

# Los municipios en la historia de la educación en El Salvador

Joaquín Mauricio Chávez Aguilar

## Introducción

Desde finales de la Colonia y hasta mediados del siglo XX, los municipios jugaron un papel, a veces preponderante y a veces diluido en la gestión y el financiamiento de la educación en El Salvador. Esta tendencia se fue revirtiendo a favor de la centralización de la educación, en la medida que el Estado en el ámbito central se fue desarrollando, en el contexto de diversas dinámicas socioeconómicas ocurridas a partir de los albores de la economía de exportación (1870).

En todo caso, resulta de interés estudiar la trayectoria de los municipios en la educación, para contribuir a fundamentar cualquier propuesta de descentralización a desarrollarse en el futuro, ya que es mucho lo que se puede aprender conociendo las múltiples visiones y experiencias que sobre este tema se han dado en la historia del país.

Considerando que la información disponible sobre el papel de los municipios en la historia de la educación en El Salvador, es bastante escasa y dispersa, es solamente posible realizar una aproximación muy general sobre este tema. En ese sentido, se ofrece a continuación un recorrido en buena medida fragmentario sobre este proceso.

## La educación parroquial en la Colonia

Durante la mayor parte del período Colonial, el gobierno no asumió responsabilidad en la educación. Se considera que el gobierno español no puso ningún empeño significativo en la instrucción de la pobla-

ción americana. España misma sufría de un profundo atraso intelectual y la idea predominante sobre la educación se restringía fundamentalmente a indoctrinar en los rudimentos del cristianismo a los pueblos conquistados. Por otra parte, la enorme extensión de los territorios americanos, la diversidad étnica y cultural existente y la falta de accesos eran otros factores que obstaculizaron los mínimos esfuerzos educativos<sup>1</sup>.

De acuerdo a diversas disposiciones de la Corona Española, los encomenderos estaban obligados a alfabetizar a los indígenas a su cargo; sin embargo nunca asumieron esta responsabilidad de manera directa y en cambio contrataron a los curas párrocos para realizar esta tarea, llegando incluso a contraer grandes deudas con los conventos por esta razón<sup>2</sup>. De forma elocuente, Coroleu da el mérito de lo poco que se hizo en educación durante la época colonial a los frailes, más que a la acción oficial<sup>3</sup>:

*“Gracias a su iniciativa y perseverancia, mientras los indios de la selva se amaestaban en el arte agrícola, los jóvenes criollos y mestizos aprendían las lenguas clásicas, el derecho, la medicina y las ciencias exactas y naturales; los seminaristas la teología y las lenguas indígenas, y los hijos de los menestrales los principios científicos aplicables a las artes mecánicas”.*

Este panorama “optimista” de la educación durante la Colonia, es cuestionado por el hecho de que la principal misión de los religiosos era difundir la doctrina cristiana (algunos de ellos intentaban hacerlo en latín a una población que ni siquiera conocía el castellano), por la severa censura

impuesta por la Corona a la introducción de libros y por los escasos recursos con que contaban para acometer esta tarea.

La educación de la mujer era considerada en esta época, de importancia marginal e inclusive peligrosa y por ende, negativa para la moral pública. Por ejemplo, Barberena relata el caso ocurrido en España, de la toledana Luisa Sigea y de su hija Ángela, la primera autora de un libro llamado *Meursü Joannis elegantiae sermonis, seu Aloisia Sigea Toletana de arcanis amoris et veneris*, inspirado en las tradiciones de una sociedad de mujeres lesbianas, descubierta en Sevilla durante la Edad Media, el cual fue considerado como “horriblemente inmoral”<sup>4</sup>.

En este contexto, la educación en la Colonia era sumamente precaria e inclusive las clases privilegiadas de El Salvador, adquirían conocimientos elementales en el seno de la familia y en muy pocos casos, continuaban sus estudios en Guatemala, ya sea en la Universidad de San Carlos o en los diversos colegios que ofrecían educación primaria y secundaria. El atraso intelectual era generalizado ya que aún entre las familias criollas, aquellos que habían recibido mejor educación, apenas sabían leer y escribir, las cuatro operaciones aritméticas y el catecismo cristiano<sup>5</sup>.

Las primeras escuelas en el territorio salvadoreño fueron fundadas cuando éste era todavía una dependencia administrativa de la Capitanía General de Guatemala. Monseñor Francisco Marroquín, primer obispo de Guatemala refiere que en una de sus visitas a la Provincia de El Salvador encontró algunas escuelas atendidas por curas párrocos y sacristanes, donde se

enseñaba algo de lectura y escritura y algo de numeración<sup>6</sup>.

Hacia 1768 y 1770 cuando el Obispo Cortez y Larraz realizó un viaje por la región de Guatemala y por el actual territorio de El Salvador, -el cual fue recogido en su conocida obra *Descripción geográfico-moral de la diócesis de Guatemala*-, las escuelas eran extremadamente precarias. De acuerdo a la versión de este prelado, funcionaban escuelas de primeras letras de alguna importancia en: Ahuachapán, Nahuizalco, Izalco, Aculhuaca, Cojutepeque, Perulapán, Chalatenango y Santa Ana. Sin embargo, estas escuelas funcionaban con muy pocos alumnos, para el caso, la escuela de Chalatenango tenía 12 alumnos, la de Opico 7, la de Izalco 100, a pesar de ser una región bastante poblada<sup>7</sup>.

## **Las primeras escuelas en el territorio salvadoreño fueron fundadas cuando éste era todavía una dependencia administrativa de la Capitanía General de Guatemala**

### **La comunidad y el municipio a cargo de la escuela**

En la década de los 1770 se empiezan a sentar las bases del sistema escolar. La primera disposición conocida en esta dirección, se dio en 1778, cuando la Audiencia dictaminó que los maestros debían ser pagados con fondos de la comunidad<sup>8</sup>.

En enero de 1799, llega a San Salvador una Provisión del Rey Carlos IV en la que se establecen algunas directrices sobre la educación, en donde se deja el manejo de las escuelas a cargo de las localidades, bajo la confusa autoridad de jueces y de curas<sup>9</sup>.

Existe evidencia de que hacia 1800, el pago de los maestros por parte de los alcaldes era una responsabilidad asumida en varias localidades, especialmente en San Salvador y Sonsonate.

A pesar de su precariedad, una característica preponderante del sistema educativo queda definida en este período: el financiamiento de las escuelas por parte de la comunidad<sup>10</sup>.

Después de la Independencia, creció el número de escuelas y una vez se produce el colapso de la Federación, el gobierno de la nueva república comienza a interesarse en la educación. Se fundaron nuevas escuelas, se asignó un salario a los profesores y se obligó a los alcaldes a dar apoyo en este campo, inclusive se elaboraron reglamentos y programas de enseñanza<sup>11</sup>.

El financiamiento de las escuelas por la municipalidad era funcional a la fragmentación del poder que se produce durante la Independencia. En este sentido, las pocas escuelas existentes eran administradas y financiadas por las municipalidades. En 1827 se produce una legislación que ordena que los excedentes de fondos municipales se emplearan en las escuelas de primeras letras<sup>12</sup>.

Hacia 1825 se adoptó el método de enseñanza mutua llamado lancasteriano, el cual fue creado en los albores de la industrialización en Inglaterra. Este consistía en un sistema de preguntas y respuestas y en la participación de los llamados *decuriones*, - alumnos aventajados que tutoreaban a sus compañeros-. Sobre la implantación de este método y sus consecuencias, Gilberto Aguilar Avilés comenta lo siguiente<sup>13</sup>:

*"Vivíamos en un mundo de engaño, durante la mayor parte del siglo XIX existió la escuela unidocente. La escuela no era más que una persona que llegaba al pueblo a aplicar aquel anacrónico método lancaste-*

*riano de "preguntas y respuestas y de ayuda mutua". Con eso se creía tener resuelto el problema educativo. El método lancasteriano es el responsable de que en este país el sistema educativo se encogiera, que fuera enano; porque no crecía. Todas las escuelas eran unidocentes, llegamos casi al final del siglo XIX y todavía se sigue usando este método. Escuelas que no pasaban de un horizonte de segundo o tercer grado, cuando eran bien avanzadas".*

En 1832 se promulgan decretos que establecen de manera más detallada el papel de diversas instancias gubernamentales en la educación. El gobierno central asume la responsabilidad de dictar políticas y de supervisar el sistema como última instancia. Las municipalidades asumen el finan-

ciamiento y el nombramiento de maestros. Los gobernadores departamentales supervisan las actividades de los municipios bajo su jurisdicción. Las juntas de educación municipales nombraban maestros, asistían a los exámenes públicos, controlaban la asistencia a las escuelas y se encargaban del material escolar<sup>14</sup>.

### **El financiamiento de las escuelas por la municipalidad era funcional a la fragmentación del poder que se produce durante la Independencia**

La descentralización del sistema en este período, es producto de varios factores convergentes: la tradición colonial de financiar a los maestros localmente, la fragmentación del poder después de la Independencia como ya antes se dijo, y de la estructura fiscal que se construyó después del sistema colonial.<sup>15</sup>

El funcionamiento descentralizado de la educación se derivaba en gran medida, de este último factor, ya que antes de la existencia de una economía agroexportadora cuando menos cuatro quintos del presupuesto del Estado, provenían de impuestos

de transacción, estancos (monopolios gubernamentales) e impuestos locales<sup>16</sup>. En este contexto, destacaba el impuesto del “tajo”, de origen Colonial, el cual consistía en gravar el consumo de carne para financiar la educación<sup>17</sup>.

Este tipo de arbitrios municipales con fines específicos (financiamiento de escuelas, hospitales, construcción de acueductos, etc.) era aprobado por el gobierno central y se mantuvo hasta inicios del siglo XX. Un ejemplo de éstos, lo encontramos en marzo de 1888, durante el gobierno del General Francisco Menéndez, cuando se aprobaron arbitrios a favor de la municipalidad de San Martín<sup>18</sup>:

*“Art.2 Aprobar a favor de los fondos municipales de dicha villa los arbitrios siguientes:*

1. *Un real por cada carreta de mercaderías extranjeras que se introduzcan para consumirse en la misma población;*
2. *Un real por cada cerdo que se destace para el mismo objeto;*
3. *Un peso para cada licencia de serenata o cualquier otra distracción que con música tenga lugar en las calles o valles de su jurisdicción;*
4. *Un real por cada buhonero que llegue a expender sus artículos, excepto en tiempo de fiesta.”*

En este período destaca el Reglamento de Escuelas de Primeras Letras, decretado el 5 de noviembre de 1861 por el gobierno del Capitán General Gerardo Barrios, el cual en su artículo 2 expresa que las poblaciones menores de 500 habitantes costearían el sostentimiento de sus escuelas, asumiendo la autoridad pública solamente funciones de inspección. Es decir, las poblaciones más pobres eran las más abandonadas por el gobierno central<sup>19</sup>.

---

**En este contexto,  
destacaba el impuesto  
del “tajo”, de origen  
Colonial, el cual  
consistía en gravar el  
consumo de carne para  
financiar la educación**

---

El mismo decreto, a pesar de mantener la responsabilidad de la educación en el municipio, prohíbe expresamente en su artículo 20 la participación de la comunidad en actividades educativas. Y en los artículos 30 y 31 se esboza un sistema de supervisión escolar bastante diluida en diversos organismos:

Consejo de Instrucción Pública, Juntas Departamentales y Alcaldes Municipales. Este tipo de supervisión mantuvo cierta presencia hasta la década de 1950 como lo atestigua Gilberto Aguilar Avilés:<sup>20</sup>

*“A mediados del siglo XX ese control (municipal) sobre los maestros se daba de una manera un poco diluida. Podría contarle que cuando yo me incorporé a trabajar allá por 1955, los recibos que pasábamos los maestros a la Administración de Rentas tenían que llevar el visto bueno del Alcalde Municipal. Yo trabajaba en Suchitoto y el Secretario Municipal ponía su firma como una especie de conforme. Ya no es el hecho del policía municipal (que en el pasado controlaba la asistencia de los profesores y alumnos); pero de alguna manera queda un resabio de control municipal. La firma del Alcalde o del Secretario Municipal da fe que aquel servicio docente ha sido prestado. La Administración de Renta no pagaba el recibo si no llevaba esas firmas. No sé cuando esto terminaría, imagino que ahora ya no ocurre.”*

El decreto de Barrios también propiciaba una supervisión escolar de corte vigilante. De manera especial existía cierta fijación con la moralidad de los profesores. La cual motivaba una especie de fisiogoneo y persecución sobre la vida privada de los maestros<sup>21</sup>.

## La economía de exportación y los esfuerzos centralizadores en la educación (1880)

Cuando se opera una reorientación hacia la economía de exportación, la situación del financiamiento municipal de la educación comienza a cambiar. Los impuestos aduaneros se incrementan sustancialmente. En 1871 éstos representaban el 43% de los ingresos fiscales y para 1887 el 60%. De esta forma, para 1883 el gobierno central financiaba el 83% de los gastos educativos del departamento de La Libertad<sup>22</sup>.

Este mayor nivel de financiamiento por parte del gobierno central generó las bases para ejercer un mayor control de la educación. En la legislación de 1875 las escuelas aún eran responsabilidad de las municipalidades; pero el gobierno central empezó a nombrar delegados a las juntas de educación para ejercer mayor supervisión. Hacia 1895 el gobierno cubría los déficit de fondos locales por medio de las Tesorerías de Instrucción Pública, los directores de escuela se nombraban con base a acuerdos ministeriales y los maestros eran nombrados por los directores. En el ámbito de secundaria la centralización era aún mayor ya que el Ministerio de Instrucción Pública llevaba inclusive el control de las notas obtenidas por todos los estudiantes del país.

La economía de exportación también agudizó las desigualdades sociales y consolidó en el poder a una élite con una idea excluyente del ejercicio del poder. Esto tuvo su reflejo en la educación en la medida que la inmensa mayoría de la población fue excluida de acceso a la misma. Las cifras disponibles sobre la cobertura de la educación ilustran esta situación.<sup>23</sup>

Un evento que merece especial mención en este período es la llegada de la "Misión Colombiana" durante la Presidencia del General Francisco Menéndez, quien a menudo ha sido reconocido oficialmente como un impulsor de la educación en El Salvador, al grado que aún hoy en día un instituto nacional lleva su nombre. La Misión Colombiana abolió el método de enseñanza lancasteriano e introdujo las ideas pedagógicas de Pestalozzi. Esta misión organizó las escuelas de 6 grados y sustituyó la enseñanza de texto por la enseñanza oral.

En la medida que la economía de exportación posibilitó mayores ingresos fiscales al gobierno central, éste incrementó su control de la educación a expensas de los gobiernos municipales.

En este contexto es necesario mencionar que en el caso de la educación primaria existe evidencia de una considerable resistencia a la centralización por parte de maestros, padres de familia y municipalidades.

Como puede desprenderse del texto anterior, los esfuerzos centralizadores datan de mediados del siglo XIX, intensificándose hacia finales del mismo; sin embargo el

papel de los municipios en la educación se mantuvo, probablemente más diluido, hasta mediados del siglo XX.

**Los esfuerzos  
centralizadores datan  
de mediados del siglo  
XIX, intensificándose  
hacia finales del mismo;  
sin embargo el papel de  
los municipios en la  
educación se mantuvo,  
probablemente más  
diluido, hasta mediados  
del siglo XX**

**Un paso definitivo hacia  
la centralización: la  
reforma educativa de  
1940**

Hacia 1940, los servicios educativos estaban fundamentalmente en manos del gobierno central, y en una menor escala, de las

municipalidades y de las escuelas privadas<sup>24</sup>.

El gobierno central asumía el financiamiento de las escuelas primarias en las poblaciones y cantones del país. Ese año funcionaban 1,149 escuelas atendidas por 2,299 profesores. La matrícula de dichos centros escolares alcanzaba 102,042 estudiantes y la asistencia media era de 33,033, es decir alrededor del 30% de los alumnos matriculados. Además el gobierno sostenía algunos centros de enseñanza secundaria, técnica, dos escuelas normales y la Universidad Nacional<sup>25</sup>.

Las escuelas municipales eran bastante escasas, ya que solamente existían en municipios relativamente grandes como San Salvador, Santa Ana, San Miguel, Santa Tecla y Ahuachapán. La mayor parte de estas escuelas estaban ubicadas en cantones. En estos casos el gobierno central aprobaba la contratación de profesores, diseñaba los programas de enseñanza y ejercía sobre ellos determinado control. En 1939 funcionaban 96 escuelas municipales rurales que servían a niños y niñas. Un total de 186 profesores atendían a 2,586 alumnos analfabetos. Cada municipalidad destinaba el 5% de su presupuesto a financiar estas escuelas, en algunos casos este porcentaje era solamente suficiente para cubrir algunas reparaciones de los edificios y la compra de materiales didácticos<sup>26</sup>.

Las escuelas privadas tanto laicas como religiosas tuvieron cierto desarrollo en esta época, especialmente en las principales ciudades. En 1940 existían 108 escuelas privadas de kindergarten y de primaria, atendidas por 337 profesores; 22 de Ciencias y Letras con 225 profesores; 24 de Comercio

y Hacienda con 173 profesores; y una de Estudios Normales. La educación en los centros privados estaba regulada y controlada por el Estado. El gobierno aprobaba el personal docente y sus planes de estudio<sup>27</sup>.

En esta época no existía una Secretaría de Estado exclusivamente dedicada a la educación. En cambio, la Secretaría de Relaciones Exteriores comprendía al ramo de Instrucción Pública y tradicionalmente el subsecretario de esa cartera de Estado asumía la responsabilidad del sistema educativo<sup>28</sup>.

El porcentaje del presupuesto nacional asignado a educación en 1941 ascendía al 10.88%, de un total aproximado de 2.2 millones de colones, en comparación al 11.42% en 1931-32 de un total de aproximado de 2.4 millones de colones<sup>29</sup>.

## **Hacia 1940, los servicios educativos estaban fundamentalmente en manos del gobierno central, y en una menor escala, de las municipalidades y de las escuelas privadas<sup>24</sup>**

En cuanto a la infraestructura escolar, en su mayoría estaba constituida por casas alquiladas por el gobierno central o por las municipalidades, las cuales carecían de condiciones adecuadas para la enseñanza<sup>30</sup>.

En estas condiciones, ocho años después del inicio de la dictadura de Maximiliano Hernández Martínez se inicia la denominada Reforma Educativa. Se trató de un movimiento esencialmente orientado a una reforma pedagógica que tocó la escuela primaria y que además introdujo el concepto de correlaciones, - ya antes planteado por Francisco Gavidia -, el cual consistía en establecer vínculos de contenido entre las materias. Sin embargo, el elemento más relevante de dicha reforma fueron las medidas definitivas hacia la centralización contenidas en la Ley Orgánica de Educación Pública de 1941.

Dicha ley establecía sin cortapisas en su artículo dos, lo siguiente: “la educación que se imparte en el país es una función esencial del Ministerio de Instrucción Pública; por tanto se confiere al referido Despacho el derecho exclusivo de mantener el control de la función educacional; y cualquier otra autoridad, individual o colectiva, sólo podrá cooperar en la conservación, engrandecimiento y distribución de la cultura nacional<sup>31</sup>”. En palabras de Gilberto Aguilar Avilés:<sup>32</sup>

*“Por fin el Ministerio toma la sartén por el mango... a falta de una fecha más concreta podríamos tomar ésta cuando el gobierno central dice una especie de “fuerza manos”.*

*Aquí se está creando el Ministerio de Instrucción Pública. Previamente se delegaba la educación a otros ministerios: Relaciones Exteriores, Justicia como algo anexo.”*

Una curiosidad paradójica de dicha ley es que propiciaba la creación de una forma de autogobierno escolar denominado “República Escolar Democrática”<sup>33</sup>. Esto en medio de una dictadura militar que ya se prolongaba por casi diez años.

Por otra parte no existían prestaciones para los maestros y por el contrario se vigilaba su buen estado de salud, como un requisito para conservar sus empleos. Como lo refiere Gilberto Aguilar Avilés<sup>34</sup>:

*“En aquella época se les exigía (a los maestro/as) una salud impecable. Medio salía una manchita en la radiografía o algún problema en la sangre, fuera. Nada que se le iba a curar o a remitir al médico escolar, nada. El médico escolar sólo servía para ordenar que se fuera. Todos los años les hacían inspección sanitaria a todos los preceptores. Recuerdo a una tía maestra allá*

*por los años cuarenta, todos los años venía y se hospedaba en la casa de mis papás, para hacerse los exámenes.”*

Existe información documental de este período sobre opiniones a favor de la descentralización en el ámbito magisterial, especialmente aquéllas consignadas en el *Correo Escolar Rural*, una publicación pedagógica de los cuarenta, que duró por cuatro años. En ella se plantea lo siguiente:<sup>35</sup>

*“La complejidad de los problemas técnico-administrativos de la enseñanza en el estado actual de la civilización y de sus exigencias, reclama la descentralización de las funciones y la no absorción y la centralización, porque si bien se considera, la descentralización va inspirada en los principios de la democracia tan caramente defendida; y la centralización es totalitarismo.”*

## **A mediados del siglo XX, la educación en El Salvador no había conseguido alcanzar mejorías sustanciales en cobertura y calidad**

*Con la descentralización a base de confianza se logra mayor eficiencia y las escuelas primarias alcanzan también un amplio margen de acción positiva en beneficio de las comunidades”.*

A mediados del siglo XX, la educación en El Salvador no había conseguido alcanzar mejorías sustanciales en cobertura y calidad. A pesar de ello, pueden encontrarse en 1941, visiones optimistas sobre su futuro inmediato como lo escrito por Francisco Espinosa<sup>36</sup>:

*“No es grande el adelanto conseguido por la Escuela Salvadoreña en el transcurso de un siglo. Algunos problemas están a medio resolver y otros permanecen vírgenes. Sin embargo, existe la posibilidad de que en un cercano futuro nos coloquemos al nivel de los países más cultos de la Tierra. Para ello*

*contamos con el aporte del Estado, la colaboración de los municipios, el entusiasmo de los profesores y la ayuda de la sociedad”.*

Después del derrocamiento del General Castaneda Castro en 1948, por el llamado “golpe de los mayores”, conocido posteriormente como “la Revolución del 48”, el Consejo de Gobierno encabezado por el entonces mayor Oscar Osorio empieza a ligar en el discurso oficial la educación al desarrollo y en efecto, el gasto en educación aumentó al igual que la cobertura<sup>37</sup>. En el marco de una política modernizante y de corte social se impulsaron una serie de mejoras al sistema educativo, que si bien no fueron denominadas como “reformas”, si tuvieron un impacto significativo, entre otras: la construcción de infraestructura escolar (los llamados “Grupos Escolares tipo revolución<sup>38</sup>”), el sistema de escuelas experimentales y renovadas que ensayaron nuevas metodologías didácticas y modalidades de organización escolar democráticas, la fundación de la Escuela Normal Superior, de la Escuela de Trabajo Social, el fortalecimiento de las Escuelas Normales Rurales de Izalco y Suchitoto, la creación del sistema de escuelas “pluriclase” en las cuales dos maestros atendían toda la educación primaria, programas de alfabetización de adultos y cursos a distancia para profesionalizar a los profesores<sup>39</sup>.

#### **Reforma Educativa (1968) sin descentralización**

En 1961, como parte de una estrategia de promoción del desarrollo y de contención de los movimientos revolucionarios en América Latina el Presidente John F. Kennedy inició un programa de diez años de duración conocido como Alianza para el Progreso (ALPRO)<sup>40</sup>. A la sazón, el gobierno

**en el contexto de la ALPRO, se produjo un incremento de construcciones escolares bastante simples, las llamadas “escuelas tipo Alianza”**

norteamericano estaba convencido de la necesidad de impulsar cambios para evitar estallidos revolucionarios. En principio su estrategia política consistía en buscar la colaboración de fuerzas social demócratas y demócratas cristianas para derrotar a los dictadores militares, neutralizar el crecimiento de los

movimientos revolucionarios y crear un centro estable. Sin embargo, a la postre, la agenda de “seguridad nacional” de los Estados Unidos terminó imponiéndose y se consolidó el apoyo a las dictaduras militares del continente.

En este contexto, se firma un Convenio de Unificación Básica de la Educación Centroamericana, el cual incluía la adopción de un “modelo currículo” común y la producción de libros para las asignaturas básicas de educación primaria. Este proceso involucró el trabajo de comisiones técnicas de los países de la región con la asesoría de pedagogos norteamericanos. Asimismo en el contexto de la ALPRO, se produjo un incremento de construcciones escolares bastante simples, las llamadas “escuelas tipo Alianza”. Al respecto Knut Walter comenta<sup>41</sup>:

*“Parte del problema actual de infraestructura educativa tiene que ver con la construcción de escuelas en los sesenta y setenta. En ese período se levantaron muchas escuelas pequeñas de una o dos aulas. Ahora en el país hay exceso de aulas, pero están dispersas. Por otra parte, debido al desplazamiento de población que se produjo durante la guerra civil, muchas de estas escuelas han quedado abandonadas”.*

En 1968, se plantea por segunda ocasión durante el siglo XX una reforma educativa. Esta vez habría de tener mucha mayor amplitud y profundidad. Durante el

Gobierno del General Fidel Sánchez Hernández, el Ministro de Educación Walter Béneke se convirtió en el abanderado de la misma.

La reforma educativa operada entre 1968 y 1972 abarcó diversos componentes: cambios estructurales en los estudios generales, expansión de la educación básica, diversificación y cambio estructural de la educación media, reforma curricular, televisión educativa, infraestructura escolar, bienestar estudiantil, bienestar magisterial, reforma administrativa, fundación de la Ciudad Normal "Alberto Masferrer", fundación de la escuela de educación física y la fundación del Instituto Tecnológico Centroamericano<sup>42</sup>. Si bien el financiamiento a esta reforma fue sustancial (hasta un 30% del presupuesto nacional), el déficit educacional era tan grande, que estos recursos fueron insuficientes.

Esta reforma no contempló ninguna medida sustancial referente a la desconcentración y a la descentralización de la educación, a excepción de la creación de supervisorías departamentales y de tímidos intentos por asignar el mantenimiento del mobiliario escolar a la comunidad<sup>43</sup>.

Por otra parte, el Ministro Béneke impulsó la reforma educativa con un estilo autoritario y arbitrario, -propio del estilo de los gobiernos militares de la época-, lo cual le valió la cerrada oposición de la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (ANDES), la cual impulsó dos huelgas nacionales de maestros, en 1968 y 1971 que alcanzaron gran influencia en la sociedad y que fueron objeto de diversas formas de represión masiva y selectiva por parte del régimen del General Fidel Sánchez Hernández. De acuerdo a Knut Walter estos hechos generaron un precedente histórico negativo en

la relación entre el Ministerio de Educación y los gremios magisteriales<sup>44</sup>.

### **La desconcentración administrativa de los ochenta**

En el marco del enfrentamiento bélico, el Ministerio de Educación inició un proceso de desconcentración aún conociendo que las capacidades regionales o locales para asumir estas funciones eran escasas. Se establecieron tres regiones: central, occidental y oriental. En agosto de 1982 los cambios fueron sancionados por acuerdo Ejecutivo y la subdivisión regional fue ampliada por las oficinas subregionales siguientes: Central Norte (Chalatenango); Occidental Norte (Santa Ana); Sur Occidental (Sonsonate); Paracentral Oriente (San Vicente); y Subregional Oriente (San Miguel)<sup>45</sup>.

Este proyecto suscitó una serie de consecuencias negativas como alto número de escuelas cerradas, una gran cantidad de docentes destacados en las regiones centrales a expensas de otras, etc. Evidentemente algunas de éstas podrían ser atribuidas al contexto de guerra civil en que se operaron estas medidas. Otro efecto fue el excesivo aumento de la burocracia, ya que entre 1976 y 1982 el personal administrativo aumentó en un 60%<sup>46</sup>.

Por su parte, ANDES le atribuyó a este proyecto una intencionalidad política, la cual consistiría en la desarticulación del nivel organizativo del gremio magisterial. A pesar de ello, este proyecto de desconcentración generó cierto mejoramiento de la relación escuela comunidad<sup>47</sup>.

---

**En 1968, se plantea por segunda ocasión durante el siglo XX una reforma educativa**

---

**Las ACE Y LOS CDE  
¿Hacia la autonomía escolar?**

En los noventa el Ministerio de Educación introduce dos nuevas modalidades de gobier-

no escolar denominadas Asociaciones Comunales para la Educación (ACE) y Consejos Directivos Escolares (CDE). Las ACE corresponden al Programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) desarrollado en escuelas rurales remotas a partir de 1991. Los CDE operan en todos los centros escolares del país desde 1996.

El Programa EDUCO es una alternativa de modelo de gestión escolar que funciona en zonas rurales que presentan serias deficiencias de cobertura y calidad. La educación con participación comunitaria, existía desde hacía por lo menos dos décadas en muchas comunidades rurales e incluía la creación de escuelas populares que funcionaron en el período del conflicto armado. Con base a esta experiencia, el Ministerio de Educación, oficializó el modelo EDUCO. En la actualidad, EDUCO funciona en el sector rural más remoto de los catorce departamentos del país y abarca los niveles de educación parvularia y básica utilizando una estrategia de cogestión entre el Estado y la comunidad. El programa incluye la legalización de las ACE, las cuales son grupos comunales constituidos por padres y madres de familia. Las ACE asumen la responsabilidad de la gestión educativa en el ámbito local. Sus principales atribuciones son la contratación de educadores y la adquisición de materiales, en tanto que el MINED es responsable de la transferencia de fondos, la capacitación y la orientación<sup>48</sup>.

Desde su creación en 1991 y hasta 1998, EDUCO ha creado unas 6500 secciones y ha atendido a una población infantil de unos 206 mil estudiantes, de los cuales un 53% son niñas y un 47% son niños<sup>49</sup>.

Los datos proporcionados por el Ministerio de

Educación (MINED) en cuanto a la presencia de EDUCO en los departamentos del país son muy significativos, ya que se reporta la existencia del Programa en la mayoría de municipios, - a excepción de los departamentos de Chalatenango, Cuscatlán y San Miguel, donde el déficit de cobertura de EDUCO alcanzaría un 20% de ellos<sup>50</sup>. Sin embargo, en la práctica, EDUCO opera con muy escasos recursos financieros en comunidades caracterizadas por un alto grado de exclusión social, con lo cual los resultados de calidad y cobertura de dicho Programa se ven seriamente limitados. En ese sentido se expresa Joaquín Samayo<sup>51</sup>:

*"EDUCO es una muy buena idea, lástima que surge con una filosofía de "peor es nada". La verdad es que EDUCO surge para dar respuesta de cobertura educativa a la que por una serie de factores el MINED no podía dar respuesta. Entonces le deja la responsabilidad a la comunidad. A pesar de que las razones por las cuales se inició el programa no sean del todo buenas, el hecho de dejar la responsabilidad a la comunidad es algo bueno. Pero precisamente porque es un programa que surge en lugares aislados, donde no había nada y hubiera seguido no habiendo nada, de no ser por la iniciativa de la comunidad. Eso mismo tiene los ingredientes de riesgo para que el modelo se desvirtúe en el sentido que es un modelo que transfiere responsabilidades a la comunidad; pero sin que haya los recursos adecuados."*

**En los noventa el  
Ministerio de Educación  
introduce dos nuevas  
modalidades de gobierno  
escolar denominadas  
Asociaciones Comunales  
para la Educación (ACE) y  
Consejos Directivos  
Escolares (CDE)**

Por otra parte los CDE son una organización interna de las instituciones educativas oficiales integrada por el Director, representantes de los maestros, de los padres de familia y de los alumnos. A diferencia de las ACE donde el poder de decisión

reside fundamentalmente en los padres de familia, los CDE incorporan a todos los sectores de la comunidad educativa. Las competencias de los CDE son: la definición de las prioridades del centro educativo, la aprobación y divulgación del programa escolar anual y del presupuesto y la gestión de los recursos humanos financieros<sup>52</sup>. Dada la reciente creación de esta instancia resulta aún prematuro adelantar juicios sobre la eficacia de su funcionamiento y sobre sus resultados.

Por ahora, puede afirmarse que las ACE y los CDE constituyen la base inicial de un modelo de autonomía escolar que funciona en un número significativo de escuelas rurales y urbanas; pero que aún no contempla la participación de los gobiernos municipales en la gestión educativa.

### A manera de conclusión

Durante prolongados y muy diversos períodos de la historia del país, los municipios estuvieron a cargo de la educación primaria, ya sea de una manera exclusiva, preponderante, disminuida o diluida. Sin embargo, este tipo de *municipalización precaria de la educación* estaba basado en un “modelo” en el cual el gobierno central trazaba directrices y normativas sobre la educación y el municipio las ejecutaba sin contar con los recursos financieros, administrativos o docentes adecuados.

La centralización de la educación inició en la década de 1880 y fue en buena medida, un subproducto de la consolidación del Estado nación ligado al surgimiento de la economía agrícola de exportación. En la

**Durante prolongados y muy diversos períodos de la historia del país, los municipios estuvieron a cargo de la educación primaria, ya sea de una manera exclusiva, preponderante, disminuida o diluida**

medida que el gobierno central dispuso de mayores recursos fiscales, le fue posible incidir y controlar cada vez más el papel de los municipios en la educación. Sin embargo, el declinante papel de los municipios en la educación se mantuvo hasta mediados del siglo XX.

Evidentemente la educación no fue sino hasta muy entrado el siglo XX un asunto de cierta prioridad para los gobiernos.

En ese sentido, el municipio como encargado de la educación, más que todo servía al propósito de aliviar de responsabilidad al gobierno central. Esta situación dio origen a un sistema educativo fragmentado, de muy baja calidad y además muy desigual, ya que existía una cantidad muy reducida de municipios que sí contaban con los ingresos fiscales para financiar cierto nivel de escuelas y en cambio existían otros, probablemente la mayoría, que carecían de ellos.

Así, muchos municipios fueron incapaces de financiar la educación. Esta situación generó que a mediados del siglo XX, se institucionalizara de manera más definitiva el proceso de centralización. La acción más visible de este proceso es la legislación aprobada por el gobierno del General Hernández Martínez en 1941, mediante la cual el gobierno central asume la responsabilidad de la educación, no solamente en el ámbito de la formulación de directrices, sino a nivel de financiamiento, administración y supervisión. Después de esta medida subsistieron responsabilidades y funciones menores para los municipios, tales como el destinar el 5% de su presupuesto para educación y algunas de supervisión de maestros, las cuales desaparecieron posteriormente.

La reforma educativa de 1968 si bien tuvo alcances y profundidad mayores que sus antecesoras, no contempló la descentralización como uno de sus componentes. En 1980 se producen en el marco de la guerra civil, algunas medidas de desconcentración administrativa a nivel del Ministerio de Educación, con mínimo impacto en el sistema educativo.

En los noventa, se inició una experiencia germinal de descentralización basada en la autonomía escolar ejercida por las ACE y por los CDE; sin embargo, ésta ha sido

impulsada sin contemplar la participación de la municipalidad en la gestión educativa y con limitados recursos financieros.

Se puede afirmar, en consecuencia, que el tema de la descentralización de la educación inicial, parvularia y básica y el rol de los gobiernos municipales en ella, tiene mucha actualidad y debería abordarse, no solo a la luz de la historia del país, sino de los nuevos retos que la educación enfrenta de cara a las demandas de la nación y de un mundo que se transforma aceleradamente.

- 1 Barberena I. Santiago, Historia de El Salvador Época Antigua y de la Conquista, Tomo II, Ministerio de Educación, Dirección General de Cultura, Dirección de Publicaciones, San Salvador, 1969, p. 124 y 125.
- 2 Aguilar Avilés Gilberto, Un vistazo al pasado de la educación en El Salvador, FEPADE, San Salvador, 1998 p 8.
- 3 Barberena I. Santiago, Op. Cit. p 125
- 4 Barberena I. Santiago, Op. Cit. p. 148
- 5 Barberena I. Santiago, Op. Cit. p. 124
- 6 Espinosa Francisco, Panorama de la escuela salvadoreña y otros escritos, FEPADE, San Salvador, 1998, p. 7
- 7 Op. Cit. p 7
- 8 Lindo-Fuentes Héctor, El sistema escolar en El Salvador en el siglo XIX, FEPADE, San Salvador, 1998, p.76.
- 9 Aguilar Avilés, Op. Cit. p. 10 y 11.
- 10 Lindo-Fuentes, Op. Cit. p.77
- 11 Espinosa Francisco, Op. Cit. p. 7
- 12 Op. Cit. p.77
- 13 Entrevista realizada por Joaquín Mauricio Chávez A., 10 de agosto de 2000.
- 14 Lindo-Fuentes, Op. Cit. p. 77
- 15 Op. Cit. p. 77
- 16 Op. Cit. p. 78
- 17 Op. Cit. p. 77
- 18 Anuario de Legislación de El Salvador, Belarmino Suárez Editor, p.28, San Salvador, 1908.
- 19 Aguilar Avilés, Op. Cit. p. 16
- 20 Entrevista realizada por Joaquín Mauricio Chávez A., el 10 de agosto del 2000.
- 21 Idem.
- 22 Lindo Fuentes, Op. Cit. p. 78
- 23 Lindo-Fuentes Héctor, En 1892 existían en todo el país 585 escuelas con un total de 29427 estudiantes, sobre una población total de 703,500 habitantes. Op. Cit. p. 85.
- 24 De acuerdo a Espinosa, los 99,501 alumnos matriculados en 1939 se distribuyeron así: 84.24 por ciento en escuelas oficiales, 9.37 por ciento en escuelas privadas y el 6.3 por ciento en escuelas municipales. Op. Cit. p 17.
- 25 Espinosa Francisco, Op. Cit. p.12
- 26 Op. Cit. 12
- 27 Op. Cit. 13
- 28 Op. Cit. 15
- 29 Op. Cit. 16
- 30 Op. Cit. 20
- 31 Ley Orgánica de Educación Pública, tomada de Aguilar Avilés Gilberto, Op. Cit. p63.
- 32 Entrevista realizada por Joaquín Mauricio Chávez A., el 10 de agosto de 2000.
- 33 Aguilar Avilés, Op. Cit. p. 27
- 34 Entrevista realizada por Joaquín Mauricio Chávez A., el 10 de agosto de 2000.
- 35 Aguilar Avilés, Op. Cit. p. 31
- 36 Op. Cit. p. 23
- 37 Entrevista con Knut Walter realizada por Joaquín M. Chávez A y Alberto Enríquez, 1 de septiembre de 2000.
- 38 Muchos de estos hermosos edificios aún se encuentran en uso en la actualidad a pesar de su evidente deterioro por falta de mantenimiento, uno de ellos puede observarse en la Colonia "Las Delicias" de la ciudad de Nueva San Salvador.
- 39 Aguilar Avilés, Op. Cit. p. 33
- 40 Cardenal Rodolfo, Manual de Historia de Centroamérica, UCA Editores, San Salvador, 1993, p. 282.
- 41 Entrevista con Knut Walter realizada por Joaquín Mauricio Chávez Aguilar y Alberto Enríquez, 1 de septiembre de 2000.
- 42 Aguilar Avilés, Op. Cit. p. 37-43
- 43 Op. Cit. p. 44
- 44 "Desde la huelga de 1968, los gremios de maestros han sido reacios a involucrarse en iniciativas del Ministerio de Educación o de instituciones vinculadas a él. A partir de estos hechos se generaron antecedentes de desconfianza". Entrevista con Knut Walter realizada por Joaquín M. Chávez A y Alberto Enríquez, 1 de septiembre de 2000.
- 45 Op. Cit. p. 45
- 46 Op. Cit. p. 45
- 47 Op. Cit. p. 45
- 48 Ministerio de Educación, El Sistema Educativo de El Salvador, Colección Fundamentos de la Educación que queremos, Primera Edición, San Salvador 1999, p. 25
- 49Op. Cit., p. 26 y 29.
- 50 Op. Cit. p. 30.
- 51 Entrevista realizada por Joaquín Mauricio Chávez A. El 28 de agosto de 2000.
- 52 MINED, Consejo Directivo Escolar, Reforma Educativa en Marcha, San Salvador, septiembre de 1996, p.5.

Noticias  
funde

## Pieza de correspondencia sobre TLC México-Triángulo Norte a Asamblea Legislativa

El día 24 de octubre se presentó a la Asamblea Legislativa una pieza de correspondencia suscrita por CENTRA, UNES, DIGNAS, FESPAD, CDC, Y FUNDE en la que se solicita al Primer órgano del Estado propiciar la apertura de un proceso de discusión calificado y participativo del TLC México-Triángulo Norte, que amplíe el espacio para el estudio del tratado a las comisiones de Economía, Libre Competencia Financiera. Se sugiere además la formación de siete mesas temáticas y la realización y entrega de los estudios técnicos y de impacto que debieron fundamentar las negociaciones.

funde • funde •

## Taller sobre TLC México - Triángulo Norte

El martes 3 de Octubre se llevó a cabo en el Hotel Camino Real un desayuno taller sobre el TLC México-Triángulo Norte con los medios de comunicación social, con el propósito de compartir los principales hallazgos del proceso de investigación del tratado y reflexionar sobre sus posibles implicaciones en los sectores sociales y económicos del país.

## Red para Desarrollo Local concluye consultas regionales

La Red para el desarrollo local realizó de julio a octubre recién pasados, una amplia consulta e intercambio sobre su propuesta "Hacia la construcción del desarrollo local y la descentralización del Estado". En seis talleres regionales, participaron representantes de los gobiernos municipales y la sociedad civil de 110 municipios de 11 departamentos del país, aportando y enriqueciendo la propuesta de la Red, pero sobre todo, fortaleciendo vínculos para impulsar con fuerza renovada las dinámicas locales de desarrollo.

funde • funde • funde

## FUNDE en encuentro internacional en Quezaltenango, Guatemala

Junto con funcionarios del gobierno de Guatemala, alcaldes de varios países centroamericanos, representantes de la sociedad civil guatemalteca y salvadoreña y expertos centroamericanos y mexicanos, los días 10 y 11 de noviembre, la FUNDE participó en el I Encuentro Internacional "La Planificación del Desarrollo Municipal, un reto para el Siglo XXI", organizado por el Centro Pluricultural para la Democracia.

En dicho evento la FUNDE presentó la ponencia "Participación ciudadana y concertación como factores fundamentales del Desarrollo Local".

Noticias  
funde

## Inicia II Curso Nacional Especializado de Gestores para el Desarrollo Local

Con la participación de 36 alumnos y alumnas entre alcaldes, alcaldesas, concejales, funcionarios y funcionarias municipales, empresarios y empresarias y miembros de organizaciones e instituciones ciudadanas, el pasado 5 de octubre la FUNDE juntamente con FUSAJ dieron inicio al II Curso Nacional Especializado de Gestores del Desarrollo Local. Este Curso que implica un estudio intensivo durante 120 horas, distribuidas en cinco módulos, pretende ser una contribución a la formación de actores claves en el desarrollo local.

funde • funde

## FUNDE expone el TLC a Comisión de Asamblea Legislativa

El 24 de Octubre a invitación de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Asamblea Legislativa FUNDE expuso sus principales observaciones sobre TLC México-Triángulo Norte. En dicha reunión se señalaron algunos elementos sobre enfoque y principios, contenido, contexto y carencias del TLC. Se enfatizó en la necesidad de una discusión más profunda, amplia y calificada del tratado.

funde • funde • funde

*Alternativas para el Desarrollo* es una publicación de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) como parte de su labor educativa orientada hacia las y los protagonistas del desarrollo económico y social del país. Agradecemos a HIVOS de Holanda y Diakonia Suecia, cuyo financiamiento hace posible esta publicación.

## FUNDE

Dirección: Apdo. Postal 1774,  
Centro de Gobierno, San Salvador,  
El Salvador. Tels: 264 49 38 al 49 44;  
Fax: 263-4537.  
Correo electrónico: [funde@ejje.com](mailto:funde@ejje.com)  
VIPSAL N° 3430  
P.O.BOX 02-5364  
MIAMI, FL 33152-5264