

**UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de  
Equidad de Oportunidades 2008-2023  
Equidad en la educación formal**

**TESIS**

**Presentada al  
Consejo de Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
por**

**JERALDINE ALICIA CASTRO DEL CID**

**Previo a conferírsele en el grado académico de**

**LICENCIADA**

**El título de**

**POLÍTÓLOGA**

**Guatemala, noviembre de 2012**

**UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de  
Equidad de Oportunidades 2008-2023  
Equidad en la educación formal**

**TESIS**

**JERALDINE ALICIA CASTRO DEL CID  
CARNÉ No. 1087306**

**Guatemala, noviembre de 2012**

**CAMPUS CENTRAL**

## **AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR**

RECTOR	Padre Rolando Alvarado, S.J.
VICERRECTORA ACADÉMICA	Dra. Lucrecia Méndez González de Penedo
VICERRECTOR DE INVESTIGACION Y PROYECCION	Padre Carlos Cabarrús Pellecer, S.J.
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA	Padre Eduardo Valdés Barría, S.J.
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO	Lic. Ariel Rivera Irías
SECRETARIA GENERAL	Lcda. Fabiola Padilla Beltranena

## **CONSEJO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

DECANO	Dr. Víctor Gálvez Borrell
VICEDECANO	Lic. Luis Andrés Padilla Vassaux, M.A.
SECRETARIA ACADÉMICA	Lcda. Lourdes Balconi Villaseñor, M.A.
DIRECTORA DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES	Lcda. Guisela Elizabeth Martinez Chang
DIRECTORA DE TRABAJO SOCIAL	Lcda. Miriam Colindres Wolter
DIRECTOR DE POSGRADOS	Lic. Yan Yanín López Chinchilla
DIRECTOR DE INTRAPAZ	Lic. Byron Morales Dardón
DIRECTOR DE INGEP	Dr. Fernando Valdez Gordillo
REPRESENTANTES DE CATEDRÁTICOS	Lcda. Alejandra Medrano Lcda. Vanessa Plihal
REPRESENTANTE DE ESTUDIANTES	Br. Michel Alexander Gardiner Barragán Br. Ángel Estuardo Ramírez de León

### **TUTORA DE TESIS**

MSc. Ana Victoria Molina Alfaro

### **REVISORA FINAL DE TESIS**

Lcda. Claudia López

Costa Rica, 16 de julio, 2012.

Dr.  
Luis Padilla  
Vicedecano  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
Presente.

Estimado señor Vicedecano:

Es un gusto saludarle. Como es de su conocimiento, fui nombrada por el Consejo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, asesora de la estudiante **Jeraldine Alicia Castro Del Cid**, para desarrollar una investigación sobre *"La Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades, 2008-2023"* en su propósito de obtener el grado de licenciada en Ciencia Política.

Los compromisos de ella y míos retrasaron el proceso de finalización de su tesis. No obstante, afortunadamente, en estas últimas semanas, la estudiante hizo un esfuerzo considerable para cerrar el análisis de resultados y concluir la investigación.

Es por esa razón que me complace indicarle que la misma ha finalizado y que por mi parte doy la aprobación para seguir con el proceso de examen o defensa de su estudio.

La aproximación progresiva al objeto de estudio, como suele suceder en investigación social, le condujo a construir y definir el título final de la investigación en los siguientes términos: *"Avance del Estado Guatemalteco en la implementación de una política educativa con equidad de género, en el período 2000-2009"*.

Sin más y agradecida,

MSc. Ana Victoria Molina Alfaro  
Asesora



c.c. Jeraldine Castro



Universidad  
Rafael Landívar

Tradición Jesuita en Guatemala

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

*Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*  
**Secretaría Académica**

*Teléfono: (502)2426 2626 Exts. 2372 / 2373 / 2374*


*Fax: (502) 2426 2626 Ext. 2369*

*Campus Central, Vista Hermosa III, Zona 16*

*Guatemala, Ciudad. 01016*

Habiendo sido aprobada la Tesis de **Jeraldine Alicia Castro del Cid**, estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política, esta Secretaría Académica autoriza la impresión de la misma, titulada: "Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023 Equidad en la educación formal" requisito previo de Graduación como **Politóloga** en el Grado Académico de LICENCIADA.

Dado en Guatemala, a los ocho días del mes de noviembre del año dos mil doce.

  
Licda. Lourdes Balconi Villaseñor, M.A.  
Secretaría Académica



*A mi madre, Alicia del Cid.*

*Mujer luchadora, para ti toda mi admiración. Infinitamente agradecida por tu apoyo incansable, por ser mi guía, por tu amor y fortaleza. Sin ti, este logro no sería parte de mi realidad.*

*A mi Nonno (QDEP)*

*Motor de sueños y ejemplo de trabajo sin pausa ni descanso para alcanzarlos. Por su absoluta pasión y entrega a la vida.*

*A mi abuelita Tonita*

*Por su enseñanza de fe, rectitud y trabajo arduo.*

*A mi hermano,*

*Mi apoyo incondicional, la fuerza que levanta mis brazos cuando se empiezan a cansar.*

### **No te rindas**

No te rindas, aún estás a tiempo  
De alcanzar y comenzar de nuevo,  
Aceptar tus sombras,  
Enterrar tus miedos,  
Liberar el lastre,  
Retomar el vuelo.

No te rindas que la vida es eso,  
Continuar el viaje,  
Perseguir tus sueños,  
Destruir el tiempo,  
Correr los escombros,  
Y destapar el cielo.

No te rindas, por favor no cedas,  
Aunque el frío queme,  
Aunque el miedo muerda,  
Aunque el sol se esconda,  
Y se calle el viento,  
Aún hay fuego en tu alma  
Aún hay vida en tus sueños.

Porque la vida es tuya y tuyo también el deseo  
Porque lo has querido y porque te quiero  
Porque existe el vino y el amor, es cierto.  
Porque no hay heridas que no cure el tiempo.

Abrir las puertas,  
Quitar los cerrojos,  
Abandonar las murallas que te protegieron,  
Vivir la vida y aceptar el reto,  
Recuperar la risa,  
Ensayar un canto,  
Bajar la guardia y extender las manos  
Desplegar las alas  
E intentar de nuevo,  
Celebrar la vida y retomar los cielos.

No te rindas, por favor no cedas,  
Aunque el frío queme,  
Aunque el miedo muerda,  
Aunque el sol se ponga y se calle el viento,  
Aún hay fuego en tu alma,  
Aún hay vida en tus sueños

Porque cada día es un comienzo nuevo,  
Porque esta es la hora y el mejor momento.  
Porque no estás solo, porque yo te quiero.

**- Mario Benedetti**

"One more round, I hadn't heard the bell"...

Lo que destruye al ser humano es:

La Política sin principios,  
el Placer sin compromiso,  
la Riqueza sin trabajo,  
la Sabiduría sin carácter,  
los Negocios sin moral,  
la Ciencia sin humanidad  
y la Oración sin caridad.  
- *Gandhi*

Oración:

Señor, haz de mí un instrumento de tu paz:

donde haya odio, ponga yo amor;  
donde haya mal, ponga yo perdón ;  
donde haya discordia, ponga yo armonía;  
donde haya error, ponga yo verdad;  
donde haya duda, ponga yo fe;  
donde haya desesperación, ponga yo esperanza;  
donde haya sombras, ponga yo luz;  
donde haya tristeza, ponga yo alegría.

Señor, que no me empeñe tanto

en ser consolado como en consolar,  
en ser comprendido como en comprender;  
en ser amado como en amar.

Porque es olvidándose a sí mismo uno se encuentra;  
es perdonando como se es perdonado;  
es muriendo como uno despierta a la vida eterna.

- *Oración de San Francisco de Asís*



# Índice

---

Resumen Ejecutivo. . . . .	iv
Introducción. . . . .	01
<b>1. Capítulo I Planteamiento del problema y metodología . . . . .</b>	<b>09</b>
1.1. Planteamiento del problema. . . . .	09
1.2. Objetivos del estudio . . . . .	10
1.2.1. Objetivo general . . . . .	11
1.2.2. Objetivos específicos . . . . .	11
1.3. Metodología. . . . .	12
1.3.1. Tipo de investigación . . . . .	12
1.3.2. Instrumentos . . . . .	13
1.3.3. La muestra de actoras clave y consentimientos. . . . .	15
1.3.4. Definición de dimensiones, categorías y subcategorías . . . . .	16
1.4. Alcances y límites de la investigación. . . . .	18
<b>2. Capítulo II Marco Teórico. . . . .</b>	<b>19</b>
2.1. El Estado y la creación de políticas públicas para la educación con equidad de género y pertinencia cultural. . . . .	19
2.1.1. El Estado y la educación formal. . . . .	19
2.1.2. Políticas educativas y políticas públicas como consecuencia de consensos entre el Estado y la sociedad . . . . .	25
2.1.3. Los Movimientos Sociales y la elaboración de políticas públicas. . . . .	35
2.1.4. La legitimidad como factor fundamental en el funcionamiento de las instituciones del Estado. . . . .	38
2.2. Equidad de género y pertinencia cultural en la educación formal . . . . .	41
2.2.1. Equidad de género. . . . .	42
2.2.2. Equidad de género en la educación formal . . . . .	45
2.2.3. La pertinencia cultural en la educación . . . . .	49
<b>3. Capítulo III Marco Histórico general . . . . .</b>	<b>56</b>
3.1 Condiciones estructurales de desigualdad . . . . .	57

3.1.1.	El Estado y la exclusión social histórica de las mujeres . . . . .	58
3.1.2.	Desarrollo de las mujeres y desigualdades de género . . . . .	62
3.1.3.	La educación de las mujeres en una sociedad multiétnica, pluricultural y multilingüe. . . . .	69
3.1.4.	Situación de las mujeres indígenas . . . . .	74
3.2.	La Asamblea de la Sociedad Civil como el primer espacio de organización . . . . .	75
3.3.	Los Acuerdos de Paz, plataforma para la producción de políticas públicas en favor de la equidad. . . . .	78
3.4.	La SEPREM, un espacio institucionalizado en la estructura del gubernamental del Estado. . . . .	80
3.5.	Producción de la PNPDIM y PEO 2008-2023. . . . .	81
3.6.	Herramientas internacionales que impulsan el proceso . . . . .	83
3.6.1.	Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la PNPDIM. . . . .	83
3.6.2.	El Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW) y la PNPDIM. . . . .	86
4.	<b>Capítulo IV La Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades como instrumento para lograr la equidad educativa con pertinencia cultural . . . . .</b>	<b>89</b>
4.1.	El instrumento de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023. . . . .	89
4.2.	El tercer eje de la política: equidad educativa con pertinencia cultural. . . . .	91
4.3.	El fundamento jurídico de la PNPDIM . . . . .	105
5.	<b>Capítulo V Presentación de los resultados. . . . .</b>	<b>110</b>
5.1.	Implementación del eje de educación con equidad de género y pertinencia cultural, desde el momento de su entrada en vigencia hasta finales del año 2009. . . . .	111
5.1.1.	Avance según los indicadores y contenidos del eje de equidad educativa con pertinencia cultural. . . . .	112
5.1.2.	La Unidad de Equidad de Género con Pertinencia Étnica en el MINEDUC . . . . .	114
5.1.3.	En USAC, un instrumento propio inspirado en los contenidos de la PNPDIM . . . . .	125
5.1.4.	Aspectos necesarios para la implementación . . . . .	126

5.2.	Valoraciones de actoras clave respecto al proceso de creación e implementación de la PNPDIM y PEO 2008-2023. . . . .	127
5.2.1.	Consenso entre Estado y movimientos de mujeres . . . . .	128
5.2.2.	Valoración de las actoras involucradas en el proceso de creación e implementación de la PNPDIM y PEO. . . . .	133
5.2.3.	Valoraciones de las actoras clave expertas. . . . .	136
6.	<b>Capítulo VI Análisis de los resultados.</b> . . . . .	140
6.1.	Avances en la creación del fundamento jurídico que permita la implementación del eje de educación con equidad de género y pertinencia cultural de la PNPDIM y PEO 2008-2023. . . . .	140
6.2.	Acciones implementadas para la ejecución del eje de educación con equidad de género y pertinencia cultural de la PNPDIM y PEO 2008-2023 . . . . .	144
6.3.	Avances planteados por las valoraciones de actoras clave . . . . .	143
6.4.	La PNPDIM y PEO 2008-2023 a la luz del proceso de creación e implementación de políticas públicas. . . . .	152
6.5.	La PNPDIM y PEO 2008-2023 ante la equidad de género y pertinencia cultural en la educación . . . . .	155
7.	Conclusiones . . . . .	158
8.	Bibliografía. . . . .	162
9.	Anexos. . . . .	170

# Resumen Ejecutivo

---

El Estado guatemalteco ha tenido un proceso de democratización a partir del establecimiento de la Constitución Política de la República en 1985, proceso que se vio reforzado con la firma de los Acuerdos de Paz para los cuales se dio un alto nivel de participación ciudadana.

Desde entonces las diferentes instituciones estatales encaminan sus esfuerzos según los lineamientos dictados en dichos instrumentos para alcanzar el fortalecimiento de un Estado democrático de derecho, que brinde a la población las condiciones necesarias para alcanzar un nivel de vida digno. Entre estas condiciones está la educación formal y pública, misma que en principio, se procura ofrecer con equidad.

A este proceso se suman los esfuerzos de diversos sectores de la sociedad interesados en los mismos fines, como el caso de los movimientos de mujeres. Los cuales, coordinados por la Secretaría Presidencial de la Mujer han llevado a cabo un proceso largo de negociación en el que se logró el consenso para la formulación de una política pública en la que se incluye la equidad educativa con pertinencia cultural como un eje fundamental para el desarrollo integral de las mujeres.

La presente investigación ha identificado los avances del Estado en la creación e implementación de una política de equidad educativa con pertinencia cultural y ha encontrado que la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023 representa uno de los logros más profundos y los identifica tomando en cuenta tres dimensiones: 1) el fundamento jurídico para el impulso a una ley de esta naturaleza, 2) la implementación de las acciones contenidas en el instrumento de política pública y 3) la valoración que actoras clave hacen de la misma y su grado de implementación.

# Introducción

---

La presente investigación de tesis tiene como propósito dar cuenta del avance que ha tenido el proceso de implementación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023, desde el accionar del aparato estatal que tiene el mandato específico de proteger los derechos humanos de las mujeres, como son la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Contra la Mujer (CONAPREVI), el Foro Nacional de la Mujer (FNM) y la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI).

El interés surge frente a que todo Estado que pretenda edificarse sobre bases democráticas, y por tanto, sobre principios de promoción del bien común y de respeto a la dignidad de las personas humanas -como lo establece para el caso de Guatemala la Constitución Política de la República- necesita intrínsecamente establecer condiciones de equidad para todos los miembros, grupos y sectores de su población.

La historia política del país documentada demuestra que el Estado guatemalteco no solo ha carecido de políticas sólidas, sistemáticas y duraderas que promuevan el bien común, sino que se ha configurado como tal, a partir de la legitimación de profundas exclusiones sociales y étnicas, lo cual es totalmente adverso a los principios democráticos. Dos sectores de población se han visto severamente afectados por esta situación a través de la historia: las mujeres y los pueblos indígenas.

En materia de equidad de género y equidad étnica, la situación dentro del Estado guatemalteco ha tenido una trayectoria precaria y atentatoria a todo derecho humano: las mujeres, por la reproducción y persistencia de patrones culturales de género, que las han subordinado al hombre, y por ende, le han limitado sus capacidades de desarrollo integral; los pueblos indígenas, por las prácticas de segregación y racismo que los ha puesto en desventaja social frente al grupo social y económicamente dominante. En la sumatoria de subordinaciones y discriminaciones sociales, las *mujeres indígenas* constituyen el segmento de población más marginado del desarrollo y el bienestar social.

En el caso de Guatemala la inequidad de género, entendida ésta como la desigualdad de oportunidades para el desarrollo integral y pleno, por diferencias de sexo, se puede apreciar en todos los campos de la vida social. Hombres y mujeres no participan en igualdad de condiciones en el campo económico, laboral, político, educativo, de salud, etc.

Esto es así a pesar de que desde hace más de veinticinco años la Constitución Política de la República, y hace más de quince años, los Acuerdos de Paz, ratificados posteriormente como acuerdos de Estado en 1996, normaron que el Estado de Guatemala debe garantizar equidad entre todos los seres humanos, sin importar sexo, raza, estado civil, condición social, etc. El contenido de estos mandatos, en la práctica, parecen avanzar muy lentamente.

El Estado de Guatemala, mediante su Constitución Política se compromete con la igualdad entre hombres y mujeres. El artículo cuarto de la Constitución Política de la República de Guatemala –CPRG-, que versa sobre la Libertad e igualdad, establece que,

“En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades. Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí”.

Específicamente, en materia de educación, se afirma en el Artículo 71 *-Derecho a la educación-* que: “Es obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna...”

Los Acuerdos de Paz retoman el compromiso de dar cumplimiento a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, ratificada por el Estado de Guatemala el 12 de agosto de 1982. Específicamente, establecen el compromiso del gobierno a eliminar cualquier forma de discriminación de hecho o legal contra la mujer en todos los ámbitos, principalmente en cuanto a facilitar el acceso a la tierra, vivienda, créditos y a participar en proyectos de desarrollo. Además reconocen la,

“...particular vulnerabilidad e indefensión de la mujer indígena frente a la doble discriminación como mujer y como indígena, con el agravante de una situación social de particular pobreza y explotación” (Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas), (ONAM, 1997; 13).

Respecto a la educación, establecen que el Estado debe

“...garantizar que la mujer tenga igualdad de oportunidades y condiciones de estudio y capacitación y que la educación contribuya a erradicar cualquier forma de discriminación en contra suya en los contenidos educativos.”(Acuerdo Sobre Aspectos Socio-económicos y Situación Agraria), (ONAM, 1997; 14).

Estos cambios jurídicos y los instrumentos de política en materia de derechos de los pueblos indígenas y de derechos de las mujeres, alentados por la Constitución

y por los Acuerdos de Paz, se encuentran permanentemente con una dificultad mayor: la persistencia en la subjetividad colectiva de concepciones patriarcales que legitiman –por el discurso y por prácticas culturales- la discriminación social, de género y étnica.

Es decir que, aún cuando existe un marco jurídico amplio, que busca la equidad entre los seres humanos, sin importar sus características físicas, económicas, sociales o de cualquier índole, en la práctica, estos mandatos, parecen no haber alcanzado un nivel suficientemente satisfactorio como para afirmar que la ley se aplica con éxito.

Esa conciencia de la capacidad de avance en las políticas democráticas, se reafirma en el imperativo de producir los cambios políticos y sociales que impacten favorablemente y de manera pronta, a los sectores más vulnerados y excluidos. Los instrumentos jurídicos y de política pública que emergieron del proceso de democratización y de paz, en los últimos 25 años, constituyen recursos fundamentales para lograr crear oportunidades de educación y desarrollo en el corto, mediano plazo y largo.

Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), para el año 2006, la tasa de alfabetismo era de 72.4% para mujeres y 80.2% para hombres (INE, 2006). Por otro lado, el Ministerio de Educación establece que el analfabetismo en mujeres para el 2007 superaba al de hombres. De cuatro millones de mujeres de 15 años en adelante, un 25% es analfabeta, mientras que en hombres es el 19% (MINEDUC, 2007). Pero en contraste se puede observar que de la totalidad de mujeres que tienen acceso a la educación para el 2007, el 83% fueron promovidas al grado inmediato superior, porcentaje que es mayor en un 3% respecto de los hombres.



Un indicador que ha cambiado en esta última década y que es importante mencionar, es la tasa de deserción, en donde se observa el porcentaje de alumnas y alumnos que abandonan sus estudios antes de concluir el ciclo lectivo: “para el año 2007 fue de 44% para mujeres y de 56% para los hombres.” (MINEDUC, 2007).

Por otro lado, en el año 2002, se registraron datos estadísticos respecto de las causas de la inasistencia escolar en población entre 7 y 14 años, según la diferencia de sexo. Se observa que entre algunas causas, la necesidad de trabajar representó un 39.6% de deserción en mujeres, mientras que un 60.4% en hombres, con lo cual se evidencia que la diferenciación de roles asignados según el sexo, en este caso, asociados a la educación, hace entrar en desventaja al hombre, que tradicionalmente se le vincula con el trabajo pesado y en la mayoría de casos, con el campo. Por otro lado la deserción por la necesidad de hacer los quehaceres del hogar, fue para las mujeres motivo de un 77.7% de la deserción, mientras que para los hombres un 22.3 % (INE, 2008).

La inequidad de género en la educación no se puede abordar únicamente desde el análisis de indicadores de analfabetismo frente al alfabetismo, de acceso y promoción escolar, sino es necesario detenerse en las formas de reproducción de tales inequidades en el seno mismo de la familia y la escuela, puesto que desde estos escenarios el niño y la niña aprenden y construyen sus identidades de género y étnicas.

La educación es factor clave en la transmisión y reproducción estereotipos de género, que son representaciones e imaginarios que responden a patrones ideales

preestablecidos de lo que significa “ser mujer” o “ser hombre” en la sociedad. Por lo general se reproducen, con la mediación de la escuela, roles y funciones tradicionalmente establecidos para el “ser mujer”. En su conjunto suman una situación desventajosa en donde se relega a las mujeres a la “vida privada” (lo doméstico, el papel de madre y esposa, el cuidado del hogar, etc.), mientras que a los hombres les corresponde la vida “pública” (el trabajo, la profesión, los cargos públicos, etc.). En ello los agentes reproductores por excelencia lo constituyen el Estado, la familia, la escuela y los medios de comunicación, sobretodo en la publicidad como herramienta de mercado.

La participación organizada de grupos de mujeres de diferentes partes del país y de distintas representaciones políticas, así como la influencia de las políticas de cooperación de organismos internacionales, junto al impulso de los Acuerdos de Paz, ha ido haciendo posible que en los últimos diez años se tengan algunos logros en materia de equidad de género y étnica. Nos referimos a la legislación específica que da cuerpo a cierta política pública, así como al fortalecimiento y creación de instituciones públicas que se ocupan de impulsar políticas hacia los sectores de población que nos ocupa (SEPREM, DEMI, CODISRA, FNM, CONAPREVI, Vice Ministerio de Educación Bilingüe, etc.). No obstante las agendas políticas y los desafíos en materia de género y respeto a la identidad étnica, parecen ser todavía muy profundos y amplios.

La SEPREM tiene el encargo de promover acciones y políticas a favor del desarrollo de las mujeres guatemaltecas. Desde su creación en el año 2000 a la fecha, produjo diversos instrumentos de política, que con el tiempo fueron negociándose, transformándose, y consolidándose hasta llegar a lo que hoy se conoce como la “Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023” (PNPDIM y PEO).

La presente investigación de tesis tuvo como propósito estudiar la PNPDIM y PEO, y en particular, el eje referido a “equidad educativa con pertinencia cultural”, para determinar los avances que a lo largo de los últimos años ha tenido este tipo de política desde el mandato específico de la SEPREM y otras entidades vinculadas.

De igual modo interesaba estudiar cómo se organizaron las mujeres frente a sus demandas y cómo fueron accionando procesos de incorporación dentro de instituciones que representan la organización del Estado, así como de legitimación social de la política de oportunidad y desarrollo para las mujeres.

Para una mejor comprensión del conjunto de la investigación realizada, el presente informe se organiza de la siguiente manera: El primer capítulo presenta el problema de investigación y la metodología que fue utilizada en el estudio. Se destaca el carácter cualitativo del estudio, puesto que privilegia el análisis de la política a partir de las percepciones expresadas por actoras claves de organizaciones de mujeres y de instituciones estatales, involucradas en los procesos de creación y desarrollo de la política.

En el segundo capítulo se expone la argumentación teórica que nutrió el abordaje del objeto de estudio: el avance y legitimación social de la política educativa con equidad de género y pertinencia cultural.

En el tercer capítulo se expone el marco histórico-general en que estuvo inserta la PNPDIM y PEO, como producto de un largo proceso en el que se involucraron distintos sectores de la sociedad, en especial, movimientos de mujeres en distintas coyunturas históricas, como el final del Conflicto Armado Interno y la construcción de un sistema democrático. Así también se enfatiza en el contexto que ha englobado al proceso de creación de esta política pública en el período 2000-

2009. Por último, de forma general, se presentan algunos elementos del contexto internacional, principalmente en cuanto a la normativa y a procesos universales de promoción de los derechos de las mujeres y de superación de todo tipo de discriminación, que influyeron de manera directa, en la creación e impulso de la política en cuestión.

En el capítulo siguiente se dedica a la descripción y ubicación histórica de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM) 2008-2023. Por tanto, se aborda el proceso de creación de la misma y el Plan de Equidad de Oportunidades, el contenido de acciones de política, para luego centrarse específicamente en el eje que interesa a la temática de la presente tesis, es decir, el tercer eje de la política: “eje de equidad educativa con pertinencia cultural”. Finalmente se incluye el fundamento jurídico que ampara y propicia la creación e implementación de la política.

Tras la descripción histórica de la política, se presentan los resultados en el capítulo V, en los cuales, producto de las valoraciones y descripciones de experiencias de las entrevistadas se ha podido determinar algunos avances en el proceso de implementación del eje y la política en cuestión del presente estudio. Se inicia con el análisis de las alianzas y consenso entre los aparatos de Estado y las agrupaciones de mujeres en la elaboración de la política, seguido por un apartado dedicado a la legitimidad social que tiene la política, según la experiencia de las entrevistadas, para luego presentar un balance analítico de los avances en implementación de la política, según indicadores establecidos.

Posteriormente aparece en el capítulo VI el análisis de los resultados, anteriormente descritos, para presentar finalmente las conclusiones que surgieron del estudio.

# Capítulo I

## Planteamiento del problema y metodología

---

### 1.1. Planteamiento del problema

El estudio del avance en la implementación de una política educativa con equidad de género y pertinencia cultural, por parte del Estado, se centra específicamente en la política pública impulsada bajo la coordinación de la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), con el nombre de “Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres”, la cual fue producida por primera vez en el primer período gubernamental de existencia de la SEPREM, durante la presidencia de Alfonso Portillo (2000-2004), con Lili Carabantes como la primera Secretaria de SEPREM. Dicha política la fue evaluada por la siguiente administración gubernamental, bajo la presidencia de Oscar Berger (2004-2008), en este período la Secretaria fue Gabriela Nuñez, y fruto de ello, se produjo un segundo documento. Posteriormente, se elaboró un tercer documento, que supuso un nuevo proceso de negociación y definición de contenidos de la misma, hasta alcanzar la última versión conocida como la “PNPDIM y PEO 2008-2023”, creada durante la administración del Presidente Álvaro Colom, con Sonia Escovedo como la Secretaria. Por eso el período elegido para el presente estudio fueron diez años: de 2000 al 2009.

Las preguntas que guiaron el estudio fueron las siguientes:

- ¿Cuál es el fundamento jurídico que propicia la definición del eje de *educación con equidad de género y pertinencia cultural* de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023?

- ¿Cuáles son los mecanismos aplicados para la implementación del eje de educación con equidad de género y pertinencia cultural de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023?
- ¿Cuáles son las valoraciones de las mujeres organizadas y de las que actuaron en nombre del Estado, en los procesos de creación e implementación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023, sobre la legitimidad social de dicha política?
- ¿Cuáles han sido los avances reales del Estado en la implementación de una política pública de equidad con pertinencia cultural, según los instrumentos elaborados en el período del 2000 al 2009?

## 1.2 Objetivos del estudio

El avance en la implementación de una política pública de *educación con equidad de género y pertinencia cultural*, específicamente, del tercer eje de la PNPDIM, se pudo estimar a partir del estudio y análisis cualitativo de tres dimensiones durante el período 2000-2009:

- ✓ su fundamento jurídico,
- ✓ su implementación,
- ✓ y la valoración de actoras clave.

En el primer caso, interesó conocer su fundamento jurídico, así como el marco institucional fue dando soporte e impulso a las políticas y acciones estratégicas para la creación e implementación de la misma.

En segundo caso, se hizo una exploración del avance en la implementación de la PNPDIM y PEO 2008-2023, según mecanismos establecidos en ella, con el

interés de mostrar tanto las dificultades como los logros relativos, según mandatos.

Finalmente, se muestran los resultados de lo que fue uno de los principales objetivos del estudio: los procesos de legitimación social de la política. Es decir, se da cuenta de lo que supuso para los gobiernos y para las organizaciones de mujeres, su aprobación en términos de lograr consensos y acuerdos en medio de las disputas y alianzas. En este estudio se aborda de manera inicial, incluyendo la valoración que actoras clave hacen del proceso, desde sus experiencias y opiniones personales.

Con la exploración de estas tres dimensiones, se busca poder disponer de una panorámica general del avance de la política, y en especial, del avance en el eje de equidad educativa con pertinencia cultural.

### **1.2.1. Objetivo general**

Determinar el avance en la implementación de una *política educativa con equidad de género y pertinencia cultural*, por parte del Estado Guatemalteco, en el período 2000-2009.

### **1.2.2. Objetivos específicos**

- ✓ Identificar el fundamento jurídico que permite la implementación y ejecución del eje de *educación con equidad de género y pertinencia cultural* de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023.

- ✓ Determinar cuáles han sido las acciones que se han implementado del eje de educación con equidad de género y pertinencia cultural, según lo estipulado en los indicadores de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades, 2008-2023, desde el momento de su entrada en vigencia hasta finales del año 2009.
  
- ✓ Evidenciar la valoración que las/os actoras/es hacen respecto a la legitimidad social de la PNPDIM y PEO 2008-2023, basadas/os en la configuración de las negociaciones, alianzas, disensos y relaciones de poder entre las organizaciones de mujeres y las instituciones gubernamentales partícipes del proceso.

### **1.3 Metodología**

#### **1.3.1 Tipo de investigación**

Esta investigación es de carácter cualitativo porque su interés fue captar el alcance que ha tenido la implementación de la Política, desde un análisis documental combinado con entrevistas abiertas a representantes de instituciones y de organizaciones de sociedad civil que participaron en el proceso de negociación, creación e implementación de la política. La fundamentación jurídica y la implementación de mandatos de la Política, según indicadores, se realiza a través del análisis de los instrumentos legales y del conjunto de dimensiones e indicadores que sobre educación con equidad de género y pertinencia cultural allí se plantea.

A partir de autores como Cerezal y Fiallo (2010), se puede afirmar que en la investigación fue utilizado tanto el método teórico como el método empírico. El teórico porque se realizó una operación intelectual que posibilitó descomponer un todo en sus partes y cualidades, en sus múltiples relaciones, propiedades y



componentes, y luego se realizó la síntesis. La síntesis es la operación inversa, que establece la unión o combinación de las partes previamente analizadas y posibilita descubrir relaciones y características generales entre los elementos de la realidad o del objeto de estudio. Este ejercicio fue especialmente útil en el análisis de los documentos, y comúnmente es conocido también como análisis de contenido cualitativo.

El método empírico desde el punto de vista cualitativo refiere a la realización de entrevistas semi-estructuradas a actores y actoras sociales vinculadas a los procesos de negociación, definición e implementación de la política. Con ello se buscó captar las apreciaciones y percepciones de las entrevistadas al respecto de los procesos de negociación, alianzas, consensos y disensos que finalmente derivaron en la definición de la política. Es decir, con ello se buscó examinar, desde la voz de las actoras, *la legitimidad social* que alcanza a tener la política, luego de un proceso extenso de disputas y alianzas políticas entre representantes de diversos sectores sociales.

### **1.3.2 Instrumentos**

#### **a. Análisis documental y análisis de contenido cualitativo:**

Consistió en la revisión y análisis de documentos implicados con el objeto de estudio de esta investigación (“Educación con equidad de género y pertinencia cultural”), identificando dimensiones, categorías y hasta indicadores (subcategorías) según lenguaje técnico de los referidos documentos. En un caso, identificando mandatos y mecanismos establecidos para su implementación, y en el otro, identificando realizaciones, avances y logros, en términos de los mandatos establecidos. Ambos movimientos con el fin de realizar un balance de alcances y

resultados de la política, según documentos de política y según informes oficiales y alternativos del estado de avance.

## **b. Las entrevistas**

La investigación documental fue fortalecida con aportes extraídos de la experiencia de actoras sociales claves en el proceso de elaboración de la política (funcionarias de Estado y miembros de sociedad civil), así como expertas en el tema, para valorar desde una postura crítica, los avances de la misma. Estas experiencias, percepciones y opiniones fueron extraídas por medio de la aplicación de entrevistas semi - estructuradas.

La entrevista semiestructurada consistió en un instrumento y un proceso de comunicación en el que la investigadora indagó en la valoración que tiene la política para las actoras clave, particularmente en cuanto a sus alcances, sus resultados y su legitimación social. Es decir, con este instrumento se trató conocer y comprender las interpretaciones, vivencias y juicios que cada actora social tiene de la legitimidad social de la política, es decir del consenso logrado en su definición, y del alcance en tanto instrumento de emancipación para las mujeres en materia de educación con equidad de género y pertinencia cultural.

La entrevista, como se sabe, es una técnica oral cuyo objetivo es descubrir la definición personal que hace el entrevistado de determinadas cuestiones. Se caracteriza por una serie de preguntas previamente elaboradas con el fin de conocer temas específicos de interés para la investigación.

### **1.3.3 La muestra de actoras clave y consentimientos**

Estas valoraciones y argumentaciones de la experiencia empírica y académica de actoras clave se registraron en dos categorías: 1) entrevistas aplicadas a las involucradas en el proceso de creación y aplicación de la PNPDIM y PEO 2008-2023, tanto del Estado como de organizaciones de mujeres y 2) entrevistas aplicadas a expertas y expertos que puedan evaluar el desempeño de esta política desde una visión ajena al proceso de implementación.

El instrumento de la entrevista (ver anexo no. 1) fue diseñado para responder a las tres dimensiones que componen la valoración cualitativa del avance: fundamento jurídico, implementación y legitimación social y política de la PNPDIM y PEO 2008-2023.

Para realizar la entrevista, se hizo una preselección intencionada de actoras clave que participaron en el proceso de definición de la política, se estableció el contacto con ellas y se les explicó brevemente el tipo de investigación y sus objetivos. Se les expuso la importancia de su aporte para la realización de la investigación y la garantía de la utilización de la información para fines estrictamente académicos. De igual modo se hizo con expertas y expertos en la materia. Obtenido su consentimiento, se procedió a realizar las entrevistas.

De modo que los criterios de inclusión para determinar la selección de informantes fueron:

- Disposición a participar en el estudio.
- Haber participado en la creación e implementación de la PNPDIM y PEO 2008-2023 o tener una trayectoria reconocida como académica o experta en temas de equidad de género y educación.

A partir de estos criterios, el universo de trabajo quedó conformado por 10 mujeres de distintas organizaciones involucradas en el proceso de creación o

implementación de esta política. Participaron representantes de SEPREM, del MINEDUC, SEGEPLAN, así como una diputada del Congreso de la República. De la sociedad civil se tuvo el apoyo del Instituto Universitario de la Mujer de la Universidad San Carlos de Guatemala (IUMUSAC), así como de la Asociación política de Mujeres Mayas Moloj (ver anexo no. 2).

Es decir que el tipo de muestreo empleado fue la selección intencionada de actoras clave, aplicando en más de un caso el conocido efecto “bola de nieve” en el que, tras la entrevista aplicada a una actora, esta dio referencia para la selección de otra actora clave en el proceso y por tanto, indispensable de incluir en el estudio.

#### 1.3.4 Definición de dimensiones, categorías y subcategorías.

El avance en la implementación de una política educativa de equidad de género y pertinencia cultural, por parte del Estado guatemalteco en el período específico del 2000 al 2009, puede ser valorado cualitativamente haciendo un balance de una serie de procedimientos y metas establecidas sistemáticamente en un instrumento que fue definido por las diversas instituciones del Estado como política social, y más específicamente, como política pública.

**Tabla No. 1**  
**Dimensiones, categorías y subcategorías para el análisis del avance en la creación e implementación de la PNPDIM**

Dimensiones	Categorías	Subcategorías
<b>Fundamento jurídico</b>	Legislación emitida previa y posterior a la política que sirva como sustento, soporte e impulso para su creación e implementación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Instrumentos jurídicos que induzcan al proceso de creación de la política.</li> <li>-Instrumentos jurídicos que establezcan instituciones encargadas de velar por la equidad de género a través de las acciones del Estado.</li> <li>-Instrumentos jurídicos que den vigencia a la política.</li> <li>-Instrumentos jurídicos que amparen la implementación de los procesos establecidos por la política.</li> </ul>

<b>Implementación</b>	Ejecución de los procedimientos establecidos por la política para el alcance de sus objetivos y metas por parte de los responsables designados.	-Creación de unidades específicas en diversas instituciones para la ejecución de los procedimientos dictados por la política. -Información expresada por entrevistas a actoras clave sobre ejecución de procedimientos que se encaminen al alcance de los objetivos y metas trazados por la política.
<b>Valoraciones de actoras clave</b>	Las valoraciones que involucradas en el proceso de creación y/o implementación, así como expertas en el tema hagan a partir de la evaluación de la política, de sus alcances y sus resultados, así como del nivel de consenso logrado entre las/los actores involucrados, especialmente aquellos que representaron a la sociedad civil.	-Valoraciones positivas respecto al proceso de creación de la política. -Valoraciones positivas referentes al contenido de la política. -Valoraciones positivas de las alianzas entre Estado y sociedad para la creación e implementación de la política. -Valoraciones positivas de las acciones ejecutadas por las diversas instituciones responsables en pro de la implementación de la política.

#### 1.4 Alcances y límites de la investigación

- a. El análisis sobre la política de educación con equidad y la pertinencia cultural se hace desde lo planteado por PNPDIM y desde el eje de equidad educativa con pertinencia cultural, y no desde todo el conjunto de políticas públicas educativas y culturales que existen dentro del Estado.
  
- b. Releva los datos cualitativos, en mucho mayor medida que los cuantitativos, de forma que su propósito no es hacer una cuantificación de acciones y menos evaluar impactos, sino hacer valoraciones fundadas por la vía de análisis de contenidos, y de

opiniones de actoras que representan a las instituciones y que constituyen según la política, los entes asesores y coordinadores más directamente involucrados: SEPREM y MINEDUC. De igual modo aplica para actoras de la sociedad civil organizada, tales como: la red de organizaciones de mujeres legalmente constituidas como el Foro Nacional de la Mujer, la Coordinadora de Mujeres indígenas y específicamente para el estudio se incluyen como instituciones involucradas en el proceso al Instituto Universitario de la Mujer (IUMUSAC) y la Asociación Política de Mujeres Mayas Moloj.

- c. En esta investigación el trabajo de campo no se extendió a escuelas o institutos, pero sí tomó en cuenta a personal del Ministerio de Educación a quien se pudo aplicar la entrevista, como un actor involucrado en la aplicación de esta política.

# Capítulo II

## Marco Teórico

---

### 2.1 El Estado y la creación de políticas públicas para la educación con equidad de género y pertinencia cultural

#### 2.1.1 El Estado y la educación formal

*“Ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el Estado”.*

-Engels

En un sentido práctico, se concibe al Estado a partir de los componentes o elementos que lo integran, estos son tres principalmente: territorio, población y gobierno. Así pues, se trata de una entidad jurídico-política que se establece con un determinado territorio y con determinada población, para administrar los bienes y satisfacer las necesidades de esta, que además está organizada por un sistema y un régimen político.

El Estado guatemalteco, específicamente, se define en su Constitución Política como "un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo.", (CPRG, Art.140). Posee un territorio delimitado por sus fronteras, aún con un diferendo territorial y una población determinada.

Esta organización o entidad jurídico-política llamada “Estado” ha sido producto de grandes procesos históricos de la humanidad, que se han ido construyendo a través del tiempo hasta quedar establecido como lo conocemos hoy en día, tras la modernidad, el establecimiento de la democracia y la primacía del derecho como mecanismo de legitimidad, respaldo y sustento.

Según Frank Bealey (1999), en su Diccionario de Ciencia Política, tomando en cuenta a distintos autores, entre los que resaltan Locke y Rousseau (quien también hizo aportes al desarrollo de sistematizar la educación formal, lo cual, por su relevancia e influencia, será presentado con mayor amplitud posteriormente), el Estado se centra en la libertad, al mismo tiempo que en la protección de la integridad personal y la propiedad. Propuso que por medio de un contrato social se podría lograr un acuerdo entre los individuos que integrara una asociación civil, en la cual el individuo cede su libertad para ser gobernado en función de las leyes, en este sistema la soberanía es del pueblo y para el pueblo, queda superado así la hegemonía de una sola persona, como había sido en la monarquía.

Por otro lado, Max Weber define al Estado como “el poseedor del poder coercitivo definitivo dentro de unos límites concretos. El Estado moderno posee legalidad y legitimidad, y ejerce el control a través de una burocracia con numerosas funciones. A las tareas tradicionales de administrar la ley, mantenedor del orden y guardián de la propiedad, el Estado democrático ha añadido todo tipo de funciones colectivistas, como consecuencia de las presiones electorales. El Estado contemporáneo proporciona educación a los niños, asistencia a los enfermos, desempleados, ayudas a los pobres y cuidados a los disminuidos y ancianos” (Bealey; 1999: 158).

De esa manera la administración del Estado se materializa en sus instituciones, mismas que se originan a partir de las necesidades que la organización y desarrollo de la sociedad presente, así como de las demandas de la población para que sean atendidas. En este punto cobra relevancia el papel de la población, pues de manera organizada, con un constructo sociocultural propio, se acerca a dichas instituciones, en una relación de pesos y contrapesos, con procesos de lucha y construcción de elementos necesarios para que la administración pública responda a las necesidades y demandas planteadas por la sociedad.



El abordaje de la institucionalidad del Estado, está fundado, entre otros autores, a partir de los aportes históricos de Montesquieu, quien establece que el poder para evitar la hegemonía y propiciar la democracia, debe dividirse en tres: uno que ejecute y administre, otro que se encargue de legislar, y otro que juzgue según la legislación que exista.

En el poder ejecutivo, se administran los bienes que se recaudan para brindar servicios públicos a la población, como la educación por ejemplo, a través de instituciones creadas específicamente para tales efectos.

Esta concepción fue construida en un momento histórico que propiciaba el establecimiento de la democracia como el pacto social que determina a los Estados. Fue a partir de la fundamentación filosófica de la Revolución Francesa que cobra realce y relevancia. El representante clave de dicha concepción es Rousseau, quien plantea que es el pueblo el que dará a sus representantes la potestad de administrar el poder para administrar los bienes y necesidades de este mismo según su propia voluntad. (Valcárcel, 2008)

Así también se inspiraron los saberes que debían transmitirse en la educación formal, brindada por un Estado que se estaba desprendiendo finalmente de la hegemonía de la iglesia. Saberes en los que no figuraban las mujeres como sujeto de la vida pública. Es decir que, para cuando se funda el Estado con las características propuestas por Rousseau, al mismo tiempo se establecen los saberes a ser transmitidos por el Estado a través de la educación pública.

Según Valcárcel, “cuando en la Ilustración la democracia volvió a presentarse en el horizonte de la política posible uno de sus principales teóricos, Rousseau, siguió separando claramente estos dos ámbitos. La política pertenece a los varones al igual que les pertenece la racionalidad, la jerarquía, la cultura, el temple, el valor, el carácter la capacidad de acuerdo. Las mujeres deben estar excluidas de la

política, limitarse al buen arreglo de su casa, la obediencia, la dulzura.” (Valcárcel, 2008: 77)

En ese sentido, una de las obras más significativas de Rousseau es “Emilio”, en la cual establece sus aportes sobre la sistematización de la educación formal. Al respecto expresa que “se consiguen las plantas con el cultivo, y los hombres con la educación. Si el hombre naciera grande y fuerte, su talla y su fuerza le serían inútiles hasta que aprendiera a servirse de ellas (Rousseau, 1762:07)

La educación sistemática que plantea Rousseau es muy particular, en la cual llega a hacer argumentaciones que excluyen completamente a las mujeres de una formación sobre sus capacidades y las reduce a la vida privada, en la cual deben formarse en tareas propias de atender y administrar el hogar, ser graciosas y discretas, para cumplir con los atributos de una dama digna de ser la compañera de un noble como “Emilio”, el personaje central de la obra en cuestión.

Rousseau plantea que para que el proyecto educativo “sea admisible y practicable en sí mismo, basta con que su bondad se halle en la naturaleza de la cosa. Aquí, por ejemplo, basta que la educación propuesta sea conveniente para el hombre y esté bien adaptada al corazón humano”. (Rousseau, 1762:06)

De esta forma Rousseau tiene como máxima que el origen de la naturaleza ese por completo “rectos”, es decir que no existe perversidad alguna en el corazón humano originalmente. Sostiene que se nace con una sensibilidad tal que dota a los actos de entera bondad. Esto va cambiando a medida que el ser humano se relaciona con los objetos externos, es decir que los sentimientos originales propios de la naturaleza son alterados por las costumbres y opiniones humanas. Argumenta que el mal procede de la acción que el hombre ejerce contra la naturaleza, por tanto la educación sistematizada para formar al hombre debe,

idealmente, basarse en los orígenes de lo natural para dotarlo de todo aquello que no se posee desde el nacimiento y de lo cual se tendrá necesidad al crecer. A ese cúmulo de aprendizaje debe enfocarse la educación (Rousseau, 1762).

Para ilustrar cómo debe ser dicha educación Rousseau utiliza la figura de “Emilio”, un educando imaginario, al que su preceptor le va instruyendo para la vida. A este personaje Rousseau le atribuye ciertas características importantes de resaltar: Emilio es noble y rico, además es huérfano (lo cual se explica porque el autor también argumenta que los padres influyen y en ocasiones interfieren en la educación de los niños). Emilio es además sano y robusto (Rousseau, 1762). Por supuesto hombre, pues las mujeres, según el autor, no deben recibir este tipo de educación.

En esta obra Rousseau manifiesta cómo, desde su concepción, debe abordarse la educación de la mujer. Haciendo una diferenciación marcada de los roles entre el hombre y la mujer, que además de ser físicas son además “de carácter y temperamento” (Rousseau, 1762).

Para el efecto, utiliza a un personaje dentro de su obra, al que nombra como “Sofía” quien está destinada a ser la esposa de Emilio, ya que cumple con los atributos ideales para ser la compañera de un hombre tan honorable como el que ha sido formado según la sistematización de la educación que él está proponiendo.

Entre las características que Rousseau atribuye a la mujer ideal, en este caso Sofía, destacan que es: simpática, simple, educada para ser esposa y madre, sabe llevar su casa y afrontar las ocupaciones domésticas, desea agradar, cuida su persona y su vestido, ama la limpieza, es una mujer fiel, modesta y reservada. Entre los deberes primordiales de la mujer están: cuidar las apariencias, “el honor y la reputación no son para ellas menos indispensables que la castidad” (Rousseau, 1762: 229).

Según el autor, las mujeres deben estar ajenas a la formación sistemática que él está proponiendo para los hombres ya que “la razón de la mujer es más práctica y más sometida a la autoridad y a la opinión de los demás” (Rousseau, 1762: 229).

En esta obra el autor también argumenta que la educación debe ser laica, sostiene que no es necesario ni pertinente incluir en la educación de los niños la creencia en Dios. En primer lugar porque no es necesario creer en Dios para ser bueno, además porque si se enseña esta creencia a temprana edad se forma una idea falsa. Sostiene que “solo se puede llegar al conocimiento de un único Dios cuando se está en condiciones de remontarse racionalmente y juicio crítico” (Rousseau, 1762: 260).

Son estos aportes y los de otros autores propios de aquella época quienes inciden profundamente en la sistematización de la educación que debe ser administrada y diseñada desde el poder, es decir, desde el Estado.

En ese sentido cobra relevancia la relación entre las instituciones de administración pública del Estado con la sociedad organizada. Siendo que, en un marco democrático y de derecho, el Estado brinda a sus ciudadanos derechos y se organiza para satisfacer las necesidades establecidas como prioritarias para el desarrollo de su población, de igual manera mantiene un ambiente de libertad en el que la sociedad organizada puede expresar sus demandas y fiscalizar las instituciones del Estado. De tal cuenta que los movimientos sociales demandan al Estado la atención a reclamos específicos y en ese sentido los movimientos de mujeres se han organizado para alcanzar sus derechos sociales, económicos, civiles y políticos.

Como se expuso anteriormente, en la construcción del Estado que se conoce hoy en día, inicialmente no existía apertura para la educación formal de las mujeres. Tras largos y profundos procesos de demandas sociales en distintas maneras, se

fue logrando el espacio para que estas fueran alfabetas. Pero los saberes reproducidos en la educación formal y sistematizada no fueron depurados y se avanzó en el acceso a la educación pero no de igual manera en los roles que se reproducen para ambos sexos en el contenido y calidad de la misma.

Por tanto, en el presente estudio se concibe al Estado como esa unidad jurídico política que administra el poder y se materializa en sus instituciones para garantizar el bienestar de una población determinada que habita sobre un territorio determinado, y en un sistema democrático de derecho en el que otorga a los ciudadanos derechos y deberes sociales, económicos, civiles y políticos. Por lo cual cobra vital importancia la atención a la relación entre el Estado y la sociedad en la creación de políticas públicas que sirvan de marco e impulso para la satisfacción de las demandas y necesidades sociales. Ante lo cual es indispensable la legitimidad que según los proceso de formulación e implementación adquieran las mismas.

### **2.1.2 Políticas educativas y políticas públicas como consecuencia de consensos entre el Estado y la sociedad.**

Las políticas públicas constituyen un conjunto de estrategias, tácticas y mecanismos orientados a alcanzar determinado objetivo explícito por parte de entidades que administran y ejecutan poder. Este conjunto de estrategias, tácticas y mecanismos puede estar plasmado en un instrumento sistematizado en el que se plantea el objetivo concreto y se establecen los procedimientos para alcanzar dicho objetivo (Lapuente, 2008).

El proceso para la construcción y establecimiento de dichas estrategias, tácticas, mecanismos, objetivos, etc. debe incluir idealmente a los sectores interesados en que se alcancen dichos objetivos. Se observa que muchos de estos procesos son impulsados a partir del planteamiento de movimientos sociales u organizaciones

de la sociedad civil, que expresan sus necesidades y demandas al Estado en sus instituciones, por lo que éstas aglutinan los esfuerzos y lideran procesos de negociación para generar consensos en torno a la construcción de este tipo de instrumentos. En este proceso de construcción se busca un consenso alrededor de las propuestas que surgen de las necesidades de las partes involucradas. Estos consensos -comprendidos como la aceptación colectiva de una postura, que conlleva decisiones, prácticas, mecanismos, etc- pueden no ser precisamente lo que favorece a la mayoría, ni lo que busca el bien común o lo que responde a las necesidades de la población, pero es aceptado por los actores involucrados en el proceso de negociación de las políticas.

Tomando en cuenta las características del Estado que se plantearon en el inicio del apartado anterior, muchas de las políticas públicas pueden incluso ir en detrimento de las necesidades e intereses de la población y de los diferentes sectores. Las políticas públicas también pueden ser vistas simplemente como un proceso de construcción de acciones en donde el juego de poder, los pesos y contrapesos entre diferentes sectores hacen que se plasmen y ejecuten unas u otras propuestas a favor de los intereses de aquél sector que haya ejercido más poder en el proceso de producción y ejecución de las mismas. Pero debe ser visto como un proceso de construcción y sistematización de acciones planteadas a seguir ordenadamente para el alcance de objetivos que demanda la sociedad y que atiende el Estado.

Ahora bien, situándose en el objeto de estudio de la presente investigación, el Estado produce y reproduce sus políticas para ofrecer a una sociedad que debe ser educada y formada para coexistir dentro de los parámetros del Estado. En ese sentido diseña una educación formal en la cual se reproducen los saberes necesarios para el desarrollo de dicha sociedad, por tanto es de suma importancia que la sociedad misma se involucre en la construcción y determinación de dichos saberes. En este punto cobra una profunda importancia el proceso de formulación de políticas públicas para la educación.

En dicho proceso se debe lograr el consenso entre los sectores interesados de qué es lo que se tiene que educar, producir y reproducir, cómo debe la educación formal estar organizada en los niveles que se cursan desde la preprimaria hasta el bachillerato en las diferentes instituciones educativas, las cuales se rigen bajo el sistema educativo diseñado por el Ministerio de Educación, con un sistema de educación nacional, que posee su propia legislación y planificación, en donde se establecen también los contenidos a impartir según los niveles educativos, a través de los Currículum Nacional Base (CNB) para cada grado.

Respecto al sistema educativo, existen varios autores que han abordado el tema planteando que este se encarga de la reproducción de roles específicos para la perpetuidad de un sistema que conviene a determinado grupo de la población de un Estado. Es decir que el sistema educativo es “un espacio investido por el poder, carente de neutralidad y, por lo tanto, creador y legitimador de identidades sociales jerarquizadas” (Subirats, 2008:04)

Por tanto, uno de los principales reproductores de roles e identidades es el sistema educativo diseñado por el Estado. En un modo tal, que asigna patrones de conducta aceptados y esperados hacia diferentes sujetos, con roles específicos, lo cual trasciende a sectores de la sociedad, como “las mujeres”, “los indígenas”, “los campesinos”, “los del área rural”, etc.

Respecto a la creación de políticas educativas, el sociólogo francés, Pierre Bourdieu, expone que por medio de la escuela, el Estado diseña, administra y entrena al capital cultural, que es un instrumento de poder que posee la persona, en este caso el estudiante, que se adquiere con el pasar del tiempo en la escuela y el espacio familiar. Este se llega a transmitir por generaciones, reproduciendo en la sociedad los roles de cada sector, gremio, género, clase social, etc. (Bourdieu; 1997)

En ese sentido se puede aplicar a la educación formal la categorización y reproducción de patrones de conducta destinados a determinados sujetos con la analogía que Bourdieu hace sobre el demonio de Maxwell<sup>1</sup> para explicar la categoría teórica del “capital cultural”, mostrando las prácticas ocultas de “clasificación” en la educación y por tanto de reproducción de patrones y roles predeterminados. Bourdieu lo expone en un sentido de reproducción de clases sociales, y se puede aplicar perfectamente a los roles de género.

Para Subirats (2008:05), dicha clasificación también es de patrones de conducta:

“...los grupos sociales que ya cuentan con más poder son los que marcan más profundamente las normas escolares, de modo que, aun sin haberlo previsto así, la escuela tiende a reproducir el sistema social existente y las posiciones de poder y de jerarquía vigentes en cada sociedad.” (Subirats, 2008: 05)

Por lo tanto, si la sociedad es patriarcal, estas condiciones se reproducen dentro del sistema educativo. Y continúa:

“Las sociedades han creado sistemas de roles y patrones de comportamiento distintos para hombres y para mujeres, prescripciones sobre lo que deben hacer y sobre cómo deben actuar los individuos en función de su sexo. Estos patrones de comportamiento son los géneros” (Subirats 2008: 08)

Estos sistemas de roles creados por las sociedades según el sexo (géneros) son profundizados y reproducidos también a través de la educación.

Esto que se aplica para las capacidades y ocupaciones de los educandos, también aplica para las clasificaciones en que se atribuyen características, roles y

---

<sup>1</sup> El Demonio de Maxwell es una criatura imaginaria ideada por el físico escocés James Maxwell para ilustrar la Segunda Ley de la Termodinámica en (1867). Esta ley prohíbe que entre dos cuerpos a diferente temperatura se pueda transmitir el calor del cuerpo frío al cuerpo caliente, de manera que el “Demonio” se encarga de separar las partículas e impedir que se mezclen en un acto de clasificación. (Asenjo, 2004: [http://fisica.ciencias.uchile.cl/~gonzalo/cursos/termo\\_II-04/seminarios/alumnos/Demonio\\_DAsenjo04.pdf](http://fisica.ciencias.uchile.cl/~gonzalo/cursos/termo_II-04/seminarios/alumnos/Demonio_DAsenjo04.pdf))



características según el sexo de los educandos, categorías que también están jerarquizadas y limitan el desarrollo libre del estudiante. Al respecto, Bonal (1997) expresa que de esta manera, aunque no quede explícito en el diseño de la educación, en los ambientes educativos, el género es un principio clasificador de las personas, atribuyendo roles y tareas específicas.

Es por ello que los gobernantes y gobernados de todo Estado deben mantener una constante revisión al sistema o sistemas educativos, para que estos se acoplen a las necesidades reales de la población. Lo cual puede ser posible en un marco de Estado democrático de derecho, en el cual además la sociedad acostumbre prácticas de participación ciudadana, de manera organizada y que aglutinen sus esfuerzos en procesos de lucha que acudan a la institucionalidad estatal para plasmar en el aparato jurídico del Estado, las condiciones necesarias para alcanzar la satisfacción a sus necesidades y demandas.

Es importante abogar por que la educación se construya a partir de los saberes necesarios que la misma población presente, y sin que ésta reproduzca exclusiones o subordinaciones. Por tanto, es de suma importancia que la educación formal sea sometida a una constante evaluación de sus contenidos, de su aplicabilidad, de su compatibilidad con las necesidades de la población. De tal cuenta, que se lleven a cabo procesos en los que se intervenga a profundidad en el diseño de la educación formal.

Al respecto de una constante revisión en los saberes que se incorporan al sistema educativo, Bourdieu trabajó dentro de una comisión creada para el efecto en Francia, en la cual se establecieron algunos principios para la educación formal. A finales de 1988, el Ministerio de Educación Nacional francés creó una comisión de reflexión sobre los contenidos de la educación en Francia, con el afán de lograr una

“reestructuración de las divisiones del saber y la definición de las condiciones de su transmisión, así como hacia la eliminación de las nociones caducas o poco pertinentes y a la introducción de nuevos saberes impuestos por los avances del conocimiento y de los cambios económicos, técnicos y sociales” (Bourdieu, 1997: 130)

De dicho proceso la comisión establece siete principios que deberán determinar la estructuración del sistema educativo y la creación de políticas educativas. A continuación se retoman aquellos aplicables al contexto guatemalteco ya que algunos están diseñados específicamente para el contexto europeo y particularmente en el proceso de la Unión Europea.

Primer principio: “Los programas deben ser sometidos a una puesta en cuestión periódica tratando de introducir en ellos los conocimientos exigidos por los progresos de la ciencia y los cambios de la sociedad (en primer lugar de los cuales se encuentra la unificación europea), y todo agregado deberá ser compensado mediante supresiones” (Bourdieu, 1997: 131)

Con este principio Bourdieu se centra la necesidad de que la educación se adapte a las características específicas de la cultura, así como a las necesidades laborales que presente el territorio, los recursos del mismo y desarrollo del país. En ese sentido, el principio de “introducir los conocimientos exigidos por los progresos de la ciencia y los cambios de la sociedad” sugiere que la educación adopte en su contenido el cambio profundo que han presentado las mujeres, al involucrarse en espacios públicos de toda índole.

El segundo principio dicta: “La educación debe privilegiar todas las enseñanzas que ofrezcan modos de pensar dotados de una validez y de una aplicabilidad general con respecto a las enseñanzas que proponen saberes susceptibles de ser aprendidos en manera también eficaz (y a veces más agradablemente) por otras vías. Hay que velar en particular porque la enseñanza no deje subsistir lagunas

inadmisibles, que son perjudiciales para el éxito del conjunto de la empresa pedagógica; sobre todo en materia de modos de pensar o de saber-hacer fundamentales que, al considerarse como enseñados por todo el mundo, acaban por no ser enseñados por nadie.” (Bourdieu, 1997: 132)

De tal manera, según Bourdieu, debe privilegiarse las enseñanzas que aseguran la asimilación reflexiva y crítica de los modos de pensar fundamentales en determinada sociedad. Entre los cuales incluye el modo de pensar deductivo, el experimental, el histórico, el reflexivo y el crítico.

Una vez más resulta importante sistematizar aquellos saberes o modos de pensar que al considerarse “enseñados por todo el mundo, acaban por no ser enseñados por nadie”, en un sentido tal en que debe sistematizarse, en los contenidos de estudio, saberes con pertinencia cultural, aspectos de la cosmovisión de los diferentes grupos culturales del país, la escritura y numeración, y los diferentes idiomas. Saberes pertinentes a la riqueza y diversidad cultural, que deben adecuarse a su contexto e historia propia, que busquen un desarrollo pertinente, real y profundo, y que incluso supere barreras estructurales que la misma educación formal ha transmitido y reproducido durante tanto tiempo.

El tercer principio de la comisión reitera la profunda necesidad de que los programas de estudio sean constantemente revisados y adaptados. Además plantea una conexión vertical y una coherencia horizontal en la jerarquía con que se ordena la enseñanza: “Abiertos, flexibles, revisables, los programas son un marco y no una horca: deben ser cada vez menos constrictivos a medida que nos elevamos en la jerarquía de los órdenes de la enseñanza; su elaboración y su condicionamiento práctico debe solicitar la colaboración de los profesores. Deben ser progresivos –conexión vertical- y coherentes –conexión horizontal- tanto al interior de una misma especialidad como a nivel del conjunto del saber enseñado (a nivel de cada clase)” (Bourdieu, 1997: 134).

Tomando en cuenta los principios planteados por la comisión, es importante centrarse en los mecanismos por medio de los cuales estos se pueden hacer efectivos. En el caso francés, fue el Estado el que convocó a la comisión para ejecutar dicha labor. En ese sentido, se reitera la profunda necesidad de que sean procesos coordinados desde la institucionalidad del Estado, definiendo políticas claras que establezcan rutas metodológicas y paso clave para lograr los objetivos.

Es decir que, una de las condiciones más importantes para la adecuada adaptación de los saberes necesarios a la educación según los requerimientos de la población es la negociación conjunta entre la institucionalidad estatal y los actores sociales de políticas públicas que incorporen la atención a estas necesidades.

Para ello es importante abordar algunos aspectos referentes a políticas públicas, centrándose en cómo éstas adquieran el carácter de públicas y cómo obtienen el valor suficiente desde la institucionalidad del Estado para que lleguen a ejecutarse de manera sistemática en un tiempo y con responsables establecidos para el efecto.

Cuando las políticas públicas toman en cuenta las demandas de la sociedad civil, éstas se convierten en uno de los mecanismos posibles para trasladarlas a la institucionalidad estatal, para que después de procesos de negociación, se formulen estrategias delineadas a fin de satisfacerlas.

Según Lapuente (2008), el proceso de formulación de políticas públicas puede entenderse como una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales tanto como informales, logrando así,

“un conjunto de decisiones que se traducen en acciones estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de opciones elegidas según valores e intereses), que son públicas porque inciden sobre el conglomerado social con carácter imperativo (autoridad del poder estatal)” (Lapuente, 2008: 23).

Es importante definir, por una parte, lo que se entiende por política y por otra parte cómo se adquiere la connotación de pública. La primera porque trata del proceso de toma de decisiones en el ejercicio de poder público, con incidencia en el conglomerado social (Lapuente, 2008); es por esto que las políticas públicas buscan definir o darle contenido a una agenda de gobierno.

Por otro lado, para adquirir el adjetivo de públicas, estas deben ser generadas por el actor estatal y dependen del funcionamiento de mecanismos de participación de sociedad civil en todo el proceso que las conforma, desde el diseño de las mismas, pasando por la implementación, hasta la evaluación y monitoreo. Así también se hacen “públicas” porque impactan sobre la vida de toda la sociedad, dando pautas al vínculo sociedad-Estado (Lapuente, 2008).

Además, el objetivo de las políticas públicas es “dotar a la acción pública de racionalidad, fundada en argumentos de las decisiones estatales, bajo un criterio de factibilidad, eficiencia y eficacia” (Lapuente, 2008: 24), buscando que la administración pública logre continuidad, por encima de razones e intereses coyunturales y particulares.

En ese sentido, uno de los aspectos fundamentales para la construcción de políticas públicas es la formación y fortalecimiento de consenso, como base para su institucionalización de lo acordado tras los procesos de negociación. Aguilar (2000) subraya la importancia de la comunicación, tomando en cuenta que el diálogo y la discusión abierta, son elementos constitutivos de la elaboración de políticas, en la medida como se producen en un régimen democrático que busca fortalecerse.

Se observa que para considerar eficientes a las políticas públicas, se espera que estas tengan una trayectoria determinada, garantizando que todos los pasos del

ciclo y los elementos de representatividad sean abarcados en ellas. Lapuente (2008) plantea como pasos a incluir dentro del proceso:

1. Que las políticas públicas sean representativas, es decir, respondan a una agenda pública y satisfagan una demanda social prioritaria.
2. Deben estar integradas con otras políticas en un programa consistente, jerarquizado y financiable, pues es de suma importancia para la ejecución de las mismas que se planifique el gasto que esto irá a implicar para el Estado.
3. Deben ser especificadas y establecidas en un diseño claro, incorporando aspectos institucionales, de recursos humanos y materiales.
4. Por último deben clarificar la responsabilidad del sector público, la participación de la comunidad y del sector privado en cada tema.

Para Lapuente (2008) siempre que la formulación y ejecución de políticas públicas integren estos pasos, se estará logrando incorporar certidumbre, eficacia y racionalidad a los programas de gobierno, pues estas representan un buen grado de gobernabilidad de los Estados.

Por último, “abrir el gobierno a la ciudadanía es el propósito más importante para rehabilitar la gobernabilidad democrática, siendo una premisa relevante para que las políticas no sean fruto tecnocrático, sino producto democrático.” (Lapuente, 2008: 19). En tal sentido, es de suma importancia que los procesos de adaptación de la educación sean producto de los planteamientos de la sociedad civil, por la mediación de organizaciones sociales, que actúan como interlocutores que representan necesidades e intereses de diversos sectores de la población.

### **2.1.3 Los Movimientos sociales y la elaboración de políticas públicas.**

*“Una política pública puede ser formulada, pero si no es tomada en cuenta en la agenda, se quedará como letra muerta. Es por esto que resulta de capital importancia incidir en la agenda de gobierno.”*

-Lapuente

Como se expuso anteriormente, es de suma importancia, para la creación de políticas públicas, el involucramiento activo y directo de la sociedad civil, por medio de organizaciones y movimientos sociales, de manera que estas respondan a las demandas de la sociedad y adquieran legitimidad, así como un sistemático monitoreo al momento de su aprobación y ejecución.

Asimismo se indicó con anterioridad que para que las políticas públicas contengan el componente de “públicas” se requiere que haya un proceso activo en el que se involucre la sociedad civil, organizada en distintas expresiones sociales, como grupos, movimientos, organizaciones que se aglutinan en torno a determinados intereses y demandas (Lapuente, 2008). En ese sentido, el papel de los movimientos sociales es de suma importancia para impulsar los procesos y ejercer presión hacia las instituciones y sus funcionarios.

En un modelo de gestión por políticas públicas se requiere de una relación más estrecha entre Estado y sociedad, lo cual “exige nuevas reglas y otras formas de gestión y diseño de política pública que impliquen incorporar a una sociedad plural, autónoma y participativa en diversas actividades económicas, políticas y sociales; es fundamental mantener el principio de ‘responsabilidad social compartida’ a través de la participación social organizada y la democratización de las relaciones políticas con el Estado.” (Lapuente, 2008: 17)

Antes de cualquier expectativa de participación social es necesario que la población haya cubierto sus necesidades primarias, en ese sentido Lapuente (2008) expone que existen dos componentes prioritarios para trabajar en la búsqueda de nuevos equilibrios entre el Estado necesario y la sociedad autónoma y participativa, uno de ellos es el combate a la pobreza junto al incremento de la

seguridad pública, social y el empleo, y el otro componente, es el respeto a la pluralidad y participación de las organizaciones políticas y sociales.

Respecto a la pluralidad que se debe respetar, cabe incluir en esta argumentación teórica la llamada “democracia radical”, término que Chantal Mouffe incorpora para referirse al gobierno democrático que permite la coexistencia de las diferentes expresiones sociales de los distintos sectores en un ambiente de libertad. Lo cual lleva a respetar las diferencias que existen dentro de una misma sociedad. Lo que la autora expone como las “exigencias democráticas que se encuentra en una variedad de movimientos: de mujeres, de trabajadores, de negros, de gays, ecologistas, así como en otros <nuevos movimientos sociales>”. (Mouffe, 1993: 102)

Los nuevos movimientos sociales<sup>2</sup>, además de ser cada vez más heterogéneos, “discuten y plantean la ampliación de la esfera política, proponen una relación nueva entre lo considerado privado y lo entendido por público y confrontan los límites funcionales en los que se basa la organización de los Estados, además de cuestionar las características principales de la civilización occidental” (Habermas, 1964: 55)

Esta pluralidad y nuevo enfoque de los movimientos sociales hacen que no exista una identidad social que pueda ser completa y permanentemente (Mouffe, 1993). En ese sentido los juegos de poder se visualizan a la hora de la negociación y actores que se definían como una parte del conflicto, tras la negociación y cabildeo; con la influencia de la coyuntura y los procesos de construcción pueden

---

<sup>2</sup> Según Fran Bealey (1999) los “nuevos movimientos sociales” son agrupaciones sociales organizadas en torno a fines específicos que determinan sus acciones de demandas hacia el Estado en un marco de democracia y libertades civiles y políticas. “En todas las democracias existen ejemplos de política ecológica, feminismo, política gay, organizaciones de derechos humanos como Amnistía Internacional (...) Independientemente del tema o del nivel de actividad, los nuevos movimientos sociales representan una nueva forma de hacer políticas. A veces buscan representación legislativa como los Partidos Verdes europeos, pero por lo general actúan a través de manifestaciones, que suelen resultar bastante impactantes” (Bealey, 1999: 292). En Guatemala se ha cuestionado la existencia de “nuevos movimientos sociales” como tales.



cambiar y modificarse. Es posible incluso que a lo interno de un mismo movimiento social, como el movimiento de mujeres, por ejemplo, existan varios grupos diferenciados, con intereses diferentes. Esto se potencia cuando a elementos de género se le suman elementos étnicos. Existe un sujeto colectivo que son las mujeres, pero dentro de este pueden existir, las mujeres universitarias, las mujeres indígenas, las mujeres lesbianas, etc. Por tanto, debe comprenderse que el “sector de mujeres” no es homogéneo, sino que aglutina diversos intereses frente a diversas necesidades, que además en una sociedad diversa culturalmente, se constituyen igualmente diversos los sectores.

Algunos autores refieren que la “causa de las mujeres” hace que estas se unan en una lucha común. “El feminismo, con otras políticas, siempre ha implicado que las mujeres se unan; es un movimiento basado en la solidaridad y la hermandad de las mujeres, quienes tal vez no están vinculadas por casi nada que vaya más allá de su *mismidad* y su ‘causa común’ como mujeres”. (Soper, 1990: 17)

Según Mouffe (1993) el liberalismo ha contribuido a la formulación de la ciudadanía universal, con base en la afirmación de que todos los individuos nacen libres e iguales; y a su vez ha reducido la ciudadanía a un estatus meramente legal, indicando los derechos que los individuos sostienen. El problema radica justamente en la pretensión de que exista “una ciudadanía”, además creada, es decir que no sea producto de un proceso social en el que la población organizada se aglutina en torno a sus necesidades y generan demandas.

Una interpretación democrática radical hará hincapié en las numerosas relaciones sociales donde existen situaciones de dominación que deben ser puestas en tela de juicio si se aplican los principios de libertad e igualdad, en tal sentido es preciso cuestionarse la configuración en que se imparte la educación, generando relaciones jerarquizadas entre mujeres y hombres, indígenas y no indígenas, urbanos y rurales, etc.

Un Estado en la aplicación del concepto de democracia radical, ha de manejar las fuerzas y los intereses de los diferentes sectores para atender a las necesidades de estos según la pertinencia cultural y la heterogeneidad de los diversos sectores sociales. Lo cual podría lograrse con el diseño, elaboración y ejecución de políticas públicas tras procesos de negociación y consenso entre el Estado y los sectores interesados en los temas que atañen a tal o cual política pública.

El movimiento social involucrado en la elaboración de políticas y estrategias de Estado, acuerpan los procesos, le dan impulso, seguimiento y monitoreo. Es una de las principales vías para lograr legitimidad y respuesta a las necesidades y demandas de la población a la que se deben los gobiernos y las instituciones de Estado, principalmente en temas como la educación.

#### **2.1.4 La legitimidad como factor fundamental para el funcionamiento de las instituciones del Estado**

Es importante incluir el factor de la legitimidad como un componente indispensable para el funcionamiento de las instituciones del Estado, en el cual participan movimientos sociales en la demanda de sus necesidades y por tanto en la negociación, formulación y monitoreo de políticas públicas.

Como se abordó en el apartado anterior, las políticas públicas podrán ser exitosas cuando poseen un alto grado de legitimidad social. En ese sentido es importante abordar la legitimidad de manera teórica y general, pues resulta uno de los aspectos fundamentales en el impacto real que mecanismos como las políticas públicas, en el marco de un Estado democrático de derecho pueda tener para beneficio de la ciudadanía y la población en general.

Bealey plantea que un régimen político “es legítimo cuando los ciudadanos aceptan obedecerlo porque es justo y conveniente. La obediencia en sí misma no resulta suficiente porque los individuos acatan las órdenes de un régimen que impone el terror, pero ello no significa admitir que ostente autoridad legítima. La autoridad constituye el poder legitimado”. (Bealey, 2003:248)

En ese sentido, la legitimación implica una obediencia asumida ante las directrices que emanan del poder. La cual va más allá de acatar ante el terror o el miedo, incluso va más allá de acatar ante la costumbre, sino trasciende al plano de la voluntad con respecto a fines, que se pueden materializar en normativa legal, como se puede observar a continuación.

Al respecto Max Weber (1922), en su obra “Economía y Sociedad” al abordar el concepto de “legitimidad” inició por tratar el de “dominación” como la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos. Esta “dominación”, entendida en el sinónimo de “autoridad”, puede descansar en los más diversos motivos de sumisión: “desde la habituación inconsciente hasta los motivos que se consideran puramente racionales con arreglo a fines. En todo caso, como el mismo Weber significa, un determinado mínimo de voluntad de obediencia, o sea de interés (externo o interno) en obedecer, es esencial en toda relación auténtica de autoridad.” (Weber 1922, en Fernández, s/f).

Son muy diversos los motivos de sumisión a la autoridad, Weber (1922) expone que en lo cotidiano domina la costumbre, así como los intereses materiales o utilitarios. Así también se encuentran los motivos afectivos o racionales con

arreglo a valores o con respecto a fines. Pero junto a todos ellos, advierte el autor que existe otro factor: la creencia en la legitimidad. La cual resulta en la sumisión a la autoridad dotando de verdad y aceptación voluntaria al “orden establecido” por medio de legislación y en profundidad por el monopolio de la fuerza (Weber, 1969).

Esta creencia en la legitimidad de que habla Weber asegura la capacidad del gobierno para hacer cumplir las decisiones. “Como parece obvio, en ningún gobierno todos los ciudadanos conceden legitimidad en este sentido, pero ningún gobierno puede sobrevivir sin esta creencia por parte de un número sustancial de ellos. (Weber, 1922 en Fernández, s/f).

En ese sentido la legitimidad es el creer que “a pesar de los defectos y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pueden ser establecidas, y por tanto pueden exigir obediencia. De modo más específico, la legitimidad de los regímenes descansa en la creencia en el derecho de los que legalmente ejercen la autoridad para dar cierto tipo de órdenes, para esperar obediencia y hacerlas cumplir, si es necesario, con el uso de la fuerza”. (Weber, 1922 en Fernández, s/f).

En ese sentido, existe legitimidad cuando la ciudadanía acepta y cree en el ordenamiento social y la administración del poder, de tal cuenta que actuará con obediencia ante las disposiciones que las instituciones públicas determinen para perpetuar dicho ordenamiento. Sería pertinente decir que de esta manera se dotará de aceptación y verdad a disposiciones como las políticas públicas y en general toda la normativa y legislación que se emita por las instituciones para administrar el poder, los recursos y el orden de la sociedad.

## **2.2 Equidad de género y pertinencia cultural en la educación formal**

*La perspectiva de género es, entonces, un compromiso teórico y político cuya consecuencia es la superación de las asimetrías entre los sexos (Mosconi, 1998)*

Después de haber abordado el tema del Estado y de la política pública, ésta última como resultado de procesos de negociación entre sectores contrapuestos y diversos, y donde el capital político es fundamental, para darle el contenido a la misma, situarse en un nivel de particularidad mayor: *la equidad de género y pertinencia cultural en espacios de educación formal.*

Para ello es necesario iniciar con la temática de equidad de género, así como con la argumentación teórica en torno al papel de la educación formal en la reproducción de patrones culturales hegemónicos, y por tanto, en la consideración o no en el diseño e implementación de la políticas públicas, de criterios de pertinencia cultural.

### **2.2.1 Equidad de género**

Es imprescindible iniciar con el abordaje del concepto de género, el cual se define como “...el conjunto de ideas, representaciones, prácticas y prescripciones sociales que una cultura desarrolla desde la diferencia anatómica entre los sexos, para simbolizar y construir socialmente lo que es propio de los hombres (lo masculino) y lo que es propio de las mujeres (lo femenino)” (Lamas, 1999 :84)

Por otra parte, Subirats (2008) expone que el género es un sistema de roles y patrones de comportamiento que marcan una diferencia entre hombres y mujeres,

con prescripciones sobre lo que deben hacer y sobre cómo deben actuar los individuos en función de sus sexo.

Kate Millet (1997), agrega características a los diferentes géneros reproducidos a partir de la argumentación de que el sexo es un status con implicaciones políticas, que otorgan atribuciones conductuales que se reproducen para cada sexo, lo cual hace que la agresividad, la inteligencia, la fuerza y la eficacia se atribuyan como características del hombre, y por el contrario, la pasividad, la ignorancia, la docilidad, la virtud y la ineficacia se atribuyen a la mujer.

Simone de Beauvoir (1949) en contraposición a esas atribuciones conductuales preestablecidas, reitera que la diferencia de la mujer respecto del hombre no está determinada por las hormonas ni por ningún instinto misterioso, sino por la manera en que su cuerpo y su relación con el mundo exterior se modifican debido a la acción de quienes las educan deliberadamente en un estado de discriminaciones.

En ese sentido, las discriminaciones operan de manera tal que provocan limitaciones a las posibilidades de desarrollo humano, pues se atribuyen características preestablecidas de uno u otro sexo.

“Los géneros constituyen sistemas de identidades y comportamientos que, al prescribir lo que deben hacer los individuos según cuál sea su sexo, introducen una fuerte limitación en sus posibilidades de desarrollo humano y les fuerzan a adaptarse a patrones que no siempre corresponden a sus capacidades y a sus deseos.” (Subirats, 2008: 08)

Estas características que se le asigna a la identidad de las mujeres y los hombres, son reproducidas en los ámbitos educativos. La década de los años 70 es

determinante en el avance teórico de la distinción sexo-género y de la educación como espacio de poder y de control de las conductas de hombres y mujeres en el contexto de un sistema de organización social. Se plantea que

“...fue la distinción teórica entre sexo y género, introducida en la década del 70 por los estudios feministas, la que colocó las particularidades de lo femenino en el sistema educativo e inició con ello un nuevo debate acerca del papel que cumplía la educación en la perpetuación y reproducción de las desigualdades entre mujeres y hombres.” (Araya, 2004: 03)

Previo al abordaje de manera profunda el rol de la educación formal en la reproducción de estos patrones, es importante enfocar un momento la atención en el debate respecto a la “desigualdad” que implica la reproducción de géneros, pues existen distintas corrientes y posturas académicas y prácticas al respecto.

En este momento, y para fines de la presente investigación, se hace énfasis únicamente en el punto del debate que concierne al ámbito ciudadano y formativo en la educación. En ese sentido, Pateman interpretando los planteamientos de Chantal Mouffe, expone que “a lo que las feministas deben aspirar es a la elaboración de una concepción sexualmente diferenciada de la individualidad y de la ciudadanía que incluya a las mujeres como mujeres en un contexto de igualdad civil y ciudadanía activa” (Pateman, 1986:26)

El punto que se plantea es que debe sostenerse la diferencia, mas no frente a un ámbito ciudadano, en donde se busca la igualdad civil y ciudadanía activa de todos sin distinción alguna, para lo que se precisa de igualdad de condiciones y oportunidades indistintamente del sexo o género.

Mouffe retorna a profundizar en el dilema entre la igualdad y la diferencia, habiendo superado la cuestión de la ciudadanía en tanto conjunto de derechos y

obligaciones frente a un Estado y sus instituciones dentro de un régimen político, que en este caso se trata de la democracia. Respecto a la pugna entre igualdad y diferencia, plantea que

“... todo el falso dilema de la igualdad versus la diferencia se derrumba desde el momento en que ya no tenemos una entidad homogénea ‘mujer’ enfrentada con otra entidad homogénea ‘varón’, sino una multiplicidad de relaciones sociales en las cuales la diferencia sexual está construida siempre de muy diversos modos, y donde la lucha en contra de la subordinación tiene que plantearse de formas específicas y diferenciales”  
(Mouffe, 1993: 112)

En ese sentido Mouffe se refiere a las características diferentes de la entidad “hombre” o “mujer” según sus condiciones, contextos, particularidades familiares, estrato social, gremio, sector social, territorialidad, entre otras. Para el caso de Guatemala tendrían que incluirse aspectos étnicos y lingüísticos muy particulares.

Frente a esta amplia gama de diferencias, Subirats (1998) plantea una salida interesante. Expone que no se trata de suprimir la diferencia, sino más bien que esta deje de ser la base sobre la que se funda y legitima una jerarquía de poder en la que existe un dominador y un dominado, para lograr el reconocimiento de los rasgos constitutivos de la diferencia como rasgos que presentan un gran valor, una riqueza para la vida de la colectividad.

Se trata de reconocer y asumir esas diferencias, pero en un ambiente en el que se fomenten las mismas condiciones y oportunidades de desarrollo de capacidades e inclinaciones de cada persona. Valcárcel (2008) expone que el fin radica en que existan seres humanos libres, iguales y solidarios, y que en estas condiciones



puedan poner en ejercicio su derecho al procreo de su especificidad y a la formas de su realización personal, de su desarrollo propio.

### **2.2.2 Equidad de género en la educación formal**

Cuando la equidad de género se ubica en un plano educativo, se encuentra que la equidad es más profunda que el factor “acceso” igual para estudiantes de uno u otro sexo. Esta trasciende los aspectos cuantitativos de acceso, permanencia y promoción de mujeres y hombres en la educación, y llega a los aspectos profundos de la formación, de los contenidos que se transmiten, de los imaginarios sociales que se reproducen, de la calidad misma de la educación.

En tal sentido, Subirats expone que “ya no se trata únicamente de saber si las niñas tienen igual acceso que los niños a la educación formal, sino de comprender los mecanismos a través de los cuales ésta contribuye a la socialización genérica y a la jerarquización de los individuos de acuerdo con su sexo”. (Subirats, 2008: 11)

Se trata de superar el sistema patriarcal reproducido por medio de la educación formal, comprendiendo al sistema patriarcal como aquel que se sostiene a partir de relaciones asimétricas y discriminatorias entre los seres humanos. Relaciones asimétricas que incluyen, no solo las desigualdades entre géneros, sino que se extienden a toda la estructura social.

Por otro lado, Araya (2004) hace un abordaje de la educación como reproducción del sexismo, en un sentido de trato diferenciado a mujeres y hombres en el que las mujeres son discriminadas y subordinadas al sistema patriarcal que limita sus

capacidades de desarrollo integral y pleno. Por tanto plantea que la educación podría contribuir con la erradicación del este, partiendo de un reconocimiento de la existencia de discriminación, desigualdad y segregación como problemas arraigados en la educación.

Después de reconocer el problema es necesario identificar los puntos en que la educación formal ha reproducido y reproduce patrones de conducta que limitan el desarrollo de las capacidades de los educandos de cualquier manera.

Desde la sociología de la educación y, en particular, desde la pedagogía crítica, “se empezó a evidenciar en las últimas décadas al sistema educativo como un espacio investido por el poder que carece de neutralidad y por tanto es creador y legitimador de identidades sociales jerarquizadas”. (Araya, 2004: 02)

Algunos de los elementos de desigualdad o inequidad de género reproducidos por la educación se traducen en la formación o capacitación para el trabajo de las y los estudiantes. Araya (2004) sostiene que “las relaciones de poder y de dominio que caracterizan las relaciones entre mujeres y hombres mantienen intacta su estructura y ello es visible desde diferentes dimensiones” (Araya, 2004: 04), entre las cuales resalta la división sexual del trabajo. Aun cuando se evidencian cambios en la distribución del trabajo doméstico, como un mayor involucramiento de los hombres en el cuidado de los hijos, no se ha superado la barrera de que estos se involucren sin prejuicio a la realización de las distintas tareas (lavar, cocinar, planchar, organizar el menú, etc.) Esto revela que los hombres (y las mujeres también) siguen considerando el trabajo doméstico inherente a la condición femenina. Es decir, “la participación de las mujeres en la esfera productiva no ha tenido un correlato con la participación de los hombres en la esfera productiva, generando la doble jornada laboral femenina” (Araya, 2004: 05).

Es necesario tomar en cuenta que la educación funge como reproductora de un ordenamiento social en el que se administra el poder para controlar a la sociedad de una u otra forma, en donde queda inmersa la inequidad de género en distintos niveles y subjetividades del relacionamiento entre individuos. Por tanto resulta imposible separar la educación del contexto social e histórico en que se inserta. Araya (2004) plantea que la educación formal resulta ser un microcosmos representativo del cosmos social. Dentro del cual reproduce las prácticas sociales tradicionales, que a su vez, las reproduce en la formación de las personas.

Apple y Acker (1997) exponen que la reproducción de patrones de género dentro de la educación formal se lleva a cabo, entre otros mecanismos, a través del “currículum oculto”. En el currículum se establecen los contenidos sistematizados que ordenan y diseñan estrategias de formación a los educandos, en el que están establecidos de manera explícita los saberes y herramientas del proceso educativo, pero sostienen que existe un currículum oculto, que contiene subjetividades, ideologías, imaginarios que se transmiten a través del proceso de enseñanza-aprendizaje. Muchas veces producto de la cultura de los educadores, por su metodología y mecanismos de transmisión del conocimiento, otras veces por los textos, imágenes, ejercicios, ejemplos, entre otros.

Por otro lado Araya (2004) sostiene que los textos educativos forman parte del currículum explícito pero, a la vez, del oculto, ya que las imágenes que aparecen en ellos transmiten valores no explícitos cargados de pautas y tradiciones sexistas que subordinan a las mujeres.

Al respecto, Subirats plantea como una necesidad prioritaria, la “...revisión de las características curriculares, de los libros de texto, de las variables contextuales, del lenguaje, del currículum oculto...” (Subirats, 2008: 12) para superar la

reproducción de la inequidad de género por medio de la educación formal, ya que aún está cargada de asignación de características específicas que subordinan a las mujeres por el hecho de serlo.

Estas características o atribuciones asignadas a las mujeres dentro del sistema educativo, se vinculan con el abordaje teórico de lo “público” y lo “privado” siendo que todas las actividades sociales de relación en diferentes ámbitos de intercambio, en planos laborales, comerciales, y de distinta índole en sociedad corresponde a “lo público” teniendo vinculación con la posibilidad de participación en la toma de decisiones respecto de la administración de lo público. Mientras “lo privado” es aquello que queda para la vida íntima de los individuos, en planos y niveles como el hogar, la familia, lo oculto a la sociedad, lo que está de las puertas de la casa para adentro. Espacios que han estado distribuidos también como atribuciones al género. Lo público para hombres, lo privado para mujeres. En ese sentido Mouffe expone que

“como han argumentado las pensadoras teóricas feministas, el dominio público de la ciudadanía moderna se basó en la negación de la participación de las mujeres. Esta exclusión se consideraba indispensable para postular la generalidad y la universalidad de la esfera pública. La distinción público/privado, fundamental en la afirmación de la libertad individual, también condujo a la identificación de lo privado con lo doméstico y desempeñó un papel importante en la subordinación de las mujeres.”  
(Mouffe, 1993: 103)

Reproducción que se transmite también en el contenido de la educación formal. Por tanto, la equidad educativa va más allá del factor “acceso”, trasciende a los saberes que se sistematizan para ser reproducidos por medio de la educación, los mensajes implícitos en los contenidos, las herramientas que se transmiten a los estudiantes para que potencialicen sus aptitudes a lo largo de su formación y se

desarrollen según las capacidades que cada cual presente y no según las que se les asignen por factores predeterminados como el sexo.

### **2.2.3 La pertinencia cultural en la educación**

A la equidad de género en la educación es importante agregar otro elemento, que para este país, siendo tan diverso culturalmente, resulta esencial en la definición de los saberes que se han de transmitir por medio de la educación formal. Se trata de una educación con pertinencia cultural.

Habiendo argumentado que el Estado se organiza para establecer el funcionamiento de una población determinada sobre un territorio determinado a través de una autoridad y sistema jurídico político específico, es importante considerar que la administración pública se materializa en sus instituciones, desde las cuales se encarga de atender las necesidades de su población y teniendo en cuenta que para satisfacerlas debe hacerlo en un marco de equidad y atendiendo a las necesidades particulares de cada sector, es decir, prestar sus servicios con pertinencia cultural.

La educación formal, por tanto, debe adaptarse también a los aspectos propios de la cultura de la población a la que se está educando, evitando también la reproducción de prejuicios y roles predeterminados para uno u otro grupo culturalmente diferenciado.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación (UNESCO) ha definido la cultura como “todo un complejo de rasgos espirituales, materiales, intelectuales y emocionales distintivos que caracterizan una sociedad o grupo social. No sólo incluye el arte y las letras sino también los sistemas de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”.

Según Bourdieu (1993), existen aparatos culturales, los cuales son instituciones que administran, transmiten y renuevan el capital cultural, entre estos destaca la familia, la escuela, los medios masivos de comunicación, entidades religiosas y sociales. Expone que la acción de los aparatos culturales se internaliza en los individuos y forma parte de un sistema de percepción, comprensión y acción con la realidad, a lo que define como “hábitos” y por lo que afirma que la cultura es poder simbólico.

Este autor nombra algunas funciones de la cultura, iniciando con la apropiación y transformación del mundo, la comunicación, la función significativa o significante, que básicamente se trata de nombrar, designar y valorar los fenómenos, definir el cosmos, la realidad. Otra función es la de acumulación y conservación de la información, así como la función normativa, pues todas las sociedades hacen esfuerzos para mantener el equilibrio, el orden en el sistema social: coordinación de personas o grupos para mantener los “intereses sociales” (Bourdieu, 1997).

Guatemala se caracteriza por tener una gran diversidad cultural. Gallardo plantea que las diferencias y diversidades culturales deben considerarse una riqueza de los pueblos y naciones, puesto que, “para que haya desarrollo cultural tiene que haber respeto y reconocimiento del valor de las personas. En el desarrollo cultural la mayor riqueza es la diferente manera de ser, pensar, sentir y expresarse de las personas. A eso se le llama diversidad cultural. En el desarrollo cultural se defienden los derechos humanos universales y se garantiza la participación de todos.” (Gallardo, 2009: 05)

Se han desarrollado algunos proyectos de construcción de currículos de estudio en donde se busca el diseño de los mismos atendiendo a las particularidades de la cultura de los educandos hacia los cuales van dirigidos. Ricardo Hevia, Carolina Hirmas y Sergio Peñafiel (2004) sostienen que los contenidos educativos deben vincular a los educandos con sus experiencias previamente importantes y

valiosas, las de sus familias y su comunidad, a lo que denominan como “significancia cultural”.

Desde un punto de vista pedagógico, esta vinculación facilita el proceso de enseñanza aprendizaje. Dichos autores sostienen que el educando recuerda con facilidad los asuntos que puede conectar con las experiencias significativas vividas con anterioridad. De tal manera que si se establece aquel vínculo, lo que se aprende se enraíza en los sujetos de manera más profunda. Se logra la comprensión de “nuevos mundos”, además de la “valoración del propio mundo y de las conexiones que se pueden establecer entre ambos. Es la comprensión del modo de ser en la cultura propia lo que abre la posibilidad de comunicación y entendimiento con otros” (Hevia y otros, 2004: 47).

Cuando se habla de educación con pertinencia cultural, se trata de que la educación sea diseñada a partir de las necesidades de la población según sus particularidades étnicas y culturales, y que por tanto, haya sido capaz de sistematizar los saberes pertinentes según las características de la misma. En un país culturalmente diverso, representa un reto que la educación formal incluya e integre dentro de su sistema el respeto a esta diversidad, así como la sistematización de los saberes propios de las diversas culturas, además de propiciar la adaptación lingüística puesto que la diversidad cultural en el caso de Guatemala es también étnica e idiomática.

Para que exista entonces “pertinencia cultural” en la educación, los contenidos curriculares que se enseñen tienen que ser reconocidos como valiosos por los estudiantes, así como por sus familias y comunidad de origen. Por tanto, “un proceso de enseñanza que considera el contexto cultural de quienes se educan, con sus costumbres, saberes construidos y visiones de mundo, favorece el mejoramiento de los aprendizajes, los que pasan a ser culturalmente significativos para el sujeto. Esto es aún más válido en las zonas rurales y apartadas que, siendo ricas en tradiciones culturales, la escuela tradicional no las ha considerado

como referentes principales de los procesos de aprendizaje que imparte” (Hevia y otros, 2004: 47).

Estos autores enfatizan en que el desarrollo cognitivo de las personas se define a partir del contexto sociocultural en que ellas se desenvuelven. El problema radica principalmente en que en la escuela se desconoce la importancia del contexto cultural, sostienen que este desconocimiento se debe a la confusión o “equiparación” que suele darse entre aprendizaje y transmisión de conocimientos, “lo que provoca una verdadera brecha cognitiva en detrimento de los más pobres, porque es la cultura de los pobres la que no es suficientemente tomada en cuenta en la escuela. Por esta razón, para mejorar no sólo la calidad sino también la equidad de los aprendizajes, es importante considerar el patrimonio cultural tangible e intangible como el punto de partida o como el continente en el cual ocurren los aprendizajes escolares” (Hevia y otros, 2004: 47).

En este sentido hace falta, como punto de partida dar una valoración profunda a aquellos aprendizajes que no se consideran valiosos por la educación formal oficial, lo cual responde en muchas ocasiones a sistemas educativos copiados de otras culturas y en ocasiones a decisiones deliberadas emitidas por el grupo social hegemónico y dominante.

En consecuencia, los motivos que han impulsado algunos proyectos de inclusión de pertinencia cultural a los programas de estudio han sido las experiencias de innovación educativa vinculadas al rescate de la cultura local, que surgen de la necesidad de “transformar el modo de enseñar para mejorar los aprendizajes, la necesidad de valorar lo propio y fortalecer la identidad y, por último, la necesidad de elevar la autoestima, dar confianza y autonomía a los alumnos” (Hevia y otros, 2004: 48).

Aplicar “pertinencia cultural” a la educación –al menos en la experiencia descrita por Hevia- implicó también que desde la perspectiva de la docencia, “los



profesores se hacen cargo de la modificación de sus prácticas pedagógicas y, desde la perspectiva de los alumnos, se observó que los puntos potenciadores de mayores logros en el aprendizaje dependen de factores que están enraizados en la naturaleza afectiva del mismo: el sentido de pertenencia y la autoestima” (Hevia y otros, 2004: 48).

Lo que resulta finalmente de un proceso verdaderamente profundo de pertinencia cultural en la educación es que “en lugar de que los estudiantes se vean a sí mismos como receptores del conocimiento, descubren que aprender no es sólo algo ‘que se les pasa’, sino algo que les sucede a ellos y sobre lo que pueden incidir e influir. Los profesores perciben que la relación que los estudiantes establecen con el conocimiento es más personalizada y vinculante, y no tanto una relación que se establece con objetos flotantes y desconectados de su contexto” (Hevia y otros, 2004: 49).

Diseñar la educación con pertinencia cultural implica indispensablemente considerar la identidad de los educandos. Identidad que se está formando en su proceso de aprendizaje, pero que indudablemente llega ya inicialmente construida por la familia, comunidad, jurisdicción a la que pertenece. “La identidad es un concepto próximo al de patrimonio cultural. Tener identidad cultural equivale a valorar la propia historia de la comunidad. El patrimonio es la memoria del futuro y es responsabilidad social construirlo en diálogo permanente y respetuoso con las demás culturas. Las sociedades con un vasto patrimonio cultural y con gran diversidad cultural, pueden convertir esa diversidad en un ‘activo’ que posibilite mayor innovación, creatividad y adaptación a los cambios sociales y culturales del futuro” (Hevia y otros, 2004: 50).

Transmitiendo la educación formal con pertinencia cultural, según Hevia (2004) la escuela pasa a convertirse en una institución animadora cultural para la comunidad; desde la cual se impulsa el “empoderamiento” de la misma y se convierte en un agente de desarrollo local.

Por otro lado, Camacho y Watson (2007) vinculan la pertinencia cultural en la educación con la globalización. Estas sostienen que la creación de un currículo con pertinencia cultural desde la educación inicial, “permite rescatar en un mundo globalizado, la realidad histórica-cultural de los estudiantes y las estudiantes, promoviendo la construcción de aprendizajes significativos, en un ambiente respetuoso de la diversidad y vinculado al contexto en que se desarrolla el proceso educativo, respondiendo de esa forma a las necesidades de la población estudiantil” (Camacho y Watson, 2007: 35).

La sistematización de la educación con un currículo culturalmente pertinente “significa que éste se debe elaborar en base a lo mejor y más valioso de cada uno de los ámbitos espaciales: universal, occidental, latinoamericano, nacional y local. A la vez incorpora los aspectos más significativos del pasado, del presente y de los proyectos a futuro específicos y particulares de la sociedad a la que está dirigida la educación” (Peralta, 1993: 1).

En ese sentido la creación de un currículo con pertinencia cultural permite obtener los beneficios de los procesos mundiales sin dejar de lado la realidad histórica-cultural en que se encuentra el educando (Camacho y Watson, 2007).

Por último, es importante destacar que un sistema educativo con pertinencia cultural, implica que la educación esté sistematizada y planificada para crear acciones acorde con la realidad en que se desenvuelve la persona. Realidad que incluya el pasado, el presente y el futuro específicos y verdaderamente significativos. El o la educadora deberá tener conocimiento de la comunidad a la que pertenecen sus estudiantes, pues no puede olvidar que la selección de los contenidos curriculares “más que un ejercicio pedagógico es un ejercicio político, como plantea. Es muy importante en la teoría del currículo conocer cómo el pueblo conoce, hay que saber cómo el pueblo sabe. Hay que saber cómo el pueblo

siente. Cómo el pueblo piensa, una semántica, una significación” (Freire,1988, en Camacho y Watson, 2007: 38)

## Capítulo III

---

# Contexto histórico general

---

Contextualizar el avance del Estado en la creación e implementación de una política pública de equidad educativa con pertinencia cultural, es posible, inicialmente, observando algunos factores que influyen directamente en ello: factores históricos y referenciales que enmarcan todas las acciones que dentro de un proceso se han encaminado para alcanzar la creación de mecanismos en favor de la creación e implementación de una política como tal.

En ese sentido es importante partir de la descripción de algunas condiciones estructurales que han permanecido en el tiempo. Dentro de estas se presentan aspectos generales del Estado y la exclusión social histórica de las mujeres, así como factores de desarrollo en condición de desigualdad. También resulta relevante hacer algunas consideraciones en materia de educación y diversidad cultural, y una referencia a la situación de las mujeres indígenas.

Estas condiciones han sido a lo largo de la historia política reciente un punto de partida y motivación para que los diversos sectores afectados iniciaran procesos en la búsqueda de cambios. Por ello, se exponen brevemente las condiciones que dan origen a la creación de la PNPDIM, las cuales dentro de una coyuntura más general permitieron abrir un diálogo entre fuerzas gubernamentales y fuerzas de la sociedad civil. La Asamblea de la Sociedad Civil<sup>3</sup> (ASC) es un hito en el inicio de esta lucha por la equidad e igualdad de género, que aunado a la negociación y firma de los Acuerdos de Paz, sientan las bases de la creación de políticas públicas que, en el contexto del fin del conflicto armado, promovieran la equidad en la sociedad guatemalteca.

---

<sup>3</sup> El papel de la ASC, se desarrolla en el apartado 3.2. debido a la relevancia histórica que adquiere en el proceso de formulación de políticas públicas con la participación de organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales, como el caso de los movimientos de mujeres en la negociación y formulación de la PNPDIM.

Dicha plataforma de lucha, empujó los procesos de negociación hacia la institucionalización de espacios específicos encargados -dentro de la estructura gubernamental- de velar porque estos procesos tomaran forma y avanzaran. En ese sentido se da lugar, desde lo establecido en los Acuerdos de Paz, a la creación de la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) espacio desde el cual, se lideró y coordinó la creación de la política que es objeto del presente estudio. (ONAM, 1997)

Con este antecedente histórico, el presente capítulo se da paso a la descripción de la producción de la PNPDIM y el PEO 2008-2023 y por último incluye, los instrumentos internacionales que dieron impulso y presión para que estos procesos tuviesen lugar y avance. Unos de ellos, los Objetivos del Milenio (ODM) y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW).

### 3.1. Condiciones estructurales de desigualdad

Es importante centrar la atención en que las políticas e instituciones en favor de las mujeres han sido producto de procesos políticos y sociales liderados por diferentes grupos que fueron capaces de aglutinar sus fuerzas políticas y generar alianzas relativamente estables, para lograr los avances en las respuestas del Estado a sus demandas. Esa respuesta beligerante ha sido motivadas por una realidad histórica y estructural en la que han prevalecido condiciones de desigualdad hacia las mujeres y más profundamente, hacia las mujeres indígenas. Es por ello que estas expresiones sociales, aunadas a una coyuntura y ambiente político adecuado, consiguen plasmar sus demandas en cambios cualitativos sustantivos dentro de la estructura organizacional y legal del Estado, abriendo espacios para que las condiciones de desigualdad sean superadas.

Por lo tanto es necesario presentar algunos aspectos de esas condiciones histórico estructurales que han motivado los procesos sociales que culminaron en

logros como la Firma de los Acuerdos de Paz, así como el espacio de la Asamblea de la Sociedad Civil en donde surge el movimiento que posteriormente se organiza y aglutina en pro de una “Secretaría de la Mujer” que llega a establecer una política pública como la que se estudia en la presente investigación.

En este apartado, por tanto, se hace referencia a los siguientes asuntos: a) la exclusión social histórica de las mujeres desde el mismo Estado, en el sentido de cómo se ha reproducido y perpetuado esta situación; b) el desarrollo de las mujeres en un contexto de inequidades y desigualdades de género; c) la educación de las mujeres en una sociedad multiétnica, pluricultural y multilingüe, tomando en cuenta que el tema educativo es el centro de este estudio y por tanto es necesario observar específicamente este aspecto como parte del desarrollo de las mujeres y d) la situación de las mujeres indígenas, puesto que es un sector en el que las condiciones de desigualdad se agravan.

### **3.1.1 El Estado y la exclusión social histórica de las mujeres**

Desde la formación del Estado, por su naturaleza, han existido exclusiones de distinta índole hacia diversos grupos de la sociedad. Por lo general esto ha afectado de manera sistemática y en todos los estratos de la sociedad, a las mujeres.

De forma integral, SEGEPLAN enfatiza en que “...la condición, situación y posición de las mujeres en Guatemala están determinadas por relaciones sociales, políticas, económicas y modelos culturales que reproducen desigualdades, inequidades y jerarquías que son producto de un proceso histórico que remite a esquemas, normas y prácticas que han perfilado los papeles asignados a las mujeres y a los hombres en la sociedad y que da como resultado, una situación sistemática de desventaja para las mujeres.” (SEGEPLAN, 2010: 06)

A esto debe sumársele que para el caso de Guatemala, el carácter multicultural de su población ha representado también situaciones y fenómenos de discriminación étnica. Esto ha limitado las capacidades y potencialidades de las mujeres, más aún en el caso de aquellas que viven y sobreviven en áreas rurales, en donde no hay acceso a servicios que hacen parte de sus derechos como mujeres, como seres humanos (SEGEPLAN, 2010)

En la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, se reconoce los estrechos vínculos entre la discriminación contra la mujer y el racismo, xenofobia y toda forma de intolerancia. Esto se refleja por ejemplo en las denuncias atendidas sobre discriminación por cuestión racial. La Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala, presenta que el mayor número de casos son provenientes de mujeres. En 2006 los casos atendidos fueron 30 de mujeres y 21 en hombres. (CODISRA, 2006 en SEGEPLAN, 2010)

Al hablar de exclusión social hacia las mujeres, dentro de lo que se cuenta con diversos factores, es importante tomar en cuenta el contexto sociopolítico y económico regional, que en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, América Latina y el Caribe fue abordado.

En la misma se expone que durante la década de los '90, la región experimentó un acelerado crecimiento económico, pero que el mismo no representó un avance significativo para los niveles de pobreza que se conocían antes de dicha década. Es decir que el crecimiento económico no se tradujo en un mayor nivel de bienestar para toda la población. Sucedió todo lo contrario, en la región se ha acentuado la desigualdad y la marginación social. (Guzmán y Pacheco; 1996).

Respecto a la situación planteada, la CEPAL (1994) sostiene que en el caso específico de las mujeres, todo este contexto ha provocado que se acentúe el fenómeno de la feminización de la pobreza expresado en el precario acceso al

mercado de trabajo, la elevada tasa de analfabetismo en algunos países de la región como Guatemala, El Salvador y Haití, más en el área rural y una mayor deserción escolar de las niñas, aunque el problema de la deserción se esté disminuyendo en los últimos años para el caso específico de Guatemala.

Todo el problema de la exclusión social histórica de las mujeres tiene rostros en donde se alcanzan extremos que afectan sobre manera la dignidad e integridad física y psicológica de las mismas. En ese sentido, hacer cualquier análisis que gire en torno a la equidad de género y superación de roles tradicionales que limitan sus capacidades y potencialidades, debe abordar el fenómeno de la violencia, por los efectos que ésta tiene en las vidas de las mujeres, en cuanto a las limitaciones de alcanzar su propio desarrollo y alcance de autonomía en distintos sentidos: económico, político, social, etc.

En ese sentido la CEPAL sostiene que la violencia contra las mujeres está asociada con la discriminación y con la restricción de sus derechos más básicos como el derecho "...a la vida; a la igualdad ante la ley y en la familia; a la salud física y mental; a condiciones de empleo justas y favorables; a no ser sometidas a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; a la libertad y a la seguridad personal" (CEPAL, 2009: 17).

Por su parte SEGEPLAN sostiene que la violencia se ejerce de diversas formas, que van desde el acoso, el abuso continuo, la presión psicológica, la violencia física y sexual hasta la manifestación extrema de los femicidios. Expone la reflexión de que la expresión contemporánea de la violencia contra las mujeres en Guatemala está vinculada con la indiferencia social, una limitada capacidad institucional para dar respuesta y los efectos de casi cuatro décadas de conflicto armado interno.

Se ha desembocado en datos estremecedores en donde se puede observar que entre los años 2001 y 2009 existe un registro acumulado de 4,602 casos de



muertes violentas de mujeres, situación que muestra un aumento, de 222 casos en el 2001 a 720 en el 2009 (SEGEPLAN, 2010: 15)

Otros datos ofrecidos por el informe presentado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) (2009) reportan que en el 2008 hubo 23,721 denuncias de violencia intrafamiliar a través de la boleta de registro estadístico; de ese número el 90.3%, de quienes sufrieron este tipo de violencia fueron mujeres, de las cuales el 81.94% están entre 15 a 49 años de edad.

Por otro lado, del total de casos registrados, el 78.46 % reportaron que fueron violentadas físicamente por sus esposos, ex esposos, convivientes o ex convivientes. Esto demuestra la “direccionalidad de la violencia contra las mujeres en el ámbito privado y pone de manifiesto las relaciones históricamente desiguales entre hombres y mujeres, que son ejercidas por quienes se sienten con derecho a intimidar, a controlar y a oprimir.” (CONAPREVI, 2010)

En la Declaración de Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993) se afirma que “la violencia contra las mujeres constituye una manifestación de las relaciones históricamente desiguales entre hombres y mujeres, que ha conducido a la dominación de la mujer, a su discriminación por parte del hombre e impedido su adelanto, y que la violencia contra las mujeres es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre”.

En este caso, la violencia contra las mujeres adquiere connotación de discriminación e inequidad en tanto que se le violenta por el hecho de ser mujer, y principalmente cuando se ejerce violencia doméstica e intrafamiliar.

Algunos datos al respecto se muestran en el Informe de Estadísticas de Violencia Intrafamiliar, del Instituto Nacional de Estadísticas –INE- reveló que de las denuncias recibidas en 2007 el 88.2% de agresores fueron hombres. El 89.6% de víctimas fueron mujeres y que, del total de denuncias de ese año (21 mil 153), los hombres aparecen como responsables en 18 mil 649 de casos.

Tras exponer algunas manifestaciones de la exclusión a las mujeres, en aspectos básicos como el acceso a servicios, situación de pobreza y violación de derechos fundamentales a través de hechos como la violencia contra las mujeres, se puede dar paso a observar que asimismo se violentan otro tipo de derechos, relacionados con otras necesidades, que van más allá de las básicas y se vinculan con la vida pública, en el ejercicio del poder dentro de instancias públicas por ejemplo, la toma de decisiones y participación política.

Para ello se hace un abordaje del “desarrollo de las mujeres” tomando en cuenta que el desarrollo incluye aspectos económicos, de acceso a servicios, de situación laboral, nivel educativo, participación política, entre otros.

### **3.1.2. Desarrollo de las mujeres y desigualdades de género**

Al hablar de “desarrollo” de las mujeres, se utiliza una noción que involucra integralmente tres factores fundamentales: el económico, -que para el presente estudio se desarrolla con especial énfasis a la desigualdad en el tema laboral-, el acceso a servicios -como la salud y educación- y la participación política.

Dentro del factor económico y específicamente en el plano laboral, se puede observar que existen diferencias salariales que continúan siendo significativas en Guatemala, ya que por cada quetzal (moneda nacional)<sup>4</sup> percibido por un hombre, la mujer gana 63 centavos en el área urbana y 69 en el área rural; es decir, 37 y 31 centavos menos que un hombre, según el área de residencia. (SEGPLAN, 2010: 12)

---

<sup>4</sup> Según el Banco de Guatemala, el tipo de cambio promedio al mes de septiembre de 2012 se mantuvo a Q.7.98 por US\$1.00, lo que equivale a 13 centavos de dólar de Estados Unidos por un quetzal. (<http://www.banguat.gob.gt/cambio/> visitado el 10 de septiembre de 2012).

El tema de la equidad en el empleo se ha incorporado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales consisten en ocho propósitos fijados en el 2000 por Naciones Unidas para alcanzar el desarrollo de todas las naciones. En un análisis elaborado por el INE frente a dichos objetivos, sobresalen las brechas significativas que separan al país de alcanzar los mismos. La meta específica 1B pretende “lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes”. En la evaluación del indicador que relaciona empleo y población destaca que menos de la mitad de las mujeres en edad de trabajar tiene empleo (41.19%), comparado con más de las tres cuartas partes de hombres (76.52%). (INE-ENCOVI, 2006)

También la SEPREM ha hecho un análisis de la situación de las mujeres en el plano económico, específicamente respecto al empleo e ingreso. Sostiene que el trabajo de la mujer manifiesta subregistros que invisibilizan el aporte real y el nivel del mismo en la economía guatemalteca. Presenta el concepto de “trabajo de cuidados” retomado de la Serie Mujer y Desarrollo No. 90. de la CEPAL, definido como

“una actividad específica que incluye todo lo que hacemos para mantener, continuar y reparar nuestro mundo, de manera que podamos vivir en él tan bien como sea posible. Ese mundo incluye nuestros cuerpos, nuestro ser, y nuestro ambiente, todo lo cual buscamos para entretener una compleja red del sostenimiento de la vida” (Fisher, 1990 citada por Tronto, 2006, 5).

Este trabajo de las mujeres representa un aporte considerable a la economía, pero no es tomado en cuenta en los números reales, y en la mayoría de casos no es remunerado adecuadamente. En ese sentido las mujeres constituyen uno de los

pilares de la economía con el llamado “trabajo de cuidados”, pero este es invisibilizado.

Siguiendo con el plano laboral, es importante notar que existe un bajo porcentaje de mujeres en cargos de decisión o dirección. Las mujeres en cargos de categoría “patronas o empleadoras”, según el INE (2007), es tan solo del 2.2%.

Respecto a los salarios, los hombres ganan más que las mujeres en la mayoría de casos y en todas las ramas de la actividad económica. Las brechas de diferencia son: en el sector laboral de agricultura, los hombres ganan Q. 228.40 más que las mujeres, en industria Q. 687.40, en comercio Q. 234.5 y Q.559.2 en otras ramas de actividad. (SEPREM, 2008: 15).

Respecto a las condiciones del desarrollo cuando al acceso a servicios se refiere, uno de los servicios más importantes y que se ofrece a la población con mucha precariedad en el país, es la salud pública y, siguiendo con el enfoque de los ODM, se puede observar específicamente lo que sucede en el plano de la salud materna.

Por su importancia, los Objetivos de Desarrollo del Milenio también ponen mucho énfasis en este punto. El Objetivo del Milenio 5 busca “mejorar la salud materna”. Respecto a algunos de los indicadores se ha tenido una evolución positiva, principalmente aquellos encaminados a la atención de partos con personal capacitado, como personal médico. Así también los indicadores que se enfocan en el uso de anticonceptivos y la atención prenatal. Por esta vía se tiene alta expectativa de alcanzar las metas planteadas.

A pesar de los datos positivos, SEGEPLAN hace un análisis más profundo de dichos datos. Expone que según los datos de las Encuestas de Salud Materno Infantil (1995, 2002 y 2008/2009), persiste una diferencia significativa en la atención de los partos entre mujeres indígenas (30%) y no indígenas (70%); así como en el uso de anticonceptivos que reporta el 40.2% para mujeres indígenas respecto del 63% entre las no indígenas (SEGEPLAN, 2010: 13).

Por otro lado, en el tema de salud pública, la situación de las mujeres guatemaltecas debe ser analizada tomando en cuenta factores importantes, como la realidad de que la salud pública en el área rural es precaria, lo que afecta a toda la población y no únicamente a las mujeres. Así también el factor cultural, pues lo que tradicionalmente se entiende por salud en el campo académico se refiere casi siempre a la salud “profesional” aquella de métodos establecidos por el estudio de la medicina occidental. Existen, en el tema de salud, las alternativas propias de la cultura, así como otros métodos naturales y energéticos a tomar en cuenta.

En el caso de Guatemala, la salud también debe analizarse considerando otras situaciones, como la preferencia generalizada por acceder a servicios de salud privada, ante la realidad que sufre la salud pública, el deterioro, la ineficacia de la misma, etc.

Por otro lado, la realidad refleja diferencias abismales entre mujeres de área urbana de las de área rural. Por ejemplo, en la modalidad de partos. Según el Ministerio de Salud el lugar de ocurrencia de parto en el área urbana es de 34% en casa, 41% en servicios de salud del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), 12% en el IGSS y 12.3% en clínicas privadas. Para el área rural,

los partos en casa llegan al 68%, en servicios del MSPAS 22.4%, clínicas privadas el 3.4% y el IGSS 4.5%. Esto se puede observar con mayor claridad en la siguiente tabla:

**Tabla Número 2**  
**Lugar de ocurrencia del parto**

Lugar	Área urbana	Área rural
Casa	34%	68%
Servicio de salud del MSPAS	41%	22.4%
IGSS	12%	4.5%
Clínicas privadas	12.3%	3.4%

Fuente: elaboración propia con datos del MSPAS

Quienes atienden los partos según ENSMI (2002) son comadronas en un 60% a nivel nacional, médicos en un 28%, familiar (esposo en su mayoría) un 9% y un 3% de mujeres que no reciben ninguna asistencia. Situación que refleja un acceso limitado a la salud. Las razones son diversas, como la poca cantidad de centros de asistencia de salud, servicios deficientes por los lugares que sí ofrecen estos servicios, costos muy elevados por centros de salud privados, etc.

El aspecto de los partos en el tema de salud cobra tanta relevancia en relación a la equidad y la situación de las mujeres, pues la mala atención, tiene como consecuencia datos alarmantes frente a los cuales la administración pública ha tenido avances demasiado lentos. Según el MSPAS, las causas de muerte materna para el 2005 fueron en un 58% por hemorragias uterinas, el 9.5% por aborto, el resto por otras razones.

La PNPDIM hace una reflexión al respecto y sostiene que “esto refleja una falta de acceso a atención especializada, ya que la mayor causa de muerte, las hemorragias, pueden ser atendidas en contextos hospitalarios especializados, lo que reduciría su letalidad”.

Entre otros factores que hacen parte del desarrollo integral de una persona, otro de los servicios es el acceso a la educación, pues lamentablemente, aunque ha habido avances considerables, también se advierten grandes desigualdades en entre hombres y mujeres, niños y niñas<sup>5</sup>.

Cabe mencionar, que también este aspecto es evaluado e impulsado al amparo de los ODM, en donde la meta 2A busca “asegurar que para el 2015, los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria”. De modo que el país se encamina a alcanzar la meta, tanto a nivel general como entre niñas y niños. Esa misma tendencia se observa en la meta relacionada con la reducción de la mortalidad infantil. Aunque el problema en el acceso se empieza a superar, es hora de evaluar el problema también en el contenido que se imparte a través de la educación, y qué tanto este limita o no las capacidades y potencialidades de las mujeres a través del imaginario, los roles y prejuicios que se reproducen.

El desarrollo de la mujer también se ve obstaculizado por la poca participación pública que tradicionalmente se le permitido ejercer. Es por ello que la capacidad de toma de decisiones a nivel privado como público hace parte fundamental del desarrollo integral para una mujer.

En general se encuentra inequidad y discriminación de género en múltiples ejemplos de la vida en sociedad. Uno de ellos es el sistema legal, que se genera a partir de espacios de poder en donde prima la presencia masculina. Como en el Congreso de la República, la trayectoria de participación de mujeres ha sido muy baja. En el período de 1986 a 1991 fueron electas únicamente 7 diputadas, representando el 7% del total en el Congreso. En el período de 1991 a 1994 fueron electas 6, representando el 5% del total, en el período 94-96 el 7.5% eran mujeres. En el período de 1996 al 2000 fueron electas 11 mujeres de 80 diputados

---

<sup>5</sup> En vista de que esta tesis se centra, en el tema educativo, este aspecto se evalúa con mayor detenimiento, más adelante.

en total, por lo que en porcentaje, las mujeres llegaron al más alto en la historia del Congreso con el 13.75%, el siguiente período del 2000 al 2004 fue el 7%. En el siguiente, del 2004 al 2008 fueron el 8% y en el actual gobierno, en el congreso hay 19 mujeres de 158 en total, representando el 12%. (DISOP/ASIES, 2008). En el poder municipal también se refleja esta situación. De 332 alcaldías, 326 están representadas por hombres y 6 por mujeres. (SEPREM, 2008: 14)

A pesar de lo anterior, se observa un dato alentador en la apertura que ha implicado la reforma del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. “Para el año 2009 participaban en los Consejos Departamentales de Desarrollo - CODEDE-, 190 mujeres (53 de ellas indígenas) y 861 hombres” (SEGEPLAN, 2010: 16).

Se puede observar que las brechas entre la participación masculina y femenina en la política local, institucional, gubernamental, etc. cada vez más se empiezan a acortar. No se puede negar que en este momento se observa más participación de mujeres en espacios públicos y de decisión, pero la desigualdad respecto a la participación de los hombres sigue siendo visiblemente alta.

SEGEPLAN trae a colación algunos factores que han favorecido que estos avances se alcancen:

“la presencia de las mujeres en los gobiernos locales ha aumentado de manera importante en la última década como resultado de un marco legal y de la creación de instituciones específicas en los territorios (comisiones y oficinas municipales de la mujer) y el apoyo de programas de cooperación internacional. La sinergia entre estos factores constituye una oportunidad para la promoción de la política de las mujeres, la provisión de servicios, la formación, gestión de programas, participación política local o incidencia en espacios de participación” (SEGEPLAN, 2010: 33-34).



En otras palabras se puede decir que alcanzar el desarrollo integral de las mujeres y específicamente en la apertura de su participación en espacios públicos y de toma de decisiones es un camino largo y difícil, pero que la marcha ya está iniciada. El marco político y legal, como bien lo indica SEGEPLAN, ha posibilitado que las condiciones institucionales se den para alcanzar algunos logros. Así también ha desempeñado un papel importante la presión de algunas agrupaciones e instituciones, el apoyo de la comunidad internacional, el marco de normativa internacional y nacional, y cierta voluntad política, como la persistencia misma de las mujeres para alcanzar estos espacios. Debe continuar la lucha en favorecer la creación de instrumentos legales y políticos que favorezcan las condiciones, así como la participación de las mujeres debe ser constante e ininterrumpida.

### **3.1.3 La educación de las mujeres en una sociedad multiétnica, pluricultural y multilingüe.**

Se ha mencionado con anterioridad la realidad de desigualdad en que se encuentran las mujeres en Guatemala en distintos ámbitos de la sociedad. La educación ha sido uno de los ámbitos en donde es realmente visible esta situación de discriminación social.

Según la Constitución Política de la República de Guatemala, en este país la educación debe ser laica, gratuita y obligatoria (CPRG, Art. 71), por lo que debe impartirse a todas y todos por igual. Pero dentro de Guatemala, la situación de la educación tiene muchos aspectos sociales que tomar en cuenta para hacer que ese derecho se cumpla.

La misma constitución establece que Guatemala es un Estado multiétnico, multicultural y multilingüe. Se reconocen hasta el día de hoy 24 idiomas diferentes en total, tomando en cuenta al xinca, el garífuna, el castellano y los diferentes idiomas mayas.

Esta realidad hace que el sistema educativo sea más complejo, en aras de respetar los derechos de todas las personas pertenecientes a las diversas culturas que conviven en el país.

En ese sentido es necesario evaluar algunos datos, para poder visualizar la situación de las mujeres en la educación y tomando en cuenta los aspectos étnicos, culturales y lingüísticos.

Según datos del Ministerio de Educación –MINEDUC- (2008), la tasa de escolarización anual en niñas para entonces era del 67.71% en todo el país. Mientras que el porcentaje de niños era del 71.93% en todo el país. Esto manifiesta una desigualdad bastante notoria, tomando en cuenta que existen más niñas que niños en el país.

Lo interesante de las cifras es que el porcentaje de “retención” manifiesta las diferencias pero en el sentido opuesto. En años anteriores existía mucha más deserción de niñas que de niños del sistema educativo. En el último lustro estos datos han cambiado. La retención, que se refiere a la cantidad de alumnos y alumnas que se mantienen dentro del sistema educativo, en el área urbana, es del 95.37% de los alumnos inscritos, frente al 96.16% de las alumnas inscritas. En el área rural se retiene al 93.37% de los alumnos inscritos y al 94.04% de las alumnas inscritas. (MINEDUC, 2008)

Ahora bien, observando estos datos bajo la perspectiva cultural, étnica y lingüística, se puede observar que las diferencias se acentúan. Continuando con las cifras publicadas por el MINEDUC el porcentaje de niños y niñas indígenas inscritos es de 36.66%, mientras que de no indígenas es del 66.34%, situación que no responde a la realidad, pues aunque las diferentes estadísticas no estén de acuerdo, existen algunas que dicen que la población de Guatemala se caracteriza por la mitad de indígenas o la otra mitad de no indígenas. Otras incluso

sostienen que la población indígena alcanza dos tercios de la totalidad. En cualquiera de los casos, los porcentajes dentro de la educación manifiestan desigualdad respecto al acceso a la educación, en mayor desventaja para la población indígena.

Un factor que debe tomarse en cuenta es que la mayoría la población indígena habita en áreas rurales y en el caso de estas áreas son las más vulnerables en cuanto a prestación de servicios por parte del Estado

Dentro de la población indígena inscrita en el sistema educativo, se registra un 52.29% de hombres indígenas frente a un 47.71% de mujeres (MINEDUC, 2008), en donde se observa marcada la desigualdad.

Respecto al tema de educación frente a una realidad de desigualdades la Comisión Internacional de Derechos Humanos de la OEA, hizo una evaluación respecto a Guatemala en el año 2003, específicamente en el Capítulo V de dicha publicación se refiere a las “Disparidades de Acceso a Servicios Esenciales”.

En esta evaluación se expresa que las limitaciones en el acceso a la educación primaria son producto principalmente de “insuficiente asignación de fondos, la pobreza y factores conexos de exclusión social” (OEA, 2003).

Así también resalta la desigualdad en el tema de analfabetismo, pues la tasa de mujeres analfabetas es considerablemente mayor a la de los hombres, “en tanto que el 76% de los varones adultos tienen algunos años de educación, ello sólo ocurre en el 60% de las mujeres adultas” (OEA, 2003 con datos del PNUD).

El PNUD (2010) muestra que la situación de analfabetismo se agudiza en las mujeres indígenas, alcanzando el 70% o más en departamentos como Alta Verapaz y Quiché.

Respecto a la deserción a lo largo del nivel primario, las cifras de MINUGUA son distintas a las anteriormente expuestas por el MINEDUC, pues el PNUD sostiene que desde 1995 a la fecha, de cada ocho niñas matriculadas en colegios o escuelas en el nivel primario, únicamente una terminó sexto grado. Lo cual corresponde a una tasa de deserción escolar en niñas del área rural del 81,5%, y de 50% en zonas urbanas (MINUGA 2002).

Para disminuir esas diferencias el gobierno de Guatemala ha implementado diversas medidas. El MINEDUC (2010) resalta que a partir del año 2005, las y los guatemaltecos reciben educación con pertinencia cultural, en tres aspectos fundamentales: 1. por medio del idioma y multilingüismo, 2. respecto a la cultura y 3. Respecto al establecimiento de relaciones interétnicas que permiten la reconciliación de todas y todos con la diversidad. Es decir que propician la búsqueda de la interculturalidad, no únicamente la multiculturalidad, que a fin de cuentas es el reconocimiento de la diversidad sin propiciar la relación armónica y productiva entre las diversas culturas.

El MINEDUC (2010) sostiene que “la pertinencia cultural es base para la formación integral de las personas; y, en su dimensión política, es factor fundamental para la construcción de un Estado que, en todas sus instancias, supera el racismo y todo tipo de discriminación”.

La medida propuesta para alcanzar la pertinencia cultural en la educación es la Política de Interculturalidad para Todos, por medio de la cual se plantea que la niñez y juventud cultiven su idioma materno en la escuela, alcancen un alto dominio del castellano y aprendan algún idioma extranjero. (MINEDUC 2010).

Es entonces que desde el 2005 la promoción de la interculturalidad, como elemento para la convivencia y el desarrollo, se hace una política de Estado que, desde el enfoque de los derechos, reconoce la realidad multicultural y multilingüe

del país, valora la diversidad e identifica en ella oportunidades para la formación de la identidad nacional.

El sistema educativo aplica esta política aplicando el principio de promover la educación intercultural para el desarrollo equitativo de cada una de las culturas del país y la formación de ciudadanos interculturales. Para llevarlo a la práctica, el MINEDUC adoptó la medida de que la comunidad educativa puede incorporar los elementos de su propia cultura en el currículo, como concreción de su “Proyecto Escolar”, el cual se va definiendo acorde a las necesidades de cada localidad. Según el MINEDUC, la política de educación intercultural se fundamenta en la Constitución Política de la República, en los acuerdos internacionales ratificados por Guatemala, como el convenio 169 de la OIT, e incorpora los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz y las recomendaciones de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, de la cual se hablará más adelante.

Otra de las iniciativas que el Estado guatemalteco ha puesto en marcha para intentar disminuir las desigualdades respecto a la educación de las niñas es el programa de becas para niñas, que inició cubriendo a 5.211 niñas en 1996, cifra que hacia el 2002 había aumentado hasta llegar a 71.386 en 2001. (MINUGUA, 2002)

Así también los esfuerzos que surgen a partir de la Reforma Educativa y de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023 son herramientas que pretenden eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres respecto al tema de educación entre otros.

#### **3.1.4 Situación de las mujeres indígenas.**

Debido a que la presente investigación tenía como fin determinar los avances en la implementación de una política de educación con equidad de género, así como con pertinencia cultural, por parte del Estado, es necesario que se aborde la situación de las mujeres indígenas, tomando en cuenta que dentro de Guatemala son reconocidos cuatro diferentes pueblos, de los cuales tres son indígenas: el pueblo xinca, el garífuna y el maya.

Tras el abordaje de diferentes desigualdades en el país, partiendo desde la pobreza y la mala distribución de riqueza y proporción de servicios para la población, es necesario situar aún más profundamente esta situación. La OEA (2003) sostiene que las mujeres indígenas han sido especialmente marginadas dentro de todas las condiciones de desigualdades y discriminaciones en el país. Se les ha privado del acceso a servicios básicos como la educación, que se planteó anteriormente y asistencia sanitaria, así como a la administración de justicia y a la participación política.

Ante esta situación la Defensoría de la Mujer Indígena –DEMI-, señala que la mujer indígena está sujeta a una “triple opresión”, pues es víctima de discriminación como mujer, así como por su identidad indígena y la tercera, por ser pobre (Rodríguez 2003).

La DEMI (2007) elaboró un informe general en el que evidencian las condiciones precarias que vive la población indígena en servicios sanitarios, electricidad, abastecimiento de agua, transporte y vías de acceso. Ello refleja su exclusión, porque la carencia de estos servicios provoca problemas de salud y proliferación de enfermedades. Tal situación va generando desgaste físico y reducción del tiempo de estas mujeres para realizar otro tipo de actividades propias de su desarrollo integral.

En dicho informe se establece que las mujeres aparecen únicamente como

reproductoras y soporte de atención de cuidados a la familia. Adital de Brasil para Isis Internacional (2003) cita el informe y atribuye la situación doméstica y poco participativa de las mujeres indígenas al machismo y discriminación que están institucionalizados en el Estado y lo cual provoca también limitaciones para acceder a la educación, justicia, tierra y mejor calidad de vida. “La mayoría desconoce sus derechos y por temor calla las situaciones de violencia de que es víctima”, (DEMI, citada en Isis internacional 2003).

Ante la realidad de las mujeres indígenas, SEGEPLAN (2010) argumenta que dicha condición justifica plenamente que se enfoquen los máximos esfuerzos para garantizar iguales oportunidades y disminuir las brechas entre géneros así como entre mujeres de diferente pertenencia étnica. Sostiene que estas demandas están de alguna manera contenidas “en la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (2008-2023), la cual se vincula con otros instrumentos nacionales e internacionales como la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (SEGEPLAN, 2010: 06).

### **3.2. La Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) como el primer espacio de organización**

La Oficina Nacional de la Mujer (ONAM) hizo un abordaje sobre la consolidación y participación de la sociedad civil en la formulación de herramientas legales y sistemáticas que sirviera para contrarrestar las desigualdades estructurales que dieron pie a un enfrentamiento interno. Procesos que sitúa desde 1993, cuando algunos de los integrantes de la Comisión Nacional de Reconciliación renuncian a ésta y por tanto deja de funcionar como tal. Es entonces cuando el gobierno crea la Comisión de la Paz, para que fuera encargada de negociar con la URNG, temas

como el cese al fuego, la disolución de las PAC, entre otros. Una vez creada esta comisión, se decide que los temas sustantivos serán tratados en un foro permanente por la paz, el cual se instaura junto con la creación de la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC), seno del que toma forma y fuerza este movimiento de mujeres.

Sonia Escobedo plantea que en este punto, “las mujeres empiezan a participar, sobre todo en el sector sindical y en el sector popular; aún no se aglutinan como un sector aparte y tratan desde los sectores en los que se encuentran, de hacer el planteamiento de sus especificidades” (Escobedo, citada en ONAM 1997; 10)

Además se agrega el planteamiento de Karen Ponciano, quien expresa que dentro de la ASC “al principio, varias representantes del Sector Mujeres manifestaron en lo íntimo, que fue difícil que los demás sectores concibieran la existencia del sector de organizaciones de mujeres, como tal. Incluso, se hizo una especie de marginación a sus propuestas, que paulatinamente fue superándose conforme avanzaban las prácticas de debate en la ASC” (Ponciano, 1995: 54)

Es entonces que la agrupación Convergencia Cívico-Política de mujeres, con su iniciativa y participación activa dentro de estos procesos de discusión y negociación dentro de ASC, la que propicia que las necesidades más sentidas de las mujeres fueran apareciendo en los temas a tratar y se vieran reflejados en los Acuerdos de Paz (ONAM, 1997). Se logra pues, que dentro de estos acuerdos

“se incluyan elementos que serán para que en un futuro cambie la condición y la situación de las guatemaltecas y al mismo tiempo influye en la concientización de su propio sector y la sensibilización de las partes que, de no ser así, no se hubieran percatado de la condición de opresión y discriminación de que hemos sido objeto las mujeres a través de la Historia y dentro de la sociedad actual.” (ONAM, 1997: 11)



De los Acuerdos de Paz y de la influencia que ejercieron las mujeres organizadas en el proceso de construcción de los mismos, surgen distintos compromisos del Estado que se establecen para atender a las necesidades particulares de las mujeres. Se retomaron los compromisos adquiridos por el Estado guatemalteco en la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer -CEDAW-, la Declaración de Beijing y la Plataforma para la Acción Mundial (PAM) emanadas de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, en donde se establece dentro de las recomendaciones, que los gobiernos se deben comprometer a

“...crear, sobre la base de un sólido compromiso político, un mecanismo nacional para el avance para las mujeres dentro del gabinete gubernamental al más alto nivel, a fin de que estos mecanismos tengan una actividad y propositiva participación en los procesos de toma de decisiones.” (SEPREM, 2011)

Además del compromiso adquirido por el Estado en dicha Convención y la reiteración de cumplirlo en los Acuerdos de Paz, hubo también mucha presión de las organizaciones de mujeres de las que ya fueron mencionadas y otras para que estos compromisos fueran cumplidos. La SEPREM en la historia de su creación, publica que otro factor fundamental para que se consolidara esta secretaría fueron

“...las demandas, propuestas e incidencia de las organizaciones de mujeres del movimiento de mujeres y feministas, dichas las organizaciones de mujeres plantearon en los años noventa al Congreso de la República, la necesidad de crear un ente rector que impulsara políticas públicas a favor de las mujeres, dichas demandas no se concretizaron en esos momentos, sin embargo, sus propuestas e incidencia hacen parte de las gestiones y hechos históricos permitieron contar con una sólida base para la creación de un mecanismo nacional el cual se concretizó en el año 2000 mediante el Acuerdo Legislativo 14-2000, emitido por el Congreso de la República, el 24 de febrero del 2000, en el cual dicho organismo instó al Presidente de la República a crear una Secretaría de la Mujer con el objeto de dar respuesta

a las demandas de las mujeres y respuesta a los compromisos internacionales del Estado guatemalteco.” (SEPREM, 2011)

Es entonces que, con la participación civil y ciudadana de estos movimientos, en sus alianzas y luchas, que logran, junto a la apertura del gobierno, la creación de esta Secretaría, de donde mana la responsabilidad de diseñar y monitorear la ejecución de políticas a favor de las mujeres y sus condiciones de desarrollo integral.

Queda instituida la SEPREM y es ésta que, en coordinación con otras instituciones, como la Defensoría de la Mujer Indígena –DEMI- (esfuerzo que surge también del compromiso de los Acuerdos de Paz), el Foro Nacional de la Mujer –FNM- y la Coordinadora Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar –CONAPREVI- y en conjunto con el trabajo coordinado por la SEPREM de diferentes organizaciones de mujeres en todo el país, que se lleva a cabo el proceso de creación de una Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres.

### **3.3. Los Acuerdos de Paz, plataforma para la creación de políticas públicas en favor de la equidad.**

En el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, en el apartado II, se establece la integración productiva de las poblaciones desarraigadas y desarrollo de áreas de reasentamiento. En el párrafo ocho, el Gobierno se compromete a “eliminar cualquier forma de discriminación de hecho o legal contra la mujer en cuanto a facilitar el acceso a la tierra, a la vivienda, a créditos y a participar en los proyectos de desarrollo.”

En el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, en el segundo apartado, se habla de la lucha contra la discriminación,

“Se reconoce la particular vulnerabilidad e indefensión de la mujer indígena frente a la doble discriminación como mujer y como indígena. El gobierno se compromete a tomar las siguientes medidas: i) promover una legislación que tipifique el acoso sexual como delito y considere como un agravante en la definición de la sanción de los delitos sexuales, el que haya sido cometido contra mujer indígena; ii) crear una Defensoría de la Mujer Indígena, ... que incluya servicio de asesoría y servicio social y, iii) promover la divulgación y fiel cumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”

En el Acuerdo Sobre Aspectos Socio-Económicos y Situación Agraria, las partes reconocen “la contribución, insuficientemente valorada, de las mujeres en todas las esferas de la actividad económica y social particularmente su trabajo a favor del mejoramiento de la comunidad”. (ONAM, 1997: 53)

En este mismo acuerdo el gobierno se compromete a

“reconocer la igualdad de derechos de la mujer y del hombre en el hogar, en el trabajo, en la producción y en la vida social y política y asegurarle las mismas posibilidades que al hombre, en particular para el acceso al crédito, la adjudicación de tierras y otros recursos productivos y tecnológicos.”

Así también reitera el derecho de organización de las mujeres y su participación en igualdad de condiciones con el hombre en los niveles de decisión y poder de las instancias local, nacional y regional; que no es otra cosa que establecer cuotas de participación en todas las esferas del poder, empezando con la modificación de la Ley Electoral y de Partidos Políticos y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. (Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria. Apartado I, párrafo B, numeral 13, literal f).

Al final de los Acuerdos de Paz, en el Acuerdo Sobre Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, en el

numeral 29 se asume el compromiso de “propiciar la convocatoria de un foro de la mujer sobre los compromisos relativos a los derechos y participación de la mujer, plasmados en los Acuerdos de Paz”.

Así también en el numeral 85 se propone la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), como en el numeral 178: “realizar una evaluación de los avances en la participación de la mujer y, sobre esta base, elaborar el plan de acción correspondiente”.

#### 3.4. La SEPREM, un espacio institucionalizado en la estructura gubernamental del Estado

El Presidente de la República, Alfonso Portillo, con la emisión del Acuerdo Gubernativo 200-2000 crea la Secretaría Presidencial de la Mujer como entidad asesora y coordinadora de políticas públicas en materia de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas, bajo la dirección inmediata del Presidente de la República.

Posteriormente se establece el reglamento de SEPREM, en donde queda inscrito el procedimiento de Selección de la Secretaria, nombramiento que debe hacerse a propuesta de las coordinaciones de organizaciones de mujeres de la sociedad civil, de manera que se practique la democracia y se promueva la legitimidad.

El 06 de abril de 2001 se emitió el Acuerdo Gubernativo 130-2001, mismo que contiene el reglamento interno que norma la naturaleza, objetivos y competencias de la SEPREM. Éste tiene su fundamento en el artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala, así como en los artículos 15 y 50 de la Ley

del Organismo Ejecutivo y en los compromisos internacionales suscritos por el Estado guatemalteco. Este reglamento fue reformado por el Acuerdo Gubernativo 471-2007 en octubre de 2007.

Se constituye la Secretaría Presidencial de la Mujer como “la instancia del ejecutivo, asesora y coordinadora de políticas públicas para promover el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas y el fomento de la cultura democrática.” (SEPREM; 2011) La primera Secretaria de la Mujer en estar al frente de esta situación fue Lili Caravantes, quien fungió en el período del 2000 al 2003.

Funciona principalmente para asesorar y apoyar al Presidente de la República en los programas y proyectos para la promoción y adopción de las políticas públicas inherentes al desarrollo integral de las mujeres. Así también incluye un factor muy importante tratándose de equidad y es la atención a la diversidad socio cultural del país.

### **3.5. Producción de la PNPDIM y PEO 2008-2023.**

El primer esfuerzo de construcción de una política para las mujeres inició en 1990, a cargo de la Oficina Nacional de la Mujer (ONAM) y se tradujo en un documento denominado “Política Nacional para el Desarrollo y Promoción de la Mujer en Guatemala”.

Posteriormente SEGEPLAN elaboró el Plan de Desarrollo Social (PLADES) en 1991. Vislumbrado para los períodos: 1991-1996, 1992-1996 y 1997-2000. Éstos más vinculados a la educación, que es materia central de la presente

investigación. Específicamente contempló aspectos a favor de la promoción y desarrollo de las mujeres en el campo educativo.

Tiempo después, en 1997, la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP), en coordinación con la ONAM y a solicitud de las coordinaciones de algunas organizaciones de mujeres feministas, acordó la elaboración de la “Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad de Oportunidades”, para el período entre 1999 a 2001.

En base a los propósitos de esta primera política se logró un segundo documento, el primero elaborado por la SEPREM. Se trata del documento denominado “Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006”.

En el año 2003 y posteriormente en el 2006, SEPREM evaluó la aplicación de la política y en un informe se estableció que no hubo aplicación de la misma en las distintas instituciones encargadas de su ejecución. Entre ellas Ministerios, secretarías e Instituciones del Ejecutivo. En base a estas evaluaciones se re-elaboró el instrumento de la política en el 2007.

Es hasta el 2008 que se retoma el proceso de re-elaboración de la política, complementando los ejes del anterior instrumento y reconsiderando el período para la evaluación del mismo. Se consolidó entonces el PEO para el período 2008-2023.

### **3.6. Herramientas internacionales que impulsan el proceso**

#### **3.6.1 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la PNPDIM**

Como se abordó anteriormente, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son una proyección planteada por la Organización de Naciones Unidas que buscan conseguir en los primeros 15 años del nuevo milenio la reducción de las desigualdades y garantizar a toda la población mundial el goce de sus derechos humanos y de un nivel de vida aceptable.

Fueron planteados ocho objetivos del milenio, de los cuales siete se aplican para Guatemala, y dentro de estos, el tercero está encaminado a alcanzar la equidad entre hombres y mujeres. Literalmente este objetivo busca: “promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer”. A este objetivo corresponden varias metas, y la meta 4 indica: “eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005 y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines de 2015. (ONU: 2011)

El planteamiento de estos objetivos ha motivado el diseño de programas, objetivos y metas plasmados en la PNPDIM. Según SEGEPLAN,

“...la confluencia entre distintos factores: contar con la Política Nacional para la Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres, el conjunto de políticas transversales y sectoriales que le resultan afines y los programas que se vienen ejecutando, constituyen una oportunidad para sentar las bases para la institucionalización de las acciones a favor del desarrollo integral de las mujeres. Esto se ve reforzado con la agenda que marcan los Objetivos de Desarrollo del Milenio...” (SEGEPLAN; 2010: 23).

Estos objetivos ofrecen una evaluación del avance en materia de equidad educativa que el Estado de Guatemala ha tenido en función de la eliminación de

las condiciones de desigualdad que se han presentado entre etnias y géneros, así como entre los ámbitos rural y urbano. Evaluación recogida por SEGEPLAN en el marco de la presentación Nacional Voluntaria de Guatemala, en la Reunión Anual Ministerial del Consejo Económico y Social 2010, que quedó recogida en el documento SEGEPLAN “Género y empoderamiento de las mujeres en el marco del cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio”.

Desde la perspectiva de los ODM, las brechas de género en Guatemala, aún mantienen a las mujeres en una situación de desventaja frente a los hombres. En ese sentido SEGEPLAN ha elaborado monitoreos y estudios con el objetivo de evaluar el desempeño del país en aras de alcanzar las metas de los ODM, con los que han determinado que en las últimas dos décadas se muestran algunos logros para las mujeres guatemaltecas. Logros como “...un mayor número de mujeres empadronadas, de mujeres candidatas a puestos de elección, más mujeres que incursionan en espacios públicos, así como mayor número de mujeres indígenas y del área rural que se involucran en procesos políticos.” (SEGPLAN; 2010: 07). No obstante también reconocen que aún existen barreras para la participación en igualdad de condiciones.

Respecto al tema específico de la educación de las mujeres se observa un contraste que manifiesta incongruencias entre el avance aparente en cuanto a la situación educativa de las mujeres y el progreso en materia de participación política o empleo. Lo cual denota inconsistencias en donde los problemas persisten en el plano educativo. Con lo cual se pone de manifiesto un lastre profundo que además se percibe en los demás ámbitos que integran estos objetivos y que representa un atraso considerable para alcanzar las metas y objetivos en el tiempo estipulado.

Según SEGEPLAN, con la perspectiva de los ODM,



“...la clave para que Guatemala acelere el ritmo de cumplimiento radica, al menos en lograr una adecuada combinación de tres elementos: 1. políticas que favorezcan el crecimiento económico acelerado e incluyente; 2. un mejor patrón distributivo de la riqueza entre la población, que reduzca las marcadas inequidades y exclusiones históricas entre lo urbano y lo rural; entre etnias y entre géneros; y, 3. la profundización y expansión acelerada de las políticas orientadas a: a) la universalización de la provisión de servicios básicos; b) la universalización de la protección social; c) políticas y legislación que favorezca el empoderamiento de las mujeres; y, d) políticas contra el racismo y la discriminación.” (SEGPLAN; 2010: 35)

Es por ello que los ODM representan un claro impulso a la creación de esta Política Nacional de las Mujeres, pues esta integra a los diferentes objetivos y plasma procesos específicos para el avance en el cumplimiento de dichas metas.

Como otro desafío para Guatemala en cuanto al logro de los ODM se plantea

“...priorizar aquellos ámbitos de intervención de las políticas públicas y los programas que abordan y transforman la posición de las mujeres en la sociedad mediante su empoderamiento efectivo. Entre éstos destacan: las políticas y programas de salud sexual y reproductiva; las que abordan la violencia contra las mujeres; aquellas que favorezcan su libertad e independencia económica; y las que eliminan su exclusión de los espacios de creación del conocimiento.” (SEGEPLAN; 2010 36).

Se presenta una visión en la que se considera que la gestión efectiva de políticas públicas representa para el Estado y sus instituciones la necesidad de fortalecer un sistema de planificación a distintos niveles, que aglutine a los diferentes sectores de la sociedad, y consolidar mecanismos de coordinación interinstitucional para garantizar la coherencia entre las políticas y el adecuado gasto público. Así también existe el reto de una adecuada consolidación técnica y

política para llevar a cabo una gestión efectiva para el desarrollo, de la mano de sistemas que garanticen el monitoreo y evaluación de las políticas y programas que se ejecuten con transparencia y una permanente y profunda rendición de cuentas.

### **3.6.2. El Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer CEDAW y la PNPDIM**

EL Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW) por su sigla en inglés, también tuvo origen en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU), cuando la Asamblea General aprobó el 18 de diciembre de 1979, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y entró en vigor el 03 de septiembre de 1981 (ONU; 2011). Es considerada como la carta de los derechos universales de las mujeres. Guatemala ratificó esta convención el 8 de julio de 1982. En esta convención “... los Estados reconocen estar convencidos de la importancia de la participación de la mujer en todas las esferas de la vida, en condiciones de equidad con respecto al hombre, indispensable para el desarrollo pleno de los países, el bienestar del mundo y la paz.” (SEPREM; 2008: 23).

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, con el apoyo de la División para el Adelanto de la Mujer del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, se encarga de vigilar el cumplimiento de la convención. Las recomendaciones de ese Comité, constituido por 23 expertos, han contribuido a dar a conocer los derechos económicos y sociales de la mujer, así como sus derechos políticos y civiles y las formas de asegurar el disfrute de esos derechos.

Además de la labor realizada por la División para el Adelanto de la Mujer en la promoción del programa mundial sobre la mujer y de la adopción de la perspectiva de género en el sistema de las Naciones Unidas, todas las organizaciones del sistema tienen en cuenta las cuestiones relacionadas con la mujer y el género en sus políticas y en muchos de sus programas (ONU; 2011). Para lo cual el Comité se encarga de velar porque esto se adopte de manera transversal.

La CEDAW prescribe en su parte II, artículo 7, literal b) que los Estados partes de la convención tomaran todas las medidas apropiadas para que las mujeres “participen en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas...” (SEPREM; 2008)

En ese sentido, la SEPREM ha tomado como punto de partida lo establecido en la convención y ha incorporado los principios y líneas de acción en el contenido de la PNPDIM en aquellas áreas que se aplican a la realidad nacional y en función de lo incorporado en dicha política.

Específicamente el eje de equidad educativa con pertinencia cultural dentro de la PNPDIM y PEO 2008-2023 inicia presentando algunos artículos del Protocolo Facultativo de la CEDAW. Específicamente la literal “a” del artículo 5:

“Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para: Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.” (CEDAW; 1979)

Así también la PNPDIM parte de la literal c, del artículo 10 del Protocolo de la CEDAW para establecer los ejes políticos y el contenido en general en el eje de equidad educativa con pertinencia cultural, puesto que atañe directamente a la situación de las mujeres en el plano educativo. En esta literal se establece que

“los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para: La Eliminación de todo concepto estereotipada de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza.” (CEDAW; 1979).

# Capítulo IV

## La Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades como instrumento para lograr la equidad educativa con pertinencia cultural

---

### **4.1. El instrumento de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de oportunidades 2008-2023**

La PNPDIM y PEO 2008-2023 es en sí un avance del Estado en la elaboración de una política que responda a las necesidades planteadas. Es decir, interesa el avance de la política en tanto responsabilidad del Estado, pero la existencia de la política misma es ya un avance para el Estado Guatemalteco, en el marco de la historia política del país. La política debe valorarse como un avance del Estado, y muy particularmente, en lo que respecta a educación con equidad de género y pertinencia cultural. La elaboración del instrumento y sus planteamientos, la implementación del eje en cuestión, las alianzas necesarias entre gobierno, sociedad civil, instituciones y movimientos de mujeres para la elaboración e implementación de la misma, así como la legitimidad que una política de este tipo pudo alcanzar dentro de las y los actores sociales, y los efectos que ha tenido en la población de mujeres indígenas, entre otros alcances, pueden ser considerados logros significativos.

En el proceso de elaboración de esta política, tomando en cuenta el esfuerzo sostenido desde el año 2000, se pueden observar diferencias significativas en los tres instrumentos de política elaborados. Tanto de manera endógena como

exógena. Endógena en el sentido propio de los planteamientos que la misma política ofrece e incorpora en cada uno de los esfuerzos alcanzados. Exógena respecto a la legitimidad que la misma ha ido aganando, así como esfuerzos compartidos entre distintos sectores para la aplicación de la misma.

Dentro del análisis del avance desde el punto de vista endógeno de la política, es necesario que se evalúe la calidad de sus instrumentos. En este caso se puede incluso hacer una comparación entre los distintos instrumentos que la SEPREM ha logrado a lo largo del tiempo.

Como se dijo anteriormente son tres las propuestas que se han ido planteando, a medida que surge una nueva se deroga la anterior. Esta situación puede verse como un problema, en tanto que se puede retrasar el proceso de aplicación de la política si en cada administración se propone una nueva. Pero también se debe ver los planteamientos de la misma, cómo han ido evolucionando y madurando a medida que avanza la política.

En ese sentido, la Secretaría General de Planificación –SEGEPLAN- hizo un estudio sobre los avances en el cumplimiento de los objetivos del milenio, en el que se aborda esta temática, y expone que el avance más significativo es la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad de Oportunidades, partiendo del primer instrumento, elaborado para el período: 2001-2006, que fue formulada entre 1997 y el 2000. Esta política fue evaluada en el año 2007 y actualizada para su vigencia hasta el año 2023. “En su contenido se recogen los planteamientos de la consulta realizada por el Foro Nacional de la Mujer (1997), de otras organizaciones sociales de mujeres y de instancias gubernamentales como la Oficina Nacional de la Mujer.” (SEGEPLAN, 2010: 21).

Dentro de la construcción de esta política, se puede observar otro avance significativo, en el que se enfoca SEGEPLAN. Se trata de la incorporación de la “Agenda Articulada de las Mujeres Mayas, Garífunas y Xinkas” (2007), que dio como resultado, entre otros aspectos, “la inclusión explícita de ejes relacionados con la identidad cultural y la discriminación étnica y racial, una problemática que había sido relegada históricamente. En su versión actual (2010) la Política contempla, en su marco estratégico, 12 ejes de intervención, los cuales tienen plena coincidencia con los Objetivos de Desarrollo del milenio en varios sentidos.” (SEGPLAN, 2010: 22).

Esta política también presenta otro avance, que se aborda en la presente tesis, en la que también se enfoca SEGEPLAN al hacer esta evaluación y es que “se logra armonizar, articular y concretar los contenidos de la Ley de Dignificación y Promoción Integral de las Mujeres con los principios y esferas de especial preocupación establecidos en la Declaración y Plataforma de Acción Mundial de Beijing, que ya constituyen un compromiso de Estado.” (SEGEPLAN, 2010: 22).

El contenido del instrumento elaborado y publicado como la PNPDIM y PEO (2008-2023) se presenta en la sección de anexos incluyendo los 12 ejes que la componen y cada uno de estos sus propios ejes políticos.

#### **4.2 El tercer eje de la política: equidad educativa con pertinencia cultural**

El tercer eje de la política corresponde a “educación con equidad de género y pertinencia cultural”, tema central de la presente investigación. Cada eje en la política tiene su propio objetivo específico. En el caso de este eje, el objetivo específico es: “garantizar la equidad de género y étnico cultural en el acceso, permanencia y promoción de niñas y mujeres, asegurando la calidad educativa en todos los niveles del sistema educativo nacional para disminuir las brechas de desigualdad.”

Cuenta con siete ejes políticos, los cuales se presentan a continuación:

1. Garantizar la integración y aplicación del principio de equidad entre mujeres y hombres, mayas, garífunas, xinkas y mestizos en los fundamentos de la filosofía, principios, valores y prácticas de la educación.
2. Garantizar el ingreso, permanencia y cobertura educativa de las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en todos los niveles del sistema de educación nacional, priorizando a mujeres sobrevivientes del conflicto armado interno.
3. Garantizar la eliminación del analfabetismo de la niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas.
4. Garantizar el acceso de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas a programas de formación, profesional, científica y tecnológica.
5. Asegurar la participación equitativa de mujeres en los distintos niveles de la dirección y administración del sistema educativo comunitario, municipal, departamental y nacional.
6. Garantizar la integración y aplicación del principio de equidad entre mujeres de diversas identidades étnicas culturales y económicas, en el sistema educativo.
7. Garantizar la educación sexual en todos los niveles del sistema educativo con pertinencia cultural, científica y humanística.

A continuación se presenta el planteamiento que la PNPDIM y PEO hace para el Eje en cuestión. “Eje de equidad educativa con pertinencia cultural”, el cual está



diseñado en un esquema de matriz, que incluye varias columnas en las que, según los ejes políticos ya descritos, en las que presenta información sobre: programas, subprogramas, proyectos y actividades, los indicadores, las metas, la temporalidad esperada y las entidades responsables.

**Tabla Número 3**  
**Eje de Equidad educativa con pertinencia cultural de la**  
**Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres**  
**y Plan de Equidad de Oportunidades 2009-2023**

<b>Eje Político</b>	<b>Programas, Subprogramas, Proyectos y Actividades</b>	<b>Indicador</b>	<b>Meta</b>	<b>Temporalidad</b>	<b>Entidad Responsable</b>
1. Garantizar la integración y aplicación del principio de equidad entre mujeres y hombres, mayas, garífunas, xinkas y mestizos en los fundamentos de la filosofía, principios, valores y prácticas de la educación.	a. Crear e implementar el curso de derechos humanos de las mujeres en su diversidad étnico cultural en la CNB de todos los niveles del sistema de educación nacional del Ministerio de Educación.	No. CNB que implementan el curso	6 CNB implementan el curso	5 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, CNE <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, CONAPREVI, DEMI, CODISRA
	b. Integrar en los contenidos de las CNB, guías, textos y materiales escolares de todas las disciplinas y en todos los niveles del sistema de educación, valores, principios y prácticas que reconozcan los aportes y papel de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en la política, historia, ciencias, artes, literatura, cultura, deportes y otras disciplinas.	No. de CNB que integran el aporte de las mujeres	6 CNB integran el aporte de las mujeres	5 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, CNE <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, CONAPREVI, DEMI, CODISRA
		Porcentaje de materiales educativos que integran el aporte de las mujeres.	70% de materiales educativos que integran el aporte de las mujeres.	8 años	
c. Integrar a las CNB de educación nacional, materias y prácticas que potencien el desarrollo integral de las	No. de CNB que potencian el desarrollo	6 CNB potencian el desarrollo	5 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, CNE <b>Ente Asesor y Coordinador</b>	

<b>Eje Político</b>	<b>Programas, Subprogramas, Proyectos y Actividades</b>	<b>Indicador</b>	<b>Meta</b>	<b>Temporalidad</b>	<b>Entidad Responsable</b>
	mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas al egresar de los diferentes niveles del sistema educativo nacional.				SEPREM, CONAPREVI, DEMI, FNM
	d. Integrar a las CNB los componentes y prácticas que permitan el desarrollo de conocimientos, competencias y habilidades científico-tecnológicas en las niñas y adolescentes mayas, garífunas, xinkas y mestizas.	No. de CNB que integran prácticas	6 CNB integran prácticas	5 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, CNE <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI
	e. Adecuar las CNB para que respondan a las características y necesidades de niñas, adolescentes y mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas.	No. de CNB readecuadas	6 CNB readecuados	5 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, CNE <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI
	f. Gestionar ante el Consejo de Universidades del sistema de educación superior que se incorpore y reconozca en la curricula, guías, textos y materiales de todas las disciplinas científicas, derechos humanos, aportes y papel de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en las mismas.	Porcentaje de curricula que incorporan el aporte de las mujeres	50% de currículos que incorporan el aporte de las mujeres	5 años	<b>Responsable</b> CNE, USAC/IUMUSAC, CEPS <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI, FNM
		Porcentaje de materiales educativos que incorporan el aporte de las mujeres	70 % de los materiales educativos el aporte de las mujeres	7 años	
	g. Revisar el marco legal y administrativo nacional del sistema educativo, a efecto que se incorporen medidas que sancionen la violación	No. de iniciativas sancionatorias	1 iniciativa sancionatoria	4 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, CNE, Congreso de la República <b>Ente Asesor y</b>

<b>Eje Político</b>	<b>Programas, Subprogramas, Proyectos y Actividades</b>	<b>Indicador</b>	<b>Meta</b>	<b>Temporalidad</b>	<b>Entidad Responsable</b>
	de los derechos de las niñas, adolescentes y jóvenes mayas, garífunas, xinkas y mestizas, en el sistema educativo nacional y local.				<b>Coordinador</b> SEPREM, DEMI
	h. Promover y aplicar programas de formación para docentes a fin de que promuevan y apliquen prácticas de equidad entre mujeres y hombres.	No. de programas implementados	4 programas implementados	Cada 6 años	<b>Responsable</b> MINEDUC <b>Ente Asesor y Coordinador</b> DEMI, SEPREM
	i. Promover la educación bilingüe intercultural para las niñas, adolescentes y jóvenes mayas, garífunas, xinkas y mestizas en los diferentes niveles del sistema educativo nacional.	Porcentaje de niveles que promueven la educación	100% de niveles promueven la Educación Bilingüe Intercultural.	6 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, CNE <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI
	j. Desarrollar procesos de capacitación en derechos humanos de las mujeres, dirigidos a padres, madres y familias mayas, garífunas, xinkas y mestizas, desde el sistema educativo formal, no formal y otros.	No. de procesos desarrollados	1 proceso desarrollado	Cada 2 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, CONALFA, INAP <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI, CODISRA
2. Garantizar el ingreso, permanencia y cobertura educativa de las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en todos los niveles del sistema de educación nacional,	a. Establecer procesos y mecanismos de cooperación y coordinación interinstitucional e intersectorial que contribuyan a garantizar programas para ampliar la cobertura y calidad educativa bilingüe y monolingüe para niñas, adolescentes y jóvenes mayas, garífunas, xinkas y mestizas en los distintos niveles del sistema de	No. mecanismos establecidos	3 mecanismos establecidos	10 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, CNE <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI, FNM

<b>Eje Político</b>	<b>Programas, Subprogramas, Proyectos y Actividades</b>	<b>Indicador</b>	<b>Meta</b>	<b>Temporalidad</b>	<b>Entidad Responsable</b>
priorizando a mujeres sobrevivientes del conflicto armado interno.	educación nacional.				
	b. Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial para ampliar la cobertura y calidad educativa para las niñas y adolescentes hasta el nivel primario, básico y diversificado a nivel nacional, con priorización en las niñas, adolescentes y mujeres de la población sobreviviente del conflicto armado interno.	No. mecanismos establecidos	2 mecanismos establecidos	5 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, PNR, SEPAZ <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI, FNM
	c. Crear, promover e implementar programas y proyectos que fortalezcan el ingreso, permanencia, conclusión de ciclos y cobertura educativa de niñas, adolescentes y jóvenes mayas, garífunas, xinkas y mestizas en el sistema educativo, en sus distintos niveles y ámbitos geográficos, priorizando a mujeres sobrevivientes del conflicto armado interno.	No. de programas implementados	2 programas implementados	Cada 5 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, SEPAZ, PNR <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI
	d. Establecer, fortalecer e implementar programas de educación a distancia que garanticen el acceso a la educación bilingüe e intercultural de las niñas, adolescentes y mujeres	No. de programas implementados	1 programa implementado	Cada 4 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, CNE <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI, FNM

<b>Eje Político</b>	<b>Programas, Subprogramas, Proyectos y Actividades</b>	<b>Indicador</b>	<b>Meta</b>	<b>Temporalidad</b>	<b>Entidad Responsable</b>
	jóvenes mayas, garífunas, xinkas y mestizas al sistema educativo nacional.				
	e. Crear, ampliar, mejorar y aplicar los programas integrales de apoyo e incentivos a las familias cuyas niñas, adolescentes y jóvenes mayas, garífunas, xinkas y mestizas que estén en edad escolar, a fin de garantizar su acceso, permanencia y egreso de la escuela en cada ciclo escolar completo, con énfasis en las áreas con más alta ruralidad, priorizando a mujeres sobrevivientes del conflicto armado interno.	No. de programas aplicados	1 programa aplicado	Cada 4 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, SEPAZ, PNR <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI
	f. Fortalecer y aplicar programas específicos de educación en los procesos de movilización productiva de las familias, a fin de garantizar el acceso y permanencia en la educación de las niñas, adolescentes y jóvenes rurales mayas, garífunas, xinkas y mestizas priorizando a mujeres sobrevivientes del conflicto armado interno.	No. de programas implementados	1 programa implementado	Cada 4 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, SEPAZ, PNR, MINECO, MAGA <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI
3. Garantizar la eliminación del	a. Crear, promover y aplicar procesos amplios de difusión con pertinencia lingüística dirigidos a	No. de procesos aplicados	1 proceso aplicado	3 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, CONALFA

<b>Eje Político</b>	<b>Programas, Subprogramas, Proyectos y Actividades</b>	<b>Indicador</b>	<b>Meta</b>	<b>Temporalidad</b>	<b>Entidad Responsable</b>
analfabetismo de la niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas.	incentivar y promover que las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas conozcan y participen en los programas de alfabetización y postalfabetización.				<b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI
	b. Apoyar, extender, adecuar e implementar los programas de alfabetización y post-alfabetización, para que respondan a los intereses y expectativas de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas a nivel nacional y local.	No. de programas implementados	1 programa implementado	Cada 4 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, CONALFA <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI
	c. Crear, fortalecer e implementar programas de capacitación y actualización docente, con material y ambientes propicios para el desarrollo de los programas de alfabetización y post-alfabetización para mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas.	No. de programas implementados	1 programa implementado	Cada 4 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, CONALFA <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI
	d. Desarrollar y aplicar programas de formación permanente con pertinencia cultural y lingüística para equipos técnicos, facilitadoras y facilitadores de alfabetización a nivel local y nacional, dirigidos a mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas.	No. de programas aplicados	1 programa aplicado	Cada 4 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, CONALFA <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI

<b>Eje Político</b>	<b>Programas, Subprogramas, Proyectos y Actividades</b>	<b>Indicador</b>	<b>Meta</b>	<b>Temporalidad</b>	<b>Entidad Responsable</b>
	e. Crear e implementar un sistema de planificación, monitoreo y evaluación participativa e incluyente para personal técnico, facilitadoras y facilitadores de los programas de alfabetización y post alfabetización llevados a cabo.	No. de sistemas implementados	1 sistema implementado	4 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, CONALFA <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI
	f. Desarrollar y aplicar procesos de sistematización y usar las experiencias exitosas llevadas a cabo por las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en los procesos de alfabetización, para enriquecer los programas de CONALFA.	No. de sistematizaciones desarrolladas	1 sistematización desarrollada.	Cada 3 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, CONALFA <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI
	g. Integrar el componente de alfabetización y post-alfabetización a todos los programas de desarrollo que se impulsen para mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas desde las diversas instituciones gubernamentales.	Porcentaje de programas con componente integrado	50% de programas con componente integrado	6 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, CONALFA, MINECO, MAGA, MSPAS, MICUDE <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI
	h. Establecer programas de educación a distancia que complementen el proceso de alfabetización y postalfabetización de las mujeres mayas, garífunas,	No. de programas establecidos	1 programa establecido	Cada 4 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, SEPAZ, PNR, INAP <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI



<b>Eje Político</b>	<b>Programas, Subprogramas, Proyectos y Actividades</b>	<b>Indicador</b>	<b>Meta</b>	<b>Temporalidad</b>	<b>Entidad Responsable</b>
	xinkas y mestizas garantizando el acceso a la educación a las mujeres que deseen continuar su proceso de formación técnico y profesional, priorizando a mujeres sobrevivientes de violencia y mujeres sobrevivientes del conflicto armado interno.				
4. Garantizar el acceso de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas a programas de formación, profesional, científica y tecnológica.	a. Crear, promover, difundir e implementar en el ámbito nacional y local procesos y programas de formación y capacitación científica, técnica y profesional para mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas.	No. de programas implementados	1 programa implementado	Cada 2 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, INTECAP <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM y DEMI
	b. Establecer mecanismos que garanticen la participación paritaria de mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en los programas de formación y capacitación profesional, tecnológica y científica, priorizando a las mujeres sobrevivientes del conflicto armado interno y mujeres sobrevivientes de violencia.	No. de mecanismos establecidos	1 mecanismo establecido	Cada 4 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, INTECAP <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI, FNM
	c. Generar y aplicar mecanismos y procedimientos que garanticen la eliminación de barreras administrativas y prácticas de	No. de mecanismos aplicados	1 mecanismo aplicado	Cada 4 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, INTECAP, CODISRA <b>Ente Asesor y Coordinador</b>

<b>Eje Político</b>	<b>Programas, Subprogramas, Proyectos y Actividades</b>	<b>Indicador</b>	<b>Meta</b>	<b>Temporalidad</b>	<b>Entidad Responsable</b>
	exclusión, racismo y discriminación que limitan la participación de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en los programas de formación y capacitación científica, tecnológica y profesional.				SEPREM, DEMI, CODISRA
	d. Desarrollar programas a distancia de formación, capacitación, profesional y científico para mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas con pertinencia cultural, priorizando a mujeres sobrevivientes del conflicto armado interno y mujeres sobrevivientes de violencia.	No. de programas desarrollados	1 programa desarrollado	Cada 2 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, SEPAZ, PNR <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI
	e. Implementar en los contenidos de las CNB temas sobre formación ciudadana de mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas, con pertinencia cultural y lingüística, con el fin de promover el liderazgo y pleno ejercicio de la autonomía individual y colectiva de las mujeres.	Porcentaje de CNB con temas implementados	100% de CNB con temas implementados	5 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, CNE <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI, CODISRA, MICUDE
5. Asegurar la participación equitativa de mujeres en los distintos niveles de la dirección y	a. Diseñar e implementar medidas y mecanismos que logren la participación y representación equitativa entre mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas y	No. de mecanismos implementados	1 mecanismo implementado	3 años	<b>Responsable</b> ONSEC, MINEDUC <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI,

<b>Eje Político</b>	<b>Programas, Subprogramas, Proyectos y Actividades</b>	<b>Indicador</b>	<b>Meta</b>	<b>Temporalidad</b>	<b>Entidad Responsable</b>
administración del sistema educativo comunitario, municipal, departamental y nacional.	hombres en los distintos niveles docentes, técnico y administrativos del sistema educativo formal en el ámbito comunitario, municipal, departamental y nacional.				MINEDUC
	b. Crear, promover e implementar programas de capacitación en derechos humanos de las mujeres, dirigido al personal docente, administrativo y profesional del Ministerio de Educación.	No. de programas implementados	1 programa implementado	Cada 3 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, PDH <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI
6. Garantizar la integración y aplicación del principio de equidad entre mujeres de diversas identidades étnicas culturales y económicas, en el sistema educativo.	a. Que el sistema educativo revise y actualice permanentemente sus métodos, técnicas, prácticas, medios de enseñanza y evaluación a fin de adecuarlos a las necesidades y diversidad de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas.	No. de metodologías actualizadas	1 metodología actualizada	Cada 3 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, CNE <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI
	b. Establecer medidas y mecanismos que contribuyan a garantizar la educación con equidad entre las niñas, adolescentes, jóvenes y adultas mayas, garífunas, xinkas y mestizas.	Porcentaje de CNB que integran el enfoque	100% CNB integran el enfoque	5 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, CNE <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI, CODISRA, MICUDE, FNM
	c. Diseñar y utilizar metodologías activas y participativas que promuevan el desarrollo de habilidades y capacidades de niñas y adolescentes mayas, garífunas,	No. de metodologías implementadas	1 metodología implementada	3 años	<b>Responsables</b> MINEDUC, CNE, INTECAP <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI

<b>Eje Político</b>	<b>Programas, Subprogramas, Proyectos y Actividades</b>	<b>Indicador</b>	<b>Meta</b>	<b>Temporalidad</b>	<b>Entidad Responsable</b>
	xinkas y mestizas.				
7. Garantizar la educación sexual en todos los niveles del sistema educativo con pertinencia cultural, científica y humanística.	a. Crear e implementar en los contenidos de las CNB, guías, textos, medios y materiales escolares de todas las disciplinas y niveles del sistema de educación, la sexualidad humana.	No. de CNB que integran el contenido	6 de CNB integran el contenido	5 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, MSPAS <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI
		Porcentaje de materiales educativos que integran el contenido	80% de materiales educativos integran el contenido	6 años	<b>Responsable</b> MINEDUC, MSPAS <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI
	b. Crear e implementar programas de formación para las y los docentes del sistema educativo nacional de todos los niveles y disciplinas en el uso de los materiales, guías y textos sobre educación sexual.	No. de programas implementados	No. de programas implementados	1 programa implementado	<b>Responsable</b> MINEDUC, MSPAS <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI
	c. Crear e implementar programas de formación para docentes sobre el sistema jurídico nacional e internacional relativo a los derechos humanos de las mujeres, con énfasis en los derechos sexuales.	No. de programas implementados	No. de programas implementados	1 programa implementado	<b>Responsable</b> MINEDUC, MSPAS, OJ, PDH <b>Ente Asesor y Coordinador</b> SEPREM, DEMI, FNM

Fuente: SEPREM, PNPDIM y PEO 2008-2023

### **4.3 El fundamento jurídico de la PNPDIM**

El instrumento principal que debe presentarse como parte del avance en el fundamento jurídico para la implementación de la PNPDIM es el acuerdo gubernativo con el cual cobra vigencia. Emitido el 11 de noviembre de 2009, por medio del Acuerdo gubernativo Núm. 302-2009 en consejo de ministros se acordó “aprobar la ‘Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023’, formulados por la Secretaría Presidencial de la Mujer”. (Art. 1 del Acuerdo gubernativo Núm. 302-2011)

Otro de los instrumentos de gran importancia es el Acuerdo Ministerial 9-2011 en el cual queda establecida la creación de la Unidad de Equidad de Género y Pertinencia Étnica en el Ministerio de Educación. Acuerdo que cobró vigencia el 03 de enero del 2011. Esta entidad queda como responsable de impulsar el proceso de implementación de la PNPDIM y sus mandatos relacionados con educación.

Así también es importante destacar al Acuerdo Ministerial Núm. 3457-2011, del 05 de diciembre de 2011 en el que se establece el reglamento interno de dicha Unidad.

Por otro lado, la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN) en una evaluación del fundamento jurídico que existe hacia el avance en la promoción del desarrollo de las mujeres desde la perspectiva de los ODM, presentó una serie de Leyes y Políticas en favor de las mujeres que se han elaborado entre 1982 y el 2008. Las cuales representan también parte del fundamento jurídico que impulsa directa o indirectamente la implementación de la PNPDIM. A continuación se presentan cronológicamente:

**Tabla Número 4**  
**Leyes y Políticas a favor de las Mujeres, 1982-2009**

<b>Año</b>	<b>Propuesta</b>
1982	Aprobación de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)
1985	Inclusión del principio de Libertad e Igualdad entre mujeres y hombres en la Constitución de la República (Artículo 4º)
1994	Aprobación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer
1996	Agenda de las mujeres contenida en los Acuerdos de Paz, principalmente en el Acuerdo Socioeconómico y situación Agraria y Fortalecimiento de la Sociedad Civil
1997	Ley contra la Violencia Intrafamiliar
1999	Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer, así como algunas reformas al Código Civil
2000	Política de Promoción y Desarrollo de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades 2001- 2006
2001	Ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Decreto Legislativo 11-2002 del 19/05/2002), y aprobación de la Ley de Desarrollo Social (Decreto 42-2001)
2002	Ley de Consejos de Desarrollo, Decreto 11-2002. Código Municipal Decreto 12-2002 y Ley de descentralización decreto 14-2002 donde se contempla la representación de mujeres en los niveles municipal, departamental, regional y nacional.
2002	Plan de Acción para la Plena Participación de las Mujeres Guatemaltecas 2002-2012. Diseñado por el Foro Nacional de la Mujer y SEPREM.
2003	Ley de Idiomas Nacionales. Abre la posibilidad a las mujeres rurales monolingües de acceder a la justicia en su idioma (Decreto 19-2003).

2003	Ley de protección integral de la niñez y adolescencia. Establece la protección contra el tráfico legal, secuestro, venta y trata de niños y adolescentes (Decreto 27-2003).
2004	Plan Nacional para la Prevención y erradicación de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres- PLANNOVI 2004-2014 (CONAPREVI)
2005	Ley de Acceso Universal y Equitativo de Servicios de Planificación Familiar y su integración en el Programa Nacional de Salud Reproductiva Decreto 87-2005
2005	Ley Marco para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, DECRETO NÚMERO 52-2005 donde contempla representación de las mujeres en el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz
2008	Política de Equidad de Género en la Educación Superior-IUMUSAC/USAC
2008	Ley contra el Femicidio y otras de Violencia contra la Mujer
2008	Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas
2009	Reglamento de la Ley de Acceso Universal y Equitativo de Servicios de Planificación Familiar

Fuente: elaboración propia con datos de SEGEPLAN 2010

En un análisis del fundamento jurídico planteado, SEGEPLAN (2010) sostiene que el abordaje de los derechos de las mujeres en Guatemala ha enfrentado diversas fases. Inicialmente plantea el período entre los setentas y ochentas, en el cual establece que predominó la visión de que las mujeres eran beneficiarias del desarrollo, poco involucradas como ciudadanas y mucho menos como sujetos activos en la política. En ese sentido los proyectos fueron proyectados con una naturaleza más asistencialista.

A finales de los ochenta se puede observar otra fase, en donde se empieza a visualizar a las mujeres como ciudadanas con derechos, lo cual se inserta en la

coyuntura política en que Guatemala iniciaba su transición a la democracia. Además ejerce una fuerte influencia la cooperación internacional y los procesos que se estaban dando a nivel mundial, en el marco de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, así como la Convención de Belem do Pará, las cuales fueron firmadas y ratificadas por el Estado de Guatemala. (SEGEPLAN, 2010)

Posteriormente, en una tercera fase, SEGEPLAN (2010) sostiene que se aprueba la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en 1994 y las sucesivas Conferencias Internacionales de la Mujer, especialmente la Declaración y la Plataforma de Acción Mundial de Beijing en 1995.

Estas fases y la influencia internacional, fueron encaminando al Estado de Guatemala a responder frente a los movimientos sociales y sus demandas en la producción de fundamento jurídico que muchas veces se traduce en institucionalidad que fomenta la búsqueda de equidad entre los géneros y la superación de las desigualdades. SEGEPLAN (2010) ha denominado como “grandes hitos” a algunas respuestas sustantivas que el Estado guatemalteco ha dado frente a las demandas de las mujeres:

1. El primer hito a destacar es la apertura de la Oficina Nacional de la Mujer, la cual quedó adscrita al Ministerio de Trabajo en 1981.
2. En los años noventa, tuvo lugar la creación de otras instituciones como la Defensoría de los Derechos de las Mujeres en la Procuraduría de Derechos Humanos en 1994, la Defensoría de la Mujer Indígena en 1999, la Secretaría Presidencial de la Mujer en el 2000 y la Coordinadora Nacional



para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres en el 2000.

3. A partir de la firma de los Acuerdos de Paz, se impulsa la creación del Foro Nacional de la Mujer, esto en 1997, que incluyó en su estructura la representación de mujeres de todas las comunidades lingüísticas, cosa que contribuyó a impulsar la organización de las mujeres en el ámbito comunitario, municipal, departamental y en el área rural, con lo cual, se ha ampliado la agenda de las demandas de género tomando en cuenta también la diversidad étnica y cultural.
4. En particular el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, contienen una agenda importante para hacer positivos los derechos sociales, económicos, culturales y políticos de las mujeres.

Para muchos puntos de vista, los fundamentos jurídicos que amparan a la PNPDIM y en general a la lucha del Estado por la equidad entre hombres y mujeres, aún son insuficientes. Aun cuando los procesos educativos de equidad en el acceso han tenido avances sustanciosos, no se observan un cambio radical y sustantivo en la posición y participación de las mujeres en la sociedad. Según SEGEPLAN, esto radica en el hecho de que “en la legislación nacional todavía están pendientes de aprobación las reformas que permitan una mayor apertura del espacio político para las mujeres, tanto en el ámbito local como nacional.” (SEGEPLAN; 2010: 18)

# Capítulo V

## Presentación de los resultados

---

En el capítulo anterior se pudo observar el fundamento jurídico y contenido de la PNPDIM y PEO 2008-2023, como producto de un proceso en el que fungieron papeles protagónicos la SEPREM, como representante de la institucionalidad estatal, y los diversos grupos de mujeres en representación de la sociedad civil.

Para evaluar el nivel de avance que este proceso representa, es necesario enfocar la atención en la implementación que se ha dado a los mecanismos y procedimientos propuestos en el contenido del instrumento, así como el grado de legitimidad que esta política ha alcanzado, pues retomando los planteamientos de Lapuente respecto a la creación y ejecución de políticas públicas, la legitimidad e involucramiento que tenga la sociedad civil en sus diferentes expresiones como los movimientos sociales, ha de determinar el valor real y funcionalidad de las políticas públicas.

Por tanto, a continuación se presenta un abordaje del avance de la política en dos sentidos prácticos. El primero, sobre la implementación de la política y las acciones que se han ejecutado en torno al cumplimiento e impulso de lo contenido en la PNPDIM, particularmente en el eje de educación con equidad de género y pertinencia cultural. El segundo se enfoca en la legitimidad que ha alcanzado la política y el proceso desde su creación hasta la implementación alcanzada al final del año 2009.

Para determinar el avance en la implementación y legitimidad de la PNPDIM, se llevó a cabo una indagación de campo, por medio de entrevistas aplicadas a

involucradas en el proceso tanto de creación como de implementación, así como de algunas expertas en el tema que por diversas circunstancias estuvieron ajenas al proceso y han podido evaluarlo desde una visión meramente política o académica según su dominio profundo y experiencia en la temática.

### **5.1 Implementación del eje de educación con equidad de género y pertinencia cultural desde el momento de su entrada en vigencia hasta finales del año 2009.**

El abordaje de “la implementación” incluye las valoraciones expresadas por las entrevistadas, en las que compartieron sus percepciones respecto al avance que se ha tenido a partir de los indicadores que el mismo instrumento escrito de la política ofrece para medir si se alcanzan las metas.

Por otro lado se toma en cuenta la creación de la Unidad de Equidad de Género y Etnia en el Ministerio de Educación, que a criterio de las entrevistadas ha sido uno de los avances más significativos para la implementación de este eje de la PNPDIM.

Así también se observa como otro avance importante, que el Instituto Universitario de la Mujer en la Universidad San Carlos de Guatemala, haya impulsado la creación e implementación de un instrumento que enmarca la política de equidad de género en la educación superior dentro de dicha universidad, el cual se considera también como un efecto de la PNPDIM, además de que el IUMUSAC está considerado dentro de los “responsables” para la implementación de este eje en la PNPDIM.

Por último se agregan algunas consideraciones de las entrevistadas respecto a lo que hace falta para poder implementar este eje de la política.

### **5.1.1 Avance según los indicadores y contenidos del eje de equidad educativa con pertinencia cultural**

Tras la revisión de los contenidos del “Eje de equidad educativa con pertinencia cultural” se puede determinar que según los indicadores que el PEO ofrece, se observa poco avance.

Los indicadores y metas están presentados de manera muy general y las temporalidades que plantea para alcanzarlos están en su mayoría a cinco años, otros a ocho años y los de menos tiempo se plantean a cuatro años. Razón por la cual, al momento de la investigación no se han cumplido los tiempos, esta política llevaba en vigencia dos años.

Algunos programas o proyectos que destacan dentro de las propuestas se listan a continuación:

- Curso de derechos humanos de las mujeres, en Currículum Nacional Base (CNB) implementan el curso.
- Materiales educativos que integran el aporte de las mujeres.
- Mecanismos de cooperación y coordinación interinstitucional e intersectorial.
- Procesos y programas de formación y capacitación científica, técnica y profesional para mujeres mayas, garífunas, xincas y mestizas.

- Guías, textos, medios y materiales escolares de todas las disciplinas y niveles del sistema de educación, la sexualidad humana.
- Programas de formación a docentes.

De los cuales se observó el mayor avance en los últimos dos listados, pues está iniciado el proceso a cargo de la Unidad de Equidad de Género con Pertinencia Étnica en el MINEDUC, que se abordará posteriormente.

Una de las entrevistadas para este estudio fue Zury Ríos, diputada al Congreso de la República 2003-2011, quien expresó que “mucho queda en buenas intenciones”, respecto al instrumento de la política, al cual calificó de “un compendio muy técnico de buenas intenciones, que en la práctica no se dan” (Zury Ríos, 2011).

La legisladora opinó que “no es tan fácil la implementación, me gusta lo que está escrito aquí, pero lamentablemente esto no es lo que pasa en la realidad, aquí se desarrollaron objetivos, pero cuando vamos a las escuelas, y se busca qué unidades se han tenido correspondiente a ello, se observa que la implementación es nula.” (Ríos, 2011), además agrega que el MINEDUC no ha cumplido con los materiales ni compendios impresos” de la política (Ríos, 2011)

Es importante atender a la opinión de Ríos, quien al momento de la entrevista era funcionaria pública y tiene un conocimiento y experiencia cercana a este tipo de procesos, y más importante aún es indagar en los factores que la entrevistada visualiza como determinantes en que las intenciones de la política no se den en la práctica.

Uno de los factores principales en los que la entrevistada se centra es el problema del financiamiento, ella expresa que “la SEPREM hace un gran esfuerzo pero en la

parte presupuestaria tienen recursos insuficientes igual que la DEMI” (Zury Ríos, 2011).

### **5.1.2 La Unidad de Equidad de Género con Pertinencia Étnica en el MINEDUC**

Como se dijo anteriormente, en el presente estudio se puede determinar que según las informantes, uno de los avances más importantes en la implementación del tercer eje de la política en cuestión, es la creación y funcionamiento de la Unidad de Equidad de Género y Pertinencia Étnica (UNEGEPE) en el Ministerio de Educación (MINEDUC).

Reina López, encargada del eje de educación en la SEPREM, expresó que a partir de la PNPDIM, la Secretaría encaminó sus esfuerzos para implementar el tercer eje de la política, “Equidad educativa con pertinencia cultural”, por medio de tres estrategias de trabajo. En primer lugar la institucionalización de la PNPDIM en el MINEDUC, en segundo lugar se encontró de suma importancia abordar el tema de educación sexual, y en tercer lugar, la prevención de la violencia. Estas estrategias encontraron su ente ejecutor en la UNEGPE. Además se identificó la necesidad de formar al personal del Ministerio a todo nivel, responsabilidad que se asigna también a dicha unidad. Según López “se logra el acuerdo Ministerial con el apoyo de la diputada Zury Ríos y queda instaurada la Unidad de equidad de género con pertinencia étnica” (López, 2010).

Se entrevistó a la diputada Ríos quien expresó al respecto que “la unidad de género no tenía sustento, de ahí que se pide la institucionalidad del departamento en el Ministerio de Educación, él ofrece hacerlo por acuerdo gubernativo, pero se ejercieron presiones para que se lograra por acuerdo ministerial” (Ríos, 2010).

Inicialmente se llegó a un convenio interinstitucional entre SEPREM y MINEDUC en el que se acuerda que el Ministerio pondrá en marcha las acciones que sean necesarias para ejecutar los mecanismos establecidos por la PNPDIM y PEO, con

lo que tuvo origen la UNEGEPE y que se institucionalizó finalmente de manera oficial hasta el 2011 con un acuerdo ministeriales que la crea y su reglamento.

A continuación se presenta, según los acuerdos ministeriales, cuáles son las funciones, la estructura organizativa, el objeto y naturaleza de esta unidad y posteriormente se incluyen algunos hallazgos que se encontraron al entrevistar a la Directora de la misma, quien describió el proceso de creación, las mayores dificultades y las principales actividades que se han ejecutado.

#### **a. Institucionalización de la Unidad de Equidad de Género con Pertinencia Étnica**

La Unidad de Equidad de Género con Pertinencia Étnica (UNEGEPE) quedó oficialmente institucionalizada después de más de un año de estar en funcionamiento. Fue con el Acuerdo Ministerial 9-2011 del 3 de enero 2011 en el que se acordó su creación.

Reza el acuerdo que en consecuencia con el marco legal nacional e internacional en materia de derechos humanos se da institucionalidad legal a dicha unidad para que esta persiga sus fines.

Asimismo incluye entre sus considerandos que esta unidad se crea tomando en cuenta las obligaciones específicas para el MINEDUC de velar por la erradicación de toda forma de discriminación, contra las mujeres y las mujeres indígenas en particular, garantizando la implementación de los compromisos especialmente lo establecido en la PNPDIM y PEO.

Dichas obligaciones fueron acordadas en un Convenio de Coordinación interinstitucional entre el MINEDUC y la SEPREM, el cual establece como obligaciones para el Ministerio que, dentro de la estructura interna del mismo, debe ser creada la dependencia que se encargue de velar por la incorporación de

la Equidad de Género y Educación Integral de la Sexualidad con pertinencia étnica, así como por los derechos de las mujeres.

Por tanto, acuerda crear la unidad de Equidad de género con pertinencia étnica UNEGEPE en su artículo en su artículo primero y queda adscrita a la dirección de planificación educativa DIPLAN del Ministerio de Educación.

El Objeto de esta unidad que descrito como: ser responsable de asesorar, acompañar y apoyar la implementación de la PNPDIM y PEO en los procesos del Ministerio, particularmente la educación integral en sexualidad y prevención de la violencia.

Estructura administrativa de la UNEGEPE: dos departamentos, uno de institucionalización de la PNPDIM y el de Proyectos Estratégicos, para la implementación de estrategias en el área de Educación Integral en Sexualidad y Prevención de la Violencia.

Por otro lado, quedó establecido el Acuerdo Ministerial del Ministerio de Educación No. 3457-2011, el 05, de diciembre de 2011, con el Reglamento interno de la UNEGEPE. En él se describe la naturaleza de la Unidad, así como la estructura organizacional y las funciones de la jefatura y los departamentos que la componen.

En ese sentido la naturaleza de la UNEGEPE se describe como la unidad responsable de asesorar y apoyar al Ministerio en la formulación e implementación de políticas, planes, programas y proyectos, y objetivos de desarrollo relacionados con los Derechos Humanos, derechos de las mujeres y derechos específicos de las mujeres indígenas.



## Estructura organizacional de la UNEGEPE:

1. Jefatura de la Unidad: encargada de dirigir la dependencia y articular los procesos con el resto de departamentos, unidades y entidades del Ministerio en los cuales se institucionalice el enfoque de género y se establezcan los mecanismos pertinentes para ejecutar la PNPDIM.
2. Departamento de acompañamiento a la institucionalización del marco de derechos humanos, la equidad de género y étnica y la PNPDIM: entre sus funciones principales destaca la de incorporar los mecanismos del PEO al Plan Operativo Anual del MINEDUC.

Así también la incorporación del enfoque de derechos humanos, equidad de género y etnia, en la formulación, implementación, monitoreo, seguimiento y evaluación de políticas, planes, programas, proyectos y objetivos de desarrollo del sector educación.

Como otra de sus funciones está la de promover permanentemente programas de inducción, formación y actualización del personal

3. Departamento de Proyectos Estratégicos, para el avance en el marco de derechos humanos, la equidad de género y étnica: este se encarga de la implementación de la Educación Integral en Sexualidad y la Prevención de la Violencia.

Asimismo es el encargado de diseñar, implementar e institucionalizar estrategias para el avance en los derechos humanos, de las mujeres y específicos de mujeres indígenas. Especialmente de educación integral en sexualidad y prevención de la violencia en el marco de construcción de ciudadanía.

Otra de sus funciones está vinculada al fortalecimiento de las capacidades de personal para estos objetivos. Así como la elaboración de planes de coordinación interinstitucional que impulsen las acciones estratégicas para la transformación de patrones socioculturales en las culturas organizativas y en la relación de servicio hacia la población. Acompañar y asesorar procesos de comunicación social par dichos fines.

#### **b. La UNEGEPE en funcionamiento**

Se realizó una visita a dicha entidad en el MINEDUC, en la cual se pudo constatar que la unidad efectivamente se encuentra en funcionamiento, además se realizó una entrevista a la Directora de la Unidad, Cecilia Alfaro, quien aportó su conocimiento y experiencia de cómo se ha dado el proceso de creación y los avances que esto representa.

La coordinadora de la UNEGEPE expresó que el principal enfoque de la Unidad es la educación sexual y la ciudadanía plena de las mujeres, con el objetivo de que las estudiantes “adquieran las herramientas necesarias para la exigencia de sus derechos ciudadanos” (Alfaro, 2010).

Entre algunos argumentos que Cecilia Alfaro expone, destaca que el control se concreta en el cuerpo y que por tal razón se inicia con la educación sexual en el afán de implementar lo dictado por la política, en un proceso inicial con la sensibilización del todo el personal del MINEDUC, para lograr alcanzar el plano de la educación que se transmite a los estudiantes.

Según Alfaro, se ha encontrado un gran reto en la necesidad de una capacitación profunda a docentes, en la construcción de competencias específicas y de

sensibilización. Para dicho efecto fueron diseñados módulos de educación sexual integral, a ser desarrollados en una etapa inicial por 570 técnicos, enfocados en impartir: capacitación, educación sexual y ciudadanía.

Previo a ello se ejecutaron talleres para preparar a los equipos que van a capacitar a todo el personal del aparato educativo; se designó a un grupo específico para la capacitación dentro del MINEDUC, como institución. A grandes rasgos Alfaro se refiere a que se iniciará con el tema de “derechos, con énfasis en la diversidad, la superación de estereotipos y promoción del respeto” (Alfaro, 2010). Asimismo la importancia de la educación sexual y la ciudadanía plena como aspectos fundamentales para superar la violencia en esta sociedad. “Conseguir que los ciudadanos recurran al diálogo y tolerancia en lugar de recurrir a la violencia, ese es el salto enorme” (Alfaro, 2010). Para lo cual es imprescindible que todo funcionario del ente ejecutor de este gran proyecto esté sensibilizado y se sienta identificado con la política y sus objetivos.

Alfaro expone que existe un plan para institucionalizar la PNPDIM a todo nivel en el MINEDUC, sensibilizar y dar formación al personal técnico. El interés radica en cómo permear la institucionalidad con la visión que proponen los acuerdos y el proceso planteado, “cómo se logra modificar la manera en cómo se ven las cosas” (Alfaro, 2010). Este plan contiene que el trabajo inicial de la UEGPE se ejecute en dos sentidos:

1. Apropiación de toda persona en el Ministerio de ese marco que establece la estrategia y las acciones a seguir para alcanzar sus objetivos. Para ello se hace un análisis con apoyo de SEPREM de cuál sería la mejor forma de conseguir el compromiso y las acciones inmediatas. En dicho sentido surge la necesidad de educación de la sexualidad, pues ese tema logra mover los paradigmas y patrones. “Ahí se concreta el control, en el cuerpo, por tanto se pretende potenciar desde la educación, el placer de encontrarse con la sexualidad, que no es la genitalidad, es también la identidad, es también si quiero reproducirme o no” (Alfaro, 2010).

2. El otro sentido es centrar la educación en la equidad, la igualdad de derechos, a fin de que confluyan ambos componentes y como uno de los resultados de esto se conseguirá la superación de la violencia contra la mujer principalmente, pero como un efecto posterior, la violencia en general. “Se parte de enseñar límites, a decir ‘no’, a decir ‘sí’, sin agredir” (Alfaro, 2010).

De tal manera, expone Alfaro que se recibió apertura en el Ministerio, pues se entiende que es aberrante lo que pasa con niños, niñas y jóvenes, en todo el país. Casos lamentables de violencia, violencia sexual, estadísticas de niñas embarazadas, muchas veces por miembros de su propia familia nuclear, algunos de estos datos se pueden observar en el capítulo III del Contexto histórico - general.

Alfaro enfatiza en que “se maneja el paradigma del miedo, pero no se da desde la educación otra forma de vivir, por lo cual existe una altísima influencia de modelos y estereotipos” (Alfaro, 2010).

La coordinadora de la UNEGEPE hace un análisis respecto al proceso que implica la aplicación de la política y encuentra muchos avances en los planteamientos de la reforma educativa, específicamente en los ejes contenidos en los CNB, pero advierte que estos contenidos no están llegando a todas las aulas, por lo que se hace de nuevo importante repuntar los esfuerzos en la ejecución e implementación de los aspectos que ya han sido considerados.

Entre los contenidos ya contemplados en el CNB a partir de la reforma educativa se pueden identificar el tema de construcción de la identidad, y el de ejercicio ciudadano, “lograr que los estudiantes adquieran conciencia personal y se puedan responder qué quiero hacer, por qué estoy estudiando” (Alfaro, 2010). La coordinadora expresa que han estado trabajando con las direcciones a cargo del proceso educativo, “...ya son varios módulos de capacitación docente, no sólo se

encuentra sexualidad, sino prevención de violencia, derechos humanos, equidad de género, equidad étnica (...) Todas las direcciones que están trabajando esto van a incorporar acciones dentro de sus estructuras, con el enfoque y los planteamientos propuestos, y van a apostar con sus recursos” (Alfaro, 2010).

Lo anterior demuestra que los esfuerzos de institucionalización de la política están dando frutos que se materializan en las alianzas necesarias para ejecutarla, en combinación con los esfuerzos ya establecidos para ejecutar la Reforma educativa a todo nivel y en todo el país. Alfaro considera que la etapa en que se encuentra la UNEGPE es inicial: se están construyendo las capacidades para lograr ejecutar sus mandatos, así también, al momento de la entrevista, se estaban construyendo los lineamientos para que proceda operativamente la implementación (Alfaro, 2010).

Por otro lado se observa que el reto más importante es que el equipo del Ministerio se vaya apropiando del tema: “la lucha se centra en una serie de estereotipos y paradigmas que no dejan que esto avance (...) La gente del ministerio representa el universo del país, si no se logra con ellos, no se hará con nadie” (Alfaro, 2010).

Entre los avances más importantes en la ejecución del proceso, la coordinadora de la Unidad expone que al momento de la entrevista, ya se habían sostenido sesiones preparatorias en algunos departamentos del país. Alfaro se refiere a este proceso y comenta: “estamos abriendo la brecha. Hemos avanzando poco a poco, pero sí se ha hecho un buen trabajo, hemos pulido el planteamiento, lo hemos construido con el mismo personal del Ministerio” (Alfaro, 2010), con lo cual se garantizan que las alianzas sean fuertes y haya más compromiso.

No obstante las alianzas ya mencionadas, el trabajo de “internalización” de la propuesta por todo el personal del Ministerio es sumamente complejo. Alfaro expone que la política es aceptada bastante bien, pero hay que recuperarla y

repuntarla. Para lo cual existe una agenda propia, con los tres ejes antes expuestos: la institucionalidad de la política, la educación sexual y la prevención de la violencia.

Explica que se ha logrado cierto nivel de compromiso ante este proceso, sobre todo por su énfasis en educación sexual, pues la realidad obliga a ponerle atención urgente al problema. Ella expone algunos datos alarmantes que han servido de impulso para despertar interés "...sabemos que en Alta Verapaz hay decenas de niñas de 9 a 14 años teniendo niños, ese dato es para salud, pero es fundamentalmente para educación (...) Si no se trabaja la sexualidad de una visión integral, si no se inicia desde allí, es imposible que las personas le pongan freno a cualquier discriminación, esto va de la mano de la prevención de la violencia" (Alfaro, 2010).

La coordinadora puntualiza en una situación importante que hace parte del problema a abordar y por ende, del proceso que está a cargo de la Unidad. Identifica que existe una "cultura organizacional" a nivel general en las instituciones del Estado, en la cual el funcionario no se siente parte de los procesos, los objetivos, las metas, los retos, etc. "La institución no logra responder, porque la cultura organizacional en general resulta en un comportamiento totalmente ajeno. No tenemos sistemas de formación de funcionarios públicos. No existen como tales y si existen no abordan estos temas. Lo mismo está pasando en los modelos educativos, evolucionamos de contenidos a competencias, pero finalmente no están respondiendo a lo establecido en el CNB que se fundamenta en el proceso de Reforma Educativa, que toma de base los Acuerdos de Paz (...) no hemos logrado recogerlo en el comportamiento institucional" (Alfaro, 2010).

Por tanto se vislumbra un avance paulatino, encabezado por esta Unidad. Dicho por la misma coordinadora, se trata de un proceso más estructural a largo plazo. Si se parte de la cultura organizacional, expresa: "cómo vamos a transformar la cultura institucional si estamos permeados por prácticas discriminatorias y

racistas” (Alfaro, 2010). Por tanto el proceso inicia desde la sensibilización a los mismos funcionarios del MINEDUC para que el tema sea internalizado y asumido como un compromiso, como una verdadera necesidad a la cual debe hacerse frente.

Ante esta situación hace una reflexión respecto al servicio civil en el país. Apunta que el fortalecimiento a la institucionalidad debe asumir acciones como prescindir de los funcionarios que no asuman este tipo de compromiso, de manera que ofrezcan su trabajo y presten su servicio con el afán de hacer cumplir los derechos humanos de los ciudadanos.

En términos generales se visualiza este proceso a largo plazo como un avance concreto para la implementación de la política y específicamente del eje de educación con equidad de género y pertinencia cultural. El relato de la coordinadora de la Unidad de equidad de género con pertinencia cultural muestra avances clave para que el proceso tome su rumbo. No obstante también menciona algunas limitantes que enfrenta la Unidad para cumplir con sus mandatos.

Entre las principales limitaciones que señala destaca la falta de personal en la Unidad. La coordinadora expresa: “éramos tres y con algunas consultorías externas ya somos seis. Pero se requiere más personal y más presupuesto” (Alfaro, 2010). Cuando SEPREM y MINEDUC firman el convenio para establecer la Unidad se definen las funciones, pero al momento en que se realizó la entrevista, la Unidad aún estaba siendo coordinada por personal que no es del Ministerio. Cecilia Alfaro fungía como coordinadora pero no es funcionaria de la cartera de educación. Expone una situación compleja: “el acuerdo con el MINEDUC es que se impulse el proceso desde el Ministerio y como tal, entonces soy Ministerio, no cooperación; aunque mi salario provenga de la cooperación, trabajo en apoyo al Ministerio” (Alfaro, 2010).

Por último ofreció algunas recomendaciones que a su parecer acompañarían de

mejor manera este proceso. Entre las cuales destaca, por su importancia, la necesidad de una instancia específica que le dé seguimiento, alguien que impulse sobre todo este proceso y que a su vez promueva la interlocución entre diversas instituciones, como el MINEDUC, el MINSALUD, organizaciones de la sociedad civil, etc. Expresa que la sexualidad es una construcción social, en la cual todos los sectores están involucrados y que por tanto, deben estar también todos involucrados en educar para una sexualidad integral sana, de cara a la promoción de una cultura de paz y de respeto a los derechos de todos y todas.

Desde una perspectiva ajena a la Unidad, se incluye la interpretación de algunas expertas que fueron consultadas en el marco de esta investigación. Es interesante atender la visión que se tiene también de actoras externas al proceso de implementación, pues se juzga desde otra óptica. En ese sentido, fue consultada Ana Silvia Monzón, considerada una experta en el tema, académica y feminista que expresó que “el esfuerzo del MINEDUC, con la Unidad de equidad de género con pertinencia étnica es significativo pero todavía no es un proceso maduro” (Monzón, 2010).

Por otro lado, Ana Patricia Borrayo Morales, del Instituto de la Mujer de la Universidad San Carlos (IUMUSAC) califica como positivo el proceso pues concuerda con la necesidad de sensibilizar a la institución. Opina que “se debería iniciar por sensibilizar a las instituciones antes de lograr cualquier tipo de implementación, (...) Sensibilización del magisterio es fundamental. (y sugiere que) son requeridos cortes para la evaluación a cada cierto período” (Borrayo, 2010) para evaluar la pertinencia y rumbo de los procesos.



### **5.1.3 En USAC, un instrumento propio inspirado en los contenidos de la PNPDIM**

La “Política y Plan de Equidad de Género en la Educación Superior 2006-2014” impulsada por el Instituto Universitario de la Mujer de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IUMUSAC), para ser aplicada en dicha universidad es considerada por alguna de las entrevistadas como logros de este proceso de construcción de política. Además, este instituto es una de las instituciones nombradas como responsables por la PNPDIM para aplicar las propuestas contenidas en el tercer eje.

En dicho instrumento se recogen varios principios contenidos en la PNPDIM, que por coincidir con los procesos que se requieren para alcanzar la equidad de género están incluidos, y muchas actoras involucradas en la formulación de la PNPDIM formaron parte del proceso en el IUMUSAC.

Este proceso también requirió de luchas internas en la Universidad San Carlos, alianzas y apoyo de las autoridades que se lograron, y el producto más significativo es la aprobación de la Política. El Instituto se dedica al monitoreo del cumplimiento de lo acordado en la misma, pues está proyectada para alcanzar todas sus metas en el 2014.

Según Ana Silvia Monzón ya es un logro sustantivo que se plasme el compromiso en la Universidad, pero hace falta mayor apoyo para que se cumplan las propuestas en ella contenidas. Monzón expresa: “ahí está pero no se observan avances sustantivos por falta de recursos. Las autoridades universitarias la avalaron pero no la incorporan en el discurso ni en los planes” (Monzón, 2010). Es decir que quedó aprobado el Instituto, aprobada la política propia, pero en los programas y contenidos generales de toda la universidad aún no se observa el cambio. Asimismo considera que este proceso debe tener en cuenta, al igual que

en el Ministerio, la formación a docentes a todo nivel para que se apropien e identifiquen con este proceso.

Por otro lado, Soledad Espada, manifiesta que existe cierta percepción de resistencia. “USAC se resiste a los cambios y no hay mucha voluntad política, está absorbida por la dinámica política partidista que no ve más allá de eso.” (Espada, 2010)

#### **5.1.4 Aspectos necesarios para la implementación**

Frente a los avances planteados en la implementación del tercer eje de la PNPDIM, las entrevistadas manifiestan su percepción sobre los elementos que hacen falta para que el proceso tenga un mayor impulso y por ende de mejores resultados.

Dora Coc, quien participó en parte del proceso de formulación de la política desde SEPREM, y que apoyaba a la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN) al momento de la entrevista, enfatizó en que en la mayoría de políticas públicas y específicamente, en esta, hace falta planificación, y desarrollar todos los elementos que sean necesarios para su implementación de manera profunda y planificada, según las posibilidades reales.

Desde la perspectiva de la Asociación política de mujeres mayas *Molaj*, los elementos que hacen falta son monitoreo y divulgación para impulsar este proceso. Expresa que “falta divulgación (...) ¿cómo vamos a implementar algo que no conocemos? (...) Hay convenios entre SEPREM y MINEDUC pero ¿cómo se hace para trasladarlo a la comunidad? Debemos participar en el monitoreo y divulgación. (Ortencia Simón, 2010) No obstante, considera que el proceso ha sido

legítimo, pues ha sido altamente participativo, aunque recalca que es fundamental compartirla y divulgarla para su aplicación.

Desde el punto de vista de Silvia Salazar, asesora política de la SEPREM, lo más importante que hace falta fomentar es la sensibilización y la voluntad política, los cambios de estereotipos que debe trabajarse con maestros, y el abordaje del problema desde lo local.

Por otro lado, la diputada Zury Ríos expresó que “el mayor problema es el financiamiento, la SEPREM hace un gran esfuerzo pero en la parte presupuestaria tienen recursos insuficientes, al igual que la DEMI” (Ríos, 2010). Así también coincide con Salazar en cuanto a la ausencia de voluntad política, lo cual se refleja en los presupuestos asignados.

Asimismo considera que debe procurarse que esta Política sea permanente, pues con las políticas públicas sucede que “si gana otro partido, borrón y cuenta nueva” (Ríos, 2010) para lo cual es imperante que exista organización desde la sociedad civil para demandar que se cumpla.

## **5.2 Valoraciones de actoras clave respecto al proceso de creación e implementación de la PNPDIM y PEO 2008-2023**

Es importante observar las alianzas entre organizaciones de la sociedad civil y las instituciones del Estado involucradas en la formulación de esta política. El éxito de una política pública radica en gran medida en la legitimidad social que esta tenga. Por ello se indagó en algunas actoras del proceso de creación así como de implementación para identificar el nivel de alianzas y consenso que se consiguió en este proceso de creación e implementación de la política. De manera que se puede determinar la aceptación de actoras clave hacia esta, así como el apoyo y las fuerzas que acompañan el proceso.

Posteriormente se presentan las valoraciones de las actoras que se involucraron en el proceso directamente, en la creación y/o implementación de la política, lo que permite determinar las valoraciones que actoras clave hacen del proceso y su resultado ante quienes han hecho parte de él.

Por último se presenta la visión de expertas en el tema, quienes estuvieron ajenas al proceso, pero que por sus ocupaciones, intereses y especialidades lo conocen y pueden analizarlo en función de la legitimidad que tiene la política tras el proceso de creación y ahora en el proceso de implementación.

### **5.2.1 Consenso entre Estado y movimientos de mujeres**

En esta sección se abordan las alianzas y como se configuraron las negociaciones y relaciones de poder entre las organizaciones de mujeres y las instituciones gubernamentales partícipes del proceso.

Como se ha dicho anteriormente, el proceso de elaboración de esta política estuvo coordinado por la SEPREM, la metodología consistió en instalar mesas de diálogo, de las cuales se fueron elaborando los contenidos fundamentales para incluir en la propuesta, la cual se fue perfeccionando hasta quedar completa. Hubo aspectos para los que fue necesario negociar entre los distintos sectores que conformaron las mesas, pues algunos temas despertaron posiciones contrarias por lo que fue necesario trabajar en el consenso.

Para el momento en que se realizó el estudio de campo de la presente investigación, la SEPREM estaba funcionando en su tercer período. El proceso de elaboración de esta política inició desde que entra en vigencia la Secretaría, en el 2000. Se pueden visualizar tres procesos en torno a la elaboración de esta política, cada cual correspondiente a cada período de gestión de la Secretaría.

En el primer proceso, con la secretaria Lili Carabantes, se consigue la realización de una primera versión de la política, esta se pensó para ejecutarse y dar resultado en el transcurso de ocho años. La política planteó el periodo 2001-2006.

En el segundo proceso, la siguiente administración, a cargo de la Secretaria Gabriela Nuñez, realizó una evaluación de la propuesta y la reformuló, de lo cual se tuvo el resultado de un nuevo instrumento que representa la política pero no hubo posibilidad de genera el PEO. Por último, en la administración 2008-2011, con la Secretaria Sonia Escobedo se consigue el instrumento que es objeto del presente estudio. Partiendo de la evaluación que se hizo en el segundo proceso.

Según Silvia Salazar de SEPREM, que estuvo de cerca en el segundo y sobre todo en el tercer proceso, manifiesta que en la segunda versión de la política es donde se tiene la mayor conflictividad en torno a la búsqueda de consensos para la creación de la política. En este proceso se da una escisión entre las distintas organizaciones de mujeres, conflicto que desembocó en un proceso sumamente difícil de elección de Secretaria para la administración 2008-2011, finalmente queda electa Sonia Escobedo y la elaboración de la política continúa. Expresa que el segundo proceso giró en torno a la evaluación de la primera versión de la política, “la evaluación con Gabriela Nuñez sí representó un momento crítico, no alcanzó mucha legitimidad y no se diseñó el PEO” (Salazar, 2010).

Al momento crítico de transición entre la segunda y la tercera administración también hace referencia Zury Ríos, ella expresó que “Sonia Escobedo llegó a SEPREM después de unas elecciones agitadas, existía mucho divisionismo. Primero Lili Carabantes, luego Gabriela Nuñez, luego Sonia Escobedo, entre administración y administración se han hecho la vida imposible.” (Ríos, 2010)

Otra de las entrevistadas, Dora Coc, hizo referencia también a las dificultades enfrentadas durante la segunda administración, pues ella estuvo involucrada

directamente con la SEPREM durante ese período. Coc hizo referencia a “puntos de tensión” durante el proceso de evaluación de cara a elaborar la segunda versión de la política. Manifiesta que “hubo apertura del gobierno pero hubo rechazo en otros sectores” (Coc, 2010). Uno de los grandes desafíos para la Secretaría, fue que le correspondía hacer un espacio más amplio de reflexión y decidir quién coordinaría el proceso. Una vez realizada la evaluación se prosiguió al diseño de la política pero inició un proceso turbulento de elección de la siguiente administración de la SEPREM y eso detuvo el proceso de creación de la política y su plan, pues aumentaron las confrontaciones.

En ese sentido Coc expresó que estas confrontaciones no deben considerarse como pugnas, sino como la búsqueda de una expresión propia y justa. Tiene esta percepción desde su posición como actora involucrada directamente en el proceso de la segunda versión de la política y por haber tenido una experiencia cercana a la elección de la tercera administración.

Coc enfatizó que el aspecto más complicado en la formulación de esta política fue el consenso en torno al eje de identidad. Relató que tras la negociación “se agregó en dicho eje la palabra ‘mestizas’ pero es una acción o medida afirmativa específica para parte de la población en mayor desventaja, y se reclamó incluir la palabra, no se comprendió” (Coc, 2010). Esta información permite dimensionar el proceso tan complejo que se llevó en torno al eje de identidad, puesto que desde el título en donde se habla de “mujeres mayas, garífunas y xincas”, el conflicto se centró en agregar la palabra “mestizas”. Finalmente quedan los cuatro grupos étnicos incluidos en el título, pero también el descontento de algunos sectores, con el argumento de que la medida afirmativa es para la población que ha sido mayormente discriminada.

Por otro lado, este factor de conflicto se agravó puesto que se enfrentó también el reto de lograr aglutinar los intereses y necesidades de mujeres indígenas para construir alianzas. Reina López, encargada del eje de educación en SEPREM al

momento de la entrevista expuso que hubo “posiciones distintas de las mujeres indígenas, el grupo aglutinado por Moloj se vio directamente vinculado con varios puntos de tensión” (López, 2010).

A ese respecto la entrevistada representante de Moloj, Ortencia Simón expresó que el mayor descontento se debió a que inicialmente la convocatoria para hacer parte del proceso fue únicamente para validar la propuesta, sin haber sido consultadas para elaborarla.

En ese sentido se tuvo la oportunidad de indagar a fondo sobre la perspectiva que se tiene del proceso completo por este sector de las actoras involucradas. Según Ortencia Simón, representante de Moloj, existió en las negociaciones una “Coordinadora de mujeres indígenas” integrada por varias organizaciones, entre ellas su institución, la que coordina a otras 54 organizaciones; todas ellas participaron del proceso, representadas por la “Coordinadora” de la cual hizo parte fundamental en la dirigencia esta Asociación política de mujeres mayas.

Simón explica que Moloj se dio cuenta de que en la política pública en su primera versión, la que estaba ideada para el período 2001-2006, no se encontraron las mujeres indígenas: “no estamos las mujeres indígenas en SEPREM, ellas decían ‘grupos socioculturales’ y nosotros dijimos ‘no’, esa fue la demanda” (Simón, 2010). Luego de ello se buscaron y lograron alianzas con la DEMI y encontraron apertura de la Secretaria Gabriela Núñez, de tal manera que se involucraron activamente en el segundo proceso. “Se hace una evaluación de la política pública y las conclusiones de esta evaluación refleja y reafirma nuestra demanda. En coordinación con otras organizaciones mayas garífunas y xincas participamos en el proceso de actualización. Fue la primera vez que participamos en un proceso como tal y logramos resultados positivos” (Simón, 2010). Especialmente se refiere a la inclusión del Eje de identidad cultural, así también al Eje de educación con equidad de género se le incorpora el respeto a la identidad cultural. Simón expresa que: “no fue un regalo, no fue una dádiva, fue el resultado de la lucha de las

mujeres mayas, garífunas y xincas” (Simón, 2010) y por supuesto de su involucramiento en el proceso de construcción de la política.

La entrevistada expresó con pesar que los logros obtenidos en esta segunda versión de la política y lo alcanzado con los resultados de la evaluación, fueron un esfuerzo que no prosperó, pues la política ya no tuvo un proceso legal que le diera vigencia, “fue botada antes de que se hiciera el PEO” (Simón, 2010).

Con la nueva administración -y tras el complicado proceso de elección de la nueva Secretaria- se inicia un nuevo proceso de creación de la política pública “en la tercera versión nos convocan a la elaboración del PEO, pero nos damos cuenta de cambios en los ejes de la política que ya habíamos logrado en la segunda versión y para nosotras las mujeres indígenas fue muy difícil, pues nuestra participación se redujo a defender el Eje de identidad cultural (...) Cuando nos convocan para elaborar el PEO el eje de identidad cultural había desaparecido” (Simón, 2010).

La entrevistada explica que fueron tomadas en cuenta pero que su participación fue limitada a la “validación” de una propuesta de política ya trabajada. “Nos convocan a validar. Ahí pedimos tiempo para conocer la propuesta y empieza de nuevo la discusión, nos unimos las mujeres indígenas y no estuvimos dispuestas a negociar un derecho, fue el eje que más tiempo y momentos desagradables nos llevó” (Simón, 2010). La entrevistada se refiere incluso a que no se supo manejar las cargas emocionales.

Finalmente se logran superar los conflictos y se retoma el proceso de negociación en el cual, a pesar de las tensiones, se logra el consenso de todas las actoras involucradas. Silvia Salazar de la SEPREM explica que “se retomaron los esfuerzos hasta concluir el documento y se logró una propuesta para 15 años (...) Las relaciones entre las actoras siguen estables, aunque fue un proceso extenso y agotador” (Salazar, 2010).



Tras los resultados de las entrevistas realizadas, se observa en definitiva que el tema de los derechos de las mujeres indígenas fue el que más presentó dificultades y puntos de tensión y conflicto en el proceso.

Otra de las entrevistadas, Soledad Espada, quien al momento de la entrevista era funcionaria del Fondo de Tierra y respondió en su calidad de experta en el tema, es decir que no estuvo involucrada directamente en la formulación o aplicación de la política. Ella también destaca este punto como el de mayor conflicto. Espada expone que “el proceso se interrumpió en la dinámica de negociación y formulación de la política, debido a la división que existe en el movimiento de mujeres. El movimiento de mujeres está dividido en el país, fragmentado al igual que todos los movimientos sociales de Latinoamérica” (Espada, 2010).

### **5.2.2 Valoraciones de actoras clave involucradas directamente en el proceso de creación e implementación de la PNPDIM y PEO**

En general se observa que las actoras involucradas que fueron entrevistadas expresan su satisfacción respecto al proceso y su resultado. No obstante, en muchos casos se hace mención a los puntos de tensión y conflicto como un proceso agotador en donde el desgaste personal y de las instituciones involucradas no se puede negar. Muchas de ellas se expresaron de manera positiva respecto al proceso, pero acompañaron su percepción puntualizando en las necesidades y retos a enfrentar para que su implementación de resultados concretos.

Una de las entrevistadas del IUMUSAC, Lucrecia Vicente, quien estuvo involucrada en el proceso de creación de la política, expuso que la misma sí tiene un alto grado de aceptación y consenso. Considera que sería de mucha utilidad elaborar un resumen ejecutivo para una divulgación más exitosa.

Por otro lado, expresa que existe una profunda “necesidad de un pacto entre mujeres para apoyar proceso de implementación y monitoreo (...) Hay algunas rencillas visibles, sobre todo entre el grupo que participó más activamente en la segunda elaboración de la política, para la administración de Gabriela Nuñez” (Vicente, 2010) por lo cual es necesario generar un pacto en donde se plasme el compromiso de acompañar e impulsar la implementación de la política.

Además, hizo referencia a la influencia que esta política ejerció sobre el IUMUSAC para la creación de una política de equidad de género en la educación superior. Expresó que el instituto “definitivamente ha utilizado los lineamientos de la política para plasmarlos también en la política de la USAC” (Vicente, 2010), con lo cual denota que los contenidos de la PNPDIM son aceptables y legítimos al grado de influir en los contenidos de una política propia para dicha universidad.

Por su parte, desde la visión institucional de la SEPREM, Reina López, involucrada sobre todo en el tercer proceso de creación y fase inicial de implementación considera que “en general las actoras involucradas en el proceso validan el trabajo que implicó la negociación y construcción de los contenidos que en ella (la política) están integrados. Todo es perfectible, pero es ya una de pocas con un proceso participativo” (López, 2010)

Desde el mismo ámbito institucional, Silvia Salazar considera que esta política tiene mucha validación, sobre todo porque hubo mucha participación de la sociedad civil representada en movimientos de mujeres y movimientos feministas. Expresa que aunque el proceso haya sido extenso y agotador, con sus momentos de conflicto y tensión entre las organizaciones, la política fue validada y las relaciones siguen estables. Salazar expresa que el instrumento y su proceso de creación sí tienen legitimidad, la cual atribuye a la negociación que esto implicó. “El PEO se llevó un año, hubo dinámicas complejas, la sociedad civil no había tenido diálogo ni consenso (...) Sonia Escobedo permitió que ellas mismas en sus

propios espacios abordaran la temática, hasta alcanzar el consenso” (Salazar, 2010).

Con el reto de la implementación, la coordinadora de la UEGPE se refiere a la legitimidad y consenso alrededor de la política en tanto que esto radica en la reflexión y coincidencia en algunos factores fundamentales que impulsan a que se formule esta política. Explica que existe amplio consenso en que es necesario construir ciudadanía, con el “pleno cumplimiento de los derechos humanos, es necesaria la capacitación para la ciudadanía plena en equidad de derechos (...) Debe también cambiar la dinámica del relacionamiento” (Alfaro, 2010) lo cual toma lugar en la formación y educación sexual integral y plena.

La coordinadora expresa que en el Ministerio la política sí tiene legitimidad, pero es importante iniciar su implementación por la sensibilización especialmente del tema sexualidad y equidad. Sin embargo considera que hacen falta mayores esfuerzos para que la política tenga mejores resultados, “la política es aceptada bastante bien, pero hay que recuperarla y repuntarla” (Alfaro, 2010).

Por otro lado, Dora Coc expresa que sí se puede hablar de legitimidad en el proceso y el resultado pero hace alusión a algunos momentos críticos en donde queda en duda la legitimidad. Se consideró que el proceso de la segunda versión no había sido legítimo y por tanto se propició el tercer proceso involucrando a las instituciones que quedaron fuera en el anterior. La versión actual sí recoge en gran medida lo abordado por el anterior, incluye los compromisos adquiridos por el Estado en los Acuerdos de Paz y eso le da un peso sustantivo que se aprecia en gran medida. Asimismo considera que “la educación ha empezado a constituir esa línea de políticas de Estado; en ese sentido la PNPDIM es un referente fundamental para hablar de la equidad de género en los procesos educativos” (Coc, 2010). Valoró positivamente el involucramiento de diferentes liderazgos en el proceso; considera que hubo un grado de apropiación del proceso para las

organizaciones de mujeres, lo cual manifiesta el interés de las mismas, que deberá plasmarse ahora en el seguimiento y monitoreo a la implementación.

Se indagó sobre la valoración a la política en el sector de mujeres indígenas que estuvo involucrado en el proceso, fundamentalmente porque es el sector que presentó más momentos de tensión en el proceso y quienes expresan que hubo necesidad de una lucha sistemática para conseguir que se plasmaran sus necesidades en el instrumento.

La entrevistada representante de Moloj considera en ese sentido que aun “no se ha agotado profundamente el tema de racismo y discriminación” (Simón, 2010). No obstante esta política es un producto de un proceso de luchas al cual dan respaldo y legitimidad.

Expresa también la necesidad de un pacto entre mujeres para dar continuidad a los procesos de modo que no se corten con cada gobierno. Ortencia Simón, de Moloj, expone que “es necesario trascender en el tiempo y en los diferentes gobiernos, si no, cada cuatro años esta política va a sufrir modificaciones (...) uno de los problemas es que no se ha promovido ni divulgado” (Simón, 2010).

Se puede observar en general que el proceso es bien valorado y por ende legitimado, principalmente porque fue un proceso ampliamente participativo, lo cual le da mucho respaldo y apoyo.

### **5.2.3 Valoraciones de las actoras clave expertas**

En el grupo de entrevistadas se incluyó a expertas que no estuvieron vinculadas con el proceso de creación e implementación de la política. Como se dijo anteriormente, la especialidad de estas permite tener una visión crítica del proceso

y en ese sentido les fue requerido analizar el proceso desde un plano individual y ajeno en términos de la legitimidad que inviste a la política.

Se percibe en una visión general que hubo consenso. Soledad Espada expone que hubo momentos de tensión, como en todo proceso, pero que se llegó a acuerdos políticos y negociados y se hizo trabajo de cabildeo de la misma institucionalidad de SEPREM. “Fue un proceso de negociación, cabildeo y de estiras y encoges, pero al final prevaleció el consenso, lo cual es parte de las democracias incipientes” (Espada, 2010).

Entre los momentos de tensión, la entrevistada destacó el proceso de formulación de la segunda versión, que según Espada, fue deslegitimada por el movimiento de mujeres. Explica que la actualización obedeció a mujeres del sector institucional del Estado y no se logró consensuar con los sectores de la sociedad civil.

Al igual que la mayoría de actoras involucradas, Espada relata que con la llegada de la Secretaria Sonia Escobedo, se retoma el contacto con las bases y se aborda una actualización “mucho más política y estratégica que llega a todo el país con las mujeres para su aval, consenso y negociaciones, la política actual responde a las necesidades de las mujeres y es producto de un consenso con el apoyo de la cooperación internacional” (Espada, 2010).

A consideración de la experta, esta política está bien valorada desde su perspectiva pues con ella “se busca que la mujer sea un sujeto empoderado con clara convicción de nuestro papel en este Estado, ciudadanas de primera categoría con derechos, obligaciones y beneficios de ser parte del cambio en lo político, cultural, social, económico, etc.” (Espada, 2010)

Espada considera que esta política es un aporte significativo a la construcción de un sujeto político de transformación social que contribuya a la construcción de una nueva sociedad “donde exista el respeto a la diferencia cultural pero con

convergencia en lo que somos como sociedad guatemalteca. Es un proceso de construcción colectivo y legítimo” (Espada, 2010).

Desde un plano más político la diputada Ríos expresó que valora positivamente la política, específicamente recalca que está de acuerdo con los contenidos aunque hay aspectos que reforzar, “se tiene que abogar y trabajar más en el aspecto de empoderamiento de las mujeres, campañas de empoderamiento, para que la mujer sea independiente tiene que ser independiente su bolsa” (Ríos, 2010)

Por otro lado y desde un punto de vista más académico, Ana Silvia Monzón es más crítica con el proceso de consenso alrededor de la política. Expresa que en términos de legitimidad está bien respaldada, pero cuestiona de alguna manera la profundidad de los cambios que permitieron el consenso con el sector de mayor conflicto, específicamente las mujeres indígenas. Monzón expone que “en la primera versión hubo una frase que las molestaba mucho, se planteaba la cuestión de las mujeres de todos los grupos socioculturales y las mujeres indígenas querían estar explícitamente identificadas, por ello, cambió y el Eje es ahora con pertinencia cultural, y que en todos lados aparezca mujeres mayas, garífunas, xincas y mestizas (...) Creo que está entre lo políticamente correcto pues es lo que más vende” (Monzón, 2010).

Monzón considera que la política aún tiene debilidades en la legitimidad, pues esta es ampliamente conocida por las instituciones que estuvieron involucradas en su creación, más no por todos los sectores de la sociedad, situación que atribuye al desconocimiento que existe.

En un sentido similar, la diputada Ríos expresó que la política escrita es una maravilla, así como sus propuestas, “son legítimas para las mujeres pero para la sociedad es letra muerta, pues no se impulsa la implementación” (Ríos, 2010).

Además de la divulgación otro factor importante que debe acompañar el proceso

de legitimidad, según Ana Patricia Borrayo Morales de IUMUSAC, es que debe convertirse en una política de Estado, de manera que las acciones que se realicen a partir de las propuestas que están contenidas en ella, sean trascendentales y no se detengan con cada cambio de administración en el gobierno.

De igual manera, la diputada Zury Ríos expuso que “no hay política pública de Estado, sino de gobierno y por ende de partido (...) hace falta un observatorio de políticas públicas que monitoree, fiscalice y audite el actuar de los funcionarios públicos e instituciones encargadas de implementar las políticas” (Ríos, 2010).

Finalmente se puede determinar que la política posee un alto grado de legitimidad tanto de las actoras involucradas en el proceso de creación, así como las implicadas en la implementación y desde la visión de expertas que han estado ajenas a los procesos anteriormente planteados. El reto radica en la divulgación de la misma, lograr que se apropie en las instituciones públicas, acompañar el proceso de implementación con fiscalización y auditoría social y en consecuencia que se logre plasmar como una política de Estado y que no se detengan los procesos con el cambio de administración, para lo cual juegan un papel protagónico las instituciones y organizaciones de la sociedad que están vinculadas al proceso.

# Capítulo VI

## Análisis de los resultados

---

### **6.1 Avances en la creación del fundamento jurídico que permita la implementación del eje de educación con equidad de género y pertinencia cultural de la PNPDIM y PEO 2008-2023.**

En el marco de un Estado democrático de derecho, el fundamento jurídico es clave para que una política pública pueda ejecutarse. Este representa la base que enviste de autoridad a las instituciones responsables para ejecutar los lineamientos establecidos en la política pública.

Es importante retomar el concepto de política pública que plantea Lapuente: “un conjunto de decisiones que se traducen en acciones estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de opciones elegidas según valores e intereses), que son públicas porque inciden sobre el conglomerado social con carácter imperativo (autoridad del poder estatal)” (Lapuente, 2008: 23). El carácter imperativo que adquieren, dotado por la autoridad del poder estatal se materializa en los instrumentos jurídicos que acompañan a la política pública.

Respecto al fundamento jurídico que sustenta a la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023, se pudo observar que existe una amplia legislación e instrumentos jurídicos que dan pie para que dicha política pueda ejecutarse. En el capítulo IV se puede apreciar un listado de instrumentos jurídicos, en el que destacan: la inclusión del principio de Libertad e Igualdad entre mujeres y hombres en la Constitución de la República (Artículo 4º), en el plano de compromisos adquiridos a nivel internacional, la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Agenda de las mujeres contenida en los Acuerdos de Paz y en definitiva los acuerdos gubernativos que han amparado



la vigencia y validez de las versiones anteriores de las políticas nacionales de mujeres impulsadas desde la SEPREM.

De tal manera que según el concepto dado por Lapuente, el conjunto de decisiones traducidas en acciones estratégicamente seleccionadas, están acompañadas, sustentadas y amparadas por estos instrumentos jurídicos. Se observan dos tipos de sustento en el fundamento jurídico: aquellos instrumentos que sientan un precedente en la determinación de acciones estratégicas para alcanzar fines comunes; y aquellos instrumentos que dan sustento legal a la política pública. Los primeros se pueden visualizar con la óptica planteada por Lapuente de los requisitos de las políticas públicas en los que el segundo de estos, es que las políticas deben estar integradas con otras políticas en un programa consistente, jerarquizado y financiable (Lapuente; 2008).

En el caso de la PNPDIM, esta cuenta con ambos tipos de fundamento jurídico. Se puede considerar incluso como un efecto de los procesos iniciados por otros mecanismos sustentados jurídicamente como los Acuerdos de Paz, la ejecución de compromisos adquiridos en la CEDAW o ante Naciones Unidas con los Objetivos del Milenio.

Como se puede observar en el capítulo V, para la presente investigación fueron entrevistadas varias actoras que estuvieron involucradas en la creación e implementación de la PNPDIM y PEO 2008-2023, así como algunas expertas en la temática, quienes abordaron el tema del fundamento jurídico y desde sus propias experiencias, expresaron sus percepciones.

A consideración de todas las entrevistadas sin excepción, los Acuerdos de Paz son en definitiva el fundamento jurídico que da impulso directo a la creación de esta ley, pues a partir de estos, se crea la SEPREM y las mujeres organizadas encuentran en ella un espacio institucional dentro de la estructura Estatal para

plasmar sus demandas en forma sistematizada a modo de convertirse en lo que hoy se encuentra en el contenido de la PNPDIM y PEO 2008-2023.

Existen otros instrumentos como la CEDAW que fue ampliamente mencionada, así como la Ley de dignificación y promoción de las mujeres. Por el plano específico de equidad educativa, destaca la Reforma Educativa y el Reglamento interno del Ministerio de Educación. (López, 2010)

Existen también instrumentos jurídicos que apoyan el proceso incluyendo especialmente los derechos de las mujeres indígenas. Tras mencionar los instrumentos anteriores, una de las entrevistadas, activista desde las agrupaciones de mujeres mayas reconoce el esfuerzo específico adicional en el caso de las mujeres indígenas, quienes aglutinaron esfuerzos a través de diferentes organizaciones y movimientos y construyeron la Agenda articulada de mujeres mayas, garífunas y xincas, (Simón, 2010), considerada como uno de los instrumentos principales para determinar el accionar en pro de los derechos de las mujeres indígenas y por tanto de acompañar la formulación del contenido de la PNPDIM.

Ahora bien, en el plano del fundamento jurídico que ampara la vigencia de las políticas, en el caso específico del instrumento de la PNPDIM y PEO, este se sustenta en el acuerdo gubernativo No. 302-2009, en el cual el consejo de ministros acuerda en el artículo 1: “aprobar la ‘Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023’, formulados por la Secretaría Presidencial de la Mujer”. Así también acuerda en su artículo 2 difundirla para promover su implementación y que las instituciones públicas asuman el cumplimiento de la misma.

Como se puede observar, en el mismo fundamento que otorga el acuerdo gubernativo se establece el carácter imperativo y la autoridad estatal que la política pública adquiere, desde y por las instituciones públicas. En primer lugar

para que las mismas den cumplimiento a los lineamientos plasmados en el instrumento de política pública y, en segundo lugar, para que a su vez hagan que se cumplan según sus mandatos constitutivos.

Ante el reconocimiento del respaldo jurídico que posee la PNPDIM se puede dar paso a analizar el avance que la política ha tenido en la implementación de sus contenidos, así como en la legitimidad social adquirida. Puede afirmarse que el fundamento jurídico es bastante amplio y que por tanto son otros factores los que deben considerarse para determinar si ha habido avance significativo en la creación e implementación de una política de equidad educativa con pertinencia cultural, por parte del Estado.

En ese sentido, se puede afirmar que efectivamente se ha creado un instrumento de política pública que incluye el eje de equidad educativa con pertinencia cultural y que dicha política está amparada en un fundamento jurídico suficientemente desarrollado, y que se requiere entonces de otros factores para que el proceso alcance una verdadera implementación.

Es importante considerar en este punto que puede existir una amplia cantidad de leyes, acuerdos, instrumentos legales, pero que en la práctica, mientras no exista voluntad política que se traduzca en planificación, compromiso público y periódico de los funcionarios públicos, asignación de presupuesto, cambio en el discurso público, no existirá avance en los procesos.

A ese respecto, una de las entrevistadas que ha estado directamente en el apoyo, impulso y aprobación de gran parte de esta legislación sostiene que “el marco jurídico existe es suficiente y sobre todo lo que hace falta es voluntad política.” (Ríos, 2010) Con lo cual se reconoce que es de suma relevancia el compromiso que los responsables de la implementación adquieran ante los mandatos y lineamientos establecidos en todo fundamento jurídico existente.

## **6.2 Acciones implementadas para la ejecución del eje de educación con equidad de género y pertinencia cultural de la PNPDIM y PEO 2008-2023.**

Esta investigación ha delimitado su observación de la implementación de las propuestas contenidas en la PNPDIM y el PEO a partir del momento de su entrada en vigencia hasta finales del año 2009, período que implica un año de vigencia y que por tanto limita visualizar logros concretos a mayor alcance de tiempo. No obstante, permite atender los procesos iniciados y los compromisos adquiridos por las instituciones responsables de la implementación de esta política.

Como se presentó en el capítulo anterior, en este aspecto de las acciones concretas para la implementación del tercer eje de esta política, se encontró que en el MINEDUC se creó la Unidad de Equidad de Género con Pertinencia Étnica (UNEGEPE) como entidad garante y responsable principal de su ejecución.

En cuanto a logros concretos de los indicadores planteados en el instrumento del PEO 2008-2023, las acciones y procesos planteados tienen como plazo o meta de temporalidad entre 3 y 5 años. Es importante recordar que esta política asume compromisos a mediano plazo, pues desde su vigencia hasta el alcance de sus metas, la propuesta está planteada para quince años. Al momento de hacer esta revisión inicial, la política llevaba un año de implementación, tiempo en el que se han iniciado los procesos con éxito en el MINEDUC y coordinado los esfuerzos para que la implementación de estas propuestas sean guiadas por una entidad específica responsable.

Por otra parte, en la SEPREM las acciones principales para la implementación específicamente del eje de equidad educativa con pertinencia cultural se encuentran también en su fase inicial. La encargada del área de educación en la SEPREM, Reina López explica que las principales acciones se enfocan en institucionalizar la PNPDIM en el MINEDUC, en segundo lugar, la sistematización del tema de educación sexual para que sea punta de lanza en la ejecución de los

contenidos planteados por la PNEPDIM y, en tercer lugar, la prevención de la violencia.

Explicó López que el ente ejecutor de estas tres estrategias es la UNEGEPE, y entre ambas instituciones se llegó a la determinación de que previo a la ejecución de las propuestas contenidas en el instrumento, es imperativo alcanzar consenso en la institución y un compromiso real ante sus propuestas. Asimismo se identificó la necesidad de formar al personal del Ministerio a todo nivel para lograr un compromiso real y la apropiación del proceso.

Este proceso resalta nuevamente la necesidad de que las políticas públicas estén amparadas en el consenso, el cual va más allá de la negociación para la formulación de sus estrategias, sino para la aplicación de sus mandatos e implementación de las acciones que esta hay delimitado para el alcance de los objetivos.

Resulta interesante observar que entre los contenidos planteados no se había visualizado la necesidad de los mecanismos que ha planteado la UNEGEPE, lo cual demuestra que a la hora de planificar y trazar metas e indicadores de logro se puede tener una perspectiva del proceso que al confrontarse con la realidad y la puesta en práctica de las acciones enfrenta necesidades previamente no contempladas. Por tanto los procesos de política pública deben ser dinámicos y contemplar monitoreos que permitan la flexibilidad de los programas planificados para un mejor alcance de los objetivos trazados.

Retomando la necesidad encontrada de que el personal del MINEDUC se identifique y apropie de la política, es importante reconocer en la práctica de este proceso en particular, lo plasmado en la teoría por Aguilar, al exponer que uno de los aspectos fundamentales para la construcción de políticas públicas es la formación y fortalecimiento de consenso, como base para su institucionalización de lo acordado tras los procesos de negociación. En este punto Aguilar (2000)

subraya la importancia del consenso no solo en el establecimiento de los contenidos sino en la ejecución de lo acordado.

Se pueden encontrar dos maneras de visualizar el consenso, ambas van de la mano. En primer lugar consenso respecto a los contenidos de la política y en segundo lugar consenso para su implementación. Se observa que la creación de la UEGPE para la institucionalización de la PNPDIM y la sensibilización de todo el personal en el MINEDUC previo al trabajo para la implementación de las acciones definidas corresponde a la búsqueda por el consenso para la implementación de una política pública.

Tanto los actores involucrados en la creación y formulación de una política como aquellos responsables de su implementación deben encontrar consenso respecto a los mecanismos, tiempos, presupuestos y acciones concretas para la ejecución de los lineamientos establecidos en la política.

La directora de la UEGPE expresó en dicho sentido que “no se puede implementar una política que no se ha asumido como un reto propio, con el que se sientan identificados, en el que crean los responsables, por lo cual necesario sensibilizar a todo el personal responsable de la ejecución de sus contenidos” (Alfaro, 2010).

De tal cuenta que las acciones que el MINEDUC ha implementado al momento de esta indagación, se enfocan principalmente en la sensibilización y consenso del Ministerio a todo nivel para iniciar el proceso de implementación, con la guía de la UEGPE. Alfaro expuso que las principales acciones radican en sensibilizar y dar formación al personal técnico, de manera que la visión que proponen los acuerdos y el proceso planteado se comparta y se asuma como propio

Este plan contiene que el trabajo inicial de la UEGPE se ejecute en dos sentidos principalmente: el primero es la apropiación de toda persona en el Ministerio de ese marco que establece la estrategia y las acciones a seguir para alcanzar sus

objetivos, por medio de la sensibilización que se logre a través de la educación de sexualidad, ya que ese tema logra mover los paradigmas y patrones (Alfaro, 2010).

El segundo sentido es centrar la educación en la equidad, la igualdad de derechos, a fin de que confluyan ambos componentes y como uno de los resultados de esto se conseguirá la superación de la violencia contra la mujer principalmente (Alfaro, 2010).

Al observar los pasos iniciales que este proceso ha encontrado para la implementación de los contenidos establecidos por la PNPDIM, se observa que dentro de los requisitos de una política pública para que se considere exitosa y se reconozca en el Estado avances en la implementación de las mismas, es necesario tener en consideración un proceso que no siempre se incluye en la teoría de los requisitos y elementos de las políticas públicas. Se trata del segundo momento para alcanzar consensos. El momento en que las instituciones encargadas de la ejecución e implementación de las políticas adquieran a todo nivel el compromiso y se identifiquen.

En este sentido cobra validez el comentario expresado por Ríos respecto a la voluntad política. Es precisamente este tipo de procesos los que se hacen necesarios para alcanzar la voluntad política en los responsables de que lo plasmado y acordado por instrumentos jurídicos y políticos se lleven a la realidad y en efecto se ejecuten.

### **6.3 Avances planteados por la valoración de actoras clave**

Estas valoraciones se han podido observar según las percepciones expresadas por entrevistadas en el trabajo de campo. Entrevistadas que son actoras directas del proceso, quienes basadas en la configuración de las negociaciones, alianzas, disensos y relaciones de poder entre las organizaciones de mujeres y las instituciones gubernamentales partícipes del proceso, pueden, a la luz de sus

experiencias, valorar el proceso en términos de la legitimidad que acompaña a esta política.

Tomando en cuenta todo el proceso, la creación e implementación de una política de equidad educativa con pertinencia cultural es importante retomar los planteamientos de Bourdieu en los principios planteados por “la comisión”, siendo que en Francia, el Estado promovió un proceso de actualización del sistema educativo de cara a las necesidades de la sociedad que ha evolucionado de forma acelerada.

El primer principio planteado por la comisión establece que “los programas deben ser sometidos a una puesta en cuestión periódica tratando de introducir en ellos los conocimientos exigidos por los progresos de la ciencia y los cambios de la sociedad” (Bourdieu, 1997: 131).

Se puede observar cómo la formulación de este eje dentro de la PNPDIM, buscó generar un proceso que van en cierta concordancia con este principio planteado por Bourdieu. Este proceso se enfrenta a la realidad de las sociedad, en la que los movimientos de mujeres encuentran que la educación necesita cambios sustantivos y se suman al llamado desde la institucionalidad estatal para alcanzar consenso respecto a las acciones necesarias para alcanzar educación con equidad y pertinencia cultural.

Por otro lado, cobra relevancia también el tercero de los principio de la comisión, el cual se reitera la profunda necesidad de que los programas de estudio sean constantemente revisados y adaptados. Además plantea una conexión vertical y una coherencia horizontal en la jerarquía con que se ordena la enseñanza: “Abiertos, flexibles, revisables, los programas son un marco y no una horca: deben ser cada vez menos constrictivos a medida que nos elevamos en la jerarquía de los órdenes de la enseñanza; su elaboración y su condicionamiento práctico debe solicitar la colaboración de los profesores. Deben ser progresivos –conexión vertical- y coherentes –conexión horizontal- tanto al interior de una misma



especialidad como a nivel del conjunto del saber enseñado (a nivel de cada clase).” (Bourdieu, 1997, pág. 134)

En ese sentido el Estado liderando este proceso de construcción de la PNPDIM está actuando de manera que se da este espacio para la formulación y consenso de los cambios y acciones, promoviendo la negociación en el que participan muchos sectores de la sociedad interesados en el tema, en un afán de horizontalidad, en el que el proceso participativo da como resultado mejores propuestas y por el mismo proceso, con un grado de legitimidad que le da sustento y apoyo para su ejecución.

Tomando en cuenta los principios planteados por la comisión, es importante centrarse en los mecanismos por medio de los cuales estos se pueden hacer efectivos. En el caso francés, fue el Estado el que convocó a la comisión para ejecutar dicha labor. En ese sentido, se reitera la profunda necesidad de que sean procesos coordinados desde la institucionalidad del Estado, definiendo políticas claras que establezcan rutas metodológicas y acciones sistemáticas clave para lograr los objetivos.

Es decir que, una de las condiciones más importantes para la adecuada adaptación de los saberes necesarios a la educación según los requerimientos de la población es la negociación conjunta entre la institucionalidad estatal y los actores sociales de políticas públicas que incorporen la atención a estas necesidades.

Como se puede apreciar en el capítulo V de este estudio, las entrevistadas valoran este proceso dotando de sustento a la PNPDIM. En general, los sectores involucrados sí reconocen que en el proceso hubo inclusión y consenso, razón por la cual esta política adquiere una alta legitimidad en los actores involucrados y los sectores a los que estos pertenecen. En todos los casos se mencionó procesos complejos en donde fue difícil alcanzar el consenso. Momentos de tensión en

donde los intereses de algunos sectores involucrados estaban en contraposición con los de otros. Principalmente en torno a las demandas del sector de mujeres indígenas. Pero así también se reconoce que tras un “natural” desgaste, se alcanzó el acuerdo y consenso entre los sectores involucrados.

Desde la SEPREM se reconoce este proceso como complejo. Silvia Salazar expuso que la creación del PEO se llevó un año y requirió de un proceso en el que “hubo dinámicas complejas, la sociedad civil no había tenido diálogo ni consenso (...) Sonia Escobedo<sup>6</sup> permitió que ellas mismas en sus propios espacios abordaran la temática, hasta alcanzar el consenso” (Salazar, 2010).

En ese sentido se puede afirmar que cuando las políticas públicas toman en cuenta las demandas de la sociedad civil, estas se convierten en uno de los mecanismos posibles para trasladarlas a la institucionalidad estatal, para que después de procesos de negociación se formulen estrategias delineadas a fin de satisfacerlas, en las cuales se involucren los sectores interesados y doten de legitimidad a los instrumentos logrados.

En este punto cobra relevancia el abordaje de Aguilar respecto a la formación y fortalecimiento de consenso, como base para la institucionalización y legitimación de lo acordado tras los procesos de negociación. Aguilar (2000) plantea que para lograr este consenso y por tanto la legitimidad es muy importante la comunicación, tomando en cuenta que el diálogo y la discusión abierta, lo cual considera que son elementos constitutivos para que las políticas públicas se elaboren y alcancen la legitimidad necesaria para que su implementación sea una realidad.

Respecto a la legitimidad social que debe adquirir una política pública Lapuente sostiene que en un modelo de gestión por políticas públicas se requiere de una relación más estrecha entre Estado y sociedad, lo cual implica que el diseño de políticas públicas debe “incorporar a una sociedad plural, autónoma y participativa en diversas actividades económicas, políticas y sociales; es fundamental mantener

---

<sup>6</sup> Secretaria de la Mujer (2008-2011).

el principio de 'responsabilidad social compartida' a través de la participación social organizada y la democratización de las relaciones políticas con el Estado" (Lapuente, 2008: 17).

Con la visión de este planteamiento se puede observar que en este proceso de formulación de política pública, el Estado a partir de su institucionalidad en la SEPREM logra hacer y fortalecer dicho vínculo entre Estado y sociedad para que se plasmen las necesidades y demandas de la sociedad civil en los planteamientos de la política. Este logro se atribuye también a la naturaleza misma de la SEPREM, que fue el producto de demandas sociales específicas que encuentran una respuesta desde los Acuerdos de Paz.

Además de la inclusión de la sociedad civil, es importante tomar en cuenta que se podría decir que en un proceso de formulación de una política pública se ha incluido a los diversos sectores de la sociedad y que estos no sean precisamente representativos. Por tanto, algunos autores como Chantal Mouffe agregan otro elemento y este es: la pluralidad.

Este elemento lo incorpora Mouffe al referirse a un gobierno democrático que permita la coexistencia de las diferentes expresiones sociales de los distintos sectores en un ambiente de libertad. Expone que la pluralidad se entiende como las "exigencias democráticas que se encuentra en una variedad de movimientos: de mujeres, de trabajadores, de negros, de gays, ecologistas,...". (Mouffe, 1993: 102)

En ese sentido se puede observar cómo este proceso ha involucrado a distintos grupos y sectores de la sociedad. Involucró a movimientos de mujeres, movimientos feministas, movimientos institucionales, de funcionamiento local, de funcionamiento gubernamental, académicos, activistas, dedicados especialmente

a la violencia, otros a educación, así también a grupos que representan a mujeres indígenas en las diversas etnias del país<sup>7</sup>.

En términos generales se puede afirmar que esta política está integrada gracias a la participación de diversos sectores de la sociedad civil, en donde hubo un proceso que tuvo sus dificultades pero en el que prevaleció el consenso en la negociación de los contenidos incluidos. Además debe tomarse en cuenta que este proceso tiene ya tres productos de política, pues desde la creación de la SEPREM, se han generado tres versiones de la misma, lo cual va acumulando experiencias y afinando el instrumento.

En este proceso las mismas actoras que representan el sector con mayores desacuerdos durante las negociaciones, presentan hoy su postura y dan apoyo a los contenidos alcanzados. Este logro se atribuye por supuesto a las actoras pero fundamentalmente a la coordinación liderada por la SEPREM, que pudo llevar a cabo el proceso e involucrar a todas las actoras.

Ante este logro, cabe la reflexión de que es necesario que así como todas estas organizaciones respaldan la PNPDIM, se dediquen al monitoreo así como a difusión para lograr un proceso de implementación más exitoso, con el aporte de todas las involucradas.

#### **6.4 La PNPDIM y PEO 2008-2023 a la luz del proceso de creación e implementación de políticas públicas**

Tras evaluar los avances del Estado en la creación e implementación de una política educativa de equidad de género con pertinencia cultural desde las dimensiones abordadas: fundamento jurídico, implementación de los contenidos y legitimidad social alcanzada, es importante visualizar a la PNPDIM y su proceso

---

<sup>7</sup> Ver anexo 3 en el que se incluye una lista de las organizaciones que participaron en el proceso de formulación de la PNPDIM y PEO 2008-2023.

de formulación e implementación desde la óptica de las características y requisitos reconocidos de las políticas públicas.

Para tal efecto se emplean las características del proceso de formulación de una política pública planteados por Lapuente (2008), quien presenta ciertos pasos a incluir dentro del proceso, cada cual se ha de comentar según la experiencia del proceso de formulación e implementación de la PNPDIM:

Primer paso: que las políticas públicas sean representativas, respondan a una agenda pública y satisfagan una demanda social prioritaria.

Ante este paso se puede observar que en el caso de la PNPDIM, desde el seno mismo de la institución que la impulsa, la SEPREM, es producto de un proceso social que expresa una demanda específica de mujeres organizadas que en el contexto histórico y social en que se encontraron plantearon hasta encontrar sus demandas materializadas en una institución que hace parte de la estructura del Estado y queda como entidad encargada de impulsar los procesos necesarios para la satisfacción a las demandas, en este caso de los movimientos de mujeres de todo el país y aquellos otros que compartan los mismos fines.

En ese sentido, la institución es ya representativa de una demanda social y en concordancia con ello lideró el proceso de formulación de la política involucrando a muchos sectores de la sociedad interesados y que expresaron las mismas necesidades.

Segundo paso: Las políticas públicas deben estar integradas con otras políticas en un programa consistente, jerarquizado y financiable, pues es de suma importancia para la ejecución de las mismas que se planifique el gasto que esto irá a implicar para el Estado.

En el caso de la PNPDIM se puede afirmar según lo contenido en la presentación del fundamento jurídico, que esta política está integrada de alguna manera con otras políticas que se vienen ejecutando desde los Acuerdos de Paz, que viene a concretar las acciones y mecanismos necesarios para alcanzar los objetivos trazados jerárquicamente. Por tanto es imperativo que este proceso no se corte con la siguiente administración 2012-2016, sino que se dé continuidad a los logros alcanzados y proceso trazados en ese instrumento.

Los aspectos referentes al financiamiento quedan a disposición de las instituciones responsables de aplicarla. En el caso de la PNPDIM, esta no contempla tener un presupuesto designado específicamente para que se dé su cumplimiento, sino por su naturaleza delimita las acciones que deben ejecutar las instituciones públicas y estas son las encargadas de determinar el aspecto financiero.

Tercer paso: las políticas públicas deben ser especificadas y establecidas en un diseño claro, incorporando aspectos institucionales, de recursos humanos y materiales. En este caso, el contenido de la PNEPDIM efectivamente cumple con este requisito, pues en el diseño que se presenta en el capítulo IV de este documento se muestra la matriz de la política, en donde se asigna un espacio para definir responsables, instituciones, temporalidades, metas, objetivos, etc.

Cuarto paso: las políticas públicas deben clarificar la responsabilidad del sector público, la participación de la comunidad y del sector privado en cada tema. Este paso está alcanzado en el proceso de la PNPDIM, pues en la matriz de contenido define a los responsables para cada meta y objetivo. En el caso del eje de equidad educativa con pertinencia cultural, el principal responsable asignado es el MINEDUC.

A los requisitos planteados por Lapuente y frente al proceso evaluado en este estudio de la PNPDIM le hace falta un proceso específico para la evaluación y

monitorización, el cual debería quedar definido en el instrumento y amparado por un instrumento jurídico, de manera que quede establecido el proceso. Por otro lado, el consenso adquirido en los contenidos debe incluir también un compromiso de las actoras involucradas de darle seguimiento.

Asimismo debe agregarse a estos requisitos la necesidad de un momento posterior de consenso en la formulación de contenidos, el consenso entre las entidades responsables para la implementación. Pues frente al escenario real es importante encontrar líneas de implementación que no se hayan tomado en cuenta a la hora de formular los contenidos. El proceso de implementación de la PNPDIM lo demuestra, pues al momento de iniciar la implementación se encontró necesario un proceso de consenso y sensibilización que no se había considerado en la formulación.

### **6.5 La PNPDIM y PEO 2008-2023 ante la equidad de género y pertinencia cultural en la educación**

Hasta el momento se ha abordado ampliamente lo referente al proceso de creación de la PNEPDIM y PEO, así como los inicios de su implementación a partir de su entrada en vigencia. Se ha observado que ha sido un proceso con avances satisfactorios y que las actoras involucradas en el mismo hacen valoraciones positivas del mismo.

No obstante, y para los procesos de políticas públicas en general, es necesario tener en cuenta aspectos que en esta política particularmente no se incluyeron en su planificación y que a la hora de la implementación se ha demostrado que son indispensables. En primer lugar un monitoreo constante de los actores involucrados en la negociación al momento de la implementación, para que se lleve a cabo adecuadamente por un lado y para que se observe si se está poniendo en práctica aquello que quedó acordado.

Así también se encuentran factores que no fueron contemplados para el proceso de implementación, como la necesidad de una etapa de institucionalización de la Política que conlleva factores más profundos que la creación de instituciones o de legislación que les de legalidad. Se trata de el apoyo que la política pueda tener en los funcionarios y el personal en general que ha de ser imprescindible para su implementación. Esto es aun más importante cuando se trata de temas que despiertan posturas encontradas como la educación sexual integral, la equidad, la superación de discriminaciones y subordinaciones que están arraigadas en las estructuras tradicionales de las sociedades.

Aun cuando el propósito del presente estudio no es ahondar profundamente en los contenidos y postulados de la política es importante resaltar algunos aspectos. Además porque permite iniciar con el análisis necesario de las propuestas de la política a profundidad para evaluar si efectivamente plantean soluciones de fondo a la problemática de la inequidad en la educación más allá del acceso en términos numéricos, sino trascendiendo al aspecto de contenidos reproducidos en la educación y la formulación estratégica de la formación de niños y niñas para que estos desarrollen sus capacidades en igualdad de condiciones y superen las brechas de desigualdad históricas. Lo cual podrá analizarse en estudios posteriores.

En equidad de género se encuentra una preocupación clara en la educación para la ciudadanía, la educación sexual, la superación de patrones sobre todo en los oficios predeterminados, habrá que observar los códigos de comportamiento que se establecen en las relaciones que se dan dentro del aula.

Pertinencia cultural, no se trata únicamente de plantear ejes políticos incluyendo las palabras políticamente correctas y “nombrar” a los cuatro pueblos culturales reconocidos. Según lo abordado en la teoría se trata de diseñar y planificar la educación sistemáticamente partiendo de incluir las significacias culturales propias e incluso locales de los educandos a los que estará dirigida la educación.



Se observa que en las entrevistadas existe una aceptación considerable del proceso y de los contenidos alcanzados tras la negociación. Pero así también se observa que el punto en el que hubo más discrepancia es precisamente lo referente a la inclusión de los aspectos pertinentes particularmente a los derechos específicos de las mujeres indígenas. Esto permite determinar que es un tema que debe tratarse con mucha profundidad, debido a que representa la superación de problemáticas históricas y estructurales.

# Conclusiones

---

La Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y su Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023, específicamente el eje número tres, equidad educativa con pertinencia cultural, es un instrumento en el que está plasmada la brecha para implementar las líneas de acción necesarias, de manera que se alcance en la educación formal del país la equidad de género y pertinencia cultural.

Es decir que, respecto a la creación de una política educativa, se encuentran avances palpables, en dicho instrumento, que es el producto de un proceso participativo de negociación y formulación de sus contenidos, en el cual estuvieron involucrados diversos sectores que representan a las mujeres guatemaltecas. Este proceso surge en la SEPREM, que en respuesta a las necesidades y demandas expresadas por la sociedad civil, coordina el proceso hasta alcanzar la PNPDIM y PEO 2008-2023.

Históricamente la promoción de la equidad social, en este caso específico, la equidad de género con pertinencia cultural en el Estado de Guatemala ha significado un reto para el que se encaminan acciones y se han conseguido logros paulatinamente pero con mucha lentitud. Ante esta situación se coordinaron los esfuerzos desde la institucionalidad estatal y con el involucramiento activo de la sociedad civil se alcanza el instrumento de la política pública que ha sido objeto de estudio central de esta investigación, en el que se plasman estratégicamente las acciones que se consideran necesarias para alcanzar la equidad educativa con pertinencia cultural.

El avance en la creación de una política se ve materializado en el instrumento de la PNPDIM y PEO 2008-2023, pero este avance se ha evaluado también en su implementación y el fundamento jurídico que permite tal implementación, así como la legitimidad social que haya adquirido para que sea considerada como una

política efectivamente pública y que atiende a las necesidades específicas de la población. No obstante las problemáticas que pretenden superarse con esta política requieren de procesos sumamente profundos que incluyan una redefinición radical en la sistematización de los contenidos de la educación formal pública. Especialmente en cuanto al aspecto de la “pertinencia cultural”, ya que implica una atención especializada en el contexto y los saberes específicos de cada cultura, y partiendo de la realidad multicultural de Guatemala, se observa que este proceso deberá ser en extremo profundo y parte del reconocimiento de los saberes de forma equitativa, para que estos sean aplicables a los contextos específicos sin alejarse de las herramientas necesarias para el desenvolvimiento en una sociedad influenciada por la globalización.

Respecto a las preguntas que se planteó esta investigación, el fundamento jurídico necesario para el avance en la creación e implementación de una política educativa de equidad y pertinencia cultural es bastante amplio, el marco legal que acompaña esta política, dentro de la construcción de un Estado de derecho, se puede encontrar que es basto. Partiendo de la propia Constitución Política de la República, tomando en cuenta a los Acuerdos de Paz, los estatutos de constitución de la Secretaría Presidencial de la Mujer, la Ley de Educación Nacional y el acuerdo gubernativo que permite la implementación de la PNPDIM, entre otros. De tal manera que se observa que los procesos jurídicos son insuficientes para la implementación de políticas, se requiere de un acompañamiento muy fuerte de voluntad política y de presión social, que será posible con una adecuada divulgación y concientización de lo planteado por el instrumento de la política.

Uno de los aspectos a resaltar como parte del avance del Estado en la creación de una política de esta naturaleza, es el proceso que se implementó en coordinación de la SEPREM con diferentes organizaciones de mujeres para la producción de esta política pública. Paralelo al marco jurídico favorable, y la voluntad política del momento, se lograron alianzas entre dichos sectores (el gubernamental con la

sociedad civil representada en diferentes organizaciones de mujeres que se sumaron al proceso de negociación y formulación del instrumento) por medio de las cuales configuraron las negociaciones y relaciones de poder que a medida que avanzó el proceso se alcanzaron consensos y acuerdos respecto a las propuestas que se incluyeron en la política. Sin embargo, es necesario hacer énfasis en que un proceso tan importante como este requiere de un adecuado monitoreo en que los mismos sectores que estuvieron involucrados en la negociación y creación de este instrumento, estén también involucrados directamente en el seguimiento de la implementación, de manera que se cumpla lo estipulado en las propuestas acordadas y que se agilicen los procesos de implementación desde las instituciones públicas y aquellas determinadas como responsables para su cumplimiento.

Respecto a las valoraciones que las actoras clave hacen de esta política, se puede observar que la PNPDIM y PEO 2008-2023 ha logrado adquirir un considerable grado de reconocimiento y valoración positiva en las actoras involucradas al proceso de elaboración de la misma, así como aquellas encargadas de su implementación. Según las percepciones expresadas por dichas actoras, el proceso de creación fue bastante extenso, con sus momentos de tensiones y complejos, en la negociación y alcance del consenso. No obstante, algunos sectores manifiestan inconformidad respecto a que, desde los inicios de formulación de la política, en el 2001, hasta la última versión, del 2008, cada nueva administración ha modificado el instrumento, con lo que se frena el proceso y se desechan de alguna manera los logros alcanzados en las anteriores. De cualquier manera, esta última versión es el resultado de extensas y exhaustivas sesiones de negociación en las cuales los procesos de las dos versiones anteriores ha representado una base que impulsó y orientó este nuevo proceso. Ahora bien, el análisis respecto al avance en la implementación del eje de educación con equidad de género y pertinencia cultural, se vio un poco limitado respecto a la delimitación del período en cuestión de la investigación. Puesto que los planteamientos de la propuesta ofrecen indicadores y metas a alcanzar hacia

el año 2023, mientras que el estudio se hace en el transcurso de un año de implementación de la política. Al respecto los avances respecto a los indicadores planteados por la política han sido pocos, de alguna manera estructurales, en tanto que se crea la Unidad de Equidad de Género y Pertinencia Étnica en el Ministerio de Educación, la cual será la encargada de velar por la implementación de las propuestas plasmadas en la PNPDIM y que ha determinado en conjunto con la SEPREM de iniciar un proceso previo de sensibilización y consenso respecto a la política con el personal a todo nivel. Partiendo de la educación sexual, que se determinó como el punto de partida para muchos planteamientos encaminados a los logros más importantes planteados por la política.

Por último, se encontró que a este proceso de implementación que ya está en marcha y se acuerpa de acuerdos políticos y fundamento jurídico, así como de valoraciones positivas por diversos actores y el compromiso de algunas entidades públicas, le hace falta divulgación y monitoreo, para lo cual, aquellas instituciones y organizaciones que hicieron parte del proceso de formulación deben ser las que impulsen y lideren el proceso de socialización y monitoreo.

Es de suma importancia también hacer un estudio profundo en los contenidos de la educación formal y las estrategias planteadas por esta. Así como de los ejes políticos y proyectos planteados por el instrumento de la PNPDIM y PEO, para que se evalúe si en los mismos se está planteando acciones estratégicas que representen un verdadero impacto para la superación de esta problemática. Para lo cual será necesario un estudio posterior más profundo que, partiendo de la descripción y análisis del proceso, presente en este estudio, se logre una profundidad de los contenidos alcanzados en las negociaciones y plasmados en el instrumento de la política.

# Bibliografía

---

Abbagnano, Nicola (2004) Diccionario de Filosofía, traducción de José Esteban Calderón Alfredo N. Galleti, México, Fondo de Cultura Económica.

Amorós, Celia; (2005); Teoría feminista: de la ilustración a la globalización en los debates sobre género al multiculturalismo; Madrid; Minerva Ediciones

Araya, Sandra; (2004); “Hacia una educación no sexista”; Universidad de Costa Rica; <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/447/44740217.pdf>; visitado el 30 de junio de 2012.

Asenjo, Daniel; (2004); Demonio de Maxwell: Una Simulación y la Implementación de la Segunda Ley; Chile; Universidad de Chile, Facultad de Ciencias, Departamento de Física; [http://fisica.ciencias.uchile.cl/~gonzalo/cursos/termo-II-04/seminarios/alumnos/Demonio\\_DAsenjo04.pdf](http://fisica.ciencias.uchile.cl/~gonzalo/cursos/termo-II-04/seminarios/alumnos/Demonio_DAsenjo04.pdf), revisado el 30 de junio de 2012.

Asociación por los Derechos de la Trabajadora de Casa Particular, Madre Soltera y Mujer Rural, ASOCASA ONG, CENTRACAP y ONU Mujeres, (2011), Encuentro Nacional de Mujeres de Casa Particular Guatemala, 20 y 25 de abril de 2010, Guatemala, Programa PGE Guatemala.

Barrios- Klee, Walda; (2001); Mujeres mayas y cambios sociales, Guatemala, FLACSO

Bealey Franck, (1999), Diccionario de Ciencia Política, Madrid, Ediciones Istmo

Borrayo Morales, Ana Patricia, (2008), Experiencias de las mujeres en su acceso a la Universidad de San Carlos de Guatemala, Mayas – Xincas – Garífunas, Guatemala, Instituto Universitario de la Mujer.

Bourdieu, Pierre; (1995); Respuestas: por una antropología reflexiva; México; Editorial Grijalbo.

Bourdieu, Pierre; (1997); Capital cultural, escuela y espacio social, México, Siglo Veintiuno

Bustingorry, Florencia (2011); La liberación sexual femenina; Buenos Aires, Argentina; Proyectos Jóvenes de Investigación y Comunicación, en [http://fido.palermo.edu/servicios\\_dyc/publicacionesdc/vista/detalle\\_articulo.php?id\\_libro=322&id\\_articulo=7005](http://fido.palermo.edu/servicios_dyc/publicacionesdc/vista/detalle_articulo.php?id_libro=322&id_articulo=7005), revisado el 30 de junio de 2012.

Camacho Brown, Lolita y Watson Soto, Hannia, (2007), Propuesta de un modelo para promover la pertinencia cultural desde el currículo de educación preescolar en el Cantón de Turrialba, Costa Rica.

Carole Pateman, (1986) “Feminism and a participatory democracy” artículo presentado en el Encuentro de la Asociación Filosófica Estadounidense. St. Louis, Missouri, EEUU

Centro Tribuna Internacional Mujeres (1994), Reclamando nuestros derechos, Nueva York, EEUU, En La Tribuna.

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (1994), Programa de Acción Regional para las mujeres de América Latina y el Caribe 1995-2001.

CEPAL. (2009) Ni una más. Del dicho al hecho: ¿cuánto falta por recorrer? Chile, CEPAL

Chanquín, Victoria et al.(2009) Salud sexual y reproductiva ¿qué deseo? ¿qué decido? Un análisis del modelo de atención de salud en Guatemala. Guatemala, Medicus Mundi/REDNOVI.

Coordinadora de mujeres mayas, garífunas y xincas; (2008); Segundo encuentro nacional de mujeres mayas, garífunas y xincas; Guatemala; Conmagaxi.

Coordinadora Regional ONGs América Latina y el Caribe, (1995), Informe del Foro ONGs de América Latina y el Caribe (Mar de Plata, Argentina, septiembre 1994), Lima, Perú

Dahl, Robert, (1971), Polyarchy, YUP, New Haven

Engels, Federico (1980) Principios del Comunismo, Moscú, Editorial Progreso

Fernández Segado, Francisco, (s/f), Legitimidad, [http://www.iidh.ed.cr/siii/index\\_fl.htm](http://www.iidh.ed.cr/siii/index_fl.htm) en la Biblioteca Católica Digital, <http://mercaba.org/FICHAS/Capel/legitimidad>.

Freire, P. (1988). Entrevista. Pedagogía de la pregunta, Quito, EDEC.

Gallardo, Eugenia, (2009) La Cultura, Motor del Desarrollo, ADESCA

Gramsci; (1962), Prólogo a Notas sobre Maquiavelo sobre política y sobre el Estado moderno, en



[http://www.gramsci.org.ar/12/pr%C3%B3logo\\_notas\\_sobre\\_maquiavelo.htm](http://www.gramsci.org.ar/12/pr%C3%B3logo_notas_sobre_maquiavelo.htm),  
revisado el 30 de junio de 2012.

Guzmán, Laura y Pacheco, Gilda: (1996), Interrogantes, nudos y desafíos sobre el adelanto de las mujeres en un contexto de cambio, San José, Costa Rica, IIDH.

Hevia R. Ricardo; Hirmas, Carolina y Peñafiel, Sergio, (2004), Pertinencia cultural para el cambio educativo, Costa Rica, Revista, Reflexiones Pedagógicas Docencia N° 22

Hobbes (1651), El Leviatán,  
[http://eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/sites/eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/files/Hobbes - Leviatan.pdf](http://eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/sites/eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/files/Hobbes_-_Leviatan.pdf), visitado el 30 de junio de 2012.

Instituto Nacional de Estadística, (2006), Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística, (2008) “Mujeres y Hombres en cifras”, Guatemala

IUMUSAC, (2008); Política y Plan de Equidad de Género en la Educación Superior 2006-2014, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala

Lapiente, Osvaldo, et al (2008), Experiencias en políticas públicas, Las políticas públicas apoyadas desde la Vicepresidencia de la República de Guatemala 2004-2007, Guatemala, Proyecto, Sistemas de Apoyo Estratégico a la Presidencia/ Vicepresidencia de la República de Guatemala.

Lenin, (1997) El Estado y la revolución, Madrid, Fundación Federico Engels.

Linz, Juan, (1978). Legitimidad y eficacia en la evolución de los regímenes políticos, en el colectivo: Problemas del subdesarrollo. Aspectos sociales y políticos, Granada.

Marx, Karl y Engels, Friedrich; (1848); Manifiesto del Partido Comunista; en [http://www.lapirenaicadigital.es/pv\\_obj\\_cache/pv\\_obj\\_id\\_341EE7411A164EB524F304B5BD871CB38F7D0000/filename/RESUMENMANIFIESTO.pdf](http://www.lapirenaicadigital.es/pv_obj_cache/pv_obj_id_341EE7411A164EB524F304B5BD871CB38F7D0000/filename/RESUMENMANIFIESTO.pdf); visitado el 30 de junio de 2012.

Melucci, Alberto; (1999); Acción colectiva, vida cotidiana y democracia; México; El Colegio de México.

Ministerio de Educación, (2007), Anuario Estadístico, Guatemala.

MINUGUA (2008), Informe de MINUGUA para el Grupo Consultivo sobre Guatemala, Guatemala

Monzón, Ana Silvia; (2009); Mujeres, Ciencia e Investigación: Miradas críticas; Guatemala; Ministerio de Educación.

OEA Guatemala, Comisión Internacional de DDHH CEDAW, (2003) “Consideración de informes presentados por Estados partes en el marco del Artículo 18 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, quinto informe período sobre Guatemala, Guatemala.

Oficina Nacional de la Mujer (ONAM), (1997) “Las obligaciones legislativas a favor de las mujeres derivadas de los Acuerdos de Paz”, Guatemala.

Palencia Prado, Tania; (1999); “Género y cosmovisión maya” Guatemala, PRODESSA, Editorial Saquil Tz'ij

Peralta, V. (1993). El currículo en la el Jardín Infantil: Un análisis crítico, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.

\_\_\_\_\_. (1996). Currículos educacionales en América Latina. Su pertinencia cultural. Chile, Editorial Andrés Bello.

Ponciano Castellanos, Karen. (1995) Procesos de negociación comparados: el rol de la sociedad civil en Guatemala y El Salvador. Tesis. Escuela de Ciencia Política. USAC, Guatemala, USAC.

Rodríguez, Luisa F. (2003), “Siempre hemos sido invisibles para el Estado”, Guatemala, Prensa Libre, 6 de abril de 2003.

Rousseau, Jean-Jacques, (1762). Emilio o de la educación, Madrid, España, Alianza.

Secretaría Presidencial de la Mujer;(2001); Ley de Desarrollo Social, decreto 42-2001; Guatemala, SEPREM.

Secretaría Presidencial de la Mujer (2009); Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres –PNPDIM- y Plan de Equidad de Oportunidades –PEO- 2008-2023; Guatemala, SEPREM.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia República de Guatemala, (2010) Tercer informe de avances en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio, Guatemala, SEGEPLAN

SEGPLAN, (2010), "Igualdad de género y empoderamiento de mujeres en el marco del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio", Presentación Nacional Voluntaria de Guatemala, Reunión Anual Ministerial del Consejo Económico y Social, Guatemala.

SEPREM, (2011) "Historia", Guatemala, <http://www.seprem.gob.gt/>

Suarez Navaz, Liliana y Hernández Rosalva; (2008); Descolonizando el feminismo, teorías y prácticas desde los márgenes; Madrid; Ediciones Cátedra.

Weber, Max, (1969). Economía y Sociedad, México, Fondo de Cultura Económica.

Zapeta Mendoza, María Teresa, (2007), Acceso de las mujeres indígenas al sistema de justicia oficial de Guatemala, II Informe temático: Ukab' wuj ke ixoqib', Guatemala, DEMI

#### **Referencias electrónicas:**

<http://www.banquat.gob.gt/cambio/>, revisada en julio de 2012

<http://www.bantaba.ehu.es/obs/ocont/eq/>, revisada en julio de 2012

[http://teketen.com/liburutegia/Manifiesto\\_comunista-Marx\\_Engles.pdf](http://teketen.com/liburutegia/Manifiesto_comunista-Marx_Engles.pdf), revisada en julio de 2012

<http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo5.htm>, revisada en julio de 2012

<http://www.ine.gob.gt>, revisada en julio de 2012

<http://www.mineduc.gob.gt/estadistica/2008/main.html>, revisada el 10 de octubre de 2010

<http://www.mineduc.gob.gt/portal/index.asp> revisada el 10 de octubre de 2010

<http://www.seprem.gob.gt/>, revisada en julio de 2012

<http://www.seprem.gob.gt/site.php?id=1>, visitado el 15 de febrero de 2011

<http://www.seprem.gob.gt/site.php?id=4>, visitado el 04 de abril de 2011

<http://www.un.org/es/>, revisada en julio de 2012

<http://undp.org.gt/data/publicacion/III%20Informe%20ODM,%20web.pdf>, revisada en julio de 2012

<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>, revisada en julio de 2012

# Anexos

---

## ANEXO 1

### Trabajo de campo para Tesis

#### **“Avance del Estado en la creación e implementación de una política de educación con equidad de género y pertinencia cultural, en el período 2000-2010”**

Entrevista \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

Nombre: \_\_\_\_\_

Institución: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

Actora: \_\_\_\_\_

A lo largo de estos últimos diez años las agrupaciones de mujeres han logrado hacer negociaciones entre sí y con el gobierno de turno para producir instrumentos de política social orientados al desarrollo y promoción de las mujeres guatemaltecas.

1. ¿Sabe usted qué se logró producir en estos últimos 10 años? Es decir, sabe ¿qué documentos /instrumentos de política fueron refrendados por las agrupaciones de mujeres y el gobierno?
2. Si hiciéramos un análisis comparativo, ¿qué diferencia y que valor significativo cree que tienen entre sí los instrumentos?
3. En el campo de la educación con equidad y la pertinencia cultural, ¿se marcó alguna diferencia, algún avance en la formulación de las líneas de política?
4. ¿Se evidencia en el instrumento alguna corriente o enfoque educativo particular?
5. Deseable es que las políticas tengan asidero legal claro en la constitución política del país y un marco normativo propio que institucionalice sus mandatos. ¿La PNPDIM, y en particular el eje de educación con equidad y pertinencia cultural tiene algún asidero legal? ¿cuál?

6. ¿Sabe usted si las instituciones involucradas en la conducción de la implementación de la política como la SEPREM, MINEDUC o la USAC han podido avanzar en alguna medida en la implementación de los mandatos de la política en materia de educación con equidad de género y pertinencia cultural? SI NO ¿por qué? ¿qué tipo de avances? Ejemplos concretos, datos concretos
7. ¿Usted participó en los procesos de discusión, negociación y diseño de alguno de los instrumentos de política? ¿Cómo, cuándo, con quienes, por qué lo hizo y en qué calidad?
8. ¿Pudo visualizar posiciones distintas frente a los temas o propuestas de política?
9. ¿Se manifestaron algunos forcejeos entre visiones, marcos conceptuales e intereses distintos?
10. ¿En dónde estuvo centrada la mayor disputa? ¿Dónde y cómo fueron posibles los consensos?
11. ¿Qué organizaciones lideraron los procesos y por qué?
12. ¿cómo valora usted la actual política de promoción y desarrollo de las mujeres en términos de legitimidad social? ¿Fue realmente participativo el proceso de su construcción? ¿fue incluyente? ¿qué grupos participaron?
13. ¿Qué ha escuchado decir a miembros de diferentes organizaciones participantes?
14. ¿Cómo se dio en la práctica la construcción del sujeto femenino, en tanto se produjo el proceso de negociación y diseño de la política? ¿Cómo quedó plasmado en el documento en tanto productor y reproductor de cultura, en tanto transgresión de roles asignados culturalmente? ¿Cómo concibe al sujeto cultural en su construcción de identidades étnicas?
15. ¿qué alcance tiene en el documento la comprensión de “pertinencia cultural”? ¿la identidad como objeto de folklor o de construcción del sujeto político?

## ANEXO 2

**Tabla 1**  
**Actoras entrevistadas que se involucraron directamente en el proceso de creación y/o implementación de la PNPDIM y PEO<sup>8</sup>.**

Sujetos	Nombre	Cargo	Institución
1	María Lucrecia Vicente Franco	Coordinadora del área de docencia	IUMUSAC
2	Reina López	Coordinadora del área de educación	SEPREM
3	Silvia Salazar	Asesora Política	SEPREM
4	Cecilia Alfaro	Coordinadora de la Unidad de Equidad de Género y Pertinencia Étnica	MINEDUC
5	Dora Coc	Involucrada con SEPREM en el proceso de formulación de la PNPDIM	SEGEPLAN
6	Ortencia Simón	Directora Ejecutiva	Asociación Política de Mujeres Mayas "Moloj"

---

<sup>8</sup> Expreso mi agradecimiento profundo a las entrevistadas por su colaboración y buena disposición de participar en este estudio.



**Tabla 2**  
**Expertas en la temática entrevistadas ajenas al proceso de creación e implementación de la PNPDIM y PEO<sup>9</sup>**

Sujetos	Nombre	Cargo	Institución
1	María Lucrecia Vicente Franco	Coordinadora del área de docencia	IUMUSAC
2	Ana Patricia Borrayo Morales	Coordinadora del área de investigación	IUMUSAC
3	Soledad Espada Chávez	Asesora Jurídica de la Unidad de género	Fondo de Tierras
4	Zury Ríos	Diputada por el partido FRG	Congreso de la República 2008-2012
5	Ana Silvia Monzón	Académica y feminista	FLACSO

### **Anexo 3**

#### **La política de promoción y desarrollo integral de las mujeres y el plan de equidad de oportunidades (2008-2023).**

Esta política fue aprobada por el Acuerdo gubernativo no. 302-2009, mismo que se incluye al inicio del instrumento impreso de la política.

Luego de ello, aparece la presentación de la misma elaborada por la SEPREM, en la que se expone que el gobierno de Guatemala tiene como uno de sus principales desafíos, avanzar en el proceso de aplicación de los derechos económicos,

---

<sup>9</sup> Expreso mi agradecimiento profundo a las entrevistadas por su colaboración y buena disposición de participar en este estudio.

sociales, políticos y culturales de las mujeres mayas, mestizas, garífunas y xinkas, por tanto que persigue aprueba, sanciona y promueve aplicar esta política.

La SEPREM presenta este instrumento como “la evidencia real de la voluntad del Estado guatemalteco, porque es la vía por medio de la cual las niñas, adolescentes, adultas y adultas mayores guatemaltecas tendrán acceso real y efectivo al desarrollo integral.” (SEPREM, 2009: 11)

Esta política se establece a partir de las necesidades de hacer efectivo el principio de equidad entre mujeres y hombres, el acceso a recursos y servicios, así como promover mecanismos para alcanzar la justicia social y la democracia global. Necesidades demostradas por medio de diversas y variadas manifestaciones del movimiento de mujeres y feminista, las universidades, centros de investigación, la cooperación y organismos internacionales.

Razón por la que, en la presentación de la política, la SEPREM expone que

“el Gobierno de Guatemala por medio de la SEPREM, tiene el compromiso adquirido a nivel internacional y nacional a través de convenciones, cumbres, conferencias etc.; de implementar la PNPDIM y su PEO, como el mecanismo general por medio del cual se busca la aplicación de medidas que permitan a las mujeres alcanzar el desarrollo integral, para hacer efectivo el principio de equidad real y efectiva entre mujeres y hombres, que a la vez viabilicen que Guatemala cumpla con los Objetivos y Metras de Desarrollo del milenio, la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención para Prevenir, Sancionar y Eliminar la Violencia contra la Mujer, la Plataforma para la Acción Mundial y otras de ámbito nacional e internacional.” (SEPREM, 2010: 11)

Es entonces que la SEPREM entrega la política a las mujeres guatemaltecas de los diferentes pueblos que integran al país, como herramienta para impulsar el desarrollo de las mujeres, arguyendo seguridad de que los próximos gobiernos se apropien de este esfuerzo y le den continuidad para que esos objetivos se hagan efectivos.

Esta política está estructurada de la siguiente manera:

Inicia, como se dijo anteriormente, con el acuerdo gubernativo que le da sustento y peso legal a la política. Es el acuerdo gubernativo No. 302-2009.

Seguidamente contiene la presentación que fue abordada anteriormente, la cual está elaborada por la Secretaria Presidencial de la Mujer y la Subsecretaria, Sonia Escobedo y María Apuac Con, respectivamente.

Tras la presentación, se incluye en la estructura de la política, una declaración conjunta entre las instituciones que conformaron la articulación para la creación de esta política y el trabajo que implicó el proceso de construcción de la misma. Declaración integrada por la SEPREM, la DEMI, el FNM y CONAPREVI.

Seguido de la declaración conjunta, aparece un contexto general, en el que resalta las necesidades de las mujeres, con características generales de las mujeres en Guatemala. Abarca los aspectos de: participación política, empleo e ingreso, economía, educación, salud, SIDA y VIH en mujeres, violencia contra las mujeres y discriminación y racismo.

Posteriormente describe los antecedentes del proceso de construcción de la PNPDIM, que fueron abordados anteriormente en el presente capítulo, así como los Fundamentos Jurídicos de la PNPDIM que suceden a los antecedentes.

También presentan los 6 criterios políticos y técnicos que marcan el espíritu y carácter la PNPDIM y PEO 2008-2023, éstos son: visión estratégica, equidad étnica y multiculturalidad, fundamentación en consenso, integralidad, simultaneidad y mecanismos de monitoreo y evaluación.

Seguidos de los criterios políticos y técnicos, se presentan los objetivos de la PNPDIM y PEO 2008-2023:

Objetivo general: “promover el desarrollo integral de las mujeres mayas, garífunas, xicnkas y mestizas en todas las esferas de la vida económica, social, política y cultural”

Objetivos específicos:

- Verificar, monitorear y dar seguimiento al proceso de implementación de la PNPDIM y PEO por las distintas instancias del Gobierno.
- Evaluar periódicamente el resultado de la aplicación de la PNPDIM y su efecto en la vida de las mujeres.

Objetivo del PEO

- Integrar los distintos ejes, programas y metas de la PNPDIM y el PEO, en las distintas políticas generales y específicas de los ministerios, secretarías e instituciones del Organismo Ejecutivo.

Luego describe el procedimiento metodológico de trabajo para el diseño de la PNPDIM y PEO 2008-2023 en 5 diferentes momentos: el primero, es de planificación, organización y definición de estructuras, metodología y criterios. El

segundo momento se trata de la presentación de la propuesta metodológica y la estructura técnica y política a mecanismos institucionales de la mujer, lo que implicó el análisis y aprobación de la propuesta metodológica, suscripción del Acuerdo Político de trabajo e inicio del proceso. En el tercer momento se encuentra la conformación del Comité Consultivo y Elaboración del PEO 2008-2023. En el cuarto momento, se llevó a cabo un proceso de información y consulta a nivel local y por último, en el quinto momento, tuvo lugar la revisión de propuestas por las unidades sectoriales de las instituciones involucradas. De manera, que en la metodología se encuentra un proceso de largo trabajo en el que se involucraron diferentes sectores, a diferentes niveles, de propuesta, aporte, revisión y verificación.

Luego del procedimiento metodológico de trabajo, se incluye una descripción general de los Ejes de la PNPDIM y PEO 2008-2023, así como los ejes políticos que comprende cada eje general.

La estructura del documento de la PNPDIM y PEO 2008-2023, se divide en doce ejes de la política, cada eje es un propósito a largo plazo que la política espera alcanzar si se aplican los programas y proyectos enunciados. Cada uno de estos doce ejes cuenta con programas, subprogramas, proyectos y actividades para que las instituciones públicas apliquen. Así mismo, cada eje cuenta con indicadores y metas que portarán la verificación y monitoreo del avance.

Los ejes que la política incluye, junto con los ejes políticos de cada cual se presentan a continuación (se mantendrá la numeración que aparece en el instrumento de la política):

## **1. El eje Desarrollo Económico y Productivo con Equidad**

### **Ejes políticos:**

1. Garantizar la integración y aplicación del principio de equidad para mujeres y hombres, y para mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas desde sus fundamentos filosóficos, principios, valores y prácticas económicas.
2. Crear políticas y programas que disminuyan el impacto de las políticas macroeconómicas en la vida de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas.
3. Garantizar condiciones para la participación autónoma de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en la economía: local, nacional e internacional.
4. Garantizar que las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de desarrollo económico para las mujeres promuevan su cooperación y la articulación con respeto a su cultura.
5. Asegurar el reconocimiento y cuantificación de los aportes del trabajo productivo y reproductivo de las mujeres a la economía nacional.
6. Asegurar la creación, fomento, desarrollo y sostenibilidad de iniciativas económicas y productivas para las mujeres a nivel local, nacional e internacional.
7. Asegurar el desarrollo de investigaciones que informen y orienten sobre el impacto de las políticas macroeconómicas nacionales e internacionales en la vida de las mujeres.

## **2. El eje de Recursos Naturales, Tierra y Vivienda**

### **Ejes políticos:**

1. Garantizar el acceso de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas a la propiedad, tenencia, uso de los recursos naturales, usufructo de tierras y desarrollo rural.
2. Garantizar el derecho de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas a la consulta sobre cualquier acción, que afecte el uso de los recursos naturales de su territorio, con base en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales.
3. Garantizar el pleno acceso de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas a la propiedad, copropiedad, tenencia, uso y usufructo de la tierra.
4. Garantizar el pleno acceso de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas a la propiedad y/o copropiedad de la vivienda, con pertinencia cultural, particularmente de mujeres de bajos ingresos y jefas de hogar.
5. Garantizar que las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas tengan seguridad integral, asistencia, asesoría y acompañamiento humanitario, psicológico, jurídico y social en casos de emergencias y desastres.

### **3. El eje de Equidad Educativa con Pertinencia Cultural**

#### **Ejes políticos:**

1. Garantizar la integración y aplicación del principio de equidad entre mujeres y hombres mayas, garífunas, xinkas y mestizos, en los fundamentos de la filosofía, principios, valores y prácticas de la Educación.
2. Garantizar el ingreso, permanencia y cobertura educativa de las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en todos los niveles del sistema de educación nacional priorizando a mujeres sobrevivientes del conflicto armado interno.
3. Garantizar la eliminación del analfabetismo de las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas.
4. Garantizar el acceso de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas a programas de formación, profesional, científica y tecnológica.
5. Asegurar la participación equitativa de mujeres en los distintos niveles de la dirección y administración del sistema educativo comunitario, municipal, departamental y nacional.
6. Garantizar la integración y aplicación del principio de equidad entre mujeres de diversas identidades étnicas culturales y económicas, en el sistema educativo.
7. Garantizar la educación sexual en todos los niveles del sistema educativo con pertinencia cultural, científica y humanística.



#### **4. El eje de Equidad en el Desarrollo de la Salud Integral con pertinencia cultural**

##### **Ejes políticos:**

1. Garantizar la integración del principio de equidad entre mujeres y hombres y entre mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en la filosofía, valores, principios y prácticas de los sistemas de salud.
2. Garantizar la participación y remuneración equitativa de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en los distintos niveles de la dirección y administración de los sistemas de salud.
3. Garantizar el acceso de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas a los servicios de salud integral en todas sus etapas de vida.
4. Asegurar el reconocimiento y las prácticas del sistema de la medicina tradicional, así como las prácticas de protección de la salud de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas, en estrecha coordinación con el sistema nacional de salud, en todos los ciclos de vida.
5. Asegurar el pleno acceso, uso, disponibilidad y disfrute por parte de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas de las políticas, planes, programas y proyectos de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional.
6. Asegurar el acceso de las mujeres a políticas, programas y proyectos de saneamiento ambiental.

## **5. El eje de Erradicación de la Violencia contra las Mujeres**

### **Ejes políticos:**

1. Transformar la ideología, valores, principios y prácticas fundamentadas en la opresión y violencia contra las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas.
2. Fortalecer los mecanismos institucionales para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.
3. Garantizar la eliminación y sanción de cualquier forma de opresión y violencia contra las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en el ámbito público y privado.
4. Garantizar la aplicación, efectividad, cumplimiento y desarrollo de los instrumentos legales, internacionales y nacionales para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas.

## **6. El eje de Equidad Jurídica**

### **Ejes políticos:**

1. Garantizar la positividad, observancia y aplicación de las convenciones, convenios, acuerdos y declaraciones internacionales, suscritos por

Guatemala, que protejan y favorezcan los derechos humanos de las mujeres y la Plataforma para la Acción Mundial de Beijing emanada de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer.

2. Compatibilizar la legislación nacional con la legislación internacional sobre los derechos humanos de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas y proponer nuevas leyes que promuevan la equidad entre mujeres y hombres.

3. Garantizar el acceso eficiente, eficaz y oportuno de las mujeres a la justicia pronta y cumplida.

## **7. El eje de Racismo y Discriminación contra las Mujeres**

### **Ejes políticos:**

1. Transformar la ideología, valores, principios y prácticas fundamentadas en la discriminación y el racismo contra las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas.

2. Garantizar la eliminación y sanción de cualquier forma de opresión, discriminación, racismo o segregación contra las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en los distintos ámbitos de la vida pública y privada.

3. Garantizar la aplicación, efectividad, cumplimiento y desarrollo de los instrumentos legales internacionales y nacionales para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de discriminación y racismo contra las mujeres mayas, garífunas, xinkas, y mestizas.

4. Garantizar que las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas que sufren de discriminación y racismo tengan seguridad ciudadana, física, psicológica y económica en el espacio comunitario, municipal, departamental y nacional.

## **8. El eje Equidad e Identidad en el Desarrollo Cultural**

### **Ejes políticos:**

1. Asegurar la creación y fomento de condiciones para el fortalecimiento de una ideología y cultura de paz, no sexista y no racista en la sociedad guatemalteca.

2. Asegurar la creación y amplia difusión de programas de formación formal e informal fundamentados en la filosofía de paz y equidad entre mujeres y hombres y entre pueblos como base de la democracia.

3. Garantizar el desarrollo de campañas de sensibilización que contribuyan a afirmar y difundir los derechos humanos de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas.

4. Garantizar el desarrollo de programas de investigación que contribuyan a conocer y profundizar los efectos del sexismo, la discriminación y el racismo en contra de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en el desarrollo, la democracia y la paz.

## **9. El eje de Equidad Laboral**

### **Ejes políticos:**

1. Garantizar la función tutelar del Ministerio de Trabajo a fin de asegurar la plena vigencia de los derechos laborales de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas.
2. Revisar y reformar el marco jurídico y disposiciones administrativas vigentes, a fin de garantizar el principio de equidad e igualdad entre mujeres y hombres y entre mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas.
3. Garantizar la aplicación del derecho de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas a la seguridad laboral.
4. Crear y hacer cumplir normas de higiene, seguridad, salud ocupacional y recreación, fundamentadas en las necesidades de las mujeres trabajadoras mayas, garífunas, xinkas y mestizas.
5. Garantizar el acceso a la información, capacitación y asesoría a las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas trabajadoras migrantes, en la defensa de los derechos laborales y la demanda de su cumplimiento efectivo, ante autoridades e instancias correspondientes.
6. Garantizar el pleno acceso de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas al mercado de trabajo en paridad de condiciones.

7. Garantizar el desarrollo de las capacidades, destrezas y habilidades de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas para su adecuada inserción en el mercado laboral y la generación de trabajo.

## **10. El eje de Mecanismos Institucionales**

### **Ejes políticos:**

1. Garantizar la integración de los principios de igualdad ante la ley, de equidad entre mujeres y hombres, paridad/alternabilidad e identidad cultural dentro de las estructuras de las instituciones y en los procesos institucionales de diseño, planificación de políticas, planes, programas y estrategias de desarrollo.

2. Crear, fortalecer y promover los mecanismos nacionales e internacionales estatales y no estatales que garanticen el avance, participación y desarrollo de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en todas las etapas de su vida.

3. Garantizar la autonomía política partidaria de los mecanismos institucionales para el avance de las mujeres: SEPREM, DEMI, FNM, CONAPREVI, entre otras.

4. Garantizar el fortalecimiento de la autonomía política de los mecanismos institucionales de las mujeres a nivel departamental y municipal.

5. Garantizar la institucionalización y aplicación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023 en las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de las instituciones del Estado.

6. Garantizar el principio de equidad entre mujeres y hombres e identidad cultural en los procesos institucionales en el seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas presupuestarias.

7. Diseñar e implementar un sistema nacional y sectorial de estadísticas y datos desagregados por sexo y pueblos, que provea toda clase de información para la planificación y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos referidos a las mujeres mayas, garífunas, xinkas, y mestizas.

## **11. El eje de Participación Socio Política**

### **Ejes políticos:**

1. Garantizar que el Estado y sus Instituciones Políticas y Sociales integren en sus estructuras, normas, mecanismos, procedimientos, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos el principio de paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; entre mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas.

2. Garantizar la representación y participación, en la toma de decisiones, de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas para la incidencia en la gestión del desarrollo nacional y local.

3. Adoptar las medidas necesarias que garanticen la plena participación socio política y representación de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en la toma de decisiones y su representación en todas las estructuras de poder en el ámbito local, nacional e internacional.

4. Garantizar la representación y participación de las organizaciones de mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones del Estado y en la Política Exterior.

5. Promover la participación de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en los niveles de dirección del sector público a nivel local y nacional.

6. Asegurar la integración de las prioridades de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en los objetivos del desarrollo local y nacional.

7. Garantizar la representación y participación socio política de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas organizadas, en las diversas cumbres, foros, convenciones y conferencia internacionales.



## **12. El eje de Identidad Cultural de las Mujeres Mayas, Garífunas y Xinkas**

### **Ejes políticos:**

1. Implementar e institucionalizar desde el Estado, políticas que promuevan y garanticen la erradicación del racismo y la discriminación en contra de las mujeres mayas, garífunas y xinkas , para alcanzar la igualdad y la equidad en el marco de sus derechos individuales específicos y colectivos.

2. Promover medidas que garanticen la autonomía, para la plena participación y representación, de las mujeres mayas, garífunas y xinkas en los procesos de toma de decisiones, en las diversas estructuras de poder del Estado y en la formulación y evaluación de políticas públicas, planes, programas y proyectos.

3. Garantizar la implementación de la identidad cultural y cosmovisión de las mujeres mayas, garífunas y xinkas en las instituciones, dependencias del Estado y políticas públicas, en el marco de los derechos económicos, sociales y culturales.

4. Implementar políticas públicas que garanticen que las mujeres mayas, garífunas y xinkas participen en la toma de decisiones para la administración, defensa, protección y recuperación del territorio, bienes culturales, naturales, genéticos y propiedad intelectual.

Después del listado de los ejes generales de la PNPDIM y PEO 2008-2023, se presenta desarrollado el PEO, el cual está compuesto por matrices en donde se presenta el objetivo específico de cada eje y luego una tabla que contiene varias

columnas. la primera incluye el eje político, que como se pudo observar en el listado anterior, cada eje contiene distinto número de ejes políticos. La siguiente columna presente los Programas, Subprogramas, Proyectos y Actividades que se deben llevar a cabo para que se logre el objetivo de los ejes políticos y por ende, el objetivo específico de cada eje. La tercera columna contiene los indicadores, que deben responder a las características que se mencionan en los programas, subprogramas, proyectos y actividades. La siguiente columna presenta las metas que existen deberán alcanzarse según los indicadores. Le sigue una columna con la temporalidad sugerida para que se lleven a cabo los programas, subprogramas, proyectos y actividades, así como el tiempo en que se deben alcanzar las metas. Por último se presenta una columna que incluye la entidad responsable para llevar a cabo los programas, subprogramas, proyectos y actividades.

La matriz que se utiliza a lo largo del PEO, es la siguiente:

<b>Eje político</b>	<b>Programas, subprogramas, proyectos y actividades</b>	<b>Indicador</b>	<b>Meta</b>	<b>Temporalidad</b>	<b>Entidad responsable.</b>
Eje político 1	Programa 1	Indicador 1	Meta del indicador 1	Según el indicador	Responsable del programa.
		Indicador 2...	Meta del indicador 2...	Según el indicador	
	Subprograma 1.1 (o puede ser programa 2...) varía según cada eje.				

Al finalizar el PEO, el documento presenta los “Mecanismos de verificación, monitoreo y evaluación”, en donde se expone que en base al Acuerdo Gubernativo

de creación de SEPREM y su reglamento interno, es función fundamental de dicha Secretaría la definición, coordinación, verificación y monitoreo de políticas públicas, por lo que corresponde a esta la responsabilidad de dar seguimiento a la integración y aplicación de la PNPDIM y PEO.

Por tanto, queda la SEPREM encargada de impulsar la implementación y mecanismos de verificación, monitoreo y evaluación por medio de los cuales realizará el proceso de integración de la PNPDIM y PEO en los distintos ministerios.

Además, esta sección agrega que la política se operacionalizará con el Plan Gubernamental, el cual se realizara cada cuatro años y deberá contener como mínimo lo lineamientos políticos de cada administración gubernamental y las prioridades de la SERPEM, en concordancia con el PEO 2008-2023, este plan deberá ser sometido a evaluaciones sobre su implementación.

La siguiente sección corresponde a la presentación de las Actoras del proceso: a) los mecanismos institucionales para el avance de la mujeres dentro del Estado: SEPREM, DEMI, FNM, CONAPREVI, b) los distintitos ministerios, secretarias e instituciones del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y c) las Coordinaciones y Redes de Organizaciones de mujeres y feministas. Seguidamente aparece la lista de todas estas entidades, coordinaciones y organizaciones.

La última sección presenta los anexos de la PNPDIM y PEO, en donde se incluye el Acuerdo Político, un glosario y un listado de siglas contenidas en el documento.

A continuación se presenta específicamente lo que incluye el eje de “Equidad educativa con pertinencia cultural”, que es el eje en el que se centra el presente trabajo de tesis.

## **ANEXO 4**

### **ACTORAS DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA PNPDIM**

En el instrumento de Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023 se dedica un apartado para mencionar a las actoras del proceso. A continuación se listan dichos actores y para el área local únicamente la cantidad de organizaciones según su tipo.

En el proceso de elaboración de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023, se constituyen como actoras fundamentales del proceso: a) los mecanismos institucionales para el avance de la mujer dentro del Estado: Secretaría Presidencial de la Mujer -SEPREM-, Defensoría de la Mujer Indígena -DEMI-, el Foro Nacional de la Mujer -FNM- y la Coordinadora Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y contra la Mujer - ONAPREVI- ; b) los distintos ministerios, secretarías e instituciones del Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial; y, c) las Coordinaciones y Redes de Organizaciones de mujeres y feministas.

Coordinación y redes de organizaciones de mujeres participantes:

1. Agenda política: mujeres en la diversidad
2. Alianza de mujeres rurales por la vida, tierra y dignidad.
3. Comité Beijing Guatemala
4. Consejo Nacional de Mujeres de Guatemala
5. Coordinación de grupos de mujeres de base Nuestra Voz

6. Coordinadora de mujeres de Chimaltenango Kaka Taj Naoj “Nuevos conocimientos”
7. Coordinadora nacional de Mujeres Mayas, Garífunas y Xincas
8. Movimiento de mujeres indígena Tz’ununija’
9. Mujeres positivas en acción
10. Red centroamericana de mujeres por el desarrollo local con equidad de género
11. Red de la no violencia contra la mujer
12. Red de mujeres de Sololá
13. Red de mujeres indígenas y biodiversidad
14. Red de mujeres por la construcción de la paz
15. Red de mujeres por Sacatepéquez
16. Departamental de mujeres chiquimultecas
17. Sector de mujeres
18. Unidad departamental de organizaciones de mujeres del Quiché

Ámbito local<sup>10</sup>:

#### CHIMALTENANGO, ZACATEPEQUEZ Y GUATEMALA

Coordinaciones y redes de organizaciones de mujeres 18

Instituciones de gobierno y otras dependencias del Estado 5

#### CHIQUMULA, ZACAPA Y EL PROGRESO

Coordinaciones y redes de organizaciones de mujeres 17

Instituciones de gobierno y otras dependencias del Estado 6

Gobierno local 3

#### IZABAL

Coordinaciones y redes de organizaciones de mujeres 9

Instituciones de gobierno y otras dependencias del Estado 3

---

<sup>10</sup> En el documento físico de la PNPDIM y PEO se enuncian las organizaciones que participaron, tanto las coordinaciones y redes de organizaciones de mujeres como las instituciones de gobierno y dependencias del Estado. En el presente anexo únicamente se presenta el número de organizaciones por localidad.

Gobierno local 3

## PETÉN

Coordinaciones y redes de organizaciones de mujeres 20

Instituciones de gobierno y otras dependencias del Estado 3

Gobierno local 9

## HUEHUETENANGO

Coordinaciones y redes de organizaciones de mujeres 42

Instituciones de gobierno y otras dependencias del Estado 2

Gobierno local 4

## QUICHÉ Y SOLOLÁ

Coordinaciones y redes de organizaciones de mujeres 17

Instituciones de gobierno y otras dependencias del Estado 10

Gobierno local 8

## SAN MARCOS

Coordinaciones y redes de organizaciones de mujeres 30

Instituciones de gobierno y otras dependencias del Estado 9

Gobierno local 4

## QUETZALTENANGO Y TOTONICAPÁN

Coordinaciones y redes de organizaciones de mujeres 21

Instituciones de gobierno y otras dependencias del Estado 11

Gobierno local 12

## ALTA VERAPAZ Y BAJA VERAPAZ

Coordinaciones y redes de organizaciones de mujeres 24

Instituciones de gobierno y otras dependencias del Estado 6

Gobierno local 10

#### SUCHITEPEQUEZ, RETALHULEU Y ESCUINTLA

Coordinaciones y redes de organizaciones de mujeres 37

Instituciones de gobierno y otras dependencias del Estado 10

Gobierno local 7

#### JUTIAPA, JALAPA Y SANTA ROSA

Coordinaciones y redes de organizaciones de mujeres 11

Instituciones de gobierno y otras dependencias del Estado 13

#### OTRAS INSTITUCIONES PARTICIPANTES 21

En total son 447 instituciones involucradas.