



Para citar este artículo, le recomendamos el siguiente formato:

Ruano, C. R. (2002). Reforma educativa en sistemas administrativos con características premodernas: el caso de Guatemala. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 4 (1). Consultado el día de mes de año en: <http://redie.ens.uabc.mx/vol4no1/contenido-ruano.htm>

Revista Electrónica de Investigación Educativa

Vol. 4, No. 1, 2002

Reforma educativa en sistemas administrativos con características premodernas: el caso de Guatemala¹

Educational Reform in Nation-States with Pre-modern Traits: The Guatemala Case

Carlos Roberto Ruano y Ruano
plaza.ruano@utoronto.ca
Facultad de Psicología
Universidad El Bosque

Transv. 9A, 133-25
Bogotá, Colombia

(Recibido: 14 de junio de 2001; aceptado para su publicación: 30 de enero de 2002)

Resumen

En este artículo se hace un análisis de ejemplos de reforma educativa que fracasaron en Guatemala. El propósito es poner de relieve los aspectos que deben confrontarse al diseñar e implantar procesos de reforma educativa en el contexto de naciones débiles y con rasgos premodernos. Uno de estos aspectos fundamentales es la necesidad de estudiar cuidadosamente las estructuras administrativas y de poder al interior del gobierno con el fin de ubicar los canales de decisión reales y los nominales. También se argumenta que el principio de la lealtad paralela permite comprender la formación y consolidación de estructuras de poder paralelas y que se encuentran fuera de los canales burocráticos oficiales. Finalmente, se plantea que la administración y la formulación de políticas educativas no pueden resumirse a simples esquemas modernizantes que no

tomen en cuenta las condiciones sociohistóricas particulares en las que los sistemas educativos se han originado.

Palabras clave: Planeación educativa, reforma educativa, política educativa.

Abstract

In this article, an analysis of specific instances of educational reform failure in contemporary Guatemala is conducted in order to highlight the particular issues that must be confronted when formulating and implementing educational change platforms in the context of weak Nation-States with Pre-modern traits. Key among those issues is the careful analysis of the governance and organizational structures, among them, the parallel organizational structures through which real decision-making power is exercised as opposed to those which only operate in nominal or formal terms as decision-making channels. At the individual level the Loyalty Principle helps to understand how parallel channels of decision-making -which are located outside standard bureaucratic structures- are formed and strengthened over time. It is further argued that educational policy and administration in weak Nation-States with Pre-modern traits are not merely issues of choosing a particular manner in which to modernize or update otherwise archaic governance arrangements, but rather it requires solutions based on these States' internal social dynamics.

Key words: Educational reform, educational policy, educational planning.

Introducción

En las últimas décadas del siglo XX, Guatemala, como muchos otros países del hemisferio occidental, ha dirigido sus esfuerzos en materia de reforma educativa, bajo diferentes momentos sociopolíticos. Por ejemplo, reducir déficits de cobertura, de calidad y de mano de obra calificada y algunos intentos aislados de alfabetización a escala nacional². Sin embargo, para observadores previos, el caso guatemalteco ilustra un verdadero catálogo de fracasos continuos en materia de reforma educativa sin que pueda vislumbrarse mejoría alguna a corto o mediano plazo (Gálvez Borrel, 1996, Artilles, 1995, Creative Associates International Inc., 1992).

De hecho, el debate público en torno a procesos de reforma educativa en la propia Guatemala suele centrarse en señalamientos de corrupción gubernamental a diferentes niveles, en la falta de capacidad de quienes tienen a su cargo la ejecución de tales reformas y en la falta de recursos humanos y materiales para llevarlas a término, entre otras acusaciones (Fernández García, 1998). Sin negar la existencia de dichos factores como severos límites al cambio educativo, en las siguientes líneas me permito proponer otro elemento que pretende explicar de forma más global las fuerzas que, en última instancia, determinan los alcances y los condicionamientos estructurales del proceso de reforma educativa en la formación social guatemalteca.

Partiendo de una perspectiva organizativa, este trabajo pretende esbozar algunos rasgos sobresalientes del funcionamiento administrativo del Ministerio de Educación de Guatemala y la manera en que las características premodernas del proceso de toma de decisiones se impone, en última instancia, al discurso oficial modernizante del Estado guatemalteco.

Tal línea de análisis conlleva implícitamente un referente clásico o weberiano para comprender lo que se denomina burocracias modernas. En este sentido, cabe recapitular aquí una definición estándar del funcionamiento de la burocracia:

La burocracia en su sentido tradicional o weberiano, se refiere a aquellos patrones administrativos que proveen un alto grado de especialización, división clara y precisa de las tareas por realizar, así como estructuras jerárquicas de control y líneas de autoridad preestablecidas. Este sistema organizativo también plantea entre sus principios esenciales el reclutamiento de personal basándose estrictamente en el principio de mérito o conocimiento técnico. Además, tiende a privilegiar las relaciones impersonales entre los diferentes estamentos organizativos y con los clientes que estos últimos sirven (Abercrombie, Hill y Turner, 1994, p. 38).³

Esta definición del funcionamiento y estructuración de la burocracia se aplicará a lo largo de toda esta exposición a manera de referente comparativo con los fenómenos observados en el caso guatemalteco. Dichos fenómenos se analizan únicamente en relación con el funcionamiento y proceso de toma de decisiones del ministerio de Educación.

Para llevar a cabo este análisis, la presentación se divide en cuatro partes. Primero, se presenta una breve síntesis histórica del modelo educativo guatemalteco a partir del período colonial hasta la actualidad. En la segunda parte, se describen los aspectos sobresalientes de la administración educativa en Guatemala, y se discuten los indicadores generales del sistema educativo tales como inversión por estudiante, cobertura y otros pertinentes a este análisis. En la tercera parte, se analizan dos ejemplos relacionados de reforma educativa llevados a cabo a en las últimas décadas: el Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza Media o PEMEM y la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media o EFPEM. Por último, en la cuarta parte, se exponen algunas conclusiones y puntos para investigación ulterior.

Para los fines de esta discusión, en este trabajo el énfasis se presenta en el segmento del nivel secundario. Esto se hace por dos razones. En primer término, ya ha transcurrido el tiempo suficiente desde que dichas reformas fueron implantadas para poder observar sus resultados. En segundo lugar, los procesos de reforma educativa en el nivel primario son bastante recientes y es todavía un tanto prematuro poder dar una evaluación global de sus resultados.⁴

El presente estudio se basa en procesos que tuvieron lugar en áreas urbanas. Los procesos parciales de descentralización educativa rural iniciados a partir del

restablecimiento de gobiernos civiles en 1985 tampoco entran en el ámbito de este análisis. Otras iniciativas en áreas rurales como PRONADE (Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo) se encuentran más allá del alcance de esta síntesis.⁵

Finalmente, tampoco se estudian aspectos organizativos introducidos a raíz de los Acuerdos de Paz de 1996, como aquellos elaborados por la Comisión Paritaria de Reforma Educativa (1998).

1. Sinopsis sociohistórica

Para tener una idea general del contexto sociohistórico en el que tienen lugar los casos de reforma educativa planteados, así como para comprender las relaciones entre diferentes actores institucionales dentro y fuera del aparato educativo, se hace necesario formular una breve descripción del país, de su población y de sus condiciones socioeconómicas.

La República de Guatemala tiene una extensión de 108,889 kilómetros cuadrados. Menos de 30 por ciento del territorio es apto para la agricultura. Su población actual es de 12 millones, aproximadamente. Guatemala tiene la tasa de fertilidad más alta de América Latina y una de las más bajas en el uso de contraceptivos (Elton, 2001). En décadas recientes, el crecimiento explosivo de la población ha agravado los ya catastróficos índices de mortalidad materno-infantil y de desnutrición (Metz, 2001). Las estimaciones dan cuenta de que la mitad de la población es menor de 18 años.

Alrededor de 50 por ciento de la población es de origen indígena (Maya, Garífuna, Xinca, Chortí). Dicha población se concentra en áreas del occidente, norte y centro del país. La otra mitad es de origen mestizo o ladino (Galo de Lara, 1999). En las zonas rurales, casi dos tercios de la población viven por debajo de los índices mínimos de pobreza. Tres cuartos de la población posee seis años de escolaridad o menos. La tasa neta de asistencia al nivel secundario es menor a 20 por ciento (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 1999).

El modelo socioeconómico se caracteriza por un sector agro-exportador moderno superimpuesto a otro sector de agricultura de subsistencia con elementos marginales de corte industrial. A pesar de los altos índices de crecimiento durante el período 1950-1980, la distribución del ingreso se mantuvo con valores sumamente desiguales (Comisión Económica para América Latina [CEPAL], 1984).

La extrema concentración de la tierra en pocas manos⁶ y las políticas fiscales arcaicas que favorecen la evasión de impuestos por todos los estratos sociales,

contribuyen a exacerbar las inequidades descritas (International Monetary Fund [IMF], 1995; Clark, 2000; Brockett, 1984).

Aunque también existe un fuerte sector orientado hacia la industria de textiles o maquiladoras, la oferta de empleo se limita a ocupaciones que requieren bajo nivel de escolaridad. De esta forma, se genera un círculo vicioso en el cual no se incentiva el mejoramiento de los niveles educativos y éstos, a su vez, al permanecer en niveles tan bajos, imposibilitan la creación de mejores empleos. Huelga decir que, entre aquellos que poseen una educación universitaria, el subempleo es crónico: durante la década de los ochenta hubo tan solo 2.1 empleados en las ramas científicas o técnicas, 2.2 médicos y 0.9 enfermeras por cada mil habitantes (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 1990). Según Ibarra de Calix (1997), estos desequilibrios en el mercado laboral conllevan graves consecuencias para el país:

En Guatemala se identificó que la escasez de trabajadores calificados y el bajo nivel de entrenamiento vocacional constituyen los factores más anticompetitivos. [...] Si se continúa con el nivel y calidad actual de los recursos humanos, éstos, lejos de potenciar el desarrollo, lo entorpecerán, frenando el avance de la capacidad científico-tecnológica local que permita un mejor aprovechamiento de la transferencia externa de conocimientos y adaptación adecuada de nuevas tecnologías y procesos (p. 318).

El sistema educativo guatemalteco comenzó a tomar forma a mediados del siglo XVI bajo el régimen colonial español. Las primeras escuelas primarias y secundarias fueron establecidas hacia 1550.

Estas escuelas tenían como principal objetivo la educación de los hijos de españoles o criollos (Kurian y Buron, 1988). Los educadores coloniales también se ocuparon, en menor medida, de la enseñanza del castellano entre las poblaciones indígenas, particularmente en aquellas áreas en las que la presencia de órdenes religiosas era más importante.

Durante todo el período colonial y hasta bien entrado el siglo XX, la política educativa se centró en la asimilación de las poblaciones indígenas mediante el aprendizaje del castellano. A medida que la población mestiza aumentó, se abrieron unas pocas escuelas para atenderla. Sin embargo, la cobertura de estas escuelas fue mínima durante la colonia y no mejoró en mucho después de ésta: el número de instituciones de formación de maestros permaneció inalterado entre 1895 y 1944.

En síntesis, los intereses corporativos de la iglesia, la oligarquía terrateniente y los funcionarios de la corona –civiles y militares– como ejes principales del aparato administrativo y político, mantuvieron una política de acceso limitado a oportunidades educativas y a su control mediante mecanismos restrictivos de acceso, limitantes económicas y la ausencia de incentivos masificadores (Dunkerley, 1988). Con el único interludio de las reformas llevadas a cabo durante

la administración de Mariano Gálvez (1831-1836), las políticas educativas -o la ausencia de ellas- permanecieron virtualmente inalteradas desde la independencia en 1821 hasta el período conocido como la Revolución de Octubre entre 1944 y 1954 (Gleisejesses, 1991).

2. Aspectos sobresalientes de la administración educativa en Guatemala

Durante la época colonial se sentaron las bases de la administración pública guatemalteca, la cual se basó, en gran medida, en el sistema de nombramiento o cédula real (Chang-Rodríguez, 1983). Es decir, los nombramientos a puestos administrativos se hacían bajo la autoridad última de la corona española. De esa forma, los individuos así nombrados aprendían muy pronto que su fuente de autoridad provenía no necesariamente del cargo o de la función que desempeñasen, sino de la persona que los había nombrado (McLachlan, 1988).

A esta tendencia a situar la lealtad de los funcionarios coloniales hacia cierta persona o nivel superior fuera del control burocrático interno lo he denominado “el principio de la lealtad paralela”. Este principio expresa que los funcionarios administrativos en Guatemala, aunque en teoría eran del mismo rango y con similares atribuciones, en la práctica poseían diferentes niveles de autoridad en función de la fuente de su nombramiento. Esta doble lealtad o “lealtad paralela” constituye un rasgo premoderno heredado del sistema colonial.

Al llegar la independencia, la corona española, quien fungía como el árbitro último de las disputas entre poderes corporativos locales en su pugna por el control de la administración local, fue removida, creando un vacío institucional que fue llenado por diversos esquemas de gobierno autoritario o dictaduras militares que perduraron hasta el pasado reciente (Lebot, 1992; Handy 1992). La legitimidad limitada que provenía de la toma de decisiones por la corona desapareció, sin que fuera reemplazada con un proyecto de administración local vigoroso o de corte reformador. En adelante, sería la clase militar quien suministraría la amplia mayoría de los líderes de gobierno o caudillos (Barry, 1992; Handy, 1991). Aunadas al caudillismo, las relaciones de subordinación preexistentes bajo el “principio de la lealtad paralela” se consolidarían como mecanismos esenciales para el ascenso social en el marco de las continuas redistribuciones de cuotas de poder.

Las élites postcoloniales guatemaltecas no incluyeron en su proyecto de estado-nación a otros estratos sociales. Estas élites también se encontraban seriamente divididas en cuanto al papel que el estado debiera jugar en la sociedad. Las diferencias de opinión se mantuvieron a lo largo de todo el siglo XIX (Williams, 1994; Demyk, 1983). De esta manera, la debilidad de las instituciones de gobierno se mantuvo durante un largo período, alcanzando en ciertos momentos niveles casi anárquicos. Por ejemplo, entre 1954 y 1966, se sucedieron 18 ministros de Educación bajo tres gobiernos provisionales y cuatro presidentes distintos (Monzón García, 1993). El propio gobierno reconocía, ya hace una

década, la persistencia y gravedad de estas carencias administrativas y de política educativa:

Paralelamente, se observa una baja calidad de la enseñanza en todos los niveles del sistema [...]. Esta situación se debe principalmente a los siguientes factores: bajo monto del gasto público y de las inversiones en el campo de la educación [...]. Ineficiencia del propio sistema educativo que se plasma en una baja capacidad planificadora; en atrasos en la ejecución de proyectos; a trámites excesivos y poco transparentes; y, a un déficit de supervisión y capacitación del personal docente [Presidencia de la República, 1991, p. 45].

Todas estas limitaciones de gobernabilidad y continuidad en la formulación de políticas educativas se han traducido en un aparato burocrático dividido en múltiples subunidades, con pocos recursos económicos y poca capacidad para ejecutar políticas nacionales como las de educación (García López, 1989). En el caso del Ministerio de Educación o MINEDUC, dicha fragmentación llega a alcanzar proporciones extraordinarias. Hacia 1995, el Banco Mundial estimaba que tan sólo dentro de MINEDUC no había menos de 127 programas, 290 subprogramas, 985 actividades en proceso y 11 proyectos para un total de 1413 unidades presupuestales (World Bank, 1995, p. 36). Estas cifras son aproximativas dado que es muy difícil saber a ciencia cierta cuántas otras unidades presupuestales se encontraban directa o indirectamente relacionadas con el presupuesto de MINEDUC. Ni siquiera el número exacto de maestros contratados se conoce con exactitud. En esta investigación se encontraron varias cifras desde 53 a 58 mil maestros, según diversas fuentes. Tales cifras, sin embargo, no pudieron ser confirmadas durante el trabajo de campo conducido en el Ministerio de Finanzas, pues ni siquiera ahí se tenía un conteo preciso del número de plazas para docentes ni del número de escuelas en el presupuesto.

Por otro lado, otros ministerios del gobierno, tales como el ministerio de Agricultura, a su vez, controlan el presupuesto de las escuelas de agricultura y programas de capacitación agrícola. Además, los presupuestos de las varias academias militares, por ejemplo la Escuela Politécnica, los institutos Adolfo V. Hall, los centros de estudios militares, la Escuela de Comunicaciones del Ejército, los oficiales y otros que se benefician de becas dentro del sistema universitario nacional, no se dan a conocer públicamente, de tal manera que es imposible saber en qué porcentaje estas actividades educativas aumentarían el presupuesto de gastos de MINEDUC si se contabilizaran debidamente como parte de los gastos efectuados por el sistema educativo guatemalteco.⁷ Esto se debe a la falta de coordinación administrativa entre diferentes sectores de gobierno, la cual se compensa mediante mecanismos de corte legalista, con los cuales se pretende codificar en normas legales hasta los aspectos más insignificantes del comportamiento de la función pública.

De esta forma, las políticas educativas guatemaltecas retuvieron elementos premodernos en su administración, tales como el “principio de la lealtad paralela”, faltantes crónicos de personal calificado y la tendencia a dejar toda decisión en

manos de mecanismos legalistas. Desde los empleados administrativos menores hasta los supervisores y directores generales responden a solicitudes de diversa índole y basan sus respuestas en dichas solicitudes, sustentándose en el estatus jerárquico aparente del requiriente mucho antes que en la posición que dicho individuo ocupe dentro de la administración. Este fenómeno ya fue observado por otros investigadores en décadas anteriores (Brewer-Carías, 1979; Williams, 1972). Vale decir que los aspectos formales predominan sobre los aspectos concretos de la administración y el resultado es una gran cantidad de documentación producida con el objetivo principal de satisfacer requerimientos legales, pero no operativos.⁸ Oficialmente, todo funcionario tiene una responsabilidad, pero en la realidad, nadie tiene la capacidad de asumirla, porque todas las decisiones deben ser avaladas por el nivel superior. La consecuencia de este formalismo jurídico es la lentitud que conlleva aprobar cambios legislativos que no sean impulsados directamente por el presidente de la República (Ruano, en prensa).

Los rasgos premodernos aquí descritos se relacionan con la realidad sociopolítica del país. Para los grupos corporativos dominantes, la maquinaria burocrático-administrativa del Estado ha sido y continúa siendo irrelevante para la formación de consensos en la toma de decisiones.

Dentro de esta visión, no hay lugar para la formación de instrumentos nacionales de participación ciudadana como sería un sistema coherente y moderno de educación nacional. Así lo expresa Lourié (1989):

Los gobiernos guatemaltecos han preservado una fachada institucional con elecciones parlamentarias y presidenciales. Dichos gobiernos están estrechamente ligados a la clase terrateniente, la cual mantiene una estratificación social casi impenetrable. El gobierno se limita a mantener el orden y a controlar la oposición. El poder de los terratenientes se basa en una fuerza laboral que consiste en mano de obra barata, subempleada, abundante y analfabeta cuyo nivel de vida es paupérrimo. Bajo tales condiciones sociales, el esfuerzo desplegado por el Estado guatemalteco en materia educativa es directamente proporcional a su deseo de aumentar la participación popular en los procesos de decisión a nivel nacional: A menor espacio democrático habrá menor acceso a la educación (p. 131).

El sistema educativo guatemalteco, producto de un Estado débil y con limitada capacidad institucional, continúa reproduciendo en su seno los rasgos premodernos exhibidos por el aparato estatal en su conjunto. Estos rasgos han sido observados por diversos investigadores del aparato administrativo y educativo guatemalteco desde diversas perspectivas (Monzón García, 1983; Verner, 1970; Colburn, 1986; Demyck, 1983; Dignard, 1987; Galo de Lara, 1997; McIntosh, 1978; Ramírez, 1999; Ruano de Flores, 1997).

En este entorno político-administrativo, las condiciones básicas para el surgimiento y la consolidación de una función pública moderna en el sentido weberiano ocurren de forma parcial, únicamente. Por ejemplo, la existencia de numerosas entidades y unidades ejecutoras sin mecanismos reguladores

centrales en el seno de MINEDUC produce lo que se denomina *proceso de acoplamiento parcial (loosely coupled systems)*. Como lo han argumentado Churchill, Orlikow, Greenfield y Rideout (1979):

En aquellos sistemas [educativos] acoplados parcialmente, no puede asumirse que toda acción tiene consecuencias necesariamente predecibles. [...] El sistema en su conjunto puede, en apariencia, tener un impulso dirigido hacia una meta global; sin embargo, cada subsección tratará de lograr dicha meta mediante sus propios mecanismos autosatisfactorios (p.84).

Tales procesos de acoplamiento parcial debilitan aún más la capacidad gestora de la administración y provocan interminables luchas intraorganizativas por la aprobación y contra aprobación de propuestas educativas y sus correspondientes corolarios administrativos. En sistemas que tienen un sustrato organizativo moderno, los límites en la distribución de recursos finitos, tales como tiempo y espacios físicos para la instrucción, presupuestos, docentes disponibles y otros insumos, también tienden a potenciar situaciones de acoplamiento parcial (Hoy y Miskell, 1996; Gamoran y Dreeben, 1986).

3. Indicadores generales del sistema educativo guatemalteco

El subtexto fundamental de toda la problemática discutida a lo largo de este artículo es la observación de muy bajos niveles de financiamiento existentes. Tales niveles de financiamiento en el sistema educativo reflejan la baja prioridad dada por el gobierno a la educación a escala nacional. Entre 1976 y 1996, el presupuesto para educación osciló entre 1.33 y 1.61 por ciento del producto interno bruto (Ruano, 1999, p. 38).⁹ El pago de salarios a docentes consumió casi 70 por ciento de esos recursos, y lo restante se utilizó en nueva infraestructura. Los salarios son bajos en todos los niveles y es común encontrar que el gobierno se atrasa durante semanas o meses en el cumplimiento de sus obligaciones salariales hacia los docentes (“Maestros de San Juan Ecatepec”, 1999).

Durante el período 1980-1996, Guatemala ha tenido uno de los niveles más bajos de gasto público en educación del continente (Comisión Económica para América Latina [CEPAL], 1997; Reimers, 1995). Los altos índices de analfabetismo, la deserción escolar, el déficit de aulas y de maestros son corolarios, casi inevitables, de tales niveles de subfinanciamiento para el sistema educativo. Como se destacó en la parte I, casi los tres cuartos de la población posee seis años de escolaridad o menos. La tasa neta de asistencia en el nivel secundario es menor a 20 por ciento (PNUD, 1999).

La educación secundaria no ha escapado a las limitaciones económicas. En la década de los ochenta, el número de docentes que laboraban en establecimientos públicos no aumentó, a pesar del constante incremento en el número de estudiantes (UNESCO, 1991). A principios de esa década, alrededor de 40 por ciento de todos los alumnos inscritos a nivel secundario se concentraban en

establecimientos privados. Para finales de los años noventa, este porcentaje se elevaba a casi 70 por ciento (“Cuando la educación”, 1998; “Guatemala en números”, 1997). Los alumnos de nivel socioeconómico más elevado alcanzan seis años o más de escolaridad que aquellos de estratos pobres (Thomas, *et al.*, 2000).

Aunque un análisis detallado de la educación privada a nivel secundario se encuentra más allá de la temática explorada en esta investigación, se presentan aquí algunos elementos básicos. Por ejemplo, en términos de la calidad de la enseñanza, los establecimientos privados presentan grandes variaciones. Estas diferencias se deben a diversos factores. Entre ellos, a la falta de sistemas de evaluación uniformes escala nacional, a la baja calidad de la formación de docentes y de administradores, a la ausencia de mecanismos para rendición de cuentas de los establecimientos y a los cobros arbitrarios e injustificados, entre otros (Fernández García, 1998; Ruano, 1999).

Sin embargo, debe reiterarse que la escolarización que se da en el sector privado es una mejor alternativa que la opción ofrecida por el gobierno guatemalteco. Esta última se resume en menos cobertura, menor calidad y reducción constante de los fondos disponibles para la educación. En este sentido, cabe recordar que uno de los primeros actos del gobierno del presidente Portillo durante el año 2000 fue recortar el presupuesto de gastos del Estado de manera global en 10 por ciento. Esto ha significado un descenso real en los recursos disponibles para la educación que no puede tener ningún efecto positivo para la situación educativa nacional a corto o mediano plazo.

Posteriormente, el presidente Portillo tuvo duras palabras para los organismos locales e internacionales que solicitaban aumentos tangibles en los recursos disponibles para la educación, acusándolos falsamente de oponerse al aumento de la recaudación impositiva:

No vayan a creer que soy malo o pícaro, pero me dio tanto gusto ver que los ministros Weymann (Finanzas) y Torres (Educación) no hayan ido a recibir la propuesta en la que se pide que se aumente Q1 mil 400 millones para educación. [...] Qué bonito, son 52 organizaciones las que piden más presupuesto, cuando fueron ellas las que se oponían a la Reforma Fiscal (Rodríguez, 2001).

Finalmente, hay que hacer notar que los compromisos de Estado en materia educativa, adquiridos como resultado de los Acuerdos de Paz firmados entre la Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca (URNG) y el gobierno en 1996, incluían, entre otras, las siguientes metas para el año 2000: aumento de 50 por ciento en relación con el producto interno bruto en el gasto público para la educación; aumento del porcentaje de alfabetismo hasta 70 por ciento; cambios profundos en las políticas culturales, así como en contenido curricular y pedagógico de las asignaturas escolares. Asimismo, el gobierno se comprometió a expandir la cobertura y calidad hacia las zonas rurales no hispanohablantes y a

umentar la participación de las mujeres en la formulación de la política educativa. Ninguna de estas metas se ha cumplido en su totalidad (Inforpress, 2000).

Bajo tales condiciones políticas, sociales y económicas, no es de extrañar que pueda afirmarse que “el sistema educativo de Guatemala se caracteriza por su inequidad, baja cobertura y baja calidad” (World Bank, 1995, p. 1). Aunque este panorama es de por sí bastante desolador, en la tercera parte de esta exposición se presentan ejemplos de reformas educativas que, más que fracasar, siguieron su curso dentro del sistema administrativo premoderno guatemalteco.

A continuación, y tomando ejemplos concretos de reformas educativas, se analizarán los aparentes fracasos en la implantación de dichas reformas. Se verá que dichos mecanismos, aunque aparentemente irracionales desde el punto de vista burocrático estándar o weberiano, son en realidad acciones altamente racionales ejecutadas por aquellos administradores y funcionarios cuya capacidad de acción dentro del sistema educativo se encuentra severamente limitada por los condicionamientos y las expectativas sociales de carácter premoderno identificados con anterioridad.

4. Ejemplos de reformas educativas

Aunque en el pasado reciente, el Estado guatemalteco no vacilaba en utilizar la más brutal represión para silenciar cualquier oposición o visión alternativa a su proyecto político hegemónico (Goldman, 1999; Ruano, 1997; Smith, 1995), el caso es que, en términos de reforma educativa, la dinámica interna propia de un Estado premoderno ha sido suficiente para limitar severamente los alcances y la profundidad de cualquier proyecto de cambio educativo.

En esta sección, se analizará cómo un proyecto de reforma educativa se dislocó en dos proyectos separados, como consecuencia de los esquemas organizativos discutidos previamente; dos proyectos que fueron parcialmente abandonados hacia principios de los años ochenta. Se trata del Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza Media/Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media (PEMEM/EFPEM).¹⁰

4.1. Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza Media (PEMEM)

El Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza Media o PEMEM que inició en 1969, con asesoría y financiamiento del Banco Mundial y de UNESCO, se enmarcaba dentro de la filosofía que privilegiaba el desarrollo del capital humano (*human capital*) como motor del desarrollo económico interno. Un componente esencial de este enfoque lo constituía la formación de mano de obra calificada en aquellos sectores identificados como claves para el desarrollo económico interno. Este modelo de reforma educativa se siguió con diferentes matices a escala internacional. Por ejemplo, en algunas partes de África, se le conoció bajo la

rúbrica de educación técnica (*technical education*) (Kelly, 1991), mientras que en Norteamérica se le conoce como educación vocacional (*vocational education*) (Pincus, 1989).

En su etapa inicial, el PEMEM consistía en la creación de una serie de doce escuelas-taller o institutos para el nivel secundario, los cuales en algún momento abarcarían todo el territorio nacional. En una segunda etapa del PEMEM, se agregaría la capacitación de docentes para las áreas técnicas que iban a ofrecerse en las escuelas-taller o institutos, como, por ejemplo, química, electromecánica y procesos industriales. Para suplir el déficit de docentes, además de desarrollar los planes de estudio para las nuevas escuelas, se creó un programa de estudios a nivel universitario conocido como Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media o EFPEM.

Aunque ambas etapas de esta reforma estaban integradas en teoría, en la práctica –y por razones que abordaremos más adelante– las dos etapas se desvincularon enteramente de la construcción y equipamiento de los institutos. Diferentes ministerios con diferentes cronogramas, políticas y filosofías se hicieron cargo de las obras de infraestructura. Debido a la falta de unificación de criterios y mecanismos centralizadores para la toma de decisiones, para el proceso de contratación de las obras de infraestructura, para la selección de la ubicación de los institutos y la falta de un aparato administrativo centralizado para implantar las reformas, el proyecto PEMEM/EFPEM comenzó a retrasarse en su ejecución. Habría que esperar hasta 1974, o sea, cinco años después de su aprobación inicial, para que entrara en operaciones el primero de los centros educativos en la ciudad de Guatemala.

No obstante que el objetivo principal de PEMEM era la formación de mano de obra calificada a nivel secundario en sectores con alto contenido técnico, para 1979 era claro que tal formación no se estaba dando. Los tres institutos que se encontraban en funcionamiento ofrecían un currículo virtualmente idéntico al de sus contrapartes tradicionales.

Esta situación fue analizada por Menéndez (1980) en un estudio que planteaba las perspectivas de funcionamiento a largo plazo del proyecto. Menéndez (pp. 32-44), identificó los siguientes factores como causas del fracaso del proyecto:

- Aumento en el número de estudiantes, más allá de los niveles previstos al iniciar el proyecto.
- Cambios constantes en las prioridades y en el personal de MINEDUC.
- Pérdida de infraestructura por descuido y otros factores.
- Falta de seguimiento de los estudiantes y ausencia de orientación de organismos competentes.
- Falta de políticas coherentes capaces de articular la demanda de recursos humanos con el sistema educativo nacional.

- Ausencia de estrategias a largo plazo para efectuar cambios curriculares o para la retención del personal.
- Exclusión de MINEDUC del diseño y de la construcción de los institutos.
- Déficit crónico de personal administrativo y pedagógico calificado.

Aunque, formalmente, MINEDUC era responsable de la implantación del PEMEM, en la práctica, por lo menos otros dos ministerios (los de Comunicaciones y de Finanzas) y otras agencias ejecutoras tenían tanto o más poder decisorio como el primero. Dado el “principio de la lealtad paralela”, los tres ministros a cargo reclamaban para sí la autoridad última proveniente del presidente de la República (caudillismo) aún en aquellas áreas totalmente fuera de su jurisdicción o competencia administrativa. Bajo tales condiciones, la parálisis administrativa y la atomización del proceso de reforma educativa no son simples aberraciones, sino más bien obedecen a una dinámica administrativa carente de mecanismos centralizadores y de control.

Hacia 1983, el proyecto PEMEM fue declarado finalizado por el gobierno. Desde su autorización en 1969 hasta su clausura, transcurrieron unos 14 años, de los cuales sólo pueden considerarse en operación de 1974 a 1982 (Ramírez García, 1997).

En nuestros días, los establecimientos educativos creados bajo PEMEM continúan funcionando, aunque sin ninguno de sus objetivos o contenidos originales.

Hoy en día, estos centros educativos dilapidados y en pésimas condiciones son testigos fieles de reformas que nunca pudieron convertirse en realidad.

4.2. Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media [EFPEM]

El objetivo principal de la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media o EFPEM era la formación de personal docente para los establecimientos del programa PEMEM.

Casi desde el inicio del programa, debido a la falta de coordinación entre los organismos multilaterales involucrados en el proyecto, su ejecución fue asumida por la UNESCO. Esta organización continuó con sus propios estudios de factibilidad y subcontrató a universidades locales (San Carlos, Del Valle y Landívar) para la formación de los nuevos docentes. Debido a confusiones sobre qué universidad estaría a cargo del desarrollo del programa de estudios para EFPEM, no se pudieron armonizar los contenidos académicos ni exigencias de práctica docente supervisada, razón por la cual, los planes para un programa de formación única nunca se llevaron a cabo. Esta situación perdura en la actualidad, lo que hace prácticamente imposible lograr un nivel equivalente en cuanto a contenidos de programas para estudiantes de diferentes universidades guatemaltecas.

Otros ministerios y agencias del gobierno también quisieron tomar parte en el diseño del plan de estudios de la EFPEM. Esto provocó la división *de facto* de la EFPEM en tres programas distintos administrados por las universidades mencionadas.

Estos conflictos interinstitucionales pueden atribuirse parcialmente a la influencia del “principio de la lealtad paralela” como patrón de conducta individual que desplaza las relaciones administrativas impersonales y meritocráticas (Lowden, 1996).

Otros elementos influyeron negativamente en el programa. Faltaron incentivos salariales para los nuevos docentes. Los graduados de la EFPEM no recibieron mayor salario que sus colegas no calificados a pesar de los tres años de estudio a nivel universitario adicionales exigidos para obtener esta certificación (Edwards, 1982). Tampoco se incentivó a otros docentes para perfeccionar sus habilidades mediante la formación ofrecida por la EFPEM. Los criterios para promoción y antigüedad permanecieron inalterados para todos los docentes. Finalmente, el número de docentes formados por la EFPEM sobrepasó rápidamente los estimados originales de personal para los institutos PEMEM, creando una sobre oferta de docentes calificados, los cuales no podían, ni pueden, encontrar trabajo debido a los bajos niveles de inversión educativa que realiza el gobierno hasta el presente (Ochoa, Álvarez y Cumatz, 1998).

En la actualidad, la EFPEM continúa funcionando –con algunos cambios en cuanto a compensación salarial y al sistema de promociones o escalafón magisterial– pero con poca capacidad para reducir el alto déficit de docentes calificados, especialmente en las áreas rurales del país.

5. Conclusiones: los límites de las reformas educativas en el contexto de Estados débiles y con rasgos premodernos

Aunque Guatemala enfrentó una larga guerra civil (1962-1996), la debilidad intrínseca de sus instituciones administrativas y gubernamentales data de mucho tiempo atrás. Ciertamente, el conflicto armado la agravó, pero no creó los mecanismos aquí descritos. El caudillismo, la debilidad del aparato gubernamental y la falta de una visión moderna de la administración educativa son consecuencias de expectativas claras en cuanto al papel del Estado en el mejoramiento de las condiciones de vida para la población. Estas expectativas condicionan y determinan, en última instancia, los contenidos y los límites de las reformas educativas.

Ninguna de las reformas discutidas aquí podía alterar las premisas fundamentales de exclusión socioeconómica, arcaísmo político y marginación cultural y de género sobre las que descansa el ordenamiento de la sociedad guatemalteca. Estas premisas han consolidado la inequidad y la falta de oportunidades como

mecanismos de control social. El resultado es una percepción, generalizada en Guatemala, de que no importa qué tipo de reformas se impulsen, siempre habrá amplios sectores de la población que no se benefician de ellas. Dentro de este contexto, los fracasos se convierten en el único resultado posible.

El comportamiento de los funcionarios y de las instituciones del gobierno refleja la estrategia de supervivencia de ambos. Los funcionarios públicos, blancos permanentes de grupos de poder que rechazan ferozmente la más mínima intervención estatal para aliviar las tremendas desigualdades existentes, han hecho de la reglamentación a ultranza y de la parálisis administrativa mecanismos de defensa eficaces.

Tales mecanismos les permiten sobrevivir los constantes vaivenes políticos, cambios de liderazgo y prioridades, mientras que se proclama un discurso oficial modernizante en el que pocos, o ninguno, depositan sus esperanzas de cambio.

El contrato social guatemalteco, impuesto a sangre y fuego por grupos reducidos y extremadamente poderosos sobre el resto del conglomerado social –mayoritario y altamente marginado– preserva las bases de un ordenamiento económico que exige una mano de obra abundante, barata y con un mínimo nivel de escolaridad para desempeñar empleos que no llevan alto valor agregado ni permiten a dichos sectores de la población romper el ciclo de servidumbre e ignorancia en que se encuentran atrapados desde hace mucho tiempo. Así, a la dualidad ya existente dentro de la formación social guatemalteca, como la dualidad étnico-lingüística, y a las profundas divisiones económicas y sociales, habrá que agregar una nueva. Esta es, la dualidad posmodernidad globalizante versus premodernidad educativa. Mientras algunos alumnos, en ciertos establecimientos de corte privado, se preparan para conocer un nuevo mundo a través de computadores y herramientas novísimas de conocimiento, otros –la mayoría– todavía buscan en la mirada de sus maestros la razón por la cual no pueden tener ni siquiera un salón de clases donde todos puedan estar sentados o una pizarra para escribir sus tareas.

Lo que en décadas anteriores era un muro que impedía el acceso a mejores posibilidades cognitivas se está convirtiendo rápidamente en una brecha cada vez mayor, donde las oportunidades perdidas son irremplazables. El tiempo dirá si la administración pública guatemalteca es capaz de desarrollar nuevas formas que respondan a sus necesidades específicas, pues no se trata de hacer retroceder la historia y forzar la implantación de esquemas organizativos que ya cumplieron su vida útil.

Se trata, más bien, de atreverse a imaginar soluciones que no estén enclaustradas por el temor feudal a un mundo sin armaduras sociales ni políticas. Las ideas innovadoras pueden encontrarse en un futuro que no rechaza sus orígenes.

Habrà que esperar para saber si las nuevas generaciones de guatemaltecos pueden encontrar el camino hacia un nuevo pacto social, donde la reforma

educativa sea catalizador y no un retardante de las transformaciones sociales y culturales que ese país requiere.

Referencias

Abercrombie, N., Hill, S. y Turner, B. (1994). *The penguin dictionary of sociology*. (3ª. ed.). Toronto: Penguin.

Artiles, A. J. (1995). Un reto para Guatemala ante el nuevo milenio; educación para una sociedad multicultural. *La educación*. 121 (2), 213-227.

Asociación para el avance de las ciencias sociales en Guatemala. (1998). Imágenes homogéneas en un país de rostros diversos. El sistema educativo formal y la conformación de referentes de identidad nacional entre jóvenes guatemaltecos. *Cuadernos de Investigación*, 11. Guatemala: AVANCSO.

Barry, T. (1992). *Inside Guatemala*. Albuquerque, NM: Interhemispheric Education Resource Center.

Bilsborrow, R. E. y Stupp, P. (1997). Demographic processes, land and the environment in Guatemala. En A. Pebley y L. Rosero-Bixby, (Eds.), *Demographic diversity and change in the Central American Isthmus* (pp. 581-623). Santa Mónica, CA: Rand.

Brewer-Carías, A. R. (1979). Les conditionnements politiques de l'administration publique dans les pays de l'Amérique latine. *Revue internationale des sciences administratives*. 45 (3), 223-233.

Brockett, C. D. (1984). Malnutrition, public policy and agrarian change in Guatemala. *Journal of interamerican studies and world affairs*. 26, (4), 477-497.

Chang-Rodríguez, E. (1983). *Latinoamérica: su civilización y su cultura*. Cambridge, MA: Newbury House.

Churchill, S., Orlikow, L., Greenfield, T. y Rideout, B. (1979). *Cost models of bilingual education in Canada. The world of theory*. (Informe final para el Secretary of State de Canadá, No.470-410). Ottawa: Secretary of State of Canada.

Clark, C. (2000). Land tenure, delegitimation and social mobility in tropical Petén, Guatemala. *Human Organization*. 59, (4), 419-428.

Colburn, F. D. (1986). De Guatemala a Guatepeor [Reseña]. *Latin American Research Review*. 21 (3), 242-248.

Comisión Económica para América Latina. (1984, abril). The crisis in Central America: Its origins, scope and consequences. *CEPAL Review*. 22, 53-80.

Comisión Económica para América Latina. (1997). *The equity gap. Latin America, the Caribbean and the Social Summit*. Santiago: CEPAL.

Comisión Paritaria de Reforma Educativa. (1998). *Diseño de reforma educativa*. Guatemala: Comisión paritaria de reforma educativa.

Creative Associates International, Inc. (1992). *Improving basic education in Guatemala*. Washington, DC: Creative Associates International, Inc.

Cuando la educación se convierte en negocio (1998, 16 de enero). *Revista Proceso* 12, pp. 4-7.

Demyk, N. (1983). *Ambitions militaires et esprit oligarchique au Guatemala*. *Annales des pays d'Amérique centrale et des Caraïbes*, 43 (4), 7-16.

Dignard, L. (1987). *Administration et développement au Guatemala* [Monografía de Posgrado]. Ottawa: Universidad de Ottawa, Programa de Maestría en Desarrollo Internacional.

Dunkerley, J. (1988). *Power in the isthmus: A political history of modern Central America*. Londres: Verso.

Edwards, G. M. (1982). *A proposed in-service teacher training program to increase teacher effectiveness at Colegio Valle Verde*. Tesis de maestría no publicada, Universidad Del Valle, Guatemala, Guatemala.

Elton, C. (2001, 26 de octubre). Guatemala's new law overrides Church objections. *Christian Science Monitor*. Consultado el 30 de enero de 2001 en el World Wide Web:
<http://www.csmonitor.com/2001/1026/p5s1-woam.html>.

Fernández García, D. (1998, 2 de abril). Un lujo que no podemos darnos. *Guatemala: Periódico Prensa Libre*, Guatemala, p. 4.

Galo de Lara, C. M. (1997). *Diagnóstico del sistema educativo en Guatemala*. Guatemala: Publicaciones de ASIES.

Galo de Lara, C. M. (1999). *Educación familiar en comunidades indígenas*. Guatemala: Publicaciones de AISES.

Gálvez Borrel, V. (1996). Guatemala, nueva derecha, viejos problemas. *Nueva Sociedad*. 142, 6-11.

Gamoran, A, y Dreeben, R. (1986). Coupling and control in educational organizations. *Administrative science quarterly*. 31, 612-32.

García López, J. E. (1989). *Introducción al estudio de la problemática educativa guatemalteca* (3a edición). Guatemala: Tayasal.

Gleisejesses, P. (1991). *Shattered hope: the Guatemalan revolution and the United States, 1944-1954*. Princeton: Princeton University Press.

Goldman, F. (1999, 15 de marzo). Murder comes for the Bishop. Was the most prominent human-rights activist in Guatemala killed by a homosexual lover, a gang of church thieves, or an Army hit squad? *New Yorker Magazine*, 60-77.

Guatemala en números (1997, 11 de diciembre). *Revista Crónica* [Número especial], pp.17-18.

Guerra-Borges, A. (1984). La cuestión agraria, cuestión clave de la crisis social en Guatemala. *Cuadernos Americanos*, 252 (1), 45-60.

Handy, J. (1991). Anxiety and dread: state and community in modern Guatemala. *Canadian journal of history*, 26 (1), 43-65.

Handy, J. (1992). Guatemala: A tenacious despotism. *NACLA Report on the Americas*, 26, (3), 31-37.

Hoy, W. K. y Miskel, C. G. (1996). *Educational administration. Theory, research and practice* (5a. ed.). Toronto: McGraw-Hill.

Ibarra de Calix, I. (1997). *Modalidades de financiamiento de la educación*. Guatemala: Publicaciones de ASIES.

Inforpress Centroamericana. (2000). *La necesaria reforma educativa*. Guatemala: Inforpress Centroamericana.

International Monetary Fund. (1995). *Guatemala: Recent economic developments*. (Reporte por país del IMF Staff, 95/57). Washington, DC: International Monetary Fund.

Kelly, M. J. (1991). *Education in a declining economy. The case of Zambia, 1975-1985*. Washington, DC: World Bank.

Kurian, G. y Buron, A. L. (1988) Guatemala. En G. Kurian (Ed.) *World education encyclopedia* (Vol. 1, pp. 508-514). Nueva York: Editorial Facts On File Publications.

Larra, M. (1998, 20 de julio). Guatemala sin registro de leyes. *Prensa Libre*, p. 5.

Lebot, Y. (1992). *La guerre en terre maya: communauté, violence et modernité au Guatemala, 1970-1992*. Paris: Karthala.

Lourié, S. (1989). *Education and development: Strategies and decisions in Central America* (ed. rev.). Londres: Catholic Institute for International Relations.

Lowden, P. (1996). The Escuelas Integrales reform program in Venezuela. En A. Silva (Ed.), *Implementing policy innovations in Latin America* (pp. 120-131). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

MacLachlan, C. (1988). *Spain's Empire in the New World. The role of ideas in institutional and social change*. Los Angeles, CA: University of California at Los Angeles Press.

Maestros de San Juan Sacatepequez no reciben sus salarios desde febrero. (1999, 4 de octubre). Periódico Siglo XXI, p.13.

McIntosh, T. L. (1978). Local government in Guatemala and its relations with the central government. *Planning and administration* 5 (2),15-27.

Menéndez, L. A. (1980). *La educación en Guatemala, 1945-1979*. Guatemala: Piedra Santa.

Metz, B. (2001). Politics, population and family planning in Guatemala: Chorti Maya Experiences. *Human Organization* 60 (3), 259-271.

Monzón García, S. (1993). *Estado y políticas educativas en Guatemala: Aproximación al problema de las políticas educativas en Guatemala, 1944-1980*. Guatemala: Universidad de San Carlos.

Ochoa, C., Álvarez, V., y Cumatz C., (Comps.). (1998). *La Universidad. La situación de la educación superior en Guatemala a fin de siglo*. Guatemala: Asociación Maya de Estudiantes Universitarios.

Pincus, F. L. (1989). Vocational education: more false promises. En J. H. Balantine (Ed.), *Schools and society. A unified reader* (2ª. ed., pp. 447-57). Mountain View, CA: Mayfield Publishing.

Presidencia de la República de Guatemala. (1991). *Política económica y social del gobierno de Guatemala para el período 1991-1996*. Guatemala: Presidencia de la República de Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (1999). *Guatemala, el rostro rural del desarrollo humano*. Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (1990). *Human development report*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Ramírez García, I. (1997). *Expectativas de Implementación del ciclo diversificado en los Institutos Experimentales PEMEM*. Tesis de licenciatura no publicada. Universidad Francisco Marroquín, Guatemala.

Ramírez, M. E. (1999). *Proceso de adecuación curricular*. Guatemala: Publicaciones de ASIES.

Reimers, F. (1995). Education finance in Latin America: Perils and opportunities. En J. M. Puryear y J. J. Brunner (Eds. Vol.), *Education, equity and economic competitiveness in the Americas* : Vol. I. Key Issues (pp.29-65). Washington, DC: OEA-Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo.

Rodríguez, L. (2001). Presidente critica a quienes demandan más recursos. *Prensa Libre*, p. 5.

Ruano (en prensa). Other languages need not apply: Private schooling and the construction of bilingual education in Guatemala. *International Review of Educational Policy*.

Ruano, C. R. (1997). Living the truth in Guatemala. *Outlook Magazine*, 35 (3), 8-30.

Ruano, C. R. (1999). *An examination of centralized educational policy processes and their impact in Guatemala City, 1976-1995* (Tesis doctoral, University of Toronto). Toronto: National Library of Canadá.

Ruano, C. R. (2000). Educational reform in Guatemala in the aftermath of the Civil War: Challenges and possibilities. Trabajo presentado en la *Reunión Anual de la American Anthropological Association*, San Francisco, CA.

Ruano, C. R. (2001). La participación de minorías nacionales dentro de sistemas educativos pre-modernos: El caso de los Garífunas de la costa atlántica de Guatemala. *Education Policy and Evaluation Archives*, 9 (23). Consultado el 7 de Julio de 2001 en el World Wide Web:
<http://epaa.asu.edu/epaa/v9n23.html>

Ruano de Flores, E. (1997). *La calidad de la educación*. Guatemala: Publicaciones de ASIES.

Smith, F. (1995, 5 de junio). My enemy's friends. In Guatemala, the DEA fights the CIA. *The New Republic*, pp.18-19.

Thomas, V.; Dailami, M.; Dhareshwar, A.; Kaufmann, D.; Kishor, N.; López, R.; Wang, Y. (2000). *The quality of growth*. Nueva York: Editorial Oxford University Press-World Bank.

UNESCO (1991). *World education report*. Paris: UNESCO.

Verner, J. G. (1970). Characteristics of administrative personnel: The case of Guatemala. *Journal of developing areas*, 5, (1), 73-86.

Williams, D. T. (1972). Discrepancy between goal and function in educational planning: The Guatemalan experience. En T. La Belle (Ed.), *Education and Development: Latin America and the Caribbean* (pp. 439-542). Los Angeles: University of California at Los Angeles Press.

Williams, R. G. (1994). *States and social evolution: Coffee and the rise of national governments in Central America*. Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press.

World Bank. (1995). *Guatemala, basic education strategy: Equity and efficiency in education*. (Oficina Regional de Latinoamérica y el Caribe, reporte Núm. 13304-GU). Washington, DC: World Bank.

¹ Este trabajo se basó en investigaciones de campo conducidas durante 1997-2000 por el autor en Guatemala, como parte de su tesis doctoral titulada *An examination of centralized educational policy processes and their impact in Guatemala City, 1976-1995* (OISE/Universidad de Toronto). La Universidad de La Salle en Bogotá contribuyó mediante apoyo financiero de la vicerrectoría para la investigación. Agradezco a la honorable Lorraine Dignard, Primera Secretaria y Ministra Consejera del gobierno federal del Canadá ante el gobierno de Guatemala (1997-2000) por sus valiosas sugerencias y comentarios.

² Entiéndase en estas líneas, campañas de alfabetización en idioma castellano. Aunque existen algunos programas aislados y dirigidos hacia regiones específicas del país, jamás se han realizado esfuerzos a escala global o nacional para alfabetizar en todos los idiomas mayas de Guatemala.

³ Todas las traducciones son responsabilidad del autor salvo indicación contraria.

⁴ La vasta mayoría de la población escolar se encuentra comprendida en los niveles primario y secundario que atienden a poblaciones entre 7 y 17 años de edad.

⁵ PRONADE se inició en la década precedente con el objeto de facilitar la contratación de docentes y la captación de recursos para escuelas primarias comunitarias.

⁶ Menos del uno por ciento de todas las fincas ocupan 21.6 por ciento de toda la tierra cultivable, y más de 70 por ciento de las fincas restantes ni siquiera pueden dar subsistencia a las familias que las explotan (Guerra-Borges, 1984; Bilsborrow y Stupp, 1997).

⁷ La universidad nacional, Universidad de San Carlos, recibe 20% del total del presupuesto anual de MINEDUC. Esta erogación obligatoria, producto de un mandato constitucional, constituye una seria limitación para las labores de MINEDUC a nivel de los ciclos preprimario, primario y secundario. Otros recursos que MINEDUC deja de percibir por encontrarse tales recursos directamente bajo el control del Ministerio de la Defensa son, sin duda, de consideración. Hasta el momento, empero, se desconocen los montos exactos de estas asignaciones presupuestales desviadas hacia otros ministerios o que simplemente se encuentran fuera del control de MINEDUC, aún cuando se trata de actividades claramente de su competencia.

⁸ Las últimas estimaciones indican que más de treinta mil leyes y acuerdos gubernamentales se encuentran sin el debido registro dentro de los organismos encargados de ejecutar dichas leyes y acuerdos (Larra, 1998).

⁹ Estos datos excluyen los fondos otorgados a la Universidad de San Carlos.

¹⁰En esta exposición se hace referencia únicamente a estas reformas, dado que ya ha transcurrido suficiente distancia temporal entre los sucesos aquí discutidos y sus protagonistas. Aunque se investigaron otras reformas de mayor envergadura y complejidad, estos procesos no se discuten aquí por falta de espacio.