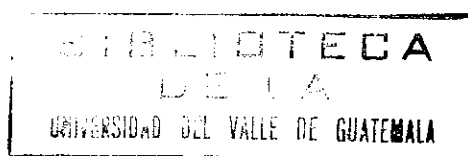


**LA REFORMA EDUCATIVA EN GUATEMALA:  
LECCIONES DE LA NEGOCIACIÓN ENTRE ESTADO  
Y SOCIEDAD CIVIL INDÍGENA**

**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

**MAESTRIA EN DESARROLLO**



**TESIS**

**LA REFORMA EDUCATIVA EN GUATEMALA:  
LECCIONES DE LA NEGOCIACIÓN ENTRE ESTADO  
Y SOCIEDAD CIVIL INDÍGENA**

**POR**

**DEMETRIO COJTI CUXIL**

**Trabajo de Graduación presentado para optar al grado académico de  
Magíster in Artibus del Desarrollo.**

**“El autor es el único responsable de las ideas y contenidos del presente documento.  
Punto octavo del Acta 54 - 2001, Sesión directivo UVG.”**

**GUATEMALA, C.A.  
2002.**

**Vo. Bo.**

F) \_\_\_\_\_  
**M.A. Luis Everardo Estrada.**  
**Asesor.**

**Tribunal Examinador:**

F) \_\_\_\_\_  
**M.A. Luis Everardo Estrada.**  
**Asesor.**

F) \_\_\_\_\_  
**Dr. Carlos Cazali Díaz.**  
**Miembro del Tribunal Examinador.**

F) \_\_\_\_\_  
**Dr. Alfredo Méndez Domínguez.**  
**Miembro del Tribunal Examinador.**

**Fecha de Aprobación: Guatemala, 15 de marzo del 2002**

**Vo. Bo.**

F) \_\_\_\_\_  
**M.A. Luis Everardo Estrada.**  
**Asesor.**

**Tribunal Examinador:**

F) \_\_\_\_\_  
**M.A. Luis Everardo Estrada.**  
**Asesor.**

F) \_\_\_\_\_  
**Dr. Carlos Cazali Díaz.**  
**Miembro del Tribunal Examinador.**

F) \_\_\_\_\_  
**Dr. Alfredo Méndez Domínguez.**  
**Miembro del Tribunal Examinador.**

**Fecha de Aprobación: Guatemala, 15 de marzo del 2002**

## ÍNDICE

	Páginas
PREFACIO	V
INTRODUCCIÓN	1
<b>CAPITULO I</b>	
<b>DISEÑO DE LA TESIS</b>	6
A. MARCO CONTEXTUAL	6
1. Deficiencias del Sistema y Sector Educativos	6
2. Prescripciones de los Acuerdos De Paz	7
B. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	9
1. Especificaciones	9
2. Delimitaciones	14
C. OBJETIVOS	16
1. Objetivo General	16
2. Objetivos Específicos	16
D. MARCO TEÓRICO	17
1. Antecedentes del Estudio de la Negociación de Conflictos	17
2. Algunas Teorías de la Negociación	21
3. La Negociación en Situación de Desventaja	25
4. La Negociación de Conflictos Étnicos	26
E. METODOLOGÍA	27
1. El Estudio de Casos	27
2. La Observación Participativa.	28
<b>CAPITULO II</b>	
<b>DESCRIPCIÓN DE RESULTADOS</b>	29
A.LIMITANTES DE LOS ACUERDOS DE PAZ SOBRE REFORMA EDUCATIVA	29
1. Limitantes que se dan por la Congruencia entre Acuerdos de Paz y Normas Constitucionales e Internacionales	29

2. Limitantes por la Multiplicidad y Localización de Acuerdos abordados en la Reforma Educativa y Educación	30
3. Limitantes Registradas en el Contenido de los Acuerdos	32
<b>B. ESTUDIO DE CASO: LA OPERACIONALIZACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA: LA COMISION PARITARIA - COPARE (1997 – 1998)</b>	34
1. Los Actores Sociales y el Formato de la Negociacion	35
2. Los Desencuentros y los Acuerdos	39
<b>C. ESTUDIO DE CASO: LA OPERACIONALIZACION DE LA REFORMA EDUCATIVA: COMISION CONSULTIVA, CCRE (1997 -2000)</b>	47
1. Los actores Sociales y el Formato de la Asesoría	47
2. Los Desencuentros y los Acuerdos	50
 <b>CAPITULO III</b>	
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	59
A. LAS LECCIONES APRENDIDAS	59
B. HACIA UNA NUEVA HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN	62
C. LA RETROALIMENTACIÓN DE LAS TEORÍAS DE LA NEGOCIACIÓN	63
D: RECOMENDACIONES ELEMENTALES	66
 <b>CAPITULO IV</b>	
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	68
 <b>CAPITULO V</b>	
<b>ANEXOS</b>	71

## PREFACIO

En Guatemala, el 29 de diciembre de 1996, se firmó el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, entre los negociadores de la paz (gobierno y organizaciones guerrilleras), lo que permitió que entraran en vigencia los Acuerdos de Paz previamente acordados y firmados. Seis de estos Acuerdos previeron compromisos en materia educativa, los que debían ser implementados a través de Comisiones de Instrumentación entre gobierno y sectores de la sociedad civil. Así, los Acuerdos sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, dispusieron la creación de comisiones mixtas (gobierno y sociedad civil) para cumplir con los compromisos en materia educativa, como la Reforma Educativa.

Estas comisiones de instrumentación o de negociación para la Reforma no tuvieron el mismo formato. El Acuerdo Indígena previó la constitución de una Comisión Paritaria para Diseñar la Reforma Educativa, la que fue constituida proporcionalmente por delegados indígenas y delegados gubernamentales con igual rango, funciones y poder de decisión. Por su lado, el Acuerdo de Aspectos Socioeconómicos estableció una Comisión Consultiva para realizar la Reforma, la que fue constituida mayoritariamente por delegados civiles, pero con predominio de los delegados gubernamentales.

En la Comisión Paritaria, hubo una situación adicional que generó interés en el autor de esta tesis. Por falta de funcionarios indígenas en sus altos niveles del Estado, los delegados gubernamentales fueron casi sólo ladinos, lo que transformó dicha comisión en una mesa de negociación entre indígenas civiles y ladinos gubernamentales.

Lo anterior hizo que me cuestionara si las formalidades o “reglas de conducta” establecidas por los Acuerdos de Paz, se aplicaban efectivamente en el accionar de ambas comisiones.

Estas preguntas e inquietudes fueron las que generaron el interés académico por el tema de las Comisiones de Instrumentación de la Reforma Educativa. Pero el interés por dicho tema encontró también facilidades o circunstancias que preexistían y que ayudaron a concretarlo. El autor participó como delegado de organizaciones indígenas en las dos comisiones mencionadas, lo que le facilitó el trabajo de recopilación de datos y el conocimiento mediante vivencias.

Esta participación se realizó entre abril de 1997 y enero del 2002. Asimismo, el autor ya tenía una opción deliberada a favor del estudio y mejoría de la situación de marginación y de discriminación de los pueblos indígenas del país, lo que le ayudó a definir la perspectiva o el enfoque étnico del estudio.

Los alcances de la tesis son positivos y de diferente orden tanto para el autor como para los interesados en la materia. En el orden teórico, fue una oportunidad para dar una revisión somera a los avances en la construcción de una Teoría Normativa en la Resolución de Conflictos, sobre todo, en lo que se refiere a conflictos étnicos y a negociaciones en situación de desventaja. Fue una oportunidad, pues la tesis obligó al autor a consultar obras sobre el tema. Pocas son las circunstancias que impulsan a una persona a interesarse sistemáticamente en un tema.

En el orden de la utilidad práctica, sus hallazgos pueden servir a las Comisiones Paritarias o Especializadas que tienen la misma conformación y que todavía operan en el marco de los Acuerdos de Paz. Sus hallazgos también pueden ser cotejados o comparados con los observados en otros grupos o sectores de la sociedad civil que negocian con el Estado a través del gobierno.

En lo relativo a la originalidad, hasta el momento según mi conocimiento, éste es el primero y, hasta la fecha, único estudio en su género, pues analiza al menos dos comisiones de negociación entre Estado y organizaciones indígenas y/o sociedad civil. Sus resultados quizás pudieron ser previsibles a grosso modo, pero por el enfoque étnico predeterminado y el análisis sistemático revela y acumula abundante información sobre hechos, lo que permitió concluir que los negociadores indígenas y civiles eran y son débiles ante los negociadores gubernamentales.

En resumen, el estudio tiene varios aportes positivos, pero también tiene limitaciones. Una de ellas es la validez de algunas de sus aseveraciones, pues hay quienes sostienen que no se pueden hacer bien dos cosas a la vez: ser participante y observador de sí mismo.

Agradezco a los investigadores y a los centros de investigación interesados en las relaciones interétnicas en Guatemala que me estimularon a escribir sobre este tema y sobre todo a las organizaciones indígenas, quienes han estado interesadas por conocer la versión final del estudio. Mi posición privilegiada como negociador me lo permitió. Quiero agradecer también a los miembros del tribunal examinador y a mi asesor, por ayudarme a enderezar y fortalecer aspectos del presente estudio.

## INTRODUCCIÓN

Tras la firma y vigencia de los Acuerdos de Paz, el 29 de diciembre de 1996, la sociedad guatemalteca y el Estado, a través de los gobiernos de turno, empezaron a conformar Comisiones de Instrumentación de los Compromisos adquiridos y previamente negociados entre gobierno y organizaciones guerrilleras. Estos Acuerdos previeron la organización de Comisiones, paritarias o no, para ejecutar los compromisos adquiridos.

En materia educativa, los Acuerdos sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas y de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria previeron la realización de una Reforma Educativa, ejecutada por el gobierno, pero con la participación de la sociedad civil. Esta instrumentación se realizó a través de dos comisiones: la Comisión Paritaria para diseñar la Reforma, prevista por el primer acuerdo y que estuvo vigente entre el 2 de abril de 1997 y el 20 de julio del 1998 y la Comisión Consultiva para realizar dicha Reforma, prevista en el segundo acuerdo y que fue instalada el 29 de octubre de 1997 y sigue vigente.

En la Comisión Paritaria, COPARE, la negociación de la instrumentación se realizó entre delegados indígenas y delegados gubernamentales. Ambas partes tenían iguales funciones, rango y poder de decisión. En la Comisión Consultiva, CCRE, la negociación se realizó y se realiza todavía entre delegados civiles (indígenas incluidos) y delegados gubernamentales. En esta última, los delegados civiles eran y son más numerosos que los delegados gubernamentales, pero no tenían igual rango, funciones y poder decisión pues solamente eran asesores adscritos al Ministerio de Educación.

Estas comisiones de negociación de instrumentación de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz por el gobierno y por la sociedad eran una novedad en el país, pues casi nunca se había concretado la participación de la sociedad civil ni la consulta de manera institucionalizada, por parte del gobierno. La única experiencia de codirección o de coparticipación que había habido en el país era la del Fondo para el Desarrollo Indígena de Guatemala- FODIGUA- gobierno y delegados indígenas decidían y dirigían la entidad, pero fue una experiencia poco difundida y meritoria. Asimismo, era novedosa la experiencia pues, por la composición predominantemente ladina del Estado y que se explica por la

situación de exclusión de los indígenas de los altos niveles de gobierno, la negociación entre delegados indígenas y gubernamentales se tornó, sobre todo en la COPARE, en una negociación, entre delegados indígenas civiles y delegados ladinos gubernamentales.

Este estudio surgió a partir de la necesidad de saber si se dio efectivamente la igualdad entre negociadores indígenas y gubernamentales, gracias a la igualdad formal que les dio el Acuerdo Indígena para la Comisión Paritaria, y si la parte civil de la Comisión Consultiva se mantuvo siempre en sus funciones de asesoría conforme a la desigualdad formal que le dio el Acuerdo Socioeconómico.

Nuestra solución hipotética era que, sean cuales fueran las “reglas de conducta” previstas por los Acuerdos (igualdad formal o desigualdad formal), éstas no podían ser reales o al menos tenían grandes dificultades de concretarse en la mesa de negociaciones de ambas comisiones. Para ello, el estudio buscó establecer los hechos, circunstancias, situaciones que evidenciaron estas desigualdades o igualdades de poder y de recursos y que generaron el tratamiento final del tema indígena. El análisis abarcó el período comprendido entre el 2 de abril de 1997 y el 14 de enero del 2000.

La perspectiva o plataforma adoptada para el análisis fue étnica. Se focalizó en el estudio de las relaciones interétnicas entre delegados indígenas y delegados ladino gubernamentales y en el tratamiento que, en ambas comisiones, se dio al tema indígena: concesiones o denegaciones a las peticiones indígenas, inclusiones o exclusiones de temas, procedimiento o mecanismos solicitados. Al focalizar en las relaciones interétnicas y en el tratamiento del tema indígena, busco evidenciar los desbalances y forcejeos, así como las situaciones de desventaja o de ventaja que existieron en ambas comisiones, las que existieron a pesar de los principios adoptados por las involucradas en la negociación: Solución pacífica de las diferencias, tolerancia y solidaridad, unidad en la diversidad.

Debido a esta focalización, el estudio no buscó abordar todas las dimensiones de la Reforma Educativa, ni evidenciar los momentos de comunión y coincidencia que se dieron en el transcurso del trabajo de ambas comisiones y cuando versaba sobre otros temas. Así, en la COPARE, no siempre hubo diferencias entre indígenas y gubernamentales, pues en algunos temas, las diferencias fueron transversales, es decir, había indígenas y gubernamentales a favor de una solución o posición, e indígenas y gubernamentales en contra. No todos los temas abordados en dichas comisiones eran étnicos pues la Reforma Educativa no se limita

al tema indígena. También hizo que se focalizara en los delegados civiles y gubernamentales y no tanto sobre los terceros interesados o terceras partes “en discordia”. Estos fueron registrados y tomados en cuenta en el análisis, pero de manera secundaria.

La parte indígena de la negociación fue considerada como representativa de un “sector” de la sociedad civil, la que negociaba sola o en equipo, con representantes del Estado. El significado de Estado y Sociedad Civil que utilizamos es el más común en el lenguaje político actual y que los considera como contrapuestos, pero interrelacionados: sociedad civil es la esfera de las relaciones entre individuos, grupos y clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales. Es el terreno de los conflictos que el Estado tiene la tarea de resolver, ya sea mediándolos o suprimiéndolos. Es el campo de varias formas de movilización, de organización y de asociación de las fuerzas sociales que se dirigen hacia la conquista del poder (Bobbio N. Et al., 1988: 1574 – 1576).

En el marco teórico se recurrió a dos fuentes: Una estuvo conformada por las prescripciones de los Acuerdos de Paz que buscaron aliviar o corregir las relaciones calificadas como negativas entre Estado y pueblos indígenas. Otra, constituida por las teorías sobre Negociación de Conflictos, tanto las explicativas como las de pretensión normativa. Para esta tesis, constituyó interés particular la “Metodología de Harvard”, por sus pretensiones normativas, que fue retroalimentada con los resultados. De esta última, se recurrió con interés a los elementos que hacían alguna referencia a la Negociación en situaciones de desventaja, es decir entre partes poderosas y partes débiles.

No se recurrió a las Teorías del Desarrollo, pues las mismas no constituyen un referente útil para el tema del estudio. En primer lugar, no hay acuerdo sobre la validez de las Teorías Generales. En su obra “Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico” (1999), Bustelo sostiene que la evolución del pensamiento económico sobre el desarrollo ha sido, y aún es, todo un mundo de controversias, por lo demás enriquecedoras y que la última palabra no ha sido dicha. Indica también que la creciente heterogeneidad del Tercer Mundo invalida las pretensiones de generalidad de las teorías globales. Finalmente apunta que ya no es posible tener una teoría general del desarrollo sino, todo lo más, teorías parciales que aborden el análisis de conjunto de países homogéneos o de algunos aspectos comunes al Tercer Mundo. Ya pasaron los tiempos en los que los economistas pretendían construir “una gran y gloriosa metateoría” (:166 – 168).

En segundo lugar, el tema de la Resolución de Conflictos no tiene una relación directa o no es parte inherente a una o varias teorías del desarrollo. La Negociación de Conflictos opera como un eje transversal para todas las teorías, pues es útil en cada una de las realidades abarcadas y explicadas. Así, Vinyamata Eduard (2001:95) define la Conflictología como adisciplinaria, es decir, que posee un carácter pluri e interdisciplinario y lo supera en un esfuerzo por conciliar conocimientos, disciplinas y tendencias. Se centra en el conocimiento y la intervención práctica en el conflicto o crisis es transversal y común a cualquier quehacer, ya sea reflexivo o aplicativo con relación a las personas, grupos y sociedades en conflicto. Abarca todas las corrientes, tendencias y concepciones teóricas, las técnicas, métodos, estrategias y sistemas pacíficos que contribuyan a la solución o mejoría de los conflictos.

La metodología utilizada para efectuar el estudio fue, principalmente, el estudio de casos: el de la COPARE y el de la CCRE. Primero se buscó comprender el modo de funcionamiento de ambas comisiones (establecimiento de los rasgos de cada una y luego de sus rasgos comunes). La técnica para la reunión de datos fue de observación participativa, donde el investigador se tornó copartícipe de la existencia del grupo analizado, de manera durable y en función de miembro titular. El autor llevó un diario de vivencias y observaciones.

La técnica de la observación participativa pudo tornarse difícil de aplicar, pues el investigador debió realizar dos operaciones a la vez: participar genuinamente y autoobservarse, así como observar a los otros miembros y demás aspectos y circunstancias de la negociación. De ahí que pudieron existir hechos a favor o en contra de los objetivos del estudio, que escaparon a la observación y al registro del investigador. Sin embargo, esto no quita validez a los resultados. Por ejemplo, podría realizarse una validación de los hallazgos de este estudio de parte de los miembros indígenas de las comisiones estudiadas, los que no dudarían en ratificar todo o gran parte de los mismos.

Este estudio consta de cinco capítulos. El primero desarrolla el Diseño de la Investigación que contiene los marcos de referencia y la metodología del estudio. Aquí se realiza una somera revisión de las teorías en boga sobre Resolución de Conflictos.

El segundo, el más importante, reporta los hallazgos o resultados del estudio: las limitantes inherentes por y de los Acuerdos de Paz en materia de Reforma Educativa (literal A) y que fueron detectadas a través del accionar de las Comisiones estudiadas, la operacionalización y circunstancias de la Comisión Paritaria COPARE (literal B) y la operacionalización y

circunstancias de la Comisión Consultiva CCRE (Literal C). El estudio de Casos efectuado sobre estas dos comisiones contempla a los actores sociales en presencia, el formato de la negociación, los desencuentros que existieron y los acuerdos logrados.

El tercer capítulo contiene las conclusiones: las lecciones aprendidas a partir de las constantes en ambos casos estudiados. Una de ellas es que los sectores civiles marginados, cuando negocian con el Estado, siempre son débiles o lo hacen en situación de desventaja, porque poseen menos recursos que los delegados gubernamentales. En base a estos resultados, se retroalimentan algunos aspectos del Modelo Harvardiano de Negociación de Conflictos y se formula una nueva hipótesis de estudio debidamente fundamentada. Finalmente, se presentan algunas recomendaciones elementales.

Los demás capítulos están conformados por la Bibliografía y los Anexos.

# **CAPITULO I**

## **DISEÑO DE LA TESIS**

### **A. MARCO CONTEXTUAL**

Guatemala es un país multilingüe (24 idiomas hablados: uno sólo de ellos es el oficial) en vías de desarrollo. Alrededor del 60% de su población es indígena y aproximadamente el 80% vive en situación de pobreza. Su sistema educativo tiene serias deficiencias, entre otras, porque la mayoría de gobiernos no ha dado prioridad a la educación, o no ha sido objeto de una política sostenida. Ya que la educación es muy importante para el desarrollo político, económico y cultural de la población, los Acuerdos de Paz previeron la necesidad de una Reforma Educativa.

Guatemala vivió una guerra interna que duró más de 35 años (de 1960 hasta 1996), que se resolvió mediante la negociación y la mediación de terceros (la comunidad internacional). Esta negociación fue la que permitió la construcción, aprobación y vigencia de los Acuerdos de Paz, entre los que están aquellos que previeron la realización de la Reforma Educativa.

#### **1. Deficiencias del Sistema y Sector Educativos**

Las cifras estadísticas de diferentes análisis de situación señalan las deficiencias del sistema educativo guatemalteco. En 1998 únicamente el 1.8% del PIB fue destinado a educación. Hay insuficiente cobertura en los diferentes niveles: Educación Primaria: sólo el 80% y Educación Secundaria: solamente el 25%. Por la insuficiente cobertura, hay una alta tasa de analfabetismo: entre el 30 y el 40%, etc. El PNUD señaló en su informe, 1999 (:17 y 19) que el limitado avance de las tasas de asistencia neta en primaria y secundaria, entre 1994 y 1998, explica el escaso aporte de la educación al crecimiento del Índice de Desarrollo Humano del país .

Desde el punto de vista étnico, y a pesar de discursos, leyes y ensayos diversos, la política que aplica el Ministerio de Educación, todavía sigue siendo de discriminación y de asimilación de las comunidades étnicas no español hablantes. Es decir que se ha avanzado en el reconocimiento de los pueblos indígenas a nivel de discurso, literatura y legislación, pero se ha avanzado poco a nivel administrativo, institucional y de impacto en el aula. En las aulas, fuera de las algunas excepciones, continúa la exclusión de los componentes de la historia y culturas indígenas (lenguas, literatura, historia, artes, etc.). Todavía persiste, a grosso modo, la política educativa que ha aplicado el Estado guatemalteco, desde su existencia como Estado independiente desde 1821.

La educación bilingüe (lenguas mayas y el español), hasta ahora, ha estado tratada como un sistema marginal y “anormal”. La dependencia que se ocupa de ella, Dirección General de Educación Bilingüe, fue creada en 1983, con la categoría de proyecto, luego pasó a programa y últimamente a Dirección General. Pero ésta creciente importancia nominal no se acompañó de ampliación de sus recursos y de su cobertura. Además la tarea de la educación multilingüe, multicultural y multiétnica como tarea común de todos los niveles y de todas las dependencias del Ministerio, todavía no termina de ser aceptada o implementada.

## **2. Prescripciones de los Acuerdos De Paz**

Con una novedosa y revolucionaria vertiente los Acuerdos de Paz, buscan cambiar la política étnica colonial a una de reconocimiento positivo de la multiculturalidad, en el marco de la unidad nacional y del pluralismo estable. En el Acuerdo Indígena (URL, 1997:79-100) fue donde más se consignaron las obligaciones del gobierno relativas a las características que debe tener el sistema educativo, para respetar los derechos indígenas (Capítulo III, Literal G, numeral 2). He aquí algunos de los rasgos atinentes al reconocimiento positivo de los pueblos indígenas:

Ser regionalizado y descentralizado, a fin de que se adapte a las necesidades y especificidades lingüísticas y culturales.

Otorgar a las comunidades y familias un papel protagónico en la definición de los currículos y del calendario escolar y la capacidad de proponer el nombramiento y remoción de sus maestros a fin de responder a los intereses de las comunidades educativas y culturales.

Integrar concepciones educativas mayas y de los demás pueblos indígenas en sus componentes filosóficos, científicos, artísticos, pedagógicos, históricos, lingüísticos y político sociales, como una vertiente de la reforma educativa integral. Incluir en los planes educativos contenidos que fortalezcan la unidad nacional en el respeto de la diversidad cultural.

Ampliar e impulsar la educación bilingüe e intercultural y valorizar el estudio y conocimiento de los idiomas mayas a todos los niveles de la educación. Tomar en cuenta las experiencias educativas mayas, impulsar las Escuelas Mayas, consolidar el Programa Nacional de Educación Bilingüe para atender a pueblos indígenas y la Franja de Lengua y Cultura Maya para toda la población guatemalteca.

Contratar y capacitar a maestros bilingües y a funcionarios técnico administrativos indígenas para desarrollar la educación en sus comunidades e institucionalizar mecanismos de consulta y participación con los representantes de comunidades y organizaciones indígenas en el proceso educativo. Facilitar el acceso a los indígenas a la educación formal y no formal, mediante un sistema de becas y bolsas de estudio.

Por su lado, el Acuerdo Socioeconómico, más social que étnico, previó en el apartado relativo a la Educación y Capacitación (Capítulo II, Literal A), la necesidad de una política estatal coherente y enérgica en materia educativa, de manera que se alcancen los objetivos siguientes:

Afirmar y difundir los valores morales y culturales, los conceptos y comportamientos que constituyen la base de una convivencia democrática respetuosa de la diversidad cultural de Guatemala.

Evitar la perpetuación de la pobreza y de las discriminaciones, culturales, sociales, étnicas hacia la mujer y geográficas, en particular las debidas a la brecha campo ciudad.

Según los Acuerdos, la ejecución o cumplimiento de estos compromisos debe hacerse de manera participativa, a través de las Comisiones Paritaria y Consultiva de Reforma Educativa. También establecen que la Reforma debe ser integral y no sectorial, como ha sido costumbre. Las reformas sectoriales se entienden como modificaciones no integrales, es decir, como cambios limitados a campos específicos, generalmente pedagógicos:

metodologías de enseñanza, cambios en contenidos de asignaturas, en perfiles de egresados, modificaciones en uno u otro ciclo o nivel educativo.

En Guatemala, este último tipo de reforma existió, pero no alcanzó a tener la envergadura de reforma. Así, durante el período del primer gobierno democrático (1985 - 1990), se creó el Sistema de Mejoramiento de Recursos Humanos y Adecuación Curricular, SIMAC, para desarrollar el cambio de los planes de estudio. Esta dependencia existe todavía como institución, pero no como modelo educativo plasmado en planes de estudio y metodologías de enseñanza. En 1987, la adecuación curricular fue bloqueada en su aplicación por el magisterio nacional, bajo el argumento de que era una imposición de los tecnócratas y que les exigía mayor trabajo sin remuneración suplementaria. Como el gobierno no otorgó al magisterio nacional el aumento salarial exigido, la reacción fue el rechazo al nuevo modelo curricular.

En cambio, la Reforma Educativa prevista por los Acuerdos de Paz es una reforma integral pues, en el Acuerdo Indígena, el gobierno se comprometió a impulsar una **Reforma del Sistema Educativo** (Capítulo III, literal G, numeral 2). Y así lo han entendido las comisiones Paritaria y Consultiva que han velado por su cumplimiento. La COPARE (1998:61-81) determinó 11 áreas de transformación del sistema educativo: pedagógica, lingüística, cultural, política, infraestructura, formación de recursos humanos, etc.

## **B. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA**

Aunque las estadísticas son ambiguas, las diversas comunidades indígenas de Guatemala representan al menos la mitad de la población del país. Pero más allá del dato estadístico, lo importante es que los mayas y demás pueblos indígenas constituyen un importante grupo de población que ha estado sometido desde hace alrededor de quinientos años, a relaciones de exclusión, subordinación y discriminación (IDEA internacional, 1998: 32).

### **1. Especificaciones**

#### **a. La Selección del Tema: Las Relaciones entre Estado y Pueblos Indígenas**

En Guatemala, existe una situación de discriminación étnica combinada con una situación de exclusión social y política de los pueblos indígenas. Esto se confirma con el último

reporte de MINUGUA, publicado en septiembre 2001, en el que se asevera que luego de más de 7 años de la entrada en vigencia del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos y casi 5 de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, es poco lo que se ha avanzado. La diversidad étnica de la nación aún no es reconocida ni valorada como una de sus mayores riquezas y los pueblos indígenas continúan siendo sujetos de una fuerte discriminación, étnica y cultural que los priva del goce de sus derechos humanos básicos (MINUGUA, 2001: 31).

En el plano mundial, la situación de los pueblos indígenas es relativamente la misma. Vianello-Chiodo, Subsecretario de la ONU (1993:2), declaró que:

“En una época, los “primeros pueblos”, se encontraban en todo el mundo. Pero hoy, como resultado de las guerras, las enfermedades y la discriminación, su existencia misma se ve amenazada. Actualmente, unos 300 millones de indígenas viven en más de 70 países, desde las regiones del Ártico hasta el Amazonas y Australia. Además de ser los pueblos más antiguos, tienen también algunas cosas en común. Suelen ser pobres, viven en tierras apartadas e inhóspitas, muchos de ellos no saben leer ni escribir, y, en general, sufren de la discriminación racial. Otros pueblos que piensan que son mejores y más “civilizados” continúan imponiendo su propia cultura y formas de vida a las poblaciones indígenas...”.

Por ello, los organismos internacionales han creado marcos y directrices de acción a favor de los pueblos indígenas. Así, el 10 de diciembre de 1992, Día de los Derechos Humanos, la Asamblea General de la ONU declaró al 1993 como el Año Internacional de los Pueblos Indígenas. Más tarde, y por el nulo o limitado efecto que tuvo este Año Internacional en la mejoría de los pueblos indígenas, declaró el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas (10 diciembre de 1994 – 9 de diciembre 2003). Ambas acciones internacionales tuvieron y tienen el objetivo de convocar a los Estados nacionales y a los Organismos de Cooperación a resolver los problemas que enfrentan los pueblos indígenas, sobretudo en educación, salud, desarrollo, derechos humanos y a modificar las relaciones negativas que mantienen con los mismos.

Lo importante es reconocer que en la construcción de una nueva nación guatemalteca, tal como fue prevista por los Acuerdos de Paz, es necesario incorporar a los pueblos indígenas en la vida activa y plena del país, lo que requiere no sólo su reconocimiento, sino el

otorgamiento y desarrollo de los derechos que les corresponde. Para ello, es necesario una transformación de raíz de todas las relaciones sociales, especialmente de las relaciones de poder que hoy día definen a la sociedad guatemalteca ( IDEA internacional, 1998:10).

### **b. La Selección del Problema: las Comisiones de Negociación entre Estado y Pueblos Indígenas**

Uno de los valores y mecanismos de la Democracia Liberal es la solución pacífica de los conflictos, mediante la negociación, que puede realizarse de diferentes maneras: por consulta fortuita o institucionalizada de los sectores marginados, por integración de los marginados en comisiones específicas, o mediante la participación equivalente o proporcional de los marginados en comisiones específicas o en dependencias y niveles de gobierno, etc.

Así, el lema del Año Internacional 1993 fue “Las poblaciones Indígenas: una nueva alianza”, el que alentó el establecimiento de nuevas relaciones entre los Estados y las Poblaciones indígenas. Esta alianza debió ser igualitaria, basada en la comprensión y el respeto mutuos. De ahí que uno de los objetivos del Año fue promover la participación de los pueblos indígenas en la planificación, ejecución y evaluación de los proyectos que tengan consecuencias en sus condiciones de vida y en su futuro. Dicha participación debió lograrse en reuniones con las organizaciones de los pueblos indígenas. Por su lado, en la proclamación del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas, la Asamblea General de la ONU (1993, numeral 17 de los Considerandos de la Proclamación), alentó a los gobiernos a que establecieran comités nacionales u otras estructuras de carácter más permanente en que participen representantes de las poblaciones indígenas, a fin de planificar las actividades del Decenio.

La negociación entre Estado y Pueblos indígenas ya se ha ensayado en Guatemala y en América Latina. Así, el Fondo Indígena para el Desarrollo recurrió a la negociación directa entre Estados y Pueblos Indígenas, a través de sus instancias de decisión, para abordar el tema del desarrollo. En Guatemala, en 1994, se creó el Fondo para el Desarrollo Indígena de Guatemala, FODIGUA con el objetivo de canalizar fondos del gobierno y de la cooperación externa para el desarrollo indígena. Es un organismo bipartito (Gobierno y pueblos indígenas) pues está constituido por miembros del gobierno e integrantes de organizaciones indígenas. Fue uno de los primeros intentos y mecanismos de establecer un diálogo directo, una coparticipación institucionalizada entre Estado predominantemente

ladino y pueblos indígenas. Su funcionamiento indica que ha habido una progresiva preponderancia del Estado y un limitado o reducido protagonismo de los Pueblos Indígenas.

Los Acuerdos de Paz de Guatemala previeron la constitución y funcionamiento de las Comisiones Paritarias y Especializadas, conformadas por delegados del gobierno y de las organizaciones indígenas. Estas comisiones constituyen un método de negociación y resolución de conflictos, pues, de manera inmediata se buscó acercar el Estado a los Pueblos Indígenas para que conociera sus particularidades y atendiera sus necesidades, y de manera mediata, buscó dismantelar y deslegitimar la participación de los indígenas en la guerra de guerrillas y eliminar las causas de la guerra como lo son la pobreza, la discriminación y la exclusión social.

La tendencia nacional e internacional en la solución de conflictos latentes o abiertos entre Estado no indígena y pueblos indígenas es la negociación, en contraste con la tradicional solución armada, la indiferencia o la dominación abierta del Estado no indígena sobre los pueblos indígenas.

### **c. La Selección de los Casos a Estudiar: Las Comisiones Paritaria y Consultiva de Reforma Educativa**

En el Acuerdo Indígena o de Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas, firmado el 31 de marzo de 1995 y vigente desde el 29 de diciembre de 1996, los negociadores de la paz establecieron, en el capítulo V, las comisiones paritarias como mecanismos para emprender los cambios que previó la reforma educativa, reforma y participación indígena en todos los niveles de gobierno, derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas. Entre sus características previstas se encuentran:

Estar integradas por igual número de representantes del gobierno y de las organizaciones indígenas.

El número de miembros de las comisiones se fijará en consultas entre el Gobierno y los sectores mayas miembros de la Asamblea de la Sociedad Civil.

Los sectores mayas de la ASC convocarán a las organizaciones indígenas interesadas en participar en dichas comisiones para que designen a los representantes indígenas en dichas comisiones.

Las comisiones adoptarán sus conclusiones por consenso.

Las comisiones determinarán su funcionamiento con base en los mandatos definidos en el Acuerdo Indígena.

Las comisiones podrán solicitar asesoría y cooperación de organismos nacionales e internacionales pertinentes para el cumplimiento de sus mandatos.

En el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, los negociadores de la paz establecieron, en el capítulo II, literal A y numeral h, una comisión Consultiva para la reforma educativa: “Para la elaboración y realización de la Reforma de la Educación, a cargo del Ministerio de Educación, se integrará una comisión consultiva adscrita al Ministerio, integrada por participantes en el proceso educativo, incluyendo una representación de la Comisión de Reforma Educativa prevista por el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas”.

Es claro que entre las Comisiones Paritaria y Consultiva de Reforma Educativa había y hay diferencias sustanciales para los delegados de los pueblos indígenas: en la paritaria, los delegados indígenas tenían formalmente igual poder de decisión que los delegados gubernamentales, lo que no ocurre en la Consultiva, donde solamente son parte de un equipo asesor. En la Paritaria, la parte civil era casi independiente del Ministerio de Educación, o era un poder paralelo, mientras que en la Consultiva, la parte civil estaba y está subordinada al Ministerio, tiene funciones de asesoría y acompañamiento y, formalmente, carece de poder de decisión.

Es claro también que para las organizaciones indígenas, la “aventura” de la participación y de la negociación con el gobierno y por ende, con el Estado, era desconocida, por lo que no podían prever la manera en que funcionaría y los resultados que obtendrían de dichas comisiones. Lo mismo ocurriría con la situación de los delegados del Estado. La falta de una estructura única de organización hizo que los indígenas no pudieran aprovechar las

experiencias vividas en el Fondo para el Desarrollo Indígena, el único organismo paritario en funcionamiento y con experiencia en ese momento.

## **2. Delimitaciones**

### **a. Unidades de Análisis**

Este estudio analizó dos comisiones: la Paritaria de Reforma Educativa y la Consultiva de Reforma Educativa. Cronológicamente, la Paritaria antecedió a la Consultiva, por razones lógicas: la Paritaria elaboró el Diseño de la Reforma, mientras que la Consultiva acompañó o debió acompañar la realización de dicha Reforma.

En el accionar de las dos Comisiones, se analizaron básicamente tres tipos de hechos:

Las diversas categorías de actores o partes en presencia: los entes electores de los delegados, los representantes y sus obligaciones con los electores, las entidades de verificación de cumplimiento de los Acuerdos de Paz, la participación de las organizaciones de la sociedad civil y los adversarios de la Reforma Educativa.

El formato de la negociación: el sistema de toma de decisiones, los órganos propios creados por cada una de las dos comisiones, las vinculaciones de cada comisión con entidades públicas afines,

Los encuentros y desacuerdos habidos en cada una de ellas y que explicaron las desventajas de los indígenas para participar en igualdad de condiciones: el lugar de la mesa de negociaciones, la alternancia o fijación de la coordinación de las reuniones, la tenencia del poder de decisión entre sus miembros. Asimismo, se estudiaron los problemas en los mecanismos democráticos utilizados, en los contenidos de las negociaciones, en los procedimientos y atribuciones implícitas, en el uso de la palabra en las reuniones, en el uso de la fuerza.

### **b. Unidad Temporal**

El accionar de las comisiones Paritaria y Consultiva tiene antecedentes difíciles de establecer, ya que por la problemática de la educación indígena abordada pueden arrancar

desde fechas remotas: la invasión española de 1524, ó los inicios de la guerra interna, en 1960, cuando comienzan las guerrillas en el país. Sin embargo, para limitarnos al estudio de las dos comisiones ya señaladas, la unidad temporal de análisis es de 1997 al 2000.

Concretamente, el período estudiado tiene dos etapas:

Del 2 de abril de 1997, fecha de instalación de la Comisión Paritaria de Reforma Educativa COPARE, en el Palacio Nacional, hasta el 20 de julio del 1998, fecha de entrega del Diseño de la Reforma Educativa al Presidente de la República. En esa fecha, la COPARE suspendió sus actividades, en una de las dependencias del Ministerio de Educación, localizada en la zona 1 de la ciudad capital ( antigua sede de la Comisión Nacional de UNESCO).

De octubre de 1997, mes de instalación de la Comisión Consultiva de Reforma Educativa, CCRE, en la sede del Ministerio de Educación, localizada en la Zona 2, hasta el 14 de enero del 2000, fecha en que el autor deja de ser miembro de la Consultiva. Para entonces, la sede de la CCRE era en la sede del Ministerio de Educación, zona 10, Avenida la Reforma.

### **c. Unidad Geográfica**

La unidad geográfica principal es la República de Guatemala, pues es en ella que se desarrolló la guerra interna que finalizó mediante acuerdos firmados entre las organizaciones “subversivas” y el Estado a través de su gobierno. Estos acuerdos establecieron compromisos por implementarse y cuyos efectos se concretizan en el ámbito de jurisdicción del Estado guatemalteco..

En segundo lugar, la unidad geográfica es la capital, pues en ella se asentó el lugar de reunión de las comisiones analizadas, así como las sedes de las diversas reuniones de preparación, que se ubicaron tanto en la capital como en el interior de la República. La capital ha sido y es también el lugar de residencia del poder de Estado.

## **C. OBJETIVOS**

El estudio se concentró en la dimensión étnica de la negociación por la instrumentación de la Reforma Educativa. Se seleccionaron las relaciones interétnicas entre las partes negociadoras (indígenas civiles y ladinos gubernamentales), así como en el tratamiento que se dio en cada Comisión a la inclusión de “lo indígena” en el sistema educativo. Básicamente, los delegados indígenas buscaban que la cultura indígena fuera incluida en el sistema educativo guatemalteco y que la atención escolar a la niñez indígena fuera realizada con pertinencia lingüística y cultural, con todas sus implicaciones legales, institucionales, administrativas y pedagógicas.

### **1. Objetivo General**

El objetivo del estudio fue establecer si en la Comisión Paritaria había o no igualdad real en la toma de decisiones entre delegados civiles y gubernamentales, gracias a la igualdad formal establecida entre ellas por el Acuerdo Indígena y si en la Comisión Consultiva había igualdad real, a pesar de la desigualdad formal establecida por el Acuerdo Socioeconómico. Se buscó establecer si las “reglas de conducta” prescritas por los Acuerdos de Paz para las partes negociadoras se cumplían efectivamente en la mesa de negociaciones.

Para ello, el estudio buscó establecer los hechos y situaciones que evidenciaron estas desigualdades o igualdades de recursos que generaron acuerdos o desacuerdos, favorables o desfavorables a los objetivos de los indígenas.

### **2. Objetivos Específicos**

Conocer las características propias de cada una de las dos comisiones de negociación estudiadas: actores sociales, formato de negociación, acuerdos y las discrepancias logrados, y sus posibles explicaciones.

Conocer los elementos constantes y comunes que hay entre las dos comisiones, tanto en sus componentes, procedimientos, como en sus resultados, para determinar las conclusiones y lecciones para aprender.

Esto es conocer el “cómo” del funcionamiento de dichas comisiones y secundariamente el “porqué” de dicho funcionamiento, en lo relativo al tratamiento de la cuestión indígena.

### **c. Hipótesis u objetivos directrices**

En la literatura sobre metodología de la investigación social, existen dos posiciones en relación al uso de hipótesis: una que sostiene que las hipótesis solamente se utilizan en el caso de investigaciones experimentales y cuasiexperimentales y otra que sustenta la idea de que debe utilizarse inclusive en los estudios cualitativos, con todas sus consecuencias (hipótesis, variables, indicadores etc). En la primera se sostiene que en las investigaciones no experimentales, los objetivos constituyen la línea por seguir y la meta por obtener en materia de resultados” (Rubio F., 1997 y 1998) . Cuando se trata de estudios cualitativos, la práctica cotidiana de consultorías tanto en organismos internacionales como en organismos públicos, enseña que no siempre se recurre a la hipótesis sino a los objetivos para dirigir y guiar la investigación.

Sin embargo, puede plantearse la siguiente hipótesis que sirve de explicación inicial y de orientación para el estudio: Si A, entonces B. Si se da una negociación entre una parte conformada por delegados civiles (indígenas o no) y una parte conformada por delegados gubernamentales, la parte gubernamental es la más fuerte o poderosa.

## **D. MARCO TEÓRICO**

### **1. Antecedentes del Estudio de la Negociación de Conflictos**

**a. Origen.** El estudio de la Negociación de Conflictos tuvo su origen principal tras los dos conflictos mundiales: La Primera Guerra Mundial 1914 – 1918 y la Segunda Guerra Mundial: 1940- 1945. Tras las dos conflagraciones mundiales, el estudio de la dicotomía conflicto – armonía, de la cual formaba parte la dicotomía guerra – paz, aumentó para profundizarse y multiplicarse. Universidades e instituciones de educación superior han desarrollado estudios minuciosos de centenares de conflictos armados para encontrar sus causas.

Consecuentemente, la prevención y la solución de conflictos bélicos son las áreas de mayor desarrollo, tanto personal como la institucional (Sistema de Naciones Unidas, Sistema de

la Organización de Estados Americanos, etc). Existe un código sobre las normas para evitar el conflicto armado entre Estados, el que considera no sólo la reglamentación para la negociación directa, la negociación indirecta (conciliaciones, mediaciones), sino también diferentes mecanismos para resolver los conflictos internacionales: Consejo de Seguridad, negociaciones bilaterales oficiales, mediaciones del exterior, conferencias multilaterales oficiales, instrumentos jurídicos internacionales, organizaciones internacionales, etc.

En el nivel nacional o estatal se encuentra la relación entre grupos étnicos o nacionalidades que están bajo la jurisdicción de un mismo Estado, en el cual, la Universidad de Naciones Unidas ha realizado estudios y proyectos.

**b. Disciplinas.** La Negociación de Conflictos es, por excelencia, un tema o sujeto de estudios de tipo multidisciplinario. En su tratamiento han participado ciencias humanas como la psicología general, la psicología social, la sociología, la antropología, la administración de empresas, la pedagogía, la planificación, las ciencias jurídicas, la historia, y la política.

Los componentes que generalmente se abordan en la resolución de conflictos, son la comunicación, el proceso de negociación, la cultura, las circunstancias del momento, las motivaciones, la religión, las actitudes, los rasgos de personalidad de los dirigentes, el poder, el armamentismo y el conflicto.

### **c. Tendencias del Estudio de la Negociación de Conflictos**

Según Danny Ertel (2000:3), la investigación en la Negociación de Conflictos, ha tomado tres rumbos.

- La descripción de la práctica de negociación en diversas ramas: diplomática, laboral, empresarial. Estos estudios fueron realizados por diferentes personas, de manera aislada, con distintas metodologías y enfoques.
- Los estudios sobre la negociación “genérica”, en especial sobre el arte del regateo, que consiste en la aplicación tácticas para sacar ventaja sobre la contraparte, mediante trucos y mañas que sólo funcionan si ésta no ha leído el mismo libro. En esta categoría están los estudios que insisten en los instrumentos y métodos que utilizan los negociadores:

técnicas argumentales, técnicas de redacción y traducción, maniobras tácticas, uso de la retórica y de las cifras estadísticas.

- Los estudios que tienden a ver la negociación como una disciplina integrada, con metodología y lecciones comunes, entre una aplicación y otra y que buscan una teoría general de la negociación. Esta última tendencia es la practicada por el Proyecto de Negociación de Harvard, y por las firmas consultoras “Conflict Management Group” y “Conflict Management Inc”. Actualmente, casi no hay universidad que no sirva un curso sobre negociación o manejo de conflictos, pero todos han sido influenciados por la Metodología de Harvard. Esta teoría general de la negociación no está cristalizada todavía, pero se reconocen elementos constantes en todo conflicto y se dan recomendaciones generales para manejar el proceso de negociación. Sobre todo, se tienen conceptos y modelos claves aplicables en cualquier proceso de negociación.

**d. Ámbito de aplicación.** Además de las áreas bélicas y de las relaciones internacionales, otros campos en los cuales se han profundizado los estudios han sido en el de las relaciones interpersonales y en el de las negociaciones laborales entre empresarios y trabajadores. Últimamente, el estudio y la aplicación de parámetros de la Negociación de Conflictos se han generalizado a casi todos los dominios. Por ello, los temas de investigación y la aplicación de sus principios, métodos y técnicas se realizan también en el área de las relaciones de pareja, las interétnicas, las laborales, las de compra venta, etc. Así, los sistemas jurídicos de los estados contemporáneos prevén sistemas de negociación, de conciliación entre esposos de matrimonios en conflicto, o bien procedimientos de arbitraje en caso de fracaso de la negociación y de la conciliación.

Así lo reconoce el Proyecto de Negociación de Harvard, que indica que durante los últimos diez años, el desarrollo de la negociación como tema de interés académico y profesional ha sido enorme. Se han publicado obras teóricas, se han producido estudios de casos y se ha emprendido la investigación empírica sobre el tema. Hace diez años, eran muy pocas las escuelas profesionales que ofrecían cursos sobre negociación, mientras que en la actualidad, estos cursos son prácticamente universales. Las universidades están nombrando profesores especializados en negociación, lo mismo que las compañías asesoras, en el plano empresarial (Fisher R., Ury W., y Patton B., 1995: VI – X).

### **e. Relatividad de las Teorías y Modelos de Negociación**

La Negociación de Conflictos no ha desembocado necesariamente en una ciencia o disciplina integrada, ni en una teoría. El debate persiste en relación a si hay o no métodos y técnicas aplicables en cualquier negociación, o si es posible o no construir una teoría general e integrada de la negociación. Esto no sólo debido a que existen diferentes aproximaciones o enfoques disciplinarios, sino principalmente porque se considera que cada conflicto es único en su género, es decir que no hay dos conflictos idénticos o similares (Doob Leonard W. 1984: 102 - 105). Por ejemplo, conflictos entre actores sociales de la misma cultura pueden empezar, desarrollarse y finalizar de manera diferente. Es aceptado generalmente que, al menos, cada teoría de las negociaciones es parcialmente nula e inaplicable en cada conflicto.

Así, hay autores como Clavel J. (1994: 3 - 4)., que sostienen que la Negociación de Conflictos, sobre todo la multilateral, tiene más de arte que de ciencia, pues requiere de sus agentes las virtudes de flexibilidad, paciencia, persistencia, calma, dominio interior e imaginación. Señala que el mismo De Gaulle decía que, aparte de ciertos principios esenciales, no hay ningún sistema universal de negociación, sino sólo circunstancias y personalidades. La negociación no podría sujetarse a reglamentos o teorías.

Por su lado, hay autores como Fleming Peter, quien desde 1992 sostuvo que si bien los conflictos eran diferentes y que no había fórmulas mágicas para obtener buenos resultados de una negociación, al menos algunas técnicas claves deberían ser del conocimiento y manejo de los negociadores para obtener acuerdos aceptables para todas las partes interesadas (2000: 6).

Finalmente, después de largos años de enfoque pragmático en el estudio y enseñanza de la negociación, apareció la Metodología de Harvard con su intención de construir una teoría general integrada, cuyos métodos y recomendaciones serían aplicables en todos los casos.

El campo de estudio constituido por la Negociación de Conflictos tiene la limitante de no poder consagrarse sólo al estudio teórico, sino que necesariamente debe tender a resolver problemas prácticos. De ahí que casi nunca la teoría es un fin en sí sino un medio. No es enseñada o presentada en sí misma sino que es acompañada de entrenamiento en la negociación, la mediación y el arbitraje, o bien se procede de manera que se reduzca la brecha entre teoría y práctica.

## **2. Algunas Teorías de la Negociación**

Hay más solidez en las teorías de la Negociación de Conflictos que tienen pretensiones explicativas y menos en las que presentan pretensiones normativas. Entre las explicativas están la Teoría de la Interacción Social de Thibault y Kelley y la Teoría de los Juegos. Entre las teorías de pretensión normativa están la Metodología del Proyecto de Negociación de Harvard y otras como la de Remo F. Entelman.

### **a. La Teoría de la Interacción Social**

Esta teoría del campo de la psicología, si bien no fue muy productiva en el plan experimental y empírico, constituye una opción en relación al problema de la utilidad de las conductas sociales y un marco general para el estudio de las negociaciones. (Moscovici, S., et al., 1972 : 242).

El enfoque científico de las relaciones personales y de la vida social en general se concretiza mediante el estudio prioritario de la interacción entre dos individuos. La esencia de cualquier relación interpersonal es la interacción. Se puede considerar que dos personas están en relación cuando, en repetidas ocasiones, se les observa en vías de interactuar. Por interacción se entiende que, en presencia del otro, ellos adoptan conductas que producen mensajes y actitudes dirigidos a la otra persona o que se comunican con ella. Hay interacción si existe, al menos, la posibilidad de que las acciones de cada uno afectan al otro.

En cualquier caso, una conducta social no tiene posibilidades de ser repetida o reintentada si no ha sido reforzada, recompensada de alguna manera. La intensidad de la recompensa o del castigo dado por cualquier conducta social puede ser medida, y las diferentes modalidades de sus ganancias o pérdidas pueden ser reducidas a una escala psicológica única. Por ello, cualquier conducta puede expresarse en términos de resultados o consecuencias, los que pueden ser positivos (satisfacciones, ganancias, beneficios, recompensas, etc.) o negativos (insatisfacciones, pérdidas, costos, castigos, desaprobaciones, etc). En resumen, una conducta social tiene fuertes probabilidades de desaparecer si el costo que ocasiona es superior al beneficio que obtiene.

Entre las limitaciones de esta teoría está el hecho de no especificar si el costo proviene del interlocutor, de las bases sociales a las que representa el negociador o de otros actores o

factores. Tal parece que esta teoría se aplica más a las relaciones interpersonales y no a la negociación de conflictos colectivos, pues en estos casos, la recompensa positiva para un negociador no puede provenir del interlocutor únicamente, sino sobre todo, de sus representados. Y no abarca las diferencias que puede haber entre el representante negociador y sus representados.

### **b. La Teoría de los Juegos**

Esta teoría del campo de la economía fue rigurosamente desarrollada por J. Von Neumann y O. Morgenstern (Moscovici, 1972:245). Su objetivo fue establecer, en forma de teoremas matemáticos, las estrategias o políticas de acciones óptimas en situaciones conflictivas incluso con la participación de 2 ó más personas. La determinación de una estrategia óptima, es decir la estrategia que un individuo debería adoptar, si es racional, supone la definición rigurosa de situaciones conflictivas a las cuales se aplica tal estrategia.

Una situación conflictiva se define por el grado de convergencia o de divergencia de las preferencias de los protagonistas que están en relación de interdependencia. En una situación de conflicto absoluto, la convergencia es nula y las preferencias y prioridades están totalmente opuestas. Este conflicto no puede resolverse sino por la desaparición de uno de los protagonistas. En cambio, en el otro extremo, podemos encontrar situaciones donde el grado de convergencia entre las prioridades y preferencias de los protagonistas es total y, entonces, sólo se plantean problemas de coordinación, o de organización que no tienen relación directa con el proceso de negociación y de conflicto.

Entre estos extremos, la teoría trata situaciones que denomina “juegos de suma no nula o de suma variable” caracterizadas por la existencia simultánea de divergencias y convergencias en las prioridades y preferencias de los protagonistas: lo que es pérdida para uno, no necesariamente es ganancia para el otro. En estas situaciones, el conflicto es solamente potencial y latente y el evitarlo no supone la desaparición de la interacción.

Entre las limitaciones de esta teoría está el hecho de que la situación que la Teoría de Juegos denomina “juego de suma cero” es improductiva en la práctica, pues casi no puede utilizarse experimentalmente o empíricamente. No es que no haya juegos de suma cero, sino que no hay conflictos que se agoten en un único objetivo igualmente valorado como incompatible por los actores en pugna (Entelman Remo F., 2002: 108). Por otro lado, esta

teoría ya fue matizada por la Teoría de la Representación, que indica que es necesario distinguir entre los elementos objetivos de una situación y la significación que esos mismos elementos tienen para los sujetos que participan en ella. Otros autores, como Poundstone W., han matizado el campo de aplicación de la Teoría Matemática de Juegos por presuponer que los negociadores (jugadores) son totalmente racionales, con capacidad lógica perfecta y que sólo les interesa ganar (1992: 72). Finalmente, Moscovici (S. 1972:252-253) sostiene que las elecciones de los individuos en situaciones conflictivas no son totalmente analizables, ni en la perspectiva utilitarista (búsqueda de la ganancia máxima), ni en la perspectiva motivacional (obtener más que el otro), ni en la perspectiva del aprendizaje (los protagonistas aprenden a cooperar), sino que dependen en gran parte del dominio cognitivo que los protagonistas son capaces de tener sobre una situación dada.

### **c. El Modelo de la Metodología de Harvard**

Un modelo de negociación de reciente aparición y auge es la llamada “Metodología de Harvard”, que tiene pretensiones normativas para la negociación de conflictos. Aboga por sustituir el tradicional paradigma de la confrontación por otro alternativo, cuyos rasgos son: persuasión en vez de coerción, diplomacia preventiva en lugar de potencia militar, procesos que enfrentan los problemas de manera conjunta y cooperativa, en lugar de crear confrontaciones entre las partes y aislar o excluir a quienes son diferentes o tienen opiniones distintas.

Sus parámetros son resumidos por Danny Ertel (2000:4 – 11): atención a los intereses de las partes en presencia, consideración del punto de vista de la contraparte, orientación hacia la toma de decisiones individuales, ya que la solución conjunta de problemas no es un fin en sí, atención del factor humano sin desatender la sustancia y los resultados, prestar atención al proceso pues no sucede sólo, etc.

Fisher R, et al. (1995:19 – 110) resumen la “Metodología de Harvard” en cuatro elementos:

Separar las personas del problema: hay que considerar a las personas que negocian como seres humanos y tratar el problema según sus méritos propios. Hay que atacar duro el problema por resolver y no a las personas negociadoras.

Concentrarse en los intereses y no en las posiciones: lo que define el problema es el conflicto de intereses (necesidades, temores, preocupaciones, deseos) y no la posición de los negociadores.

Inventar opciones de mutuo beneficio: un resultado (un acuerdo) en el cual la parte negociadora no obtiene nada, es peor que uno en el cual ella obtiene también ganancias y se siente contenta.

Insistir en los criterios objetivos: una solución o un acuerdo basado en principios es mejor que uno basado en presiones y los criterios objetivos ( los méritos del problema) ayudan a los negociadores a elaborar acuerdos justos, prudentes y equitativos.

Fisher R., indica que hay realidades que se deben reconocer tales como el hecho de que hay partes negociadoras poderosas y partes negociadoras débiles. Entelman Remo F. (2002:128 –130) sostiene que el cálculo del poder de una de las partes negociadoras en un conflicto implica considerar varios componentes. El ser o no poderoso en una negociación está determinado por los recursos que se posee, por la voluntad de utilizarlos y por los costos que implica su utilización. La medición del poder de una de las partes, se puede determinar de varias maneras: Una parte negociadora A tiene mucho más poder que una parte negociadora B, si B reacciona positivamente a las directrices de A, si A logra restringir las alternativas de B, o si A logra transformar la conducta de B.

#### **d. La Teoría de Conflictos de Entelman F. Remo**

Entelman Remo ayuda a avanzar hacia un Paradigma de los Conflictos en la línea de la Metodología de Harvard. Sus aportes se ubican en una Teoría del Conflicto a secas, en el sentido de ocuparse de lo esencial a todos los conflictos a través de generalizaciones basadas en los aportes de otros autores y disciplinas, principalmente en materia de instrumentos conceptuales. Según su definición, el quehacer de la Teoría de Conflictos radica en la descripción del conflicto, en el análisis de sus elementos y modos de ser, en la generación de los métodos a que da lugar la aplicación de su conocimiento y en el desarrollo tecnológico que realiza con auxilio multidisciplinario. Ello no sólo abarca la problemática de la resolución del conflicto, sino también la de su conducción o manejo y prevención (2002: 53-66).

Sus aportes están en el campo de las clasificaciones: Hay conflictos puros y mezclados; internos y externos (el conflicto es con otros sistemas constituidos); hay partes en conflicto que tienen objetivos concretos o simbólicos, objetivos únicos o múltiples; las distintas formas de actuación de las terceras personas “ en discordia”, los modos de finalización, los métodos de resolución, etc.

De éstas teorías, consideramos únicamente la “Metodología de Harvard”, porque tiene mayor aplicación en el estudio que realizamos y porque representa pretensiones normativas en materia de resolución de conflictos. Las otras teorías, por sus limitaciones ya enunciadas, pero sobre todo, por la especialización que requieren en materia de comprensión de sus premisas y tesis y por el diseño específico del estudio y recopilación de datos no fueron consideradas.

### **3. La Negociación en Situación de Desventaja**

En cuanto a la negociación de conflictos para protagonistas en situación de desventaja, las teorías y métodos de negociación dicen poco al respecto.

Los miembros del Proyecto de Negociación de Harvard, por ejemplo, se limitan a recomendar que en tales situaciones y como respuesta al poder del otro (armas, conexiones, información, recursos humanos y financieros, etc), lo más que los métodos de negociación pueden aconsejar al protagonista débil es protegerse contra un acuerdo negativo o inconveniente para sí mismo, definir su “mínimo” aceptable y utilizar al máximo las ventajas que pueda tener (Fisher R., Ury W., y Patton B., 1995: 114 y 123).

Señalan que definir y utilizar el mínimo aceptable en una negociación ayuda a resistir las presiones y las tentaciones del momento, pero limita la habilidad para aprovechar la información que se obtiene durante la negociación, e inhibe la imaginación, pues reduce el incentivo para encontrar una solución a la medida que podría conciliar los diferentes intereses de manera más ventajosa, tanto para el negociador débil como para el poderoso.

La fórmula para superar las limitaciones y mantener las ventajas del “mínimo aceptable” es elaborar la Mejor Alternativa para Negociar un Acuerdo –MAAN, lo que permite juzgar cualquier propuesta para un acuerdo. El MAAN es el instrumento del negociador débil ya que el poder en una negociación no está determinado sólo por los recursos que se poseen

(información, riqueza, conexiones políticas, fuerza física, amigos, poderío militar, etc.), sino también por lo poco atractiva, que es la posibilidad de no llegar a un acuerdo para una o para ambas partes. Mientras mejor sea el MAAN mayor es el poder que se tiene y mejor será la habilidad para mejorar los términos de cualquier acuerdo negociado. Por ello, un negociador débil puede obtener acuerdos más ventajosos para sí que un negociador poderoso.

Para encontrar la mejor alternativa para negociar un acuerdo se necesitan tres operaciones: Diseñar una lista de acciones que se podrían realizar en caso de no llegar a un acuerdo, mejorar algunas de las ideas más prometedoras y convertirlas en alternativas prácticas, seleccionar, en forma tentativa, la mejor de estas alternativas.

Otras recomendaciones que dan los harvardianos en las negociaciones entre desiguales son, para el negociador débil: evaluar la conveniencia de revelar a la otra parte su propia MAAN, en función de lo que él piensa; tomar en cuenta el MAAN de la otra parte para prepararse mejor, negociar con base en principios y características propias del problema, etc.

#### **4. La Negociación de Conflictos Étnicos**

Ya en el campo específico de los conflictos étnicos, hay autores e instituciones que afirman que éste es un campo donde se ha avanzado poco o nada en materia de estudios y de métodos de negociación. La causa principal es que los grandes paradigmas de la humanidad contemporánea (marxismo, liberalismo), así como los supuestos epistemológicos y paradigmáticos de varias disciplinas científicas (teorías del desarrollo, etc), han hecho que el estudio de los conflictos étnicos, sea mínimo o descuidado (ONU.,1994:37-40).

Un conflicto es una situación donde un sistema de acción tiene dos metas incompatibles. Los sistemas de acción pueden ser individuales o colectivos y pueden ser intra o inter-sistemas de acción. Por ejemplo, un grupo étnico que tenga miembros separados por alguna frontera estatal puede generar un conflicto nacional e internacional.

La mayor parte de los países del mundo es multiétnica. En 1971, de 132 estados independientes, solamente 12 (es decir, el 9%) eran étnicamente homogéneos. Y en cada país multiétnico existen especificidades y diversidades en la estructura y posición de los grupos étnicos (centro y periferia, discriminación étnica reforzada con exclusión social,

etc). Esta variedad de situaciones en los estados multiétnicos sugiere también que es difícil generar una teoría general de los conflictos étnicos.

## **E. METODOLOGÍA**

Este estudio es predominantemente de tipo cualitativo y descriptivo (explica e interpreta). Se recurrió a la Metodología del Estudio de Casos y, como método de recolección de datos, a la Observación Participativa.

### **1. El Estudio de Casos**

El objetivo del Estudio de Casos es enriquecer y generalizar teorías (generalizaciones analíticas) y no enumerar frecuencias (no hace generalizaciones estadísticas). La cuestión de la representatividad de la muestra no se plantea, se pone énfasis en la calidad del caso en sí, por el enriquecimiento que se puede retirar para la construcción de alguna teoría o para la confirmación de aseveraciones de alguna otra teoría.

Se estudiaron a las Comisiones Paritaria y Consultiva en su contexto de vida real, donde los límites entre el hecho y el contexto no eran fácilmente identificables. Cada comisión fue tratada como un sistema integrado, aunque sus componentes no tenían porque funcionar de manera integrada. El método permitió una mejor comprensión del objeto de estudio pues proveyó situaciones donde se pudo observar el juego de los factores en actuación conjuntamente, lo que permitió hacer justicia a la complejidad y la riqueza de cada caso.

El tipo de Estudio de Casos utilizado fue el de casos múltiples, que consiste en identificar fenómenos recurrentes entre cierto número de situaciones.

Después de haber observado y analizado cada situación en sí misma, se comparan los resultados obtenidos para liberar los procesos o situaciones recurrentes.

Las partes esenciales del Estudio de Caso, fueron las mencionadas por Muchielli A. (1996: 79): el marco general que se apoya en la vivencia de los actores de la negociación en cada comisión, la selección de la información para ser retenida y registrada y el análisis e interpretación de los datos de cada caso estudiado.

## **2. La Observación Participativa**

Consistió en tomar parte en la vida y en las actividades de las Comisiones Paritaria y Consultiva estudiadas. No se trató de una participación fingida o ficticia, pues el suscrito era Delegado titular de una o varias organizaciones indígenas. El esfuerzo principal no fue entender y conocer a la parte indígena, sino a la parte gubernamental y no indígena, la que, más allá de las amistades y particularidades individuales, tenía presiones externas para actuar u opinar de una u otra manera, o hasta cierto punto.

Los etnólogos concuerdan en decir que la observación participativa se define como un aprendizaje y como un dispositivo de trabajo. Es al compartir lo cotidiano del grupo estudiado que el investigador puede tratar de superar su relación desequilibrada con el objeto de estudio. En mi caso, primero fui participante y después observador.

La situación real tomada en su contexto fue registrada en una especie de diario y se analizó para ver cómo se manifestaban y evolucionaban los fenómenos y hechos que me interesaron.

## **CAPITULO II**

### **DESCRIPCIÓN DE RESULTADOS**

#### **A. LIMITANTES DE LOS ACUERDOS DE PAZ SOBRE REFORMA EDUCATIVA**

Para los indígenas y para los gubernamentales (casi exclusivamente ladinos) que negociaron la aplicación de la Reforma Educativa, no siempre hubo claridad y facilidad para su tarea, pues los Acuerdos de Paz conllevaban confusiones, contradicciones y dosis de idealismo.

##### **1. Limitantes que se dan por la Congruencia entre Acuerdos de Paz y Normas Constitucionales e Internacionales**

Los Acuerdos de Paz fueron negociados entre gobierno y URNG de manera congruente con la Constitución Política del país y los convenios internacionales relativos a derechos humanos (ASIES- PREAL,1999: 374 - 379). Así, entre las normas y principios constitucionales relativos a la educación, están: La educación es un derecho inherente a la persona humana. Los menores tienen el derecho y la obligación a la educación inicial, preprimaria, primaria y básica, dentro de los límites fijados por la ley. La educación impartida por el Estado es gratuita. Los grupos indígenas tienen derecho a ejercer actividades docentes que les sean propias, incluidas las de establecer y mantener escuelas y emplear y enseñar su propio idioma.

Entre las características del sistema y del proceso educativo están que el sistema educativo debe ser descentralizado y regionalizado, bilingüe en las zonas predominantemente indígenas, técnica y profesionalmente generalizado, etc.

Asimismo, los Acuerdos de Paz, fueron negociados de manera que tuvieran congruencia entre sí (ASIES – PREAL,1999:380). Los Acuerdos Indígena y Socioeconómico, en materia de participación de la sociedad civil en la educación (familias, comunidades vecinales,

comunidades étnicas), son congruentes con lo estipulado en el Acuerdo Marco sobre la Democratización para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos (Acuerdo de Querétaro). Ahí se estableció que la democratización del país requiere garantizar y promover la participación de la sociedad civil en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas en los diferentes niveles administrativos.

Pero, esta necesaria congruencia de los Acuerdos de Paz con la Constitución Política, con los Convenios Internacionales y entre los mismos Acuerdos hizo que los negociadores de la paz, no pudieran sobrepasar o superar lo estipulado en dichos instrumentos y Acuerdos, lo que afectó negativamente a los indígenas. Por ello, la demanda indígena de autonomía relativa para sus comunidades étnicas o lingüísticas, nunca fue considerada en las negociaciones, porque no está contemplada en la Constitución o porque era una dimensión desconocida y poco controlable por los negociadores.

Lo que fue y es una ventaja desde el punto de vista de la congruencia y respeto al ordenamiento constitucional se tornó en una desventaja y barrera contra las demandas de las organizaciones indígenas.

## **2. Limitantes por la Multiplicidad y Localización de Acuerdos abordados en la Reforma Educativa y Educación**

Los dos acuerdos básicos que estipulan la necesidad de una Reforma Educativa son los Acuerdos Indígena y Socioeconómico. El primero fue firmado en 1995 durante el gobierno de Ramiro de León Carpio (1993 - 1995), un gobierno que fue considerado por los liberales y conservadores como muy complaciente con las demandas de los pueblos indígenas. En el literal G, en relación a la Reforma Educativa, este Acuerdo indica el deber ser del sistema educativo, las características de la Reforma, las experiencias educativas mayas que se deben considerar y los medios para facilitar el acceso de los indígenas a la educación formal y no formal. Para la elaboración del Diseño de la Reforma se previó la organización de una Comisión Paritaria constituida por representantes de las organizaciones indígenas y del gobierno.

El acuerdo Socioeconómico, por su lado, fue firmado en 1996 durante el primer año del gobierno de Álvaro Arzú (1996 - 1999), un gobierno cuya ala predominante fue conservadora y neoliberal. En el capítulo II relativo al Desarrollo Social, el Acuerdo señala la función de

la educación y de la capacitación, así como los objetivos de la Reforma Educativa. Señala también los compromisos del gobierno en materia de gasto educativo, adecuación de los contenidos educativos, cobertura, capacitación en el trabajo, capacitación para la participación social, programa de educación cívica, interacción entre escuela y comunidad y participación comunitaria, capacitación de administradores educativos, y el apoyo financiero a estudiantes necesitados. Para elaborar y realizar la Reforma, se previó la constitución de una Comisión Consultiva multisectorial “adscrita” al Ministerio de Educación.

Pero, la Reforma Educativa y los temas de educación no fueron abordados solamente en estos dos acuerdos. Un análisis de los Acuerdos de Paz y la Educación en Guatemala, efectuado por el PNUD en 1997, indicó los diferentes compromisos adquiridos por el gobierno en materia educativa, pero registrados en otros acuerdos. Así, en los aspectos conceptuales, el de Reformas Constitucionales y Régimen Electoral también tiene elementos que es básico considerar. Establece que para elevar el nivel de participación electoral se debe elevar el nivel de formación cívica de los ciudadanos, así como su nivel de información (Considerando II). En cuanto a compromisos propiamente dichos, en el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, el gobierno tiene 5 compromisos. En el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, el gobierno tiene 10 compromisos. En el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral tiene dos, en el de Bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad tiene 10; etc.

Esta multiplicidad de compromisos gubernamentales por un lado y su dispersión en diferentes Acuerdos por el otro, ha dificultado, parcialmente al menos, el cumplimiento y su monitoreo. Algunos compromisos han quedado olvidados o son desconocidos. Así, todos los compromisos en materia de medios de comunicación masiva, no fueron asumidos por alguna comisión específica, por lo que se dejó descubierto este campo al accionar independiente del gobierno. En el gobierno de Arzú (1996 - 1999) se privatizó la mayor parte de las frecuencias de radio lo que contradice así, por sus resultados, uno de los compromisos de gobierno en este campo, que era abrir espacios en los medios de comunicación para los pueblos indígenas y sus culturas. Sabido es que los indígenas, tienen casi nulo acceso a los medios de comunicación y sabido es que éstos pueden ser medios de educación no formal y extraescolar. Ni siquiera COPMAGUA, la entidad que por mandato

de las organizaciones indígenas que se encarga de velar por el cumplimiento del Acuerdo Indígena intervino oportunamente.

### **3. Limitantes Registradas en el Contenido de los Acuerdos**

Contradicciones entre Acuerdos, mecanismos ideales de toma de decisiones y tiempos cortos para procesos educativos largos fueron algunas de las limitaciones contenidas en los Acuerdos de Paz.

#### **a. Problemas en el Mandato de las Comisiones Paritaria y Consultiva**

Las dos comisiones (Paritaria y Consultiva) debían conformarse y laborar de manera secuencial y unilineal, para avanzar de manera programada en la realización de la Reforma. Pero, en sus mandatos tenían repetida la función de “elaboración del diseño de la reforma educativa”. Esta repetición planteó el problema de la falta de especificación de tareas para cada una de ellas.

Para esclarecer estas dudas, cada comisión, (la COPARE a mediados de 1997, la CCRE a finales de 1997), debió consultar con la de Acompañamiento, entre cuyas funciones estaba la de aclarar dudas e interpretar el contenido de los acuerdos. Esta comisión estableció que la Paritaria elaboraba el diseño y la Consultiva complementaba y realizaba la Reforma Educativa.

La explicación de esta repetición de funciones fue que el gobierno de Arzú (1996 - 1999) temía una indigenización del sistema educativo, por el “exceso” de poder concedido a los indígenas (sociedad civil) en la Comisión Paritaria (la igualdad en número de miembros). Por eso aprovechó el Acuerdo Socioeconómico para reducir y quitar poder de decisión a la sociedad civil y dejar abierta, a la Consultiva, la posibilidad de corregir las posibles desmedidas conquistas indígenas en la COPARE.

Otro problema, derivado de la constitución de la COPARE (representantes indígenas ante representantes gubernamentales) y del referente indígena de trabajo ( El Acuerdo Indígena), fue la duda sobre el alcance de la Reforma Educativa. Hubo funcionarios públicos e internacionales que consideraron que la Reforma Educativa no podía ser para todo el país.

Según ellos, los indígenas sólo podían ocuparse de temas indígenas pero no de temas nacionales. Esta duda también fue consultada a la Comisión de Acompañamiento quien indicó que la Reforma Educativa tenía alcance nacional.

La explicación de este problema es la discriminación contra los indígenas y el prejuicio. Antes se consideraba que no podían ocuparse ni de sí mismos. Ahora, se acepta que lo pueden hacer, pero no se acepta que pueden ocuparse de temas nacionales, y por ende, de los ladinos.

#### **b. Problemas del Sistema de Toma de Decisiones por Consenso**

El Acuerdo Indígena previó que la Comisión Paritaria formulara sus conclusiones por consenso y así, en el Reglamento Interno de dicha Comisión: se definió: como “ausencia de oposición”. Pero, tal como lo sistematizó OEA PROPAZ, el consenso tiene sus ventajas (facilita la plena participación, permite responsabilidad compartida, etc.), pero también tiene desventajas (exige más tiempo para llegar a conclusiones, la presencia de actitudes posicionadas imposibilita los avances, etc.) (OEA PROPAZ, 1997). Sin embargo, en la práctica, hubo necesidad de desbloquear situaciones y recurrir al sistema de mayorías. Asimismo, el consenso no siempre fue entendido y practicado como debió ser, pues de hecho significó “ lo que la parte gubernamental permitió o concedió” y con ello se avanzó lo que se pudo.

En la CCRE también se adoptó el Consenso como sistema de toma de decisiones, pero fue y es más difícil de obtener por la mayor cantidad de personas e instituciones que deben unificar decisiones: 23 delegados titulares de 17 instituciones y organizaciones. Por ello, también se recurrió al sistema de mayorías para desbloquear situaciones de impasse, o para evidenciar y poner en relieve la orientación de la decisión tomada.

#### **c. Contradicciones en la Educación Pública Superior**

El Acuerdo Indígena previó la creación de una Universidad Maya (Capítulo III, literal G, numeral 3), pero el Acuerdo Socioeconómico repitió lo que ya consagra la Constitución Política, a saber que “la dirección, organización y desarrollo de la Educación Superior del Estado corresponde con exclusividad a la Universidad de San Carlos ”. Esto contradice lo

estipulado por el Acuerdo Indígena, o bien, orilla a la Universidad Maya a ser privada o mixta.

En la COPARE se decidió que la Universidad Maya debía ser una universidad pública, ya que la pobreza casi generalizada en que están sumidos los pueblos indígenas, no les permitiría acceder si fuese privada. Pero ahora, mientras persista el monopolio de la USAC como única universidad estatal, puede haber dificultades en la creación de la Universidad Maya.

#### **d. Limitantes en el Cronograma de Cumplimiento de los Acuerdos**

El Acuerdo de Cronograma previó una Reforma Educativa de efecto inmediato, pues debía ejecutarse en 4 años (1996 - 2000) (URL, 1997, Acuerdos de Paz: 219 – 258). Esto quizás fue debido a que los negociadores no eran especialistas en Reformas. Las reformas educativas de corta duración tardan entre 8 y 10 años y las de larga duración de 15 a 20 años, aunque hay quienes opinan que se debe hablar de reformas educativas permanentes.

Este Cronograma de Cumplimiento de la Reforma Educativa ya ha cambiado dos veces. El primer cambio lo realizó la COPARE, autora del Diseño de la Reforma Educativa: lo calendarizó para un periodo de 10 años (1998 - 2008). La CCRE por su lado, efectuó el segundo cambio, pues calendarizó la Reforma para un período de 20 años, lo que registró en el Plan Nacional de Educación de Largo Plazo 2000 – 2020 (Versión Preliminar).

Estos cambios en el Cronograma de cumplimiento provocaron que las instancias verificadoras como MINUGUA se pronunciaran sobre la tardanza en obtener resultados y, por ende, sobre la necesidad de reprogramar el cumplimiento de los acuerdos. Estas extensiones de período han significado también que los esperanzados indígenas agregaran más años a su espera de cambios.

### **B. ESTUDIO DE CASO: LA OPERACIONALIZACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA: LA COMISION PARITARIA - COPARE (1997 – 1998)**

El Acuerdo Indígena, (Capítulo III, Literal G, numeral 2 y 5), previó la constitución de una Comisión Paritaria integrada por representantes del Gobierno y de Organizaciones Indígenas para realizar el Diseño de la Reforma Educativa. El objetivo de la COPARE fue negociar la

aplicación o la manera de concretar los compromisos educativos, en el diseño y en la Sociedad guatemalteca.

Para la Comisión Paritaria, la Reforma siempre fue considerada como un proceso de dos vertientes: el técnico y el político. La dimensión técnica se refiere a los contenidos y formas pedagógicas propuestas en el diseño elaborado por los técnicos. Gracias al conocimiento de varios procesos de reforma educativa, se constató que sin la participación de la sociedad civil las reformas educativas planteadas por los técnicos son insuficientes y tienden a fracasar o a tener efecto limitado.

La dimensión política se refiere a la legitimidad de dichas propuestas ante la sociedad y sus sectores y grupos organizados. Esto tiene que ver con la forma de tomar las decisiones, lo que exige la participación directa o indirecta de los sectores civiles interesados, la información y explicación de intereses, necesidades y propuestas de estos sectores y la prioridad en la realización de conciliaciones y acomodos entre los intereses y expectativas diversos. Es esta dimensión política la que hace que la reforma educativa sea conocida, aprobada y promocionada por la misma sociedad civil.

Para que la Reforma Educativa tuviera futuro y logros, se consideró necesario manejar y cuidar de estos dos aspectos. No siempre fue fácil atenderlos con la misma intensidad.

## **1. Los Actores Sociales y el Formato de la Negociación**

El 2 de abril de 1997, se instaló la COPARE. Fue integrada con 5 miembros indígenas delegados de organizaciones indígenas y 5 miembros de la parte gubernamental designados por el Ministerio de Educación. Según el tiempo estipulado, debió cumplir con su tarea en 9 meses (de abril 97 a diciembre 97), pero de hecho tuvo un atraso de 7 meses, ya que entregó el diseño a finales de julio del 98.

### **a. Los Actores Primarios y Secundarios**

Desde el punto de vista del protagonismo y del poder de decisión, los actores primarios fueron los negociadores elegidos o designados. Los actores secundarios fueron las entidades públicas o privadas que eligieron o designaron a los negociadores y que estaban interesadas

en los avances y retrocesos, o en los resultados de las negociaciones. Ya no tenían poder de decisión, pues lo habían delegado en sus representantes titulares.

Entre los actores que pueden ser considerados como terciarios están las entidades vigilantes o acompañantes del proceso de negociación, los adversarios de la Reforma Educativa y los inconformes con alguna de las acciones o componentes de la COPARE. Es de indicar que, otro grupo de actores fue constituido por aquellas entidades que buscaban explotar las posibilidades que abrió la Reforma Educativa, a través del Ministerio de Educación y de las comisiones paritaria y consultiva. Estas entidades fueron prolíficas en publicaciones, cuyos contenidos esperaban que fuesen considerados (Ver Anexo A).

Los Entes Electores: De parte de los indígenas, la COPMAGUA y su órgano específico para la educación la CNPRE (Comisión Nacional Permanente de Reforma Educativa), tras acordar el número de delegados con la Secretaría de la Paz - SEPAZ, eligió a 5 representantes indígenas. Estos, a su vez, pertenecían a coordinadoras indígenas de menor grado que formaban parte de COPMAGUA. La Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya, COPMAGUA, fue la entidad mandatada para organizar estas elecciones indígenas y para constituirse integró a dos organizaciones “culturales” (ALMG y COMG) y tres “populares” (IUCM, TUKUM UMAM, y UPMAG). El Consejo Nacional de Educación Maya, CNEM, no formaba parte de la

COPMAGUA, pero fue incluido por haber sido citado explícitamente en el Acuerdo Indígena (Ver Anexo B).

De parte del gobierno, el Ministerio de Educación designó a sus tres representantes dio un lugar para un delegado de una organización sindical magisterial y otro para una persona indígena, no miembro del Ministerio de Educación. Estas dos adopciones de última hora, ayudaron al Ministerio de Educación a no parecer tan ladina o mestiza y a darle espacio al Magisterio Nacional. Generalmente, los indígenas son excluidos del gobierno, y los sindicatos magisteriales se mantienen enfrentados a las autoridades educativas.

Los Representantes Elegidos o Designados: Los Delegados Indígenas electos, debían responder a las entidades donde laboraban, a las coordinadoras indígenas a las que pertenecían y a la COPMAGUA. Los designados por el Ministerio de Educación debían responder principalmente a la autoridad educativa, lo que puso en aprietos al delegado

magisterial. El designado indígena, en cambio, por ser muy independiente, casi nunca jugó a la par del gobierno sino que desempeñó el papel de conciliador entre las partes, y a veces, a favor de los indígenas. Los referentes para negociar fueron los Acuerdos de Paz y los Convenios Internacionales ya ratificados, pero no cumplidos como el Convenio 169.

Relaciones con Órganos Afines. La COPARE tenía relación obligada con la Secretaría de la Paz – SEPAZ, órgano gubernamental para cumplir con los Acuerdos, y con la Comisión de Acompañamiento, principalmente, en caso de problemas.

Entes de Verificación: La Misión de Verificación de la ONU, MINUGUA, fue y es el ente oficial de chequeo del cumplimiento de la Reforma Educativa. El Grupo de Países Amigos casi no tuvo protagonismo en el seguimiento a las negociaciones. Las embajadas monitorearon el cumplimiento de los acuerdos, sobre todo para el buen uso de los fondos de cooperación que aportaban.

Organizaciones Civiles Nacionales: Las organizaciones civiles involucradas en educación escolar participaron principalmente en la elaboración de propuestas de reforma, las que presentaron ante la COPARE. Su participación en la verificación del cumplimiento de la Reforma Educativa fue leve, con excepción de las organizaciones que tenían delegados que operaban en la COPARE. Otros monitores de leve perfil en la Reforma Educativa fueron la Asamblea de la Sociedad Civil, ASC, y las entidades surgidas al finalizar la guerra.

Adversarios de la Reforma: La Reforma Educativa, en el tiempo de la COPARE, tuvo opositores, pero la intensidad de su inconformidad no fue aguda: sectores conservadores, sindicatos magisteriales no participantes, etc. Esta oposición se debió principalmente a la falta de inclusión de sus propuestas o de sus miembros.

### **b. Estructura y Formato de la Negociación**

La Mesa de Negociaciones: Estaba conformada por los 5 delegados indígenas y 5 designados por el gobierno. Siempre se trató de que las reuniones de negociaciones se realizaran en un lugar neutral (casa específicamente alquilada o salón prestado). En general, sus reuniones fueron dos veces por semana, con duración de toda la mañana o toda la tarde. A veces implicaba días enteros o varios días, según la necesidad.

La Coordinación y el Poder de Decisión: Conforme al reglamento interno, la COPARE no tuvo director sino coordinador, cargo que fue ejercido de manera alterna entre la parte indígena y la parte gubernamental. Por ser un órgano paritario, el poder de decisión estuvo, en principio, equitativamente distribuido entre ambas partes.

El Sistema de Toma de Decisiones: Según el reglamento interno, las decisiones se debían tomar por Consenso, pero los impasses o faltas de consenso, hicieron que se acudiera al sistema de votaciones para llegar a una decisión.

Órganos Propios Paritarios: Para poder operar, la COPARE se dotó de órganos paritarios internos: la Secretaría Técnica, el Petit Comité y eventuales equipos de consultores para problemáticas específicas. Así, se realizó una investigación por cada área de transformación considerada.

### **COPARE: RADIOGRAFÍA DE FUERZAS CIVILES Y GUBERNAMENTALES EN PRESENCIA**

PARTE INDÍGENA		PARTE GUBERNAMENTAL
Delegado CNEM <input type="radio"/>	<div style="border: 1px solid black; width: 150px; height: 150px;"></div>	<input type="radio"/> Ministro de Educación
Delegado COMG <input type="radio"/>		<input type="radio"/> Delegada CONALFA
Delegado ALMG <input type="radio"/>		<input type="radio"/> Delegada PRONADE
Delegada Garífuna <input type="radio"/>		<input type="radio"/> Delegado Sindical ANM
Delegado CNPRE <input type="radio"/>		<input type="radio"/> Delegado PROMEM

## **2. Los Desencuentros y los Acuerdos**

### **a. Problemas en los mecanismos democraticos utilizados**

#### Diferencias de Procedimiento en la Nominación de los Representantes

Las organizaciones indígenas, a pesar de sus tendencias internas y alguna competencia entre ellas, tras varias reuniones y asambleas lograron elegir a sus cinco delegados ante la Comisión Paritaria: tres delegados “culturales” y dos “populares”. Sin embargo, no faltó alguna organización que se sintiera marginada o no representada en la Comisión.

El Ministerio de Educación no eligió, sino designó a sus cinco representantes y como el gobierno es étnicamente ladino, éstos lo eran. Para evitar este color monoétnico del gobierno se designó a un indígena entre sus miembros, el que ayudó al gobierno a aparecer como pluriétnico.

Las dificultades resultantes de esta forma de conformar las representaciones determinaron la diferencia de velocidad en la toma de decisiones y la referida a grados de legitimidad. De hecho, la parte gubernamental representó al pueblo ladino y criollo.

- Desconocimiento del Funcionamiento de la Delegación en las Organizaciones Indígenas.

El delegar en alguien y el ser delegado de organizaciones e instituciones es un procedimiento que se aprende. El sector hegemónico de la CNPRE fue conformado por entidades provenientes o ligadas a las organizaciones guerrilleras, por lo que el procedimiento de la delegación les era poco desconocido, o bien no se les había informado sobre el procedimiento que debía implementarse. Lo anterior provocó problemas sobre todo al principio de las negociaciones, pues según la CNPRE no había delegado el poder de decisión en sus representantes. Esto anuló su papel en la mesa y provocó la suspensión de las negociaciones durante un par de semanas.

Debieron establecerse funciones y facultades, los principios y normas de la delegación y el otorgamiento con las organizaciones miembros de la CNPRE, ante la vista de entidades observadoras como Misión de Verificación de la ONU ( MINUGUA) o la Secretaría de la

Paz (SEPAZ). Tras semanas de suspensión, los dirigentes de CNPRE debieron reconocer que sus representantes indígenas tenían poder de decisión ante los delegados gubernamentales en la mesa de negociaciones

- Desigualdades Técnicas y Políticas en el Poder de Decisión.

El Acuerdo Indígena previó que el número de representantes de organizaciones indígenas fuese igual al número de representantes gubernamentales, lo que condujo a una equiparación del poder de decisión entre ellos por igualdad numérica. Sin embargo, la parte indígena tenía carencias en la calificación profesional de sus miembros, en las relaciones y contactos y en los recursos de trabajo, por lo que participó con desventajas técnicas: poco o nulo acceso a bases de datos y fuentes de información, desconocimiento del Ministerio de Educación y falta de apoyo logístico. Estas desventajas técnicas hicieron que más de alguna de sus propuestas y demandas fueran rebatidas y desmoronadas en base a tecnicismos, información de circulación restringida y lenguaje grandilocuente.

Por otro lado, la parte gubernamental tenía mayor poder de presión por diversas razones. Así, la delegada garífuna en la parte indígena, era maestra de educación primaria en una escuela pública y la autorización para ausentarse de sus labores, o de ser substituida temporalmente por otra persona, dependía del ministro, de la ministra, del jefe o de la jefa de una de las dependencias del ministerio. Asimismo, los delegados indígenas que laboraban en Organismos No Gubernamentales o en Organismos Internacionales y que dependían de alguna manera del Ministerio de Educación (autorización de proyectos, contratos como intermediarios de la entrega de servicios de educación, etc.), podían ser presionados de manera indirecta. De igual manera los miembros de la Secretaría Técnica, si bien tenían obligación de ser neutrales, podían ser presionados por la autoridad educativa, debido a la necesidad de empleo que tarde o temprano podían tener. Guardar buenas relaciones con la autoridad educativa es siempre un acto de sabiduría para personas temerosas del desempleo.

Asimismo, en materia de disciplina y espíritu de equipo, en la parte gubernamental, el Ministro podía imponer la disciplina militar con pena de llamadas de atención o amenazas de despido. Por ende, pudo alinear a casi todos los delegados gubernamentales en la misma dirección, (con excepción del delegado indígena quien se autoconsideró “independiente” y, un poco menos, del delegado del sindicato magisterial), pero en la parte indígena, nadie

tenía fuerza coercitiva por lo que el disenso interno pudo existir más en ella que en la parte gubernamental.

Esta diferencia de poder de presión y de competencias y recursos colocó a los indígenas en desventaja.

- Participación Limitada y Reconocimiento Parcial de la Sociedad Civil.

La COPARE hizo un llamado público a la participación de los sectores civiles para presentar propuestas de cambio de la educación. Se valió de la radio, campos pagados en la prensa escrita y afiches. Estos fueron difundidos en castellano y en tres idiomas indígenas. La participación para la Reforma Educativa Nacional fue relativamente numerosa, pues se recibieron aproximadamente treinta propuestas de diferente valor y volumen. Mediante audiencias, se escucharon también varias propuestas orales y se visitaron sectores significativos de la sociedad guatemalteca para motivarlos a que participaran. Como lo prueba la bibliografía recopilada, hubo y hay interés y aportes de sectores organizados de la sociedad civil, apoyados en parte por la comunidad internacional, para apuntalar la Reforma Educativa, lo que se manifestó y manifiesta en foros, debates y estudios diversos.

Sin embargo, la convocatoria para participar fue percibida por otros miembros de la sociedad civil, sobre todo por los miembros del magisterio nacional, como débil o inexistente. De hecho, es difícil que todo el mundo se sintiera consultado y participante dada la enorme incomunicación que existe en el país: poco equipamiento de medios de comunicación, alto grado de analfabetismo, débil poder de compra, diversidad idiomática y, sobre todo, la cultura política de oposición sistemática a las autoridades públicas. Además, para los guatemaltecos los Acuerdos de Paz casi nunca fueron priorizados ante otras preocupaciones como la pobreza y la violencia delincencial, etc.

#### **b. Problemas en el contenido de las negociaciones**

- Diferencias de Interpretación sobre el Alcance de los Acuerdos de Paz.

En varias oportunidades durante las negociaciones sobre el contenido del diseño, miembros claves de la parte gubernamental consideraron y actuaron de tal manera que se renegociaran

nuevamente los criterios y parámetros de la Reforma Educativa, o que los mismos se consideraran como tope. Para los indígenas, en cambio, los Acuerdos de Paz ya estaban negociados y solamente debía negociarse la manera de concretarlos y los consideraron siempre como un punto de partida. En algunos aspectos, tal como en la autonomía o la Autogestión de la Educación por los Indígenas, los gubernamentales no cedieron o cedieron menos de lo que ya reconocía el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Los indígenas tienen derecho a dirigir sus instituciones educativas). De hecho, solamente debió negociarse la instrumentación de la Reforma Educativa con base en los recursos, factibilidades, calendarios, presiones, tiempos, circunstancias, (el cómo, cuándo, con qué y con quiénes) y no renegociar aspectos básicos de los Compromisos adquiridos ( el qué y el por qué). Este es otro error de diseño y construcción de los Acuerdos de Paz

No obstante las anteriores dificultades, la parte gubernamental, en general, fue abierta para aceptar las propuestas indígenas, sobre todo cuando la conducción de la parte gubernamental estuvo en manos de la Viceministra de la primera mitad del 97. Esta apertura se redujo cuando su conducción estuvo en manos del Ministro hacia finales del 97 y primera mitad del 98. A pesar de esas diferencias, en términos generales, siempre se lograron “consensos” que condujeron a concretar el diseño.

- Diferencias en el Significado de las Doctrinas de Multi e Interculturalidad.

Las partes indígena y gubernamental de COPARE asumieron como suyas las categorías y la nueva cosmogonía del país que establecieron los Acuerdos de Paz, los que demandaban la caracterización del país como Multiétnico, Pluricultural y multilingüe. En los Acuerdos, la Nación guatemalteca está constituida por 4 pueblos (ladino, maya, xinca y garífuna) y cada pueblo podía tener una o varias expresiones culturales (comunidades étnicas y lingüísticas).

Pero las doctrinas y conceptos de multi e interculturalidad fueron “guatemalizados”, contextualizados según el lugar de aplicación, y adquieren un nuevo significado según los proyectos y temores de cada parte. Para los indígenas la multiculturalidad significó la posibilidad de obtener el reconocimiento positivo de su existencia, el fortalecimiento de sus culturas maltrechas y perseguidas desde el Estado y la posibilidad de concretar los derechos a la igualdad y a la diferencia. Por ello, adoptaron dicha doctrina como la fórmula que convenía a sus necesidades culturales. En cambio algunos ladinos gubernamentales,

vieron la multiculturalidad como una estrategia que conducía a los indígenas hacia el separatismo, el autoaislamiento, e inclusive, a la temible “limpieza étnica”, por lo que la rechazaron.

Por otro lado, los indígenas rechazaron la interculturalidad no porque no sea necesaria, sino porque ya se estaba dando a través de las fuerzas del mercado y el aparato de Estado y porque era de difícil aplicación entre comunidades culturales en desiguales condiciones. Además, en la interpretación y aplicación que hacían de ella los ladinos gubernamentales, encontraron indicios de ser la fórmula que les permitía continuar con la asimilación y el control sobre los indígenas. Los ladinos gubernamentales, en cambio, interpretaron explícitamente la interculturalidad como el mecanismo ideal para construir relaciones positivas entre los indígenas, para lograr la interacción y el enriquecimiento mutuo.

Ante la dificultad de obtener consenso, las partes en negociación decidieron utilizar simultáneamente ambas categorías y, por ello, en el Diseño de la Reforma Educativa, ambos conceptos siempre se encuentran aparejados. La solución final fue establecer una secuencia lineal entre ellas: conocer y apreciar lo propio (multiculturalidad), conocer y respetar lo ajeno (interculturalidad), aceptar y apreciar las diferencias entre lo propio y lo ajeno (multi e interculturalidad).

- Dificultades en Distribuir el Poder de Decisión en el Ministerio de Educación.

Para los indígenas, la manera de resolver la tradicional subordinación y por ende la marginación de su educación con pertinencia lingüística cultural, era por medio de un Viceministerio de Educación indígena o un ministerio propio pues su experiencia enseñaba que siempre serían marginados en y por las estructuras estatales controladas por ladinos.

Los gubernamentales, en cambio, alegaron que la educación indígena se resolvería no con estructuras institucionales paralelas, sino en una sola estructura común, solamente que ésta abriera espacios para incluir a los indígenas.

Como el consenso fue entendido y practicado como “lo que los gubernamentales cedían y concedían”, entonces los indígenas debieron aceptar la estructura única, pero con la introducción del sistema del “poder compartido”, lo que fue admitido por la parte

gubernamental. El poder compartido entre indígenas y no indígenas, en las altas esferas del Ministerio de Educación, debía concretarse mediante la intercalación étnica de autoridades mayas con autoridades ladinas, de manera que no pudiera demostrarse que el Ministerio fuese gobernado solamente por ladinos y que los indígenas estuvieran marginados o con participación únicamente simbólica. En las sociedades multiétnicas, una de las fórmulas que permiten permanecer unidos pero en igualdad de condiciones es la del poder compartido, tal como lo demostró Lijphart A. (1994, “El Enfoque del Poder Compartido para Sociedades Multiétnicas”: 159 – 184).

### **c. Problemas en los procedimientos utilizados**

- Dificultades en la Disponibilidad de Tiempo de los Representantes.

Los representantes indígenas tuvieron enormes dificultades para participar debidamente en la COPARE, por falta de tiempo. Por ello, las reuniones se realizaron de manera muy espaciada. Generalmente dos veces por semana, cuando podían ser reuniones de medio o día entero. Luego, los delegados indígenas se reunían una vez por semana para rendir informes de avances y para efectuar consultas con sus bases sociales y preparar los contenidos y estrategia de trabajo para las reuniones subsiguientes, más las extraordinarias. Para hacer esto, los representantes indígenas no fueron liberados de sus tareas en sus respectivos lugares de trabajo, salvo excepciones.

Lo mismo puede decirse de los delegados gubernamentales, por lo que su participación fue casi siempre una sobrecarga de trabajo. Casi nadie contó con tiempo suficiente para informarse, analizar y profundizar sobre los tópicos que se abordarían. De todos los delegados, solamente los maestros de escuelas públicas (uno indígena y otro gubernamental) fueron liberados, pero tampoco pudieron aportar mucho en aspectos globales y en procesos políticos.

Este problema del espaciamiento de las reuniones hizo que el contenido del diseño fuera relativamente repetitivo pues en cada sesión, los representantes indígenas temían que los puntos que les interesaban no se hubieran tomado en cuenta y que no se abarcaran en el futuro, por lo que luchaban por incluir casi todo en el punto que se trataba. También hizo que el tiempo para la elaboración del diseño fuera más largo.

- Desigualdades en la Distribución de la Carga de las Propuestas de Cambio.

Los interesados en efectuar cambios en la situación del sistema educativo eran los indígenas, por ende, se supuso que ellos eran los que debían ser proactivos y elaborar propuestas y modalidades de cambio. La parte gubernamental podía limitarse a rechazar, aceptar total o parcialmente dichas propuestas y no se consideraba obligada a preparar propuestas y alternativas.

Esta situación a menudo era también desventajosa para los indígenas, ya que eran los menos equipados y calificados sobre el tema, especialmente a la hora de traducirlo al lenguaje técnico porque no disponían de tiempo y recursos para investigar y preparar propuestas.

- Las Dificultades de la Paridad en las Instancias Diversas de la Comisión Paritaria.

Por la desconfianza recíproca entre gubernamentales e indígenas y, quizás, para mantener vigente la regla de la paridad, la COPARE decidió que todos los equipos que se conformaran para apoyar u operacionalizar sus labores fuesen también paritarios. Así, la Secretaría Técnica, como el “Petit Comité” fueron de composición paritaria. Asimismo la composición de los equipos de investigación sectoriales debían ser paritarios. Estos realizaron once estudios para alimentar el Diseño de la Reforma: lingüística, cultural, administración, pedagogía, situación jurídica, recursos humanos, políticas públicas, etc.

Pero en la conformación de dichos equipos paritarios, siempre hubo problemas de recursos humanos en la parte indígena. Ahí se verificó la falta de cuadros de los pueblos indígenas. Siempre fue difícil encontrar profesionales para trabajar conjuntamente con los no indígenas en dichos equipos de estudio: no tenían el nivel académico necesario, o tenían poca experiencia profesional.

Para la redacción final del Diseño, ambas partes delegaron dicha tarea en uno de sus miembros. Sin embargo, por falta de tiempo, de poder político ante la Secretaría Técnica y de experiencia en redacción, el delegado indígena participó débilmente. El o la delegada gubernamental monopolizó la tarea de redacción y se ajustó al máximo a los dictámenes de la Comisión Paritaria. A pesar de ello y, sobre todo, por falta de previsión de ambas partes, entre la primera y segunda ediciones del documento, agregó párrafos y expresiones que provocaron dificultades ulteriores, que debieron ser resueltas también de manera paritaria.

#### **d. Las diferencias en el uso de la palabra**

En la negociación entre indígenas y gobierno, hubo diferencias colectivas en el uso de la palabra.

- **La Manera Cuantitativa de Usar la Palabra.**

Por diversas razones, entre ellas culturales, los indígenas tendieron a usar la palabra de manera escasa o parca. Los ladinos, en cambio, la usaron de manera prolífera o copiosa. El dominio del idioma y el manejo de tecnicismos fue también otro factor influyó en esto. Recuérdese que la mayoría de indígenas no tenía al castellano como lengua materna y para algunos no era la lengua de mayor uso.

- **El manejo de la Discusión y del Enojo.**

Entre los indígenas, la discusión y el enojo fue y es raro, pues solamente se da en casos serios y pueden implicar rupturas y conflictos a largo plazo (llegar al cese de la palabra y de la relación). Se llega poco a discusiones agrias, pues se saben sus consecuencias. Entre los ladinos, la discusión pudo ser frecuente y ocurrió en casos no siempre meritorios, sin dar lugar a conflictos sostenidos. Pudieron discutir agriamente entre sí, sin temor a efectos negativos duraderos.

- **Las Diferencias en la Manifestación de la Participación.**

Entre los indígenas, la manifestación de participación y acuerdo estaba en la relación con la cantidad de participantes y con la intervención oral de uno y otro. Esto a veces se tornó en su contra, pues las diversas intervenciones individuales revelaron fisuras que fueron aprovechados por la parte gubernamental. Entre los ladinos, por razones laborales y administrativas, por ejemplo, la participación pudo concretarse mediante la elección de un portavoz y la aquiescencia hacia sus aseveraciones, lo que favoreció sus posiciones, pues no presentaron flancos débiles que se podían explotar.

Estas diferencias se manifestaron sobre todo, en las negociaciones entre delegados de la COPMAGUA y la SEPAZ.

### **e. Relaciones de fuerza en las negociaciones**

La causa mayor del retraso en la elaboración del Diseño fue la suspensión temporal de las negociaciones, entre octubre y diciembre del 97. La parte indígena rompió las negociaciones para lo cual utilizó un argumento diplomático (“retiro de sus delegados para efectuar consultas con sus bases sociales”), debido a que las autoridades del Ministerio de entonces, estaban conformando la composición de la actual Comisión Consultiva, pero reducían al mínimo la participación indígena (tres delegados sobre 18 ), lo que no garantizaba que pudiesen tener la fuerza para sostener sus demandas educacionales.

El 29 de octubre del 97, el presidente Arzú instaló la Comisión Consultiva en el Palacio Nacional, pero los indígenas protestaron por su conformación y sus miembros se ausentaron de la toma de posesión. Finalmente, hacia el 18 de diciembre, tras llegar a acuerdos entre el MINEDUC, la COPMAGUA, el CNEM y la SEPAZ, bajo la vigilancia de la Comisión de Acompañamiento y la MINUGUA, se retomaron las negociaciones. Se obtuvo respuesta positiva a las demandas indígenas, el MINEDUC aceptó la participación de 5 delegados indígenas suplementarios, lo que elevó su número a 8. Una de las razones principales para aceptar esta demanda indígena fue la necesidad de tener resultados.

El documento del Diseño de la Reforma y sus implicaciones como proceso público y político fueron entregados oficialmente al Presidente Arzú y a la Secretaría de la Paz, el 20 de Julio de 1998. La SEPAZ entregó a la Comisión Consultiva el documento del Diseño de la Reforma para ser ejecutada. Si bien la Comisión Consultiva fue instalada oficialmente el 29 de octubre del 97, no pudo empezar a operar sino hasta después de recibir el Diseño.

### **C. ESTUDIO DE CASO: LA OPERACIONALIZACION DE LA REFORMA EDUCATIVA: COMISION CONSULTIVA, CCRE (1997 -2000)**

El Acuerdo Socioeconómico previó la conformación de la Comisión Consultiva “adscrita” al Ministerio de Educación e integrada por participantes en el proceso educativo, incluida una representación de la Comisión Paritaria de Reforma Educativa.

#### **1. Los actores Sociales y el Formato de la Asesoría**

La Comisión Consultiva estuvo inicialmente conformada por 18 delegados de 17 instituciones y organizaciones, pero tras la protesta de las organizaciones indígenas, fue

conformada por 23 delegados de 17 entidades. Su mandato fue y es la elaboración y la realización de la Reforma Educativa.

Los actores primarios fueron los consultores o asesores miembros titulares de la Comisión Consultiva, mientras que los secundarios fueron las entidades que los eligieron o designaron. Asimismo, en esta última categoría están las entidades vigilantes o acompañantes del proceso de negociación, en la Comisión.

Y como actores terciarios pueden ser considerados todos aquellos que constituían grupos de presión y que incidían en la Comisión Consultiva, tales como adversarios de la Reforma Educativa o inconformes con su conformación y formas de operar. Estos últimos no podían tomar decisiones, pero buscaban influenciar o hacerse escuchar desde fuera de la consultiva.

#### **a. Los Actores Primarios y Secundarios**

Los Entes Electores y Designadores: Fueron instituciones y organizaciones de la sociedad civil que eligieron y designaron a sus delegados. Varias de estas entidades forman parte de grupos de trabajo, tal como las universidades que se encuentran en el Foro Interuniversitario. Otras como las indígenas (CNEM, CNPRE) construyeron instancias de encuentro para coordinarse e interactuar, pero no para laborar conjuntamente. El Ministerio de Educación designó a sus delegados, los cuales fueron generalmente jefes de dependencias centrales, entre quienes se encontraba sólo un indígena: el Director de la Dirección General de Educación Bilingüe.

Los Representantes Elegidos y Designados: Los delegados civiles fueron heterogéneos y no constituyeron un bloque, ni debían negociar ante otra entidad. Los delegados gubernamentales fueron más homogéneos y tampoco debían negociar ante otra entidad. Fueron los hechos los que provocaron que, en ciertos períodos, la Consultiva Civil se enfrentara a la Consultiva Gubernamental. Como la delegación fue dada por institución y no por persona, varias entidades miembros ya había cambiado a sus delegados. Cada delegado debió responder ante la institución que lo eligió o designó, y utilizar como referencias el Diseño de Reforma Educativa, los Acuerdos de Paz . Si se hubiera utilizado la legislación vigente como referencia, en varios campos no habría cabida para una Reforma.

**Relaciones con Órganos Afines:** La CCRE tuvo y tiene relaciones obligadas con la Secretaría de la Paz y con la Comisión de Acompañamiento, principalmente, en caso de problemas.

**Entes de Verificación:** La MINUGUA continuó con su rol de verificación del cumplimiento de la Reforma. El Grupo de Países Amigos ya no dio señales de existencia. Las embajadas siempre estuvieron activas, efectuaban el monitoreo del cumplimiento de los compromisos de paz, sobre todo por los fondos de cooperación que aportaban.

**Organizaciones Civiles Nacionales:** Se multiplicaron las Organizaciones de la Sociedad Civil que se pronunciaron sobre el cumplimiento de la Reforma Educativa y que buscaron incidir tanto en su cumplimiento como en el hecho de ser incluidos como parte de la Reforma.

**Adversarios de la Reforma Educativa:** No se multiplicaron, pero sí acentuaron su protagonismo y se expresaron públicamente: algunos sindicatos y dirigentes magisteriales, organizaciones de colegios privados no participantes, etc.

#### **b. El Formato de la Asesoría**

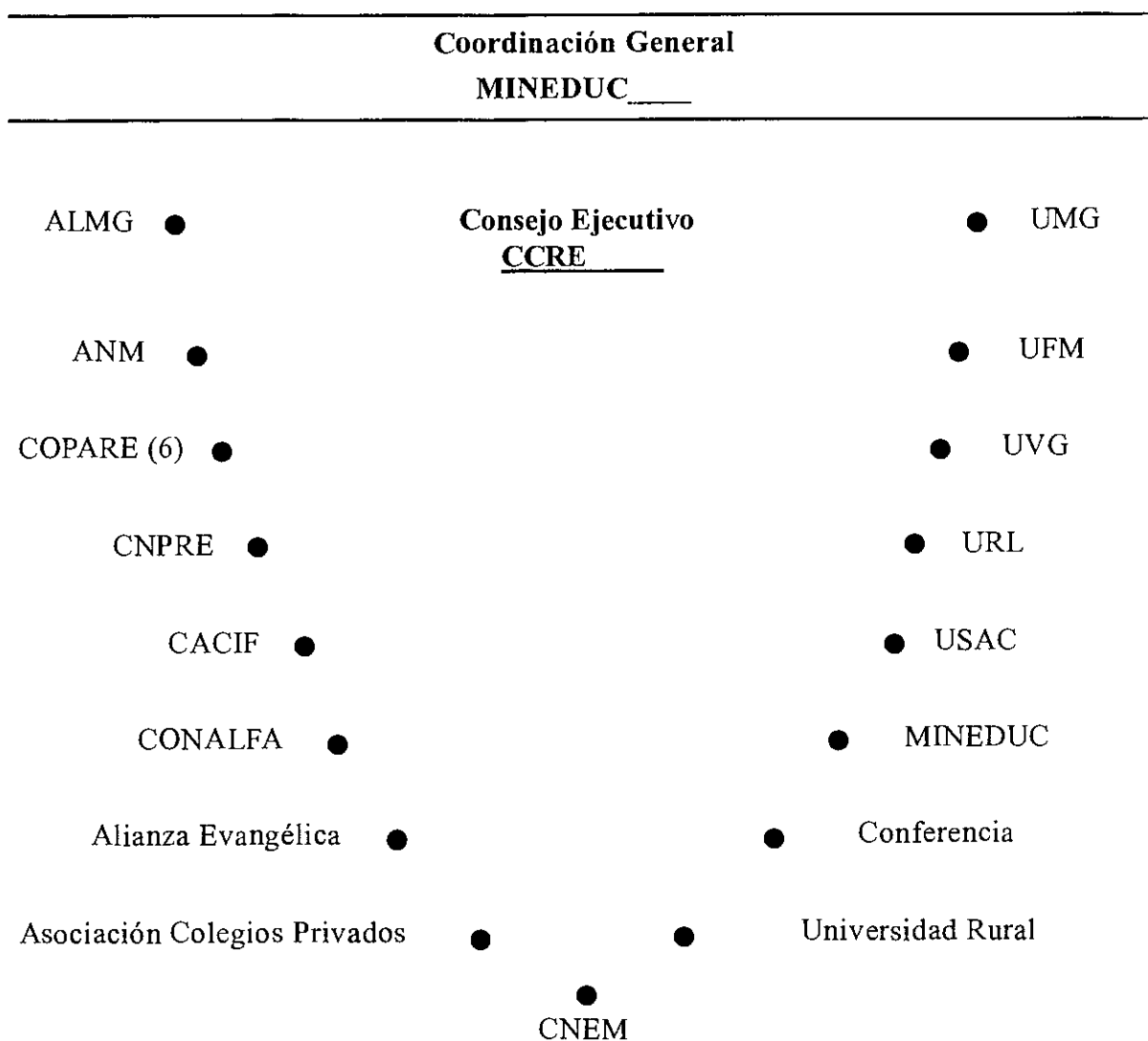
**La Mesa de Negociaciones:** La mesa de negociaciones estuvo localizada en los recintos del Ministerio de Educación y estaba conformada por una asamblea constituida por 23 delegados titulares de 17 instituciones u organizaciones, mayoritariamente civiles, relacionadas o interesadas en la educación: universidades, sindicatos magisteriales, organizaciones indígenas, iglesias, colegios privados, etc. (Ver Anexo C).

**La Coordinación y el Poder de Decisión:** El Ministro de Educación es el coordinador de oficio de la Consultiva y es el encargado de realizar la Reforma Educativa. Tiene el poder de decisión, pues la Comisión Consultiva le está adscrita o anexada y solamente tiene funciones de asesoría y de dictamen, de facilitación, acompañamiento y monitoreo. No es ejecutora, ni toma decisiones en la ejecución de la Reforma.

**El Sistema de Toma de Decisiones:** Conforme al Reglamento Interno, las decisiones se debían tomar por consenso, pero debido al alto número de participantes, a menudo se recurrió al sistema de votaciones. Sus decisiones no eran vinculantes u obligatorias para el Ministerio de Educación, por ser ente asesor.

Órganos Propios: La CCRE se dotó de órganos propios internos para su funcionamiento: Consejo Ejecutivo, Secretaría Técnica, Subcomisiones y Grupos de Trabajo, más los equipos de consultores para estudios eventuales.

**CCRE: RADIOGRAFIA DE FUERZAS CIVILES  
Y GUBERNAMENTALES EN PRESENCIA**



**2. Los Desencuentros y los Acuerdos**

No repetiremos los desencuentros y soluciones que ya fueron analizados anteriormente: duplicidad de la función de elaboración del Diseño de la Reforma, falta de disponibilidad de tiempo de los delegados, forma singular de entender y practicar el consenso, etc.

## **a. Problemas de inicio de toda reforma educativa**

- Dificultades en Constituir y Trabajar en Equipo.

Los objetivos de la convocatoria a una pluralidad de instituciones relacionadas con la educación fueron y son el tener la mayor participación posible y el de fortalecer la Comisión Consultiva. La Reforma Educativa debía tener la mayor legitimidad posible, para ello, debió integrar a la mayoría de sectores e instancias vinculadas a la educación, así como a aquellos sectores que podían facilitar o bloquear la realización de la Reforma.

Pero este multisectorialismo planteó el problema de la falta de equipo. Tantos delegados de tradición parlamentaria diferente, de diversa formación profesional, de distintos niveles técnicos, tendencias políticas y de expectativas hizo difícil empezar de lleno la producción colectiva. Esto se constató en la elaboración de las líneas de acción iniciales y en la elaboración del reglamento interno. Por ejemplo, largos debates sobre si cada una de las actas de reunión debía o no ser firmada por todos los representantes.

A pesar de todo, la Comisión Consultiva, que tuvo una vigencia de 3 años (1997-2000) fue y es una de las primeras experiencias de trabajo multisectorial de la sociedad guatemalteca a favor la Educación.

- Dificultades en Definir el Punto de Partida.

Otro problema que se planteó de inmediato a los miembros de la Consultiva fue definir el punto de partida de la Reforma. En el diseño elaborado por la COPARE se indicaba que podía avanzarse en unos aspectos y retrasarse en otros, pero no se especificó cuál era el punto de partida. No existió ni existe un Procesograma o un Diagrama de Flujo que oriente la realización de la Reforma Educativa.

Tras varias tentativas, finalmente la Consultiva aprobó y asumió, a finales de 1998, las “15 Líneas de Acción del Plan de Trabajo de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, 1999”. Entre éstas se encontraban: la socialización y validación del diseño, la revisión de Planes y Programas del Ministerio, la formulación del Plan Nacional de Educación 2000–2008, la revisión del Marco Jurídico, la Transformación Curricular, la creación de la

Universidad Maya, etc. (Ver Anexo D). Se ha avanzado en el cumplimiento de estas tareas, pero casi sin articulación entre sí.

### **b. Problemas de relación entre la consultiva y la autoridad educativa**

- Oscilaciones en el Papel de la Consultiva ante la Autoridad Educativa.

Tras resolver nuevamente el problema de la duplicidad de funciones entre la COPARE y la CCRE (en la función de “elaborar el Diseño de Reforma Educativa”), el permanente y grave problema fue y es todavía la relación de igualdad o de subordinación de la Consultiva ante las autoridades ministeriales. El Ministro de Educación en funciones, desde finales de 1997, procedió de manera que la Consultiva se limitara a su función de asesoría y de emisión de opinión, tal como correspondía a su condición de ente adscrito o anexo. Inclusive esperó encontrar en la CCRE la aprobación de las obras y procedimientos emprendidos por su equipo, sobre todo, desde finales del 97 hasta mediados del 98.

Por su lado, la consultiva argumentó que no podía ser una entidad decorativa y avaladora de las políticas y acciones del Ministerio. Expresó su derecho a decidir conjuntamente con el Ministerio la manera de concretar la Reforma Educativa. Por temporadas este último tipo de relación fue aceptado por el Ministerio, pero otras veces, exigió y actuó a manera de concretar la relación de subordinación previsto en el Acuerdo Socioeconómico. Quizás estas fricciones se debieron y se deben a la falta de experiencia en el tipo de relaciones que pueden y deben existir entre gobierno y sociedad civil, respecto a un tema de común interés y sobre el que deben concertar.

- Existencia de Doble Agenda y Doble Juego.

Otro problema que tuvo la Consultiva con el Ministerio de Educación fue la doble agenda de este último, en parte comprensible y en parte deliberada. En cuanto a lo comprensible tenemos que el partido de gobierno ya tenía publicado su plan de gobierno desde junio 1996 y por ende tenía metas establecidas, cuando y por conjunción feliz de factores, se firmaron los Acuerdos de Paz el 29 de diciembre del mismo año. La Consultiva siguió la agenda de los Acuerdos de Paz mientras que el Ministerio, la agenda de gobierno. Otro hecho es que altos personeros del partido gobernante tuvieron una postura y actitud negativas ante lo indígena y, por ende, ante la educación bilingüe (lenguas indígenas y lengua española),

por lo que, por razones ideológicas y políticas siempre se bloquearon, desde el Ministerio, las medidas y acciones favorables a la educación pertinente de dicha población. Sin embargo, la autoridad ministerial hizo poco o nada para favorecer la conciliación de ambas agendas o, en el mejor de los casos, supeditar la agenda de gobierno a la agenda de la paz, por lo que tuvo que jugar doble con la Consultiva y con los indígenas.

En cuanto a lo deliberado, tenemos que el Ministerio procedió de manera que la Reforma fuese solamente un componente de sus 8 políticas, por lo que no recibió la atención debida. Eso sí, aprovechó la euforia y el buen clima creado por la firma de los Acuerdos de Paz para negociar con los bancos internacionales ( BM y BID) sendos préstamos bajo los nombres de “Reforma a la Educación Básica, y Apoyo a la Reforma Educativa”. Esto provocó conflictos con la Consultiva, pues sus miembros consideraron las expresiones públicas de dichos préstamos (la publicación de licitaciones en los periódicos, etc.) como pruebas del doble juego del Ministerio.

Asimismo, repetidas veces el (la) Ministro(a) en funciones declaraba a la prensa escrita y a otros medios de comunicación que la Reforma Educativa ya había empezado (por las reformas sectoriales intentadas en gobiernos anteriores y por las actividades que se realizaban en el marco de los préstamos con Bancos Internacionales), pero para los miembros de la CCRE, la Reforma no había empezado.

Este doble juego y doble agenda dio lugar a que miembros de la consultiva se sintieran permanentemente engañados y utilizados. Percibieron su participación en la Consultiva como una operación de distracción, mientras que el Ministerio avanzaba en lo que quería y cómo lo quería. Siempre debieron de estar en permanente estado de alerta y tratar de descubrir dónde y en qué el Ministerio trataba de engañarlos. Esta tensión disminuyó hasta mediados de 1999, cuando el gobierno de turno ya estaba al fin de su período y se aprestaba a ser reelegido: el Ministerio se abrió mucho más al diálogo y a la crítica.

- Diferencias entre Ritmo Civil y Ritmo Gubernamental.

Otro problema que tuvo la Consultiva fue y es su falta de visión del ritmo político que guía a los Ministerios del Ejecutivo: el período de gobierno que sólo dura 4 años y que les obliga a tener resultados demostrables ante los electores. Para las autoridades ministeriales,

cualquier suspensión o retraso en ejecución de tareas y acciones fue fatal, pues no podían demostrar cumplimiento de metas o alcance de logros.

En cambio la Consultiva, caminó a su propio ritmo, sin tener presión de tiempo. De ahí la contradicción que padece, entre querer incidir, protagonizar y hasta decidir en la ejecución de la Reforma Educativa y no tener tiempo efectivo para acompañar, con la misma velocidad, al Ministerio quien dispone de tiempo para la misma. Esta es una de las dificultades que con cierta periodicidad fueron discutidas entre la Consultiva y el Ministerio.

### **c. problemas por la composición de la consultiva**

- Dificultades operativas del Multisectorialismo y la poca Disponibilidad de Tiempo.

La CCRE está constituida por 17 entidades, pero los delegados titulares son 23, ya que algunas de ellas tienen varios representantes como la COPARE y las Organizaciones Indígenas. Esta cantidad es numerosa para ser una entidad operativa y ágil en la toma de decisiones por consenso y por mayoría. Otros problemas son los que provienen de cierta rotatividad de los delegados de instituciones y de su ausentismo relativo, lo que hace que la toma de decisiones sea lenta y trabajosa.

Por la falta de disponibilidad de tiempo de sus miembros, la CCRE también tiene el problema de la poca periodicidad de sus reuniones, las que son quincenales. Esta periodicidad es muy espaciada, lo que hace que se tenga dificultad para dar continuidad a los temas abordados. Prácticamente, discute el presente y tiene poco valor lo discutido y lo que se discutirá.

- La Existencia de una “Aplanadora Maya”.

En la Comisión Consultiva, los delegados indígenas constituyen mayoría. Si bien entre ellos existen tendencias internas (culturalistas, populares), hasta ahora, han logrado trabajar juntos y aliarse con delegados de otros sectores no indígenas como los ladinos populares (delegados magisteriales, exmiembros de organizaciones insurgentes incorporados en COPMAGUA, etc. ). Han hecho sentir su peso demográfico y cambiado y elegido a nuevos miembros del Consejo Ejecutivo. De ahí que algunos ladinos miembros de la Consultiva denominan este hecho como “ aplanadora maya”.

Sin embargo, esta mayoría demográfica no la han utilizado a fondo, pues provocaría la unificación de los ladinos que constituirían una mayoría. Por ello, ese poder numérico y político (no técnico) de los mayas es utilizado con balance y prudencia.

- **Diferencias de Competencias y Niveles entre los Miembros.**

En términos generales, las funciones de los miembros de la Consultiva son más políticas (ser representantes de entidades diversas) que técnicas, aunque en los hechos, es difícil deslindar estas funciones. Para las funciones técnicas, los miembros de la Consultiva estaban desigualmente capacitados para analizar y recomendar. Pocos tenían formación pedagógica, otros contaban con experiencia educativa y otros tenían experiencia educativa no formal, pero no formación académica en alguna rama de la pedagogía. Las universidades y las iglesias fueron quizás las entidades que concurrieron a la Consultiva con el personal más calificado en educación.

Esta diferencia de niveles en calificación técnica y académica se agravó con el hecho de que casi ninguno de los miembros de la CCRE fue liberado, en su respectiva institución de trabajo, de las labores normales, lo que le permitiría dedicarse a estudiar y preparar su participación. De ahí que las subcomisiones de trabajo fueron lentas en producir los resultados o productos programados y que las opiniones que se les solicitaban tardaban en ser emitidas.

#### **d. Problemas en la vigencia del tema étnico**

- **Primacía de lo Social sobre lo Étnico.**

Ya sabemos que parte del Acuerdo Socioeconómico fue elaborado con la intención de neutralizar los efectos posibles del Acuerdo Indígena (la indigenización del sistema educativo), mediante la reducción de poder a la sociedad civil en la Reforma Educativa (Comisión Consultiva adscrita al Ministerio de Educación) y mediante la disolución de la discriminación étnica entre otras discriminaciones: la social (los pobres), la de género (las mujeres) y la geográfica ( los rurales). Lo étnico fue matizado con lo social.

Esto hizo que en la CCRE, lo indígena no haya sido el tema principal, como tampoco lo fue en la COPARE, pero en esta última, lo indígena fue uno de los temas permanentes. En la

CCRE, lo indígena se mantiene vigente por la presencia de indígenas, por la asunción de la necesaria multiculturalidad de parte de los miembros no indígenas y por la presencia de lo indígena en el Diseño de la Reforma. Los ladinos, por su lado, no insisten en su propia etnicidad, pero esta relativa indiferencia étnica de sí no favorece la armonía, pues el pueblo ladino también debe modificar las creencias y actitudes sobre su propia etnicidad (ladinocentrismo y negación de raíces o componentes indígenas) en el país y ante los indígenas.

- Indígenas privilegian lo Social sobre lo Etnico.

Existieron y existen ocasiones en que los delegados mayas descuidaron y descuidan sus demandas específicas de pueblo colonizado para ocuparse de temas generales de la educación del país, por lo que no siempre han mantenido vigente lo prescrito en el Acuerdo Indígena, o no han aprovechado todas las oportunidades. Esta conducta desmiente un prejuicio vigente, inclusive entre algunos extranjeros, que afirma que los indígenas sólo pueden ocuparse de asuntos que les conciernen, pero no lo pueden hacer con asuntos nacionales.

Pero a la vez, esta conducta no ayuda a los pueblos indígenas, pues por la discriminación y exclusión que enfrentan han perdido oportunidades de avanzar en sus demandas para tener una educación cultural y lingüísticamente pertinente.

#### **e. Problemas generados por factores externos**

- La Explotación del Fracaso de las Reformas Constitucionales.

Varios de los cambios previstos por los Acuerdos de Paz debían ser aprobados por el Congreso, y sancionados por un referéndum popular que se realizó el 16 de mayo del 99. Por ejemplo, en el campo étnico debían ser sancionados el reconocimiento del derecho consuetudinario, la caracterización de la nación como multiétnica, la oficialización de los idiomas indígenas a la par del español, etc. Lamentablemente, por diferentes razones, entre ellas por racismo contra los indígenas, dichas reformas no fueron aprobadas.

Por alguna razón (casualidad, intencionalidad, etc.), la Reforma Educativa no tenía que ser sancionada en dicha consulta, por lo que fue y es un compromiso cuyo cumplimiento debe

seguir vigente. Consecuentemente, el fiasco de la desaprobación de las Reformas Constitucionales no afectó la marcha de la Reforma Educativa. Sin embargo, varios opositores a ésta, como algunos sindicatos magisteriales aprovecharon la respuesta negativa a las Reformas Constitucionales para hacerla extensiva a la reforma de la educación.

- La Politización de la Reforma Educativa por las Elecciones Generales.

Las elecciones generales de finales del 99 tuvieron efectos negativos sobre la percepción y calificación pública de la Reforma Educativa. Algunos partidos de oposición consideraron dicha Reforma como obra del gobierno de turno (el Partido de Avanzada Nacional, PAN), por lo que había que descalificarlo. Cualquier intento de presentarla como neutra y apolítica era desvalorizado. Esta politización de la Reforma Educativa fue tan grave que el mismo Ministerio de Educación, con aquiescencia del Consejo Ejecutivo de la Consultiva, decidió bajar el perfil de la información pública sobre la Reforma y, a la vez, espaciar los encuentros públicos para discutir su contenido y salvaguardar el proceso.

Por otro lado, se temió que algunos de los Partidos Políticos opositores al partido en el gobierno, no asumieran los avances de la Reforma Educativa, por lo que la Consultiva multiplicó esfuerzos para lograr que fuesen informados de la composición de la Consultiva y de los avances de la Reforma.

- Los Opositores a la Reforma Educativa.

Hacia mediados de 1999, en ocasión de las Reformas Constitucionales en mayo y las elecciones Generales de noviembre del mismo año, los opositores a la Reforma aparecieron progresivamente.

Algunos sindicatos magisteriales se opusieron a la Reforma porque reconoce la multiculturalidad del país, que a su juicio era un paso hacia el racismo, por valorar la necesidad de la participación de los padres de familia y de la sociedad civil en el funcionamiento del sistema educativo ya que según su parecer no saben nada de educación, etc. Es necesario indicar que parte del magisterio indígena también rechazó la Reforma Educativa, porque debido al “efecto 500 años de colonialismo” consideraron que el retomar las lenguas y culturas mayas constituye un retroceso en la modernización de los indígenas.

Por su lado, los sectores conservadores rechazaron la Reforma pues según su juicio, lo importante era el crecimiento económico y no la educación. Consideraron que lo legítimo y legal era el cumplimiento de la actual legislación y no el cumplimiento de los Acuerdos de Paz que fueron negociados con delincuentes y lo recomendable era mantener la unidad de la nación, por medio de la uniformización y no fragmentación mediante la multiculturalidad y la interculturalidad.

Felizmente gran parte del sector privado y una parte de los aproximadamente 15 sindicatos magisteriales existentes están en favor de la Reforma Educativa, aunque no abracen todos sus componentes y proyecciones.

## **CAPITULO III**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Las conclusiones son de tres órdenes: las constantes determinadas en el análisis de los dos casos estudiados que nos conducen a las lecciones aprendidas, la(s) hipótesis nueva(s) resultante(s) de los hallazgos del estudio y que adquiere un mayor grado de certeza, la retroalimentación a la teoría de la negociación de conflictos y algunas recomendaciones prácticas.

#### **A. LAS LECCIONES APRENDIDAS**

**Algunas Lecciones aprendidas del Contenido de los Acuerdos de Paz.** El diseño y el contenido de los Acuerdos de Paz no eran perfectos, completos o exactos. De manera inherente, ya traían sus propias limitaciones, confusiones, contradicciones o vacíos que repercutieron en el trabajo de las partes negociadoras de su aplicación. Estas limitaciones internas tienen varias explicaciones: el desconocimiento de la materia y el idealismo contra el autoritarismo de parte de los negociadores de la paz, la intención deliberada de alguna de las partes negociadoras o las diferencias de misión y visión entre los distintos gobiernos y equipos de negociación.

Las contradicciones, dispersiones, purismos y concordancias con las leyes vigentes que registraron los Acuerdos afectaron o limitaron el desarrollo de las negociaciones y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Estos fueron los resultados de la búsqueda coherencia de los Acuerdos con la Constitución Política y las contradicciones de contenido entre los Acuerdos Indígena y de Aspectos Socioeconómicos.

Felizmente los negociadores dejaron mecanismos de solución parcial como las posibilidades de reinterpretar, corregir y recalendarizar los compromisos adquiridos, vía las Comisiones Especializadas y Paritarias y la Comisión de Acompañamiento.

**Algunas Lecciones aprendidas de y en las negociaciones en la COPARE:** Casi todos los problemas analizados afectaron negativamente a la Comisión Paritaria en cuanto al desarrollo de las negociaciones, pero más a la parte indígena. Así, las diferencias de poder de presión, las desigualdades técnicas y políticas, la distribución de la carga de las propuestas de cambio, la extensión de la paridad a otros equipos de apoyo, los parámetros en el uso de la palabra y participación fueron hechos o decisiones que quizás buscaron la justicia y la igualdad de oportunidades, pero que en la ejecución se tornaron en situaciones que consagraban o evidenciaban las desventajas de los mismos.

A pesar de la institucionalizada paridad entre las partes negociadoras (igualdad numérica, de rango, de poder de decisión) y de los mecanismos democráticos utilizados, los indígenas estaban débiles o en desventaja ante los gubernamentales, en casi todos los campos. Este inconveniente se multiplicó cuando se constató, desde el principio, que la parte ladina gubernamental actuó predominantemente como parte interesada y negociadora (defensora de la hegemonía ladina) y no como mediadora o jugadora del arbitraje en sentido estricto, como corresponde a funcionarios de y para un país multiétnico. Este doble rango y función es el que explica por qué el consenso fue y es entendido como lo que la parte gubernamental concibe, tolera y concede.

Entre los aspectos que ambas partes sufrieron está el hecho de la poca o débil participación de la sociedad civil en el proceso, a pesar de los esfuerzos cuantiosos y al hecho de no haber sido liberados de sus obligaciones laborales para desempeñarse mejor en la Paritaria. Si hubieran obtenido el tiempo completo, hubieran terminado el diseño en tres o cuatro meses. Entre los aspectos positivos que favorecieron a ambas partes, está el haber logrado “consensos” relativamente satisfactorios que desembocaron en la entrega del Diseño de la Reforma con un retraso no grave y el hecho de haber construido alguna amistad interétnica.

**Algunas Lecciones Aprendidas en y de las Negociaciones en la CCRE:** Los problemas analizados evidencian que existieron circunstancias y factores externos que limitaron y limitan todavía la armonía y el buen desarrollo de las “consultas” del Ministerio de Educación a la Consultiva (Problemas de inicio de toda Reforma Educativa, fricciones entre Ministerio y CCRE) y afectan la buena imagen y credibilidad de la CCRE (elecciones generales, fracaso de las Reformas Constitucionales). Pero algunos como los vinculados con la vigencia del tema indígena afectaron solamente o en mayor grado a los representantes indígenas.

Las enseñanzas de estas negociaciones son ricas tanto hacia dentro como hacia fuera. La Consultiva demostró que podía “igualarse” a la parte gubernamental, tal como se verificó en sus alegatos y posturas independientes ante el Ministerio de Educación. Con ello probó que se limitaba a su papel de asesor, sino que era una entidad beligerante y con valor propio. En estas ocasiones, la desigualdad formal preestablecida por el Acuerdo Socioeconómico fue desmentida. También demostró ser una entidad débil y dependiente, como se verificó ante los eventos políticos de dimensión nacional que la afectaron.

Hacia el interior, se evidenció la misma situación. La Consultiva demostró ser una entidad coherente por el seguimiento que ha dado al cumplimiento de la Reforma Educativa, pero también una entidad poco operativa por su lentitud, contradicciones internas y sus dificultades para lograr acuerdos por consenso. La parte gubernamental por su lado, probó ser más parte interesada y negociadora que parte mediadora o arbitral y, por ende, de ley y de hecho la parte negociadora más poderosa, a pesar de que en la CCRE hay mayoría de representación civil ladina.

**Lecciones Globales Aprendidas:** Si consideramos los elementos comunes de los dos casos estudiados, establecemos las lecciones globales: La primera es que salvo momentos o situaciones excepcionales, la parte gubernamental o Ministerial siempre ha sido y es más poderosa que la parte civil (indígena y no indígena) para orientar las coyunturas y decisiones a su favor, mientras que la parte civil (y entre sus miembros, el sector indígena), siempre ha resultado ser la más débil o menos equipada para la negociación. La explicación a esta “superioridad” de los delegados oficiales es diversa: tenencia del poder legal y del poder de hecho, defensa de intereses creados, acceso y posesión de información clave, concepto sobre el rol del Estado en y ante los conflictos (tomar partido en vez de mediar, mediar pero defendiendo a la vez intereses particulares, etc.).

Una segunda lección global es la relativa al dilema de los delegados gubernamentales en estas negociaciones: su inclinación y predominancia por ser más negociadores y parte interesada (como miembros de la etnia hegemónica que tiene el poder de Estado), que por ser mediadores o árbitros. Esta conducta tiene diferentes explicaciones: el Estado no se considera parte del problema de la exclusión y discriminación de los pueblos indígenas; el funcionario ladino considera que el Estado le pertenece y piensa que tiene el derecho y obligación de gobernar a los indígenas, la presión de sus pares para no hacer concesiones a los indígenas en sus aspiraciones por ingresar en las estructuras del Estado, participar en

las decisiones y recibir servicios públicos con pertinencia lingüística y cultural, la creencia en el papel civilizador de la cultura ladino occidental para con las culturas indígenas y seguimiento a la construcción de la nación monoétnica para asemejarse a supuestos países europeos o modernos, etc.

De hecho, los delegados del Estado no pudieron llegar a pensar en términos de “interés mutuo” o de “ganar, ganar”, ya que toda concesión a los indígenas era una pérdida para la hegemonía ladino criolla en el Estado. Ciertamente tenían que tomar en consideración otros factores que también cualquier delegado indígena oficial consideraría (factibilidad de efectuar los cambios, existencia de recursos financieros o humanos, etc) pero, está claro que los Acuerdos de Paz no determinaron si dichos delegados debían ser únicamente parte interesada o mediadores o árbitros.

Una tercera lección global es que la elaboración del Diseño de la Reforma Educativa y su ejecución no han constituido siempre procesos y momentos de armonía y solidaridad, sino también de forcejeo y conflicto tanto con factores internos como con factores externos a las Comisiones Paritaria y Consultiva. Los indígenas han sido de los sectores más perseverantes y tenaces por lograr el objetivo de que la Reforma Educativa haga que el Sistema Educativo recoja y cumpla con la necesaria pertinencia lingüística y cultural. La Secretaría de la Paz los catalogó como uno de los sectores más interesados en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, sus desventajas técnicas, logísticas y políticas, así como alguna concentración de su atención en temas generales y nacionales les ha hecho perder oportunidades de mantener vigentes todas sus demandas reconocidas por los Acuerdos de Paz.

## **B. HACIA UNA NUEVA HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN**

La hipótesis inicial fue predominantemente confirmada: Si A, entonces B. Si se da una negociación entre una parte conformada por delegados civiles (indígenas o no) y una parte integrada por delegados gubernamentales, entonces la parte gubernamental es la más fuerte o poderosa. Los delegados de las organizaciones e instituciones civiles, (entre ellos las indígenas), constituyen la parte débil en la negociación debido a sus desventajas políticas, técnicas, informativas, y logísticas. Aunque tengan razón o legitimidad en sus planteamientos, no tienen el poder para hacerlos reconocer por parte de los negociadores gubernamentales.

Por ende, se alcanzó el objetivo general del estudio, que buscó establecer si la igualdad o desigualdad formal prevista por los Acuerdos para las partes negociadoras se cumplía o no en la realidad. Los resultados del estudio demuestran que no se cumplieron tales “reglas de conducta” por las desigualdades existentes, de hecho y de ley entre partes negociadoras, sobre todo en la COPARE.

Esta constante observada, permite fundamentar con mayor certeza las siguientes hipótesis que pueden servir para futuras investigaciones, las que deberán realizarse a nivel nacional y mediante un sistema de muestreo: Cada vez que A, entonces B, o bien, si A, entonces B. Así, en Guatemala, cada vez que se da una negociación entre Gobierno y Sociedad Civil Indígena, entonces los delegados del Gobierno logran imponer o hacer prevalecer su voluntad en los Acuerdos que se tomen por sobre los delegados indígenas.

Otra manera de formular la hipótesis es a través de una secuencia con variables intermedias: Si A, entonces B, y si B, entonces C. En Guatemala, si hay una negociación entre delegados gubernamentales y delegados civiles indígenas, entonces se da una desigualdad a favor de los delegados gubernamentales porque tienen mayor poder, y si lo tienen, entonces pueden hacer prevalecer sus puntos de vista y voluntad en los acuerdos a que se llegue.

Estas hipótesis podrían ser corroboradas en las otras comisiones paritarias y especializadas que todavía están funcionando en el país, así como en las otras instancias bipartitas o paritarias, tal como el Fondo Para el Desarrollo Indígena Guatemalteco. También podría ser confirmada por los resultados y las vivencias de los delegados de sectores de la sociedad civil guatemalteca que han entrado en negociaciones con dependencias del Estado.

### **C. LA RETROALIMENTACIÓN DE LAS TEORÍAS DE LA NEGOCIACIÓN**

Según nuestro entender, no hay todavía una Teoría General de la Negociación, sino que está en construcción. Por ello, no podemos retroalimentar dicha teoría general, pero sí uno u otro componente de alguna de las teorías existentes. De las teorías revisadas en el Marco Contextual de este estudio, la “Metodología de Harvard” fue la elegida por tener pretensiones normativas, lo que facilita su retroalimentación y porque tiene mayor aplicación en este estudio (no se requirió de un diseño específico para él).

**Es necesario matizar la idea de que puede haber recomendaciones y técnicas aplicables en cualquier tipo de negociación.** Es básico distinguir entre negociación política y negociación comercial. La negociación política de los civiles con el Estado y con el gobierno de turno no es igual a la negociación mercantil o comercial que se realiza entre empresarios o entre clientes y empresarios. Ante el Estado no se puede o casi no se puede alegar que se recurrirá a la competencia de otro Estado (si el Estado no me escucha y concede mi demanda, voy con otro Estado: separatismo), como es posible hacerlo entre empresas. De ahí la necesidad de matizar el objetivo de tener métodos y técnicas aplicables en todo tipo de negociación o, al menos, especificar las recetas que son o no de aplicación generalizada.

**Es preciso matizar la aserción de que el recurrir a los criterios objetivos y a los principios ayuda a obtener acuerdos justos y equitativos.** Ciertamente, los negociadores civiles indígenas se apoyaron con datos objetivos sobre su marginación y discriminación para obtener concesiones. También les ayudó o pudieron utilizar el compromiso o la presión que tiene el gobierno de ceder “en algo” a las demandas de los civiles indígenas por imagen y por la necesidad que tiene el Estado de estabilidad social y política (al menos durante su período de gobierno). Estos criterios objetivos y necesidades del gobierno quizás sirvieron para formular acuerdos o soluciones de “mutuo interés”.

Sin embargo, estos criterios objetivos no son suficientes, pues los negociadores estatales o gubernamentales tienen otros criterios para considerar: desean conservar su imagen por lo que temen ser calificados por las autoridades como débiles o pusilánimes ante los indígenas, o quedar mal ante “la historia”. Para los políticos, la negociación sobre la base de principios y criterios objetivos puede quedar relegada ante la necesidad de considerar criterios políticos y realidades económicas y financieras (utilidad en imagen y en votos de las decisiones que se tomen, factibilidad de realizar lo acordado). Además, los delegados gubernamentales, utilizaron provechosamente la situación en que estaban, la que les daba el casi monopolio del poder. De ahí que pudieron estar en la posición de entender y practicar el acuerdo por consenso, como lo que el gobierno o el Estado entendían, toleraban y concedían.

**Es necesario matizar la recomendación de no negociar bajo amenazas y presiones, o al menos debe mencionarse para quién no es recomendable.** La experiencia de los dos casos estudiados indicó que los negociadores indígenas debieron recurrir a presiones externas para poder mantener o lograr ciertas metas u objetivos claves, por lo que para ellos fue productiva su utilización. Por otro lado, el alcance del compromiso oficial (hasta dónde

ceder y en qué ceder) fue dosificado por los delegados del gobierno, pero la presión sobre ellos para que cedieran en velocidad o en magnitud fue determinada por los delegados indígenas y sus actores sociales secundarios. Esta presión formó parte de las fuerzas del negociador civil indígena quien explotó el hecho de que los funcionarios públicos democráticos, independientemente de su etnia de pertenencia, no resisten por tiempo prolongado la presión de la opinión pública local o internacional, pues les implica desgaste en su imagen.

**Es necesario matizar la utilidad de la Mejor Alternativa para Negociar un Acuerdo.** Para los delegados indígenas fue una fortaleza determinar los Mínimos No Negociables, pero fue difícil lograrlos, mantenerlos y superarlos en la negociación, cuando el acuerdo por consenso es lo que la parte gubernamental o la parte negociadora poderosa entiende, tolera y concede. Lo mismo sucedió en cuanto al criterio de la Mejor Alternativa para Negociar un Acuerdo, definido como el parámetro para protegerse tanto de acuerdos que se deben rechazar como de rechazar acuerdos que se deben aceptar. El tenerlo definido es una fortaleza, pero no siempre es factible ejercerlo y alcanzarlo pues en nuestro caso, el factor decisivo fue que el gobierno aceptó hacer concesiones, así como el resultado del juego de presiones de fuerzas sociales, paradigmas ideológicos, prejuicios en presencia, y circunstancias del momento.

**Se confirma la aserción de que hay realidades que se deben reconocer, como el hecho de que hay negociadores más poderosos que otros.** Hemos visto que la parte gubernamental siempre fue más poderosa que la parte indígena o civil. En primer lugar, los términos que se establecieron entre negociadores indígenas y negociadores gubernamentales se realizaron no con base en la igualdad formal que establecieron los Acuerdos de Paz, sino en las relaciones desiguales que se dan entre los pueblos ladino e indígena en la sociedad guatemalteca y en el Estado. Tal como lo establece Bourdoiseau Y.(1997: 33-35): "Si eres fuerte en la calle, lo eres también en la mesa de negociaciones. Si eres vulnerable en la calle, lo eres también en la mesa de negociaciones".

En segundo lugar, los pueblos indígenas son considerados parte de los grupos o sectores marginados, por lo que no tienen los mismos recursos que el sector privado y mucho menos que el Estado. Por ello, la parte gubernamental, étnicamente ladina o de predominancia ladina, siempre tuvo más poder para ceder o no ceder y controló más y mejor las leyes, los recursos, la información, los contactos, etc, que los delegados de los pueblos indígenas

subordinados. Las desventajas de los negociadores indígenas ante la delegación gubernamental siempre fueron difíciles de superar. Este error de diseño y de construcción pudo haberse originado desde la mesa de negociaciones entre gobierno y guerrilla, ya que no establecieron la negociación entre delegados de los pueblos ladino y maya mediados o arbitrados por entes o delegados del Estado, sino entre delegados ladino gubernamentales y delegados indígenas civiles.

#### **D. RECOMENDACIONES ELEMENTALES**

Liberar a los Delegados de sus labores para que puedan dedicarse tiempo completo a Negociar la Instrumentación de los Compromisos.

Una recomendación práctica es que los negociadores deben ser liberados de sus atribuciones laborales y ser asignados específicamente para instrumentar los compromisos. Esto les permitiría concentrarse en el tema, informarse sistemáticamente sobre el mismo y mantener el juego de consultas con los terceros o con las organizaciones que representan, e inclusive involucrar o informar a otros sectores de la sociedad. De haberse realizado de esta manera el Diseño de la Reforma Educativa elaborado por la COPARE en 16 meses, podría haberse hecho en 3 ó 4 meses, siempre que no hubieran habido otros factores de demora.

Establecer si los delegados gubernamentales son mediadores, árbitros o parte interesada negociadora.

Desde el principio, es necesario esclarecer el papel o la función de los delegados gubernamentales, pues no pueden ser a la vez juez y parte interesada. Los delegados gubernamentales, en un país multiétnico como Guatemala y con pretensiones democráticas, nunca debieron ser parte étnica interesada, pues defendieron sus intereses étnicos en la negociación por medio de la utilización de recursos y del poder del Estado. El problema de Guatemala es que existe una simbiosis entre etnicidad ladina y estatalidad guatemalteca que acrecentó el poder de los delegados ladinos y destruyó la práctica del consenso.

Equiparar a los negociadores en cuanto a “recursos y poder “para negociar.

Los diseñadores de una negociación deben propiciar la igualdad de recursos y de poder entre las partes, de manera que los acuerdos que puedan tomar sean el resultado de su fuerza y poderío, o ambos débiles, o ambos fuertes. Tras esclarecer que los negociadores ladino gubernamentales no podían ser negociadores o parte interesada y a la vez árbitros o jueces, se debió potenciar, por ejemplo, a la parte civil indígena con recursos para poder igualar el poder de los negociadores no indígenas. Sólo la tenencia de la información interna del Ministerio de Educación era ya una fuente de poder para los delegados gubernamentales.

Resolver el dilema del papel de los negociadores civiles ante el Gobierno y el Estado.

Los resultados de este estudio no pueden zanjar el dilema del papel que deben tener los delegados de organizaciones, instituciones y movimientos civiles que negocian con las autoridades públicas: asesores o delegados en capacidad y poder de decisión. Si sólo tienen un rol de asesoría no se justifica mucho su función pues sus decisiones no son vinculantes, lo que frustra a los participantes. Si tienen facultades para decidir y sus decisiones son vinculantes, entonces los participantes civiles hallan mayor sentido a su participación pero asumen indebidamente funciones que corresponden a las autoridades públicas legalmente elegidas o designadas para el efecto. Consideramos que esta última facultad debería darse sólo cuando se trata de autoridades públicas que desconocen el tema en cuestión o cuando se resisten a cumplir con una obligación determinada.

## CAPITULO IV

### BIBLIOGRAFIA

*“Acuerdos de Paz y la Educación en Guatemala”*, 1997, PNUD, Publicaciones del PNUD, Fotocopias, Circulación Restringida, Guatemala, 23 páginas.

*“Acuerdos de Paz”*, 1997, URL-IDIES, Universidad Rafael Landívar, Publicaciones del Instituto de Estudios Económicos y sociales, Industria Litográfica, Guatemala, 259 páginas.

*“Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo”*, 1993, ONU, Folleto Inglés Español para Estudiantes, 1993, Nueva York, USA, 12 páginas.

Bobbio Norberto et al. 1988, *“Diccionario de Política”*, Ediciones Siglo Veintiuno Tomo L-Z, España, 1751 páginas.

Bourdoiseau Yannick, 1977, *“Saber Negociar: en la Vida Privada, Social y Profesional”*, Colección Saber Comunicarse, Ediciones Mensajero, España, 231 páginas.

Bustelo Pablo, 1999, *“Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico”*, Editorial Síntesis, Madrid, 303 páginas.

Clavel Jean Daniel, 1994, *“La Negociación Diplomática Multilateral”*, Ediciones Fondo de Cultura Económica, México, 142 páginas.

*“Construyendo Consensos: para un Futuro Sostenible”*, 1999, OEA PROPAZ, Centro Editorial Vile, Publicaciones de OEA Guatemala, Guatemala, 37 páginas.

*“Democracia en Guatemala: la Misión de un Pueblo Entero”*, 1998, IDEA internacional, Editores Tercer Mundo, Colombia, 363 páginas.

Doob W. Leonard, 1984, *“La Résolution Des Conflits”*, Colection Cheminements L’age de l’Homme, Paris, 332 páginas.

Entelman Remo F., 2002, *“Teoría de Conflictos: Hacia un nuevo Paradigma”*, Editorial Gedisa, Barcelona, España, 223 páginas.

Ertel Danny, 1996, *“Negociación 2000: La Colección de Conflict Management”*, Compilado por Danny Ertel, Ediciones McGraw Hill, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 376 páginas.

*“Ethnic Conflict and Human Rights”*, 1994, ONU, Editado por Rupesinghe Kumar, Publicaciones de la ONU, Tokio, Japón, 169 páginas.

Fischer Roger, et Al., 1995, *“Sí... ¡De Acuerdo!, Cómo Negociar sin Ceder “*, Grupo Editorial Norma, Colombia, 228 páginas.

Fleming Peter, 2000, *“Aprenda a Negociar con Éxito: en una Semana”*, Colección Habilidades Directivas, Barcelona, 79 páginas.

*“Guatemala: el Rostro Rural del Desarrollo Humano”*, 1999, PNUD, editorial Magna Terra Editores, 278 páginas.

*“Informe del Taller sobre la Toma de Decisiones y el Proceso de Consenso”*, 1997, OEA PROPAZ, realizado con miembros de la Comisión Paritaria de Reforma Educativa, Versión Fotocopiada, Publicaciones del proyecto Cultura de Diálogo de la OEA, Guatemala, 7 páginas.

Lijphart Arend, 1994, *“El Enfoque del Poder Compartido para Sociedades Multiétnicas”*, en Revista “Autodeterminación”, No. 12, Julio, Traducción del Inglés al Español de Gonzalo Rojas y Moira Zuazo, Editorial Salamandra, La Paz, Bolivia, 202 páginas.

*“Los Pueblos Indígenas de Guatemala: la Superación de la Discriminación en el Marco de los Acuerdos de Paz”*, 2001, MINUGUA, Informe de Verificación, Ediciones de MINUGUA, Guatemala, 36 páginas.

Moscovici Serge Et Al.,1972, *“Introduction a la Psicología Sociale”*, Colection Sciences Humaines et Sociales, Editions Larousse Université, Volume I, París, 325 páginas.

Muchielli Alex, 1996, *“Dictionnaire des Méthodes Qualitatives en Sciences Humaines et Sociales”*, Ediciones Armand Colin, París, 275 páginas.

*“Plan Nacional de Largo Plazo (Versión Preliminar)”*, 1999, CCRE, Publicación del Ministerio de Educación y la Comisión Consultiva de Reforma Educativa, Guatemala, 87 páginas.

Poundstone William, 1992, *“El Dilema del Prisionero”* (John von Neumann: la Teoría de Juegos y la Bomba) Editorial Alianza, Madrid, 443 páginas.

*“Reforma Educativa en Guatemala”*, 1999, ASIES – PREAL, Publicaciones de ASIES, Guatemala 471 páginas.

Rubio Fernando, 1997 y 1998, *Cursos de Metodología de la Investigación y Evaluación I y II*; Maestría en Desarrollo, -UVG- Universidad del Valle de Guatemala, Guatemala.

*Runuk'ik Jun K'ak'a Tijonik (Diseño de la Reforma Educativa)*, 1998, COPARE, Comisión Paritaria de Reforma Educativa, Editorial Cholsamaj, Guatemala, 130 páginas.

Vinyamata Eduard, 2001, *“Conflictología: Teoría y Práctica en Resolución de Conflictos”*, Editorial Ariel Practicum, Barcelona, España, 158 páginas.

## **CAPITULO V**

### **ANEXOS**

#### **ANEXO A. Ejemplo de Publicaciones relacionadas con la Reforma Educativa durante el período estudiado**

“Análisis de Situación de la Educación Maya en Guatemala”, 1996, UNICEF, Publicaciones de UNICEF, Editorial Cholsamaj, Guatemala, 136 páginas.

“Educación Maya: Experiencias y Expectativas en Guatemala”, 1995, UNESCO, Colección Caminos para la Paz, Publicaciones de UNESCO, Programa de Pueblos Mayas, Editorial Cholsamaj, Guatemala, 125 páginas.

“Memoria de Trabajo del Programa de Educación de la Coordinadora Nacional “Majawil Q’ij (El Nuevo Amanecer), 1996, Majawil Q’ij, Publicaciones de Majawil Q’ij, Guatemala, 129 páginas.

“Pongamos la Reforma Educativa en Movimiento”, 1998, PRODESSA, Publicación del Proyecto de Desarrollo Santiago, Guatemala, 16 páginas.

“Realidad Educativa de Guatemala: Diagnóstico de la Realidad Educativa de los Pueblos Indígenas y otros Pueblos Originarios de Mesoamérica”, 1997, FRMT- UNESCO, Publicaciones de la Fundación Rigoberta Menchú, Guatemala, 157 páginas.

“Reforma Educativa: Síntesis de Propuestas y Comentarios”, 1997, CNEM, Publicaciones del Consejo Nacional de Educación Maya, Litografía Nawal Wuj, Guatemala, 80 páginas.

“Segundo Congreso de Educación Maya: Tejiendo la Educación para el Saqarik del Nuevo Ciclo”, 1999, CNEM, Publicación del consejo Nacional de Educación Maya, Litografía Nawal Wuj, Guatemala, 60 páginas.

“Transformemos la Educación de Guatemala: Basado en el Diseño de Reforma Educativa”, 1999, PRODESSA, Publicación del Proyecto Desarrollo Santiago, Editorial Saqil Tz'ij, Guatemala, 68 páginas.

Varios Autores, 1998, “Lineamientos Curriculares para la Educación Primaria Bilingüe Intercultural”, publicación de CNEM, DIGEBI, PEMBI-GTZ, UNICEF, USAID, Guatemala, 23 páginas.

Varios Autores, 1998, “Resumen de Propuestas de las Comisiones Paritarias: Oficialización de los Idiomas Indígenas, Reforma Educativa y Derechos Relativos a la Tierra”, Documento de Trabajo, Publicación de FRMT, PRODESSA, CNEM, Acción Ciudadana y COPMAGUA, Guatemala, 19 páginas.

#### **ANEXO B. Listado de Delegados Indígenas y Gubernamentales en la COPARE**

Entre los delegados indígenas ante la COPARE estaban:

- Demetrio Cojtí por el Consejo Nacional de Educación Maya CNEM,
- Obdulio Son Chonay y luego Pedro Guoron por el Consejo de organizaciones del pueblo maya COMG, integrado a la Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya - COPMAGUA,
- Ruperto Montejo por la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala ALMG, también integrado en la COPMAGUA.
- Maura Luz Leiva, Maestra de Escuela Pública y delegada del pueblo garífuna representado en la CNPRE,
- Domingo Sánchez, por la Comisión Nacional Permanente de Reforma Educativa CNPRE, órgano especializado de la COPMAGUA para dar seguimiento a la Reforma Educativa.

El señor Obdulio Son Chonay, delegado indígena falleció a principios de 1998 y fue sustituido por Pedro Guorom. Todos los delegados indígenas fueron electos en el seno de la CNPRE, espacio de encuentro de las organizaciones indígenas en relación con la Educación.

Entre los delegados gubernamentales ante la COPARE estaban:

- María Eugenia Ramírez Motta y luego Roberto Moreno Godoy, delegados de la Ministra de Educación, Arabella Castro.
- Eva Sazo de Méndez, Asesora Pedagógica en el Programa de Autogestión Educativa - PRONADE.
- Floridalma Meza Palma, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Nacional de Alfabetización - CONALFA y Directora de la Gerencia de la Paz del Ministerio de Educación.
- Egil Ivan Galindo, Dirigente magisterial de la Asociación Nacional Magisterial, ANM
- Santos Virgilio Alvarado Ajanel, indígena invitado por el MINEDUC, Coordinador Nacional del Programa de Movilización pro Educación Maya.

### **ANEXO C. Listado de Entidades Miembros de la Comisión Consultiva**

Entre las entidades miembros de la Comisión Consultiva de Reforma Educativa están:

- Academia de Lenguas Mayas de Guatemala - ALMG.
- Alianza Evangélica de Guatemala.
- Asamblea Nacional Magisterial – ANM
- Asociación de Colegios Privados.
- Comisión Paritaria de Reforma Educativa – COPARE.
- Comisión Nacional Permanente de Reforma Educativa – CNPRE – COPMAGUA.
- Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales y Financieras - CACIF.
- Comisión Nacional de Alfabetización – CONALFA.
- Conferencia Episcopal de Guatemala.
- Consejo Nacional de Educación Maya – CNEM.
- Ministerio de Educación - MINEDUC.
- Universidad de San Carlos de Guatemala - USAC.
- Universidad Rafael Landívar – URL.
- Universidad del Valle de Guatemala – UVG.
- Universidad Francisco Marroquín – UFM
- Universidad Mariano Gálvez - UMG.
- Universidad Rural de Guatemala.

La participación de estas instituciones es colectiva y no individual, por lo que pueden cambiar a sus delegados ante la CCRE, pero no así su participación como institución, al menos que decida retirarse como tal.

#### **ANEXO D. Plan de Trabajo Inicial de la Comisión Consultiva de la Reforma Educativa**

El Plan de Trabajo que sirvió de partida a la Comisión Consultiva incluyó los 15 puntos siguientes:

- Socialización y Validación del Diseño.
- Revisión de Planes, Programas y Proyectos del MINEDUC.
- Formulación del Plan Nacional de Educación 2000 – 2008.
- Revisión del Marco Jurídico.
- Diseño de una Estrategia de Participación Social para la Reforma.
- Fortalecimiento de la Comisión Consultiva.
- Transformación Curricular.
- Universidad Maya.
- Promoción de la Investigación Educativa.
- Colegios Privados.
- Desarrollo de Recursos Humanos.
- Desarrollo de Programas de Atención a Poblaciones con Necesidades Educativas Especiales.
- Educación Multi e Intercultural.
- Estructura Organizaciones.

Este Plan de Trabajo se acompañó de un Cronograma de Cumplimiento que no fue posible concretarlo, pero que fue conocido hacia finales de Enero 1999.

#### **ANEXO E. Índice de Siglas**

ALMG	Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala
ANM	Asociación Nacional Magisterial.

ASC	Asamblea de la Sociedad Civil.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CACIF	Coordinadora de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras.
CCRE	Comisión Consultiva de Reforma Educativa.
CNEM	Consejo Nacional de Educación Maya.
CNPRE	Comisión Permanente de Reforma Educativa.
CONALFA	Comité Nacional de Alfabetización.
COMG	Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala.
COPARE	Comisión Paritaria de Reforma Educativa.
COPMAGUA	Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala.
IUCM	Instancia de Unidad y Consenso Maya.
MINEDUC	Ministerio de Educación.
MINUGUA	Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala.
OEA	Organización de Estados Americanos.
PIB	Producto Interno Bruto.
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
PRONADE	Programa Nacional de Autogestión Educativa.
PROMEM	Programa de Movilización por la Educación Maya.
PROPAZ	Programa por la Paz, de la OEA.
SEPAZ	Secretaría de la Paz.
SIMAC	Sistema de Mejoramiento de Recursos Humanos y Adecuación Curricular.
UFM	Universidad Francisco Marroquín.
UMG	Universidad Mariano Gálvez.
UPMAG	Unión del Pueblo Maya de Guatemala.

URL	Universidad Rafael Landívar.
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca.
USAC	Universidad de San Carlos.
UVG	Universidad del Valle de Guatemala.