

LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR EDUCATIVO. LOGROS Y PROBLEMAS

Víctor Antonio Orellana

RESUMEN

En las siguientes páginas se destaca la importancia de los cambios ocurridos en la estructura educativa relacionados con la distribución de materias en el nivel superior ministerial, con la reorganización interior de las direcciones generales y con la desconcentración administrativa. El autor destaca el singular significado de este paso, informa de algunos de sus logros y de ciertos problemas encontrados en el desarrollo del proyecto.

A lo largo de estas páginas sostiene dos tesis fundamentales: ha habido un retraso administrativo respecto al desarrollo técnico, presente en todos los movimientos de cambio, impulsados desde 1970 en el sector educativo, y se ha puesto un énfasis exclusivo en las intervenciones a nivel administrativo central, olvidando la necesidad de la desconcentración administrativa territorial en función de la eficiencia, poblamiento, mejoramiento de servicios y participación ciudadana.

Desde 1981 se ha realizado en el país un proceso de reforma administrativa. El proceso ha comprendido un grupo de acciones tendientes a mejorar la organización general del aparato estatal. Forman parte de esta estrategia el interés por la organización regional, las acciones sectoriales de innovación administrativa y la distribución del poder.

Los cambios en la estructura del sector educativo aluden a la distribución de materias en el nivel superior ministerial, la reorganización interior de las direcciones generales y la desconcentración administrativa.

El proyecto constituye un paso de singular significado. Este trabajo quiere destacar su importancia, informando de algunos de sus logros, así como de ciertos problemas encontrados en su ejecución.

Mediante el análisis se hará un esfuerzo por sostener las afirmaciones básicas siguientes: 1) ha habido un retraso administrativo respecto al desarrollo técnico, presente en todos los movimientos de cambio, impulsados desde 1970 en el sector; 2) se ha puesto un énfasis exclusivo en las intervenciones al nivel administrativo central olvidando la necesidad de desconcentración admi-

nistrativa territorial en función de la eficiencia, poblamiento, mejoramiento de servicios y la participación ciudadana.

Frente a diversos aspectos contenidos en la reforma, la atención se ha puesto en la identificación de resultados y problemas del nivel básico de educación. La vía de recolección del material ha sido la documental, las entrevistas y el cuestionario. Por razones prácticas y de recursos, se ha entrevistado a directores de núcleos, directores de escuelas y docentes laborando en la región central y en la región occidental. Todas las personas entrevistadas pertenecen al sector público. La información se levantó en el lugar de trabajo. Diversas circunstancias impidieron un sondeo más extensivo.

Una evaluación más madura del proceso deberá tener en cuenta también el punto de vista de los padres de familia, así como de elementos del sector privado.

I. ANTECEDENTES

1.1. La estructura ministerial central antes de 1968

En 1968 el ministerio de educación con sus 17.000 empleados ocupaba el primer lugar en cuanto al número de efectivos nombrados por ley de salarios en la administración pública del país.¹

La estructura administrativa central comprendía ocho direcciones generales y una combinación de (siete) unidades funcionales e institucionales. La organización interna se caracterizaba por el ensanchamiento de la segunda línea jerárquica, reflejo de la agregación histórica de unidades creadas según el criterio de objetivo y propósito.

En este esquema existían doblamientos. Prácticamente cada unidad operacional contaba con sus propios cuerpos auxiliares. La separación física de las unidades y la ancha distribución de la autoridad en la estructura central, creaban dificultades de dirección, coordinación, utilización de los recursos y eficacia en el trabajo.

El esquema de organización precisaba el establecimiento de la autoridad y de las responsabilidades.² Su rigidez, sin embargo, no favorecía las innovaciones.

La supervisión escolar del aparato educativo se desempeñaba sin que los inspectores hubieran recibido adiestramiento para el cumplimiento de

sus funciones. Su papel de lazo entre la administración central y la administración territorial, se caracterizaba por un ancho abanico de subordinación: 105 docentes y 54 Escuelas por Supervisor en promedio.³

1.2. La reorganización de 1970

En 1979, bajo el impulso de la reforma educativa, se diseñaron proyectos y programas destinados a modificar la situación antes descrita. En lo estrictamente organizativo, los cambios se centraron sobre:

- 1) la agrupación física de las oficinas del ministerio en el edificio de la biblioteca nacional;
- 2) la distribución de las funciones y poder entre los órganos superiores del ministerio.

De acuerdo con lo último, las funciones principales se plantearon en tres grandes divisiones: 1) la dirección general administrativa, la cual integró los dispersos servicios de apoyo, 2) la dirección de cultura y 3) la dirección general de educación. Las dos últimas direcciones generales insumieron aquellos servicios específicos del ministerio ligados a la intervención del Estado en el sector.

Las medidas anteriores se combinaron con otras acciones como: clasificación de puestos, análisis de las funciones del personal, establecimiento de nuevos departamentos, dobles turnos en las escuelas del área rural y realización de estudios para introducir la mecanización en algunas áreas administrativas.⁴

La reorganización persiguió el propósito de hacer más ágil y más funcional el aparato administrativo central, en momentos que los programas sectoriales se hicieron prioritarios en los planes gubernamentales.

Sin embargo, muchas de las innovaciones resultaron formales: varias direcciones continuaron contando con unidades administrativas sustituyendo y/o duplicando las funciones de la dirección general de administración.⁵ Para 1972, la estructura general ministerial se encontraba desagregada en seis grandes campos: planeamiento y administración, educación, cultura, televisión educativa, construcciones y administración central. Algunas de estas unidades funcionaban muy autónomamente, contradiciendo la perspectiva centralista de los cambios postulados en 1970.⁶

La realización de un programa de reorganización no es algo fácil, sino por el contrario, sumamente complejo y difícil. Si además se vincula la reorganización a cambios en la totalidad de la administración educativa, la realización se vuelve todavía más compleja, significando acciones complementarias en diferentes campos y en diferentes niveles de la organización educativa del país. Un problema para el conjunto de la acción se refiere a los principales agentes involucrados en los cambios: autoridades, personal magisterial y burocracia administrativa.

En 1970 todos estos agentes actuaron simultáneamente no siempre en forma complementaria, sino contradictoria. Los maestros jugaron un papel dinámico con reivindicaciones económicas y profesionales; por su parte, el componente burocrático administrativo acentuó los aspectos de recuperación de funciones y el poder perdido de manera que, poco después la organización modificada por la reforma, estaba igual que antes.

El enfoque de los problemas, por otra parte, se restringió al nivel central, esto es, olvidando operar al nivel escolar periférico. No puede dejar de mencionarse en este cuadro el papel del partidismo y el favoritismo, que contribuyeron a una recaída de la agregación de estratos burocráticos en la línea jerárquica de la estructura administrativa.

A través de lo que se ha expuesto, consideramos que se han descrito algunos rasgos generales de la situación de la estructura administrativa central durante el movimiento de la reforma de 1970. A continuación, siguiendo el intento de dibujar la situación administrativa donde se gesta el movimiento de cambio de febrero de 1981, se apuntan algunas deficiencias que apremiaban al funcionamiento de la organización educativa salvadoreña casi a fines del gobierno de la "transformación nacional."

1.3. La situación administrativa a mediados de los 70

Para esta época se constata un conjunto de planteamientos y acciones educativas importantes. Como esfuerzo de la dinámica reformista de 1968 se contaba la expansión del sistema educativo. Entre 1968 y 1978 mientras la población aumentó en un 2.7 por ciento, la matrícula escolar (parvularia y básica) creció, en el mismo lapso de tiempo, en un 6.08 por ciento. Las cifras de la escolaridad experimentada a partir de 1970, ofrecen una idea del esfuerzo desplegado.

CUADRO 1

EL SALVADOR: ESCOLARIDAD POR NIVEL EDUCATIVO (porcentajes)

PRIMARIA			SECUNDARIA			SUPERIOR (PRIVADO)		
1970	1975	1980	1970	1975	1980	1970	1975	1980
75	79	81	—	36	46	1.7	4.5	4.3

Fuente: CSUCA. *La posición de los grupos organizados y entidades colectivas frente al sistema educativo.* Guatemala, 1981. p. 21

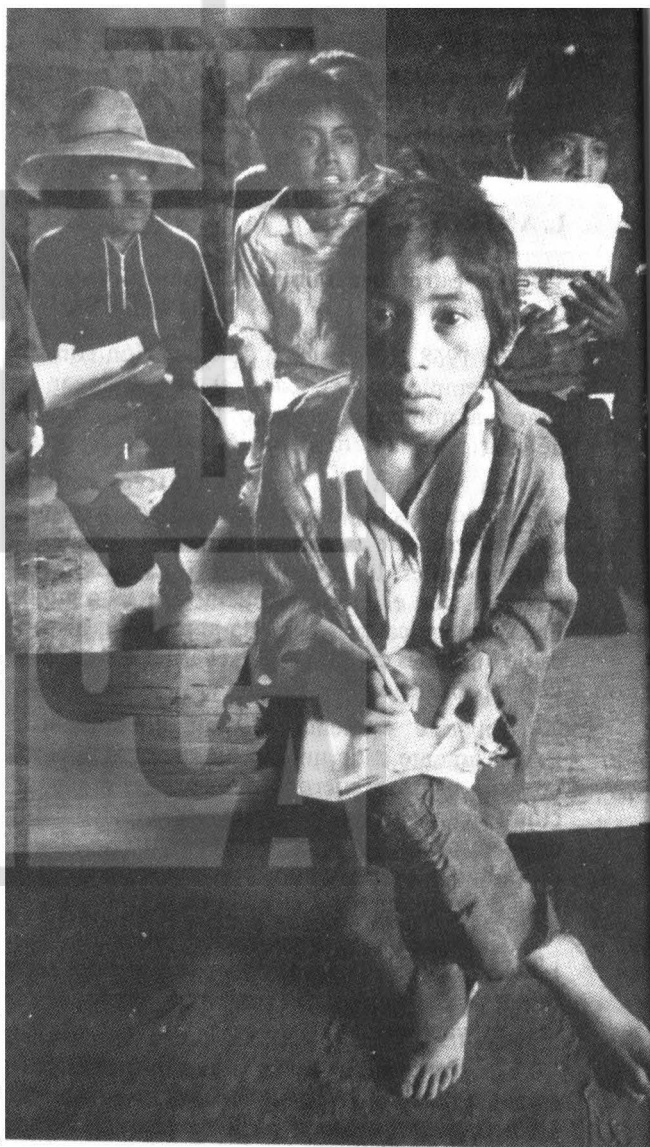
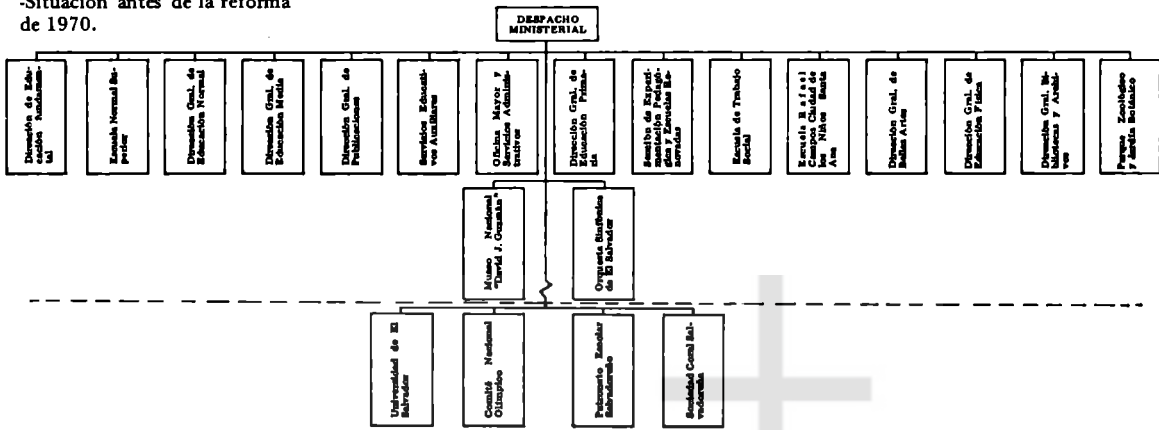


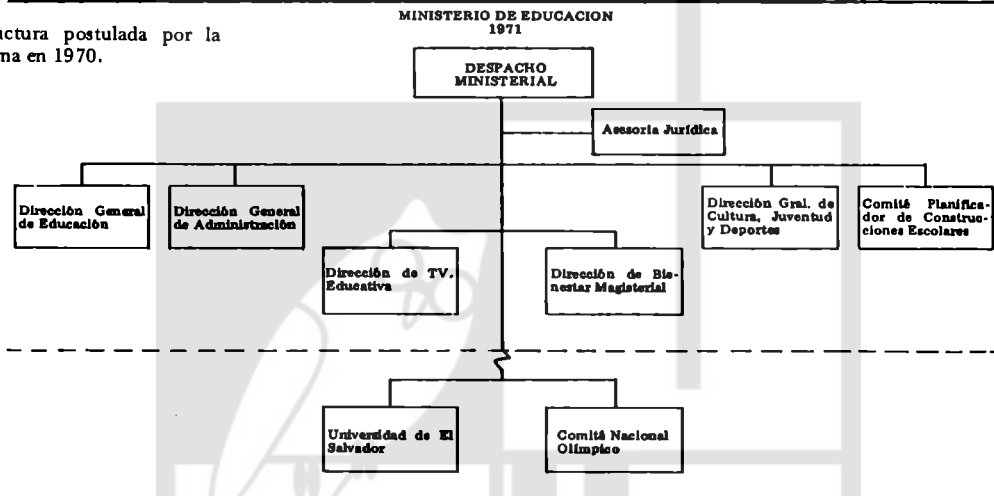
GRAFICO No. 1

MINISTERIO DE EDUCACION
1967

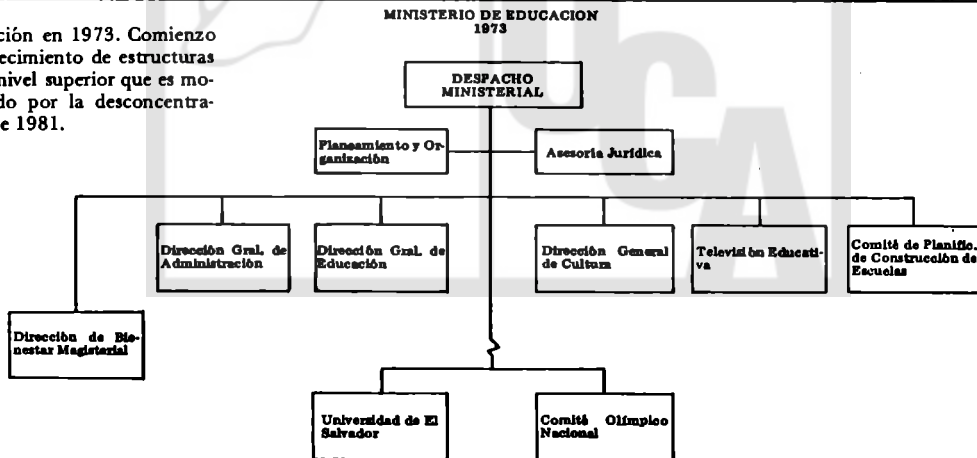
-Situación antes de la reforma de 1970.



-Estructura postulada por la reforma en 1970.



-Situación en 1973. Comienzo del crecimiento de estructuras en el nivel superior que es modificado por la desconcentración de 1981.



Del lado de los gastos públicos destinados a la educación, éstos, expresados como porcentaje del producto nacional bruto, pasaron del 2.9 por ciento en 1970, al 3.4 por ciento en 1977.⁷

En 1975, la mayor proporción del gasto público ordinario se centró en los gastos de funcionamiento, particularmente los gastos por concepto de servicios personales.

mas de apoyo generados para la dotación de la infraestructura física, llegaron, con el tiempo, a convertirse en direcciones generales y, en algún sentido, a considerarse como objetivos especiales del hacer ministerial central.¹¹

La deficiente capacitación y la mala organización acentuaron la centralización administrativa. Y por esta fórmula la estructura ministerial central tendió a absorberlo todo, restar recursos

CUADRO No. 2

GASTOS PUBLICOS ORDINARIOS SEGUN DESTINO. AÑO 1975
(porcentajes)

Administración	Emolumentos del personal	Material educativo	Becas	Servicio social	Sin distribución
4.5	82.5	7.8	1.7	0.4	3.1

Fuente: UNESCO. *Anuario Estadístico. Ibidem.*

No obstante los esfuerzos realizados, a mediados de los sesenta se detectaban diferencias importantes entre el sistema educativo y las necesidades de nuestra realidad. La calidad de la enseñanza permanecía en niveles no satisfactorios. La deserción total alcanzó el 18 por ciento (de la matrícula inicial para 1o. y 6o. grados) en 1973.⁸ Otros imperativos apremiado un replanteamiento del sistema educativo se localizaban en los señalamientos de la orientación urbana de los procesos administrativos.⁹

Todo el proceso de ampliación cuantitativa y creación de nuevos servicios implicó un crecimiento funcional o de funciones. Se llegó a impulsar la construcción de una "escuela por día," pero no se contó con la capacidad operacional de la administración.

En el trasfondo continuaba manifestándose un conjunto de disfuncionalidades administrativas. Del lado de los recursos humanos fallaba la capacitación en áreas no pedagógicas. Con ella se conjugaba una alta tasa de rotación de personal (80 por ciento en algunas unidades) y baja motivación en el trabajo.¹⁰

En cuanto a los aspectos estructurales, uno de los principales problemas detectados fue la relación entre la administración auxiliar y las unidades orgánicas, es decir, la administración técnica. La primeras, concebidas como medio para la ejecución de las funciones de las segundas presentaban un nivel de resolución de problemas afectando la totalidad de la organización. Progra-

de la administración territorial, los planteles,¹² así como revertir las innovaciones y absorber los aspectos compatibles con la administración tradicional.¹³

Como acontecía en el plano nacional, del cual era en buena medida reflejo, no se contaba en el sector con la necesaria complementariedad entre planificación socio-económica y planificación administrativa.¹⁴ Lo que es más, respuestas de corrección interna fueron diferidas y obstaculizadas. De manera que reacciones de corte estratégico que hubieran proyectado el movimiento reformista, no prosperaron y fueron absorbidas por la misma centralización burocrática ministerial.¹⁵

Así y todo hubo algún interés por desarrollar modalidades pedagógicas con incidencia en el área de la administración y la supervisión escolar, como la nuclearización educativa. Dos experiencias piloto se ejecutaron bajo esta modalidad.¹⁶ Dichos ensayos fueron importantes entre otras cosas por los dos aspectos siguientes: 1) contrario a la tendencia de atacar los problemas en el nivel central, se comenzó a llamar la atención en las intervenciones al nivel desconcentrado, los planteles escolares; 2) se mostraron posibilidades de formulación de política en un plano más concreto: desagregación de acciones a nivel de núcleos y/o regiones administrativas.

Tras haber revisado algunas deficiencias a nivel de los recursos y de la estructura, pasamos ahora a señalar dos extremos importantes en este

período: el crecimiento del componente técnico del sector y la creciente complejidad de la gestión del mismo.

Respecto a lo primero se puede señalar que el personal técnico (enseñantes) ha estado creciendo en sí mismo desde 1971, teniendo un aumento pico entre 1971 y 1976, con una tasa porcentual del 9.62 por ciento.

CUADRO No. 3
PERSONAL TECNICO DEL MINISTERIO
DE EDUCACION 1971 - 1982

Categoría	1971	1976	%	1982	%
Personal técnico	17.111	18.757	9.62%	20.295	8.2%

Fuente: Ley de salarios de las fechas que se indican.

En cuanto a lo segundo, esto es, los problemas que se planteaban al Estado en función de la ampliación de su intervención, se puede señalar, en primer lugar, una diversificación de los medios de acción del sector: creación de empresas públicas para intervenir en el área del crédito educativo (manejándose recientemente hasta 3.000 créditos),¹⁷ el porcentaje del PTB destinado a educación que pasó de 3.0 por ciento en 1970, al 3.8 por ciento en 1976, así como el volumen y concentración de las funciones operativas relacionadas con la dirección de personal. Todas estas actividades como ya se ha dicho, no lograban compatibilizarse las unas con las otras.

CUADRO No. 4
METAS DE PROGRAMA Y
SUBPROGRAMAS DEL MINISTERIO
DE EDUCACION (1975 - 1976)

ACTIVIDAD	1974 unidades	1976 unidades	Diferencia
Nombramientos	6.195	9.062	1.867
Traslados de personal	563	853	290
Licencias	2.949	3.180	231
Sobresueldos	5.829	7.454	1.625
Horas clase	243	2.074	1.831
Atención a maestros (programa de salud)	17.000	78.957	61.957

Fuente: Ministerio de Educación. *Plan operativo institucional de 1976*. San Salvador, 1976. p. 2-12.

El manejo eficiente y eficaz de todo este volumen de funciones, por otra parte, requería competencias administrativas que la dirección correspondiente no tenía por falta de suficiencia técnica.

CUADRO No. 5
PERSONAL DE LA DIRECCION DE
PERSONAL SEGUN CATEGORIAS (1976)

PERSONAL	TOTAL	Subordinador por directivos	Grado de técnicación
Directivos	5		
Técnicos	0		
Auxiliares	46	9.2	0.00 (a)
Total general	51		

Fuente: elaborado a partir de datos de los anexos de H.L. Guers. San Salvador, 1976.

a) = Total técnicos: total general.

Algunos de estos problemas administrativos ocuparon su lugar en las reivindicaciones gremiales conducidas por ANDES 21 de junio, en los diversos quiebres de la complementariedad laboral que se sucedieron en el período en el ministerio de educación.

1.4. Débil coordinación interinstitucional (1977-1979)

En el período se realizaron esfuerzos para reducir la fragmentación del aparato estatal y mejorar la escasa documentación interinstitucional e interprogramática.

Entre las iniciativas concretas adoptadas al nivel macroadministrativo se creó al máximo nivel de decisión política: el consejo de gobierno, de "base para la coordinación y evaluación de la ejecución de los programas estratégicos" del plan nacional. Esto es, la creación de sectores de actividad, recubriendo el campo económico, el desarrollo social y la infraestructura básica. Cada uno de estos sectores se apoyó en comités ejecutivos, integrados por los responsables de las unidades primarias y secundarias concernidas en la ejecución de los programas. Los comités ejecutivos, a su vez, se apoyaron en los comités técnicos, integrados por los encargados de la ejecución directa de las actividades. Como resultado de lo anterior, se formularon algunos procedimientos, pero no se llegó a un nivel de realización significativo.¹⁸

En lo que al sector educativo respecta, el período está marcado por una importante actividad de desarrollo de los servicios educativos en el nivel básico del área rural (Programa No. 25), que se centró en los objetivos siguientes:

- revisión de las estructuras administrativas y técnicas de la dirección de educación básica;
- diseño de procedimientos que incidieran en la ejecución de tareas;



- diseño para el mejor aprovechamiento de recursos;
- desarrollo de políticas de descentralización administrativa periférica y desconcentración de funciones;
- diseño de metodologías para el desarrollo de la organización y la administración de la educación básica en sus distintos niveles.¹⁵

Muchas de estas acciones permanecieron en un nivel de identificación de problemas, con poco margen de ejecución.

Es evidente, sin embargo, la preocupación por la problemática escolar, considerada como un punto de obstáculos importantes para el desarrollo de la reforma educativa.²⁰

Consecuente con la atención concedida al desarrollo de la administración de la educación, en este período se dio un paso importante en el área de la capacitación de recursos, con la creación de un post-grado en administración de la educación en la Universidad de El Salvador, que únicamente graduó una promoción.

En cuanto a lo estrictamente organizativo, en el seminario nacional sobre la reforma educativa, se expresó la voluntad de incidir sobre la descentralización administrativa y la regionalización. Fue una opinión expresada dentro de un contexto de lucha, pero orientada a mejorar la capacidad operativa de la administración y de reducir los trámites y las molestias a los docentes.

Como se ha podido advertir, la revisión realizada ha venido retirando los rasgos deficientes en la organización del aparato educativo que se han venido revelando con creciente intensidad en los últimos 15 años. Dichos rasgos, así como otro conjunto de carencias importantes de nuestro sistema educativo, sirvieron de marco inicial para las tentativas de cambio planteadas en febrero de 1981. Ha sido evidente, sobre todo, el poco interés por la desconcentración territorial de la administración.

2. EL PROYECTO DE LA JUNTA REVOLUCIONARIA DE GOBIERNO

2.1. Posibilidades y prioridades

En 1981 se postuló el movimiento de reforma administrativa como un cambio estructural acompañando las grandes reformas impulsadas en 1980 (agraria, bancaria y del comercio exterior). El objetivo básico de la reforma administrativa persiguió incidir en los órganos políticos del estado, ejecutivo, legislativo y judicial, mediante innovaciones que lograran mejorar los procedimientos técnicos, así como las actividades de trabajo.²¹

Como parte de la estrategia global, se planteó la ejecución de un proyecto de reforma de la administración educativa. En el desarrollo de este proyecto se marcan dos etapas cuyas características pasamos a analizar a continuación.

2.1.1. Período de febrero de 1981 a agosto de 1982: la implementación

Es un período crítico, caracterizado por la incertidumbre y el pesimismo. En estas condiciones, en plena confrontación social, el gobierno de la Fuerza Armada y del Partido Demócrata Cristiano, tomó la iniciativa política y dio pasos importantes en la institucionalización del Estado. Se plantearon alternativas de recambio político por la vía electoral y, consiguientemente, se fijaron metas.

Las medidas de ejecución de la política en el sector de desarrollaron acompañadas de una densa red de llamados a la población. Se concitó la participación de los padres de familia para denunciar cobros indebidos de matrículas.²² Conexo con lo anterior, se amplió el nivel de mediación, sugerencias para hacer contacto con gobernaciones, alcaldías, escuelas y unidades de salud.²³

Las disposiciones contenidas en el acuerdo de la junta revolucionaria de gobierno No. 3084, destinadas a flexibilizar los planes y programas en los niveles de educación media y superior no universitaria, también se pueden relacionar con el objetivo de estructurar centros de conversión de demandas por la vía de su individualización.

El conjunto de las acciones estimuló la actividad del aparato estatal. La administración entró en contacto con la realidad social por los canales reabiertos. De este modo se buscó reducir el alto nivel de demanda colectiva existente.

Los llamados, sin embargo, no siempre se plantearon en forma clara e inconfundible. En aquel ambiente tenso, la mayoría se sintió convocada a no hacer ni decir nada. Hubo padres de familia que quisieron participar. Darle prolongación a sus demandas pero no estaban previstos los canales ascendentes.

2.2.2. Fundamentos y objetivos del proyecto

Los principales fundamentos del proyecto aparecieron en varios documentos oficiales durante el período. En el folleto denominado, *Apuntes para la desconcentración de los servicios educativos: nuclearización*,²⁴ se declara la intención de realizar un cambio sustancial en el marco administrativo de la educación. La distribución de competencias al interior del ministerio fue percibida como centralizada. Situación que habría afectado negativamente el desenvolvimiento educativo nacional.

El intento de solución a la situación advertida fue el de intervenir sobre la organización ministerial a partir de dos conceptos básicos: la desconcentración y la descentralización.

Estos son conceptos difíciles. En el citado documento no se abordan en forma clara.²⁵ Conviene, pues, para los efectos informativos que persigue el trabajo, tratar de precisarlos. Desconcentrar significa atribución de poderes ejercidos por un escalón jerárquico superior a organismos inferiores. La desconcentración puede ser externa cuando las competencias transferidas lo son en favor de un órgano periférico de la administración central. Este término de desconcentración externa es el que vamos a retener en el trabajo.

Descentralización se refiere a la transferencia de poderes en favor de aquellas formas de administración dotadas de personalidad jurídica distinta de la del Estado.²⁶ Como se advierte, desde el punto de vista jurídico la oposición entre desconcentración y descentralización es absoluta. Ahora bien, se llama descentralización administrativa a la situación resultante del proceso de "transferencia del poder de decisión sobre aspectos administrativos, desde los niveles superiores de una entidad a sus niveles medios e inferiores..."²⁷ externos.

Como efecto de lo anterior, el proyecto estimó poder obtener: 1) un acercamiento de la administración a los administrados; 2) lograr la participación comunitaria; 3) revitalizar el proceso comunitario; y 4) incidir sobre la administración escolar y las actitudes del educador.²⁸

Otros aspectos estructurales y funcionales del proyecto se presentan en el segundo período.

2.2.3. Reacciones frente al proyecto de la JRG

En el mes de junio de 1981 en una serie de publicaciones aparecida en la prensa comercial, ANDES fijó su posición frente a los cambios introducidos. En lo fundamental los planteamientos de la organización los resumimos del modo siguiente: ANDES adversó el proyecto por considerar que estaba dirigido a desmontar el nivel organizativo alcanzado por los docentes. La finalidad la percibió también extensiva a la desactivación de la capacidad organizativa de los estudiantes y de la organización popular.

Percibió riesgos para su existencia como organización representativa de los docentes salvadoreños. Consideró que la reorganización

modificaría los canales de comunicación introduciendo tapones que tendrían como efecto la pérdida de acceso a los niveles de dirección política del ministerio. Calificó de improvisado el proyecto, señalando que se carecía de personal técnico. Consideró que no se había cumplido una etapa previa de información y orientación al magisterio.

Otros pronunciamientos no pasaron por el intermedio de la opinión pública.

2.2.4. Algunos límites a la ejecución del proyecto

En aquellos puntos donde el proyecto pretendió vincular colaboraciones con políticas del sector productivo las acciones fueron complejas y, en definitiva, limitadas.

En el sector de la educación de adultos, la estrategia general intentó invertir las cifras del 55.5 por ciento de analfabetos entre la población económicamente activa. Sin embargo, el temor de los destinatarios y la falta de seguridad para el personal, limitaron el nivel de ejecución del programa.²⁹

Otro tipo de limitaciones tuvo como fuente el sistema burocrático mismo.³⁰ El ejecutivo, asumido principalmente por el componente civil (DC), fue el principal agente de los cambios, pero no gozó de un control total. Aspectos legales trabaron el despliegue del proyecto.³¹ El movimiento de cambio engrasó el aparato ministerial, pero no ocurrió lo mismo con otros componentes del aparato estatal.

2.2.5. Segundo período: agosto de 1982 hasta 1984: los criterios del nuevo régimen administrativo

Este período completa el anterior. En primer término, se ajustaron a derecho los cambios efectuados. Se legalizó la reorganización realizada hasta agosto de 1982, así como la nueva estructura administrativa con que ha funcionado y funcionará el ministerio de educación.

Las disposiciones de la reorganización están contenidas en el acuerdo No. 2736 del poder ejecutivo. En él se establece que la administración superior comprende: la secretaría de Estado, y las subsecretarías de educación y de cultura, juventud y deportes. Como unidades funcionales de este nivel se incluyen: ODEPOR, el departamento jurídico, la unidad de auditoría y la oficina de relaciones públicas.

El segundo tramo jerárquico se reestructuró en las nueve direcciones generales siguientes:

- 1) Dirección General de Educación Básica;
- 2) Dirección General de Educación Universitaria;
- 3) Dirección General de Educación Media y Superior;
- 4) Dirección General de Educación de Adultos;
- 5) Dirección General de Administración;
- 6) Dirección General de Comunicación y Tecnología Educativa;
- 7) Dirección General de Cultura, y
- 9) Dirección General de Juventud.

La reorganización ensanchó el segundo escalón de la estructura central. Por otro lado, la fórmula organizativa consagró tres regiones de trabajo: 1) región occidental, 2) región central, y 3) región oriental. A este nivel de descentralización administrativa regional, el esquema organizativo establece que se integrarán unidades de apoyo y unidades técnico-operativas.

Otro principio de la reorganización legalizada en agosto de 1982, se refiere a las unidades subregionales, las cuales quedaron organizadas del modo siguiente:

- 1) Oficina Sub-Regional Central, con sede en la ciudad de San Salvador.
- 2) Oficina Sub-Regional Central Norte, con sede en la ciudad de Chalatenango.
- 3) Oficina Sub-Regional Occidental Norte, con sede en la ciudad de Santa Ana.
- 4) Oficina Sub-Regional Sud-Occidental, con sede en la ciudad de Sonsonate.
- 5) Oficina Sub-Regional Paracentral Oriente, con sede en la ciudad de San Vicente.
- 6) Oficina Sub-Regional Oriente, con sede en la ciudad de San Miguel.

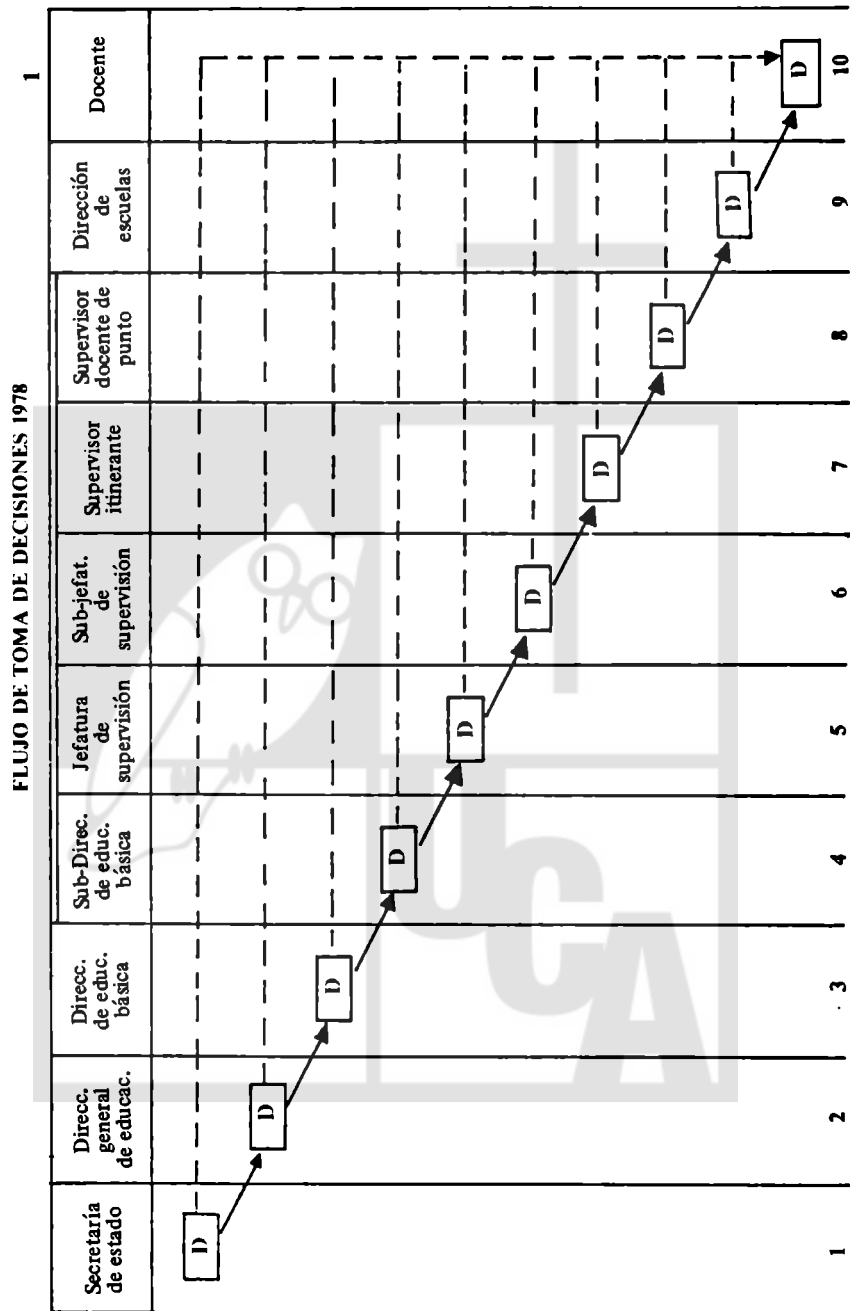
Un principio funcional de la reorganización oficializada en agosto de 1982, se refiere a que en el nivel de la administración territorial y para el nivel básico se crean núcleos educativos bajo el control y responsabilidad de un director de núcleo.

Para 1982 los documentos oficiales proporcionaban la cifra de 395 núcleos organizados en todo el país. El 80 por ciento de ellos se concentraban en el área rural. Los razonamientos gubernamentales apoyando las innovaciones reseñadas, se suelen presentar oponiéndolas simplemente al modelo centralizado anterior, sin mucha insistencia en los elementos técnicos.

En este sentido, algunos elementos que justifiquen la desconcentración externa surgen de que la reorganización de la división geográfica educativa, articulada en unidades técnico-administrativas de base (núcleos educativos),

rompió un modelo centralizado y vertical de decisiones, de secuencia burocrática rígida tanto para los aparatos administrativos como para los técnicos.

GRAFICO No. 2
FLUJO DE TOMA DE DECISIONES EN EL NIVEL BASICO DE LA EDUCACION ANTES DE LA REFORMA DE 1981



El modelo desconcentrado propuesto, constituye, pues, una alternativa de procedimientos nuevos, con efectos sobre la toma de decisiones a nivel de ejecución o realización. Por otro lado, el esquema integra una red territorial articulada, consecuente con algunos datos del modo de poblamiento del país.

Alrededor de un 52 por ciento de la población se localizaba en 1979 en comprensiones municipales menores de 10.000 habitantes. Eso, por una parte; por otra, la población no se concentraba en las comprensiones urbanas, sino se localizaba, en 1980, en forma dispersa en las áreas rurales de las comprensiones municipales.

CUADRO No. 6
MUNICIPIOS SEGUN POBLACION ESTIMADA AL 1 DE JULIO DE 1979
(%)

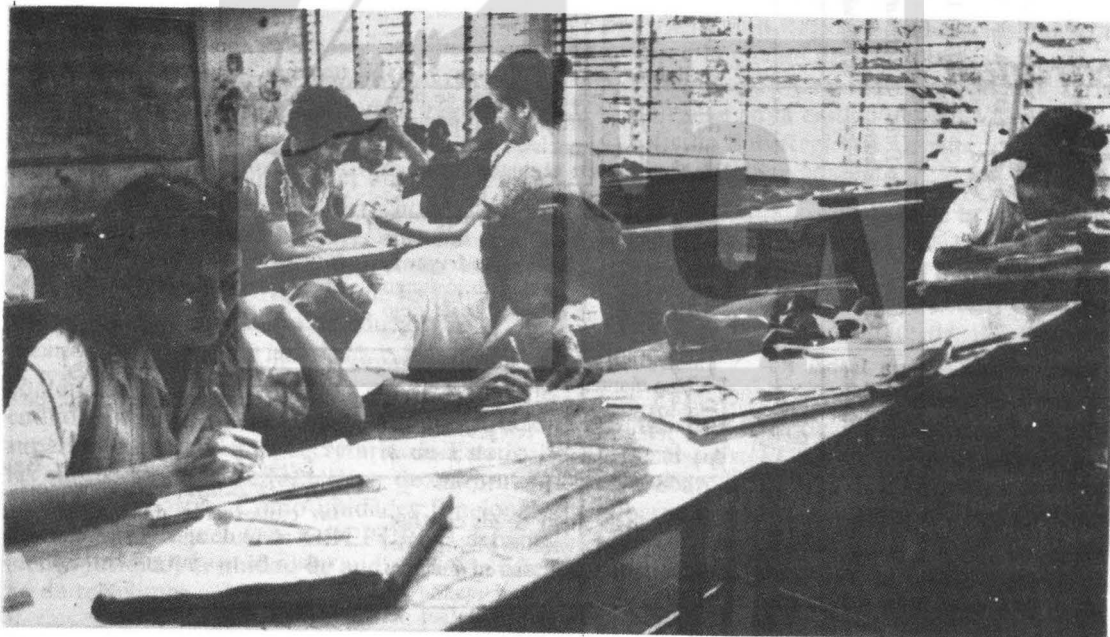
De	0,000	a menos de	5,000	22.9%
De	5,000	a menos de	10,000	29.5%
De	10,000	a menos de	25,000	28.7%
De	25,000	a menos de	50,000	13.4%
De	50,000	a menos de	100,000	4.2%
De	100,000	a	200,000	1.1%
TOTAL				100.0%

Fuente: DIGESTIC. *Anuario Estadístico*. San Salvador, 1979.

CUADRO No. 7
MUNICIPIOS SEGUN POBLACION RURAL (PORCENTAJES) EN 1981

			Frecuencia		%
De	0	a menos de	20	9	3.45%
De	20	a menos de	40	18	6.89%
De	40	a menos de	60	45	17.24%
De	60	a menos de	80	98	37.55%
De	80	a menos de	100	91	34.86%
TOTALES					100.0%

Fuente: DIGESTIC. *Anuario Estadístico*. San Salvador, 1981.



La desconcentración no es el único modelo válido de distribución de funciones, pero es una alternativa que puede integrar y mejorar los servicios, contrastando el enfoque de planificación de recursos administrativos, basado en intervenciones al nivel central, con decisiones adoptadas en la capital casi exclusivamente que ha prevalecido por años en el país.

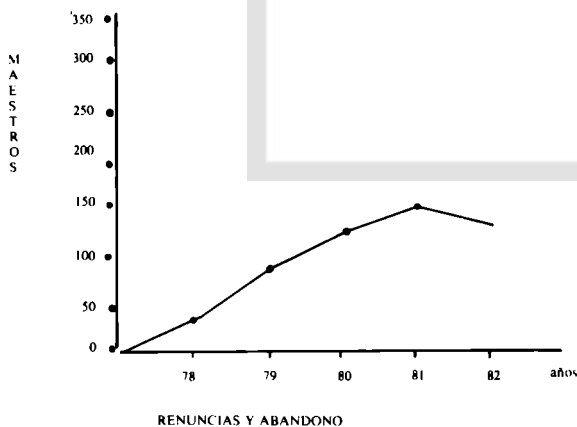
Hay que hacer notar que el movimiento centrífugo que se aplica a partir de 1981, llegó con retardo. Por razones del conflicto social ya desde 1979 se producía un movimiento de sentido contrario. El proyecto despegó en situaciones muy negativas: alto número de escuelas cerradas, altas cifras de docentes destacados en las regiones centrales,³² así como importantes cantidades de renunciadas y abandono de docentes.

CUADRO No. 8
ESCUELAS CERRADAS 1979 - 1983

Regiones	Cerradas 1979	Cerradas 1981	Cerradas 1983	Cerradas 1984
Región occidental	252	132	91	66
Región central	137	475	379	267
Región oriental	55	270	293	320
TOTAL	444	877	763	653

Fuentes: Schiefelbein, E. y Franco, R. "Algunos usos de estadísticas educativas para el análisis de políticas: el caso de El Salvador," en *La educación*. Rev. Interamericana de Des. Educativo, No. 86, OEA, 1981, p. 27. Ministerio de Educación, *ODEPOR*, datos al 31 de mayo de 1981. Ministerio de Educación, Datos de Escuelas cerradas, octubre de 1983.

GRAFICO No. 3
FLUJO DE TOMA DE DECISIONES 1978
RENUNCIAS Y ABANDONOS DE MAESTROS
(1978 - 1982)



A continuación vamos a ensayar una observación más específica del proceso de reforma iniciado en febrero de 1981.³³ Para ello vamos a utilizar dos categorías del modelo de K. Nascimto.³⁴ Se trata de los componentes de comportamiento y de los aspectos de contenido del relacionado modelo, algunos de los cuales se exploraron por vía de cuestionario.

3. LOGROS Y PROBLEMAS

3.1. Aspectos formales: el ensanchamiento intermedio de la estructura

El personal del ministerio ha estado aumentando en los últimos 11 años. Dentro de esta dinámica, el personal administrativo del sector creció entre 1971 y 1976, a un ritmo menor que el correspondiente al del personal técnico. Últimamente, sin embargo, el personal administrativo ha aumentado de modo impresionante, con una tasa porcentual de 58.6 por ciento entre 1976 y 1982.

CUADRO No. 9

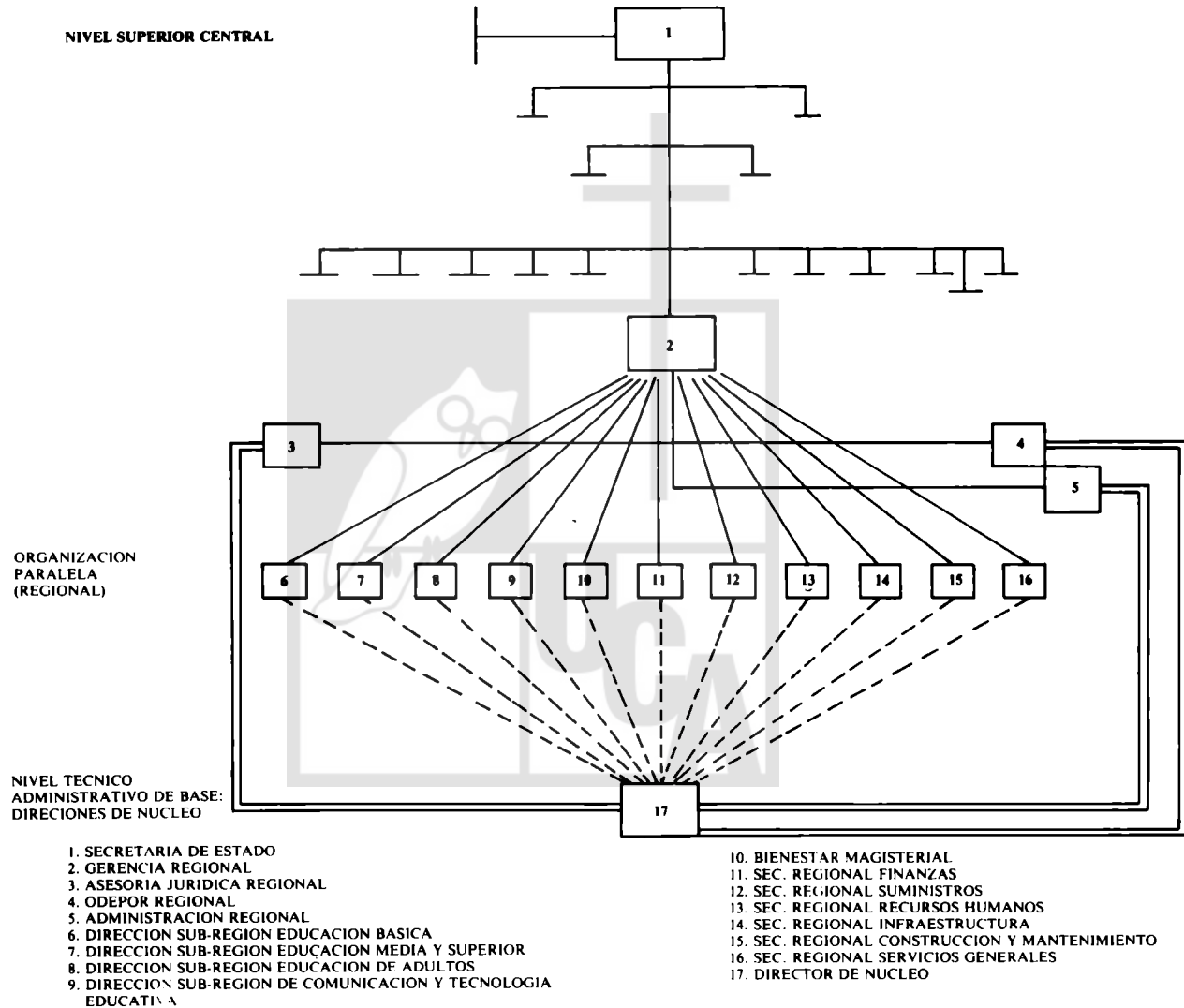
PERSONAL DEL MINISTERIO DE EDUCACION (1971 - 1982)

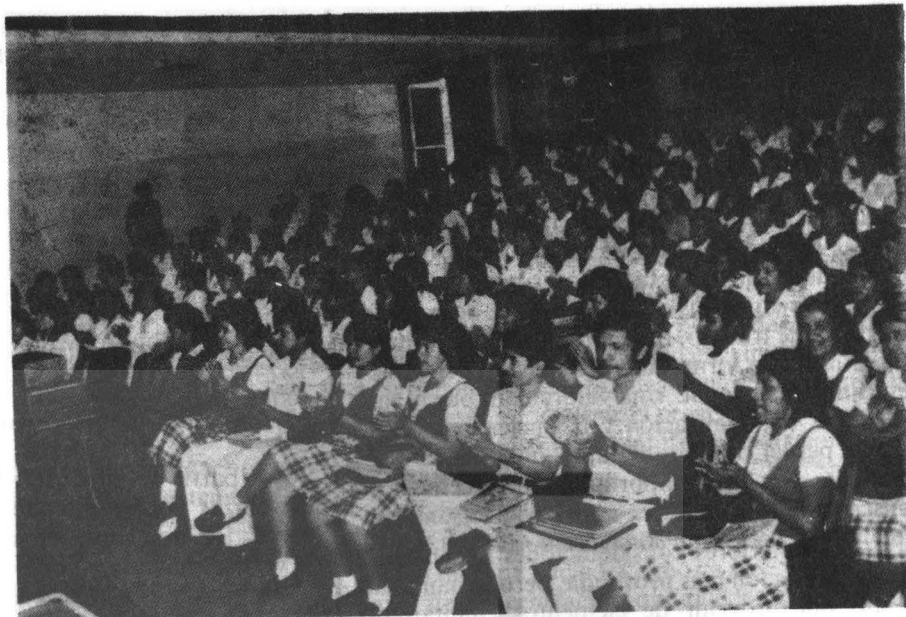
CATEGORIA	1971	1976	%	1982	%
Personal administrativo	2.373	2.446	3.07	3.879	58.6
Personal técnico	17.111	18.757	9.62	20.295	8.2
TOTAL	19.484	21.203	8.81	24.174	14.0

Fuente: Leyes de salarios de los años que se indican

El crecimiento recoge la desconcentración efectuada hacia niveles externos. O sea, el ensanchamiento intermedio de la organización. En el nivel regional se ha reproducido una estructura paralela, una estructura de autoridad funcional combinando las relaciones jerárquicas y técnicas al nivel desconcentrado. Es la manera de tener una aldaba para acercar la dirección y la utilidad técnica a las regiones. Sin embargo, se han introducido algunas dificultades propias de este tipo de esquema organizativo: multiplicidad de mandos, se eluden responsabilidades y riesgos de conflictos con fuente en la insuficiencia de normas. La fórmula ha multiplicado los requerimientos de información a los directores de núcleos, con fallas en las comunicaciones descendentes.

GRAFICO No. 4
ESTRUCTURA PARALELA FUNCIONAL





La reorganización ha significado mayor dotación presupuestaria para los programas regionales. Las proporciones cifradas bajo el epígrafe "servicios educativos regionales," están constituidas por cantidades canalizadas hacia las creaciones administrativas regionales. Conviene hacer notar, sin embargo, que el aumento del gasto del programa se ha inscrito dentro de una disminución de la cifra presupuestal global del sector ocurrida en el periodo observado.³⁵

CUADRO No. 10
PROGRAMA DE GASTO DEL MINISTERIO
DE EDUCACION (1981 - 1983)
 (% sobre el total de las erogaciones presupuestarias)

PROGRAMAS	1981	1982	1983
Educación básica general	54.9	9.0	10.0
Educación media	5.1	0.1	0.1
Educación de adultos	1,8	1.7	1.8
TV educativa	1.3	1.6	1,8
Educación superior	2.5	7.9	4.3
Servicios educativos regionales	—	58.1	61.8
Otros	34.4	21.6	20.2
TOTALES	100.0	100.0	100.0

Fuente: Ley de presupuestos de las fechas que se indican.

Otra consecuencia práctica en el nivel básico de la educación, es que la reorganización efectuada ha destacado el papel de un cuadro intermedio: el director de núcleo. Este funcionario se ha convertido en un actor importante del sistema

educativo. Actualmente, las funciones administrativas consumen no menos del 60 por ciento de su tiempo de trabajo.

Una parte importante de los trámites que lo ocupan tienen su fuente en las bases, los planteles, y se refieren a demandas de orientación, tramitación de permisos y acciones de mediación entre peticiones de las comunidades y las escuelas.

Hay núcleos con cifras importantes de maestros destacados. Asimismo, más de la mitad de los docentes entrevistados expresaron trabajar en doble turno.

CUADRO No. 11
PROFESORES DESTACADOS.
NUCLEO DE LA ZONA METROPOLITANA 1983

DESCRIPCION	No.
— Destacados en distinta escuela a la de su nombramiento, pero dentro del mismo núcleo	4
— Destacados en distinta escuela a la de su nombramiento, pero en distinto núcleo	51
— Destacados en misma escuela a la de su nombramiento, pero en distintos turnos	4
TOTAL	59
Total docentes del núcleo	150

Fuente: Archivo de correspondencia de núcleo de la zona metropolitana de San Salvador, 1983.

La existencia de diferentes tipos de maestros destacados no ha favorecido la integración de equipos de trabajo. Por otro lado, ha distorsionado la planificación de los recursos: plazas no cubiertas en la periferia y decisiones adoptadas fuera de las líneas de autoridad, presiones sobre directores de núcleo y directores de escuela. También el aspecto relacionado con los dobles turnos que expresa la búsqueda de funcionalidad para satisfacer los objetivos de los cambios: reducir los costos por la vía de la jornada doble de trabajo. Sin embargo, esta estrategia ha estimulado formas de racionalidad del tiempo en función personal. Una valoración, por lo tanto, de la regionalización y la nuclearización no puede perder de vista el papel de variables relacionadas con los comportamientos efectivos no buscados y que aparecen como disfuncionales.

Las anteriores consideraciones deben tener una exploración más profunda, pero se han planteado por provenir de elementos cualitativos, susceptibles de complementar las informaciones estructurales apoyando los cambios.

formación, mediante el cual varios cientos de docentes reciben cursos de administración.

Para este grupo de personas el objetivo de la reforma trasciende las intenciones políticas de los promotores de los cambios. Favorecen el proceso porque han percibido su necesidad. Cuestionan algunos elementos de la estrategia (falta de materiales, falta de apoyo, costo), pero en general, son una base potencialmente favorable al proyecto. La actitud favorable al proyecto también se encuentra entre los directores de núcleo, directores y docentes entrevistados.

3.3. Las relaciones interprogramáticas

A partir de mediados de 1982, cada una de las fuerzas políticas del gobierno de unidad nacional, fue portadora de determinadas maneras de ver la realidad, así como de proyectos económicos y sociales específicos. Muchas acciones se expresaron partidísticamente. Esto es, políticamente. En la práctica la coordinación interinstitucional durante el gobierno de unidad nacional

CUADRO No. 12

OPINIONES SOBRE EL PROYECTO EJECUTADO

Pregunta No. 3.32	¿Está Ud. de acuerdo con volver al sistema anterior de supervisión y organización escolar?	Directores núcleo	Directores escuela y docentes
No está de acuerdo con volver al sistema anterior		60%	28%
No está de acuerdo, pero estima que debe mejorarse la nuclearización		37%	68%
Sin opinión, no responde, no dato		3%	4%
TOTAL		100%	100%

n = directores de núcleo, 60; directores de escuela y docentes, 60.

3.2. El modo de decisión utilizado

Como ya se ha visto, en los primeros momentos de ejecución de la política algunos puntos se plantearon como definitivos. La actitud cambió más tarde. Como lo deja establecido el acuerdo No. 2736 del poder ejecutivo en el ramo de educación, las autoridades superiores del sector tienen libertad para flexibilizar las fórmulas organizativas aplicadas.

Actualmente el proyecto ha generado arranques propios. Un aspecto que incide en la comprensión del objeto de la reforma y que disminuye resistencias al cambio, es el programa de

fue débil.

La situación llevó a cierto aislamiento. A nivel de núcleo se generaron ciertas formas de acción escuela-comunidad. La realización fue favorecida por varios factores: liderazgo, historia de la comunidad, antigüedad de la misma, equipo de trabajo en el núcleo, plan de trabajo en el núcleo, recursos, no desconfianza al trabajo de los docentes, motivación, experiencia, etc. Las formas de cooperación comprendieron pequeños proyectos de mejoramiento de la infraestructura de la comunidad, de la infraestructura escolar, así como actividades que incidieron sobre los programas escolares: charlas, proyecciones cinematográficas, etc.

En algunos núcleos las actividades culturales desarrolladas activaron recursos profesionales y técnicos disponibles en las comunidades. Se estimularon, por lo tanto, acciones diversas de participación.

4. ALGUNOS ASPECTOS DEL CONTENIDO DE LA POLITICA

4.1. La amplitud del proyecto

El perfil de la primera fase de ejecución se caracterizó por planteamientos globales. Se persiguió incidir no sólo sobre los componentes organizativos, sino sobre los aspectos programáticos y de evaluación.

El proyecto impulsado a partir de febrero de 1981, se está acometiendo, más recientemente, de modo progresivo y parcial. El interés se ha colocado en organizar el sector territorial: los núcleos y los planteles. Los cambios han enfatizado los aspectos organizativos, buscando una mejor utilización de los recursos y por esta vía obtener eficiencia. En esta óptica, pareciera estarse perdiendo de vista lo técnico-pedagógico. De hecho, este componente parece retrasado respecto al avance organizativo.

Por otra parte, los cambios parecen orientados en una perspectiva de mediano y largo plazo. Apoyan esta afirmación los siguientes datos: se ha comenzado un proceso de delegación de facultades a instituciones de fines especiales (educativos) de las comunidades. Se ha transferido la formación de docentes I y II a las universidades y se han comenzado a implementar acuerdos interprogramáticos para sistematizar las prácticas educativas (acuerdos bilaterales salud-educación).

CONCLUSIONES

Se intenta plantear ahora, a manera de resumen, los siguientes aspectos fundamentales.

La desconcentración realizada ofrece alternativas para una administración funcional, posibilitando canales para nuevos intercambios entre el nivel central y las agencias del nivel territorial escolar, así como promoviendo relaciones de participación en pequeña escala a nivel de las comunidades.

Conexo con la organización gubernamental postulada, comienzan a trasladarse bienes del Estado y facultades educativas a instituciones especiales de las comunidades, todo dentro de nuevas

relaciones Estado sociedad.

Los costos actuales de los programas de servicios educativos regionales son altos. Incluso hay subutilización de recursos al rezagarse en el proceso el componente técnico-pedagógico. Hay, también resultados menores. Pero al mismo tiempo, la subutilización de recursos, así como la potenciación administrativa de otros, permiten pensar que se puede esperar mejores resultados (eficacia y economía) futuros.

Por otro lado, desde el punto de vista estratégico, el proceso parece bien encaminado: el ministerio posee la organización desconcentrada necesaria para redefinir el proceso y sistemas administrativos futuros, planificación nacional, regional y local.

Existen problemas estructurales, la pesadez de la estructura paralela de autoridad que se ejecuta al nivel de núcleo. Como ya se ven signos del papel de concentración que puede tener este nivel, es preciso intervenir para ajustar un mejor camino de acción en el futuro. En aras de una coordinación vinculante al nivel de toda la administración será necesario integrar la nuclearización a un sistema único de regionalización para fines de planificación y administración.

Al nivel ministerial central hay grandes servicios aislados dentro del proceso. Falta una política de recursos humanos consecuente con los cambios en las estructuras. Es necesario agilizar procedimientos administrativos de pago que contradicen objetivamente todo planteamiento de logros y contribuyen a innecesarias tensiones.

Justamente, muchos obstáculos de la política se localizan a nivel de aspectos de conocimientos: falta de información, falta de competencias técnicas y no comprensión de las interconexiones burocráticas globales. Son importantes —y poco conocidos— los aspectos cualitativos: fatiga, ausentismo, insatisfacción con el trabajo, racionalidad temporal en función personal y falta de mística.

Dadas las condiciones económicas y políticas que vive el país, la regionalización y la nuclearización no tendrá, a corto plazo, grandes efectos. Un punto que no parece claro es la política desplegada se refiere al papel del sector privado en el proceso. Será necesario ubicar la regionalización y la nuclearización dentro de la planificación municipal.

Finalmente, los cambios no se desarrollan en el vacío, sino en un ambiente socio-político

dado, es decir, en un contexto de acciones bélicas que, sin duda, continuarán influyendo sobre el despliegue y desarrollo de los mismos.

NOTAS

1. Este primer lugar continuaba en 1983 con 24.413 empleados nombrados por ley de salarios. Ver ley de salarios, *Diario Oficial* No. 237, diciembre de 1982.
2. En reconstituciones elaboradas a partir de entrevistas, nuestros informantes, antiguos empleados del ministerio, definen esta época como la de los "directores generales."
3. Ver Ministerio de Educación. *Diagnóstico de la educación: 1964*. San Salvador, 1967. p. 152 y ss.
4. Sobre la reorganización administrativa ver Ministerio de Educación. *Plan quinquenal de educación (julio 1967-junio 1972)*. San Salvador: Documentos de la reforma educativa No. 2, 1970.
5. H.L. Guers. "Visión global actualizada de la administración del ministerio de educación," Memorándum No. 10. 1976.
6. Existían tendencias múltiples y no control sobre cada órgano sin ninguna ambigüedad.
7. UNESCO. *Anuario Estadístico*. París, 1982. IV. 10.
8. Ministerio de Educación, *Plan de acción de El Salvador en el marco del proyecto principal de educación de América Latina y el Caribe*. San Salvador, 1982. p. 16.
9. En el periodo de 15 años (1961-1976), la atención educativa (7-15 años) en el área rural solamente se incrementó en 8 por ciento, mientras que para las áreas urbanas el crecimiento alcanzó el 17 por ciento. Consultar: *Plan de acción de El Salvador*, *ibidem*, p. 27.
10. El indicador está construido con datos proporcionados por Guers, H.L., en Memorándum No. 2, 1976.
11. Más del 28 por ciento del personal administrativo central en 1976, se localizaba en dos servicios de apoyo: la dirección de TVE y la dirección de arquitectura educativa.
12. Frente a necesidades de maestros docentes II, el adiestramiento correspondiente se canalizó hacia clientelas (maestros en puestos administrativos) en las oficinas centrales, mientras la administración escolar continuaba igual. Ver Alfaro Martínez, M.R. et al. *Escasez de docentes dos*. Nueva San Salvador; ITCA, Depto. de pedagogía, 1982, p. 11.
13. Innovaciones realizadas en el trámites de pago a proveedores se redujeron en 1975 a un promedio de 36 días hábiles, pasando un año después a 45 días hábiles, con el consiguiente deterioro de la información financiera y una prolongación del tiempo de tramitación que daba base para manejos indebidos de los documentos. Ver Guers, H.L. *2a. Evaluación del procedimiento de pago a proveedores*. San Salvador: Memorándum 15, 1977, p.3).
14. Algunos datos empíricos apuntando a la inconsistencia en la previsión y descoordinación en la fase de ejecución de acciones interinstitucionales aparecen en Programa de cooperación técnica BID/ICAP. *Informe nacional de El Salvador*. San José, Costa Rica, 1975. p. 13.
15. Un índice de centralización lo constituyen las dificultades enfrentadas por el asesor técnico H.L. Guers en sus intervenciones a nivel de la administración escolar y el desarrollo administrativo. Ver *Informe del término de contrato*, San Salvador, 1976. pág. 9 y ss.
16. Ministerio de Educación. *Memoria de labores 1975-1976*. San Salvador, 1976.
17. Ministerio de Educación. *Memoria de labores 1981-1982*. San Salvador, 1982, p. 23.
18. MIPLAN. *La Coordinación de los programas estratégicos. Informe Preliminar*. San Salvador, 1978, pág. 1. La administración pública salvadoreña cuenta con poca experiencia en lo relacionado con la coordinación interinstitucional. El punto tiene importancia para la ejecución futura de un plan nacional de desarrollo.
19. Organización y administración de la educación básica. Plan de acciones preliminares con vistas a la revisión y reestructuración de la organización y administración de los servicios de educación básica (especialmente en el área rural). San Salvador; Ministerio de Educación, pág. 1.
20. Zulaga V., C. *Problemática del maestro de las escuelas públicas de San Salvador y sus repercusiones en la implantación de la reforma educativa de 1968*. Ponencia en el Seminario Nacional sobre Reforma Educativa. UCA. San Salvador, abril de 1978, p. 1 y ss.
21. Ver MIPLAN. *Plan trienal*. San Salvador, versión preliminar, julio de 1981, II-7 y ss.
22. *El Mundo*, 12 de marzo de 1981, p. 11.
23. *El Mundo*, *ibidem*, p. 11.
24. Ministerio de Educación. *Apuntes para la desconcentración de los servicios educativos: la nuclearización*. San Salvador; febrero de 1981.
25. ODEPOR ha continuado trabajando sobre la conceptualización básica del proyecto. Una versión más elaborada del documento arriba citado, aparece en: ODEPOR. *Regionalización y nuclearización educativa, ideas para orientar las acciones en El Salvador*. Documento de Trabajo No. 2, julio de 1983.
26. De la Vallina Velarde, J.L. "La desconcentración administrativa." En *Revista de administración pública*, No. 35, Madrid, Reimp. 1972, p. 82.
27. Ugalde, V., J. *La administración de la educación en América Latina*. 6a. Reunión de la CEPICIECC, 1972, p. 3.
28. *Apuntes para la desconcentración*, *op. cit.*
29. FUNPROCOOP. *El fenómeno del analfabetismo en El Salvador. Respuesta gubernamental*. San Salvador, Seminario Latinoamericano de Alfabetización, 1981.
30. Se entiende la estructura ministerial, sus interrelaciones y el volumen de su estructura humana.
31. El sistema de trámites requeridos por el primer pago a enseñantes, así como el pago de sobresueldos y pago a proveedores, que implican tiempos de trabajo considerables.
32. A fines de 1982, en la región central existían 3.204 maestros quienes habían pedido ser destacados por razones políticas. Se estima que en todo el país, la cifra de maestros destacados por todas las causas alcanza los 5.000. Muchas de estas plazas se concentran en la región central (área metropolitana), es decir, son plazas que faltan en el interior del país.
33. Más recientemente, en los documentos oficiales, el proyecto se inscribe dentro del marco, importancia y proyecciones contenidas en el proyecto principal de educación de A.L. Ver *Plan de acción de El Salvador op. cit.*
34. Nascimiento, K. *Reflexiones sobre la estrategia de la reforma administrativa. La experiencia federal brasileña*. Reunión de expertos sobre capacidad administrativa para el desarrollo. Santiago, Chile, 1970.
35. Para un análisis de la orientación presupuestaria global 1982-1983, consultar *Proceso*, No. 47, San Salvador; CUDI, UCA, 1983.