



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/11/8/Add.3
28 abril de 2009

Original: ESPAÑOL

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

11º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS,
CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES,
INCLUIDO EL DERECHO AL DESARROLLO**

**Informe del Relator Especial sobre el derecho a la
educación, Sr. Vernor Muñoz***

Adición**

**Misión a Guatemala
(20 a 28 de julio de 2008)**

* Este documento se presenta con retraso para poder incluir en él la información más reciente.

** El resumen se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe, que se adjunta al resumen, se distribuye en el idioma de presentación y en inglés.

Resumen

El Sr. Vernor Muñoz Villalobos, Relator Especial sobre el derecho a la educación, visitó Guatemala del 20 al 28 de Julio de 2008. Durante la misión el Relator Especial examinó el estado del derecho a la educación, tomando en cuenta los diferentes niveles educativos, es decir, la educación preescolar, primaria, secundaria y superior.

En el presente informe, el Relator Especial analiza las principales características del sistema educativo guatemalteco en términos de organización, cobertura, infraestructura, gasto estatal y política del actual Gobierno; así como varios programas especiales como la educación bilingüe intercultural, el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) y el Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA).

El Relator Especial pudo también observar varios desafíos que afectan al sistema educativo. Nota con preocupación la reducida inversión educativa, que es aproximadamente un 2% del PIB (la más baja de la región), y que el derecho a la educación de los pueblos indígenas en la práctica se ha reducido a la cuestión del bilingüismo, con la enseñanza de las lenguas indígenas únicamente para estudiantes de los tres primeros años de la educación primaria en un número muy limitado de escuelas públicas y solamente en algunos idiomas.

El Relator Especial nota también la tendencia hacia una privatización de la educación, que atenta contra el principio de gratuidad establecido y el hecho de que el 80% de la educación media esté en manos de colegios privados, lo cual deriva en la imposibilidad de asegurar la educación básica y diversificada a todos.

El Relator Especial considera que el Gobierno guatemalteco debe asegurar un aumento de la inversión en educación y lograr un consenso político nacional con el fin de que el Estado otorgue un presupuesto adecuado para cumplir con su obligación en la materia. El Relator Especial apoya el Plan de regularización de los maestros no presupuestados y del PRONADE, así como la creación de nuevas plazas. Recomienda también, entre otros, aumentar el presupuesto para la educación bilingüe intercultural en proporción con la población atendida, fortalecer la participación del Viceministerio de Educación Intercultural Bilingüe y establecer los criterios de multiculturalidad, interculturalidad y multilingüismo, de modo que las particularidades de las comunidades indígenas sean representadas.

Anexo

**INFORME DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE EL DERECHO
A LA EDUCACIÓN, SR. VERNOR MUÑOZ, SOBRE SU
MISIÓN A GUATEMALA
(20 a 28 de julio de 2008)**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 2	5
II. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN: PRINCIPIOS, NORMAS Y ESTÁNDARES	3 - 12	5
A. Marco legal internacional	3 - 4	5
B. Marco legal interno y políticas nacionales	5 - 12	6
III. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL SISTEMA EDUCATIVO GUATEMALTECO.....	13 - 27	8
A. Estructura y organización del sistema educativo.....	13 - 17	8
B. Cobertura	18 - 20	9
C. Gratuidad de la educación.....	21	9
D. Infraestructura.....	22 - 25	10
E. Gasto estatal en educación.....	26 - 27	11
IV. PROGRAMAS ESPECIALES.....	28 - 43	11
A. Educación bilingüe intercultural.....	28 - 30	11
B. Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo	31 - 38	12
C. Comité Nacional de Alfabetización.....	39 - 43	14
V. DESAFÍOS DEL SISTEMA EDUCATIVO.....	44 - 78	15
A. Reducida inversión educativa	44 - 48	15

ÍNDICE *(continuación)*

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
V. <i>(continuación)</i>		
B. Educación de los pueblos indígenas.....	49 - 62	17
C. Privatización de la educación.....	63 - 68	19
D. Situación laboral de los maestros.....	69 - 75	20
E. Educación inclusiva	76 - 78	21
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	79 - 84	22

I. INTRODUCCIÓN

1. El Relator Especial sobre el derecho a la educación, Sr. Vernor Muñoz Villalobos, visitó Guatemala del 20 al 28 de julio de 2008. Visitó las ciudades de Guatemala y Quetzaltenango. El Relator tuvo el honor de ser recibido por Su Excelencia el Sr. Presidente de la República; por la Ministra de Educación; por los Viceministros de Educación y de Relaciones Exteriores; así como por el Procurador de los Derechos Humanos, la Comisión Presidencial de Derechos Humanos, el Presidente de la Comisión de Educación del Congreso y otras autoridades nacionales y locales.

2. En aproximadamente 40 reuniones diferentes el Relator Especial interactuó también con más de 300 representantes de la sociedad civil, incluyendo a líderes indígenas; maestros y maestras; estudiantes; padres y madres de familia; organizaciones de maestros y representantes de los organismos del sistema de las Naciones Unidas en Guatemala. El Relator Especial tuvo la oportunidad de visitar escuelas de primaria y secundaria así como una sede regional de la Universidad de San Carlos; dos centros penitenciarios, una escuela nocturna de educación de adultos y proyectos de educación formal y no formal de organizaciones no gubernamentales (ONG), así como otras instituciones estatales relacionadas con el tema, como el Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA). El Relator Especial desea expresar su gratitud al Gobierno por su invitación y por brindarle la oportunidad de reunirse con todas las autoridades relevantes para su mandato, así como a todas las personas con quienes se reunió en el curso de su visita.

II. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN: PRINCIPIOS, NORMAS Y ESTÁNDARES

A. Marco legal internacional

3. El Estado de Guatemala es parte de instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (adhesión en 1992); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1992); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1990); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1983); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1982); la Convención sobre los Derechos del Niño (1990); el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) N° 97 relativo a los trabajadores migrantes, de 1949 (adhesión en 1952), y N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de 1989. Todos ellos contienen disposiciones específicas en materia de educación y comprometen al Estado a adoptar todas las medidas necesarias para proteger, respetar y facilitar el ejercicio del derecho a la educación de todos y todas en su territorio, sin discriminación alguna.

4. El artículo 46 de la Constitución establece que "en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno". La legislación nacional y los instrumentos internacionales sobre derechos

humanos ratificados por Guatemala establecen la obligación estatal de proporcionar y facilitar la educación a sus habitantes, sin discriminación.

B. Marco legal interno y políticas nacionales

5. Los dos principales textos legales relativos a la educación en el país son la Constitución política de la República de Guatemala de 1985 (sección cuarta: Educación), cuyos principios se indicaron anteriormente, y la Ley de educación nacional (Decreto legislativo N° 12-91 de 1991).
6. Los Acuerdos de Paz de 1996 que establecen la reforma educativa constituyen el marco en que se realizan las transformaciones que se mencionan a continuación. Dentro del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, especial relevancia tiene la constitución de la Comisión Paritaria de Reforma Educativa por Acuerdo gubernativo N° 262-97 de 20 de marzo de 1997, cuya finalidad fue el diseño de una reforma del sistema educativo congruente con los Acuerdos de Paz, particularmente el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. La Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (CCRE) fue creada mediante Acuerdo gubernativo N° 748-97 de 29 de octubre de 1997, y ampliada por cuatro años más mediante el Acuerdo gubernativo N° 145-2001.
7. Según lo establecido en el artículo 74 de la Constitución, la enseñanza es obligatoria y gratuita, abarca el grupo de edad de los 6 a los 15 años e incluye la educación preprimaria, primaria y el ciclo básico del nivel medio.
8. El Estado de Guatemala ha adoptado las medidas normativas y legislativas necesarias para crear un sistema educativo que busque garantizar el ejercicio del derecho a la educación. En un ámbito general, el marco normativo está regido por los artículos de la Constitución que se refieren a la materia educativa, así como por la Ley de educación nacional. Para desarrollar ambas normas generales, existen otras leyes y reglamentos que se refieren a aspectos más concretos de la normativa educativa y que se mencionarán específicamente en el desarrollo del presente informe, según la materia con la que dichas normativas estén relacionadas.
9. Inicialmente, la Constitución reconoce el derecho a la educación señalando que "garantiza la libertad de enseñanza y de criterio docente", obligando al Estado a "proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna"¹. Asimismo, afirma que el fin de la educación es "el desarrollo integral de la persona humana, el conocimiento de la realidad y cultura nacional y universal"². De acuerdo a la Constitución, la educación primaria y básica es de carácter gratuita y obligatoria³. En relación con la alfabetización, la Constitución la declara como una "urgencia nacional y obligación social contribuir a ella" y compromete al Estado a "organizarla y promoverla con todos los recursos necesarios"⁴. En relación con la educación

¹ Constitución política de la República de Guatemala, art. 71.

² *Ibíd.*, art. 72.

³ *Ibíd.*, art. 74.

⁴ *Ibíd.*, art. 75.

bilingüe, la Constitución establece que en "las escuelas establecidas en zonas de predominante población indígena, la enseñanza deberá impartirse preferentemente en forma bilingüe"⁵.

10. El 12 de enero de 1991, el Congreso de la República aprobó la Ley de educación nacional (Decreto legislativo N° 12-91), que busca "conformar y fortalecer el sistema educativo (...) que responda a las necesidades y demandas sociales del país, además, su realidad multilingüe, multiétnica y pluricultural que requieren de un proceso regionalizado, bilingüe y con una estructura administrativa descentralizada a nivel nacional"⁶. La ley reconoce como principios fundamentales que la educación es un derecho inherente a la persona humana así como una obligación del Estado⁷ "orientada al desarrollo y perfeccionamiento integral del ser humano a través de un proceso permanente, gradual y progresivo". Igualmente, se reconoce el contexto multicultural del país al señalar que la educación se "define y enmarca en un entorno multilingüe, multiétnico y pluricultural en función de las comunidades que la conforman"⁸.

11. El artículo 33 de la Ley de educación nacional enumera las obligaciones estatales en materia de educación, entre las cuales se encuentran: a) propiciar una educación gratuita y obligatoria; b) propiciar y facilitar la educación sin discriminación alguna; c) garantizar el desarrollo integral de todo ser humano y el conocimiento de la realidad del país; d) otorgar a la educación prioridad en la asignación de recursos del presupuesto nacional; e) promover y garantizar la alfabetización con carácter de urgencia proporcionando y utilizando los recursos necesarios; f) construir edificios e instalaciones escolares para centros oficiales; g) dotar a todos los centros educativos oficiales de la infraestructura, mobiliario escolar y enseres necesarios para el buen desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje⁹.

12. Según la Ley de educación nacional, el marco institucional educativo está conformado por el Sistema Educativo Nacional, que es definido como "el conjunto ordenado e interrelacionado de elementos, procesos y sujetos a través de los cuales se desarrolla la acción educativa, de acuerdo con las características, necesidades e intereses de la realidad histórica, económica y cultural guatemalteca"¹⁰. Está integrado por el Ministerio de Educación, la comunidad educativa

⁵ *Ibíd.*, art. 76.

⁶ República de Guatemala, Decreto legislativo N° 12-91, aprobado el 12 de enero de 1991 (en adelante Ley de educación nacional).

⁷ *Ibíd.*, art. 1, inciso 1.

⁸ *Ibíd.*, art. 1, inciso 4.

⁹ *Ibíd.*, art. 33, incisos 2 a 5, 8 y 26.

¹⁰ *Ibíd.*, art. 3.

y los centros educativos¹¹ y se conforma con dos subsistemas, uno de educación escolar y el de educación extraescolar o paralela¹².

III. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL SISTEMA EDUCATIVO GUATEMALTECO

A. Estructura y organización del sistema educativo

1. Educación preprimaria

13. La educación preprimaria atiende a los niños de 4 a 6 años. Legalmente es obligatoria, pero de hecho no siempre es proveído, debido a la escasez de establecimientos. La educación preprimaria se ofrece en tres modalidades: párvulos; preprimaria bilingüe (lenguas maya-español) y preprimaria acelerada. Los dos primeros programas constan de un promedio de dos horas diarias de atención. La preprimaria acelerada consiste en un programa de aprestamiento para niños de 6 años que se imparte por 35 días durante las vacaciones escolares.

2. Educación primaria

14. La educación primaria es obligatoria para los niños de 7 a 14 años. Comprende seis años de estudio divididos en dos ciclos de tres años cada uno: ciclo de educación fundamental y ciclo de educación complementaria, al final de los cuales se otorga un diploma. El horario de trabajo es de cinco horas diarias.

3. Educación secundaria

15. La educación secundaria (educación de nivel medio) comprende un ciclo básico o de formación general y de tres años de duración, y un ciclo diversificado o de formación profesional, cuya duración es de dos o tres años según la carrera elegida. Al finalizar el primer ciclo se otorga un diploma de estudios y al finalizar el segundo, se otorga un título que permite practicar la profesión e ingresar a la universidad. Entre las opciones que se ofrecen a los estudiantes en el ciclo diversificado están el bachillerato de ciencias y letras, de dos años de duración y las formaciones que conducen al título de perito comercial, industrial, agrícola, técnico, así como la formación docente, todas de tres años de duración. El ciclo básico de la educación media es legalmente obligatorio, aunque la falta de establecimientos a este nivel constituye una limitación sensible. El ciclo diversificado es optativo. El horario de trabajo a nivel de la educación secundaria es de cinco a seis horas diarias.

4. Educación superior

16. La enseñanza superior es ofrecida por una universidad nacional y nueve universidades privadas. Las carreras técnicas de tres años de duración se consideran de nivel superior

¹¹ *Ibíd.*, art. 5.

¹² *Ibíd.*, art. 6.

intermedio. Luego está el grado de licenciatura (en general, dos años de estudio) y, a nivel de posgrado, la maestría y el doctorado.

17. El año escolar comprende un total de por lo menos 180 días de clase.

B. Cobertura

18. En materia de cobertura, Guatemala cuenta con un índice de 94,46% en educación primaria, lo que significa que casi toda, pero no toda, la población de menores entre los 7 y 12 años están inscritos en este ciclo educativo. Sin embargo, es importante tener en cuenta que este índice hace referencia a los menores de edad inscritos, mas no tiene en cuenta los índices reales de permanencia y de terminación del ciclo escolar, que suponen factores de disminución del índice de cobertura educativa.

19. El altísimo nivel de deserción y abandono escolar hace que Guatemala siga teniendo las tasas más bajas de finalización en primaria (72,5% en 2006) de toda la región¹³. Las tasas de matriculación en secundaria (34,7% para ciclo básico y 20% para diversificado) son las más bajas de América Latina¹⁴.

20. Por otra parte se observan grandes disparidades interétnicas en cuanto al acceso a la educación. Las tasas de matriculación y finalización en primaria son particularmente bajas en los departamentos de Alta Verapaz y Quiché, dos de los departamentos con mayor proporción de población indígena. Igualmente se observa una desigualdad sistemática entre niños y niñas; según datos de 2003, el porcentaje de estudiantes inscritos que no logran finalizar la educación primaria a tiempo es mayor para niñas (43%) que para niños (37%)¹⁵.

C. Gratuidad de la educación

21. La Constitución y la Ley nacional de educación señalan que la educación impartida por el Estado es de carácter gratuito. A pesar de ello, un acuerdo presidencial de 1968, aún vigente, reglamenta las recaudaciones por conceptos de refacción escolar y otras colectas que hacen los establecimientos educativos oficiales del país. Este acuerdo presidencial abriría un espacio para que las autoridades locales o directivas escolares realicen recaudaciones económicas de cualquier

¹³ "¿Derechos o Privilegios?: el derecho a la salud y a la educación en Guatemala, un momento decisivo." Centre for Economic and Social Rights e Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, octubre de 2008.

¹⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe de Desarrollo Humano 2007*. En "¿Derechos o Privilegios?: el derecho a la salud y a la educación en Guatemala, un momento decisivo". Centre for Economic and Social Rights e Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, octubre de 2008.

¹⁵ SEGEPLAN, II Informe de avances hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2006, en "¿Derechos o Privilegios?: el derecho a la salud y a la educación en Guatemala, un momento decisivo". Centre for Economic and Social Rights e Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, octubre de 2008.

tipo. En relación con las denominadas "cuotas voluntarias", se han presentado numerosas denuncias ante los medios de comunicación sobre cobros de inscripción hechos por escuelas y colegios públicos. Estos cobros incluyen no solamente cuotas de inscripción sino también la solicitud de útiles escolares, uniformes y cuotas para refacciones alimenticias¹⁶.

D. Infraestructura

22. La cuestión de la infraestructura educativa es particularmente preocupante en Guatemala. Varias organizaciones señalaron al Relator Especial que no existen datos fiables y exactos sobre la cantidad de espacios educativos existentes en el país. La Oficina del Procurador de los Derechos Humanos (PDH) cuantificó alrededor de 25.800 centros educativos.

23. Según el "Estado del Sistema Educativo", el 49% de las escuelas no cuentan con agua potable; un 36% carece de energía eléctrica; un 8% reporta tener el techo en malas condiciones; un 5% las paredes en mal estado y un 8% el piso en mal estado. Según el mismo documento, el Sistema Nacional de Indicadores señala que el 15% de establecimientos del sector oficial cuenta con las condiciones de calidad necesarias para desarrollar sus actividades¹⁷.

24. La Ley nacional de educación establece que son obligaciones del Estado la construcción de "edificios e instalaciones escolares para centros oficiales", así como la dotación de "todos los centros educativos oficiales de la infraestructura, mobiliario escolar y enseres necesarios para el buen desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje". Sin embargo, la ley no establece cuál es la institución o entidad encargada de ejecutar o coordinar dicha directiva. Según la información recibida, son los consejos de desarrollo, las alcaldías municipales, las ONG y fondos sociales los que se han encargado de la construcción de infraestructura educativa. Teniendo en cuenta lo anterior y la situación actual de la infraestructura, el Ministerio de Educación se encuentra trabajando mancomunadamente con el Congreso de la República para que le sea entregada la coordinación de todo lo relación con el tema de infraestructura educativa.

25. El Reglamento Orgánico del Ministerio de Educación, reformado en 2007, crea la Dirección General de Cobertura e Infraestructura Educativa (DIGECOVER) con la función, en materia de infraestructura, de "efectuar estudios, recomendaciones y coordinar con entidades gubernamentales, no gubernamentales y de cooperación, la ejecución de políticas y planes de infraestructura educativa relativa al sistema educativo nacional". Esta nueva dirección resultaría indispensable en la evaluación de necesidades de las comunidades en materia de infraestructura educativa, así como de mantenimiento de los planteles escolares, y apoyaría el trabajo del Ministerio en caso de lograr que se le otorguen las funciones de coordinar lo relacionado con este tema.

¹⁶ El Gobierno informó de que fue emitido el Acuerdo gubernativo N° 226-2008 que establece, entre otros, que la prestación del servicio público en educación es gratuita, por lo que el ingreso, inscripción y permanencia en los centros educativo de preprimaria, primaria y media, no están sujetas, condicionadas, ni relacionadas con ningún pago obligatorio o voluntario.

¹⁷ Somerville Muñoz, Sergio y Emilio Porta Pallais. "Guatemala: Estado del Sistema Educativo en Guatemala 2006." CDR 1037 (Guatemala, Guatemala: Ministerio de Educación/USAID, 2006).

E. Gasto estatal en educación

26. El gasto social que el Estado de Guatemala invierte en educación está distribuido en distintos rubros presupuestarios. En general, se puede distinguir:

- a) Gasto por institución: habitualmente supone aproximadamente un 2% del producto interno bruto (PIB), que se destina al Ministerio de Educación (MINEDUC).
- b) Gasto por finalidad y función: ocupa entre un 2,5 y un 2,7% del PIB. Es un gasto transversal, puesto que se distribuye entre distintas instituciones estatales que no dependen del MINEDUC, pero que, a su vez, desarrollan funciones educativas entre distintos sectores de la población. Entre ellas, se puede citar al Instituto Adolfo V. Hall; la PDH; la Universidad de San Carlos (USAC); etc.
- c) Gasto por rubros: aquellos gastos que se invierten en diversas instituciones oficiales en materia de salarios, materiales educativos, infraestructura, transferencias, etc.

27. En 2007, el MINEDUC contó con un presupuesto cercano a los 5.800 millones de quetzales (alrededor de 737 millones de dólares de los EE.UU.). Según el Portal de Transparencia del Ministerio de Finanzas Públicas, a fecha de 9 de noviembre de 2007, el Ministerio de Educación ha ejecutado un 75,75% del presupuesto anual. El presupuesto asignado para 2008 es de 6.500 millones de quetzales (alrededor de 826 millones de dólares).

IV. PROGRAMAS ESPECIALES

A. Educación bilingüe intercultural

28. En 1995, el Estado creó la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI), constituyéndose como entidad rectora del proceso de la educación bilingüe intercultural (EBI) de las comunidades mayas, xinka y garifunas. Los principales objetivos de la DIGEBI son el desarrollo científico y técnico de la EBI; el fortalecimiento de la identidad de los pueblos indígenas del país; el desarrollo, implementación y evaluación del currículo; el desarrollo, consolidación y preservación de los idiomas maya, xinka y garifunas a través de acciones educativas; el desarrollo de un bilingüismo social para la población estudiantil maya-hablante y una convivencia armónica entre pueblos y culturas¹⁸. La educación bilingüe solamente está cubierta hasta tercer grado de primaria, dejando desatendido el resto del ciclo educativo. Aún así, se observa que gran parte del presupuesto que la DIGEBI necesita para funcionar es asumido por la cooperación internacional.

29. Mediante Acuerdo gubernativo N° 377-2007, el Ministerio de Educación aprobó un nuevo Reglamento Orgánico Interno, que asignó mayores funciones a la DIGEBI. El organigrama contempla una estructura con nuevas subdirecciones y departamentos técnicos, que según el Ministerio de Educación, tiene el propósito de garantizar el derecho a la educación bilingüe intercultural. Sin embargo, diversas organizaciones indígenas expresaron su preocupación, puesto que consideran que la eliminación de las áreas financiera y de comunicación social, así

¹⁸ *Ibíd.*

como de otras funciones, podrían repercutir negativamente en el funcionamiento del sistema de educación bilingüe.

30. A pesar de los avances que se han dado en la materia desde 1995 hasta la fecha, la educación bilingüe sigue enfrentando importantes retos para llegar al pleno cumplimiento de los estándares internacionales. En 2007, el proceso de reestructuración de la DIGEBI que emprendió el Ministerio de Educación fue rechazado por un amplio margen de las organizaciones especializadas, puesto que consideraron que dicha reestructuración ponía en peligro la continuidad de la educación bilingüe. Recientemente, en marzo de 2008, las nuevas autoridades del Ministerio de Educación presentaron una política pública sobre educación bilingüe que fue acogida con beneplácito por las organizaciones, que se comprometieron a acompañar su proceso de implementación.

B. Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo

31. Con el fin de ampliar la cobertura de la educación, en 1993, se creó el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), cuyo objetivo es "ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios educativos en el área rural y fomentar la participación de las comunidades"¹⁹. Ha permitido elevar la tasa de cobertura de la educación primaria particularmente en los departamentos con mayor concentración indígena y zonas rurales, y ha abierto espacios de participación de las comunidades a través de los Comités Educativos (COEDUCA) y de los Comités de Padres de Familia.

32. Uno de los elementos más interesantes de este Programa es la participación de las comunidades en el proceso de gestión educativa, desde la selección de maestros a la supervisión constante de sus actividades. Así, según el programa, cada comunidad debe organizarse en un COEDUCA con personalidad jurídica, cuya función es la administración de los recursos financieros, así como la contratación de maestros para el funcionamiento de la Escuela de Autogestión Comunitaria (EAC)²⁰.

33. Las prestaciones laborales que reciben los maestros del PRONADE son diferenciadas a las de los maestros del sector educativo formal. Según la Ley de dignificación y catalogación del magisterio nacional²¹, la relación contractual de los maestros del PRONADE se realiza directamente con los COEDUCA y no con el Ministerio de Educación.

¹⁹ Acuerdo gubernativo N° 457-96 de 22 de octubre de 1996, art. 1. Este acuerdo sustituye el Acuerdo gubernativo N° 768-93 de 17 de diciembre de 1992 que crea el PRONADE.

²⁰ *Ibid.*, art. 3. Véase también Ministerio de Educación, Acuerdo gubernativo N° 565-98, "Reglamento para la aprobación de los estatutos, reconocimiento de la personalidad jurídica y funcionamiento de los Comités Educativos -COEDUCA- y de las Juntas Escolares" de 26 de agosto de 1998.

²¹ Decreto N° 1485 de 7 de septiembre de 1961. Ley de dignificación y catalogación del magisterio nacional.

34. El trabajo de los integrantes de los COEDUCA no es remunerado, lo cual puede llegar a afectar a las comunidades, que en su mayoría se encuentran en situación de vulnerabilidad y pobreza. Según el informe "Derecho a la educación: el precio que pagan las y los pobres"²², cada miembro del COEDUCA invierte aproximadamente 48 días al año en la administración de la EAC, lo cual puede afectar a la ya deficiente economía familiar y por ende afectar al ejercicio de otros derechos como el derecho al trabajo.

35. Según la información recibida, durante 2007, el PRONADER atendió un total de 455.437 niños y niñas, ubicados en 4.678 comunidades de 21 departamentos de la República; el 83% de las escuelas están ubicadas en comunidades en situación de pobreza extrema. Con ello, se alcanzó una cobertura del 94,46% de niños y niñas en educación primaria²³.

36. Sin embargo, uno de los principales problemas se presenta en la cobertura de los niveles de preprimaria, básica y diversificada, con casi 2 millones de niños y niñas que están fuera del sistema educativo, por problemas económicos, por trabajo infantil o por el trabajo doméstico de las niñas. Cabe recordar que el Estado tiene "la obligación de velar por que ni las comunidades ni las familias dependan del trabajo infantil"²⁴. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado la importancia de la educación para erradicar el trabajo infantil y de las obligaciones establecidas en el párrafo 2 del artículo 7 del Convenio N° 182 sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, de 1999²⁵, que fue ratificado por Guatemala en el año 2001.

37. Para trabajar la educación en secundaria, dentro del PRONADER se enmarcó el programa piloto de Institutos de Tele-secundaria por Autogestión (INTAC), que durante el 2007 se extendió a 8 comunidades, beneficiando a 198 estudiantes para primero básico; 150 para segundo básico y 197 para tercero básico.

38. En cuanto al presupuesto destinado a este programa, PRONADE es considerado en la elaboración del Presupuesto de la Nación por parte del Ministerio de Finanzas Públicas, además de recibir fondos o donaciones de "personas individuales o jurídicas, nacionales o extranjeras"²⁶. El Relator Especial fue informado que cada EAC recibe mensualmente un rubro para cubrir los gastos de refacción escolar, útiles escolares incluidos los materiales para el maestro, el pago del maestro y 1.500 quetzales (alrededor de 190 dólares) para reparaciones menores de infraestructura.

²² Action Aid y Colectivo de Educación para Todas y Todos. "Derecho a la educación: el precio que pagan las y los pobres. El modelo PRONADE en la educación rural de Guatemala." (Guatemala, 2006) pág. 3.

²³ Ministerio de Educación, *Informe de Transición Institucional 2007-2008*. Guatemala 2007.

²⁴ Ministerio de Educación, *Políticas Educativas 2008-2012*, págs. 20 a 22, párr. 55.

²⁵ Observación general N° 13 del Comité sobre el derecho a la educación (artículo 13 del Pacto) (E/2000/22-E/C.12/1999/11, anexo VI), párr. 55.

²⁶ *Ibid.*, nota 23.

C. Comité Nacional de Alfabetización

39. La Constitución de Guatemala declara que la alfabetización es "de urgencia nacional", así como una "obligación social" que debe ser organizada y promovida por el Estado, utilizando "todos los recursos necesarios"²⁷. Con el fin de cumplir con el mandato constitucional, en 1986, el Congreso aprobó la Ley de alfabetización nacional (Decreto N° 43-86), así como el reglamento de la misma.

40. En relación con la creación de mecanismos para la implementación de programas de alfabetización, la misma ley creó el Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA), instancia coordinadora del tema en el país, que tiene las funciones de definir y aprobar las políticas y procesos de alfabetización del país; promover la alfabetización; aprobar programas y presupuestos, entre otros de carácter administrativo²⁸. El CONALFA está integrado por el Ministerio de Educación; el Ministerio de Cultura y Deportes; el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural; el Ministerio de Trabajo y Previsión Social; el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA); y el Ministerio de Gobernación. Asimismo, cuenta con la participación del sector académico con la presencia de la Universidad San Carlos de Guatemala, del sector privado y de un representante del Consejo Nacional de Desarrollo²⁹.

41. La Ley de alfabetización nacional estipula que los beneficiarios de los programas de alfabetización serán las personas consideradas analfabetas que residan en el país y que tengan 15 años o más³⁰. Según el reglamento de la ley, los beneficiarios prioritarios serán aquellos entre las edades de 15 y 30 años; posteriormente, los que se encuentran entre los 31 y 45, y finalmente, los mayores de 46³¹. Es importante tener en cuenta que la educación oficial tiene que asegurar la educación hasta los 14 años. En este sentido, el CONALFA señaló que existen aproximadamente 42.000 menores de 13 y 14 años que no son atendidos por ninguno de los dos sistemas y que deben esperar hasta cumplir la edad reglamentaria para ser beneficiados por el programa de alfabetización.

42. Durante el año 2007, se inscribieron 139.373 mujeres y 66.586 hombres en los diferentes programas de alfabetización, donde 39.065 mujeres y 16.816 hombres se matricularon en programas bilingües. Uno de los mayores obstáculos para lograr el cumplimiento de las metas de reducción de analfabetismo en Guatemala es la deserción de estudiantes, que se sitúa alrededor del 40% de personas inscritas. Con el fin de reducir esta tasa, el CONALFA, con la iniciativa de las comunidades y apoyo de las ONG, ha implementado la alfabetización

²⁷ Constitución política de la República, art. 75.

²⁸ *Ibid.*, art. 8.

²⁹ *Ibid.*, art. 7.

³⁰ Congreso de la República, República de Guatemala, Decreto N° 43-86 de agosto de 1986, art. 2.

³¹ Presidencia de la República de Guatemala, Acuerdo gubernativo N° 137-91 de 15 de marzo de 1991, art. 2.

acompañada de programas productivos ejecutados por el MAGA. Por otra parte, el Relator Especial notó una falta de difusión de los programas de alfabetización del CONALFA.

43. A pesar de las limitaciones observadas durante las visitas a centros penitenciarios, el Relator Especial pudo observar que los programas de alfabetización se ofrecen a muchas personas privadas de libertad. No obstante, fue también posible constatar que estas personas no cuentan con materiales didácticos ni libros de texto, por lo que el éxito de esos programas sigue siendo reducido.

V. DESAFÍOS DEL SISTEMA EDUCATIVO

A. Reducida inversión educativa

44. En Guatemala, el gasto público como porcentaje del PIB en educación se ha mantenido estancado en alrededor del 2,7% del PIB durante el período 2001-2007. Es el nivel más bajo de financiamiento de América Central, y uno de los más bajos de América Latina (donde la media es del 4,6% del PIB), lo cual no guarda relación con la envergadura de las carencias educativas del país ni con el hecho de que Guatemala es la principal economía centroamericana. El gasto público per cápita por habitante, en términos reales, ha disminuido entre 2001 y 2007, al pasar de 354,60 a 329,10 quetzales anuales (de 45 a 41 dólares), lo que repercute en un detrimento en la calidad educativa de las y los guatemaltecos³². Mientras que para el 2008 se alcanzó un nivel de gasto del 2,8% del PIB³³, esto apenas representa un incremento sobre el nivel de asignación presupuestaria del 2001 (2,8%).

45. La Ley nacional de educación, aprobada por el Congreso de la República de Guatemala, Decreto legislativo N° 12-91, en su artículo 89, inciso 1, prevé para la educación no menos del 35% de los ingresos ordinarios del presupuesto general del Estado. Sin embargo, en 2007 el presupuesto del MINEDUC respecto al total del presupuesto de Gobierno era del 13,45%, el índice más bajo en los últimos cuatro años³⁴. Según el informe de 2007 del Observatorio de Gasto Social, el MINEDUC ha visto reducido su presupuesto en 344,3 millones de quetzales en el proceso de readecuación³⁵. Profundizando el análisis por niveles educativos se observa que se han producido recortes que oscilan entre el 9 y 15,5%. La educación preprimaria es la más afectada, con una reducción de 87,1 millones de quetzales, sobre los 561,6 millones de quetzales

³² Datos del Ministerio de Finanzas Públicas, sección sobre Procurador de los Derechos Humanos. "Unidad de Estudio y Análisis. El derecho a la educación." Guatemala, febrero de 2008.

³³ El presupuesto asignado en el año 2008 fue de más de 6.500 millones de quetzales, y para el año 2009 se aprobó un presupuesto de más de 7.588 millones de quetzales, lo que representó un nivel de gasto de 3,1% del PIB.

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP). "Observatorio del Gasto Social." Guatemala, 2008.

asignados en la readecuación, con las mayores reducciones afectando a Docencia Urbana y los programas de alimentación y provisión de textos. La educación primaria ha sufrido un recorte del 10,7% del sistema regular, con una reducción de 344 millones de quetzales sobre los 3.973 millones readecuados; muestra descensos sobre todo en las asignaciones para docencia urbana y bilingüe rural, textos, alimentación y becas para niñas. En cuanto a la educación básica, relativamente menos afectada que los demás niveles, presenta un recorte cercano al 4%, con una reducción de 16,4 millones de quetzales sobre 422,8 millones. En el nivel diversificado también hay recortes que en este caso alcanzan al 9% en conjunto³⁶.

46. En suma, la provisión de textos escolares ha resultado insuficiente; se ha reducido sustancialmente el presupuesto para alimentación y en menor medida, el aprovisionamiento de útiles y becas, dando por resultado una disminución de 160,6 millones de quetzales en los programas de apoyo, si no se incluye la valija didáctica³⁷.

47. Revisando la evolución presupuestaria de los principales programas del MINEDUC, el Relator Especial pudo observar que el mayor esfuerzo se encuentra concentrado en el nivel primario de educación, tanto en el marco del programa oficial, así como a través del Programa de Autogestión Educativa (PRONADE). Según los últimos datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en 2006 la educación primaria representaba el 66% del gasto público educativo, mientras que un 8 y 10% eran destinados a la educación preprimaria y secundaria, respectivamente. En cuanto a la educación bilingüe, el Observatorio sobre educación de pueblos indígenas reporta que del total del presupuesto destinado al pago de docentes en el sector público, sólo un 6% está destinado al pago de docentes bilingües. El Relator Especial ha observado además que gran parte del presupuesto que la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI) necesita para funcionar, es asumido por la cooperación internacional, una tendencia que se podría mantener debido a que el presupuesto aprobado para 2008 se redujo en un 12% en comparación con el de 2007.

48. El Relator Especial considera necesario que se cumpla la legislación vigente con el fin de que el Estado otorgue un presupuesto adecuado para cumplir con su obligación en la materia, y que este presupuesto no sea regresivo. El Relator Especial considera necesaria una reforma tributaria que permita una efectiva recaudación de recursos suficientes, logrando de este modo un aumento de la inversión en educación en un 0,5% del PIB al año. Además, resulta urgente mejorar la eficiencia en la ejecución del gasto destinado a los programas sociales y especialmente al sector de la educación, dado que aún con el exiguo presupuesto actual, ni siquiera se logra invertir todos los recursos presupuestados para el sistema educativo. Igualmente, considera fundamental la vigilancia de la Procuraduría de Derechos Humanos en la búsqueda de consenso político en este ámbito, e insta la pronta puesta en marcha del Consejo Nacional de Educación, con el financiamiento apropiado para que avance como un organismo con capacidad de intervenir en la definición de políticas públicas.

³⁶ Datos del SICOIN-CIIDH. Observatorio del Gasto Social: Tercer informe 2007.

³⁷ *Ibid.*

B. Educación de los pueblos indígenas

49. El derecho a la educación de los pueblos indígenas se ha reducido en la práctica a la cuestión del bilingüismo, a pesar de que en los planes y programas establecidos años atrás se consigna la cuestión cultural como un tema sustantivo. De hecho, si bien en la estructura del MINEDUC se incluye un Viceministerio y una Dirección de Educación Bilingüe Intercultural, la verdad es que la mayoría de las acciones se concentran en la enseñanza de las lenguas indígenas únicamente para estudiantes de los tres primeros años de la educación primaria, en un número muy limitado de escuelas públicas y solamente para indígenas, pero no en la potenciación de las culturas, las cosmovisiones, las artes ni las tradiciones ancestrales de los primeros pueblos de este país.

50. Esta visión reduccionista no sólo es problemática, sino que además amenaza la existencia misma de los pueblos originarios, considerando que las poblaciones indígenas constituyen una gran parte de la población. La educación intercultural, por lo demás, no debe limitarse a algunas poblaciones indígenas, sino que también debe proyectarse a los centros educativos de personas no indígenas, de modo que se pueda construir una cultura de respeto a la diversidad y de compromiso social.

51. El Relator Especial ha constatado que la educación bilingüe intercultural constituye una de las políticas centrales del MINEDUC. Sin embargo, también ha observado que la dirección encargada de su implementación (la DIGEBI) cuenta con muy escaso presupuesto -puesto que recibe un 6% de los recursos del MINEDUC, que incluso está inexplicablemente subutilizado- y cuya coordinación corresponde a un Viceministerio sin verdadero poder operativo en el Ministerio.

52. Por la dimensión de los retos que el país enfrenta, es indispensable que las políticas educativas tengan como referente el derecho a la educación y a la cultura de los pueblos indígenas y que así la cuestión lingüística sea vista como un componente estructural, pero no como un fin en sí mismo. Para atender este problema el Relator Especial considera necesario estimular el diseño participativo de una política estatal para la educación, que permita reglamentar la Ley de educación nacional con base en las obligaciones internacionales de la Republica de Guatemala y en las necesidades interculturales del país.

53. La transversalización de los derechos de los pueblos indígenas en todas las acciones ministeriales debe llevar a que la actividad curricular llegue a constituirse en una gran acción afirmativa de los pueblos indígenas, de modo que las particularidades de estos pueblos no sean concebidos como "parches" o agregados al currículum nacional base, en el cual las comunidades indígenas no siempre se sienten representadas. Subyace en todas estas reflexiones la convicción de que un sistema educativo estandarizado y monolítico es por definición refractario a la diversidad social e incapaz de responder a las necesidades educativas de los pueblos indígenas y mestizos y, a la vez, de los restantes componentes de la sociedad guatemalteca.

54. La baja autoestima que el Relator Especial pudo constatar en algunos habitantes indígenas respecto de sus lenguas y sus culturas indica claramente el impacto de la exclusión. Deben desarrollarse, por lo tanto, con carácter de urgencia nacional, acciones afirmativas de estímulo y dignificación de las lenguas y las culturas indígenas, que muestren a todos los componentes sociales los beneficios de una educación cultural y lingüísticamente situada.

55. Los maestros y maestras indígenas no pueden impulsar la formación de ciudadanas y ciudadanos orgullosos de sus culturas, si ellas y ellos mismos no conocen ni respetan sus identidades. En esta línea de ideas, se haría necesario también impulsar un plan de alfabetización en lenguas indígenas a los funcionarios públicos, que incluya el uso al menos instrumental de los idiomas de los pueblos que habitan las regiones donde trabajan y la concientización del valor de las culturas.

56. El Relator Especial también observa que la cobertura de la educación bilingüe es baja en un país cuya población indígena se aproxima a la mitad del total. En 2006, el 74% de los niños de entre 7 y 12 años inscritos en el sistema educativo recibió clases sólo en español, mientras que solamente el 13% recibió clases en español y en un idioma maya.

57. Por otra parte, según el Observatorio de la educación de la Comisión Nacional Permanente de Reforma Educativa (CNPRE) (2007), en el período 2003-2006 el porcentaje de estudiantes indígenas matriculados sólo creció un 0,8%, y si bien el acceso a la educación primaria ha crecido en el último año, la tendencia sigue siendo desfavorable a los y las habitantes de las zonas rurales (donde habita el 70% de la población en pobreza o extrema pobreza). Igualmente, los niveles de presencia indígena en la educación secundaria son preocupantes y no muestran variación. En el ciclo básico los indígenas son menos de la quinta parte y en el diversificado son menos de la décima parte.

58. La inmensa mayoría de docentes indígenas se encuentran laborando en la educación primaria, debido en general al estancamiento de la educación secundaria, por un lado, y por otro a las serias limitaciones de la formación docente que se ofrece a nivel superior. Por lo demás, el presupuesto que se destina al pago de docentes indígenas es mucho menor si se compara con otros sectores (reciben entre 1.800 y 1.900 quetzales por mes, alrededor de entre 229 y 242 dólares) debido a que ha resultado difícil la incorporación al servicio de maestras y maestros bilingües. Es necesario resaltar que la situación se torna más problemática, al constatar que las escuelas normales se encuentran debilitadas y tampoco recogen las necesidades históricas de los pueblos indígenas, que incluyen sus cosmovisiones y sus tradiciones educativas.

59. El Relator Especial también constató que el número de docentes bilingües calificados sigue estando muy por debajo de las necesidades. De los 90.000 docentes a nivel nacional, sólo 20.000 son indígenas, y de éstos, 13.000 tienen plaza o capacitación para la enseñanza bilingüe, estando presentes sólo en 18 de las 24 comunidades indígenas. Ante esta carencia, el Relator Especial recomienda fortalecer la educación intercultural bilingüe, ampliando su cobertura, formando docentes especializados o dando prioridad a la incorporación de docentes indígenas bilingües en las nuevas plazas ofertadas.

60. Al Relator Especial le preocupa especialmente que de los 32 compromisos establecidos en materia de educación incluidos en los Acuerdos de Paz en 1996, sólo se haya cumplido el 40%. Llama la atención del Relator Especial que no se haya reglamentado la Ley de idiomas nacionales de 2003; que no se haya podido crear la universidad maya y que existan serios vacíos en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Convenio N° 169 de la OIT.

61. En este contexto, el Relator Especial recibe con agrado el compromiso del nuevo Gobierno, adoptado en su política educativa 2008-2012, de fortalecer la educación bilingüe intercultural a través del incremento de su presupuesto y discusión con los representantes de las

organizaciones indígenas del modelo de la EBI en el país, respetando su cosmovisión, sus textos, sus materiales y recursos de enseñanza; incrementando el número de contratación de maestros y maestras bilingües en los diferentes niveles y modalidades de educación, y mejorando las condiciones laborales establecidas en la Ley de generalización de la educación bilingüe intercultural.

62. El Relator Especial sugiere incorporar la cuestión indígena de forma transversal en todas las políticas del Ministerio de Educación, con el fin de potenciar el aprendizaje de su lengua y su cultura, no sólo a los y las estudiantes indígenas, sino también a los llamados "blancos" y "ladinos". La oportunidad que tiene Guatemala de construir una verdadera educación intercultural podría no sólo culminar con un aporte sustantivo a la paz social, sino además construir el liderazgo regional en un tema crucial para el desarrollo humano de los países centroamericanos³⁸.

C. Privatización de la educación

63. El Relator Especial constató la tendencia a una privatización de la educación, que atenta contra el principio de gratuidad establecido en los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, y que contradice los principios de la educación para todos y el artículo 71 de la Constitución. Existe un Acuerdo gubernativo, el N° 399-68, que autoriza recaudaciones especiales y que debería ser derogado de inmediato. El Relator Especial ha podido observar que no existe una escuela pública libre de costos. En varias escuelas visitadas, los maestros eran pagados por las madres indígenas, empobrecidas y jefas de hogar. De este modo, se trasladan los costos a las familias que deben decidir si envían sus hijos a estudiar o a trabajar.

64. Resulta dramático constatar que el 80% de la educación media está en manos de colegios privados de pago, lo cual deriva en la imposibilidad de miles de familias de asegurar la educación básica y diversificada para sus hijas e hijos, a causa de su situación de pobreza. El desarrollo de la educación secundaria enfrenta múltiples obstáculos, como la falta de docentes y de infraestructura y presenta una cobertura débil en ciudades y en el ámbito rural.

65. La falta de centros educativos y en general de oportunidades educativas obliga también a muchos/as adolescentes y jóvenes en edad escolar a matricularse en instituciones nocturnas, que no cuentan con las condiciones mínimas necesarias para ofrecerles una educación de calidad, ni con un ambiente apropiado a sus edades y características psicopedagógicas.

66. En cuanto a la educación superior, el Relator Especial ha constatado igualmente un alto grado de privatización. Según el artículo 84 de la Constitución, "corresponde a la Universidad de San Carlos de Guatemala (única universidad pública) una asignación privativa no menor del 5% del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado". Sin embargo, el Relator Especial fue informado de que el Congreso destina a la Universidad pública cerca de un 3% de sus ingresos ordinarios.

³⁸ El Gobierno informó de que la DIGEBI elaboró textos y materiales en 13 idiomas diferentes, los cuales se encuentran en el proceso de distribución en las aulas.

67. La escasa inversión dedicada al sistema universitario estatal le impide potenciar su participación en la profesionalización de docentes, o proyectarse con mayor incidencia en respuesta a las comunidades discriminadas. Además, le ha obligado a ofrecer un catálogo de carreras llamadas "autofinanciables" que dependen de la capacidad de pago de las y los estudiantes y que por lo tanto, nunca o casi nunca llegan a los habitantes de las zonas rurales e indígenas, que normalmente tampoco tienen capacidad de sufragar los costos ni tampoco cuentan con las condiciones de ingreso a la educación superior.

68. En la necesidad de garantizar la educación media y universitaria, recae la posibilidad de construir las capacidades científicas, tecnológicas y culturales que el país requiere para avanzar cualitativamente en su desarrollo y en la dignificación de los pueblos. Es por este motivo, así como para avanzar en el disfrute del derecho a la educación, por lo que el Relator Especial recomienda apoyar los planes de expansión y fortalecimiento de la educación secundaria y de la universidad estatal.

D. Situación laboral de los maestros

69. Existen en Guatemala 13.000 docentes "no presupuestados" cuyos sueldos están por debajo del salario mínimo y que no gozan de los mismos derechos que los maestros oficiales o presupuestados. Estos docentes están contratados por el Ministerio de Educación como "técnicos auxiliares" por un período de diez meses (desde el 2 de enero al 31 de octubre), sin baja médica y sujetos a una evaluación diagnóstica de su calidad cada dos años. Los y las docentes no presupuestados no han tenido continuidad en sus puestos, no han gozado de las mismas condiciones de estabilidad ni de protección sociolaboral que el resto de sus colegas ni cuentan con las mismas condiciones remunerativas.

70. En los últimos 20 años se crearon diversas figuras de maestros en la educación pública: los maestros del renglón 011 son maestros presupuestados que acceden a la plaza por concurso y mérito; los maestros del renglón 021 o docentes no presupuestados, pertenecientes al MINEDUC pero contratados como "técnicos auxiliares" bajo un régimen contractual y no laboral; y los maestros del PRONADE, proyecto en el que la contratación de los maestros está en manos de las familias. Existen también maestros del programa Fe y Alegría y maestros municipales pagados por el ayuntamiento con salarios más bajos que el de los maestros regulares.

71. El Relator Especial manifiesta su preocupación por la conflictividad entre maestros y autoridades debido a la pérdida del poder adquisitivo de los salarios y las exigencias de aumentos salariales y de regularización de su situación. El Relator ha constatado ciertos avances en la asignación de plazas con los dirigentes de la Asamblea Nacional del Magisterio (ANM), el Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala (SETEG) y el MINEDUC, y dichas mejoras han ido acompañadas de una mejora salarial para los docentes. No obstante, a finales del año 2007, únicamente los docentes con más de 9 años de servicio (en algunos casos, más de 13 años), logran cubrir escasamente el costo de la canasta básica vital con su salario. El resto resulta en un grupo de maestros mal retribuidos y que han de ocupar el tiempo en otras actividades productivas que les generen otros ingresos económicos, motivando un detrimento en la calidad de la educación para las niñas y niños guatemaltecos.

72. El Relator Especial ha constatado los esfuerzos del Gobierno por regularizar la situación laboral de un importante número de maestros y maestras cuyo régimen de contratación hasta

ahora ha vulnerado sus derechos laborales. El actual Gobierno aceptó eliminar ciertas modalidades de contratación que violaban los derechos laborales de los docentes, y cuyos salarios les obligan al multiempleo, como PRONADE y la figura de "técnicos auxiliares"; y se comprometió a instalar un proceso de oposición por el que los maestros deben de acceder a plazas presupuestadas. Además, en mayo de 2008, el MINEDUC y el SETEG firmaron el primer Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo con el que buscan regular, armonizar y desarrollar las relaciones y los intereses mutuos entre el MINEDUC y todos sus trabajadores y trabajadoras con el objeto de lograr su bienestar. Igualmente, el actual Gobierno ha implementado el programa de Solidaridad, que incluye atención médica y de defunción para los docentes y sus familiares.

73. El Relator Especial apoya el plan de regularización de 20.000 maestros no presupuestados y de 12.000 maestros de PRONADE, así como la creación de 10.000 nuevas plazas por concurso³⁹. Asimismo, el Relator Especial apoya la decisión del Gobierno de eliminar PRONADE, y su absorción en el plan de regularización. Este proceso ha de hacerse de una manera eficaz y ordenada, sin precipitación y con equidad para todos.

74. Por otra parte, en Guatemala, el 70% de docentes sólo tiene cumplida la secundaria, la planta de docentes es muy reducida y la calidad de la docencia es por lo general deficiente. Además, y a diferencia de otros países de América Central, en Guatemala no se han introducido incentivos salariales para que los maestros trabajen en zonas rurales o desaventajadas. Por tanto, el desafío que el Relator ha constatado es el de proporcionar a los maestros las herramientas necesarias para el desempeño de su labor, mediante la capacitación y formación constante y el reconocimiento de su trabajo diario, lo que contribuye, de manera directa, al mejoramiento de la calidad de la educación en el país.

75. El Relator Especial considera que los esfuerzos del Gobierno y de la sociedad en su conjunto por mejorar las condiciones del sistema educativo nacional, deben incluir de manera central la dotación de recursos a la Universidad de San Carlos, de modo que esos esfuerzos incluyan el desarrollo de programas de profesionalización del cuerpo docente.

E. Educación inclusiva

76. La población escolar de 6 a 18 años con alguna discapacidad, está estimada en un 22% del total de los estudiantes. En el sistema educativo, unos 14.000 estudiantes presentan alguna forma de discapacidad identificada. Las discapacidades son a menudo producto de enfermedades, problemas de malnutrición en la infancia, de herencia del conflicto armado o accidentes. Muchos de las niñas y niños que presentan una discapacidad no acuden a la escuela, bien porque los centros no están habilitados para su formación, o porque las discapacidades son consideradas por muchos en la cultura maya como un castigo divino.

³⁹ El Gobierno informó de que se está contratando más de 47.000 docentes con contratos permanentes y 20.000 con contratos temporales, a quienes se otorgará por medio de las convocatorias respectivas a las plazas en el reglón presupuestario permanente.

77. El Relator Especial ha constatado la necesidad de crear programas especiales de atención a los estudiantes con discapacidades, con docentes especializados y materiales adaptados a sus necesidades particulares⁴⁰.

78. Igualmente, el Relator ha observado la necesidad de incluir la perspectiva de género en las políticas educativas, con el fin de ofrecer programas de educación sexual y reproductiva en el currículum educativo, considerando los altos índices de mortalidad materna, la existencia de graves hechos de violencia sexual y de género contra las mujeres, las niñas y las adolescentes y dada la necesidad de construir relaciones humanas basadas en el respeto de todos y todas.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

79. El Relator Especial agradece al Gobierno de Guatemala, a la sociedad civil y a los organismos de las Naciones Unidas la colaboración prestada en la que resultó ser una visita exitosa. El Relator Especial reitera que la educación es el verdadero motor del desarrollo y aplaude la determinación del Gobierno por intentar mejorar los recursos para la educación, su autocrítica al reconocer los grandes retos y que no se desanime por un panorama que ciertamente no es halagador. Esa determinación también debería ser apoyada por todos los sectores sociales, incluyendo en primer lugar el Congreso de la República. No obstante, resulta necesario hacer un mayor esfuerzo por alcanzar acuerdos estratégicos nacionales que no se cuestionen con los cambios de gobierno y de las autoridades municipales. En este sentido, el Relator Especial nota con preocupación la reducida inversión educativa, que es aproximadamente un 2% del PIB (la más baja de la región), aunque el Presidente de la Comisión de Educación del Congreso le aseguró que para el año 2009 habría un aumento para la educación equivalente al 0,5% del PIB.

80. El Relator Especial constató que el derecho a la educación de los pueblos indígenas en la práctica se ha reducido a la cuestión del bilingüismo, a pesar de que en los planes y programas establecidos años atrás se consigna la cuestión cultural como un tema sustantivo. De hecho, si bien en la estructura del MINEDUC se incluye un Viceministerio y una Dirección de Educación Bilingüe Intercultural, la mayoría de las acciones se concentran en la enseñanza de las lenguas indígenas únicamente para estudiantes de los tres primeros años de la educación primaria, en un número muy limitado de escuelas públicas y solamente para indígenas y en algunos idiomas, pero no en la potenciación de las culturas, las cosmovisiones, las artes ni las tradiciones ancestrales de los primeros pueblos de este país.

81. El Relator Especial observó que la legislación existente, incluyendo las normas constitucionales, revela un abismo entre la normativa jurídica y la práctica. Los principios constitucionales en torno a la educación deben dejar de ser letra muerta y convertirse en práctica cotidiana que oriente el quehacer concreto. Los procesos de exclusión,

⁴⁰ El Gobierno informó de que en octubre de 2008 se hizo público el programa "Escuelas incluyentes para niños especiales", para la atención en 2009 de 9.000 niños y niñas con discapacidades y necesidades educativas especiales, contando con el apoyo de 200 pedagogos y 200 maestros itinerantes.

discriminación e incluso el racismo que aún persiste en Guatemala, tienen raíces históricas ampliamente conocidas, que afectan principalmente a los pueblos indígenas y a las comunidades mestizas que habitan las zonas rurales, y dentro de ellas, a los niños, niñas y adolescentes. Estos problemas sociales han producido en el campo de la educación desigualdades y asimetrías pronunciadas en cuanto las tasas de matriculación y deserción escolar, las cuales obstaculizan la realización del derecho humano a la educación, afectando a más de un millón de niños y niñas.

82. El Relator Especial constata también que la tendencia es hacia una privatización de la educación, lo que atenta contra el principio de gratuidad en la educación primaria y básica establecido en los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, y contradice los principios de educación para todos así como el artículo 71 de la Constitución. Muchas familias deben cubrir diversas cuotas y gastos escolares, que van desde pequeñas contribuciones hasta el pago de los salarios de docentes. Resulta también dramático constatar que el 80% de la educación media está en manos de colegios privados, lo cual deriva en la imposibilidad de miles de familias de asegurar la educación básica y diversificada para sus hijos e hijas, a causa de su situación de pobreza.

83. No obstante, el Relator Especial pudo constatar un avance en la cobertura de la educación preescolar (48% en 2006). Es estimulante notar un gran avance en la escolarización primaria, que debe ser ahora complementada con una lucha sostenida contra los altos índices de deserción. También el programa de transferencias condicionadas, impulsado por el Gobierno, constituye una práctica que favorece la educación, así como los diferentes bonos que se otorgan tanto a estudiantes como a docentes. El Relator Especial reconoce y agradece estos esfuerzos e invita a las autoridades competentes a continuarlos y desarrollarlos.

84. A la luz de estas conclusiones, el Relator Especial recomienda al Gobierno de Guatemala:

- a) La ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, con el fin de desarrollar los mecanismos jurídicos e institucionales para su aplicación y establecer un modelo de educación inclusiva.
- b) Derogar el Acuerdo gubernativo N° 399-68 que autoriza recaudaciones en materia educativa sobre las familias.
- c) Crear un mecanismo jurídico que asegure un aumento de la inversión en educación en un 0,5% del PIB al año, con el fin de mantener este índice constante, hasta alcanzar progresivamente el 6% del PIB, primando a la lucha contra la discriminación en la educación y la calidad. Debe estimularse la vigilancia ciudadana de ese mecanismo y garantizar a las personas y comunidades la posibilidad de exigirlo. Además, el Relator Especial invita a una reforma de la política tributaria que permita la recaudación de los recursos necesarios para que el Estado cumpla con sus obligaciones en materia de educación.

- d) Establecer e instalar en funciones lo antes posible el Consejo Nacional de Educación que ha instituido la Constitución política de la República, así como los otros consejos deliberativos, asesores y de decisión de políticas educativas, que resultan indispensables en la construcción de sociedades democráticas y participativas. El Consejo Nacional de Educación debe recibir el financiamiento apropiado para que avance como un organismo con capacidad de intervenir en la definición de políticas educativas. Igualmente, debe retomar en su mandato el seguimiento de la reforma educativa, de modo que el Consejo no parta de cero y empiece por verificar los compromisos educativos de Guatemala.**
- e) Alcanzar un consenso político nacional con el fin de que el Estado otorgue un presupuesto adecuado para cumplir con su obligación en la materia, y que este presupuesto no sea regresivo. Debe hacerse un esfuerzo por alcanzar acuerdos nacionales que no se desmoronen con cada cambio de gobierno.**
- f) Estimular el diseño participativo de una política estatal para la educación, que permita reglamentar la Ley de educación nacional en base a las obligaciones internacionales de la Republica de Guatemala y a las necesidades interculturales del país.**
- g) La inclusión en la política educativa de un plan transversal de género, que fomente la inclusión de educación sexual y reproductiva en el currículum educativo.**
- h) Involucrar más decididamente a la Procuraduría de los Derechos Humanos en los mecanismos de exigibilidad y de justiciabilidad del derecho a la educación.**
- i) Desarrollar, con carácter de urgencia nacional, acciones afirmativas de estímulo y dignificación de las lenguas y las culturas indígenas, que muestren a todos los grupos sociales (incluyendo a los no indígenas) los beneficios de una educación cultural y lingüísticamente situada.**
- j) Establecer en todas las dependencias ministeriales los criterios de multiculturalidad, interculturalidad y multilingüismo para el diseño e implementación de los proyectos y programas que se pongan en marcha en el Ministerio de Educación.**
- k) La transversalización de los derechos de los pueblos indígenas en todas las acciones ministeriales debe llevar a que la actividad curricular llegue a constituirse en una acción afirmativa para los pueblos indígenas, de modo que las particularidades de estos pueblos no sean concebidos como parches o como agregados al currículum nacional base, en el cual las comunidades indígenas no siempre se sienten representadas.**
- l) Revisar el papel del Viceministerio de Educación Bilingüe Intercultural, de modo que se pueda dotar de mayor poder de decisión tanto en el desarrollo de**

las políticas curriculares como en la administración general de los procesos institucionales.

- m) **Asegurar que la distribución ministerial sea equitativa y pertinente en la programación y ejecución de préstamos que los organismos internacionales otorgan al sistema educativo nacional para el desarrollo educativo de los pueblos indígenas.**
- n) **Apoyar los planes de expansión y fortalecimiento de la educación pública secundaria y de la universidad estatal, dotando a estos niveles de mayores recursos sin reducir los asignados a los niveles inferiores y formando a un mayor número de docentes, con el fin de que la educación pública sea accesible a todos. La universidad estatal (Universidad San Carlos) debe recibir la dotación de recursos adecuados que le corresponde por ley, para permitir el desarrollo de programas de profesionalización del cuerpo docente.**
- o) **Mejorar la infraestructura escolar (con prioridad para la provisión de agua y electricidad en los centros educativos), ya que hay todavía retos muy serios vinculados con la falta de recursos económicos.**
- p) **Aumentar el presupuesto para la educación bilingüe intercultural en proporción con la población atendida en las 13 direcciones departamentales de educación bilingüe intercultural en 2009.**
- q) **Desarrollar la primera fase del Programa Mundial para la educación en derechos humanos⁴¹, abarcando a los funcionarios y a los miembros de los consejos y municipalidades, de conformidad con el mandato que la Constitución establece.**
- r) **Continuar desarrollando el programa de transferencias en efectivo, que permite mejorar y aliviar la carga económica de las familias que desean enviar a sus hijas e hijos a la escuela. Este mecanismo debe suponer la correcta identificación de la población beneficiaria, el seguimiento técnico y la vinculación del programa con el desarrollo presupuestario del país, de modo que no se convierta en una práctica clientelista, para lo cual resultaría necesario perfeccionar los mecanismos de monitoreo.**
- s) **Garantizar los procesos legales, técnicos y administrativos así como los recursos necesarios con el fin de lograr una transformación real y efectiva de las 13 direcciones departamentales de educación bilingüe intercultural.**
- t) **Promover un estímulo directo y consistente para la incorporación de maestros y maestras bilingües, de manera que las nuevas plazas docentes sean dedicadas a la atención educativa de las comunidades indígenas. El Relator Especial**

⁴¹ Véase el proyecto revisado del plan de acción para la primera etapa (2005-2007) del Programa Mundial para la educación en derechos humanos (A/59/525/Rev.1).

recomienda igualmente la contratación de técnicos bilingües interculturales para el acompañamiento técnico pedagógico en las aulas bilingües interculturales.

- u) Impulsar un plan de alfabetización en lenguas indígenas para los funcionarios públicos, que incluya el uso al menos instrumental de los idiomas de los pueblos que habitan las regiones donde trabajan y la concientización del valor de las culturas. El Relator Especial recomienda asimismo establecer directrices claras y la aplicación efectiva de la metodología de la educación bilingüe intercultural en la formación inicial docente, particularmente la que proporcionan las escuelas normales bilingües interculturales.**
- v) La elaboración de libros de texto y materiales educativos destinados a los pueblos garífuna y xinka, así como libros de texto y materiales de educación bilingüe intercultural de apoyo y de consulta para el ciclo básico y la formación inicial docente.**
- w) Formular un sistema de atención efectiva de las niñas y niños indígenas que se han desplazado por diferentes motivos a las grandes ciudades, particularmente la capital, con el fin de mitigar la pérdida de identidad y la aculturación. Para ello, el Relator Especial recomienda la provisión adecuada de docentes y materiales educativos que les permita recibir una educación con pertinencia cultural y lingüística.**
- x) La creación de programas especiales de atención a los estudiantes con discapacidades, con docentes especializados y materiales adaptados a sus necesidades especiales.**
