

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA  
“JOSÉ SIMEÓN CAÑAS”



COMPRENSIÓN Y PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN DE LOS  
ACTORES EDUCATIVOS EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN  
DE LA POLÍTICA EDUCATIVA. UN ESTUDIO DE CASO VERTICAL  
DE LOS SISTEMAS INTEGRADOS DE EL SALVADOR

TESIS PREPARADA PARA LA  
FACULTAD DE POSGRADOS

PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAESTRO EN POLÍTICA Y EVALUACIÓN EDUCATIVA

POR

JOSÉ RICARDO HERNÁNDEZ PEREIRA  
HUGO ARQUÍMEDES RAMÍREZ LÓPEZ  
SAMUEL NEFTALÍ VENTURA SALVADOR

OCTUBRE 2016  
ANTIGUO CUSCATLÁN, EL SALVADOR

Rector

**Andreu Oliva de la Esperanza, S.J.**

Secretaria General

**Silvia Azucena de Fernández**

Decana de la Facultad de Posgrados

**Nelly Arely Chávez Reynosa**

Directora de Maestría en Política y Evaluación Educativa

**Pauline Martin**

Directora de Tesis

**Pauline Martin**

## **CONTENIDO**

### **Introducción**

<b>Capítulo I: Planteamiento del problema</b>	<b>12</b>
A. Situación problemática	12
B. Enunciado del problema	15
a. Pregunta general de investigación	15
b. Preguntas específicas	15
c. Objetivos de investigación	15
C. Justificación	17
<b>Capítulo II: Marco Referencial</b>	<b>20</b>
A. Marco conceptual	20
a. Participación en educación y sus distintas perspectivas	21
b. Participación en el Plan Social “Vamos a la Escuela”	22
c. Formas y niveles de participación educativa	23
d. Actores educativos	25
e. Políticas públicas educativas	27
f. Sistema Integrado de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno, como política diseñada e implementada	30
B. Marco contextual	32
<b>Capítulo III: Metodología de la investigación</b>	<b>36</b>
A. Enfoque y tipo de investigación	36
B. Actores y niveles a estudiar	38
a. Actores globales, Nivel Macro	38
i. Banco Mundial	38
ii. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional	38
b. Actores nacionales y subnacionales, Nivel Meso	39
c. Actores locales, Nivel Micro	40

C. Fases en que desarrolla el proceso de investigación	41
a. Fase Teórica	41
b. Fase de campo	42
i. Contextualización geográfica	42
ii. Criterios de selección del Sistema Integrado “Centro” del municipio de Nejapa.	42
iii. Estadísticas de la Población en Edad Escolar. PEE.	42
c. Fase de análisis	45
i. Introducción a la fase analítica	45
ii. Las técnicas e instrumentos de investigación implementados en la recolección de información.	45
iii. Descripción de la fase analítica	49
iv. Limitaciones y logros	50

#### **Capítulo IV: Análisis de Resultados** 51

A. ¿Cómo se incorporó la participación en el diseño e implementación del modelo educativo SI-EITP en el sistema educativo salvadoreño?	51
a. Nivel macro	53
i. Participación de cooperantes internacionales en los orígenes de los SI-EITP	53
ii. La construcción de una política oficial dentro del MINED, desde la Escuela Inclusiva hasta los Sistemas integrados	55
iii. La construcción de la política oficial dentro del MINED, y la participación del Banco Mundial	56
iv. Nuclearización: una alternativa que pasó a llamarse Sistemas Integrados	58
v. Una reacomodación necesaria en el MINED	59
b. Nivel meso, implementación y expansión de los SI-EITP	61
i. Incorporación de la participación en la implementación y expansión de los SI-EITP: Directores Departamentales de	

Educación (D.D.E.), Coordinadores de zona, Asistentes Técnicos Pedagógicos.	61
c. Nivel micro.	65
<i>i.</i> Incorporación de la participación en la fase de implementación de la política educativa	63
d. Conclusiones	66
B. ¿Cómo se comprende la participación de los actores educativos en el diseño e implementación del Modelo Educativo?	69
a. ¿El modelo se está implementando como se había comprendido	73
b. Conclusiones	77
C. ¿Qué tipos de prácticas de participación han tenido los distintos actores en el diseño e implementación del Modelo Educativo Sistemas Integrados?	79
a. Análisis de resultados del nivel macro	79
<i>i.</i> Participación informativa	79
<i>ii.</i> Participación informativa y consultiva	80
<i>iii.</i> Participación decisiva	81
b. Nivel meso	82
c. Nivel micro	83
<i>i.</i> Experiencias de participación de los actores del nivel micro, análisis del trabajo de campo	84
d. Triangulación por nivel según la respuesta a cada pregunta	86
<i>i.</i> Triangulación en el nivel macro	86
<i>ii.</i> Triangulación en el nivel meso	87
<i>iii.</i> Triangulación en el nivel micro	88
e. Conclusiones	90
D. ¿Cuáles son las estrategias que procuran garantizar la participación de los actores educativos en el diseño e implementación de la política?	91
a. Acuerdos de los cooperantes internacionales	91

b. Estrategias consignadas en los documentos oficiales del MINED	92
c. Estrategias de implementación de funcionarios y actores implementadores de la política pública en el MINED	94
d. Estrategias derivadas de la estructura orgánica del Sistema Integrado “Centro” de Nejapa y las acciones concretas de sus participantes	96
e. Conclusiones	99
<b>Capítulo V: Conclusiones y Recomendaciones</b>	<b>102</b>
A. Conclusiones de la pregunta específica 1	103
B. Conclusiones de la pregunta específica 2	103
C. Conclusiones de la pregunta específica 3	104
D. Conclusiones de la pregunta específica 4	105
E. Recomendaciones	106
<b>Referencias Bibliográficas</b>	<b>109</b>
<b>Anexos</b>	<b>112</b>
Anexo 1: Guía de entrevista semiestructurada	113
Anexo 2: Guía de entrevista a profundidad	115
Anexo 3: Guía de grupo focal docentes	116
Anexo 4: Guía de grupo focal padres de familia	117
Anexo 5: Guía de grupo focal estudiantes	119
Anexo 6: Ficha técnica del municipio de Nejapa	121
Anexo 7: Datos de los cargos de los informantes	124
Anexo 8: Términos de referencia préstamo del Banco Mundial al MINED (en archivo adjunto, formato pdf)	
Anexo 9: Matriz para recolección de información (en archivo adjunto excell)	

## **Glosario**

### **Índice de Cuadros:**

Cuadro N° 1: Formas de participación de las familias en la comunidad educativa

Cuadro N° 2: Características de cada uno de los niveles de la Escalera de la Participación

Cuadro N° 3: Estadística de matrícula en Nejapa en distintos periodos

Cuadro N° 4: Características del Sistema Integrado “Centro” del municipio de Nejapa

Cuadro N° 5: Niveles, actores, técnicas instrumentos y cronología para la recolección de información

Cuadro N° 6: Matriz de categorías de análisis

Cuadro N° 7: Participación de los actores en el proceso de diseño e implementación del SI-EITP

Cuadro N° 8: Principales hallazgos que evidenció el diagnóstico de USAID-FEPADE

Cuadro N° 9: Proyecto: Promoción del acceso, retención y graduación de estudiantes en el nivel básico y medio de los estudiantes de los SI-EITP

Cuadro N° 10: Reajuste estructural del organigrama del MINED

Cuadro N° 11: Información general del municipio de Nejapa

Cuadro N° 12: Triangulación de las respuestas de actores del nivel macro

Cuadro N° 13: Triangulación de las respuestas de actores del nivel meso

Cuadro N° 14: Triangulación de las respuestas de actores del nivel micro

Cuadro N° 15: Resumen de las estrategias impulsadas por actor

### **Índice de gráficos**

Gráfico N° 1: Modelo de gobierno

Gráfico N° 2: Modelo de organismo internacional

Gráfico N° 3: Modelo integral

Gráfico N° 4: Esquema de niveles, actores y fuentes de información

Gráfico N° 5: Procedimiento metodológico de la investigación utilizando un estudio de caso

Gráfico N° 6: Consolidado fuentes de consulta bibliográfica

Gráfico N° 7: Tendencia decreciente de matrícula en el municipio de Nejapa

Gráfico N° 8: Evolución de Escuela Inclusiva hasta Sistemas Integrados

Gráfico N° 9: Distribución de municipios con Sistemas Integrados

## Introducción

El presente trabajo discurre en el análisis de la comprensión y prácticas de la participación que los diferentes actores educativos tienen en el diseño e implementación de la política educativa en el caso específico de los Sistemas Integrados de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno. En tal sentido, se examinan: el manifiesto teórico de los cooperantes internacionales, los planes oficiales del gobierno de turno, la logística de implementación que hacen los técnicos del nivel departamental y las prácticas de participación reales en el campo específico de estudio.

Para cumplir con el propósito de esta investigación, se desarrollará un estudio de caso vertical a través del cual se analizan las distintas perspectivas que los actores educativos tienen sobre la participación, entendiendo por actor educativo a la persona o institución que interviene directamente en la gestión educativa. En un primer nivel se abordará la visión que los cooperantes internacionales desarrollan en su documentación oficial, también se presentarán las opiniones de altos funcionarios que han gestionado, administrado y ejecutado los fondos provenientes de esa cooperación. En el nivel meso se analiza la perspectiva del sistema nacional, que se deriva de la revisión de los planteamientos contenidos en la política educativa denominada: Plan Social “Vamos a la Escuela” y específicamente en el Modelo Pedagógico de los Sistemas Integrados de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno, desde su diseño hasta su implementación. Finalmente, enriquece este estudio, examinar las experiencias directas que los actores educativos del nivel micro han tenido a partir de la implementación de la política antes mencionada.

El esquema general de la investigación parte de la situación problemática generada por la brecha entre una participación tradicionalmente informativa y una participación educativa donde se establecen mecanismos para la toma de decisiones. Para tal efecto se articula la pregunta generadora: ¿Cómo comprende y practica la participación los actores educativos de los distintos niveles en el diseño y la implementación de la política educativa Sistemas integrados de

Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno? Esta interrogante da lugar al objetivo general: “Explicar la comprensión y las prácticas de participación de los actores educativos de los distintos niveles en el diseño e implementación de la política educativa”.

El capítulo I plantea, de manera general, la situación problemática. Enuncia el problema partiendo de una pregunta general, que engloba el contenido del estudio desde una perspectiva internacional hasta una perspectiva de participación local, a través de preguntas específicas.

También se plantean los objetivos que persigue el estudio; el objetivo general describe los ámbitos en los que se promueve la participación; asimismo, la formulación de los objetivos específicos está diseñada de tal forma que su consecución sea factible.

La justificación describe la importancia, la urgencia y la relevancia de realizar este estudio. Es la razón del porqué se quiere realizar el estudio y finalmente, los alcances y las limitaciones son los apartados que abordan de manera puntual, cuáles han sido los obstáculos que se encontraron, así como los logros que se han obtenido durante el desarrollo de este estudio.

El capítulo II describe el marco de referencia el cual se compone de los marcos conceptual y contextual. El primero se relaciona con los aspectos teóricos que caracterizan los niveles o ámbitos en los que se desarrolla esta investigación. El marco contextual aborda las distintas perspectivas, formas y niveles de la participación; describe algunos componentes de la política educativa nacional y caracteriza a los actores educativos en cada contexto de los distintos niveles de participación.

En el capítulo III se desarrollan las opciones metodológicas de acuerdo al problema de la investigación; se describe el tipo y el enfoque del estudio, se caracteriza la población objeto, se identifican las técnicas e instrumentos utilizados para la recopilación de la información y se describe el proceso de análisis.

En el capítulo IV, el análisis de resultados, a través de las respuestas a las preguntas específicas, se presentan los resultados de la investigación,

comparando entre niveles de actores, así también triangulando entre fuentes. Se desarrollan aspectos de diseño e implementación de acuerdo a las preguntas de investigación.

Para finalizar, se elabora un apartado con las conclusiones, en primer lugar en respuesta a las preguntas específicas, y en segundo lugar, de todo el trabajo; asimismo se redacta una lista de recomendaciones que pueden ser herramientas cuyo uso adecuado podría resultar ser una buena alternativa de mejoramiento del modelo.

Con esta investigación se espera contribuir a la comprensión de las dinámicas de participación en el diseño e implementación de la política educativa en los distintos niveles en que intervienen los actores educativos.

## Capítulo I: Planteamiento del problema

### A. Situación problemática

“Hablar de **participación en la educación**, tiene sentido sólo si se tiene en perspectiva lograr una nueva forma de vida en la sociedad salvadoreña, es decir, esa nueva forma en la que tomando conciencia de la problemática común, los habitantes del territorio participan para tomar decisiones colectivas y lograr soluciones propias”. (Ministerio de Educación, 2013. p. 132)

La participación ciudadana se entiende como la intervención de particulares en actividades públicas para ejercer sus derechos y deberes en el marco de un sistema democrático (Álvarez et al, 2008). La OCDE, por su parte, sostiene que la participación ciudadana se basa en el supuesto de que los ciudadanos pueden contribuir de manera eficaz y original a la elaboración de políticas públicas, a partir del conjunto de recursos de la sociedad, para enfrentar los numerosos problemas de gobernabilidad que se plantean hoy en día. (OCDE, 2006, p. 38)

Por eso es imperativo entender el significado de participación en la interacción de los actores sociales, cualquiera que sea el escenario. Toda práctica de participación, busca empoderar al individuo en prácticas democráticas, hacerlo responsable de la construcción de su realidad en conjunto con la comunidad y el Estado.

Por tal razón, los miembros de la comunidad educativa deberían identificar las estrategias apropiadas para la organización eficiente de su comunidad, ya que el uso adecuado de éstas permitiría mejorar la planificación, desarrollo y evaluación de procesos sociales, entre ellos la gestión educativa. Esto traería consigo mayor coherencia entre la propuesta pedagógica, las necesidades de aprendizaje que poseen los estudiantes y el contexto en que se lleva a cabo el hecho educativo. Por ello es necesaria la creación y fortalecimiento de una escuela abierta en la que haya un acercamiento de la comunidad y mayor participación en el desarrollo de actividades, donde cada actor comprenda cuál es su rol, tanto en el diseño como en la implementación de una determinada política.

Sensibles a la necesidad de espacios de intervención pública, algunas instancias internacionales (cooperantes) promueven la participación de los actores sociales en las políticas públicas como un ejercicio de fortalecimiento democrático. Así, documentos oficiales del Banco Mundial revelan que desde 1980 se puso especial interés en el desarrollo del pensamiento de la participación desde una visión general (Edwards, 2014a). Por su parte, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), comparten que la participación es una herramienta de empoderamiento comunitario (Basso, M., en Edwards, 2014a) y un medio para la promoción de la democracia (Montero & Samuels, 2004).

En contraste con lo anterior, el Ministerio de Educación ha reconocido que anteriormente las decisiones sobre la educación se formulaban únicamente desde las instancias responsables, es decir, se diseñaban políticas con poca o nula participación de la comunidad en la que se implementaban los proyectos educativos. Esa falta de vinculación entre comunidad e instituciones de gobierno provocó que, en la mayoría de los casos, las políticas formuladas e implementadas no correspondieran con la realidad de cada comunidad destinataria de los servicios educativos, y por tanto, no fueran pertinentes. (MINED 2010, p. 34)

Por tal motivo, y hablando sobre participación, en El Salvador se ha venido desarrollando desde el año 2013 el modelo educativo de Sistema Integrado de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (SI-EITP), cuyo objetivo primordial es implementar y fomentar prácticas inclusivas e igualitarias, en un contexto social determinado (MINED 2013b). Uno de los aspectos de este modelo se basa en la idea de que los ciudadanos asumen un rol más protagónico en el desarrollo de sus comunidades con el objetivo de modificar las condiciones de su entorno inmediato y de su país, encontrando soluciones a sus necesidades a través del diálogo, el involucramiento y empoderamiento de sus recursos, herramientas y proyectos.

Por lo anterior, este estudio pretende evidenciar la forma en que cada uno de los actores educativos, en los distintos niveles, entendidos estos como los

diferentes espacios en que intervienen los actores educativos de la estructura vertical (formuladores, financistas de la política, implementadores y receptores), han interpretado el concepto de participación dentro de un SI-EITP (política educativa); asimismo, descubrir la manera en que éstos han asimilado su forma de participación a través de las prácticas que manifiestan; y en último lugar, identificar la variedad de estrategias que han desarrollado en cada nivel de actores, -tanto en la fase de planificación como en la etapa de implementación de la política-, que aun siendo diferentes en cada contexto, han consolidado el desarrollo de acciones que buscan el logro de los objetivos propuestos por el modelo educativo.

Esta participación, de ser bien comprendida y ejercida dentro del diseño e implementación de esta política permitiría estar cada vez más cerca de la consecución del objetivo que se ha trazado MINED en el Plan Social Educativo Vamos a la Escuela: “Lograr una nueva forma de vida en la sociedad salvadoreña”. (MINED 2013, p. 132)

## **B. Enunciado del problema**

El estudio se enfoca en la necesidad de conocer si las prácticas de participación, han sido asimiladas por todos los actores educativos de todos los niveles, principalmente en la escuela, ya que es el ámbito final en que se implementa el diseño de la política. Para lograr ese propósito, se formularon preguntas que en su respuesta proporcionan esa información que se desea conocer. Por consiguiente, la pregunta general de esta investigación, que refleja la problemática abordada en esta investigación, es la siguiente:

### **a. Pregunta General:**

¿Cómo comprenden y practican la participación los actores educativos de los distintos niveles en el diseño y la implementación de la política educativa, en el caso del Sistemas Integrados de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno?

Del mismo modo, la pregunta general se desglosa en las siguientes preguntas secundarias:

### **b. Preguntas específicas**

¿Cómo se incorporó la participación en el diseño y en la implementación del modelo educativo SI-EITP en el sistema educativo salvadoreño?

¿Cómo comprenden la participación y sus tipos de práctica los actores educativos de los distintos niveles en el diseño e implementación del modelo educativo SI-EITP?

¿Qué tipos de prácticas de participación han tenido los distintos actores en el diseño e implementación del modelo educativo SI-EITP?

¿Cuáles son las estrategias que procuran la participación de los actores educativos en el diseño e implementación de la Política Educativa?

### **c. Objetivos de la investigación.**

El apartado de objetivos planteados en el estudio nos sirve de guía, porque establece el rumbo y la regulación que éste necesita a lo largo de su desarrollo. Así tenemos que el objetivo general de investigación es el siguiente:

- Analizar la comprensión y las prácticas de participación, asumida por los actores educativos en la construcción e implementación del modelo educativo SI-EITP

De igual manera, la formulación de los objetivos específicos está diseñada como sigue:

- Analizar cómo se incorporó la participación, asumida por los actores educativos en la construcción e implementación del modelo educativo de SI-EITP.
- Evidenciar las formas de comprensión y los tipos de prácticas de participación de los actores educativos de los distintos niveles en el diseño e implementación de la política educativa.
- Identificar prácticas concretas de participación de los diferentes actores en el diseño y la implementación del modelo educativo SI-EITP.
- Caracterizar las estrategias de participación de los distintos actores en el diseño e implementación del modelo educativo SI-EITP.

### C. Justificación

Aunque existan algunos estudios preliminares sobre el Modelo educativo de SI-EITP<sup>1</sup>, se nos hace primordial inquirir sobre las formas en que se está desarrollando esta política, desde una perspectiva que aborde una secuencia vertical del tema de **participación**, algo que resulta totalmente novedoso en el campo de la investigación educativa.

Por consiguiente, se tomó la iniciativa de realizar este trabajo para indagar sobre la comprensión que tienen los actores educativos acerca de su participación dentro de los sistemas integrados, ya que de su comprensión y práctica dependerá la consecución de los objetivos que persigue, no solo dicho modelo, sino las aspiraciones del Plan Social Educativo “Vamos a la Escuela”.

Se percibe que para el Ministerio de Educación tiene alta prioridad el brindar oportunidades de participación en los distintos sectores de la comunidad educativa, considerando que una manera de alcanzar las metas educacionales es que todos los actores que conforman el aparato educativo, cada uno dentro de su contexto, identifiquen las adecuadas estrategias de participación, se empoderen de ellas, y las pongan en práctica en el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de la educación en su localidad.

No obstante, es de sentido común realizar una evaluación sobre la marcha de un proyecto que está en ejecución, en este caso, de organismos cooperantes como el Banco Mundial, uno de los principales financistas de este modelo. Dicha entidad pretende realizar un Estudio de Medio Término entre los años 2013 y 2017, razón por la cual nos parece oportuno realizar este análisis que revele la manera en que los SI-EITP están implementando la participación, ya que está en juego una—alta inversión de fondos, tiempo y esfuerzo en la administración ministerial 2009-2015 (Func.2-org-inter).

Esta investigación no pretende evaluar la implementación de este modelo, sino hacer un análisis sobre las decisiones que se tomaron para su formulación e

---

<sup>1</sup> Alas (2016), Buitrago y Santos, (2016)

implementación y cómo sus actores han entendido y realizado su participación. Así estaríamos evidenciando si el modelo está promoviendo la participación que se propuso en la construcción de su diseño y comprobando la correlación entre lo planificado, lo ejecutado y, por supuesto, si este diseño corresponde a un contexto en el cual existan verdaderas prácticas de participación por parte de los actores.

Asimismo, se nos hace pertinente determinar, desde las mismas prácticas el avance que está teniendo la inversión que destinó el Banco Mundial a dicho modelo (60 millones de dólares, en su primera fase de expansión), y observar en alguna medida los hechos y condiciones que se están generando en la vida de los destinatarios de la política. Fomilenio II pretende también conformar 45 Sistemas Integrados con un fondo abierto “Apuesta por InversiónES”, específicamente en uno de sus componentes denominado Capital Humano, (Func.2-org-inter); con la participación de USAID, de UNICEF y la participación de la OIT (Ex func.1-MINED).

Este estudio, por tanto, nos ofrecerá un panorama más amplio de la manera en que se está desarrollando este modelo desde perspectivas diferentes (niveles macro y meso) y la forma en que se están forjando dinámicas de participación efectiva dentro del Sistema Integrado “Centro” del municipio de Nejapa (nivel micro). Para ello, se realizó un Estudio de Caso Vertical que emplaza la filosofía de los cooperantes internacionales (mencionados anteriormente), en el pensamiento de las autoridades centrales del sistema educativo nacional (diseñadores del modelo), descendiendo al nivel departamental (implementadores), hasta llegar al escenario donde la participación en educación tiene su expresión más pragmática: los Sistemas Integrados.

Es importante no dejar de lado la crisis de violencia y exclusión que ha dañado el tejido social no solo en El Salvador sino en el istmo centroamericano durante las últimas décadas, y que la adecuada implementación de este modelo educativo vendría a sufragar parte de la carencia que posee el sistema educativo en diferentes ámbitos; no obstante, es necesaria la realización de un estudio como este para identificar las mejores estrategias que están fortaleciendo el desarrollo

del modelo referido a la participación, haciendo énfasis en el efecto multiplicador de las mismas, que puedan ser aplicadas en otros Sistemas Integrados.

Finalmente, otra intención subyacente es la de servir como referente para los futuros esfuerzos de MINED con el objeto de fortalecer el modelo de diseño y las estrategias de implementación de políticas educativas, especialmente en lo que se refiere a la práctica de la participación. En definitiva, se busca que este documento sirva como un estímulo a los titulares del Ministerio de Educación para facilitar las acciones estratégicas, monitoreo y evaluación de la política, y por supuesto, para verificar y fortalecer el alcance de las metas trazadas.