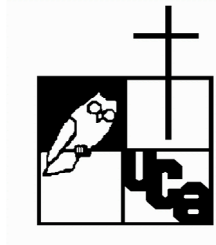


UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA

“JOSÉ SIMEÓN CAÑAS”



**NÚCLEO Y PERIFERIA PRESENTES EN LA POLÍTICA EDUCATIVA DE EL  
SALVADOR EN EL PERÍODO 1995 – 2005 REFERIDOS A LA FORMACIÓN EN  
VALORES EN EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA FORMAL**

TESIS PREPARADA PARA LA  
FACULTAD DE POSTGRADOS

PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAESTRO EN POLÍTICA Y EVALUACIÓN EDUCATIVA

POR

LUCIO RICARDO BRACAMONTE GÓMEZ  
JULIÁN ANTONIO VICTORIA LIBREROS

Octubre de 2010

ANTIGUO CUSCATLÁN, EL SALVADOR, C.A.

Rector

**José Maria Tojeira, S.J.**

Secretario General

**René Alberto Zelaya**

Decana de la Facultad de Postgrados

**Lidia Salamanca**

Director de la Maestría en Política y Evaluación Educativa

**Mauricio Antonio Trejo**

Directora de Tesis

**Irene Guadalupe Flores**

## Índice de Contenido

INTRODUCCIÓN .....	8
1. PROBLEMA DE INVESTIGACION.....	10
1.1. Planteamiento del problema .....	10
1.2. Formulación del problema.....	11
1.3. Justificación.....	14
1.4. Objetivos.....	18
1.4.1. Objetivo general.....	18
1.4.2. Objetivos específicos .....	18
2. MARCO CONTEXTUAL .....	19
2.1. El contexto latinoamericano de las reformas educativas.....	19
2.1.1. Los énfasis en la equidad, la igualdad de oportunidades y la libertad.....	22
2.1.2. La perspectiva de los organismos multilaterales .....	23
2.2. El contexto salvadoreño de las políticas educativas.....	27
2.2.1. Los primeros años postguerra .....	27
2.2.2. El Plan Decenal 1995-2005 .....	30
2.2.3. La Ley General de Educación de 1996.....	34
2.2.4. Desafíos de la educación en el nuevo milenio.....	35
2.2.5. Educar para el país que queremos.....	38
2.2.6. El Plan Nacional de Educación 2021.....	41
3. MARCO TEÓRICO.....	46
3.1. Política pública .....	46
3.1.1. El análisis de las políticas públicas.....	49
3.2. Políticas educativas para la formación en valores .....	58
3.2.1. El análisis de la formación en valores en el ámbito curricular .....	66

4. MARCO METODOLÓGICO .....	68
4.1. Unidades de análisis .....	68
4.2. Análisis de la información .....	69
5. RESULTADOS .....	79
5.1. El núcleo de la política de formación en valores .....	79
5.1.1. Variable 1.1. Supuesto teórico .....	80
5.1.1.1. Categoría de análisis 1.1.1. Educación democrática .....	81
5.1.1.2. Categoría de análisis 1.1.2. Educación humanística .....	84
5.1.1.3. Categoría de análisis 1.1.3. Educación en valores .....	88
5.1.1.4. Categoría de análisis 1.1.4. Educación del capital humano .....	92
5.1.2. Variable 1.2. Valores de la política.....	97
5.1.2.1. Categoría de análisis 1.2.1. Valores democráticos .....	98
5.1.2.2. Categoría de análisis 1.2.2. Valores humanísticos .....	103
5.1.2.3. Categoría de análisis 1.2.3. Valores de la calidad y la excelencia .....	106
5.1.2.4. Categoría de análisis 1.2.4. Valores de la identidad nacional .....	110
5.1.2.5. Categoría de análisis 1.2.5. Valores de la competitividad .....	114
5.1.3. Variable 1.3. Metas de la política .....	117
5.1.4. Variable 1.4. Compromisos de Nación .....	122
5.1.5. Variable 1.5. Estrategias de la política.....	124
5.2. La periferia de la política de formación en valores .....	132
5.2.1. Variable 2.1. Plan de acción de la política.....	132
5.2.2. Variable 2.2. Programas de la política .....	134
5.2.3. Variable 2.3. Proyectos de la política .....	144
5.2.4. Variable 2.4. Estructura organizacional.....	160
5.2.5. Variable 2.5. Procesos administrativos .....	167
5.2.5.1. Categoría de análisis 2.5.1. Operaciones pedagógicas.....	168
5.2.5.2. Categoría de análisis 2.5.2. Operaciones administrativas .....	172
5.3. El núcleo y la periferia de la política de formación en valores .....	175
6. CONCLUSIONES .....	185
6.1. Sobre el núcleo y la periferia de la política de formación en valores.....	185

6.1. Sobre el método para el análisis de la política de formación en valores .....	187
7. RECOMENDACIONES .....	189
8. BIBLIOGRAFÍA.....	194
9. ANEXOS.....	199
Anexo 1. Mapa conceptual. Planteamiento del problema de investigación. ....	200
Anexo 2. Lista de las personas que integraron la Comisión de Educación, Ciencia y Desarrollo (1995).....	201
Anexo 3. Lista de las personas que integraron la Comisión Presidencial para el Desarrollo de la Sociedad del Conocimiento (2004) .....	202
Anexo 4. Mapa conceptual. Núcleo y la periferia de la política en Majone. ....	203
Anexo 5. Reseña de acciones desarrolladas en el marco de la Reforma Educativa en El Salvador.....	204
Anexo 6. Matrices de las variables y las categorías de análisis. ....	210

### **Índice de tablas**

Tabla 1. Prioridades de los organismos internacionales. ....	24
Tabla 2. Problemas de la educación y reformas clave. ....	26
Tabla 3. Prioridades y Objetivos del Plan Decenal 1995-2005.....	32
Tabla 4. Ejes de la Reforma Educativa en Marcha. ....	33
Tabla 5. Políticas y programas de Formación en Valores.....	37
Tabla 6. Programa PODER. Componentes, líneas de acción y estrategias metodológicas. ....	44
Tabla 7. El proceso vital de las políticas públicas según Francesc Pallares (1988).....	51
Tabla 8. Componentes del núcleo de la política según Majone (1997). ....	54
Tabla 9. Componentes de la periferia de la política según Majone (1997).....	55
Tabla 10: Conceptualización de la Educación para la Ciudadanía Democrática. ....	65
Tabla 11. Políticas y objetivos de El Salvador según la encuesta de la OEA.....	66

Tabla 12. Unidades de análisis consideradas para la investigación. ....	68
Tabla 13. Definición conceptual, operacional e indicadores para el núcleo de la política. ....	69
Tabla 14. Definición conceptual, operacional e indicadores para la periferia de la política. ....	71
Tabla 15. Clave para la codificación de indicadores. ....	74
Tabla 16. Ejemplo de codificación de las evidencias para la variable 1.2. Valores de la política. ....	75
Tabla 17. Código de colores para las categorías de análisis en la variable 1.1. Supuestos teóricos. ....	76
Tabla 18. Ejemplo de codificación de colores de las evidencias para las categorías de análisis en la variable 1.1. Supuestos teóricos. ....	76
Tabla 19. Variables y categorías de análisis consideradas para el núcleo: ....	79
Tabla 20. Información de la variable 1.1. Supuesto teórico. ....	80
Tabla 21. Información de la variable ....	97
Tabla 22. Información de la variable ....	117
Tabla 23. Información de la variable 1.4. Compromisos de nación. ....	122
Tabla 24. Información de la variable 1.5. Estrategias de la política ....	124
Tabla 25. Estrategias y propósitos en función de la formación en valores. ....	128
Tabla 26. Variables consideradas para la periferia. ....	132
Tabla 27. Información de la variable 2.1. Plan de acción de la política ....	132
Tabla 28. Planes de acción de la política de formación en valores ....	133
Tabla 29. Información de la variable 2.2. Programas de la política. ....	134
Tabla 30. Programa de educación en valores en la escuela. ....	135
Tabla 31. Programa de educación ambiental ....	136
Tabla 32. Programa de educación con enfoque de género. ....	138
Tabla 33. Programas de apoyo a la formación en valores. ....	139
Tabla 34. Programa de fortalecimiento de la seguridad escolar. ....	140
Tabla 35. Programa de desarrollo cultural. ....	140

Tabla 36. Costo de los programas para la formación en valores durante 2000-2004. ....	142
Tabla 37. Programa PODER. ....	143
Tabla 38. Información de la variable 2.3. Proyectos de la política .....	144
Tabla 39. Proyectos recreativos y certámenes .....	145
Tabla 40. Proyecto Educación física y deportes .....	146
Tabla 41. Proyectos Preventivos .....	147
Tabla 42. Proyectos Innovadores de formación social.....	147
Tabla 43. Proyecto Prevención de la delincuencia.....	148
Tabla 44. Proyecto Educación vial.....	149
Tabla 45. Proyecto Prevención de desastres .....	150
Tabla 46. Proyecto Educación integral de la sexualidad.....	151
Tabla 47. Proyecto Desarrollo de contenidos con perspectiva de género .....	152
Tabla 48. Proyecto Prevención del consumo de drogas.....	153
Tabla 49. Proyecto Recreación y deporte.....	154
Tabla 50. Proyecto de educación para el trabajo.....	155
Tabla 51. Proyecto Certámenes académicos y festivales artísticos .....	156
Tabla 52. Proyecto Resolución creativa de conflictos .....	157
Tabla 53. Proyecto Mediación escolar .....	157
Tabla 54. Proyecto Promotores de paz.....	158
Tabla 55. Información de la variable 2.4. Estructura organizacional .....	160
Tabla 56. El lugar del estudiante. ....	161
Tabla 57. El lugar de la Maestra/o .....	162
Tabla 58. El lugar de la escuela.....	163
Tabla 59. El lugar de la familia .....	164
Tabla 60. El lugar del personal técnico y directivo.....	165

Tabla 61. El lugar del Estado/Ministerio de Educación.....	166
Tabla 62. Información de la variable 2.5. Procesos administrativos.....	167
Tabla 63. Evidencias de operaciones pedagógicas.....	168
Tabla 64. Evidencias de operaciones administrativas. ....	172
Tabla 65. Síntesis del estado del núcleo de la política de formación en valores. ....	175
Tabla 66. Síntesis del estado la periferia de la política de formación en valores.....	180



## Índice de Gráficos

Gráfico 1. Prioridades de política educativa 2005-2021. ....	42
Gráfico 2. Elaboración propia del Modelo Núcleo-Periferia con base en Majone (1997).....	57
Gráfico 3. Mapa conceptual sobre el vínculo entre Educación y Democracia. ....	83
Gráfico 4. Mapa conceptual sobre la educación humanística. ....	87
Gráfico 5. Mapa conceptual sobre la educación en valores. ....	91
Gráfico 6. Mapa conceptual sobre la educación del capital humano. ....	96
Gráfico 7. Mapa conceptual sobre la educación en valores democráticos.....	101
Gráfico 8. Mapa conceptual sobre la educación en valores humanísticos.....	105
Gráfico 9. Mapa conceptual sobre la educación en valores de la calidad y la excelencia.....	109
Gráfico 10. Mapa conceptual sobre la educación en valores de la identidad nacional.....	113
Gráfico 11. Mapa conceptual sobre la educación en valores de la competitividad. ....	116
Gráfico 12. Mapa conceptual sobre las metas de la política en formación en valores.....	120
Gráfico 13. Mapa conceptual sobre las operaciones pedagógicas para la formación en valores.	171
Gráfico 14. Mapa conceptual sobre las operaciones administrativas para la formación en valores. .....	174
Gráfico 15. Elaboración propia. Modelo núcleo y periferia. ....	192

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación tuvo por objeto plantear un análisis de la política educativa en El Salvador, referida a la formación en valores en un periodo de tiempo que estuvo comprendido por dos hitos importantes. El primero, la propuesta que la Comisión Nacional de Educación, Ciencia y Desarrollo (1995) hizo como antesala a la elaboración del Plan Decenal de Educación 1995-2005 y, el segundo, la formulación del Plan Nacional de Educación 2021 (2005) con el que se cerraba el horizonte de planeación del Plan Decenal y se abrían nuevas posibilidades para que el país definiera su estrategia educativa hacia el año 2021, año en el que se conmemorará el bicentenario del país.

En medio de ambos hitos, en El Salvador se presentaron varios documentos de política educativa que fueron tomados como unidades de análisis. Cada documento fue objeto de un detallado análisis de contenido con el propósito de hallar evidencias que permitieran a los investigadores describir qué de la política educativa en El Salvador había sido construido alrededor de la formación en valores en los niveles de educación básica y media del sistema educativo.

El análisis de los documentos se hizo en función de la propuesta teórica de Giandoménico Majone (1997), según la cual, una política pública presenta dos componentes: el primero, denominado **núcleo de la política**, representa la parte estable e inspiradora, en la cual se encuentran los *principios generales de la política* que son los encargados de proveer las bases conceptuales, metodológicas y estratégicas que permitan atender las necesidades y demandas de la población. El segundo componente, denominado **periferia de la política**, representa la parte flexible de la misma y es la encargada de aportar el conjunto de acciones que permitirán aterrizar en el contexto los principios generales de la política. Para ambos componentes se definieron variables e indicadores cualitativos que permitieron evidenciar qué de la política de formación en valores había sido construido en el periodo de tiempo definido.

La investigación realizada fue de corte descriptivo y cualitativo a partir de variables definidas por los investigadores en función de la teoría fundamentada. Los resultados, conclusiones y recomendaciones fueron planteados a partir de dos énfasis: de un lado, los hallazgos en función

de política educativa referida a la formación en valores y, de otro lado, los aprendizajes logrados en cuanto al uso del modelo núcleo y periferia en el análisis de políticas públicas.

Este documento se inicia con la definición del problema de investigación y se continúa con los marcos contextuales y teóricos referidos a esta temática. Enseguida, se presentan los resultados de la investigación y se finaliza con las conclusiones y las recomendaciones que los investigadores plantean, tanto para los tomadores de decisión en materia de política pública en educación, como para quienes deseen profundizar en temas particulares que ameritan seguir siendo investigados.

# 1. PROBLEMA DE INVESTIGACION

## 1.1. Planteamiento del problema<sup>1</sup>

Fenómeno central:	Núcleo y periferia presentes en la política pública en educación referida a la formación en valores en Educación Básica y Media formal.
Caso a estudiar, eventos, participantes, etc.:	Documentos de política pública en educación en el periodo 1995 a 2005.
Contexto, ambiente, lugar:	El Salvador.
Tema a estudiar:	
“Núcleo y periferia presentes en la política educativa de El Salvador en el período 1995 – 2005 referidos a la formación en valores en Educación Básica y Media formal”	
“Core and Periphery present in the educational policy in El Salvador in the period of 1995 - 2005 regarding to the formation of values in formal basic and secondary education”	

### Conceptos clave:

Políticas públicas, modelo núcleo y periferia de la política, políticas educativas, formación en valores.

### Pregunta de investigación:

¿Hay continuidad o ruptura en los elementos del núcleo y la periferia presentes en la política educativa de El Salvador en el periodo 1995 - 2005 referidos a la formación en valores en Educación Básica y Media formal?

---

<sup>1</sup> Según el modelo de Creswell (2005), en: Sampieri y otros (2006) “*Metodología de la investigación*” McGraw-Hill Interamericana, cuarta edición, México. Página 530.

## ***1.2. Formulación del problema***

Las políticas educativas en América Latina, salvo pocas excepciones, no han logrado superar los ya pobres y crónicos resultados. Problemas en cobertura, calidad, equidad, formación de docentes, por citar sólo algunos ejemplos, muestran que las cosas no marchan bien. No puede negarse que muchas alternativas han sido ensayadas, quizás más de las deseables, y los resultados siguen siendo poco esperanzadores.

Desde la última mitad del siglo XX hasta hoy, mucho se ha debatido respecto a la manera de pensar, formular y ejecutar políticas públicas, también son muchos los modelos explorados, pero quizás haya algo que ha permanecido en el consenso del análisis, a saber, la importancia de sostener una sana tensión entre los distintos actores sociales involucrados en las políticas, los analistas, los hacedores de políticas, los distintos grupos de interés, quienes las implementan y los que resultarán beneficiados. El debate ha estado pues en el cómo conducir el proceso, cómo seleccionar la mejor opción y cómo implementar las acciones derivadas.

En el desarrollo teórico de las políticas públicas algunos gobernantes han tendido a sobreponer los planes de gobierno a los planes de nación y en su interés por demostrar acciones identificadas con su sello particular han llegado a cambiar decisiones políticas trascendentales para un país. Los gobiernos se enfrentan entonces a la disyuntiva de si sostienen políticas de nación –de poco impacto político en el corto plazo– o se da continuidad a planes de gobierno –de alta rentabilidad política– y, en cualquier caso, la sociedad debe enfrentar complejos procesos de consenso y respaldo político o ideológico.

Hoy en día, ningún gobierno que se estime democrático se atrevería a desarrollar políticas públicas sin un previo ejercicio de planificación, de consulta de las mayorías, de análisis microeconómico, etc., y todo esto, sin perder de vista la necesidad de sostener una posición flexible que permita corregir el rumbo de las acciones cuando los resultados no muestran cambios significativos en la dirección esperada. Amplio consenso social y flexibilidad son pues ingredientes fundamentales en las políticas públicas planteadas en contextos democráticos. En esta dirección, Aguilar (1999: 32) sostiene que “el análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. No sólo privatizaciones y des(re)gulaciones, sino administraciones conjuntas que, según las características y magnitud del problema, pueden englobar al sector

privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones sociales de los directamente interesados en encontrar una solución a su problema.” A estos actores habrá que sumar a la academia.

En el campo educativo, en donde los efectos de la implementación de las políticas no suelen constatarse en el corto plazo –a veces ni siquiera en el mediano plazo– cobra relevancia escoger la mejor alternativa de política e intentar sostenerla a través del tiempo. No existe una fórmula que diga qué debe sostenerse y qué no en políticas educativas de largo plazo; podría decirse que todo hace parte de un juego de intuiciones y mediciones sobre resultados que van ofreciendo evidencias para la toma de decisiones de acuerdo a los cambios en el contexto o a cambios de ideología en los gobiernos de turno. En contra de las caprichosas decisiones de los partidos de gobierno en torno a políticas educativas, por ejemplo, cobra fuerza que los estados democráticos instauren procesos de diálogo entre los actores sociales involucrados en la educación. Lograr amplios consensos de carácter social se vuelve una condición para asegurar la mejor toma de decisiones, especialmente cuando una nación se enfrenta a profundas crisis sociales. Tal fue el caso de El Salvador al inicio de la década del noventa.

El caso salvadoreño, se halla articulado a las dinámicas ideológicas propias de finales del siglo XX, en donde las propuestas de una escuela liberadora encontraron un fuerte contrapeso en la Doctrina de Seguridad Nacional para América Latina impulsada por la Escuela de las Américas en los Estados Unidos, en pleno contexto de la guerra fría. Para Otero (2004: 3), si la década del setenta representó el auge de las dictaduras en Latinoamérica, la década del ochenta, en la mayoría de los casos, se distinguió por la emergencia de renovados procesos de democratización que fueron consolidándose en los noventa. La última década del siglo XX trajo consigo un afán por promover escenarios democráticos, poniendo de relieve estrategias para ampliar la cobertura educativa, para descentralizar la educación, para mejorar la calidad, pero sobretodo, para democratizar la educación por vía de la transferencia de mayores responsabilidades a la escuela y a las familias. Un elemento común en esta cesión de compromisos fue la formación en valores democráticos a cargo de los distintos actores sociales. La sociedad en conjunto pasó a ser co-responsable en la inculcación de valores y, en El Salvador, esto quedó definido tras el fin de la guerra en 1992.

En El Salvador, el consenso producto de los Acuerdos de Paz, propugnaba por orientar los esfuerzos de la reconstrucción social en el fortalecimiento de la democracia y de todas las instancias que hicieran posible tal aspiración. Al respecto, en el preámbulo del capítulo V sobre el Tema Económico y Social de los Acuerdos de México, se lee: “La reunificación de la sociedad salvadoreña, en democracia, tiene como uno de sus requisitos del desarrollo económico y social sostenido del país. Al mismo tiempo, la reunificación de la sociedad salvadoreña y un creciente grado de cohesión social son elementos indispensables para acceder al desarrollo. (Acuerdos de México, 1991: 80). Esta premisa se materializó en los Acuerdos de Paz en el capítulo en el que se abordó el Sistema Educativo de la Fuerza Armada: “Se dará plena vigencia, en toda su amplitud, al acuerdo alcanzado en México el 27 de abril de 1991, según el cual la formación profesional de los miembros de la Fuerza Armada pondrá énfasis en la preeminencia de la dignidad humana y de los valores democráticos, en el respeto a los derechos humanos y en el sometimiento de dichos cuerpos a las autoridades constitucionales. Los acuerdos a los que se llegue en esta materia comprenderán la normatividad que garantice los aspectos anteriores, así como los sistemas de admisión y docencia” (Acuerdos de Paz, 1991: 38).

Del lado de la sociedad, el gobierno emprendió diversas acciones para hacer realidad los Acuerdos de Paz. En el campo educativo se realizaron diagnósticos a fondo sobre el estado de la educación (Reimers, 1995), se promovió una amplia consulta para la formulación de la reforma educativa en 1995 condensada en un Plan Decenal (Ministerio de Educación, 1995), se formuló una nueva Ley General de Educación (Ministerio de Educación, 1996), y se iniciaron varios programas de alcance nacional.

¿Qué tipo de políticas fueron formuladas para responder a los ideales de formación en valores?, ¿Qué estrategias fueron implementadas para darle vida y llevar a la acción tales políticas en El Salvador? Son preguntas que han motivado la presente investigación, la cual, se enmarca en el campo del análisis de políticas. Se pretenderá identificar, en las políticas educativas definidas en El Salvador entre 1995 y 2005, los elementos de continuidad y de principios básicos (núcleo) y los elementos flexibles (periferia) correspondientes a la formación en valores. Este horizonte de diez años responde a dos hitos de importancia en las políticas educativas salvadoreñas desde la firma de los Acuerdos de Paz: la promulgación del Plan Decenal 1995-2005 y la formulación del Plan Nacional de Educación 2021.