

Proyecto de Asociación Estratégica



Septiembre 2010

APOYO AL DIÁLOGO Y NEGOCIACIÓN PARA LAS REFORMAS EDUCATIVAS DE SEGUNDA GENERACIÓN EN GUATEMALA

En el marco de una convocatoria realizada el año 2008 por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) para desarrollar programas incidencia en las políticas educativas, FLACSO GUATEMALA diseñó y ejecutó el proyecto “Apoyo al Diálogo y Negociación para las Reformas Educativas de Segunda Generación”. En forma especial –a través de estudios, talleres de discusión y de consulta, y otras actividades de sensibilización e incidencia en políticas-, se abordaron tres temas centrales de reforma educativa: la formación de maestros, la modernización de los procesos de gestión, y la consolidación de la interculturalidad como concepción educativa.

EL NECESARIO DEBATE PARA REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN

Tras los esfuerzos realizados en Guatemala en las últimas décadas para promover reformas orientadas a universalizar la cobertura educativa en los niveles primario y preprimario, y a revisar los currículos de esos niveles, hoy las propuestas que se impulsan en el país apuntan principalmente a la mejora sustantiva de la calidad y pertinencia de los aprendizajes, así como a una revisión profunda de la estructura, características y orientación del nivel medio. Estas propuestas son consideradas como “reformas de segunda generación”, pues suceden y se organizan a partir de los alcances y logros que las primeras han obtenido.

Sin embargo, avanzar en estas reformas de segunda generación no es tarea fácil. En Guatemala han existido varios intentos por reformar la Ley de Educación Nacional y otras normas para adecuarlas a las nuevas condiciones de la realidad educativa del país. Pero tales esfuerzos no han fructificado, sea porque no contaron con el suficiente respaldo social, porque encontraron una frontal oposición en algunos sectores o porque los miembros de la Comisión de Educación no llegaron a ponerse de acuerdo para hacerlas llegar al pleno del Congreso, entre otras razones. Además, no todos los actores y sectores concuerdan en la necesidad e importancia de hacer modificaciones a estas normas legales.

De ahí la urgencia de promover acciones para alcanzar acuerdos básicos en torno a la necesidad, o no, de la reforma legislativa en materia de educación, así como lograr que tales acuerdos cuenten con el suficiente respaldo para traducirse en reformas a la legislación o en la emisión de nuevas normas si se requieren.

A estos efectos, entre los años 2003 a 2006, FLACSO-Guatemala realizó un conjunto de actividades para involucrar a la Comisión de Educación del Congreso de la República, a las autoridades del Ministerio de Educación y a líderes de la Asamblea Nacional del Magisterio (ANM) en la identificación de opciones de política y medidas para implementar reformas en el sector educativo. Dando continuidad a esta línea de trabajo, formuló el año 2007 un proyecto en el marco del Programa Centroamericano de Asociaciones Estratégicas del PREAL, titulado “Apoyo al diálogo y negociación para las reformas educativas de segunda generación”. Por esta vía, se propuso fortalecer las capacidades de cabildeo y movilización de distintos actores involucrados en el desarrollo de las políticas educativas.

EJES DE TRABAJO

El proyecto se inició formalmente a mediados del año 2008. Para alcanzar sus objetivos (ver recuadro 1), se trabajó en alianza con instituciones académicas que se han vinculado al proceso de reforma educativa, tales como el Proyecto de Desarrollo Santiago (PRODESSA), el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), que integraron el Comité Técnico Asesor del proyecto. Con ellas se trabajó en:



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe /
Santa Magdalena 75, of. 1002. • Santiago - CHILE • Tel: (562) 3344302.
Fax: (562) 3344303 • www.preal.org

- Identificar los problemas estratégicos que las reformas educativas de segunda generación necesitan resolver.
- Elaborar documentos de análisis y propuesta sobre los grandes temas identificados.
- Realizar talleres de socialización y consulta en cinco regiones del país, con representantes de los sectores sociales vinculados al tema.
- Identificar las áreas que necesitan medidas legislativas para poder concretarse y las negociaciones políticas necesarias en el seno del Congreso de la República para que estas puedan ser realizadas.

Los ejes de trabajo definidos en el marco del proyecto fueron tres:

1. Formación de maestros, en sus dos vertientes principales: formación inicial y perfeccionamiento en servicio.

Esta ha sido un área de atención en los últimos años. Las autoridades de la administración que accedió al poder el año 2008 (Unidad Nacional de la Esperanza, UNE) inició un proceso de cambio en las escuelas normales, que forman maestros de primaria, pero las reformas no llegaron a concretarse.

Recuadro 1

Proyecto apoyo al diálogo y negociación para las reformas educativas de segunda generación

OBJETIVOS GENERALES

- Fortalecer las capacidades de actores políticos seleccionados, provenientes de distintos sectores, para avanzar en la búsqueda de consensos vinculados a la definición de medidas legislativas necesarias para fortalecer y hacer avanzar el proceso de reforma educativa en el país.
- Incidir para que en el Congreso de la República se concreten las medidas legislativas necesarias para avanzar en el proceso de reforma educativa, sean éstas reformas a la legislación vigente o bien la redacción de una nueva legislación, apropiadas a las expectativas y que cuenten con el respaldo de actores sociales comprometidos con el proceso.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Establecer una agenda básica para impulsar reformas educativas de segunda generación.
- Fortalecer confianzas entre los actores sociales vinculados al proceso de reforma educativa.
- Proveer a dichos actores información calificada y actualizada sobre ejes estratégicos de la política educacional.
- Sensibilizar a los parlamentarios de la Comisión de Educación sobre la importancia de realizar procesos participativos de consulta para desarrollar la temática que forma parte de la agenda básica definida.
- Apoyar a los miembros de dicha Comisión en la elaboración de propuestas de reformas a la Ley de Educación, o redacción de nuevas leyes, así como en la realización de otras responsabilidades legislativas relacionadas con el proceso de reforma educativa.

Paralelamente, la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media (EFPEM), junto con la Asamblea Nacional del Magisterio (ANM) y el Ministerio de Educación (MINEDUC), avanzaron en una propuesta sobre un sistema nacional de formación docente, realizando algunas acciones por medio del Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente (PADEP-D), que se consolidó a mediados de 2009 al recibir recursos financieros y empezar un trabajo regular con maestros de primaria.

2. Actualización y modernización de los procesos de gestión.

La atención en esta materia se centra en procesos de descentralización que aporten al empoderamiento de la sociedad local y fortalezcan el rol del Estado; y en el diseño y aplicación de proyectos político-pedagógicos –en otros países denominados comunidades de aprendizaje y proyectos educativos institucionales– que apunten a la creación de colectivos de educadores y al fortalecimiento de la capacidad de liderazgo del director a partir de su propuesta de gestión educativa. La discusión del tema se da en el contexto del cierre formal, a fines del año 2008, del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), y en momentos en que se estaba revisando el sistema de supervisión educativa del país. Esto último motivó la presencia de un importante número de supervisores en los talleres regionales que se realizaron en el año 2009.

3. Desarrollo, universalización y consolidación de la interculturalidad y educación bilingüe como concepción educativa.

Se incluyen en este tema las formas de educar en lenguas vernáculas que permitan la consolidación y desarrollo de las culturas nativas sin limitar por ello el acceso de niños y niñas a los beneficios de la sociedad moderna. El trabajo en este eje apunta a elevar a categoría de ley un acuerdo gubernativo que buscaba la generalización de la educación bilingüe.

EL DESAFÍO DE LA INCIDENCIA EN POLÍTICAS

El proyecto inició su desarrollo al poco tiempo de que la Comisión de Educación del Congreso de la República organizara un proceso de consulta para identificar los temas y aspectos en los cuales enfocar su actividad legislativa y el MINEDUC hizo públicas sus políticas para el período.

En el punto de partida, y como base de las actividades a realizar, se prepararon dos diagnósticos: un informe con los antecedentes de los factores de riesgo y presencia e incidencia de otros actores identificados; y un informe que registra el mapa político del país y las políticas de educación en el Congreso de la República, que ofrece un panorama general de las distintas posiciones ideológicas e intereses que allí predominan en torno al tema de la educación y reforma educativa.

Durante su ejecución, el proyecto debió enfrentar algunos acontecimientos externos que dificultaron sus objetivos de incidencia en las políticas, tales como: constantes cambios en el Ministerio de Educación, que impiden alcanzar acuerdos permanentes con esta instancia de gobierno y generan un clima de inestabilidad latente en los temas vinculados con la educación; la rotación el año 2009 de la Comisión de Educación

del Congreso de la República (en su marco de normal de cambios); y las diversas prioridades de los diputados, ocupados en la discusión de temas políticamente más relevantes para la administración central del Gobierno, tales como una ampliación presupuestaria, una propuesta de reforma fiscal e interpellaciones a varios ministros, sin poder dedicar el tiempo y empeño a los temas de educación.

Aun así, se lograron algunos acercamientos entre el proyecto y estas instancias fundamentales en el desarrollo de las políticas públicas. El proyecto se presentó a la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología del Congreso en una reunión a la que asistieron 12 diputados y 3 asesores de la comisión. Paralelamente, se sostuvo una reunión con la entonces Ministra de Educación, Lic. Ana de Molina, y se inició un proceso de cabildeo en la búsqueda de apoyo por parte del Ministerio.

RESULTADOS

A la luz de los objetivos que se propuso el proyecto, se sintetizan los principales resultados:

- Al definir tres ejes temáticos básicos, consensuados y reconocidos no solamente por el Consejo Técnico Asesor (CTA) sino también por los actores del proceso educativo con quienes se discutieron, quedaron sentadas las bases para el establecimiento de la agenda básica para el impulso de las reformas educativas de segunda generación.
- El proyecto fortaleció la confianza entre los actores sociales vinculados al proceso de reforma educativa, al grado de que existe un manifiesto interés de parte de los participantes en continuar el vínculo cooperativo.
- Se elaboraron, imprimieron y distribuyeron cuatro textos plurales y de alta calidad que generan importantes insumos para la discusión y el debate sobre estos temas (ver recuadro 2). Los textos han sido recibidos con mucho entusiasmo e interés en donde fueron presentados y distribuidos.
- Por lo anterior, se fortalecieron las capacidades de los actores de distintos sectores para avanzar hacia consensos en torno a la definición de las medidas legislativas que se necesiten para fortalecer y hacer avanzar la reforma educativa que se viene impulsando en el país.

Por otra parte, más allá de los objetivos programados, se observan otros logros, tales como:

- Se introdujo en el debate el concepto sobre “reformas educativas de segunda generación”.
- Se logró la integración cooperativa de diversos sectores relevantes en el ámbito educativo nacional y que, por posturas ideológicas distintas, se habían mantenido alejados durante mucho tiempo. Con esto se logró generar procesos de diálogo y discusión que redundaron en un incremento significativo de la confianza entre ellos, a tal grado que se muestran completamente anuentes a continuar profundizando la discusión de estos temas u otros que requiera la problemática nacional en educación.
- Se logró despertar interés e involucramiento en el debate de estas temáticas entre los diversos actores del sector educativo del interior del país: directores departamentales, directores de escuelas normales, maestros de escuelas normales, supervisores y otros.

- La elaboración de los textos propició la reflexión crítica de las instituciones en torno a sus propias posturas, enriqueciendo y fortaleciendo el debate al interior de las mismas. Los textos aportan información calificada y actualizada sobre los grandes temas identificados, no sólo a los sectores vinculados con la reforma educativa, sino a todo aquel que quiera acercarse a dichos temas. Se recibieron solicitudes de los textos por parte de docentes de algunas universidades para utilizarlos con sus estudiantes.
- Se generaron las condiciones y los insumos necesarios para poder pensar en definir una estrategia común e iniciar procesos más específicos de incidencia a mediano plazo.

RECOMENDACIONES Y PROYECCIONES

Tras la realización del proyecto y a la vista de los resultados, se recomienda aprovechar las confianzas, capacidades y disponibilidad generadas en las instituciones participantes en el proceso, para continuar profundizando en las temáticas abordadas u otras que se consideren necesarias.

Recuadro 2 Textos para el debate educativo

1. Formación docente. Incluye un análisis y propuestas referentes a la formación de maestros, inicial y en servicio. Se hace énfasis en los cambios legales e institucionales que se requieren para la implementación de las recomendaciones.

2. Actualización y modernización de los procesos de gestión. Se documentan las acciones impulsadas en materia de descentralización educativa, así como los obstáculos que enfrenta y los retos que deben asumirse para que la descentralización se concrete. Se analiza el diseño e impulso de los proyectos educativos que permitan fortalecer la escuela como unidad de toma de decisiones, el rol del director y su liderazgo en la implementación del proyecto educativo con la participación de la comunidad educativa.

3. Desarrollo, universalización y consolidación de la interculturalidad como concepción educativa. Contiene los análisis de distintas instituciones en temas referidos al marco legal, evolución, situación actual y precisiones conceptuales sobre educación bilingüe intercultural, incluyendo propuestas concretas para avanzar en este campo en el país.

4. Síntesis de los documentos del proyecto “Apoyo al diálogo y negociación para las reformas educativas de segunda generación”. Ofrece una síntesis de los principales temas contenidos por los trabajos incluidos en los tres documentos anteriores.

Estos documentos fueron publicados por PREAL y FLACSO Guatemala en el marco del proyecto, y están disponibles en www.flacso.edu.gt

También será importante continuar con la distribución de los textos, principalmente en el interior del país, aprovechando el interés y el entusiasmo manifiesto por parte de los actores del proceso educativo. Principalmente a universidades, bibliotecas públicas, bibliotecas de las escuelas normales, centros privados de formación docente, escuelas y a todo espacio donde pueda aportar para la referencia y el debate.

Se necesita continuar generando actividades de presentación, discusión, reflexión y debate de temas vinculados con la reforma educativa, privilegiando a los actores del proceso educativo del nivel medio del interior del país, de modo de

fortalecer sus capacidades y contribuir a la generación de una comunidad educativa informada y reflexiva.

Igualmente, resulta clave establecer vínculos y alianzas con actores políticos identificados y comprometidos con los temas abordados, para poder diseñar estrategias de incidencia más realistas. En esto hay que considerar que un proceso de incidencia no solo requiere de una adecuada estrategia y planificación, además de las mencionadas alianzas, sino también necesita tiempo para su implementación y agilidad para su adaptación a los vaivenes constantes de la coyuntura. ©

Recuadro 3

Lecciones aprendidas en la ejecución del proyecto

- La participación de instituciones con distinto matiz ideológico, en algunos casos abiertamente divergentes, en un trabajo cooperativo y en la búsqueda de un objetivo común, es un proceso complejo y delicado. Sin embargo, bien llevado, se logra obtener una discusión amplia y profunda, que no solamente permite conocer los diferentes matices de cada una de las posturas, sino también encontrar que, en muchas ocasiones, son más los puntos de convergencia que los de divergencia.
- Si bien el proyecto planteaba objetivos bastante ambiciosos, principalmente en cuanto a la incidencia a nivel político-legislativo, esta es una labor que requiere un esfuerzo de más largo plazo, una estrategia de incidencia más definida y constante, además del apoyo de operadores políticos claramente comprometidos con el mismo. No obstante, este proyecto generó condiciones y elementos para poder comenzar dicha incidencia.
- Es importante reconocer que la coyuntura en general es altamente influyente en las posibilidades y limitaciones que se pueda tener para incidir. Sobre todo en un país con una actualidad tan variable como Guatemala y tan falta de políticas de Estado claras y definidas en muchos temas, no solo en educación.
- Si bien la incidencia era un tema central dentro de este proyecto, no debe verse únicamente como un proyecto de incidencia, ya que también, y de forma sumamente relevante, incentivó activamente la generación de conocimiento y el fomento del debate en el tema educativo.
- La producción y generación de conocimiento es un proceso complejo y que requiere bastante tiempo por parte de las instituciones, aún en aquellas que trabajan consistentemente las temáticas abordadas. Esto se debe principalmente a que, si bien muchas instituciones trabajan temas educativos o vinculados con la educación, no siempre tienen una postura teórico-ideológica, definida y plasmada documentalmente, acerca de estos temas. La producción de estas posturas implica un proceso de consenso, discusión y reflexión que no puede apresurarse o enmarcarse en un tiempo corto, ya que perdería su razón de ser.
- Existe muchísima más receptividad y disponibilidad de trabajar temas de reflexión y propuestas en los actores vinculados con la educación de niveles medios y principalmente en aquellos del interior del país. También se puede crear cierta incidencia desde la política local, ya que en lo local un proyecto como este es altamente apreciado por el abandono en que se encuentran estas áreas.
- Para algunos actores importantes en la política educativa del país aún es sumamente difícil valorar un texto y criticarlo por su contenido, atacándolo simplemente por el carácter ideológico de quien lo escribe. Este tipo de resistencia aporta poco, e incluso obstaculiza, al debate educativo.