

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
"JOSÉ SIMEÓN CAÑAS"



ESTRATEGIAS DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA
EN EL SALVADOR Y LAS PERSPECTIVAS QUE
PREVALECIERON EN SU IMPLEMENTACIÓN

TESIS PREPARADA PARA LA
FACULTAD DE POSTGRADOS

PARA OPTAR AL GRADO DE
MAESTRO/A EN POLÍTICA Y EVALUACIÓN EDUCATIVA

POR

JOSÉ MANUEL IBÁÑEZ RAMÍREZ
EDUARDO ALBERTO MEJÍA BONILLA
ANA LIDIA DEL CARMEN RIVERA RIVAS

OCTUBRE DE 2013, ANTIGUO CUSCATLÁN, EL SALVADOR, C.A.

Rector

Andreu Oliva De La Esperanza, S. J.

Secretario General

Silvia Elinor Azucena de Fernández

Decana de la facultad de postgrados

Nelly Chévez

Director de Maestría en Política y Evaluación Educativa

Mauricio A. Trejo

Directora de Tesis

Irene Flores

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
I. MARCO DE REFERENCIA	9
II.MARCO CONCEPTUAL	11
2.1 Proceso de Formulación de Políticas Públicas.....	11
2.2 La descentralización en un sentido amplio.....	11
2.3 La descentralización educativa.	15
2.4 Perspectivas de Descentralización	20
III MARCO CONTEXTUAL	23
3.1 El contexto de la gestión descentralizada de la educación en América Latina.	23
3.2 Perú. Una descentralización limitada del sector educativo.....	25
3.3 Chile: Municipalización de la educación.	30
3.4 Argentina: La descentralización educativa como parte de la organización del estado y la participación democrática.....	35
3.5 Colombia: La certificación de competencias en el territorio.	39
3.6 Contexto salvadoreño de la gestión de la descentralización educativa.....	44
3.7 Reforma Educativa en Marcha, un vistazo al pasado reciente de la Educación en El Salvador.....	45
3.8 Creación de los CDE como expresión de la política de descentralización educativa.....	51
3.9 Las normativas y procedimientos de los Organismos de Administración Escolar..	56
3.10 El Salvador: Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades.	58
3.11 Revisión Estratégica del Programa EDUCO 2010.....	59
3.12 Política Nacional de Descentralización (2006).	61

3.13 ¿Qué se dice de la descentralización del estado desde el gobierno actual 2009-2014?.....	63
IV. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	68
4.1 Preguntas de investigación.....	69
4.2 Objetivos de la investigación.....	70
V. DISEÑO METODOLÓGICO.....	71
5.1 Tipo de investigación y las características de los informantes.....	71
5.2 Población y muestra.....	74
5.3 Dimensiones, subdimensiones e indicadores.....	77
5.4 Técnicas e instrumentos aplicados para la recolección de datos.....	81
5.5 Validación de procesos e instrumento.....	83
5.6 Procedimiento para recolectar la información en el trabajo de campo.....	84
5.7 Organización, transcripción y digitación de las entrevistas.....	85
5.8 Codificación de la información colectada con base en las dimensiones.....	86
5.9 Elaboración y vaciado de la información en matrices de datos.....	86
5.10 La triangulación de la información.....	88
VI. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS.....	90
6.1 Dimensión: Estrategias de descentralización.....	90
6.2 Dimensiones: Perspectivas de implementación.....	95
6.3 Otras dimensiones.....	99
6.4 Hallazgos en el análisis de los resultados según objetivos específicos de la investigación.....	103
VII CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	109
7.1 Conclusiones.....	109

7.2 Recomendaciones.....	113
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	116
ANEXOS.....	120

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Comparación de experiencias de descentralización en América Latina.....	66
Tabla 2. Actores clave en la investigación.....	76
Tabla 3. Dimensión, subdimensiones e indicadores de las estrategias de descentralización.....	78
Tabla 4. Dimensión, Subdimensión e indicadores de las perspectivas de descentralización.....	79
Tabla 5. Dimensión participación.....	80
Tabla 6. Dimensión capacidad instalada.....	80
Tabla 7. Técnica e instrumento.....	81
Tabla 8. Reorganización de grupo de actores en función del análisis de la información.....	89
Tabla 9. Identificación de las subdimensiones por actores mejor informados: expertos, ex gerentes regionales y directores departamentales de educación.....	90
Tabla 10. Identificación de estrategias por actores ACE: Directores, Maestros y Miembros del organismo de administración escolar.....	92
Tabla 11. Identificación de estrategias por actores CDE: Directores, Maestros y Miembros del organismo de administración escolar.....	94
Tabla 12. Identificación de Perspectivas por actores mejor informados: expertos, ex gerentes regionales y directores departamentales de educación.....	95
Tabla 13: Identificación de Perspectivas por actores ACE: directores, maestros y miembros del organismo de administración escolar.....	97

Tabla 14. Identificación de Perspectivas por Actores CDE: directores, maestros y miembros del organismo de administración escolar.....	97
Tabla 15. Identificación de otras Dimensiones por actores mejor informados: expertos, ex gerentes regionales y directores departamentales	99
Tabla 16. Identificación de otras dimensiones por actores ACE Directores, Maestros y Miembros del organismo de administración escolar.....	101
Tabla 17. Identificación de otras Dimensiones según actores CDE directores, maestros y miembros del organismo de administración escolar	102

INTRODUCCIÓN

El Salvador es el país más pequeño de la región centroamericana: 20.742 kilómetros cuadrados, con una población, que según la más reciente medición realizada en 2007 por la Dirección General de Estadísticas y Censos, se aproxima a los 5,7 millones de habitantes. Pese a tratarse de un territorio pequeño, su geografía es accidentada y las vías de comunicación poco accesibles, lo que impacta directamente en el servicio educativo que se ofrece.

La literatura refleja, que a partir de los años 80 se dieron los primeros pasos con matices de descentralización, con la intención de acercar la gestión administrativa del sistema educativo al territorio. En esos años, en un contexto de guerra civil, se constituyeron las denominadas “regionales”. (Aguilar Avilés, 1992).

Pocos años después, a inicios de los años 90, el Ministerio de Educación desmontó las “Regionales” dando paso a las 14 Direcciones Departamentales de Educación. Casi en simultáneo, surgió también el modelo de gestión administrativa denominado Educación con Participación de la Comunidad, ((EDUCO) que implicó la creación de una nueva forma de administración escolar, denominada Modalidad de Administración Local (MAEL) que incluyó las conocidas como, Asociación Comunal para la Educación (ACE), 1992, luego el Consejo Directivo Escolar (CDE), 1996 y el Consejo Educativo Católico Escolar (CECE), 1997. Este estudio hace referencia específicamente a las dos primeras, ACE y CDE.

El estudio, identifica y analiza las estrategias de descentralización educativa implementadas, así como, qué perspectivas prevalecieron, que al igual que en El Salvador se implementaron en otros países de América Latina.

Se considera que conocer y analizar la experiencia de lo transitado por el sistema educativo nacional, en el camino de la descentralización, coloca a los tomadores de decisiones de políticas educativas, frente a posibles rutas a seguir y, sobre

todo, que éstas conduzcan a mejor puerto, con la certeza de que las decisiones que se tomen, afecten positivamente a miles de niñas, niños y adolescentes.

I. MARCO DE REFERENCIA

Para conocer y entender el proceso de la descentralización educativa en el país, se ha ampliado la referencia sobre descentralización hacia otros países del continente, en el entendido de que en los años ochenta y noventa se dio una especie de consenso global alrededor de la descentralización.

En esos años, en muchos países, como en El Salvador, se habló de reformas educativas como también de la modernización del estado; sin embargo, los contextos son diversos, así como sus desarrollos.

En primer lugar se plantea la revisión conceptual que sobre la descentralización y, en particular la descentralización educativa, hacen varios autores. Existiendo muchas coincidencias pero también divergencias sobre su interpretación e implementación, sobre los propósitos y sobre los resultados en El Salvador.

En todos estos procesos se plantean perspectivas intencionadas de quienes llevan adelante la descentralización del estado: económica, tecnocrática, pedagógica y democrática participativa, privilegiando una u otra, eso es lo que esta investigación reporta.

En un segundo apartado se presenta una revisión de experiencias de países emblemáticos en la implementación de los procesos de descentralización educativa: Perú, Chile, Colombia y Argentina. Por ejemplo, en Chile se municipalizaron los servicios educativos y en Colombia se certificaron a las municipalidades para que pudiesen asumir las funciones trasladadas del estado nacional.

Al respecto, los investigadores Winkler y Gershberg (2000), plantearon que existían dos tipos o maneras de llevar adelante la descentralización de la

educación: “A niveles de gobiernos inferiores y a niveles de la escuela misma” que aseguran, tienen orígenes y objetivos diferentes.

Sobre la primera, a nivel de gobiernos inferiores, señalan que ha sido la más implementada en América Latina, por la vía de los gobiernos municipales, por la vía de las departamentales o las federales, dependiendo de la organización territorial de los gobiernos.

Países como Perú, Chile, Colombia, Argentina, Venezuela, y otros, implementaron la descentralización con el propósito de favorecer la eficacia y efectividad en la entrega de los servicios educativos.

Por otra parte, la descentralización de la educación a nivel de la escuela, según estos dos autores, generalmente está motivada por la preocupación permanente vinculada al deficiente desempeño de los centros educativos, fundamentalmente los del sector público. Ambos tipos de descentralización, según Winkler y Gershberg (2000) se encuentran bien representados en América Latina.

El presente trabajo, no es una apología ni un anatema sobre la descentralización, todo lo contrario, busca tener una visión lo más objetiva posible sobre lo acontecido en El Salvador.

Para la realización del mismo se retoma el planteamiento de Casassus J. (1990) que advierte: *“La descentralización no es un fin en sí mismo, es una política para lograr ciertos fines. En sí ella no es buena o mala, no es progresista o conservadora. Ello depende de si contribuye o no a resolver los problemas que hacen pensar que esta medida puede resolver”*.

II.MARCO CONCEPTUAL

2.1 Proceso de Formulación de Políticas Públicas.

Para El Banco Mundial (2010): “el proceso de las políticas públicas es un concepto amplio, no estricto en contenido, secuencia o tiempos.”(p.9). Dicha institución señala que: “se trata de un conjunto de rutinas mediante las cuales se identifican, deciden, implementan y evalúan las políticas.” (p.8-9).

La citada fuente apunta dos fases en este proceso de formulación:

“En una primera fase de la formulación ideal de políticas, las políticas se identifican (dentro y fuera del gobierno) y el gobierno entonces acuerda, a través de rutinas intergubernamentales, qué políticas diseñar, adoptar e implementar. En una segunda fase, de administración de programas, el sector público ejecuta estas políticas a través de programas, y luego evalúa si los programas cumplieron sus objetivos. La evaluación traduce el proceso lineal en un ciclo ya que informa el diseño de nuevas políticas o corrige la implementación de políticas”. (p.9).

A juicio de este organismo existen dos momentos en dicho proceso, la formulación de las políticas y la administración de los programas. Asimismo enfatizan que: “El proceso de las políticas públicas es una construcción institucional que involucra organizaciones y procedimientos de toma de decisiones formales (gabinete, presupuesto, etc.), una división formal de trabajo (por ejemplo, los políticos lideran la identificación de políticas, los funcionarios públicos su implementación) y un conjunto de instituciones que ayudan a determinar el comportamiento de los actores en el proceso”. (p.10).

2.2 La descentralización en un sentido amplio.

La descentralización implementada a finales del siglo anterior en América Latina respondió al proceso de formulación de Políticas Públicas de ese entonces.

Hasta la década de los años ochenta los gobiernos latinoamericanos mantuvieron un papel dominante o monopólico en la prestación de los servicios a la población. La ineficiencia y las cambiantes condiciones económicas y políticas condujeron posteriormente a reformas institucionales profundas y a la descentralización de responsabilidades.

Estas reformas institucionales provocaron la disminución de la participación de los gobiernos centrales en la prestación de los servicios. Lo anterior, tuvo la intención de mejorar la gobernabilidad e incrementar la eficiencia en la prestación de servicios. Es por ello, que se comienzan a gestar políticas nacionales de descentralización.

En ese contexto se comienza a hablar de descentralización, entendiéndose como las reformas institucionales encaminadas al mejoramiento de la gobernabilidad por medio de la transferencia de responsabilidades del gobierno central a otras instancias. La implementación de estas nuevas acciones organizativas y administrativas iba encaminada fundamentalmente, a atender servicios públicos determinados. Con ello los gobiernos centrales cedían únicamente la jerarquía administrativa, reservándose los poderes de vigilar y controlar.

Según Rondinelli (1981) citado por la FAO (2001) la descentralización es la:

“Transferencia de las responsabilidades de planificación, administración, obtención y asignación de recursos desde el gobierno central a: a) unidades locales de los ministerios u organismos del gobierno central; b) unidades o ámbitos subordinados al gobierno; c) instituciones o corporaciones públicas semi-autónomas; d) instituciones regionales o funcionales que cubren una zona determinada”.

Para Rondinelli et al. (1983), citados por Mardones (2008), existen cuatro estrategias principales de descentralización: desconcentración, delegación, devolución y privatización.

“La desconcentración se refiere a la transferencia de autoridad administrativa o responsabilidades dentro de los ministerios y agencias del gobierno central, lo que incluye sus oficinas instaladas al nivel territorial. Generalmente transfiere las tareas y el trabajo, pero no la autoridad, a otras unidades al interior de una organización. La delegación corresponde a la transferencia de las responsabilidades de gestión sobre funciones específicamente definidas hacia organismos que están fuera de la estructura burocrática regular, o sólo indirectamente controlados por el gobierno central. Estos organismos tienen mínimos grados de discreción para llevar adelante estas tareas mientras la responsabilidad última sigue siendo del gobierno central; esto incluye empresas públicas o de propiedad mixta, organismos públicos autónomos (ejemplo, universidades públicas), u otras corporaciones públicas. En tanto la devolución es definida como la creación o el fortalecimiento financiero o legal de unidades subnacionales de gobierno, cuyas actividades están sustancialmente fuera del control directo del gobierno central, y que cuentan con atribuciones reservadas y la autoridad estatutaria para generar ingresos y decidir sus gastos. Finalmente, la privatización corresponde a la transferencia de funciones hacia organizaciones voluntarias o empresas privadas”. (p.46).

Tanto para las estrategias de desconcentración como para la delegación se transfiere la autoridad para la toma de las decisiones desde las unidades jerárquicas superiores a las inferiores. Sin embargo, esta autoridad puede ser retirada a discreción de la unidad que delega.

En la devolución se transfiere la autoridad a una unidad que puede actuar en forma independiente o a una unidad que puede actuar sin pedir permiso previo. Esta forma implica el traspaso total del poder.

Rápalo Castellanos (2003) citando a Rondinelli et al (1983) y Winkler (1988), concuerda con estos últimos, en señalar que los principales tipos de descentralización son: la desconcentración, la delegación, el traspaso o

devolución y la privatización. Estos mismos autores señalan la dificultad para encontrar en la práctica ejemplos puros para cada una de estas modalidades.

En el contexto salvadoreño, la bibliografía referida agrega una quinta modalidad, llamada descentralización administrativa. Por ello se entiende el traslado de la jerarquía administrativa para el manejo de los fondos del gobierno central a los gobiernos locales, reservándose el derecho a vigilar y controlar.

En nuestro país, el Programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) es el antecedente de descentralización administrativa más evidente en educación con un fuerte componente de participación comunitaria, reflejada en las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE) como organismo de administración escolar.

Se hizo un esfuerzo de descentralización administrativa de los servicios educativos del Ministerio de Educación, al ceder el manejo de los recursos financieros y humanos a las escuelas. Lo anterior con el propósito de mejorar el uso de los recursos y con ello contribuir a una mejora en la calidad de la educación.

Dubinovski (2004) es del parecer que la descentralización se ha utilizado en la política, la economía y en la administración para describir situaciones, modelos y procesos. Sostiene que al concepto se le atribuyen múltiples significados. Algunos la interpretan como el traspaso de competencias a organismos que no dependen del Estado central. Otros la interpretan como el de traslado de competencias de una unidad superior a una o varias inferiores. Asimismo, algunas otras interpretaciones la vinculan con la democratización, considerando que la descentralización es un proceso de distribución efectiva del poder hacia otros entes públicos de representación ciudadana para contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil.

Puelles Benítez (1993) se encarga de señalar dos argumentos que suelen reconocerse como beneficios de la descentralización: mayor participación ciudadana y mayor eficiencia, englobando argumentos políticos y técnicos.

El primero de ellos abordado desde un punto de vista político, señala que la descentralización refuerza el sistema democrático al acercar la decisión de los asuntos a órganos locales elegidos democráticamente. Se unen, pues, descentralización y participación.

El segundo de los argumentos, desde el punto de vista de la eficiencia señala que la descentralización descongestiona el poder central, permitiéndole centrarse en los asuntos más importantes.

Sostiene por otra parte, que la descentralización facilita la gestión de los asuntos al entregarlos a unos órganos que, por su proximidad, pueden conocerlos mejor y resolverlos con más prontitud.

2.3 La descentralización educativa.

El Salvador no se quiso quedar a la retaguardia en el tema descentralización, y en la década de los noventa, crece el interés por dicha temática. En ese momento se comprendió que ésta era la vía a seguir para promover el desarrollo local en el territorio nacional.

El énfasis de la descentralización se puso en ese entonces en el ámbito escolar. La literatura referida a la descentralización señala la dificultad para encontrar una definición acabada de la misma. Una de las razones principales que explica el inconveniente, es que la descentralización educativa no puede ser entendida “en el aire”, ya que están muy presentes las realidades históricas, sociales y políticas del contexto donde se pretenda instaurar.

Otra razón es, que con frecuencia al concepto descentralización educativa los autores le han asociado otras formas o modalidades, que varían en función del