

Congreso Iberoamericano de Educación

METAS 2021

Un congreso para que pensemos entre todos la educación que queremos
Buenos Aires, República Argentina. 13, 14 y 15 de septiembre de 2010

EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA

Más políticas o mejores políticas educativas: Un estudio de la metapolítica sobre formación en valores

Julián Antonio Victoria Libreros¹

¹ Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El Salvador. julianantoniovictoria@gmail.com

En el Preámbulo del libro dedicado a las Reformas Educativas de la colección Metas Educativas 2021, el Secretario General de la OEI, Álvaro Marchesi, afirma que *“hace falta una nueva visión sobre el sentido de la educación que permita diseñar nuevos modelos y estrategias de acción y nuevas formas de cooperación”*. Así mismo, invita a que, en tal propósito, se planteen soluciones que vayan a la raíz de los problemas.

En el caso de El Salvador, en Centroamérica, esta nueva visión de la educación se gestó iniciando la década de los noventa, poco después de la firma de los Acuerdos de Paz que pusieron fin a 12 años de conflicto armado, y que dejaron al país en una situación vulnerable en todos los ámbitos. Entre 1978 y 1988, el ingreso promedio de las personas trabajadoras había disminuido en un 37% en términos reales, pero para el 20% de los más pobres, el ingreso había disminuido en un 67%. La mitad de la población salvadoreña vivía en condiciones de pobreza y el 10% vivía en condiciones de pobreza extrema, de los cuales, el 56% vivían en zonas rurales. El balance en el campo educativo indicaba que durante los doce años de conflicto armado, más de 500 escuelas, en donde se impartía educación primaria, habían sido cerradas y más de 100.000 niños y niñas habían quedado por fuera del sistema educativo, el gobierno había reducido el presupuesto del Ministerio de Educación en casi el 20% en términos reales durante los años ochenta y los sistemas de formación de maestros y de supervisión habían sido desmontados (Reimers, 1995).

Esta nueva visión de país demandaba con urgencia la implementación de acciones que permitieran la consolidación de la paz, la profundización del desarrollo económico y el fortalecimiento de la democracia. Esto implicaba revisiones a fondo de las políticas sociales, económicas y educativas, principalmente. En el campo educativo, en particular, el país recibió apoyo en términos de préstamos de organismos internacionales como el Banco Mundial, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), entre otros, para financiar reformas educativas y para poner en marcha los programas que de ellas se desprendieran.

Las acciones emprendidas

En 1993, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) de El Salvador abrió una licitación pública para elaborar un diagnóstico del sector educativo que identificara opciones de políticas e identificara las prioridades para una eventual reforma educativa. El estudio fue encargado al Harvard Institute for International Development (HIID), quien, bajo la coordinación de Fernando Reimers, desarrolló este diagnóstico entre septiembre y diciembre de ese mismo año en colaboración de investigadores de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) y la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE).

Según este estudio, *“la propuesta fue diseñada para iniciar y estimular un proceso de diálogo entre un comité asesor de alto nivel sobre direcciones para una reforma educativa. Este comité incluyó a unos 50 representantes de más de 30 organizaciones, entre los que se contaban los Ministerios de Educación, Planificación y Finanzas, la Asamblea Legislativa, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, la Cámara de Comercio y la Asociación de Exportadores, la Asociación de Industriales, los sindicatos de maestros, las universidades públicas y privadas, los organismos no gubernamentales y otros grupos relevantes.”* (Reimers, 1995: 42).

En 1994, la Presidencia de la República invitó a la conformación de la Comisión Nacional de Educación, Ciencia y Desarrollo, en la que participaron varios investigadores que trabajaron en el estudio HIID/UCA/FEPADE. La Comisión Nacional estuvo conformada por miembros tanto de la comisión de paz del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) como del gobierno salvadoreño, así como un representante de la iglesia salvadoreña, varios intelectuales salvadoreños de línea independiente y empresarios.

A esta Comisión Nacional se le encargó presentar lineamientos para enmarcar un proceso de transformación educativa en el país. Como resultado del trabajo de esta Comisión fue publicado en 1995 un documento titulado: *“Transformación de la Educación para la Paz y el Desarrollo de El Salvador”* y en él, se expresaron percepciones, interpretaciones de ciertas facetas de la realidad educativa, y recomendaciones, con la intención de que otras instancias operativas tradujeran tales elementos en programas y proyectos. En los propósitos de los miembros de la Comisión se observó el interés en que sus recomendaciones pudieran insertarse *“en un marco de políticas de Estado sobre educación y no únicamente en un programa temporal de gobierno”* (Comisión Nacional de Educación, Ciencia y Desarrollo, 1995: 2).

En los siete capítulos del informe de la Comisión, se plantearon recomendaciones a considerar en una inminente Reforma Educativa, prestando especial énfasis en los aspectos relacionados con la formación en valores. A este tema se le dedicó no sólo un capítulo sino que, además, fue un tema recurrente en los seis restantes capítulos. Los valores democráticos, la equidad, la necesidad de instaurar la educación sobre un sistema de valores humanista y personalista fueron criterios que estaban en la base de la propuesta de esta Comisión.

Durante 1994, fue difundido el estudio HIID/UCA/FEPADE y en 1995 se organizó el Foro Consultivo Nacional sobre Reforma Educativa teniendo como documento base, el resultado del estudio que se había venido conociendo desde un año antes y que ahora

se recogía en el libro *“La Educación salvadoreña de cara al Siglo XXI”*². El propósito de este Foro fue *“propiciar un amplio diálogo entre los diversos sectores de la sociedad, con miras a generar propuestas para mejorar la educación salvadoreña”* (MINED, 1995:145). Las conclusiones de este foro se presentaron en 13 puntos que contenían dos partes, a saber, identificación de los problemas del sector y las propuestas más relevantes a considerar en la Reforma Educativa.

Entre los resultados del Foro se identificaron 194 problemas de la educación salvadoreña, siendo los temas relacionados con la administración del sistema educativo, el personal docente y el currículum los tres temas de mayor relevancia entre los 204 asistentes. Cabe destacar que el 25% de los asistentes determinaron que un problema de prioridad para ser atendido era la ausencia de formación en valores morales y cívicos en la educación, tanto a nivel escolar como a nivel de formación inicial de docentes.

El resultado de esta amplia etapa de diagnósticos y consultas fue la definición de una Reforma Educativa para El Salvador, recogida en un Plan Decenal que abarcaría el periodo 1995 – 2005 y en el que se determinó que uno de sus cinco objetivos era *“Fortalecer la formación de valores humanos, éticos y cívicos”* (MINED, 1995: 4-11).

En la concepción del Plan Decenal se estimó conveniente conceder mayor prioridad a lo relacionado con la educación básica a fin de reducir la deserción, la repitencia y el ingreso tardío al sistema escolar. Este documento planteó, además, que *“la mejora del sistema educativo tendría que ser matizada por una serie de componentes transversales que tiendan a fortalecer una cultura de paz, la vigencia plena de la democracia, el sentido de unidad nacional, la alta calidad de convivencia humana a través de la práctica de valores y la más inteligente integración de El Salvador con el resto del mundo”* (MINED, 1995: III).

En la implementación del Plan se consideraron cuatro ejes, cada uno con su plan estratégico a desarrollar (MINED, 1995: 12). Estos se presentan en la tabla 1:

Tabla 1. Ejes de la Reforma Educativa en Marcha.

Cobertura	Modernización institucional
Creación de nuevas modalidades de provisión de servicios.	Redefinición del rol del MINED.
Aumentar la participación de la sociedad civil.	Reforma administrativa:

² REIMERS, F. (1995).

Ampliación de la red de infraestructura.	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización • Desburocratización y modernización de los sistemas técnico-administrativos Reforma del marco legal y regulatorio para actualizarlo, integrarlo y simplificarlo.
<i>Mejoramiento de la calidad</i>	<i>Formación de valores humanos, éticos y cívicos</i>
Cambios curriculares.	Capacitación docente.
Programas de atención integral.	Educación formativa y participativa.
Evaluación educativa.	Creativa.
Formación y capacitación docente.	Disciplina y esfuerzo personal.
Formación en valores.	Trabajo en equipo.

Fuente: MINED (1995).

Como se observa en la tabla anterior, el tema de la formación en valores adquiere un lugar preponderante en la Reforma Educativa al ser considerada no sólo como una estrategia del Eje de Mejoramiento de la calidad, sino también como un Eje mismo: **Formación de valores humanos, éticos y cívicos**. En el Eje de Mejoramiento de la calidad se incorporó como un tema en la asignatura de Estudios Sociales (valores humanos y cívicos) y como contenido estratégico a ser incorporado transversalmente en todas las asignaturas (valores humanos).

Un año después de la promulgación del Plan Decenal, el gobierno de El Salvador derogó la hasta entonces Ley General de Educación para formular una nueva que estuviera en mayor armonía con la Reforma Educativa. Esta nueva ley planteó que son seis los fines de la educación salvadoreña y en ellos, se observa que, claramente, ponen en primer plano la formación en valores. Ellos son³:

- a) Lograr el desarrollo integral de la personalidad en su dimensión espiritual, moral y social;

³ Ley General de Educación de El Salvador, (1996). Decreto N° 917.

- b) Contribuir a la construcción de una sociedad democrática más próspera, justa y humana;
- c) Inculcar el respeto a los derechos humanos y la observancia de los correspondientes deberes;
- d) Combatir todo espíritu de intolerancia y de odio;
- e) Conocer la realidad nacional e identificarse con los valores de la nacionalidad salvadoreña; y,
- f) Propiciar la unidad del pueblo centroamericano.

Para no dejar lugar a dudas sobre la importancia de la formación en valores, dicha ley propuso como uno de sus objetivos el *“cultivar relaciones que desarrollen sentimientos de solidaridad, justicia, ayuda mutua, libertad y paz, en el contexto del orden democrático que reconoce la persona humana como el origen y el fin de la actividad del estado”*⁴.

En el año 2000, luego de cuatro años de la promulgación de la nueva Ley General de Educación, el Ministerio de Educación publicó un documento titulado *“Desafíos de la Educación en el Nuevo Milenio. Reforma Educativa en Marcha 2000-2005”* que buscaba sintetizar los esfuerzos iniciados con la Reforma Educativa de 1995. Este documento retomó los cuatro ejes del Plan Decenal para proponer unas políticas y programas a desarrollar y en el Eje de Formación en Valores, en particular, se identificaron responsabilidades para la familia, los medios de comunicación social y la escuela, principalmente. De cada instancia se dice, por ejemplo (MINED, 2000: 26):

“La familia, que constituye la primera y principal instancia en la formación de valores de sus miembros, debe retomar su papel insustituible de generar oportunidades para esta formación, aprovechando al máximo todas las circunstancias de convivencia activa y pasiva.

En este tema también juegan un papel clave los medios de comunicación social, pues pueden contribuir sustancialmente en la construcción de una nueva sociedad que primeramente viva y luego promueva la vivencia de valores humanos. El bombardeo sistemático a la sociedad con programaciones violentas y morbosas no contribuye en nada a la formación de valores de nuestros niños y niñas.

⁴ Ídem.

La escuela tiene un rol fundamental en la formación de los valores, lo cual debe a su vez acompañarse de un proceso integral en el cual el resto de instituciones y procesos sociales en su conjunto contribuyen efectivamente a lograr la práctica de valores que nos dignifican como seres humanos”.

En general, el Eje de Formación en Valores fue presentado bajo la estructura que se muestra en la tabla 2:

Tabla 2. Políticas y programas del Eje de Formación en Valores según el documento “Desafíos de la Educación en el Nuevo Milenio. Reforma Educativa en Marcha 2000-2005”.

Objetivos	Líneas estratégicas	Programas
Profundizar y fortalecer el eje de formación de valores en los diferentes niveles, modalidades y áreas del sistema educativo nacional.	Fomento de la autoestima como base del respeto hacia uno mismo, hacia los demás, hacia la naturaleza, el patrimonio y las cosas.	(A) Educación en valores en la escuela (B) Educación ambiental
Fomentar la participación de la comunidad educativa en el desarrollo de actividades y experiencias que conduzcan al fomento de la práctica cotidiana de valores, que pueden y deben ser compartidos socialmente.	Desarrollo de la imaginación y creatividad como base para el desarrollo individual y social. Promoción de la responsabilidad individual y social. Énfasis en el valor o virtud de la perseverancia, sobre la base del desarrollo de los demás valores y virtudes como la determinación, la constancia, el orden, la responsabilidad, etc.	(C) Educación con enfoque de género (D) Programas de apoyo a la formación en valores a. Programas recreativos y certámenes b. Educación física y deportes c. Programas preventivos d. Programas innovadores de formación social
	Desarrollo de capacidades humanas, a través del fomento del arte, la cultura y el deporte. Desarrollo de un programa	(E) Fortalecimiento de la seguridad escolar a. Prevención de la

	sostenido de capacitación de directores, maestros y maestras, en el tema de la formación de valores.	delincuencia b. Educación vial c. Prevención de desastres (F) Desarrollo cultural a. Espacios de desarrollo cultural b. Promoción y difusión cultural c. Artes
--	--	--

Fuente: MINED (2000).

En el 2004, y dada la inminente finalización del periodo trazado por el Plan Decenal, el gobierno nacional llamó a la conformación de una nueva Comisión Nacional, al estilo de la creada en 1995, pero que esta vez se llamó Comisión Presidencial para el Desarrollo de la Sociedad del Conocimiento. A esta Comisión Presidencial se le encomendó la elaboración de una propuesta de carácter participativo, pluralista y de connotada visión prospectiva que sirviera de inspiración a quienes estarían encargados de tomar las decisiones sobre la política educativa en un nuevo horizonte de tiempo.

La Comisión Presidencial presentó un informe en un documento que se publicó bajo el nombre *“Educar para el país que queremos”* y en él, se partió del reconocimiento según el cual la necesidad de impulsar un proyecto educativo moderno, solidario y profundamente nacional era indispensable para que El Salvador pudiera consolidar su democracia y ser competitivo en el mundo globalizado (Comisión Presidencial, 2004). De hecho, el primer objetivo que esta Comisión propuso para la educación salvadoreña fue el de “asegurar la formación integral de las personas”. Bajo este objetivo se consideró que los procesos educativos debían tender a fortalecer en el país la cultura democrática y de paz. Al respecto, se puntualizó que *“la formación de una conciencia ética, el cultivo de valores morales, el desarrollo de la capacidad crítica, la transparencia y la responsabilidad como elementos básicos de la actividad social son elementos clave de la cultura democrática que deben estar presentes en la escuela, tanto en los procesos educativos como en el funcionamiento institucional [...] La asimilación de una cultura de paz, entendimiento y respeto, fortalece y arraiga la cultura democrática. El amor a la vida, el rechazo de la violencia, el cultivo de la tolerancia y la capacidad de diálogo, el desarrollo de los derechos de la solidaridad, el cuidado de la naturaleza y la liberación de la propia generosidad frente a tareas*

derivadas de estos principios forman parte de la cultura de paz” (Comisión Presidencial, 2004: 12).

La publicación de este informe se constituyó en un importante insumo tanto para una consulta nacional sobre las prioridades de la educación, como para la formulación del nuevo Plan Nacional de Educación –conocido como Plan 2021– que se iniciaría en el 2005 y que contemplaría un horizonte temporal hasta el año 2021, año en el que conmemorarán 200 años de independencia.

En resumen, en el país se han definido propósitos y acciones concretas con miras a hacer de la formación en valores una política consistente, a saber: se configuró la formación en valores como uno de los cuatro Ejes del Plan Decenal (1995); se definió la Educación en Valores como uno de los ejes transversales al currículo escolar concebido como constructivista, humanista y socialmente comprometido (1997); se declaró 1998 como el Año de los Valores y como el Año de la Solidaridad a 1999; se realizaron talleres de formación en valores en los que participaron alrededor de 32 mil docentes, se reformuló y definieron programas y proyectos concretos para fortalecer la formación en valores (2000) y se sostuvo que esta formación tendría que estar en la base de las nuevas políticas educativas a considerar en el Plan Nacional de Educación 2021; todo esto, ha sido planteado con el propósito de contribuir a que El Salvador lograra superar los estragos de la guerra y que, mediante la educación, se viera impulsado el desarrollo social, económico, tecnológico y competitivo del país en la región.

Los resultados del nuevo sentido de la educación

Hoy en día, contrario al país que se esperaba después de tantos esfuerzos por formar en valores a la sociedad, El Salvador vive una situación dramática: la tasa de homicidios ha pasado de 45 por cada 100 mil habitantes en el año 2000 a 52 en el 2008 (PNUD, 2010), en el índice de control de la corrupción el país sólo ha logrado ascender siete escaños, pasando del puesto 44 en el año 2000 al puesto 51 en 2008 (Banco Mundial) a nivel mundial; en el ámbito de la justicia, en un estudio presentado por el PNUD (2007) se encontró que sólo el 14,2% de los casos de homicidios registrados en 2005 fue judicializado y sólo el 3,8% terminó en una condena.

En cuanto al Rating de Índice de Competitividad Global, que mide la competitividad de los países en los ámbitos de tecnología, instituciones públicas y ambiente macroeconómico, El Salvador ha caído desde el puesto 58 en el año 2000/2001 –de

130 países– al puesto 77 en el año 2009/2010⁵. En uno de los indicadores de los valores democráticos, en el uso del derecho al voto, el abstencionismo en las elecciones presidenciales ha sido del 54,5% en 1994⁶; del 62,0% en 1999⁷; del 34,0% en 2004⁸; y del 38,0% en el 2009⁹.

Así las cosas, entonces, ¿qué hace falta hacer? ¿Cuál es el “nuevo” sentido que hace falta dar en la educación? Quizás pocos se arriesguen a sostener que en El Salvador no se han tomado decisiones serias para contrarrestar los problemas sociales mediante acciones derivadas de políticas educativas en la formación en valores, pero, ciertamente, algo ha estado sucediendo para que los resultados no se vean aún. Es cierto que los efectos de las políticas educativas no suelen verse en el corto plazo, sin embargo, habiendo pasado 15 años desde que se comenzó en el Plan Decenal, ya deberían verse cambios significativos.

⁵ Fuente: Foro Económico Mundial. Índice de Competitividad Global (Global Competitiveness Index, siglas GCI) 2001-2002, 2002-2003, 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006, 2006-2007, 2007-2008, 2008-2009, 2009-2010.

Disponible en:

<http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/PastReports/index.htm>

⁶ Fuente: CORDOVA, R. *El Salvador: ¿se mueve el péndulo a la izquierda?*. Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo-Fundaungo. San Salvador, 2000.

Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/2861_1.pdf

⁷ Ídem.

⁸ Fundación Salvadoreña para la Promoción del Desarrollo Social y Económico. *Las elecciones presidenciales en El Salvador (2004), ponen en crisis la correlación y sistema políticos nacionales. El Salvador, 2004*

Disponible en:

<http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/hoy/index.php?id=388&canal=Articulos&secciontxt=1&ghoy=0002>

⁹ Tribunal Supremo Electoral. El Salvador, 2009.

La investigación sobre la metapolítica de la política de formación en valores

Los resultados que una reciente investigación¹⁰ sobre las políticas educativas en la formación en valores en el periodo 1995 a 2005 en El Salvador, ha revelado que quizás el problema no haya radicado en la ausencia de esta nueva visión sobre el sentido de la educación sino en la manera en que tales políticas han sido desarrolladas. Al respecto, en el análisis sobre el desarrollo de las políticas públicas la literatura especializada ya ha dado cuenta de diversos enfoques para abordar este tema, entre los cuales destacan el *modelo racional* propuesto por Simon, H. (1947; 1960; 1983) y el *modelo incremental* propuesto por Lindblom (1959; 1968; 1979). El primero, concibe el proceso de elaboración de la política como una secuencia lógica que parte con la definición de un problema que se concreta y delimita en el alcance de la solución que se implemente. A esto, le sigue la definición de unos objetivos, unas metas y un plan de acción con posibles alternativas para abordar el problema y una exposición de las consecuencias en términos de costo y beneficio. De este análisis comparativo los agentes encargados de formular la política escogerán la alternativa que mejor se ajuste a la consecución de los objetivos previstos.

En cuanto al *modelo incremental*, la definición de fines y objetivos no responde a un amplio proceso de definición del problema sino que se asume lo que ya se tiene y se consideran mínimas posibilidades de ajustes que no impliquen grandes transformaciones. Así mismo, las nuevas alternativas que se lleguen a plantear suelen ser pocas y orientadas más a sostener o relanzar las ya existentes habiendo previamente tomado las medidas correctivas a que haya dado lugar la formulación de la política (Calderón, 2008).

Aunque en ambos modelos se reconocen las bondades que ofrecen como paradigma para comprender la configuración de las políticas, también han sido objeto de sustentadas críticas que cuestionan su validez como aproximación teórica a la realidad. Así, por ejemplo, la crítica al *modelo racional* se ha centrado, por una parte, en que tal descripción del proceso lógico de decisión no suele darse en la realidad. Por otra parte, se ha criticado que prácticamente en ningún proceso decisorio se inicie desde cero, pues, en la mayoría de los casos, las políticas son el resultado de una evolución operada con anterioridad.

¹⁰ BRACAMONTE, R. y VICTORIA, J. *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*. El Salvador, 2010.

Del lado de la crítica al *modelo incremental*, se tiene que es considerado como excesivamente conservador. Para Dror (1989)¹¹ *“los cambios marginales sólo pueden reforzar el status quo existente y la inercia del poder. Esta suerte de estratificación gradual, pretendida por el incrementalismo, ha sido criticada por cuanto que impediría el planteamiento de innovaciones básicas”*.

Un tercer modelo, orientado a una posición intermedia entre los dos anteriores, es el asumido por Bracamonte y Victoria en el análisis de la política sobre formación en valores en El Salvador. El *modelo núcleo y periferia* de la política propuesto por Majone (1997) distingue, en el desarrollo de las políticas públicas, una parte estable en el largo plazo denominada **núcleo** y otra parte flexible y cambiante denominada **periferia**. Este autor parte del reconocimiento de que la actualidad está caracterizada por los grandes cambios tanto en la manera de comprender los problemas públicos, como en la forma de resolverlos, de ahí que considere que una política pública que pretenda solventar problemas que no se disipan en el corto plazo tendría que estar protegida de las fluctuaciones en los cambios de gobierno que son una de las mayores fuentes de inestabilidad para las políticas de largo aliento.

Retomando el modelo núcleo y periferia, Bracamonte y Victoria (2010) determinaron que el **núcleo** de una política estaría conformado por cinco elementos: a) los supuestos teóricos, b) los valores de la política, c) las metas de la política, d) los compromisos de nación y e) las estrategias de la política, todos ellos, denominados **principios generales de la política**. En cuanto a la **periferia**, que es aquello que permite que se pase de los principios generales de la política a las acciones, está compuesta por cinco elementos: a) los planes de acción, b) los programas, c) los proyectos, d) la estructura organizacional y e) los procesos administrativos. Para Majone (1997: 197), *“la distinción establecida entre el núcleo y la periferia explica la noción intuitiva de que no todos los cambios en políticas son igualmente significativos, ni todos los programas igualmente importantes. Mientras más cercana se encuentre alguna actividad al núcleo, mayores serán la inclinación a retenerla y el sentimiento de discontinuidad cuando se abandona”*. Las tablas 3 y 4 resumen la conceptualización que Bracamonte y Victoria plantearon sobre este modelo:

Tabla 3. Componentes del núcleo de la política.

Núcleo de la política	
Supuestos teóricos	Es un enunciado explicativo de la realidad que se encuentra fundamentado desde un campo teórico del conocimiento.
Valores de la política	<i>“[Los valores] Son cualidades abstractas, principios mínimos convenidos por un grupo sobre un sistema de creencias. Los valores no preceden a las creencias y culturas, son un momento segundo de ellas”</i> . (Picardo, O., 2009).
Metas	<i>“Fin a que se dirigen las acciones o deseos de alguien”</i> . (Real

¹¹ Citado por CALDERÓN (2008: 14).

	Academia Española).
Compromisos de nación	<i>“Contrato en virtud del cual las partes se someten al juicio de árbitros o amigables componedores para la resolución de un litigio o una cuestión dudosa. También, la escritura o instrumento en que se hace el convenio y el nombramiento de los arbitadores”.</i> (Ossorio, M., 2008).
Estrategias de la política	En el núcleo de la política, los métodos o estrategias que se emplean en la transformación de los principios generales en actividades concretas tienen importancia especial. Tales estrategias pueden ser de dos tipos: Positivas y Negativas. Las positivas sugieren o imponen unos enfoques o planes permisibles, mientras que las negativas desalientan o prohíben otros. (Majone, G., 1997).

Fuente: Bracamonte y Victoria (2010)

Tabla 4. Componentes de la periferia de la política.

Periferia de la política	
Plan de acción	<i>“Un plan suele definir los fines, prioridades y metas de un país, de un sector o de una institución o servicio, así como los medios, acciones, recursos, estrategias y políticas para lograrlos dentro de un horizonte de tiempo previsto, que puede cubrir el largo, mediano o corto plazo. Suele desagregarse en programas y proyectos, y puede incluir objetivos generales y específicos o programáticos, que coinciden con los de sus programas. El plan incluye también la especificación de prioridades y políticas para la asignación de recursos, así como las previsiones de organización, seguimiento, evaluación y control del proceso de su instrumentación”.</i> (Álvarez, I., 2006).
Programa	<i>“Un programa, por lo general, se inscribe dentro del proceso de instrumentación de un plan, cuenta con una bolsa de recursos financieros propios que recibe la unidad o entidad responsable de su administración y define criterios, prioridades, líneas de acción y políticas para la asignación de recursos a los proyectos”.</i> (Álvarez, I., 2006).
Proyecto	<i>“Se puede definir como la descripción y desarrollo de un proceso que permite resolver un problema relevante y complejo, y orientar un proceso de cambio mediante la instrumentación de estrategias apropiadas, dentro de un horizonte de tiempo y espacio dados”.</i> (Álvarez, I., 2006).
Estructura organizacional	<i>“Consiste en relaciones relativamente fijas y estables entre cargos y grupos de cargos. El propósito primario de la estructura organizacional es influenciar el comportamiento de los individuos”.</i>

	<i>y grupos para lograr un desempeño eficaz</i> ". (Gibson, J., Ivancevich, J., Donnelly, J., 2001).
Procesos administrativos	<i>"Son un conjunto de operaciones ordenadas en secuencia cronológica que precisan la forma sistemática de hacer un trabajo rutinario.[...] Los procesos administrativos suelen ponerse por escrito en unos instrumentos denominados manuales de procedimientos, en los cuales se consigna, en forma metódica, los pasos y operaciones que deben seguirse para la realización de las funciones de una unidad administrativa</i> ". (Rodríguez, J., 2002).

Fuente: Bracamonte y Victoria (2010)

Aunque Majone plantea que es ingenuo considerar que la configuración de las políticas sea un fenómeno puramente intelectual, tal como lo sugiere el modelo racional, sí considera que es posible hallar componentes tales como los del modelo núcleo-periferia en la base de un ejercicio analítico sobre una política. Para este autor, aunque no siempre estará clara esta diferenciación, sí es posible hallar estructuras similares en la medida en que el analista determine **categorías analíticas** que le permitan entrar a la *metapolítica* de la política descomponiéndola en una estructura de componentes (Majone, 1997).

Esta posición encuentra respaldo también en Hecló (1972), quien coincide con Majone en cuanto a que las políticas públicas, en sí, no son un fenómeno autodefinido y directamente observable y que, más bien, son una categoría analítica cuyo contenido debe ser identificado por el analista de políticas. En este sentido, se reconoce la existencia de una tensión entre las ideas, las conceptualizaciones, las propuestas que formulan los actores, los analistas, los académicos y demás agentes de interés que se ocupan de una determinada política. De aquí se desprende el que toda política sostenga una relación dialéctica con la metapolítica que le subyace y que, por tanto, según Majone (1997:192) *"nuestro entendimiento de una política y sus resultados no puede separarse de las ideas, teorías y criterios que analizan y evalúan tal política"*.

En la investigación adelantada en El Salvador sobre la política de formación en valores, Bracamonte y Victoria analizaron ocho documentos de política educativa con el propósito de identificar las evidencias que pudieran aportar a la configuración del núcleo y la periferia de la política. Los documentos considerados son:

1. Comisión Nacional de Educación, Ciencia y Cultura, *Transformar la educación para la paz y el desarrollo de El Salvador*. El Salvador, 1995,
2. **Ministerio de Educación, *Lineamientos Generales del Plan Decenal de Educación 1995-2005***. El Salvador, 1995,

3. Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, *Ley General de Educación*. El Salvador, 1996,
4. Ministerio de Educación, *Fundamentos curriculares de la educación nacional*. El Salvador, 1997,
5. **Ministerio de Educación, *Desafíos de la educación en el nuevo milenio*. El Salvador, 2000,**
6. Comisión Presidencial para el Desarrollo de la Sociedad del Conocimiento, *Educación para el país que queremos*. El Salvador, 2004
7. Ministerio de Educación, *Plan Nacional de Educación 2021 Fundamentos*. El Salvador, 2005,
8. **Ministerio de Educación, *Plan Nacional de Educación 2021 Metas y políticas para construir el país que queremos*. El Salvador, 2005.**

En el análisis del núcleo de la política se consideraron evidencias de las ocho unidades de análisis y, para el caso de la periferia de la política, se consideraron las tres unidades de análisis que directamente tenían por función dar cuenta de la periferia de la política educativa en El Salvador, y que aparecen resaltadas en **negrita**.

Es importante notar que de los ocho documentos analizados, tres de ellos no fueron elaborados por el Ministerio de Educación. Uno de ellos es la Ley General de Educación y dos fueron producto de informes que prepararon comisiones plurales de expertos que el gobierno convocó para pensar en las necesidades educativas del país y proponer líneas de política educativa a ser consideradas por los tomadores de decisiones.

Los resultados de la investigación

Hallazgos en el núcleo de la política

Se identificaron cuatro categorías en cuanto a los **supuestos teóricos** sustentados: a) la educación democrática; b) la educación humanística; c) la educación en valores; y, d) la educación del capital humano. En los ocho documentos analizados se identificaron evidencias que aludían a ellos, sugiriendo la existencia de una estructura teórica consolidada en el núcleo de la política, sin embargo, un análisis más profundo de estos supuestos teóricos demostró lo efímero de la suposición. La educación democrática, la humanística, la educación en valores y la del capital humano partieron con una sólida y completa conceptualización en el documento elaborado por la primera Comisión Nacional (1995), pero tal visión no logró ser sostenida en el tiempo en los siguientes documentos de política.

Uno de los ejemplos más representativos de este primer componente lo constituye la categoría de la Educación en Valores, la cual, pasó de ser el “*soporte del sistema educativo*” salvadoreño, según la Comisión Nacional (1995), a ser, según la Comisión Presidencial (2004), un “*conjunto de competencias*” que convendría que fueran incorporadas en la evaluación de las Pruebas de Logro que en el país se aplica a los estudiantes de Educación Básica y Media, Esta variación del lugar que la educación en valores ha ocupado en el periodo 1995-2005 también ha ido acompañada de variaciones en los énfasis que en cada documento se ha privilegiado. Dos casos ilustran lo anterior: el primero, en el documento elaborado por la Comisión Nacional (1995), se hace mención particular a Jean Piaget para enriquecer teóricamente las recomendaciones de política en formación en valores, pero esta referencia no fue retomada, al menos de manera explícita, en los documentos subsiguientes. Un segundo caso está relacionado con la formación en valores relacionados con la moralidad, la ética y la ciudadanía, los cuales, fueron sostenidos hasta el documento “*Desafíos de la educación en el nuevo milenio*” (2000) en el que, mediante el recurso de enfatizar en la participación de las familias y las comunidades en la educación en valores, logró conciliar tanto la perspectiva antecedente como la orientación a una educación más cercana a objetivos vinculados a la productividad y la competitividad. Sin embargo, en los documentos que le sucedieron se restó protagonismo a los primeros énfasis relacionados con el fomento de los valores morales, éticos y ciudadanos, para darle lugar a los valores relacionados con la producción, la competitividad y la seguridad.

Respecto a los **valores de la política**, el estudio identificó cinco categorías de valores, a saber: a) valores democráticos; b) valores humanísticos; c) valores de la calidad y la excelencia; d) valores de la identidad nacional; y, e) valores de la competitividad. En este componente del núcleo la situación no resultó ser diferente. Los valores democráticos que se plantearon como fundamento para la construcción de una ciudadanía vinculada al “*ser ciudadanos productivos en lo económico, solidarios en lo social y tolerantes en lo político*”, sostenida hasta el 2000 en el documento “*Desafíos de la educación en el nuevo milenio*”, quedó reducido a la concepción de una ciudadanía asociada a “*ser agentes para la competitividad y la producción*” en los documentos del “*Plan Nacional de Educación 2021*” (2005). Igual situación se identificó en los valores humanísticos que fueron perdiendo el peso conceptual con el que surgieron; en los valores vinculados a la calidad que fueron mencionados con frecuencia pero aludiendo a distintas perspectivas; en los valores de la identidad nacional que en todos los documentos aparecen pero en ninguno se explicita alrededor de qué rasgos se construye la identidad salvadoreña; y, finalmente, en los valores de la competitividad que se mencionan desde el primer documento, en 1995, como parte de una visión que incluye el desarrollo humano integral, y que termina excluyendo toda referencia a esta concepción de integralidad en la formación, en los documentos de 2005.

En el componente de las **metas de la política** se constató la ausencia total de metas concretas que definan el horizonte de la política de formación en valores en El

Salvador y, aunque se identificó cierto acuerdo en que se espera ofrecer una educación de la que resulte una persona formada integralmente, la falta de concreción en estas aspiraciones ha impedido que los otros elementos del núcleo se puedan articular alrededor de unos resultados específicos. Sin metas definidas resulta imposible saber si lo que se ha hecho ha ido en la dirección que se esperaba que fuera.

Respecto al componente **compromisos de nación**, en ninguno de los documentos se hizo algún tipo de referencia explícita que vinculara las políticas de formación en valores con algún tipo de convenio internacional o de compromisos que haya adquirido el país ante organismos internacionales.

Del lado de las **estrategias de la política** se identificó que ninguna de ellas fue sostenida más allá de cinco años y de algunas de ellas no se tuvo claridad respecto a si realmente fueron puestas en marcha a través de los programas o proyectos de la periferia.

De acuerdo a las evidencias halladas para los elementos del núcleo resulta muy difícil aseverar que en El Salvador se haya podido construir un núcleo mínimamente coherente para la política de formación en valores. Inconsistencia en los supuestos teóricos y en los valores de la política, sumado a la ausencia de metas de la política, impiden articular estos elementos en torno a unas estrategias. La existencia de evidencias en cada uno de estos elementos no ha bastado para consolidar un núcleo de la política, ha hecho falta, además, mayor consistencia, coherencia y articulación entre ellos.

Hallazgos en la periferia de la política

Se identificaron **planes de acción** de la política de formación en valores en dos de los tres documentos analizados. Sin embargo, en el documento de la Comisión Nacional (1995), aunque se definió que uno de los cuatro Ejes de la Reforma Educativa se llamara "*Formación de valores humanos, éticos y cívicos*" y se plantearon planes de acción, este eje resultó siendo omitido al momento de desplegarlo en programas y proyectos. En el caso del documento "*Desafíos de la educación en el nuevo milenio*" (2000) aunque hay un capítulo dedicado al desarrollo de políticas y programas de formación en valores, no se identificaron planes de acción propiamente dichos, pasando de los objetivos a las estrategias y luego a los programas y proyectos. Por otra parte, en el documento "*Plan Nacional de Educación 2021 Metas y políticas para construir el país que queremos*" (2005), se plantearon cuatro planes de acción en las

que se anuncian programas, proyectos o acciones encaminadas a abordar la formación en valores.

En cuanto a los **programas de la política**, se identificó alta heterogeneidad en su formulación. Se identificaron programas que se desglosan en “acciones principales”; programas que contienen a su vez otros programas; programas que se derivan en actividades de manera directa y muy pocos aquellos que están conformados por proyectos. Esta diversidad se halló, incluso, en una misma unidad de análisis, tal fue el caso del documento “*Desafíos de la educación en el nuevo milenio*” (2000). De lo anterior, quedaría muy poco para decir respecto a los **proyectos de la política**, los cuales, se distinguieron por la ausencia de los elementos mínimos fundamentales que les hace ser proyectos, a saber, el cronograma, el presupuesto y, lo más crucial, las metas. Presentar programas y proyectos sin metas significa prescindir del sentido que tendrían las actividades que se desarrollen y si a esto se suma la ausencia de estrategias para el seguimiento y la evaluación de las acciones, se tiene lo necesario para aseverar que todo no es más que un conjunto de acciones desarticuladas que consumen la energía de quienes las ejecutan y el presupuesto de quienes aportan.

Del lado de la **estructura organizacional** se encontró que son seis las instancias principales las encargadas de la formación en valores, a saber: a) la persona del estudiante; b) el maestro/a; c) la familia; d) la escuela; e) el personal técnico y directivo; y, f) el Estado/Ministerio de Educación. Se identificaron cambios sustanciales en la concepción misma de las cuatro primeras instancias encargadas de la formación en valores. Un ejemplo de esto se observó en la manera de comprender el lugar de la escuela en donde, aunque existe consenso en los documentos respecto a ver la escuela como espacio privilegiado para la formación en valores, se identificaron diferencias respecto al para qué debe formar la escuela en los documentos “*Desafíos de la educación en el nuevo milenio*” (2000) y “*Plan Nacional de Educación 2021 Metas y políticas para construir el país que queremos*” (2005). En el primero, se asegura que la escuela debe ser un espacio que contribuya “*efectivamente a lograr la práctica de valores que nos dignifican como seres humanos*”, mientras que en el segundo, se considera “*esencial que las instituciones educativas sean efectivas, a fin de asegurar que los estudiantes adquieran las competencias adecuadas que les preparen para la vida*”. De esta estructura lo único que parece permanecer sin cambios sustanciales tienen que ver con lo que atañe a las funciones directamente vinculadas al Ministerio de Educación. Quizá esta consistencia pueda explicar la inconsistencia en los demás.

Finalmente, profundizar en los **procesos administrativos** permitió identificar de qué manera los esfuerzos de formación en valores desde el currículo han estado orientados, de forma primordial, a la Educación Parvularia y Básica dejando a la Educación Media el ocuparse más de formar en habilidades cognitivas. Así mismo, se observó que los énfasis están más del lado de formar en valores humanísticos vinculados al respeto, al orden, al ser perseverante y al reconocimiento de los símbolos patrios, dejando de lado aspectos tan importantes como la formación en valores democráticos, por ejemplo.

La periferia de la política de formación en valores estaría entonces conformada por una estructura que en poco responde a unos diversos y poco articulados elementos del núcleo de la política.

Asegurar que en El Salvador, en el periodo 1995-2005, no ha habido un núcleo consistente ni una periferia que se encuentre a él articulada, no equivale a decir que nada se haya hecho en el campo de la formación en valores. Por el contrario, las

evidencias muestran que no han sido pocas las acciones emprendidas en esta dirección, pero es innegable que será muy difícil evaluar los resultados de una política educativa, considerada inicialmente de tanta trascendencia para la convivencia y restauración de la democracia en El Salvador en 1995, si no se ha contado con un ejercicio coherente y sistemático de construcción formal de la política de formación en valores.

Las conclusiones

Los *principios generales de la política* de formación en valores o núcleo, fueron identificados en los ocho documentos de política educativa seleccionados. Las evidencias en la mayoría de los casos permitieron dar cuenta de la real existencia de estos componentes, sin embargo, su existencia *per se* no les configuró realmente como un núcleo de la política. Elementos básicos, que van desde las posiciones teóricas sobre la conceptualización del sujeto de la educación y del sentido mismo de la educación hasta la definición de metas y estrategias de la política, se caracterizaron por su inconsistencia, contradicción y omisión.

Los documentos encomendados tanto a la Comisión Nacional (1995) como a la Comisión Presidencial (2004) representaron insumos significativos en articular un núcleo consistente para que el gobierno y la sociedad pudieran diseñar una periferia acorde a tales principios, pero los documentos que les sucedieron no lograron recoger ni asimilar esta información, ni para retomar elementos del núcleo ni para formular una periferia acorde a él. La inversión que el país hizo en la conformación de las dos Comisiones fue alta en todo sentido y ambas lograron acercarse de tal manera a la dimensión educativa y sus problemas, que aún hoy, a 15 años de la primera y a seis años de la segunda, permanecen vigentes la mayoría de sus apreciaciones sobre la realidad y las alternativas a contemplar para enfrentar las mayores dificultades educativas.

Una política con un núcleo desarticulado conllevó a una periferia también desarticulada, en sí misma y con respecto al núcleo de la cual tendría que derivarse. En el caso de la formación en valores, la ausencia de elementos básicos en el núcleo como las metas de la política, impidió, entre otras cosas, que los planes de acción, por ejemplo, no pudieran elaborarse en función de propósitos o fines concretos de la política y de ahí en adelante, en cascada, hacia los programas y proyectos.

Conclusiones como estas, podrían contribuir a comprender por qué en El Salvador, pese a las acciones emprendidas para hacer de la formación en valores un factor clave en la educación salvadoreña, los resultados no son los esperados. Una política pública que no sea planteada de forma consistente en la que estén articulados los *principios generales de la política* con los componentes de la periferia, difícilmente podrá ver resueltos los problemas que dieron origen a la política.

La investigación realizada por Bracamonte y Victoria propuso una reconceptualización del modelo núcleo y periferia bajo la idea de permitir que los tomadores de decisiones puedan formular políticas más acertadas, con criterios claros y que posibilite identificar qué continuar y que no. También contribuiría a depurar aquellas políticas a las que se desea darles continuidad. El gráfico 1 ilustra la visión de los investigadores respecto al modelo núcleo y periferia:

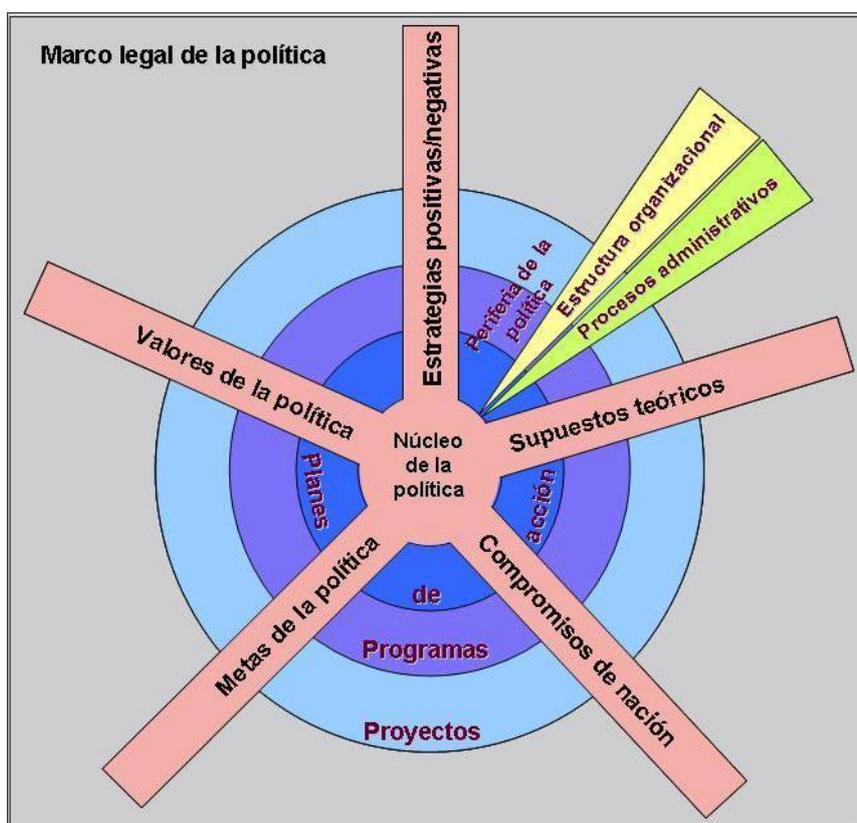


Gráfico 1. Modelo núcleo y periferia. Fuente: Bracamonte y Victoria (2010)

El gráfico 1 ilustra cómo el núcleo de la política se irradia en sus cinco principios fundamentales que tocan todos los elementos de la periferia. Esta última se estructura en anillos concéntricos guardando una jerarquización que va desde los planes de acción, más cercanos al núcleo y por tanto más difíciles de modificar, hasta los proyectos de la política, pasando previamente por los programas de la política.

La estructura organizacional y los procesos administrativos, ambos componentes de la periferia no estarían como anillos sino como componentes que se estrechan en el núcleo y se amplían hacia los proyectos. Esta forma explicaría que, en el caso de la estructura organizacional, entre más se aleje del núcleo, es decir, hacia los proyectos, mayor personal será necesario para ejecutar la política. Esta misma explicación aplicaría para los procesos administrativos, los cuales, tienden a incrementarse hacia los proyectos en función de los mayores procedimientos de seguimiento y evaluación de las acciones.

Como se observa, son los *principios generales de la política*, o sea el núcleo, aquello que articula los planes de acción, los programas y los proyectos; por consiguiente,

cada uno de estos tres componentes de la periferia tendrían que estar formulados en coherencia a ellos.

Finalmente, toda esta estructura se construye sobre un marco jurídico que garantiza y viabiliza toda la política.

Bibliografía

ÁLVAREZ, I., *Planificación y desarrollo de proyectos sociales y educativos*. Limusa. México, 2006.

Asamblea Legislativa de la Republica de El Salvador, *Ley General de Educación*.” El Salvador, 1996.

BRACAMONTE, R. y VICTORIA, J. *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 de Maestría en Política y Evaluación Educativa. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. El Salvador, 2010.

CALDERÓN, F., *Las políticas públicas en la encrucijada: Políticas sociales y competitividad sistémica*. España, 2008. En:

<http://www.eumed.net/libros/2008b/391/POLITICAS%20SOCIALES%20Y%20COMPETITIVIDAD%20SISTEMICA%20BIBLIOGRAFIA.htm>

Comisión Nacional de Educación, Ciencia y Desarrollo, *Transformación de la Educación para la Paz y el Desarrollo de El Salvador*. El Salvador, 1995.

Comisión Presidencial para el Desarrollo de la Sociedad del Conocimiento, *Educar para el país que queremos*. El Salvador, 2004.

GIBSON, J., IVANCEVICH, J., DONNELLY, J., *Las organizaciones: comportamiento, estructura, procesos*. McGraw Hill. México, 2001

HECLO, H. *Review Article: Policy Analysis*, en *British Journal of Political Science*, 2 (enero de 1972), pp. 83-108.

MAJONE, G., *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica. México, 1997.

MARCHESI, A., TEDESCO, J. y COLL, C. (2009) *“Calidad, equidad y reformas en la enseñanza”*. Metas Educativas 2021. Fundación Santillana.

MEDELLÍN, P., *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. CEPAL, Serie Políticas Sociales No. 93. Santiago de Chile, 2004.

Ministerio de Educación (1995) *“Lineamientos generales del Plan Decenal 1995-2005”*. El Salvador.

_____ (1997) *“Fundamentos curriculares de la Educación Nacional”*. El Salvador.

_____ (2000) *“Desafíos de la Educación en el Nuevo Milenio. Reforma Educativa en Marcha 2000-2005”*. El Salvador.

_____ (2005), *“Plan Nacional de Educación 2021. Fundamentos”*. El Salvador.

_____ (2005), *“Plan Nacional de Educación 2021. Metas y políticas para construir el país que queremos”*. El Salvador.

_____ (2005) *“PODER (Participación, Oportunidades, Desarrollo, Educación y Recreación)”*. El Salvador.

OSSORIO, M., *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Primera edición electrónica. Datascan S.A. Guatemala, 2008.

Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), *Metas Educativas 2021: La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. Argentina, 2008.

PICARDO, O. *La Definición Política de Valores en la Reforma Educativa*. 2000. Disponible en: <http://www.oei.es/valores2/boletin3.htm>.

PICARDO, O. (Coord.) *Diccionario Enciclopédico de Ciencias de la Educación*. Universidad Dr. José Matías Delgado. El Salvador, 2009.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. 2000. Disponible en: <http://www.undp.org/spanish/mdg/basics.shtml>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Washington, 2010.

Real Academia Española. <http://www.rae.es/rae.html>

REIMERS, F., *La educación en El Salvador de cara al siglo XXI. Desafíos y oportunidades*. El Salvador, 1995.

RODRÍGUEZ, J. *Cómo elaborar y usar los manuales administrativos*. Thomson Learning. México, 2002.