del traje indígena en la vida nacional, la oficialización de los idiomas indígenas. Estos compromisos políticos constituyen una respuesta a las demandas de justicia que plantea la población indígena del país, especialmente de parte de la población mayahablante sobre todo en los últimos 50 años.

Aquellas demandas se ubican dentro de un proceso más amplio que tiene antecedentes inmediatos y mediatos. Los primeros son los más conocidos y se refieren a la voluntad política que se manifiesta a partir de 1985 con el inicio de un proceso político que entre sus haberes tiene: una constituyente que tuvo a su cargo la promulgación de una nueva Constitución Política y la presencia sucesiva de gobiernos civiles, desde 1986 a la fecha, lo que implica un lento proceso de reconversión del ejército. Y finalmente, la ratificación de diversos instrumentos jurídicos internacionales en derechos del niño, de la mujer y de los pueblos indígenas, como

parte de los esfuerzos políticos de presentar una nueva imagen a nivel internacional.

Dentro de este contexto se ubica la emergencia de Hongos y organizaciones sociales de diversa naturaleza, que claman por el desarrollo de un espacio de participación y una identidad propia. Tales son los casos de las organizaciones sociales que trabajan en función de los derechos del niño, de mujeres, de los discapacitados, en favor del impulso de cambios que apunten al desarrollo de nuevas formas de ciudadanía.

Pero ubicar este análisis sin considerar por qué y cómo se fue constituyendo y realimentando en el largo plazo lo que actualmente se conoce como el Movimiento Maya, sería una omisión importante. La crisis política de los setenta y ochenta, viene a ser producto de la convergencia de procesos de larga y de corta duración que al articularse favorecen una dinámica social que dio como resultado el desarrollo y fortalecimiento del conflicto político-militar en los años ochenta, así como la reorientación del proceso político, que conduce a los Acuerdos de Paz. De manera que la irrupción de la participación política de la población mayahablante en los tiempos recientes y actuales se ha orientado en las siguientes direcciones:

- ❑ Como maestros de educación rural, promotores de desarrollo rural, agrícola y artesanal de cooperativistas, promotores de salud y predicadores de la palabra. Tanto en los años sesenta como durante la década de los noventa, la población maya fortalece esta función. Función que en los años sesenta era calificada por el gobierno como subversiva y que en el momento actual toma relevancia como parte del apoyo que las organizaciones de la sociedad civil prestan a un gobierno neoliberal en franca retirada en lo que al cumplimiento de sus funciones sociales se refiere.
- ❑ La población que se incorpora a los cuerpos represivos policiales y paramilitares, en el marco de instituciones que han ostentado un claro proyecto cultural autoritario. Dentro de esta perspectiva, se ubica la presencia de indígenas en las organizaciones militares (ejército y policía nacional principalmente) y paramilitares (Patrullas de Autodefensa Civil PAC). Esta forma de participación tiene su momento cumbre entre 1978 y 1990. Por esta vía el Estado guatemalteco, con la excusa del peligro del comunismo, se opuso al desarrollo de nuevas formas de autogestión en el plano local y logra el enfrentamiento de indígenas contra indígenas. En tal sentido el ejército ha reclutado indígenas de origen campesino tal como lo hace con los ladinos. Por supuesto que ejército ha cumplido con un rol decisivo a favor de la ladinización, poniendo de manifiesto las orientaciones estatales y de clase que han sido desiguales.
- ❑ También aparece la población mayahablante como participante directa o indirecta del proceso revolucionario, ya sea como colaborador o como miembro de alguna de las organizaciones revolucionarias. Contrario a quienes sostienen, que la población mayahablante permaneció ajena a una lucha político militar librada "entre ladinos" y que ésta sólo sirvió de "carne de cañón", acá se sostiene y se trata de fundamentar que la población mayahablante fue un actor significativo en el desarrollo de las jornadas revolucionarias de los años setenta y en la década siguiente.
- ❑ Desde los años cincuenta también se destaca la emergencia y desarrollo de intelectuales y profesionales mayas, muchos de ellos maestros y empleados medios de la burocracia estatal, más o menos vinculados a los procesos de castellanización, y al proyecto gubernamental de ladinización e integración social de largo aliento. Como producto del

desarrollo de aquel proceso político, la población mayahablante, a partir de inicios de los años 90 viene jugando un importante papel como impulsora de un nuevo proyecto de nación, solidaria y no excluyente. Innumerables organizaciones de desarrollo y asociaciones culturales, de tipo local, de nivel medio y de tercer nivel vienen promoviendo el cumplimiento de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz.

Con el despliegue de sus acciones y con su esfuerzo propositivo, el Movimiento Maya ha contribuido de manera decisiva a la movilización social que se realiza alrededor de la Conmemoración de los Quinientos Años; el movimiento que favoreció el otorgamiento del premio Nobel de la Paz a Rigoberta Menchú; las acciones que contribuyeron a la ratificación por el gobierno de Guatemala del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT y el apoyo proporcionado en el desenvolvimiento del proceso de paz, dentro de la Asamblea de la Sociedad Civil, de las comisiones paritarias y en el proceso de construcción de propuestas para poner en marcha los acuerdos de paz. La comisión de oficialización de los idiomas mayas es solo un ejemplo de todo esto.

Es reconocido, por los medios de comunicación, el papel que las organizaciones mayas vienen desplegando en favor del cumplimiento del Convenio 169, de la reforma educativa, de la operativización del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria y del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Esto significa admitir que el Pueblo Maya viene ejerciendo una significativa participación ciudadana, hecho nunca antes visto en la historia política del país, a lo largo del último medio siglo.

Conflictos y movimientos sociales en el Mundo Maya de hoy

El movimiento maya, con todo y la capacidad de propuesta que despliega en los años recientes, se va construyendo en la medida en que la crisis política del Estado guatemalteco “toca fondo”, evidenciando los sólidos fundamentos estatales del racismo y la discriminación. Han afirmado con algún sentido diversos científicos nacionales y extranjeros, que una buena parte de los mayas reconocieron por primera vez la existencia del Estado guatemalteco en forma dolorosa, como población desplazada, muchas veces en el extranjero, en condición de refugiados.

A partir del año 1963 se desarrolla el predominio militar dentro de las esferas del gobierno de Guatemala. La política agraria impulsada desde el régimen liberacionista fue una política anticampesina que favoreció principalmente a los terratenientes, a burócratas, comerciantes y no pocos militares. Esta política siempre osciló entre la acción devolviendo la tierra de las fincas nacionales a grandes propietarios alemanes desposeídos años atrás, favoreciendo a los terratenientes criollos o contribuyendo en la formación de nuevos ricos y la inacción en lo que a demandas de los campesinos se refiere. Dentro de tal contexto es que el único mensaje de tipo agrario que los gobiernos de Guatemala han enviado a los indígenas es el de la represión.

En noviembre de 1960 fueron expulsadas 48 familias que ocupaban parte de la tierra en la finca Bárcenas (Guatemala); y a fines del mismo se anuncia la expulsión de 1000 familias que desde tiempos de Arbenz ocupaban tierras (no cultivadas) de la UFCO. En 1962, el gobierno expulsa a 200 familias campesinas de Huitzizil, asentamiento campesino ubicado en la playa del Pacífico. Méndez Montenegro como Arana Osorio (años después) se ven obligados ante la presión del campesinado maya y ladino de Guatemala, a impulsar un programa de colonización de tierras en Petén, principalmente en las riveras de los ríos Usumacinta y La Pasión, Sebol y Chinajá (parte

suroriental de Petén). La noticia de la entrega de tierra llega a miles de campesinos los atrae a la zona. Paralelamente los indígenas q'eqch'ies, (Alta Verapaz) están siendo despojados de sus tierras o acosados por los terratenientes locales, por lo que muy pronto se multiplican los miles de familias que emigran al Petén y al Sur de Belice.

Méndez Montenegro retoma un viejo proyecto para distribuir las tierras nacionales en la franja que va desde Huehuetenango y Quiché, hasta Alta Verapaz e Izabal, además de la parte Sur del Petén. Como en otras oportunidades, el proyecto era ambicioso, políticamente muy publicitado, pero poco apoyado en términos económicos. Un mes después de esta noticia el INTA ha recibido 2000 nuevas solicitudes, ya fines de ese año (1968) ascienden 320 mil.

Los estrangulamientos burocráticos retrasan la entrega de tierras, mientras que la demanda de las mismas eleva su valor. Otro factor que incide es la construcción de infraestructura vial por parte del ejército, así como el avance de las exploraciones mineras. Ya a inicios de la década de los setenta estas tierras son entregadas, una parte a miles de campesinos, y la otra, en grandes extensiones, a antiguos y nuevos terratenientes, muchos de ellos altos oficiales del ejército. Acá la voluntad política es explícita y positiva.

Ante la ya saturada demanda de fuerza de trabajo en el sector agrícola y la escasa dinámica de la demanda en la industria aquellas tendencias contrapuestas, por un lado erosionaron la solidaridad comunitaria y ponen al desnudo las contradicciones de clase dentro de los propios indígenas. De manera que lo que se observa en Guatemala es un permanente proceso de reconstitución del campesinado, lo cual no sólo afecta a los campesinos pobres de origen ladino sino sobre todo a la población mayahablante del país.

En el interior de las comunidades indígenas campesinas se dan cambios sociales importantes, en términos de diferenciación ocupacional y social cuyas repercusiones en la vida política del país pronto se harán patentes. En Lanquín (Alta Verapaz) el rendimiento decreciente de las parcelas, como en el Occidente de Guatemala, plantea la necesidad de una mayor incorporación de la familia al trabajo asalariado. En San Antonio Aguas Calientes (Sacatepéquez) los límites de productividad del minifundio también inducen a la incorporación de la fuerza de trabajo al mercado capitalista y al pequeño comercio. En comunidades de Tecpán, Chimaltenango, el trabajo en común fortalece la unidad étnica, mientras que en otras emigra hasta el 95 por ciento de los habitantes a las fincas del Sur. Aquellas tendencias se han revertido en el momento actual.

Muchos son los casos en los que el deterioro del suelo y las escasas alternativas ocupacionales hacen que las comunidades queden pobladas por los niños y ancianos durante las temporadas de corte de café en la bocacosta, de igual manera como en los noventa se observó el despoblamiento de jóvenes ante las migraciones que se orientan hacia los Estados Unidos. Ya por aquellos años (los sesentas-setentas) en San Pedro Las Huertas y San Lucas Sacatepéquez la lotificación y urbanización de terrenos ayudó a valorizar los suelos. Este proceso de urbanización se prolonga en el área kakchiquel en Santo Domingo Xenacoj, Santa María Cauqué, El Tejar, etc, en una época en que todavía las empresas maquiladoras no planeaban instalarse en dicho espacio. En Cahabón, viejos litigios de tierras, antes detentadas por terratenientes locales, se reactivan, permitiendo en algunos casos la recuperación de las mismas.

Ubicación geográfica y magnitud de la presencia indígena en Guatemala

El respeto a la identidad étnico-cultural es un principio jurídico universal desarrollado en el siglo XX, como un derecho de los pueblos, independientemente del número de miembros que tenga una comunidad. La aplicación de aquel principio necesita tener en cuenta cuáles son las características específicas del desarrollo de cada Pueblo y de cada comunidad lingüística, toda vez que las políticas públicas culturales derivadas de la necesidad del reconocimiento de los idiomas, conducen a tomar decisiones, a asignar recursos, a desarrollar cuadros profesionales, a producir material educativo.

La cantidad de idiomas que se hablan en Guatemala, así como la desigual cantidad de hablantes en cada uno de estos, complejiza el proceso operativo de aquel reconocimiento, pero también se utiliza como argumento “para no hacer...”, para favorecer la integración (en condiciones de subalternidad), esto es para cometer un genocidio de orden cultural.

Desde el punto de vista numérico los idiomas mayoritarios son los siguientes: el Castellano, con 3,911.5 miles de hablantes (39.9 por ciento); el K'iché, con 1,842.1 miles (18.6 por ciento); el Mam, con 1,094.9 miles (11.7 por ciento). el Kaqchikel con 1,032.1 miles (10.4); el Q'eqchí con 711.5 miles, sea un 7.9 por ciento de hablantes.

Nueve idiomas más son hablados en grupos lingüísticos que van de 58 (los Achíes) a 259 miles (los Pocomchíes). A su vez, como parte de la dinámica pluriétnica del país, también existen 10 idiomas que van de cerca de mil a 42 mil hablantes

Desde el punto de vista espacial, los pueblos que habitan la geografía de Guatemala se ubican de la siguiente manera:

- a) Pueblo Garífuna, en el departamento de Izabal. Se trata de un pueblo de origen caribeño con comunidades hermanas en Honduras, cuya dinámica social reviste elementos particulares. La segregación que han mantenido los ha ayudado a fortalecer muchos de sus elementos culturales propios, entre ellos el idioma, el cual protegen y utilizan constantemente.
- b) Pueblo Xinca, en el departamento de Santa Rosa. Se hipotetiza que es de origen mexicano y con el idioma Itzá (maya), ambos están en riesgo de extinción.
- c) Pueblo Maya, distribuido en el Altiplano Central (Kaqchikeles y Tz'utujiles), en el Norte del país (Q'eqchíes y Pocomchíes), en el Altiplano Occidental, costa y bocacosta del Suroeste (Mames, K'ichés, Kanjobales), así como en el centro y en el Oriente del país (Pocomames del centro y del Oriente y Chortíes) En Petén y en los mismos espacios indicados se localizan otros grupos lingüísticos de menor cantidad de hablantes.

El pueblo maya está constituido como una comunidad plurilingüe que, como la ladina, presenta mayor fortaleza identitaria. La existencia de un tronco lingüístico común, la familiaridad de los idiomas, la elevada concentración espacial, son razones que juegan en favor de que sea el español la lengua franca por medio de la cual se comunican muchas de las personas mayahablantes.

- d) Pueblo mestizo se constituye a partir de la transfiguración que promueve en América el desarrollo desigual de las culturas híbridas (Ribeiro, D.: 1977, 93 y ss.) Viene a ser la

expresión más desarrollada y contemporánea de la denominada cultura occidental. El pueblo mestizo tiene orígenes raciales y étnicos diversos, lo que matiza su unidad. Por un lado tiende a confundirse con las personas provenientes de blancos europeos, y por el otro con las provenientes de las comunidades mayahablantes. El mestizo es minoritario en el occidente y en el altiplano, como en Alta Verapaz, y mayoritario en el Centro, el Sur y Oriente del país.

Relevancia y contradicciones políticas con relación a los idiomas indígenas en Guatemala

Guatemala es una nación plurilingüe, pluriétnica y multicultural. Existen 24 comunidades lingüísticas, incluyendo la Xinca, la Garífuna y la mestiza y cuatro grupos étnico-culturales. La diversidad idiomática es sólo uno de los rasgos que vuelven compleja la realidad nacional guatemalteca y una de las razones para el fortalecimiento de la interculturalidad, del respeto a la identidad y del ejercicio pleno de los derechos humanos en el mareo de políticas públicas que impulsan la convivencia democrática y propugnan medidas en contra de la discriminación y la exclusión por razones de diversa causa.

La preeminencia de cada uno de los idiomas nacionales es desigual por razones de orden político. Como resultado del proceso de desarrollo ya antes apuntado, el idioma español (hablado por un 40 por ciento de los habitantes) es lengua oficial en Guatemala, en tanto que se reconoce a las lenguas "vernáculos" (habladas en su conjunto por cerca del 60 por ciento restante) forman parte del patrimonio nacional. (Artículo 143 de la Constitución de la república (1985). Dicha oficialidad es la expresión jurídica del predominio que por razones histórico-políticas ha conquistado el idioma español a lo largo de los últimos quinientos años. El español es el lenguaje de las instituciones, a través del cual se expresa la dominación político-administrativa, es el medio de comunicación en el mundo de la cultura y las letras. Es el lenguaje común dentro del sistema educativo y por su medio se expresa la dominación jurídica. El español ha sido idioma base para la dominación de pueblos, personas, comunidades, instituciones, etc., y la lengua en que los pueblos indígenas se comunican.

El deslinde que hacen los constituyentes de 1985 entre idioma oficial y "patrimonio nacional" pone de manifiesto la contradicción política que sustenta que dos de cada tres habitantes califiquen de impuesto un idioma de origen extranjero, que se vuelve dominante, en el proceso de construcción de la nación, primero por razones de conquista y colonización y luego, mediante el establecimiento de un sistema político que propugna por el mantenimiento de la herencia cultural española y occidental, y el desarrollo de una hegemonía criolla con fachada ladina y teniendo en cuenta aquella contradicción es que los constituyentes aprobaron en 1985 en una sección de seis párrafos, denominada Comunidades Indígenas, junto a la protección de tierras, cooperativas y trabajadores migratorios, el artículo 66 que dice:

"Protección a grupos étnicos: Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, promueve y respeta sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos."

Lo dicho significa que el Español es el idioma oficial para la totalidad de habitantes a pesar de que dos de cada tres personas no lo asumen como propio o no lo hablan. Esto, además de ser una contradicción, constituye una grave violación a los derechos humanos, y viola los preceptos constitucionales relativos a la protección de la persona (artículo 1o.), y los deberes del Estado

para proteger el derecho a la vida, a la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

El reconocimiento de la identidad y del desarrollo integral de la persona implica el reconocimiento de la identidad cultural y lingüística, toda vez que el idioma es parte consubstancial de la personalidad étnica, de la propia fisonomía cultural. A tono con lo afirmado, es que el artículo 4º señala que "en Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. (...)", agregando que "los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí". La oficialización de los idiomas indígenas vendría a ser una forma de hacer justicia con dichos pueblos, pero sobre todo constituye un paso importante en el proceso de construcción de una nación solidaria.

El Convenio 169 y los acuerdos de paz como telones de fondo:

La identidad étnica es elemento importante para conocer las formas en que se perciben a sí mismos y se reconocen las diferencias existentes entre diferentes pueblos. En el caso de Guatemala la cuestión de la identidad y autoconciencia étnica tiene gran relevancia en el diseño y ejecución de las políticas públicas en el accionar de las organizaciones.

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT promueve el respeto a la cultura e identidad propia de los pueblos indígenas y expone consideraciones que llevan como propósito dar solución a la problemática situación en la que se encuentran las grandes mayorías indígenas en el mundo y particularmente en América Latina. Desde luego que este instrumento jurídico ha generado polémica entre varios sectores de la sociedad que se empeñan en no reconocer la diversidad sociocultural, planteando la conveniencia de la continuidad del principio integracionista que ha tenido larga vigencia en Guatemala desde tiempos coloniales durante el periodo de vida independiente.

En el Convenio 169 se expone la necesidad del respeto a la identidad de los pueblos indígenas. Se afirma que el convenio es aplicable a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial. También se afirma que es aplicable a los pueblos de países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica. Y que, cualquiera que sea su situación jurídica, estos pueblos conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Los fundamentos a favor de la identidad establecen que es necesario el respeto a las diferencias culturales existentes entre los pueblos indígenas de parte de otros sectores e instituciones sociales y especialmente de los Estados nacionales, a efecto de poder construir sociedades realmente democráticas que consideren las necesidades sociales, políticas, económicas y culturales tanto individuales como colectivas.

El Acuerdo sobre Identidad define que la identidad maya se entiende de la siguiente forma: por la descendencia directa de los antiguos mayas; la posesión y uso de idiomas que provienen de una raíz maya común; una cosmovisión que se basa en la relación armónica de todos los elementos del universo, en el que el ser humano es sólo un elemento más, la tierra es la madre que da la

vida, y el maíz es un signo sagrado, eje de la cultura.

El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria propone: ampliar urgentemente la cobertura de los servicios de educación en todos los niveles y específicamente la oferta de educación bilingüe en el medio rural. El Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática hace referencia que es necesario: dotar al Organismo Judicial y al Ministerio Público de mayores recursos financieros para avanzar en su modernización tecnológica y para ampliar su cobertura al interior del país, introducir el funcionamiento multilingüe del sistema de justicia en concordancia con el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

El movimiento en favor del fortalecimiento de la identidad lingüística

Diversas son las causas de este proceso y no todas son recientes, pero en los años sesenta y setenta se fortalece esta tendencia.

“En el famoso Festival Folclórico de Cobán, había en los discursos algunas denuncias de discriminación vinculadas con el idioma..., (también) se empezaron a escribir poemas en idiomas indígenas. Esas iniciativas han generado interés por el desarrollo de los idiomas, vinculados con la idea de la identidad. A finales de los 70 hubo programas de radio, comités pro Educación Indígena; la misma Iglesia apoya...; se empezaron a escribir diccionarios, gramáticas. También hubo misioneros evangélicos que han traducido la Biblia en idiomas mayas. A finales de los 80 aparece la iniciativa de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala ALMG. Las actividades relacionadas con el Quinto Centenario dieron otro empuje al movimiento.” (E.8)

“A finales de los 60, estudiantes de diversificado empezaron a trabajar por esos años, crearon las primeras asociaciones culturales, las cooperativas tuvieron fuerza y es cuando se empezó a tener el rescate no sólo de los idiomas, sino también de otros elementos de identidad. Se da el Festival Folklórico de Cobán, Sololá, Xela. A partir de esos momentos ya hablaban del rescate de los idiomas. A mediados de los 70 nacen instituciones y organizaciones con visión cultural y política. El periódico Ixim en sus editoriales habla de oficialización y rescate de los idiomas, ya no sólo hablado sino plasmado en un papel. En los años ochenta la mayoría indígena toma más fuerza en un nivel clandestino, el movimiento ha crecido. Nunca mezcló cuestiones sobre derecha o izquierda, su objetivo principal son los derechos de los pueblos mayas”. (F.8)

A partir de los años sesenta, la cantidad de maestros de educación primaria mayahablantes se eleva de manera significativa. Esta tendencia también se ha dado a nivel de educación superior en la Universidad de San Carlos y en la Universidad Rafael Landívar, lo que para el momento actual ha dado sus frutos mediante la formación de gran cantidad de profesionales mayahablantes, que en la fecha actual son los principales pioneros en favor del desarrollo de la cultura del Pueblo Maya.

La tendencia asimilacionista, de viejo cuño colonial, proclama la necesidad de “integración social” por la vía de la transición progresiva “de la cultura indígena a la cultura ladina”. Se trata de una tendencia con fuerte predominio dentro de “la cultura popular” del nuevo ladino principalmente entre la burguesía de origen europeo. Esta tendencia tuvo durante los años sesenta y setenta su apogeo a través del Seminario de Integración Social de Guatemala SISG, con fuerte influencia de la antropología funcionalista norteamericana. La tendencia

asimilacionista siempre ha sido la tendencia de los sectores dominantes, interesados en erradicar las manifestaciones culturales que les son desconocidas.

La sobrevivencia cultural y lingüística afronta diversos obstáculos, tal como lo afirma un informante:

"Siempre ha sido una lucha, no fue fácil la aceptación del español, hubo resistencia de parte de los indígenas. Hubo medidas represivas para que se aceptara el español. En las escuelas tuvieron que castigar para que se aprendiera el español. El desborde de la lucha es a partir de los años 60 y 70. Se empieza con las reivindicaciones a nivel nacional. Se viene hablando con las organizaciones del Estado de la necesidad de oficializar los idiomas, para hacer que el Estado acepte qué idiomas son oficiales en el territorio". (G.8)

Los usos sociales de los idiomas mayas podemos sintetizarlos en la forma siguiente: en la familia, las relaciones de pareja y con los hijos y abuelos; en la comunidad, en la comunicación interpersonal de la vida cotidiana de los vecinos; en el desarrollo de las actividades culturales, religiosas y cívicas de la comunidad. Los idiomas de origen maya se aplican en las actividades laborales, cuando no se trata de relaciones con jefes administradores ladinos. Por supuesto que la situación de los idiomas no es similar. Existen aquellos como el kaqchikel y el K'iche', que tienen importantes obras escritas, además de textos de reciente edición, de fines escolares, religiosos, etc. Otro es el caso de idiomas que tienen menos materiales escritos, y peor es el caso de idiomas como el Itzá y el Xinca, por estar en vías de extinción.

¿Cómo hacer para entender los supuestos procesos de decadencia o de estancamiento de los idiomas indígenas? La propuesta constitucional de oficialización de los idiomas indígenas apunta a elevarlos a la misma categoría que ostenta el idioma español, lo cual en términos prácticos significaría reconocerlo como idioma para el ejercicio de las actividades políticas, educativas, de justicia y administrativas del Estado, a efecto de darle la dignidad de un idioma nacional. De esta manera, el uso del idioma indígena también sería fomentado a nivel comunitario, extracomunitario e institucional.

En términos prácticos esta posibilidad enfrenta obstáculos que es necesario entender. Es necesario conocer las dificultades y ventajas que conlleva la oficialización de los idiomas indígenas a efecto de potenciarlos según sea el caso. El español tiene amplias ventajas. Es un idioma cuya primacía se mantiene tanto por razones históricas como actuales. Porque, además de hablarse en los territorios "no mayas" seguirá siendo la lengua franca para la comunicación entre los diversos pueblos mayas, y para la comunicación entre las personas mayahablantes y los ladinos. Si esto es así, ¿cómo será posible avanzar en el desarrollo local de los idiomas?

¿En qué consiste la propuesta de oficialización de los idiomas?

Un informante responde a esta interrogante cuando con toda lógica plantea que se trata de: "Que todos los idiomas indígenas tengan oficialidad territorial para empezar a erradicar la discriminación. El Español es impuesto y por esto pierde legitimidad, ya que no se habla por identificación sino porque existió obligación de aprenderlo". Por el contrario, "con los idiomas indígenas nacimos y aprendimos, son cordones umbilicales que nos unen a la madre naturaleza" (G.1)

La propuesta de oficialización planteada por la Comisión correspondiente propone lo siguiente: El español es el idioma oficial del Estado de Guatemala y tiene vigencia plena en todo el territorio nacional. El Estado reconoce y oficializa por igual a todos los idiomas mayas garífuna y xinca

Atendiendo el tamaño de la población mayahablante en cada idioma, así como la existencia de una tradición cultural en términos de profesionales y de materiales educativos escritos, los idiomas mayas son clasificados en las formas siguientes:

- ❑ Idiomas territoriales. Son los cuatro idiomas más hablados, esto es, el K'iché, el Mam, el Kaqchikel y el Q'eqchí;
- ❑ Idiomas comunitarios, son los que se hablan por menor cantidad de hablantes en diversas comunidades
- ❑ Idiomas especiales son el Xinca y el Itz'á, los cuales se encuentran en extinción y merecen un tratamiento aparte.

¿Cuál es la diferencia entre los idiomas territoriales y comunitarios? ¿No existe en esto cierta discriminación, en base a una cuestión de cantidad de hablantes?

La categorización de los idiomas, según los informantes, plantea la necesidad de diferenciar las formas de tratamiento de los idiomas, desde el punto de vista de las políticas públicas, toda vez que las disposiciones no pueden tener una aplicación generalizada, si se consideran las diferencias sustantivas que existen entre unos idiomas y otros, tanto con relación a su desarrollo interno, a la tradición de producción de materiales escritos, como a la existencia de profesionales en cada una de las comunidades lingüísticas.

La visión dominante entre los informantes es que la oficialización se dará principalmente en y por medio de la escolaridad formal, lo cual parece razonable en el caso de las comunidades lingüísticas de mayor vinculación con el mundo urbano y mayor desarrollo como el Kaqchikel, el Quiché, etc.

Es innegable que en el desarrollo de los idiomas el papel de la escuela es relevante, pero dado el rezago educativo existente en el país, es difícil de impulsar en las comunidades más retiradas del país. Y no sólo por razones de distancia, sino porque el magisterio nacional no ha demostrado ser un aliado en favor de la oficialización de los idiomas, lo que lleva a pensar que puede convertirse en un factor de rezago, no tanto por “falta de conciencia”, sino porque la forma en que ha sido abordada la implementación de los Acuerdos de Paz por los principales actores no ha permitido ganar voluntad a favor de los mismos.

Más certero nos parece el argumento que traslada la cuestión del estricto nivel educativo y escolarizado a los obstáculos de naturaleza antropológica. A mediano plazo se trata de la transición de una cultura oral a una cultura escrita, pero este proceso de desarrollo presupone que se le dará mayor importancia a la comunicación oral, toda vez que la forma escrita tiene como obstáculo central e inmediato el analfabetismo.

"La traducción de conceptos será el problema porque hay que pensar en idiomas indígenas, no sólo figuras sino conceptos abstractos" (R.7). Por supuesto que no se trata de una cuestión de traducción literal de conceptos del español al idioma indígena, sino de propiciar el desarrollo de

la cultura indígena.

Muchos son los obstáculos por vencer...

Desde luego que junto a los recursos financieros, el recurso más importante será la voluntad política para hacer avanzar el cumplimiento de los compromisos por "senderos" totalmente inéditos. La creatividad, la convicción de avanzar en el desarrollo pleno de los pueblos indígenas, en términos de su propio bienestar material y espiritual será una condición necesaria para darle salida a los múltiples desafíos que se irán planteando a lo largo del camino de oficialización de los idiomas indígenas.

La oficialización de los idiomas plantea obstáculos y dificultades de diverso tipo, toda vez que se trata de revertir los procesos históricos de la dominación cultural que han conformado un país donde dos tercios de la población se ubican en situación de subalternidad, de discriminación y exclusión.

Teniendo en cuenta que se trata de un proceso complejo como inédito, los obstáculos identificados apuntan en tres direcciones. Un obstáculo consiste en el grado de voluntad política para impulsar las iniciativas de reforma, dadas las características de los propios partidos políticos y de las instituciones del sector público. Otro obstáculo se relaciona con la escasez de recursos humanos calificados para impulsar dicho proyecto. Y en tercer lugar, aparece la forma institucional que asumirán los proyectos de desarrollo de las comunidades indígenas.

Los intelectuales mayas entrevistados señalan que la carencia de abogados constitucionalistas y de especialistas propios como una cuestión que afectó el desarrollo de las propuestas de reforma constitucional. Por el otro se indica la falta de estudios críticos sobre la realidad lingüística del país y la falta de tiempo para el desarrollo de la formulación de las propuestas.

Muchos informantes coincidieron en identificar los obstáculos siguientes:

- a) La carencia de una fuerza partidaria política propia, lo que condujo a depender de los diputados del PAN. Esta situación, es lógica, toda vez que la población mayahablante, principalmente, asume diversas posiciones políticas.
- b) La existencia de sectores y partidos políticos radicalmente opuestos a la propuesta de oficialización.
- c) La dificultad que tiene la comprensión de la propuesta a nivel de los sectores populares, tomando en cuenta la falta de promoción y divulgación de la misma.
- d) Que el futuro gobierno no asuma los compromisos de la propuesta aprobada.
- e) La falta de recursos económicos para ponerlo en marcha, especialmente en lo que se refiere a la producción de material educativo.
- f) La opinión desfavorable que afronta la propuesta en el sentido de que muchos indígenas piensan que aprender un idioma indígena es un retroceso.

- g) La oposición o indiferencia que la propuesta de los acuerdos de paz ha tenido a nivel del gobierno, del magisterio y de las propias autoridades de la USAC.
- h) El temor de reestructurar el Estado para reconocer la autonomía lingüística, en el sentido de que esta aprobación puede contribuir a la desunión de la nación guatemalteca.

"Un desafío grande es la transición de una cultura oral a una cultura escrita, toda vez que se da más espacio a la comunicación oral. La lectura es más difícil por el analfabetismo existente tanto en el idioma español como en los idiomas mayas. La traducción de conceptos será un problema porque hay que pensar en idiomas indígenas, no sólo figuras sino conceptos abstractos. De manera que hay que trabajar mucho a nivel educativo" (E.7)

Pero los obstáculos más importantes no son técnicos ni financieros sino políticos. Llegar a un acuerdo político nacional puede constituir un importante paso en el desarrollo de un nuevo proyecto de nación, y supone dar solución a un conjunto de interrogantes, que no sólo remiten a cuestiones de orden práctico, relacionadas con la implementación de determinados compromisos, sino que principalmente apuntan a concebir la nación guatemalteca de una nueva manera, y sin exclusiones, reconociendo a los pueblos mayas un lugar dentro de la nación que durante cinco siglos les ha sido negado: el derecho real al ejercicio de la ciudadanía. ¿En qué idioma ejercerla? Por supuesto que esta no es una pregunta ilógica sino absurda.

De manera literal, el reconocimiento de la situación jurídica de los idiomas implicaría que la Constitución reconozca las siguientes soluciones probables:

- ❑ Que los idiomas de origen maya dejan de ser idiomas subalternos, para convertirse en idiomas oficiales en el plano local, de igual manera como el Español lo sería a nivel nacional.
- ❑ Que los idiomas mayas dejan de ser "patrimonio nacional", para convertirse en realidades vivas, en medios de expresión cultural de las comunidades étnicas, que es necesario fortalecer y contribuir al desarrollo de la cultura a nivel local.
- ❑ Que los idiomas mayas progresivamente serán utilizados en la administración de justicia, en educación, en las relaciones de orden administrativo del Estado a nivel local.

CONCLUSIONES

1. La sociedad guatemalteca ha transitado en las últimas décadas por momentos políticos de gran significado que condensan grandes posibilidades de transformación. Entre estos momentos situamos 1944 y 1996. Y es a partir de la finalización del enfrentamiento armado interno, Guatemala inaugura un nuevo escenario que abre la posibilidad de sentar las bases de democratización del país a través del cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

2. En estos momentos de transición política se plantea la necesidad de refundar el Estado guatemalteco y el reto de la construcción de una nación multiétnica, plurilingüe y multicultural. En esta dirección, la posibilidad de traducir los Acuerdos de Paz en políticas sociales son parte de un proceso más amplio de transformaciones que arranca poco antes de mediados del siglo XX..

3. Durante la década de 1944-54, se establece por primera vez en Guatemala una política social que adquiere un carácter democrático. Los cambios políticos y socioeconómicos de aquel periodo crearon las bases para mejorar las condiciones de vida y trabajo de la población. En el terreno de la educación, la salud y la ocupación se impulsaron políticas que beneficiaron a diversos sectores sociales de la ciudad y del campo.

La cobertura de los servicios educativos rebasó los marcos de la educación formal y abarcó sectores que tradicionalmente quedaban fuera del sistema escolar. Los programas de salud se orientaron teniendo en cuenta no sólo el tratamiento de las dolencias sino asumiendo un carácter preventivo. Se crea el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social orientado al elevamiento de la calidad de la fuerza de trabajo, y otras instituciones que atienden prioritariamente a los sectores más pobres del país.

El Código de Trabajo promulgado tenía un sentido tutelar. Junto a esto la reforma agraria benefició en términos ocupacionales a no menos de cien mil familias campesinas, ayudando a elevar el nivel de vida de la población rural. Sin embargo, el descontento generado por la reforma agraria sentó las bases para la intervención extranjera que apoyó a la United Fruit Company y a los terratenientes locales, que vieron afectados sus intereses económicos y políticos.

5. Con el derrocamiento del gobierno de Arbenz se inició en el país un periodo de acentuada inestabilidad política y económica. Se revierten las políticas sociales y las principales conquistas se reducen a su mínima expresión. La represión ante las manifestaciones de descontento ante la reducción de las libertades ciudadanas adquieren un carácter institucional. Y se inició una crisis estructural de larga duración, que tiene posibilidad de ser resuelta mediante la aplicación de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz.

Lo predominante durante las ultimas cuatro décadas ha sido la persistencia de una crisis política producto de la incapacidad del régimen para atender las demandas sociales de bienestar. En este marco, es lógico que la política social impulsada por los gobiernos desde

1954 haya venido desenvolviéndose como un proceso que favorece el deterioro de las condiciones de vida y el incremento de la vulnerabilidad de la población.

6. El Estado guatemalteco sufre una crisis que se tradujo en movimientos sociales cuya amplitud y profundidad alcanzaron su mayor expresión en la década de los años setenta. A partir de aquellos años se fortaleció el preexistente movimiento insurgente (1978-1983), de manera que a la exclusión social y marginación política que ya eran estilos del Estado guatemalteco, se agrega el fortalecimiento del autoritarismo y el creciente proceso de militarización que termina invadiendo amplios “espacios” de la sociedad civil.

7. En el marco de la apertura democrática iniciada en 1985, y muy receptiva a los acontecimientos regionales, Guatemala participa y suscribe el procedimiento para tomar decisiones políticas orientadas a establecer en el país la paz firme y duradera que los presidentes centroamericanos firmaron en agosto de 1987. Allí quedaron plasmados los principios que más adelante serían medulares en el proceso de paz guatemalteco, tales como:

- ❑ La búsqueda de la paz a través de la negociación política y la reconciliación nacional;
- ❑ El fortalecimiento de los procesos democráticos;
- ❑ La desmovilización de los grupos irregulares y su incorporación a la vida política del país;
- ❑ El principio de Paz duradera, integral e inseparable de la democracia y el desarrollo.

8. A partir de este marco se iniciaron las negociaciones entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y finalmente el proceso culmina el 29 de diciembre de 1996 con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera. Este importante hecho político señala el final del enfrentamiento armado interno y el comienzo de una nueva etapa política para el país, abriendo la posibilidad de un espacio para la superación de contradicciones agudizadas a partir del derrocamiento del gobierno democrático de Jacobo Arbenz Guzmán (1951-1954)

Como producto de esta negociación política se logró se dan saltos cualitativos importantes: la finalización del enfrentamiento armado interno; la definición del contenido de los acuerdos y; el Acuerdo sobre Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz y el Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

9. El Acuerdo sobre Cronograma establece cuatro ejes fundamentales para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz:

- a) El primer eje sobre reasentamiento, incorporación de URNG y reconciliación nacional, implica el inicio de transformaciones de largo plazo en temas estratégicos entre los que resaltan la incorporación de URNG a la legalidad que constituye el objetivo político específico del proceso de paz; la integración de comisiones e instancias que en su conjunto conforman un espectro de interlocución Gobierno - Sociedad Civil; y

reconciliación nacional.

- b) El segundo eje comprende el área de desarrollo humano integral. Subraya la necesidad de alcanzar determinadas metas sociales de los acuerdos de paz, el funcionamiento de las comisiones paritarias que se derivan de estos acuerdos y una mayor equidad de hombres y mujeres.
- c) El tercer eje remite al desarrollo productivo sostenible y justifica el apoyo prioritario al desarrollo rural y el acceso a la tierra, sin descuidar la capacitación y las políticas que favorezcan un crecimiento dinámico de la inversión y de las exportaciones.
- d) El cuarto eje se refiere a la modernización del estado democrático, lo cual requerirá de apoyos decisivos en los temas de respeto a los derechos humanos, reformas del sistema de administración de justicia, reformas del Organismo Ejecutivo, fomento de la participación ciudadana, fortalecimiento de la seguridad pública y ciudadana, aumento de la recaudación tributaria, y establecimiento de un sistema de registro y catastro de la propiedad.

10. El desafío de cumplir eficazmente con los compromisos derivados de los Acuerdos plantea la necesidad de consolidar la democracia, promover el desarrollo sostenible y sostenido y crear las condiciones integrales para que la paz sea realmente firme y duradera. Consolidar la democracia y lograr el desarrollo socioeconómico, supone un desafío de mediano y largo plazo cuyo punto de partida está en la ejecución de los acuerdos de paz. El proceso de paz demanda que la sociedad en su conjunto, sus actores más connotados, se apropien de él y logre un entendimiento compartido del alcance de los distintos acuerdos.

11. El diagnóstico reciente de la educación nacional evidencia la persistencia de agudas deficiencias y anacronismos del sistema educativo. Su carácter excluyente y discriminatorio afecta, sobre todo, a la población rural y de las áreas urbano marginales.

12. Las políticas educativas formuladas para el periodo 1996-2000, tienen como fuente principal los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz. Su orientación fundamental responde a la necesidad de promover profundos cambios en el sistema, a fin de superar su carácter excluyente y discriminatorio de modo que la extensa mayoría del pueblo pueda ejercer plenamente el derecho a la educación. Los desafíos al Estado guatemalteco son evidentes.

13. Las fuerzas portadoras de un proyecto alternativo de democratización de la vida nacional, reivindican el derecho a la educación para todos los guatemaltecos. Ello plantea la necesidad de reformar a fondo el sistema para lograr, ante todo, la expansión de la cobertura escolar con calidad y pertinencia social y cultural.

14. La COPARE cumplió su compromiso de entregar el "Diseño de Reforma Educativa". El Gobierno cuenta ahora con bases suficientes para reformular las políticas

educativas vigentes y adecuarlas a los requerimientos a que obligan los compromisos emanados de los Acuerdos de Paz para el mediano y largo plazo.

15. En la actual coyuntura, los desafíos que enfrenta la aplicación de nuevas políticas educativas, pueden ser del orden siguiente:

- ❑ Es necesario que las nuevas políticas se desarrollen teniendo en cuenta las condiciones precarias y los obstáculos que se derivan del predominio de las posiciones hegemónicas tradicionales que se oponen a la reforma constitucional.
 - ❑ El Estado debe garantizar un incremento sostenido de los recursos destinados a la Reforma Educativa en condiciones de implantación de un modelo de crecimiento económico de corte neoliberal que presiona a favor de la reducción del gasto público. Por su supuesto que un proceso real de cambio social no puede sustentarse indefinidamente en el financiamiento internacional. Por tanto, la necesidad de incrementar los recursos del Estado para el financiamiento de sus políticas sociales no puede postergar por más tiempo una profunda reforma del régimen tributario del país.
 - ❑ La viabilidad de los Acuerdos de Paz depende, en primer lugar, de la capacidad del Gobierno para concertar compromisos con todos los sectores sociales y fuerzas políticas en condiciones de ampliación de la resistencia social a las políticas neoliberales del régimen. Por su parte, la sociedad civil podrá asumir su plena responsabilidad por el destino de los Acuerdos de Paz en una coyuntura en que el modelo neoliberal de economía proyecta la destrucción de la organización social reivindicativa y de la solidaridad y promueve la exaltación del individualismo.
 - ❑ El mayor desafío del cambio social, de la aplicación de nuevas políticas educativas es encarar la democratización de la enseñanza como parte de un proceso más general de democratización de la economía y la superestructura política. Los Acuerdos de Paz abren esa posibilidad, el desafío es traducir la posibilidad en realidad.
16. En lo que atañe a la oficialización de los idiomas indígenas se presentan varios desafíos, entre los cuales destaca la necesidad de movilizar opinión y profundizar el debate teniendo en cuenta la presencia de diferentes formas de comprensión del proceso político y de los acuerdos y que se oponen o limitan el cumplimiento de los Mismos.
17. Estos acuerdos no son entendidos ni asumidos de igual manera por todos los actores. Existen divergencias de concepción que en vez de ser consideradas como obstáculos pueden ser tomadas como punto de partida para promover un amplio proceso de construcción de consensos.
17. El cumplimiento de los compromisos implica el despliegue de iniciativas que rebasan el nivel del burocratismo y de la adopción formal de los acuerdos de paz.
18. Un desafío importante consiste en la necesidad de favorecer la concertación, teniendo

que los compromisos apenas son el punto de partida para el desarrollo de posteriores entendimientos entre las partes confrontadas.

19. Es necesario realizar un esfuerzo encaminado a erradicar la atomización de acciones dispersas y contradictorias. Un desafío importante consiste en combatir la focalización del financiamiento y la distracción de recursos para la atención de proyectos incoherentes entre sí.
20. Es necesario el desarrollo de una plataforma global que además del planteamiento de objetivos identifique los proyectos de desarrollo convergentes, potenciadores más relevantes

BIBLIOGRAFÍA:

Aguilera, Gabriel, Jorge Solares et al, **Los problemas de la Democracia**, FLACSO-Guatemala, Guatemala, 1992.

Andreu, Marco Roberto. **El Planeamiento de la Educación y los Problemas Socioeconómicos de Guatemala**, Facultad de Humanidades de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 1972.

Ardón, Patricia. **La paz y los conflictos en Centroamérica**, OXFAM (Gran Bretaña), CIDECA, Magna Terra Editores, Guatemala, 1998.

Asamblea de la Sociedad Civil, **Propuestas para la paz**. Documentos, FLACSO-Guatemala, 1995.

ASIES-PREAL. **Reforma Educativa en Guatemala**, Guatemala, 1997.

AVANCSO, **Las organizaciones sociales en Guatemala**. Textos para debate No. 14, Guatemala, 1997.

Bobbio, Norberto. **Diccionario de Política**. Siglo XXI, México 994

Casás Arzú, Marta Elena, **Guatemala: linaje y racismo**. FLACSO, San José, Costa Rica 1992.

Casás Arzú, María Elena, **La recomposición del bloque en el poder y retorno de las élites familiares centroamericanas (1979 - 1996)**, transcripción libre de conferencia en la Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 1998 (sin más datos).

CIEN. **Reforma Educativa: La Descentralización**, Ponencia para el Segundo Congreso Nacional de Educación Maya, documento de trabajo, Guatemala, mayo de 1998.

CNEM, **Propuesta maya de Reforma Educativa**, Seminario de Educación Maya por la Paz, Quezaltenango, 1996, Editorial Cholsamaj, Guatemala, 1996.

Comisión de la Paz. **Acuerdos de paz**. Presidencia de la República de Guatemala, 1996. Acuerdos Operativos de Paz, 29 de diciembre de 1996, Tipografía Nacional de Guatemala, Guatemala, agosto de 1997.

Comisión Paritaria de Reforma Educativa, COPARE. **Diseño de Reforma Educativa**, Guatemala, 1988.

Consejo Nacional de Educación Maya, CNEM. **Reforma Educativa, Síntesis de Propuestas y Comentarios**, Litografía Nawal Wuj. Guatemala, 1997

Constitución Política de la República de Guatemala, Guatemala, 1.985.

COPAZ. **Acuerdos de Paz firmados hasta el 31 de octubre de 1996**. Acuerdos Operativos de Paz, 29 de diciembre de 1996, Tipografía Nacional de Guatemala, Guatemala, agosto de 1997

Figueroa, Federico. **Seminario Cultura de Paz**, URL, Guatemala, agosto de 1998.

González Orellana. **Historia de la Educación en Guatemala**. Cuarta edición revisada y aumentada, Editorial Universitaria, USAC, 1987.

Herranz, Atanasio, **Estado sociedad y lenguaje**. Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, 1996. II Cumbre de las Américas. Declaración de Santiago 1998. (Plan de acción)

Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. **Estado, Políticas Públicas y Pobreza Crítica en Centroamérica**, San José de Costa Rica, 1982, p.l 2).

Jiménez Bienvenido, **La educación rural en Guatemala**. Editorial José Pineda Ibarra, Guatemala, 1982.

Macleod, Norma. **Poder Local, reflexiones sobre Guatemala**, Oxfam U.K & Ireland, Segunda Edición, Magna Terra Editores, Guatemala, 1998.

Montes, Pedro. **El desorden neoliberal**, Colección Estructuras y Procesos, Serie Economía, Editorial Trotta, segunda edición, Madrid, España, 1996

Mariátegui, José Carlos. **Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana**, Biblioteca Amauta, Lima Perú, 1967.

Mejía Palma, Edwin. **Teoría de la Educación Popular (Un ensayo de interpretación de la realidad educativa nacional)**, Editorial Universitaria, USAC, Guatemala, 1979

Ministerio de Educación Pública-PRONADE, **Un modelo de descentralización educativa**, documento presentado en el Segundo Congreso de Educación Maya. Quezaltenango, mayo de 1998

MINEDUC-SIE. **Anuario Estadístico de la Educación**, 1996.

MINUGUA. **Informes de Verificación de los Derechos humanos y del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos en Guatemala**.

Monzón García, Samuel. **Estado y Políticas Educativas en Guatemala**. Editorial Universitaria, USAC, Guatemala, 1993.

OIT, **Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas en países independientes**.

Ordóñez, José Emilio, **En torno al derecho de los indígenas**. En Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, México, 1992.

Palencia P, Tania y Holliday, David. **Hacia un Nuevo Rol Ciudadano para Democratizar Guatemala**. Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático. Montreal, Canadá, 1996.

Partido Guatemalteco del Trabajo, PGT. **Resolución del IV Congreso (1969), Camino de la Revolución Guatemalteca**, Ediciones de Cultura Popular, México, D.F., 1972.

Ponce, Aníbal. **Educación y Lucha de Clases**, Editores Mexicanos Unidos, México, D.F., 1993.

Ruano, Jorge. **Los Acuerdos de Paz y la Reforma Estructural y Democrática del Estado (componentes básicos para su modernización)**. En: Revista Política y Sociedad No. 36, IIPS/USAC, 1998. Guatemala

SEGEPLAN. **Plan de Acción de Desarrollo Social 1992-1996, 1997-2000, Desarrollo Humano, Infancia y Juventud**, Segunda Edición, Guatemala, Febrero de 1992

SEGEPLAN, **Plan de Acción de Desarrollo Social**, PLADES 1996-2000, Guatemala, septiembre de 1995.

SEGIEPLAN. **Balance General de las Políticas Públicas 1997**. Guatemala, 1998

SEGEPLAN. **Plan de Acción de Desarrollo Social 1996-2000**. Guatemala, 1996.

SEGEPLAN. **Plan de Acción de Desarrollo Social 1992-1996, 1997-2000, Desarrollo Humano, Infancia y Juventud**, Segunda Edición, Guatemala, Febrero de 1992

Solares, Jorge. **Estado y Nación: las demandas de los grupos étnicos en Guatemala**. FLACSO, Guatemala, 1993

Solares, Jorge. **Los derechos humanos desde la perspectiva indígena**. FLACSO, Guatemala, 1995.

Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. **Guatemala: los contrastes del desarrollo humano Edición 1998**, Guatemala, 1998.

URNG. **Cumplimiento de los Acuerdos de Paz**. Período abril – diciembre de 1997 Guatemala, 1998.

URNG. **Cumplimiento de los Acuerdos de Paz**. Período mayo - agosto de 1997 Guatemala, 997.

URNG. **Decisiones Concretas y Urgentes para Garantizar la Paz**, En: Revista Africa América Latina. Cuadernos No. 31, Madrid, España, 1998.

Zepeda López, Raúl, Jorge Ruano et al, **Los desafíos de la construcción de la paz en Guatemala**, en Revista Política y Sociedad No. 36 del IIPS/ECP/USAC. Guatemala, 1998.

ANEXOS

LISTA DE ENTREVISTADOS

Entrevistas realizadas con informantes de organizaciones mayas consultadas:

Arturo Xequencox, COMG
Matías Jiménez, ALMG
José Serech, CEDIM
Rigoberto Juárez, COPMAGUA

Entrevistas realizadas con dirigentes de organizaciones sociales:

Pedro Bal, CECMA
Consuelo Cutzal, UPMAG
Pasqual Yaxon, SAQ'BE
Carlos Batzin, CDPM

Valerio Toj, Academia de Lenguas Mayas
Mario Polanco, GAM
Nineth Montenegro, FDNG.
Elmer Velásquez, CONGCOOP.
Byron Morales, UNSITRAGUA.
Enrique Alvarez, URNG.