

Una aproximación metodológica al estudio de los marcos reguladores de la descentralización educativa.

A methodological approach to the study of the regulative frameworks of educational decentralization

Mauricio Enrique Erazo Alfaro

Investigador Independiente

El Salvador

mauricio94erazo@gmail.com

Resumen: *El presente artículo presenta una aproximación metodológica al estudio de los marcos reguladores de la descentralización educativa, con ayuda de la teoría lingüística de Stubbs, en torno a las palabras claves y el procesamiento del lenguaje natural con el lenguaje de programación Python. El objetivo de la propuesta es presentar a través de palabras claves (keywords) la totalidad de responsabilidades que una normativa otorga a instancias en las cuales participan actores que no están ligados al Estado en las labores de la descentralización. Se propone que la estrategia metodológica permitirá visualizar panorámicamente las funciones de las instancias en estudio, facilitando su comprensión preliminar para posteriores interpretaciones. Lo anterior se pone en práctica con el estudio del documento regulador del último proyecto de descentralización educativa llevado a cabo en El Salvador, el Sistema Integrado de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (SI-EITP).*

Palabras clave: *Descentralización educativa, responsabilidades, gobernanza, Estado, SI-EITP, Python.*

Abstract: *This article presents a methodological approach to the study of the regulatory frameworks of educational decentralization, putting Stubbs' linguistic theory into practice around key words which are present in social institutions with the Python programming language. The objective of the proposal is to present through keywords the totality of responsibilities that a regulation grants to instances in which actors not linked to the State participate in the*

Una aproximación metodológica al estudio de los marcos reguladores de la descentralización educativa

No. 157, Enero-Junio de 2021, 33-54

<https://doi.org/10.5377/realidad.v1i157.12325>

Recibido: 14/9/20 - Aceptado: 19/4/21



tasks of decentralization. It is proposed that the methodological strategy will allow a panoramic visualization of the functions of the instances under study, facilitating their preliminary understanding and providing a start to implement other techniques within text mining. This is put into practice with the study of the regulatory document of the latest educational decentralization project carried out in El Salvador, the Integrated System of Full Time Inclusive Schools (SI-EITP).

Key words: Educational decentralization, responsibilities, governance, State, SI-EITP, Python.

Introducción

Frente al abanico de reformas, políticas o iniciativas educativas que se han impulsado desde finales del siglo pasado, la descentralización educativa es, sin lugar a dudas, una de las que ha tenido mayor resonancia e implementación en diferentes sistemas educativos a lo largo del mundo, tanto en países desarrollados como subdesarrollados (Levin, 2005).

En general, la descentralización en el campo de la educación consiste en un proceso de transferencia de poder y responsabilidad en el uso y la distribución de recursos (financieros, humanos, materiales, etc.), entre entidades institucionales y/o actores que participan en el hecho educativo. En tal sentido, la descentralización busca transformar las estructuras de gestión y gobernanza dentro de un sistema educativo a fin de reorganizar la participación entre el Estado y la sociedad en torno al control y/o administración de la educación en todas sus facetas de acción, -el currículo, la docencia, la

evaluación educativa, la provisión del servicio, etc. (Zajda, 2006; Sujarwoto, 2017; McGinn y Welsh, 1999).

Usualmente la dinámica comentada se ve plasmada en un marco regulador (normativa, directriz, lineamiento, ley, etc.), el cual delinea quién es responsable de qué aspecto en la descentralización educativa, bajo qué lógica y sentido funcionará su participación, y el tipo de protagonismo que tendrán las instancias o los actores involucrados (Florestal y Cooper, 1997).

Para efectos del siguiente artículo, nos enfocaremos en lo último explicado para estudiar el más reciente proyecto de descentralización educativa desarrollado en El Salvador: El Sistema Integrado de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (SI-EITP). Se analizará el marco regulador del SI-EITP, a fin de mostrar la totalidad de responsabilidades que fueron asignadas a instancias en las cuales participan actores que no están ligados al Estado en las labores

del modelo. Para ello, se propone una propuesta metodológica que lleva a la práctica la teoría lingüística en torno a las palabras claves (*keywords*), utilizando el lenguaje de programación Python.

Para desarrollar lo expuesto, el artículo se dividirá en tres apartados. El primero estará compuesto por el marco conceptual en el que se explicarán dos aspectos: 1) ¿En qué consiste abordar los marcos reguladores de una reforma o política de descentralización? y 2) ¿Por qué es importante estudiar la participación de actores que no están ligados al Estado en la descentralización? En

el segundo, se presentará un estado del arte respecto a las conclusiones que determinados estudios alrededor del SI-EITP hicieron sobre los siguientes puntos: 1) ¿Cuáles son los marcos reguladores de la política?; 2) ¿Cuál o cuáles fueron las instancias encargadas de diseñar los parámetros que rigieron la descentralización?; 3) ¿Quién estuvo a cargo de qué aspecto en la descentralización? y ¿bajo qué lógica operó su participación? y 4) ¿Cuánto protagonismo tuvieron los actores que no están ligados al Estado en el SI-EITP?. Finalmente, el tercer apartado detallará la propuesta metodológica planteada para estudiar el marco regulador del SI-EITP.

1. Marco conceptual

1.1 Marcos reguladores en la descentralización educativa.

Gershberg (1998) argumenta que, para analizar cualquier política que conlleve la etiqueta de descentralización, es necesario descomponerla en siete elementos: 1) Finanzas; 2) Auditoría y evaluación; 3) Regulación y desarrollo de políticas; 4) Mecanismos impulsados por la demanda; 5) Mecanismos democráticos (locales, regionales y nacionales); 6) Elección/ mezcla de proveedores de servicios y 7) Administración pública y sistemas de gestión. La autora explica que el estudio específico de cada componente permitirá tener una visión completa de la reforma o política de descentralización.

Como se mencionó arriba, nos interesa ese marco analítico el aspecto número tres, ya que este enfatiza la necesidad de prestar atención a los marcos reguladores de la descentralización (lineamientos, directrices, leyes, etc.), los cuales, en su mayoría, indican lo siguiente: Primero, qué nivel de gobierno y/o cuáles instancias tienen la responsabilidad de diseñar, aplicar y mantener los parámetros que regirán la descentralización; y segundo, la lógica por la cual operará la transferencia de responsabilidades (niveles de servicio y sus resultados) entre órganos del Estado, instancias subnacionales y/o

actores sociales a involucrar en la política (Gershberg, 1998). En otras palabras, el marco regulador -diseñado previamente por una entidad rectora- indica quién será responsable de qué aspecto en la política y bajo qué lógica y sentido funcionará su participación.

Aunando más sobre el punto número uno, la autora solamente advierte desventajas en la tendencia a que una instancia o varias instancias ligadas al Estado se encarguen de establecer las reglas del juego en la descentralización, de ello se menciona:

1. Control excesivo por parte del gobierno central hacia las unidades subnacionales;
2. Regulación al estilo *laissez-faire*, producto del amplio margen de acción que se le puede otorgar a las instancias participantes, lo cual puede amenazar la estabilidad general.
3. Regulación perversa, representada en interferencias y transferencias centrales *ad hoc* cuyo objetivo es compensar indirectamente las deficiencias del sistema (Gershberg, 1998).

Observaciones como la anterior aún persisten, en especial el primer aspecto, porque se ha argumentado que el Estado (en apoyo de agentes

internacionales, Banco Mundial, FMI, etc.), aún mantiene un amplio protagonismo al momento de diseñar cualquier política de descentralización. Es por ello, que se insiste en otorgar mayor poder y participación a actores que no están ligados al Estado en el diseño de la descentralización (Blunt y Turner, 2007; Edwards, 2020).

Sobre el número dos, aunque Gershberg (1998) simplemente señala que el marco regulatorio indica la lógica por la cual funcionará la transferencia de responsabilidades, la autora no profundiza con más detalle sobre en qué consiste la misma. En otros estudios sobre descentralización educativa se ha consensuado que tal lógica se ha manifestado a través de mecanismos como la desconcentración, la delegación o devolución (Edwards, 2020), citando a Hanson (1998) y Rondinelli, Nellis, y Cheema (1983).

Como agregado a los dos componentes discutidos, Gershberg señala que los marcos reguladores de la descentralización no siempre se añaden al ordenamiento jurídico de un país, existiendo la posibilidad de que esta se regule bajo parámetros institucionales internos. En otro estudio, la autora comparó los marcos reguladores de dos proyectos de descentralización educativa llevados a cabo en México y Nicaragua en la década de 1990, descubriendo que, para el caso mexicano, la reforma se incorporó al marco legal previo a su

implementación; por el contrario, en Nicaragua la municipalización de la educación se implementó y reguló bajo las directrices del Ministerio de Educación, sin que estas fueran previamente discutidas en el pleno legislativo (Gershberg, 1998; 1999). A pesar de que Gershberg (1999) encuentra ventajas y desventajas en ambas acciones y no encuentra como determinante para el éxito de una política de descentralización su incorporación al marco legal antes de su implementación, autores como Edwards (2020) sostienen para el caso salvadoreño que implementar una reforma de descentralización educativa sin considerar el marco legal vigente puede generar los siguientes problemas: 1) Superposición de funciones entre instancias involucradas y externas a la reforma; 2) Falta de claridad en la división de autoridad y responsabilidad entre entidades, y 3) Establecimiento de

sistemas organizativos confusos, redundantes, imprecisos y fragmentados.

En resumen, los marcos reguladores expresan quién es responsable de qué aspecto en la descentralización y bajo qué lógica y sentido funcionará su participación. Ahora bien, tales marcos presentan particularidades a considerar como el hecho de que es aún el Estado quién los diseña (en cooperación de organismos internacionales) y estos no necesariamente se incorporan el corpus legal de un país, sino que estos pueden estar inmersos entre directrices y normativas internas institucionales.

A continuación, se profundizará el énfasis que se ha hecho por involucrar y dar protagonismo en las políticas de descentralización a actores que no están ligados al Estado.

1.2. Gobernanza descentralizada (*Decentralized Governance*)

A medida que las políticas de descentralización se veían inmersas en los cambios sociales, políticos y económicos propios del siglo XXI, surgió un debate que invitó a repensar sus conceptos y prácticas desde diferentes enfoques de gobernanza. Las nuevas tendencias invitaban a no solamente enfocar la descentralización con el Estado; sino también con sectores de la sociedad civil. Entre los exponentes

de esas nuevas tendencias destacan la *New Public Management* (Osborne y Gaebler, 1992) y la reconceptualización de gobernanza por parte de las Naciones Unidas (1997) (Cheema y Rondinelli, 2007). Sin embargo, cabe resaltar que iniciativas como estas ya se venían promoviendo desde la década de 1960 en varias latitudes por parte de organismos como UNESCO y el Banco Mundial (Edwards, Erazo y Martin, 2020).

La *New Public Management* ha alegado que los gobiernos deben de ser innovadores, orientados al mercado, descentralizados y enfocados a ofrecer a sus ciudadanos (clientes) servicios de alta calidad. Ahora bien, los defensores de esta propuesta han argumentado que los gobiernos más que remar deben dirigir; es decir, supervisar la provisión de servicios más que prestarlos directamente. Por tanto, se propone que los gobiernos alienten a sus ciudadanos a resolver sus propios problemas. Para ello, el Estado debe desregular y privatizar aquellos servicios que pudieran desempeñarse eficientemente y efectivamente por el sector privado o la sociedad civil organizada. Así, la descentralización se visualiza como una forma eficaz de trabajar en equipo entre el Estado y la sociedad (Cheema y Rondinelli, 2007).

Naciones Unidas, por su parte, entiende que la gobernanza debería manifestarse en instituciones y procesos a través de los cuales el gobierno y la sociedad interactúan entre sí para dar sentido y forma a los asuntos públicos. Esa interacción responde a que la toma de decisiones no solamente es competencia del gobierno sino un derecho y una obligación por parte de los ciudadanos. Por consiguiente, esa dinámica de gobernanza democrática implica que los gobiernos tienen la obligación de crear o fortalecer mecanismos de participación pública para la toma de decisiones, con el objetivo de respetar el estado derecho,

umentar la transparencia y exigir una mayor rendición de cuentas. Desde esa lógica, la descentralización busca establecer mecanismos que permitan descentralizar poder y recursos desde el Estado hacia la sociedad (Cheema y Rondinelli, 2007)

Entonces, Cheema y Rondinelli (2007) argumentan que a raíz de esa reflexión, la descentralización ahora está enmarcada bajo distintos enfoques de gobernanza (*decentralized governance*). De tal manera, esta no solo abarca la transferencia de poder, autoridad y responsabilidad dentro del Estado, sino también con la sociedad. Así, ambas partes tienen injerencia en la gestión pública por medio de mecanismos como los anteriormente descritos (privatización, desregulación o participación pública).

En definitiva, el marco conceptual destaca la importancia de considerar los marcos reguladores de una política de descentralización, ya que estos muestran quién será responsable de qué aspecto en la descentralización y bajo qué lógica funcionará su participación. No obstante, el involucramiento de actores que no están ligados al Estado en esa delineación de responsabilidades responde a una corriente de pensamiento que, bajo nuevas conceptualizaciones de gobernanza, reformuló el concepto de descentralización con objeto de que no solamente se asociara el desarrollo de sus dinámicas al protago-

nismo estatal, sino que en tal proceso conviviera Estado y sociedad.

En lo que sigue, se pondrá en discusión los elementos explicados del marco conceptual para estudiar el último proyecto de descentralización educativa llevada a cabo en El Salvador denominado: Sistemas Integrados de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (SI-EITP). Más allá de profundizar en los detalles del SI-EITP, interesa conocer las conclusiones que han surgido en las investigaciones en torno al tema respecto a los siguientes puntos: 1) Cuáles son los marcos reguladores de la política; 2)Cuál o cuáles fueron las instancias encargadas de diseñar los parámetros que rigieron la descentralización; 3) Quién estuvo a cargo

de qué aspecto en la descentralización y bajo qué lógica operó su participación y 4) Cuánto protagonismo tuvieron los actores que no están ligados al Estado en el SI-EITP.

Una vez presentadas tales conclusiones, se procederá a explicar una propuesta metodológica que busca analizar los marcos reguladores del SI-EITP de manera sistémica. Es decir, conocer a través de palabras clave la totalidad de responsabilidades que la normativa del SI-EITP asignó a instancias en las cuales participan actores que no están ligados al Estado en las labores del modelo con objeto de arrojar un panorama que ayude a comprender preliminarmente las funciones de tales instancias en la descentralización educativa.

2. Sistema Integrado de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (SI-EITP)

El SI-EITP surgió como una propuesta dentro del Plan Social Educativo (PSE) que buscaba agrupar escuelas fragmentadas, pero en estrecha proximidad, en determinados espacios geográficos (sistemas integrados) a fin de que estas intercambiaran recursos y personal, y con ello poder solventar sus carencias e implementar de mejor manera la idea de Escuelas Inclusivas de Tiempo Pleno (EITP). Este último aspecto, conllevaba ampliar el servicio educativo más allá del currículo convencional e incentivar una mayor parti-

cipación de sectores sociales en los asuntos de la escuela (Edwards, 2020).

Sobre el primer y segundo punto señalado con anterioridad, se ha argumentado que el marco regulador que rige el SI-EITP es el Lineamiento de funcionamiento de la estructura del Sistema Integrado de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (MINED, 2014), el cual fue diseñado por el Ministerio de Educación. No obstante, en tal diseño no estuvo ausente la influencia de organismos internacionales (Edwards, 2020).

Respecto al tercero, los lineamientos del SI-EITP establecen que dentro del proyecto participarían las siguientes instancias:

- 1) Dirección Departamental; 2) Organismo Colegiado de Coordinación del Sistema Integrado (OCCSI); 3) Director del Sistema Integrado; 4) Órganos consultivos y de Apoyo Técnico del Sistema Integrado; 5) Unidades de Apoyo Administrativo y Curricular; y 6) Sistemas Integrados a nivel escolar. Cabe resaltar, que dentro de cada una coexisten otras entidades y actores (Edwards, 2020). De lo anterior, se determinó que el funcionamiento de cada una dentro del SI-EITP fuese de manera coordinada y bajo una lógica de trabajo descendente -desde la Dirección Departamental (DDE) hasta la Escuela- y ascendente -desde la escuela hasta la DDE- (Edwards, Erazo y Martin, 2020). Sin entrar en mayores detalles, las funciones de cada entidad responden a su nivel en la cadena de coordinación; es decir, los organismos de alto nivel administran (1 al 5) mientras los cercanos al nivel escolar, ejecutan (6).

Finalmente, las investigaciones citadas han demostrado un amplio protagonismo por parte de las comunidades locales dentro del SI-EITP, principalmente a nivel escolar y secundariamente entre las instancias señaladas. Sin embargo, se argumenta que ese protagonismo en la práctica se llevó a cabo con

dificultades por una incompreensión del SI-EITP por parte de los participantes, un insuficiente apoyo inter-institucional (financiero, legal, etc.) y por las condiciones estructurales de marginación que las comunidades enfrentan. En ese sentido, se cuestiona si el involucramiento de las comunidades locales en la descentralización realmente contribuye a empoderarlas o si solamente es una estrategia por parte del Estado para trasladar parte de su responsabilidad en la educación hacia otros actores (Edwards, Erazo y Martin, 2020).

Ahora bien, a partir de lo anterior, es necesario hacer una consideración. Es evidente que en todos los estudios citados existe un interés por conocer quién hace qué en el SI-EITP y dentro de ello, qué protagonismo tienen los actores que no están ligados al Estado (comunidades locales, familia, etc.), tanto a través del estudio del marco regulador (MINED, 2014) como por indagaciones que arrojan las entrevistas a determinados actores participantes. Sin embargo, a raíz de la complejidad que presenta el SI-EITP y por los marcos teóricos y metodológicos adoptados por las investigaciones citadas, es visible como estas abordan el tópico de interés de manera general. Es decir, el análisis se centra en destacar las labores más relevantes de los sujetos en estudio dentro del SI-EITP.

Frente a ello, es necesario buscar estrategias que permitan vislumbrar

la totalidad de responsabilidades asignadas a los actores que no están ligados al Estado en la descentralización educativa, pues contribuiría a comprobar -por un lado- si el tipo de involucramiento de estos actores esta en sintonía de los principios de la descentralización y de la gobernanza explicados arriba; y por el otro, para saber con exactitud la dinámica de roles y responsabilidades en cada iniciativa de descentralización, aspecto que aún representa una problemática latente en muchas de las políticas descentralizadoras y educativas en El Salvador; en vista de que estas rara vez dejan explícito o con claridad y precisión la división de responsabilidades entre todos los agentes participantes (Edwards, 2020).

Para ejemplificar lo señalado en otros casos fuera de la descentralización, véase la Política de equidad e igualdad de género que, a pesar de hacer el esfuerzo por dejar plasmado las funciones de algunas instituciones del ministerio, argumenta que la ejecución de la política “constituye una responsabilidad compartida de todas las direcciones y estructuras del Ministerio.” (MINEDUCYT, 2016, p. 31).

Esta última problemática no sólo tiene relevancia en la descentralización, sino también en el ámbito de la rendición de cuentas en educación, dado que en esta se ha concluido que, para juzgar la calidad de cualquier

iniciativa educativa, es necesario evaluar la aplicación de las responsabilidades compartidas, puesto que es inoportuno rendir cuentas sobre lo realizado basándose en la labor de un determinado actor, como suele hacerse por ejemplo con los docentes. En otras palabras, si se quiere alcanzar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, es imperativo valorar si todos los comprometidos con la educación están haciendo un esfuerzo concertado en la consecución de sus responsabilidades de manera interdependiente, más no aislada (UNESCO, 2017).

Por tanto, el objetivo de este artículo es proporcionar una aproximación metodológica al estudio de la totalidad de responsabilidades asignadas a los actores que no están ligados al Estado dentro de la descentralización educativa, tomando como modelo el caso del SI-EITP, con ayuda de la teoría lingüística alrededor de las palabras claves (*keywords*) y utilizando el procesamiento del lenguaje natural con Python.

Se alega que esta propuesta no solamente contribuirá al conocimiento de los proyectos de descentralización educativa en El Salvador -en particular en la temática de interés- sino que dará pautas para la consideración y la utilización de métodos informáticos de procesamiento de texto que sustituyan a las matrices manuales que se suelen utilizar en el análisis y la evaluación de polí-

ticas (Fernández, 2012). Consideración necesaria, dado el hecho de que el estudio de la dinámica de roles y responsabilidades en cualquier política educativa demanda la agrupación de un vasto corpus documental, en vista -como se expuso con anterioridad- de que el simple docu-

mento de política es insuficiente. Ahora bien, a mayor documentación, mayor será la dificultad del investigador o investigadora de tratarla. Por ello, para afrontar ese obstáculo es que se sugiere la siguiente aproximación metodológica.

3. Una aproximación metodológica al análisis de los marcos reguladores de la descentralización educativa dentro del SI-EITP a través de palabras claves y el procesamiento de lenguaje natural con Python

Dentro del campo de la lingüística, particularmente en el área de la semántica léxica, se explica que cada palabra asiste a la construcción de significado dentro de un texto, pero se alega que solo algunas contribuyen tanto a la identificación de elementos importantes dentro de este, como a la comprensión del contexto cultural en el cual están inmersas. Esos términos discursivos son denominados *palabras claves*. Esa singularidad de las palabras claves permite que estas sean utilizadas como indicativas de la posición e identidad del escritor, como de los valores y las creencias culturalmente aceptadas por una comunidad discursiva (Bondi, 2010).

Para el ámbito que nos interesa, y en sintonía con lo expresado, Stubbs (2010) argumenta que existe una relación inherente y lógica entre instituciones sociales y el lenguaje que se utiliza allí. Es decir, los miembros que forman parte de una comunidad

crean y mantienen elementos discursivos que los caracterizan. Entonces, y bajo esa interpretación, es posible identificar y clasificar palabras claves dentro del discurso de las instituciones sociales y generar listados lo suficientemente coherentes como para obtener información que sirva para comprender las características y las prácticas dentro del grupo en estudio.

A este respecto, se aplicará la propuesta lingüística descrita en torno a las palabras claves en apoyo del procesamiento de lenguaje natural con Python (Bird, Klein y Loper, 2009; Srinivasa-Desikan, 2018), para estudiar el marco regulador del SI-EITP (MINED, 2014) a fin de extraer de éste las palabras claves que hagan referencia a las responsabilidades que la normativa asignó a cuatro entidades en las cuales participan actores que no están ligados al Estado dentro de las labores del modelo. El objetivo de lo anterior es generar un panorama

que muestre a grandes rasgos la totalidad de responsabilidades presentes en las cuatro entidades a manera de generar un insumo preliminar que ayude a futuras interpretaciones.

Para llevar a cabo la propuesta, primero se hizo un reconocimiento óptico de caracteres del documento (MINED, 2014) utilizando el programa *Tesseract*. Los caracteres reconocidos fueron almacenados en un archivo con extensión txt. Esto fue necesario ya que el documento citado fue escaneado y almacenado en un archivo con formato PDF; cualidad y formato imposibles de procesar para los lenguajes de programación como Python. Con el nuevo archivo, se identificó dentro de este a las instancias que mencionan entre sus integrantes a actores que no están ligados al Estado (esto es, aquellas personas que no forman parte de cualquier institución gubernamental) las cuales son: el Consejo de Padres y Madres de Familia, el Comité de Padres y Madres de Familia; el Organismo Colegiado de Coordinación del SI-EITP (OCCSI); y el Consejo Consultivo de Educación del SI-EITP. Una vez hecho esto, se agrupó y se almacenó la información referente a cada entidad en archivos txt., un archivo por entidad, a fin de

facilitar su procesamiento individualizado.

Luego se diseñó un programa con el lenguaje de programación Python¹, para que este identificara y extrajera de los archivos por entidad todos los sustantivos, sufijos (-ción, -acción, -sión) y verbos (-ar, -er e -ir) y luego organizara esas palabras en listados individuales según los criterios establecidos. Dentro de ese procesamiento, el programa ordenó las palabras en orden alfabético, eliminó la frecuencia de estas para conservar su unicidad, descartó las palabras que no formaban parte de las categorías asignadas y agrupó ciertos nombres propios -indicados por el programador- para que estos no perdieran su significado (Por ejemplo: 'director_sistema_integrado').

Con el resultado obtenido se procedió a ordenar los listados por oficina en tablas (véase tablas 1-4). Cabe aclarar que la decisión de que el programa procese solamente sustantivos, verbos y sufijos, responde a criterios gramaticales. Según la RAE, el sustantivo es aquello que es nombrado y que, en cualquier oración, realiza o recibe una acción. Los verbos y sufijos indicados manifiestan acciones.

Tabla 1: Palabras asociadas al Consejo de Padres y Madres de Familia del SI-EITP

<p>Sustantivos: ‘actividades’, ‘comites_padres_familia’, ‘comites_padres_madres_familia’, ‘consejo’, ‘coordinador’, ‘coordinadores’, ‘derecho’, ‘desarrollo’, ‘director_sistema_integrado’, ‘directrices’, ‘eitp’, ‘escuela’, ‘estrategias’, ‘estudiantes’, ‘familia’, ‘funciones’, ‘instancia_asesora’, ‘insumos’, ‘intereses’, ‘jornada’, ‘logros’, ‘madres’, ‘modelo’, ‘niveles’, ‘padres’, ‘problemas’, ‘propuesta’, ‘propuestas’, ‘recursos’, ‘rendicion_cuentas’, ‘sede’, ‘sedes’, ‘sistema’, ‘soluciones’, ‘talentos’, ‘territorio’, ‘vigencia’, ‘vinculos’</p>
<p>Verbos: ‘apoyar’, ‘definir’, ‘elegir’, ‘fortalecer’, ‘identificar’, ‘participar’, ‘presentar’, ‘promover’, ‘valorar’, ‘velar’</p>
<p>Sufijos: ‘definicion’, ‘educacion’, ‘implementacion’, ‘participacion’, ‘rendicion’</p>

Fuente: Elaboración propia, a partir de MINED (2014).

Tabla 2: Palabras asociadas al Comité de Padres y Madres de Familia del SI-EITP

<p>Sustantivos: ‘instancia_apoyo’, ‘director_sede’, ‘comite’, ‘diagnostico’, ‘estrategias’, ‘propuesta’, ‘sistema_integrado’, ‘eitp’, ‘intereses’, ‘problemas’, ‘estudiantes’, ‘comunidad’, ‘consejo_consultivo_educacion’, ‘busqueda’, ‘acciones’, ‘mejora’, ‘familia’, ‘sede’, ‘consejo_padres_madres_familia’, ‘escuela’, ‘comisiones’, ‘desplazamiento’, ‘talleres’, ‘clubes’, ‘laboratorios’, ‘alianzas’, ‘socios’, ‘ensenanza_aprendizaje’, ‘convivencia’, ‘seguridad’, ‘repitencia’, ‘direccion’, ‘apoyo’, ‘consulta’, ‘asambleas’, ‘actividades’</p>
<p>Verbos: ‘definir’, ‘validar’, ‘elegir’, ‘caracter’, ‘participar’, ‘lugar’, ‘buscar’, ‘complementar’, ‘promover’, ‘proponer’, ‘acompanar’, ‘identificar’, ‘apoyar’, ‘colaborar’, ‘evitar’, ‘organizar’, ‘realizar’</p>
<p>Sufijos: ‘construccion’, ‘solucion’, ‘educacion’, ‘seccion’, ‘votacion’, ‘elaboracion’, ‘identificacion’, ‘participacion’, ‘organizacion’, ‘desercion’, ‘eleccion’</p>

Fuente: elaboración propia a partir de MINED (2014).

Tabla 3: Palabras asociadas al Consejo Consultivo de Educación del SI-EITP

<p>Sustantivos: ‘escuela’, ‘territorio’, ‘contexto’, ‘visiones’, ‘desarrollo’, ‘corresponsabilidad’, ‘estructura’, ‘asesoria’, ‘temas’, ‘organismo’, ‘apoyo_consulta_participacion’, ‘comunidad’, ‘representantes’, ‘instituciones’, ‘sectores’, ‘derechos’, ‘deberes’, ‘toma_decisiones’, ‘programas’, ‘proyectos’, ‘atribuciones’, ‘planes’, ‘propuesta’, ‘politicas’, ‘propuestas’, ‘mejora’, ‘nivel’, ‘apoyo’, ‘plan_operativo_anual’, ‘direccion_departamental_educacion’, ‘instancias’, ‘departamental’, ‘eventos’, ‘foros’, ‘obligaciones’, ‘ciudadania’, ‘sociedad’, ‘recursos’, ‘calidad’, ‘centros’, ‘ambito’, ‘mined’, ‘normas’, ‘convivencia’, ‘acciones’, ‘ejercicio’, ‘funciones’, ‘ministerio_educacion’, ‘campanas’, ‘medios’, ‘conocimiento’, ‘cuentas’, ‘sistema’, ‘funcionamiento’, ‘consejo_consultivo’, ‘instructivo’, ‘marco’, ‘oportunidades’</p>
<p>Verbos: ‘caracter’, ‘velar’, ‘contribuir’, ‘participar’, ‘proporcionar’, ‘elaborar’, ‘promover’, ‘mejorar’, ‘diseñar’, ‘fomentar’, ‘proponer’, ‘coordinar’, ‘gestionar’, ‘aprobar’, ‘informar’, ‘apoyar’, ‘rendir’, ‘buscar’, ‘definir’, ‘generar’</p>
<p>Sufijos: ‘educacion’, ‘cohesion’, ‘participacion’, ‘coordinacion’, ‘implementacion’, ‘elaboracion’, ‘informacion’, ‘ejecucion’, ‘direccion’, ‘organizacion’, ‘discusion’, ‘difusion’</p>

Fuente: Elaboración propia, a partir de MINED (2014).

Tabla 4: Palabras asociadas al Organismo Colegiado de Coordinación del SI-EITP

Sustantivos: ‘acta’, ‘actas’, ‘actividades’, ‘acuerdos’, ‘agenda’, ‘alianzas’, ‘aportes’, ‘aprendizajes’, ‘aprovechamiento’, ‘archivos’, ‘asamblea’, ‘asistentes’, ‘aspectos’, ‘cantidad’, ‘cargo’, ‘cargos’, ‘comite_consultivo_educacion_comse’, ‘comunidad’, ‘consejo’, ‘consejo_consultivo_educacion’, ‘consenso’, ‘convenios’, ‘convocatoria’, ‘coordinador’, ‘cuentas’, ‘dde’, ‘departamento’, ‘desarrollo’, ‘dialogo’, ‘dietas’, ‘direccion_departamental’, ‘director_departamental_educacion’, ‘director_sede’, ‘director_sistema_integrado’, ‘directores’, ‘discusiones’, ‘docentes’, ‘documentos’, ‘dudas’, ‘educacion’, ‘eitp’, ‘electo’, ‘electos’, ‘estudiante’, ‘estudiantes’, ‘extraordinarias’, ‘familia’, ‘finalidad’, ‘financieros’, ‘firmas’, ‘fondos’, ‘fortalezas’, ‘fracaso’, ‘funcionamiento’, ‘funciones’, ‘garante’, ‘gestion’, ‘governabilidad’, ‘grado’, ‘hincapie’, ‘identidad’, ‘inasistencias’, ‘instancia’, ‘instancia_governabilidad_gestion’, ‘instancias’, ‘integrante’, ‘integrantes’, ‘libro’, ‘lineamientos’, ‘madre’, ‘manejo’, ‘manera’, ‘matricula’, ‘mayoria’, ‘mecanismo’, ‘mejora’, ‘miembros’, ‘mitad’, ‘municipio’, ‘necesidades’, ‘nombramiento’, ‘normas’, ‘organismo’, ‘organismo_coordinador’, ‘organismos’, ‘orientaciones’, ‘padre’, ‘padres_madres_familia’, ‘parte’, ‘partes’, ‘participantes’, ‘periodo’, ‘planes’, ‘potencialidades’, ‘principios’, ‘procedimiento’, ‘proceso’, ‘procesos’, ‘programa’, ‘programas’, ‘propietario’, ‘proposito’, ‘propuesta’, ‘proyectos’, ‘reconocimiento’, ‘rector_governabilidad’, ‘recursos’, ‘reglamento’, ‘representante’, ‘representante_miembro_comunidad’, ‘representantes’, ‘resoluciones’, ‘responsabilidad’, ‘reunion’, ‘reuniones’, ‘roles’, ‘salario’, ‘secretario’, ‘sector’, ‘sector_estudiantes’, ‘sectores’, ‘sede’, ‘sedes’, ‘sedes_escolares’, ‘seguimiento’, ‘segundo’, ‘sesiones’, ‘sistema’, ‘sistema_integrado’, ‘sistema_integrado_escuela_inclusiva_tiempo_pleno’, ‘suplente’, ‘talento’, ‘territorialidad’, ‘territorio’, ‘tesorero’, ‘tiempo’, ‘toma_decisiones’, ‘valores’, ‘veces’, ‘vez’, ‘vice_coordinador’, ‘vocal’, ‘vocales’, ‘votaciones’, ‘voto’, ‘voz’

Verbos: ‘accionar’, ‘aclarar’, ‘analizar’, ‘aprobar’, ‘asignar’, ‘avaluar’, ‘conocer’, ‘considerar’, ‘contar’, ‘continuar’, ‘coordinar’, ‘cumplir’, ‘desarrollar’, ‘desempenar’, ‘designar’, ‘dinamizar’, ‘documentar’, ‘elegir’, ‘emitir’, ‘establecer’, ‘formar’, ‘fungir’, ‘garantizar’, ‘gestionar’, ‘hacer’, ‘implementar’, ‘informar’, ‘instruir’, ‘monitorear’, ‘organizar’, ‘orientar’, ‘pertener’, ‘poder’, ‘prevenir’, ‘realizar’, ‘representar’, ‘retroalimentar’, ‘sistematizar’

Sufijos: ‘administracion’, ‘articulacion’, ‘calendarizacion’, ‘cohesion’, ‘conformacion’, ‘continuacion’, ‘contribucion’, ‘coordinacion’, ‘definicion’, ‘designacion’, ‘direccion’, ‘ejecucion’, ‘eleccion’, ‘funcion’, ‘implementacion’, ‘informacion’, ‘integracion’, ‘justificacion’, ‘mision’, ‘organizacion’, ‘participacion’, ‘ratificacion’, ‘realizacion’, ‘rendicion’, ‘representacion’, ‘resolucion’, ‘rotacion’, ‘seleccion’, ‘sustitucion’, ‘vision’, ‘votacion’

3.1 Análisis de los resultados

Como puede observarse, cada una de las tablas anteriores muestra los sustantivos, los sufijos y los verbos inmersos en la información de cada oficina, los cuales son palabras claves que dan una idea de las responsabilidades que cada entidad escogida tiene dentro de las labores del SI-EITP. Es decir, los verbos y los sufijos usados por cada institución denotan acciones particulares, las cuales pueden estar asociadas

o relacionadas a los sustantivos extraídos. Ahora bien, para tener una idea exacta de esa relación sustantivo-verbo-sufijo, es necesario recurrir al contexto u oraciones en las cuales están presentes. Sin embargo, las palabras claves permiten tener una idea preliminar de la división total de responsabilidades entre las instancias, lo cual puede dar paso a futuras indagaciones.

4. Conclusiones

El artículo ha presentado una aproximación metodológica al estudio de los marcos reguladores de la descentralización educativa, la cual consiste en fragmentar tal marco en palabras claves, a fin de generar un panorama que permita visualizar un determinado aspecto de forma sistémica. En nuestro caso, la fragmentación de la información referente a cuatro instancias del SI-EITP en pala-

bras claves, ha permitido visualizar la totalidad de responsabilidades que los lineamientos del SI-EITP designó para estas, lo cual contribuye tanto a comprender preliminarmente las funciones de estas oficinas entre las labores del modelo educativo como a delinear una ruta para realizar mayores interpretaciones en torno a las mismas.

Referencias bibliográficas

- Bird, S., Klein, E., y Loper, E. (2009). *Natural Language Processing with Python: Analyzing Text with the Natural Language Toolkit*. Sebastopol: O'Reilly Media. Disponible en: <https://www.nltk.org/book/>
- Blunt, P., y Turner, M. (2007). Decentralization, Deconcentration, and Poverty Reduction in the Asia Pacific. En: Cheema, G. S. y Rondinelli, D. A. (Eds.), *Decentralizing Governance: Emerging concepts and practices* (115-130). Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Bondi, M. (2010). Perspectives on Keywords and keyness: An introduction. En: Bondi, M. y Scott, M. (Eds.), *Keyness in texts* (21-42). Amsterdam/Philadelphia: John Benjamins Publishing Company.
- Cheema, G. S., y Rondinelli, D. A. (2007). From government decentralization to decentralized governance. En: Cheema, G. S. y Rondinelli, D. A. (Eds.), *Decentralizing Governance: Emerging concepts and practices* (1-20). Washington, D.C.: Brookings Institution Press
- Edwards Jr., B. (2020). *Descentralización de la Educación en El Salvador: Cuatro décadas de experiencia y retos*. San Salvador: UCA-FUSADES/USAID.
- Edwards Jr., B., Erazo, M., y Martin, P. (2020). *Islas de participación en el mar de la descentralización: La gobernanza de la educación a través de 'Sistemas Integrados'*. Manuscrito inédito.
- Fernández, N. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Florestal, K. y Cooper, R. (1997). *Decentralization of Education: Legal issues*. Washington, D.C.: World Bank.
- Gershberg, A. (1998). Decentralisation, Recentralisation and Performance Accountability: Building an Operationally Useful Framework for Analysis. *Development Policy Review*, 16, pp. 405-431.
- Gershberg, A. (1999). Education 'Decentralization' Processes in Mexico and Nicaragua: Legislative versus ministry-led reform strategies. *Comparative Education*, 35(1), pp. 63-80.
- Hanson, M. (1998). Strategies of educational decentralization: Key questions and core issues. *Journal of Educational Administration*, 36, pp. 111-128.
- Levin, B. (2005). *Reforming Education: from origins to outcomes*. New York: Taylor & Francis.
- MINED. (2014). *Lineamiento de funcionamiento de la estructura organizativa del Sistema Integrado de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno*. San Salvador: MINED.

- MINEDUCYT. (2016). *Política de equidad e igualdad de género: Plan de implementación del Ministerio de Educación El Salvador*. San Salvador: MINEDUCYT.
- Osborne, D., y Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Boston: Addison-Wesley.
- Rondinelli, D., Nellis, J., y Cheema, G. (1983). *Decentralization in developing countries: A review of recent experience*. Washington, D.C.: World Bank.
- Stubbs, M. (2010). Three concepts of keywords. En: Bondi, M. y Scott, M. (Eds.), *Keyness in texts* (21-42). Amsterdam/Philadelphia: John Benjamins Publishing Company.
- Sujarwoto, S. (2017). Why decentralization works and does not works? A systematic literature review. *Journal of Public Administration Studies*, 2(1), pp. 1-10.
- Srinivasa-Desikan, B. (2018). *Natural Language Processing and Computational Linguistics: A practical guide to text analysis with Python, Gensim, spaCy, and Keras*. Birmingham: Packt Publishing.
- United Nations Development Program. (1997). *Reconceptualizing Governance*. Discussion Paper 2. Nueva York : Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, UNDP.
- UNESCO. (2017). *Rendir cuentas en el ámbito de la educación: Cumplir nuestros compromisos*. París: UNESCO.
- Welsh, T., & McGinn, N. F. (1999). *Decentralization of Education: Why, When, What, and How?*. Paris: UNESCO.
- Zajda, J. (2006). Decentralisation and Privatisation in Education: The Role of the State. En: Zajda, J (Eds.), *Decentralisation and Privatisation in Education: The Role of the State* (3-30). Dordrecht: Springer.

Anexo 1: Programa elaborado con el lenguaje de programación Python para identificar, extraer y clasificar los sustantivos, verbos y sufijos entre la información de las entidades de SI-EITP seleccionadas.²

```
In [1]: import unidecode
import re
import spacy
import nltk
import itertools
from nltk.corpus import stopwords
from nltk.tokenize import MWETokenizer
from nltk import sent_tokenize, word_tokenize

In [2]: with open('consejo_padres_madres.txt') as f:
cpmtext=f.read()

In [3]: #Sustantivos
nlp=spacy.load('es_core_news_sm')
docx = nlp(cpmtext)

out = [' '.join(k.text for k in j)
for i, j in itertools.groupby(docx, key=lambda i: i.pos_)
if i in ("PROPN", "NOUN")]

In [4]: cpmplow1 = [item.lower() for item in out]
In [5]: cpmplow2 = ' '.join(cpmplow1)
In [6]: cpmplow3 = unidecode.unidecode(cpmplow2)
In [7]: cpmplow4 = (re.sub(r"\W+|_", " ", cpmplow3))
In [8]: cpmplow5 = re.sub('(\\b[A-Za-z] \\b|\\b [A-Za-z]\\b)', " ", cpmplow4)
```

```

In [9]: mwe = MWETokenizer([(‘consejo’, ‘padres’, ‘madres’, ‘fa-
        familia’),
        (‘sistema’, ‘integrado’), (‘coordinadores’, ‘pa-
        dres’, ‘madres’ ‘familia’),
        (‘comites’, ‘padres’, ‘madres’, ‘familia’),
        (‘rendicion’, ‘cuentas’), (‘director’, ‘sistema’,
        ‘integrado’),
        (‘comites’, ‘padres’, ‘familia’), (‘instancia’, ‘ase-
        sora’)], separator=’_’)
        mwe2 = [mwe.tokenize(word_tokenize(sent)) for sent in
        sent_tokenize(cpmplow5)]
        mwe2 = mwe2[0]
In [10]: new_text = sorted(set(mwe2), key=lambda x:mwe2.
        index(x))
In [11]: my_list = new_text
        my_sorted_list = sorted(my_list,key=str.lower)
In [12]: stop_words01 = set(stopwords.words(“spanish”))
        new_stopwords02 = [‘anos’, ‘apoyar’, ‘participar’, ‘velar’,
        ‘valorar’, ‘definicion’, ‘educacion’,
        ‘implementacion’, ‘participacion’, ‘promover’,
        ‘secretario’, ‘consejo_padres_madres_familia’,
        ‘sistema_integrado’, ‘coordinadores’,
        ‘padres’, ‘madres’, ‘familia’, ‘funciones’,
        ‘comites_padres_madres_familia’, ‘sistema’]
        new_stopwords_list = stop_words01.union(new_stop-
        words02)
In [13]: nounstoken = [word for word in new_text]
        nounstk = [word for word in nounstoken if word not in
        new_stopwords02]
In [14]: my_list = nounstk
        my_sorted_list = sorted(my_list,key=str.lower)

```

```

In [15]: def nouns():
        listnouns = []
        for np in my_sorted_list:
            listnouns.append(np)
        return listnouns

In [16]: print(nouns())

['instancia_asesora', 'insumos', 'director_sistema_integra-
do', 'propuesta', 'derecho', 'estudiantes', 'vinculos', 'terri-
torio', 'escuela', 'niveles', 'comites_padres_familia', 'sede',
'vigencia', 'consejo', 'coordinador', 'directrices', 'eitp',
'estrategias', 'desarrollo', 'propuestas', 'modelo', 'talentos',
'recursos', 'actividades', 'sedes', 'intereses', 'problemas',
'soluciones', 'jornada', 'rendicion_cuentas', 'logros']

In [17]: cpmtxt1 = cpmtxt.lower()
In [18]: cpmtxt2 = unidecode.unidecode(cpmtxt1)
In [19]: cpmtxt3 = re.sub('[!,*]<:;@#%(&$_?123456789.^]', "",
cpmtxt2)
In [20]: cpmtxt4 = re.sub('(\\b[A-Za-z] \\b|\\b [A-Za-z]\\b)', "", cpm-
txt3)
In [21]: stop_words2 = set(stopwords.words("spanish"))
        new_stopwords2 = ['de', 'anos', 'secretario', 'familiar']
        new_stopwords_list2 = stop_words2.union(new_stop-
words2)
In [22]: cpmtxt5 = [word for word in cpmtxt4.split()]
        cpmtxt6 = [word for word in cpmtxt5 if word not in new_
stopwords_list2]
In [23]: cpmtxt7 = sorted(set(cpmtxt6), key=lambda x:cpmtxt6.
index(x))
In [24]: cpmtxt8 = nltk.Text(cpmtxt7)
        print(cpmtxt8)
In [25]: my_list2 = cpmtxt8
        my_sorted_list2 = sorted(my_list2,key=str.lower)

```

```

In [26]: #infinitivos
def infinitivos():
    listverbos = []
    for line in my_sorted_list2:
        for word in line.split():
            if (word.endswith(('ar')) or word.endswith(('er')) or
                word.endswith(('ir'))) and not word.endswith(('ser')):
                listverbos.append(word) #lista con n valores
    #print(listverbos)
    return listverbos

In [27]: print(infinitivos())
['elegir', 'participar', 'definir', 'presentar', 'identificar', 'fortal-
ecer', 'apoyar', 'valorar', 'promover', 'velar']

In [28]: #sufijos
def sufijos():
    listverbossufi = []
    for line in my_sorted_list2:
        for word in line.split():
            if (word.endswith(('cion')) or word.
                endswith(('ccion')) or word.endswith(('sion'))) and not
                word.endswith(('familiar')):
                listverbossufi.append(word) #lista con n valores
    #print(listverbos)
    return listverbossufi

In [29]: print(sufijos())
['implementacion', 'educacion', 'participacion', 'definicion',
'rendicion']
  
```

Notas

1. El programa en cuestión fue elaborado en colaboración del licenciado Ronaldo Canizales, del Departamento de Electrónica e Informática de la UCA. Para más detalles al respecto, véase el Anexo 1.
2. Aunque el programa indica solamente al Consejo de Padres y Madres de Familia del SI-EITP, el mismo código fue utilizado para el resto de las instancias seleccionadas.