MINISTERIO DE EDUCACIÓN
AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL
BANCO MUNDIAL
PROYECTO EXCELL
CENTRO ALFA

TALLER DE POLITICA EDUCATIVA

RESUMEN ANALÍTICO Y PROPUESTAS PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACION

Informe Preparado por la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE) para el Proyecto EXCELL

SAN SALVADOR, FEBRERO DE 2004

ÍNDICE

1 PRESENTACIÓN 1

2 INTRODUCCIÓN 2

3 PROBLEMAS ENCONTRADOS 3
3.1 INVERSIÓN EN EDUCACIÓN 3
3.2 UNIFICACIÓN DE ESFUERZOS QUE MEJOREN LA CALIDAD 5
3.3 REFUERZO DE LENGUAJE Y LITERATURA Y MATEMÁTICAS, COMO PILARES DE LA EDUCACIÓN 5
3.4 FORMACIÓN DOCENTE 6
3.5 MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL Y MARCO LEGAL 8

4 AGENDA DE INVESTIGACIÓN 9
4.1 LA REFORMA EDUCATIVA DE LOS NOVENTA: EL CONTEXTO EN QUE INICIA LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA 9
4.2 INSUFICIENTE AVANCE EN INVESTIGACIÓN EDUCATIVA 11

5 DEFINICIÓN DE UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN PARA LOS PRÓXIMOS AÑOS 11
5.1 FACTORES ASOCIADOS AL DESEMPEÑO DOCENTE: CULTURA Y PRÁCTICA DOCENTE 12
5.2 PROCESOS DE LECTURA Y ESCRITURA EN EDUCACIÓN BÁSICA 13
5.3 EVALUACIÓN DE PROCESOS E IMPACTOS 15
5.4 MODERNIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA ESCOLAR 17

1 Presentación

En 2005 se cumplirán 10 años de haber iniciado el proceso de reforma educativa nacional. En ese sentido, y con base en la necesidad de conocer los aciertos y desaciertos de este proceso, se realizó en San Salvador el Taller de Análisis del Sector Educativo de El Salvador.

Las jornadas de reflexión se hicieron en dos momentos —un foro y seis mesas redondas— durante una semana de trabajo comprendida entre el 1 y el 5 de diciembre de 2003.

El Foro de Política Educativa, auspiciado por el Ministerio de Educación, USAID y el Banco Mundial y organizado por el Proyecto EXCELL con apoyo de Centro Alfa se realizó para que diferentes actores sociales reflexionaran sobre el progreso de la reforma educativa en El Salvador, los retos, los desafíos y las prioridades de atención para la siguiente década. Para ello, se presentaron tres ponencias que daban un panorama general de la situación educativa nacional y después un panel foro con propuestas de atención educativa para una nueva década de reforma.

Dicho Foro se hizo coincidir con seis mesas redondas organizadas por el MINED, USAID y el Banco Mundial para profundizar en los hallazgos del diagnóstico integrado del sector educativo que estas dos organizaciones realizaron a través de un equipo de expertos[1], para la reflexión y discusión de los siguientes temas:

- Equidad y oportunidades educativas
- Formación docente
- Currículum, estándares y evaluación
- Descentralización, modernización y autonomía escolar
- Financiamiento de la educación
- Educación media en El Salvador[2].

Como resultado de la semana de trabajo, se obtuvieron los insumos para ayudar a la definición de una nueva estrategia para el desarrollo educativo y crear una agenda pública de investigación que ayude a enfocar y atender los problemas prioritarios en educación.

A continuación presentamos un resumen analítico que reúne las propuestas generales emanadas del Foro de Política Educativa, tanto de las ponencias presentadas por Emanuela di Gropello, especialista en desarrollo humano del Banco Mundial, el Ing. Rolando Marín, Ministro de Educación y Fernando Reimers, especialista en educación de la Universidad de

---

[1] Ernesto Schiefelbein, Renán Rápalo, Richard Kraft, José Luis Guzmán y Anabella Lardé de Palomo por parte de USAID y Emanuela di Gropello por el Banco Mundial.

[2] Tema a cargo del Banco Mundial.

Harvard, como de las propuestas para una década de reforma educativa presentadas en el panel por Sandra de Barraza, coordinadora de la Comisión Nacional de Desarrollo; Carlos Briones, director de FLACSO El Salvador; Evelyn Jacir de Lovo, comisionada presidencial para el Área Social; Joaquín Samayoa, director de Investigación y Desarrollo Educativo de FEPADE, y Agustín Fernández, jefe del Departamento de Ciencias de la Educación de la UCA.

También se recogen los problemas destacados por los ponentes, tanto en el foro como en las seis mesas de trabajo, y luego se presentan las prioridades del conocimiento de cara a la definición de una agenda nacional de investigación.

Esperamos que este documento sea, por un lado, un insumo más de análisis de la situación educativa nacional y, por otro, un punto de referencia para enfocar las necesidades de los centros escolares y de los niños y niñas, que en última instancia son la razón de ser de nuestro trabajo.

2 Introducción

El presente trabajo sustenta como tesis central que para que nuestro país entre realmente a la modernidad y la competitividad del mundo globalizado en el que vivimos es necesario, en la próxima década, garantizar que la educación que tanto niños como jóvenes están recibiendo sea de una calidad que centre sus esfuerzos en la utilidad práctica de lo que aprenden. La educación tiene razón de ser cuando el aprendizaje mismo sirve a los estudiantes para resolver problemas de su vida cotidiana, los hace mejores personas, más competitivos, más humanos, y los forma para vivir en una sociedad democrática.

Una base central para ello, desde la infancia hasta la educación superior, es el aprendizaje de las competencias lectoras y la producción de texto como elementos centrales comunicativos que ayuden a los estudiantes a formar una actitud crítica hacia la vida y hacia el aprendizaje mismo. Esto va más allá del mero hecho de decodificar palabras. Las competencias lectoras hacen que los niños no sólo lean las palabras, sino, comprendan su significado e infieran la utilidad de lo que leen para su vida diaria.

La nueva década de reforma educativa debe centrarse en abordar los siguientes temas como prioridades para lograr la calidad educativa que necesitamos.

- *Inversión en educación.* Aquí se sugiere que debe ser sostenida y que el gasto en educación, además de ser eficaz, tiene que ser apropiado.

- *Unificación de esfuerzos que mejoren la calidad.* Se sugiere que se analice claramente lo que se ha hecho y cuánto de ello realmente ha dado resultados positivos para el aprendizaje de niños y jóvenes. Aunque se han hecho muchos esfuerzos, no se han tenido los resultados esperados, lo que puede explicarse, al menos en parte, por un problema de eficiencia y eficacia en el desarrollo de planes, programas y proyectos que alineen los esfuerzos en una dirección común.

- *Refuerzo en el aprendizaje de lenguaje y literatura y matemáticas.* Como pilares de la educación primaria y elementos centrales de una educación, estas asignaturas tienen como fin el desarrollo de la comunicación.

- *Formación docente.* Debe aumentarse la calidad de la formación inicial de maestros en servicio y de los centros de formación para responder a las necesidades del país. También debe fomentarse más la contraloría social en la calidad de maestros que se tiene.

- *Modernización institucional.* El Estado debe descentralizar más sus servicios y descentralizar las decisiones. También se propone modernizar el concepto de ser director, pues este debe tener más formación en aspectos administrativos y académicos.

- *Modernización del marco legal.* Mucha ineficiencia está basada en lo poco que directores pueden hacer ante problemas que atentan contra los derechos básicos y la seguridad de los niños y niñas en la escuela. El marco legal actual impide muchas veces que se evalúe la eficiencia y eficacia de los profesionales en educación en esta materia y, más bien, dificulta controlar actitudes y conductas de maltrato y abuso físico, psicológico y sexual que afectan directamente a niños, niñas y jóvenes.

3 Problemas encontrados

3.1 Inversión en educación

El presupuesto asignado a educación es insuficiente y el gasto en educación necesita hacerse más eficiente.[3]

Muchos de los problemas encontrados, tanto en el foro como en las mesas de trabajo, están relacionados directamente con la capacidad que se tiene en el país de administrar bien el presupuesto asignado. El reto es racionalizar el gasto: "Demasiada porción de cada dólar se gasta en administración del sistema; entonces, tenemos que buscar la forma de que mucho más del dinero disponible compre más y mejor educación".[4] Debe verse como prioridad el uso eficiente de los recursos y, posteriormente, un incremento sostenido hasta lograr que el sector educativo tenga una participación significativa con relación al PIB (producto interno bruto).[5] Hasta hoy, el 60% del presupuesto dedicado a educación básica se destina a atender repitentes.

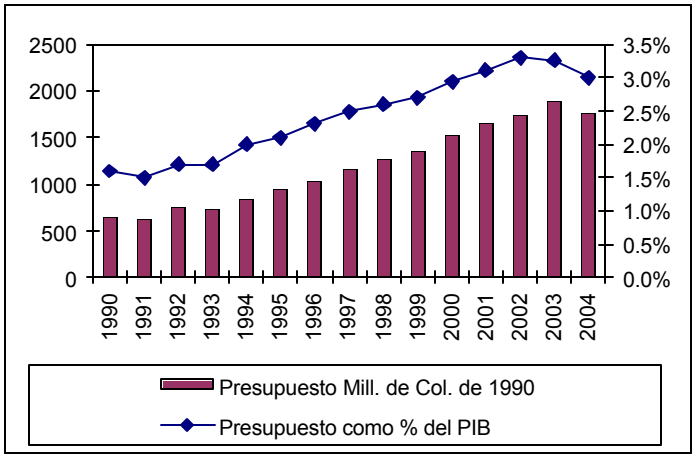
[3] Se señala al inicio de cada una de estas secciones una idea-fuerza que resalta el problema básico a enfrentar.

[4] Joaquín Samayoa, Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE).

[5] Sandra de Barraza, Plan de Nación.

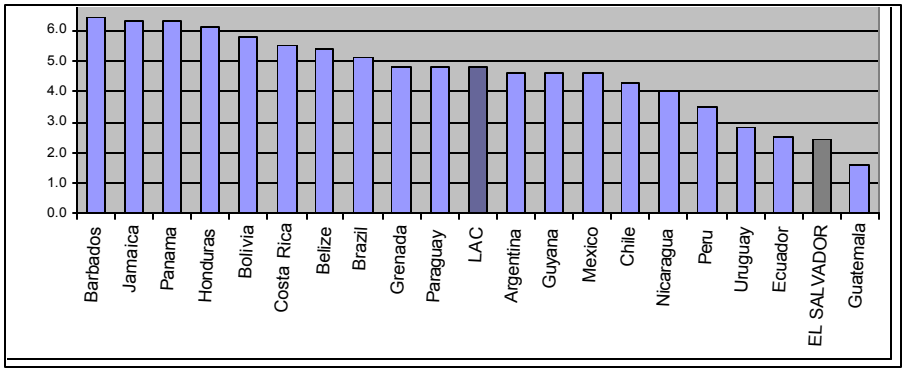
En consecuencia, mientras el gasto público en educación ha aumentado en términos del PIB y el gasto privado es elevado (Figura 1), El Salvador sigue estando entre los países que en Latinoamérica dedica menos recursos a este rubro (Figura 2).

Figura 1: Aumento del gasto público hasta el 2002



Fuente: "Financiamiento de la educación en el Salvador", ponencia de Emanuela di Gropello, representante del Banco Mundial, 5 de diciembre de 2003.

Figura 2: Gasto en Educación en Proporción al PIB, 1999/2000



Fuente: "La educación en El Salvador. Alcances y desafíos", ponencia de Emanuela di Gropello, representante del Banco Mundial, 1 de diciembre de 2003.

El Salvador dedica a la educación un 3.3% de su PIB[6], lo cual es insuficiente. Además, nuestro país sigue siendo uno de los países de América Latina que menos gasta en educación por estudiante. Aunque el gasto público ha ido creciendo anualmente, parece ser que desde 2002 se ha estancado y aún más, decrece. El gasto privado familiar, por el contrario, sigue alto mientras que el gasto privado institucional ha ido disminuyendo, como

[6] Emanuela di Gropello, Banco Mundial.

lo muestra el que la matrícula en el sector privado haya estado bajando en estos últimos años.

La mayoría del presupuesto de educación en el Salvador se destina a educación básica (60%), en cambio una fracción mucho menor se destina a educación parvularia (8%), media (10%) y terciaria (8%).[7] El panorama no es muy halagador si a lo anterior se agrega que los subsidios de la educación media benefician en su mayor parte a los estratos medios de los sectores urbanos y no a los rurales (donde hay mayor y más urgente necesidad). Por categoría económica, la mayoría de los recursos se destinan a salarios (70%), aunque esta proporción es baja con respecto a otros países de América Latina.

3.2 Unificación de esfuerzos que mejoren la calidad

Hay muchas iniciativas (planes, programas y proyectos), pero pocos resultados de calidad.

El nivel educativo de la población estudiantil ha mejorado gracias al aumento de la cobertura, especialmente en el ámbito rural. Sin embargo, siguen siendo bajos los resultados alcanzados en cuanto a la eficiencia del sistema educativo (medida por la capacidad de retención) y en la disminución de la brecha entre cobertura y graduación entre estratos de ingreso.

La tasa bruta de cobertura (TBC) es del 48% en pre-primaria, del 74% en tercer ciclo de educación básica y del 40% en secundaria; peor aún, las tasas de graduación son más bajas que las de cobertura, pues se observa un 55% en el total de la educación básica (primero, segundo y tercer ciclo) y apenas un 22% en secundaria. En el ámbito rural, el problema es incluso mayor, pues solo en tercer ciclo de educación básica la TBC es del 51% y en secundaria del 5%.[8] No hay datos recientes del sector urbano, pero todo apunta a que la TBC en el primer ciclo de la educación básica ha ido disminuyendo.

3.3 Refuerzo de Lenguaje y literatura y Matemáticas, como pilares de la educación

Hace falta más énfasis en la lectura, escritura y matemática como bases para el resto de la educación y el desarrollo en sociedad.

En El Salvador, hay un problema serio al respecto del aprendizaje y práctica de la lectura y la escritura en el ámbito familiar y en escuela, que ha derivado en muestras de que los niños y jóvenes puedan cada vez menos usar el lenguaje como elemento central de comunicación. Tanto el Foro de Política Educativa como las mesas de discusión sobre la educación nacional advierten esta situación en las pruebas hechas a profesores y alumnos en distintos

[7] Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID): Análisis Sectorial 2004.

[8] Emanuela di Gropello, Banco Mundial.

niveles educativos. El factor común ha sido que los resultados son bajos en relación con otros problemas.

En pruebas de logro tales como la Prueba de Actitudes y Aprendizajes para Egresados de Educación Media (PAES), aplicada a alumnos que terminan el bachillerato, los alumnos se sitúan en el nivel intermedio. Por otra parte, Según datos del Ministerio de Educación (MINED), en 2002 sólo el 40.2% de los maestros recién graduados superó la Prueba de Evaluación de Competencias Académicas y Pedagógicas (ECAP) y el promedio global fue de únicamente 5.6 en una escala de 10 puntos.

Estos datos sugieren que los niños y jóvenes han sido sometidos a enseñanza de lectura y escritura de forma mecánica, sin vincular el aprendizaje con las competencias comunicativas que necesitan. Hay poco aprendizaje de materias básicas, como Lenguaje y literatura y Matemáticas, en las cuales, además, los resultados son los más bajos.

A pesar de que los resultados generales de las PAES realizadas hasta el momento reflejan entre los puntajes más altos los de las áreas de Lenguaje y literatura y Matemáticas, estos aún siguen siendo bajos en función de que los bachilleres alcancen un dominio mínimo de los conocimientos y las destrezas que les permitan expresarse con suficiencia en su lengua y poder resolver problemas que impliquen un razonamiento lógico.

Hace falta desarrollar una cultura de apoyo a la lectura y a la escritura (lo que implica una serie de significados y prácticas compartidas), que requiere utilizar todos los medios que puedan apoyar a los niños, fundamentalmente desde los primeros años, y a sus familias en el alcance de tales habilidades.[9]

3.4 Formación docente

La formación docente carece de un propósito claro y no compromete a sus sujetos con el desarrollo profesional y sectorial.

En general, tanto en el foro como en las mesas de discusión por tema investigado, se concluye que la formación docente ? en su proceso inicial, en el nivel de ejercicio y la formación de formadores? debe ser un aspecto prioritario para la próxima década. Debe aumentarse la calidad de la formación de los docentes.

Si bien es cierto que los maestros tienen generalmente un buen nivel educativo en comparación con otros países en América Latina (86% con educación terciaria), también es verdad que la calidad del recurso humano sigue insatisfactoria al medirla en términos de exámenes oficiales (ECAP).[10] Como ya se citó anteriormente, solo el 40.2% de maestros que se sometieron a la ECAP, en 2002, la aprobaron con un promedio de 5.6 de 10 puntos.

[9] Fernando Reimers, Universidad de Harvard.

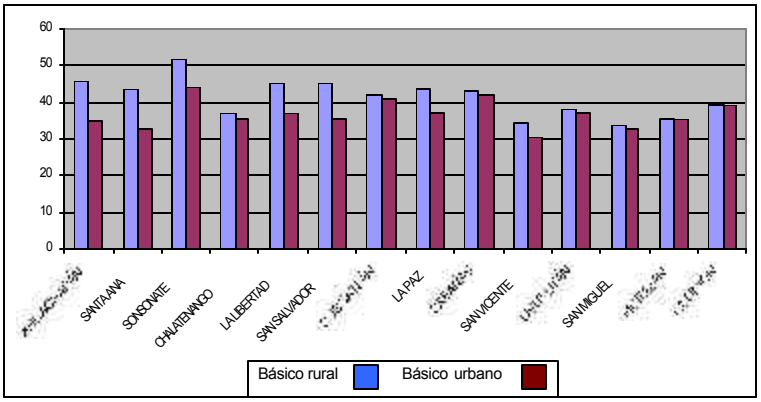
[10] Emanuela di Gropello, Banco Mundial.

En esta misma línea, los salarios de los profesores son comparables con los de profesionales similares en el país y que se está dejando espacio en la estructura salarial para incentivos al desempeño institucional; pero, a pesar de ese esfuerzo, la estructura salarial sigue privilegiando demasiado los años de experiencia y se necesita evaluar cómo efectivamente se están aplicando los incentivos al desempeño.

La motivación, además, parece ser un punto importante para el éxito o no de los maestros en el desempeño de su trabajo. Muchos maestros, por falta de motivación, no continúan desarrollándose, a pesar de tener la capacidad como adultos de suplir sus deficiencias.[11] En este sentido, puede afirmarse que los incentivos docentes no deben limitarse únicamente a la parte económica, habiendo muchas otras formas de premiar a los buenos docentes.

Si bien la relación promedio estudiante-maestro se mantiene dentro de los límites razonables, es decir, conforme a estándares internacionales para todos los niveles, también es cierto que esta relación es significativamente mayor en las áreas rurales que en las urbanas.

Figura 3: Relación estudiante-maestro en áreas urbanas y rurales, por departamento, 2002



Fuente: "La educación en El Salvador. Alcances y desafíos", ponencia de Emanuela di Gropello, representante del Banco Mundial, 1 de diciembre de 2003.

Para el MINED, el desarrollo profesional docente se convirtió en uno de los objetivos prioritarios que se han trabajado con más énfasis en los últimos cuatro años. En este rubro, el MINED asegura que no solo se trata de capacitar y actualizar a los docentes, sino también de verificar la formación inicial y de que exista un mecanismo que reconozca el crecimiento profesional de todos los maestros de nuestro país.

La segunda generación de reformas deberá centrarse específicamente en apoyar la enseñanza en el aula, en el desarrollo de competencias pedagógicas, en el apoyo a los

[11] Joaquín Samayoa, Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE).

maestros con materiales de lectoescritura y educativos de alta calidad y en fortalecer la construcción de una cultura de lectoescritura en el país.[12] No se pueden seguir haciendo muchos programas sin antes tener claro cómo se va a evaluar el impacto que en las comunidades están teniendo dichos programas y sin hacer una relación costo-beneficio que sería, básicamente, aprendizaje de competencias comunicativas, competencias de análisis, de síntesis, etc.

El informe PREAL 2002 dice en relación con los docentes: "De los maestros se pide que nuestros niños no deben estar enfrentados a una educación ritualizada en la que se memoriza información y esta se comunica a los docentes en los exámenes externos a los docentes se requiere exigencia, apoyo e incentivos correctos, incluyendo la exclusión de la carrera magisterial a aquellos docentes cuyo desempeño sea evidentemente negativo". Del docente se requiere un cambio de actitud: el educador debe verse como un profesional que mejora permanentemente sus conocimientos y habilidades, a fin de dar un mejor servicio a los estudiantes y a sus familias.

La mala formación no es el único ni el principal factor que explica las diferencias en el desempeño docente. Hace falta una política integral de desarrollo profesional docente basada en cinco pilares: motivación, formación, evaluación, exigencia y apoyo.[13] A la vez, el maestro es el factor principal que puede incidir en el aprendizaje de los alumnos y, por lo tanto, debe focalizarse la atención en él en los futuros años.[14]

3.5 Modernización institucional y marco legal

Hace falta consolidar la descentralización con el traslado de autoridad, responsabilidades y recursos que fortalecer la capacidad de participación en el sistema educativo sin profundizar las inequidades.

La modernidad de los países puede medirse, en un sentido, y en aspectos educativos, en la capacidad que los centros escolares, los departamentos y las regiones tienen para administrar los bienes públicos de tal manera que sean más eficientes y disminuyan los trámites necesarios para la gestión. En ese sentido, es indudable que el país ha hecho esfuerzos grandes de modernización. La desconcentración del MINED en estructuras departamentales en 1997 y 1998, la Ley General de Educación, la Ley de la Carrera Docente y la Ley de Educación Superior y la implementación de un sistema de información y evaluación son ejemplos de ello. A nivel de centros escolares, se crearon las escuelas EDUCO, que actualmente representan cerca del 37% de la matrícula rural del área básica y preescolar atendida por el sector público. Se ha involucrado más a las comunidades en los procesos pedagógicos, administrativos y didácticos a través de las Asociaciones Comunales

[12] Fernando Reimers, Universidad de Harvard.

[13] Joaquín Samayoa, Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE).

[14] Agustín Fernández, Universidad Centroamericana (UCA).

para la Educación (ACE) y, posteriormente, se ha potenciado con la creación de los Consejos Directivos Escolares (CDE).

Todos estos elementos han contribuido a que los centros escolares puedan administrar los fondos sin necesidad de hacer trámites desde el nivel central. Esto ha contribuido, a su vez, a hacer más rápida la atención en los departamentos. Pero sigue siendo necesario hacer reformas a las leyes nacionales para premiar a los buenos docentes y directores que hacen que los alumnos realmente aprendan y sientan que el llegar y mantenerse en la escuela hará la diferencia en su vida futura, y desincentivar e incluso excluir del sistema a cualquier funcionario público, sobre todo en el área de educación, que no haga su trabajo de manera eficiente y eficaz.

La descentralización, aunque implica traspaso de poder, supone también niveles de participación, que van desde la desconcentración que transfiere tareas pero no autoridad y la delegación que transfiere autoridad aunque manteniendo la unidad que delega la discrecionalidad para retirarla, hasta el traspaso o devolución, que transfiere autoridad para actuar en forma independiente con un traspaso total del poder.

En nuestro país se han hecho muchos esfuerzos de modernización y descentralización de la gestión de los recursos humanos y financieros, y algo menos en la descentralización pedagógica. Los esfuerzos realizados hasta hoy van por buen camino; sin embargo, con el poder y la autonomía vienen responsabilidades, y es necesario crear las capacidades en los actores, unidas a recursos adecuados para que puedan cumplirse.

El reto pendiente es canalizar la participación de las comunidades en la mejora de las oportunidades de aprendizaje, especialmente para los sectores más pobres y marginados del país. Es necesario definir quién participa, de qué manera, en qué y cómo. Hay competencias técnicas que, seguramente, alumnos y padres no tienen; por tanto, debe procurarse su participación apoyada por agentes expertos que evite el fomento de las desigualdades educativas ya existentes en vez de su disminución. Este problema no se puede aliviar con una política en la que se piensa que las desigualdades ya existentes se van a resolver por efecto de derrame. Tiene que hacerse un esfuerzo más enfocado y deliberado para compensar las desigualdades y darle más oportunidad a los que ya se encuentran en desventaja, a fin de hacer un mejor uso de las ventajas que ofrece la autonomía.

4 Agenda de investigación

4.1 La reforma educativa de los noventa: El contexto en que inicia la investigación educativa

La reducción de la brecha social, la participación en la era de la globalización con posibilidades de éxito, la consolidación de la paz y la construcción democrática fueron considerados los desafíos a enfrentar por la educación en el marco de una reforma impulsada desde mitad de los años noventa. El MINED, institución que asumió el liderazgo de este proceso junto a diversos sectores ciudadanos, definió los cuatro ejes de gravitación

de la reforma: cobertura, calidad, modernización institucional y valores (Plan Decenal, 1995).

- En cuanto a *cobertura educativa*, se proponía crear nuevas formas de provisión del servicio educativo, el aumento de la participación civil y la ampliación de la red de infraestructura.

- Para el eje de *calidad* se planteaba la transformación del currículo nacional, el impulso de programas de atención a la juventud, evaluación educativa, formación y capacitación docente y formación de valores.

- El eje de *modernización institucional* señalaba la necesidad de redefinir el rol del MINED, impulsar una reforma administrativa que involucrase la descentralización y desburocratización de los sistemas y reformas al marco legal.

- El eje de formación de *valores* se centró en el desarrollo de capacidades del personal.

Con estas definiciones de los ejes de la reforma, se alcanzaba a identificar una serie importante de necesidades informativas que bien podrían constituir una agenda de investigación. Así, en 1996, el Instituto de la Universidad de Harvard para el Desarrollo Internacional asumió la responsabilidad delegada por el Ministerio de Educación de consultar a diversos actores ciudadanos involucrados en la educación del país con el objetivo de construir una agenda nacional de investigación educativa.

Una vez hecha la consulta, y luego del análisis de un listado voluminoso de propuestas, se determinó financiar la realización de las siguientes acciones investigativas:

- Inventario de prácticas exitosas de maestros y maestras (aplicación de procesos metacognitivos)

- Estudio del sistema de la escuela

- Impacto de la participación comunitaria en la escuela

- Medición y evaluación del proceso de aprendizaje de la lectoescritura en el primer ciclo de educación básica

- Inventario de prácticas de crianza en el hogar (preescolar) 1997

- Impacto del primer ciclo de educación básica y factores condicionantes de dicho impacto.

Los fondos que permitirían la realización de los estudios provenían de la USAID y eran administrados localmente por FEPADE a través del Proyecto de Apoyo a la Reforma Educativa y, específicamente, por una instancia que se llamó Fondo de Investigaciones Educativas (FINE).

De los anteriores estudios de esa primera agenda de investigación, únicamente tres se impulsaron bajo los auspicios del FINE: el inventario de prácticas de maestros y maestras exitosas (aplicación de procesos metacognitivos), el estudio del sistema de la escuela y el inventario de prácticas de crianza en el hogar (preescolar) 1997.

4.2 Insuficiente avance en investigación educativa

Desde 1996 hasta la fecha se han desarrollado esfuerzos institucionales del Ministerio de Educación y entidades tales como FEPADE, la Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social (CIDEP) y otros por investigar los avances de la reforma en sus distintos ejes. En ese período predominan los estudios diagnósticos con maestros, directores, familiares y alumnado como informante. Los temas predominantes han sido las prácticas pedagógicas en educación básica, las experiencias asociadas a las modalidades de gestión y/o descentralización educativa y la ejecución de los distintos programas impulsados por el MINED. A la vez no se tienen seguridad que dentro del sector se haga un uso sistemático de la información derivada de los estudios.

De los breves antecedentes presentados, se derivan por lo menos cuatro tentativas de conclusión:

- No ha sido tradicional en El Salvador contar con una agenda de investigaciones que aporte al desarrollo de la macro y micropolítica educativa.

- La mayoría de los esfuerzos de investigación se han realizado en la línea de diagnósticos y en temáticas específicas.

- La mayoría de los estudios se centraron en investigar al docente o a la escuela, pero no con ellos como co-protagonistas del análisis y la identificación de conclusiones o propuestas.

- No puede asegurarse que los estudios hayan sido tomados como base para la toma de decisiones de política educativa o se hayan socializado y reflexionado suficientemente con los docentes y directores.

5 Definición de una agenda de investigación para los próximos años

La consulta al sector educación realizada en el mes de diciembre de 2003 por el MINED, con apoyo de la USAID y otros organismos, permite identificar la falta de estudios en algunas áreas sensibles del sistema y de la reforma. En este sentido, se plantea a continuación una agenda de cuatro áreas de investigación emanada de las discusiones en los grupos de trabajo instalados en el citado Taller de Análisis del Sector Educativo de El Salvador.

5.1 Factores asociados al desempeño docente: cultura y práctica docente

Los maestros son un sector del que se tiene muy poca información. Han sido escasos y casi desconocidos los estudios con pretensiones de adentrarse en las justificaciones de la práctica y de las concepciones educativas que poseen. Las reformas educativas de la década de los noventa les dieron espacio en las discusiones generales, en algunas decisiones trascendentes (políticamente hablando), pero no hubo capacidad para continuar la discusión pedagógica. Tampoco se dio tiempo para saber sobre los procesos de aprendizaje docente, es decir, se les "instruyó" sobre cómo se desarrollan los procesos de aprendizaje en el niño y acerca de ciertas metodologías "apropiadas" para realizar su trabajo; pero no se hizo un esfuerzo sistemático por conocer cuáles las conductas de los profesores, las razones de su actuación pedagógica y el sentido y límites de su conocimiento pedagógico.

Para avanzar hacia los temas de calidad, la reforma educativa necesita poner su atención no sólo en los insumos materiales o en los procesos, sino también en el sujeto concreto que hace finalmente la tarea educativa en el aula. Esto significa profundizar en el conocimiento sobre el maestro, sobre sus antecedentes, pensamiento y cultura. De ello podrá derivarse una explicación y una estrategia de mayores niveles de racionalidad para trabajar en la formación inicial y en los procesos de desarrollo profesional en servicio para el futuro.

En esta línea de investigación, es prudente examinar lo siguiente:

Temas recomendados	**Orientaciones generales**
Caracterización de los docentes que trabajan en el sistema educativo nacional.	El estudio debiera considerar como propósito describir comprensivamente a los maestros como personas con una historia específica y con visiones sobre la vida y sobre la labor educativa que realizan. Además, debiera dar cuenta de las principales competencias, actitudes y concepciones poseídas para impulsar la calidad y la equidad desde las perspectivas recomendadas por la reforma educativa. Esto permitirá el desarrollo de programas diferenciados de formación y estímulo profesional. Tendrá implicaciones en los procesos de selección y formación inicial de maestros y en una valoración más objetiva del docente con que se cuenta para impulsar la reforma con orientación hacia la calidad. Metodológicamente, se recomienda trabajar con historias de vida, entrevistas y pruebas de detección de competencias pedagógicas. Podría trabajarse con maestros diferenciados por sus prácticas docentes, orígenes, zonas de trabajo e incluso por los resultados que obtienen con los estudiantes.

Temas recomendados	Orientaciones generales
Concepciones, percepciones, prácticas y resultados de los docentes.	El estudio podrá enfocarse en conocer lo que el docente concibe, percibe, hace y logra en la práctica educativa. Los resultados del estudio podrán servir como contenido de programas de reflexión crítica sobre la práctica pedagógica con maestros, personal directivo escolar y técnico ministerial. Servirá para reflexionar sobre la distancia existente por una parte, entre las lógicas y/o supuestos de los maestros al realizar su trabajo y las orientaciones emanadas desde el nivel central, y por la otra, entre la lógica y práctica de los docentes y las condiciones de las comunidades y escuelas en que trabajan. Metodológicamente, podría trabajarse con orientación cualitativa y usando observaciones de clase (filmaciones), entrevistas a docentes, estudiantes, padres de familia y personal directivo, revisión de resultados escolares, etc.
Experiencias de cambio educativo desde los maestros.	El estudio podría concentrarse en identificar y documentar experiencias de éxito educativo en el país. Estas experiencias podrían ser iniciativas de los docentes o centros escolares que con autonomía y creatividad han desarrollado una administración, metodología, relación comunitaria, etc. con logros significativos en los últimos tres años. Estos logros referidos al aprendizaje, a la procura de mayor acceso escolar para la comunidad, al establecimiento de climas de trabajo adecuados, a la promoción de la calidad de la participación comunitaria a favor del centro escolar. Los resultados podrían servir para mejorar procesos de desarrollo profesional, de formación inicial de maestros y para la reflexión docente sobre las posibilidades del centro escolar y del maestro de profundizar el cambio educativo. También podría apoyar la selección de medidas de política y/o impulso de programas que hayan mostrado eficacia. La metodología podría centrarse en entrevistas a personajes clave del centro y de la comunidad, reconstrucción histórica y documentación de las experiencias, revisión documental y juicio de expertos sobre la importancia, originalidad, trascendencia y desarrollo de las experiencias.

5.2 Procesos de lectura y escritura en educación básica

La escuela salvadoreña tiene dificultades para lograr que el alumnado alcance a desarrollar las competencias de lectura y escritura necesarias para la vida social y el trabajo. De esto existe evidencia suficiente en los resultados de las pruebas de logros de los últimos años. Los estudiantes del sector público obtienen en todas las asignaturas menores rendimientos que en el sector privado. Se demuestra también que los niños en general, y en particular los del sector público, no comprenden lo que leen, sino sólo descifran el material escrito, por lo

que enfrentan serias dificultades ahora en las pruebas y seguramente en el futuro en su trabajo y vida social.

En el aula siguen aplicándose metodologías tradicionales para que los niños aprendan a leer y a escribir. Se conoce del énfasis que se otorga a la parte instrumental y perceptiva de estos aprendizajes dejando de reconocer el carácter intelectual de los mismos. Esto explica, en parte, por qué los maestros se concentran en el "apresto psicomotriz" y no en reconocer los aprestos que desde la comunidad y en sus antecedentes ya vienen desarrollados en perspectivas de comunicación aun más complejas y productivas que las propuestas por la escuela y el docente en el aula.

Bajos niveles de aprendizaje, en general, y de lectura y escritura, en particular, pueden estimular la repitencia en los primeros grados, la deserción escolar y la reducción de posibilidades de expandir por el lado de la demanda la educación secundaria y/o media. Adicionalmente, los bajos niveles de aprendizaje imponen un costo presupuestario elevado para un país como El Salvador, que bien podría dedicar fondos a mejorar otras áreas débiles en el sistema.

Para impulsar una reforma orientada hacia la calidad, hace falta concentrar esfuerzos en investigar asuntos de fondo sobre los procesos de aprendizaje de lectura y escritura desde varias perspectivas. En esta línea de investigación, es prudente examinar lo siguiente:

Temas recomendados	**Orientaciones generales**
Principales concepciones y prácticas docentes para aprender a leer y a escribir en el primer grado. Factores asociados al aprendizaje de competencias comunicativas en el primer ciclo de educación básica. Estrategias aplicadas por los niños para aprender a escribir y a leer en los primeros grados. Liderazgo del director y del docente y su relación con el aprendizaje de lectura y escritura. Estrategias de lectura y escritura usadas por el docente y el alumnado y los resultados de aprendizaje.	Los estudios pretenderían realizar un diagnóstico que dé cuenta de cómo conciben los maestros lo que están haciendo en su aula para que los niños aprendan a leer y escribir. Se indagaría sobre la transición a que son sometidos los niños (de parvularia o de su entorno a la escuela), los métodos usados, los supuestos con los que se trabaja, los indicadores que se advierten para decidir que un alumno ya puede leer y escribir, las estrategias de lectura y escritura aplicadas y recomendadas. También se indagaría sobre el papel otorgado a la participación de la familia y a los antecedentes educativos del niño (lectoescritores, especialmente). Los estudios podrían desarrollarse a través de metodología con orientación cualitativa y usando observaciones, filmaciones y transcripciones de clase, entrevistas a docentes y entre docentes, talleres de reflexión crítica pedagógica y construcción de historias. Los estudios podrían apoyar los procesos de reflexión con docentes, aportar a la formación inicial de maestros y al desarrollo profesional de los que están en servicio. Podría servir para apoyar la creación de libros de texto que reconozcan otras maneras de iniciar los procesos de lectura y escritura en la escuela.

5.3 Evaluación de procesos e impactos

Una de las principales debilidades del proceso de reforma educativa en El Salvador está asociada con los escasos esfuerzos por evaluar los procesos e impactos. Se han impulsado una cantidad importante de programas o acciones tendientes a la transformación educacional pero se sabe relativamente poco de lo que se ha logrado efectivamente, y cabe aún identificar muchas de las lecciones aprendidas. La ausencia de esta tarea evaluativa, ha limitado las posibilidades de reflexión crítica del sistema en su conjunto y por tanto ha perpetuado algunas visiones – tanto triunfalistas como fatalistas – con respecto a los programas, proyectos o decisiones de política, sin mostrar evidencias que respalden dichas posiciones.

En países como El Salvador, el tema de la sostenibilidad de los programas (vigencia presupuestal o vigencia técnica) aun está asociado con los cambios políticos que se desarrollen en su entorno. Los esfuerzos impulsados por cada administración no tienen garantías de mantenimiento luego de cada cambio de autoridades, incluso ante la permanencia en el poder de una determinada fuerza política. De hecho, hacen falta verdaderas políticas educativas de Estado, que deriven su permanencia de la confirmación, y evaluación de procesos resultados e impactos de lo actuado.

Entre las acciones de mayor compromiso dados sus costos económicos, se pueden identificar todos aquellos ligados a las transferencias de fondos hacia el centro escolar, para construir una visión de la autonomía como cuestión de cultura organizacional, poder local y participación a desarrollar, más que tan sólo de manejo administrativo de recursos.

Se han impulsado además, algunas modalidades o instrumentaciones curriculares, experiencias pedagógicas y de evaluación en favor de la calidad educativa y se ha planteado la importancia de la participación en el mejoramiento de los aprendizajes de la escuela y de los niños y niñas. Sin embargo, han sido aún pocos los esfuerzos de monitoreo, sistematización o evaluación de su implementación y resultados. En este marco, es recomendable desarrollar estudios que indaguen a propósito de:

Temas recomendados	Orientaciones generales
Evaluar la relación entre transferencias de fondos hacia la escuela y logro de aprendizajes según modalidades de administración.	El estudio ofrecería información sobre el proceso de transferencias, los procedimientos que a nivel central y a nivel local-escuela deben ser realizados para obtenerlo, gastarlo y liquidarlo. Además, se expondrá lo que en la práctica se ejecuta y/o pasa en las escuelas (problemas enfrentados y aprendizajes) y fundamentalmente, los resultados en materia de aprendizajes organizacionales y de mejoras en el logro de aprendizaje escolar. El estudio estaría desagregado según modalidades de administración (ACE, CDE, CECE), según zonas urbanas y rurales, según el tamaño de los centros y según rendimientos en las últimas pruebas de logros aplicadas por el SINEA. La investigación podría realizarse usando análisis documental, entrevistas con personajes clave o expertos, entrevistas colectivas con organismos de administración escolar local (ACE, CDE,

Temas recomendados	Orientaciones generales
	CECE) y entrevistas con directores y docentes. El estudio generaría insumos importantes para el tema de la autonomía escolar y la búsqueda de una mayor flexibilidad administrativa desde los organismos que aprovisionan de fondos.
Evaluar la consistencia interna de los instrumentos curriculares y/o prescriptivos emanados desde el MINED	El estudio informaría sobre los niveles de articulación que poseen los diversos instrumentos curriculares y/o prescriptivos de las prácticas educativas y de administración escolar. El estudio se concentraría en entrevistas al personal técnico del MINED, a directores, directoras y docentes de centros escolares y análisis de documentos. Se proveería insumos para la búsqueda de pertinencia y coherencia interna en la oferta orientadora ministerial, y/o en la generación de instrumentos que satisfagan la unidad en el esfuerzo por transformar las escuelas.
Seguimiento a la aplicación de estándares educativos	Se trata de un estudio que monitoree la aplicación de estándares en centros escolares que participan o no en el programa Escuela 10. El estudio permitiría conocer sobre la marcha los diversos problemas con que se enfrenta la instalación de estándares educativos en las escuelas e identificaría las inquietudes de los implementadores de diversos niveles antes de su extensión a todo el sistema. Es recomendable una metodología que incluya entrevistas a docentes, directores y directoras, observaciones en la escuela y el aula, revisiones de documentos como PEI-PCC y otros orientadores de la vida escolar. El estudio proveería información para el esfuerzo de ampliación de las fases pilotos y definitivas en la instalación de estándares educativos.
Evaluar el aporte del Sistema de Evaluación de los Aprendizajes y la Dirección Nacional de Evaluación de en la definición de la política educativa, los programas vigentes y las propuestas para el futuro.	El estudio se orientaría a valorar el significado que haya mostrado el aporte del DNEVA/SINEA en la construcción de la calidad y equidad educativa. En otras palabras, se trataría de un trabajo que revisa por lo menos tres niveles de impacto: el nivel central del MINED, el nivel territorial o departamental y el nivel local-escolar. De fondo, la interrogante que mueve el estudio busca determinar cómo los operativos censales, de pruebas de logros y la generación y difusión de estadísticas e investigaciones se vincula a la definición de política educativa (nacional, departamental y local), la implementación de programas orientados hacia la calidad y la equidad, la reflexión crítica sobre la práctica educativa y la innovación pedagógica.

5.4 Modernización, descentralización y autonomía escolar

La modernización como eje de la reforma, ha tenido por horizonte la reducción de la brecha social a través del mejoramiento de la oferta educativa. En la práctica modernizar ha implicado el desarrollo de nuevas estrategias para lograr que los centros educativos cuenten con mayores recursos y se favorezca una práctica institucional y en el aula. Estos esfuerzos desarrollados en distintos niveles del sistema, deberían estar articulados en función de una escuela orientada al logro educativo. En este marco, es recomendable desarrollar estudios que indaguen a propósito de:

Temas recomendados	Orientaciones generales
Estudio de factibilidad para la implementación de una sola modalidad de gestión escolar	El estudio caracterizaría el desempeño de distintas modalidades de administración escolar local, las valoraciones sociales al respecto, los sustentos legales y las posibilidades de desarrollar una sola modalidad que, acomodando la diversidad de necesidades locales, resuelva la duplicidad de normas y procedimientos a nivel central y/o regional, y la consecuente diferenciación logística. El estudio, con tendencia cualitativa favorecería la aplicación de entrevistas a padres y madres de familia involucrados en la administración de los centros escolares, a los directores y directoras de los centros y a miembros de las distintas unidades directivas, y la revisión de documentos propios de los centros. Este estudio podría hacer un aporte importante a la política educativa y a la reforma, especialmente por las implicaciones que tendría en el futuro de la modernización del sistema institucional.
Estudio sobre la articulación intra-ministerial para enfrentar los desafíos de los próximos años.	El estudio presentaría informaciones que analizan la situación en tres niveles de trabajo: el central, el de los núcleos intermedios y el centro escolar. En cada nivel, se describirían las prácticas de los sujetos e instancias concretas, se entrevistaría sobre las percepciones que en cada nivel tienen sobre el trabajo desempeñado y cómo las demás instancias y niveles se "articulan" o no y se coordinan o no a favor de construir la calidad y equidad educativa. El trabajo informaría sobre los principales desafíos identificados por los que operan en cada nivel. El estudio formulará una propuesta estableciendo las maneras propias en que la articulación y/o coordinación al menos podría desarrollarse en función de un sistema que privilegie el logro educativo. El estudio se realizaría considerando entrevistas a profundidad con profesores, técnicos ministeriales, personal con capacidad de tomar decisiones, observaciones al trabajo, revisión de memorias de labores u otros informes que ilustren los mecanismos y prácticas de coordinación entre los distintos estamentos, así como la aplicación de consultas para expertos mediante la técnica delphi y grupos de enfoque.

Temas recomendados	Orientaciones generales
	Los aportes del estudio se enfocarían en la búsqueda de sentido en los tres niveles descritos y en la reflexión crítica. Esto permitiría la valoración pero también la transformación de las prácticas y concepciones en cada nivel de trabajo.