Revisión Estratégica del Programa EDUCO

John Gillies, Luis Crouch y Ana Flórez

Julio 2010

USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Ministerio de Educación
GOBIERNO DE EL SALVADOR
UNIR, CRECER, INCLUIR

Revisión Estratégica del Programa EDUCO

John Gillies, Luis Crouch y Ana Flórez

Julio 2010

USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Ministerio de Educación
GOBIERNO DE EL SALVADOR
UNIR, CRECER, INCLUIR

Equipo Coordinador del Informe

John Gillies
Vice Presidente y Director del Centro Global de Educación de la AED

Luis Crouch
Vice Presidente y Economista Senior del Research Triangle Institute (RTI)

Ana Flórez
Especialista en Educación y Directora del proyecto EQUIP2 El Salvador en Washington para la AED.

Este estudio ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los puntos de vista/opiniones de este informe son responsabilidad de los Consultores que lo han desarrollado y no reflejan necesariamente los de USAID o los del Gobierno de los Estados Unidos de América.

Índice

Introducción 7

Preguntas claves 8

Composición del equipo de investigación 8

Metodología para la realización de la revisión estratégica 8

Revisión de literatura 9

Grupos de consulta 9

Entrevistas individuales y colectivas 9

Marco de referencia nacional: Plan Social Educativo 2009-2014 "Vamos a la Escuela" 10

Marco de referencia programático: EDUCO y su contribución al sistema educativo salvadoreño 13

EDUCO y otras formas de organización escolar 13

Inicio y evolución EDUCO 15

Resumen de la literatura histórica que utiliza métodos estadísticos 17

EDUCO en el 2010 19

Logros educativos 19

Acceso y cobertura 24

Gestión administrativa e institucional de los centros educativos 24

Gestión administrativa 24

Gestión escolar 26

Participación comunitaria 27

El rol de los directores en los centros escolares 28

Gestión de los recursos humanos 30

Selección y contratación docente 31

Estabilidad laboral 31

Abusos y sistema de denuncias 32

Rendición de cuentas 33

Marco legal 34

En síntesis... existe un sistema paralelo de funcionamiento problemático en las ACE y los CDE 35

Discusión de opciones (no priorizadas) 36

Opciones que mantienen un sistema bifurcado 38

Opción A. Continuar EDUCO 38

Opción B. Mantener EDUCO con cambios en la contratación de los docentes 39

Opción C. Mantener EDUCO modificando la naturaleza y las responsabilidades de la ACE para recalcar la gobernabilidad en vez de la administración y la gestión 41

Establecer un sistema nacional unificado combinado 43

Opción D. Crear un sistema convergente con rendición de cuentas, estabilidad y flexibilidad a partir de las ventajas de las ACE y los CDE para todas las escuelas del país 43

Opción E. Eliminar EDUCO 46

Resumen gráfico de las opciones 48

A manera de conclusión 50

Propuesta para la implementación de un sistema unificado para mejorar la calidad educativa 52

Bibliografía 62

Listado de acrónimos 68

Anexos 69

Anexo 1. Inicio y evolución de EDUCO en el tiempo 69

Anexo 2. Valoración de equipo de apoyo 73

Anexo 3. Gobernabilidad y gestión 75

Anexo 4. Matriz de fases de implementación para la unificación del sistema educativo 79

Anexo 5. Listado de personas entrevistadasListado de acrónimos 88

Cuadros

Cuadro 1 Diferencias y similitudes ACE y CDE 14

Cuadro 2. Evolución de EDUCO 15

Cuadro 3. Resumen estadístico sobre la efectividad relativa de las ACE 22

Cuadro 4. Tabla de pago de salarios EDUCO nivelados con los docentes del sistema tradicional 30

Cuadro 5. Resumen de opciones y su impacto en los actores educativos 37

Cuadro 6. Resumen gráfico de opciones 48

Introducción

El siguiente documento presenta los resultados de la revisión estratégica del programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO). Esta revisión estratégica responde a la solicitud hecha por el Ministerio de Educación de El Salvador (MINED), al Programa de Fortalecimiento a la Educación Básica de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). La revisión estratégica fue comisionada al Proyecto EQUIP2 (Education Quality Improvement Program 2) liderado por la Academia para el Desarrollo Educativo (AED) en asociación con Research Triangle Institute (RTI).

EDUCO ha sido reconocido internacionalmente por su impacto en ampliar la cobertura de la educación primaria en muchas comunidades rurales y de escasos recursos en El Salvador. EDUCO ha influido en el desarrollo de estrategias similares en otros países, como Honduras y Guatemala. Sin embargo, desde el inicio del programa en 1991 el sistema educativo salvadoreño se ha desarrollado considerablemente y, por ende, los desafíos que enfrenta han cambiado. En este contexto, esta revisión estratégica propone revisar la estructura de EDUCO y sus políticas, con sus pros y contras correspondientes, en relación a las necesidades del sistema educativo en los próximos 5 a 10 años.

Esta revisión estratégica es una investigación de cómo las políticas, procedimientos y prácticas desarrolladas en EDUCO responden a las necesidades actuales y futuras del sistema educativo. Este análisis apoyará al MINED en la determinación de cómo las decisiones políticas tomadas hoy, pueden contribuir a mejorar el sistema educativo que el país requiere en el próximo quinquenio y en la próxima década. Esta revisión no es una evaluación del éxito del programa en el cumplimiento de sus objetivos. Es una presentación de un abanico de opciones propuestas por el equipo de investigación que tienen como meta no evaluar a EDUCO en base a sus objetivos, sino mirar hacia el futuro y ver cómo lo aprendido por este programa pueda servirle al país.

Este documento incluye una propuesta para la implementación solicitada por el MINED al equipo de investigación después de la presentación de las opciones enmarcadas en este documento. Esta propuesta fue elaborada con el fin de explorar en detalle los procesos y costos de implementación de la opción que ofrece mayor posibilidad de marcar un rumbo nuevo en la escuela salvadoreña.

Preguntas Generales

Esta revisión plantea como preguntas generales: ¿si EDUCO, como ha sido diseñado y como está siendo implementado actualmente, es un medio eficaz para alcanzar los objetivos educativos nacionales para el año 2014 o más allá? Si no lo fuera, ¿qué modificaciones serían necesarias para que El Salvador cumpla sus metas educativas, especialmente para las poblaciones con mayores necesidades?

Para responder a las preguntas generales, la revisión estratégica aborda tres sub-preguntas:

¿Están los estudiantes de los centros educativos de EDUCO ACE aprendiendo de la misma manera que los estudiantes de los otros centros educativos no-EDUCO, como los Consejos Directivos Escolares (CDE)?

¿Cuáles son las características de las escuelas y de los docentes EDUCO ACE en comparación con otras escuelas?

¿Cómo está organizado el MINED alrededor de EDUCO? ¿Esta organización contribuye a asegurar una educación de alta calidad?

Composición del equipo de investigación

El equipo de investigación para esta actividad, estuvo compuesto por John Gillies, Vice Presidente y Director del Centro Global de Educación de la Academia para el Desarrollo Educativo (AED), Luis Crouch, Vice Presidente y Economista Senior del Research Triangle Institute (RTI); y Ana Flórez, Especialista en Educación y Directora del proyecto EQUIP2 El Salvador en Washington para la AED.

Metodología para la realización de la revisión estratégica

El equipo de investigación desarrolló el alcance y el plan de trabajo conjuntamente con el MINED. El plan de trabajo sugirió la utilización de una metodología participativa y práctica que pudiese servir como guía para realizar un análisis de políticas. En este sentido, el plan de trabajo contempló diversas fases:

- Revisión de literatura
- Conformación de dos grupos de consulta de alto nivel
- Realización de visitas a centros educativos con diferentes organismos de administración escolar
- Realización de un proceso de consulta (entrevistas colectivas) abierta en los 14 departamentos
- Conducción de entrevistas con individuos que directa o indirectamente están relacionados con el Programa
- Preparación y análisis de opciones para EDUCO
- Plan de diseminación de resultados

Revisión de literatura

El equipo de investigación desarrolló un proceso de ensamblaje de evidencia empírica, que incluyó la categorización de información proveniente de diferentes fuentes primarias y secundarias, bases de datos del MINED, documentos de trabajo, estudios y evaluaciones que daban cuenta del inicio del Programa y su evolución hasta la fecha. El proceso utilizó analogías de situaciones similares en otros campos y ejemplos de casos de otros países. Como parte del ensamblaje, el equipo de investigación desarrolló sesiones de análisis y debate con los grupos de consulta y entrevistó a defensores y oponentes del Programa por igual. Esta revisión no tenía la pretensión de hacer una revisión exhaustiva de toda la literatura, sino identificar los trabajos más prominentes y aquellos que con más cuidado científico hayan tratado de comparar EDUCO usando métodos estadísticos. La literatura comparativa encontrada es más abundante al inicio del Programa que en épocas más recientes y es valiosa para contar la historia de EDUCO. Sin embargo, pocos de los estudios son comparativos. De esta manera, el equipo basó sus conclusiones sobre los estudios más rigurosamente comparativos, aun si no son tan recientes como se hubiese deseado.

Grupos de consulta

El MINED, USAID y el equipo de investigación conformaron dos grupos constituidos por profesionales que participaron de forma voluntaria proporcionando información para el análisis. De los miembros del Grupo Asesor participaron Francisco Antonio Hernández González y Andrés Adelmo Flores, representantes del sindicato de ANDES 21 de Julio; Jorge Alberto Villegas y Tito Beltrán Ramírez, representantes del Bases Magisteriales; Manuel de Jesús Molina y Francisco Javier Zelada, representantes del sindicato de docentes EDUCO (SIMEDUCO) y Rolando Marín, el representante del Consejo Nacional de Educación. El Grupo Consultor contó con un grupo de especialistas y académicos que a título individual han trabajado apoyando los temas educativos. Estos profesionales incluyeron a: Ana Mercedes Castro, Alberto Barillas, Helga Cuéllar, Oscar Picardo, Felipe Rivas y Agustín Fernández. Los dos grupos contribuyeron a asegurar que se contemplaran los temas adecuados, que no se olvidaran o se mal interpretaran, o que existieran cuestiones sin soporte de información. Los grupos contribuyeron, decisivamente, para definir "lo que es importante de EDUCO". Propusieron sus opciones, puntos de vista, sus pros y contras, desde sus perspectivas. Su participación retroalimentó las propuestas del equipo de investigación, fomentó el diálogo y la discusión proactiva sobre los temas relacionados con EDUCO que apuntan hacia la calidad de la educación.

Entrevistas individuales y colectivas

El equipo de investigación visitó, en múltiples ocasiones, a los funcionarios del nivel central del MINED, a algunas direcciones departamentales y a una muestra de centros educativos con diferentes organismos de organización escolar. Simultáneamente, realizó una consulta abierta en los 14

Departamentos para captar el sentir de los actores vinculados directamente en las escuelas públicas rurales como son los padres de familia, los docentes, los estudiantes, los directores y los líderes comunitarios. Alrededor de 220 personas participaron, tanto de EDUCO como de escuelas con CDE.

El equipo de investigación contó con el apoyo de dos consultores locales: Lorena de Varela y Alberto Barillas. Los consultores ayudaron a refinar el proceso de recolección de información. Lorena de Varela apoyó en la reconstrucción de la historia y evolución del programa y Alberto Barillas apoyó en el desarrollo del proceso de entrevistas individuales y colectivas y visitas a las escuelas. En este proceso, el equipo del Proyecto EQUIP2, Yolanda Aceituno, Vicente Méndez, Yohanna de Mazariego, Joel Guzmán y Gustavo Quan, apoyó al proceso incansablemente para lograr una cobertura amplia de información y de voces de los actores que hacen parte de este proceso.

Durante todo el desarrollo de la revisión estratégica, el equipo de investigación contó con el liderazgo de Antonieta Harwood, Directora del Proyecto EQUIP2 en El Salvador y Carmen María de Henríquez, oficial de la oficina de Desarrollo Humano de USAID/El Salvador.

Vale la pena señalar que esta revisión estratégica no necesariamente responde a un consenso de todos los entrevistados ni los que apoyaron el proceso, sino que representa las apreciaciones y lo aprendido por los tres autores.

Marco de referencia nacional: Plan Social Educativo 2009-2014 "Vamos a la Escuela"

En esta sección, el equipo de investigación, teniendo en cuenta la pregunta general de esta revisión estratégica, analizó las correlaciones entre los diversos elementos del Plan Social Educativo para establecer en qué medida EDUCO ayuda o no con estas metas. Vale la pena anotar que este estudio no realizó una revisión explícita de cada uno de los elementos del Plan Social y su implementación. Esto hubiera estado fuera de su alcance. El propósito se centró en hacer una revisión más general para comprender la dirección que en materia educativa el MINED está tomando, y poder comparar esto con las características del programa EDUCO.

En este sentido, se destaca que el Plan Social Educativo postula el desarrollo de un modelo educativo que se centra en el estudiante, sus necesidades culturales, sociales, económicas, políticas y ambientales, y las de sus familias y comunidades, para fomentar el desarrollo de una amplia y profunda identidad nacional, incorporando un componente histórico-cultural. La centralidad en los estudiantes le apuesta a la formación de una ciudadanía con una cultura democrática, con valores humanistas dignificantes y con conocimientos científicos y tecnológicos aplicables a la resolución de problemas en diversos contextos (MINED, 2009).

El Plan Social Educativo consta de tres elementos principales que están relacionados entre sí, como lo muestra la Figura 1: 1) cinco fuerzas impulsoras, 2) siete líneas estratégicas y 3) 7 programas insignia.

Figura 1. Plan Social Educativo 2009-2014 "Vamos a la Escuela"

Fuente: MINED, 2009

Para el equipo de investigación, desde una dimensión técnica, el Plan Social parece reflejar varios de los elementos esenciales para que un sistema educativo sea efectivo, y que la literatura internacional sobre efectividad escolar confirma. Utilizando el mismo lenguaje que aparece en el Plan Social, estos son:

- Equidad en el acceso y la permanencia de los estudiantes
- Currículo para el aprendizaje
- Fortalecimiento y apoyo al profesorado y a los directores dentro de la dignificación del profesorado
- Fortalecimiento de la gestión curricular e institucional en las escuelas, y
- Fortalecimiento y participación de la comunidad educativa (MINED, profesorado, las familias y la comunidad local) en la gestión institucional y curricular

Junto a estos elementos esenciales, el equipo de investigación encontró otros elementos que potencian el aprendizaje, los cuales incluyen: un sistema articulado de evaluación de aprendizajes con el currículo, el diseño de una política de desarrollo profesional docente (que articule la formación inicial, continua, sistema de evaluación y un sistema de incentivos), el asesoramiento pedagógico oportuno para los docentes, la dotación de materiales educativos para los estudiantes y docentes, la garantía de una infraestructura escolar segura y en buen estado, la ampliación de la jornada escolar y el desarrollo de programas de refuerzo escolar. Aunque sólo se mencionan en el Plan, todos estos elementos son fundamentales para mejorar la calidad y equidad del sistema educativo centrado en el estudiante.

El Plan Social Educativo también menciona tres elementos que para el equipo de investigación son importantes de destacar, ya que se refieren específicamente a la situación de EDUCO y por lo tanto ayudan a situar esta revisión en el contexto del Plan. Siguiendo el mismo lenguaje que aparece en el Plan, estos elementos son:

- El desarrollo de una cultura de evaluación al desempeño docente (con énfasis en la práctica en el aula y los resultados académicos de los alumnos), dentro de la línea estratégica de dignificación del profesorado.

- La profesionalización de la función directiva docente y fortalecimiento del rol de los directores (desde su selección, nombramiento, asesoramiento y evaluación), dentro de la línea estratégica de fortalecimiento de la gestión institucional y curricular en las escuelas, y

- La promoción de la participación del profesorado, las familias y la comunidad local en la mejora de los centros escolares y en la implementación de estrategias para elevar el desempeño escolar.

El Plan Social enfatiza el fortalecimiento de la participación y las capacidades directivas de los miembros de los organismos de administración escolar local, especialmente los padres de familia, dentro de la línea estratégica de fortalecimiento de la gestión institucional y curricular en las escuelas y como fuerza impulsora.

En adelante, se usan estas metas y elementos del Plan para poder establecer el grado en que EDUCO es consistente, o no, con este mismo. Recordamos al lector que la idea no es evaluar a EDUCO en torno a metas originarias, sino a metas o necesidades sociales.

Marco de referencia programático: EDUCO y su contribución al sistema educativo salvadoreño

En esta sección, el equipo de investigación situó a EDUCO en el contexto de las formas de organización escolar existentes en El Salvador. De ahí, reconstruyó la historia y evolución de EDUCO a partir de la búsqueda y revisión de literatura existente, las reuniones con los Comités, la realización de entrevistas a actores que participaron en la creación de EDUCO y actores que han asistido a su evolución. Asimismo, se realizaron visitas a las escuelas y entrevistas en donde se indagó por la visión global que los participantes tienen de EDUCO en estos más de diecisiete años. Con el fin de organizar de manera sencilla la evolución de EDUCO, el equipo investigador dividió los 17 años de historia en cuatro grandes periodos: 1990-1994, 1995-1999, 2000-2004 y del 2005-2009. Una breve reseña se presenta a continuación junto con el Cuadro 1 de resumen.

EDUCO y otras formas de organización escolar

Para situarse en la manera en que está organizado el sistema educativo, vale la pena señalar que en El Salvador existen diferentes tipos de organismos de administración escolar para los más de 6,000 centros educativos, tanto públicos como privados, de las zonas urbanas y rurales: los Consejos Directivos Escolares (CDE), los Consejos Educativos Católicos Escolares (CECE) que actúan como colegios subsidiados por el gobierno, las Asociaciones Comunales Educativas (ACE) de los centros educativos de EDUCO, y los Consejos Institucionales Educativos (CIE) que actúan en los centros penales. Estos organismos tienen similitudes y diferencias entre sí: principalmente se diferencian en cuanto a los miembros que los conforman y sus responsabilidades. Para esta revisión, el equipo de investigación se centró en comparar los CDE con las ACE porque ambos son públicos, ambos están presentes en las zonas rurales (aunque el CDE funciona también en el área urbana), y representan el enorme grueso de las opciones que la población ha tenido hasta ahora.

Existe una diferencia crucial, y es parte del debate actual, relacionada al manejo del recurso humano. Las ACE tienen el mandato de contratar y terminar los servicios de los docentes y personal administrativo (siempre y cuando los procesos usados cumplan con las normativas del MINED). Por el contrario, los CDE no tienen esa facultad y, por ende tienen que solicitar la mediación del Tribunal Calificador y la Junta de la Carrera Docente para la asignación de docentes y la aplicación de sanciones para los mismos.

Al comparar las ACE y CDE se encuentran las siguientes similitudes y diferencias:

Cuadro 1. Diferencias y similitudes ACE y CDE

	ACE	CDE
Marco legal	Reglamento ACE. No tiene mención en ninguna ley	Ley General de Educación, Ley de la Carrera Docente y Reglamento CDE
Organización escolar	Junta Directiva ACE, conformada sólo por padres de familia	Consejo Directivo conformado por director de la escuela, padres, representante de docentes y estudiantes
Presidente del organismo de organización escolar	Padre de familia	Director de la escuela, actúa como representante legal
Funciones administrativas y financieras	Planear, ejecutar presupuesto escolar	Planear, ejecutar presupuesto escolar
Mantener funcionamiento adecuado de las secciones del nivel educativo a su cargo	Es responsabilidad de la ACE	No es responsabilidad del CDE
Escalafón docente unificado para todos los docentes	Sí	Sí
Selección del docente	Junta ACE y MINED	Tribunal de la Carrera Docente
Contratación docente	Junta ACE y MINED	MINED (Ley de Salarios)
Traslados	No aplica	Tribunal de la Carrera Docente y MINED
Acumulación de tiempo de servicio unificada para todos los docentes	Sí aplica	Sí aplica
Pensión	No aplica	Sí aplica
Seguro de vida / Caja mutual de empleados	Sí aplica	Sí aplica
Seguro de Salud	Instituto Salvadoreño del Seguro Social	Bienestar Magisterial
Incentivo rural	Sí aplica	Sí aplica
Aguinaldo	Sí aplica	Sí aplica
Indemnización anual	Sí aplica	No aplica
Retiro del docente	Junta ACE y MINED	Junta de la carrera docente, tribunal de la carrera docente y MINED

Fuente: Construcción propia de los autores con base en información del MINED, 2008

Durante las entrevistas y la consulta se pudo evidenciar la existencia de una gran confusión, incluso entre los docentes mismos, sobre las similitudes y diferencias que existen entre los dos tipos de organismos de organización escolar y sobre las condiciones de los docentes en éstos. Esta confusión es común entre los docentes, y también entre muchos padres de familia y directores. La confusión también existe entre los roles y responsabilidades de las ACE y los CDE.

Inicio y evolución de EDUCO

EDUCO en sus 17 años tiene una historia de cambios continuos, de ajustes de política, procedimientos y apoyos. El Cuadro 2 compara cuatro grandes periodos de evolución del Programa. Lo interesante de la evolución de EDUCO, más allá de la expansión de cobertura, es que ha mantenido el involucramiento de los padres, sobre todo en las zonas rurales. En el Anexo 1 se describen con más detalles las diferentes etapas de evolución.

Es importante recalcar que EDUCO ha evolucionado a lo largo de su historia. La revisión estratégica que este documento representa es, por tanto, parte de un proceso evolutivo, y no necesariamente marca una discontinuidad radical con el pasado.

Cuadro 2. Evolución de EDUCO

	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009
ACE	1,334	1,722	2,098	2,133
Docentes	2,316	4,703	7,381	8,020
Alumnos	74,112	237,280	378,208	389, 554
Acceso	1º a 3º y progresivo hasta 6º grado	Incremento hasta 9º grado	Continúa cobertura	Incremento hasta bachillerato
Administración escolar	Junta Directiva de la ACE con un padre como presidente (No participan docentes y alumnos)	CDE y CECE (director preside los consejos), participan alumnos y estudiantes	ACE continúa junto con CDE y CECE con otras modalidades	CIE (para centros en penales)
Capacitación padres	Capacitación ACE 1 vez anual, 40 horas	Capacitación ACE 1 vez anual, 40 horas	Capacitación esporádica y no al 100% de las ACE	2 Capacitaciones ACE
	Escuela de padres frecuente	Escuela de padres frecuente	Escuela de padres intermitente	Escuela de padres intermitente
	Alfabetización para adultos	No hay datos	No hay datos	No hay datos
Situación docente	Contrato anual	Contrato anual	Contrato anual	Contrato anual
	No tienen traslados y permutas	No tienen traslados y permutas	No tienen traslados y permutas	No tienen traslados y permutas
	No acumulan tiempo de servicio, ni ascensos	No acumulan tiempo de servicio, ni ascensos	No acumulan tiempo de servicio, ni ascensos	Se crea el escalafón docente EDUCO
	Seguro de vida	Caja Mutual de Empleados	Caja Mutual de Empleados	Caja Mutual de Empleados
	Seguro de salud ISSS	Seguro de Salud ISSS	Seguro de Salud ISSS	ISSS/ Bienestar Magisterial
	Indemnización anual	Indemnización anual	Indemnización anual	Indemnización anual
	Aguinaldo	Aguinaldo	Aguinaldo	Aguinaldo
	No incentivo rural	$40 incentivo ruralidad	$40 incentivo ruralidad	$40 incentivo ruralidad

	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009
Capacitación docentes	Capacitación docente 1 o 2 veces anual, 40 horas	Capacitación docente 1 o 2 veces anualmente, 40 horas	No capacitación docentes exclusiva para EDUCO	Docentes EDUCO incorporados al Sistema de desarrollo profesional docente
Materiales para ACE	Materiales sencillos	Materiales sencillos	Actualización de materiales (se hacen complejos)	Actualización de materiales buscan "volver" a lo sencillo
Apoyo MINED a escuelas	Supervisores	Supervisores	Cambio al Sistema de Asesoría pedagógica	Se crea el Sistema de Seguimiento a la calidad con la estrategia: ¿Qué Ruta Tomamos? y con ella los equipos de seguimiento en donde hay asesores pedagógicos, asesores de gestión y supervisores para media
Focalización rural-escuelas alejadas	Escuelas más alejadas son visitadas	Escuelas más alejadas son visitadas	Escuelas lejanas menos visitadas	Creación del Programa Redes Escolares Efectivas
Organización del MINED	Coordinadores del piloto bajo supervisión directa de la Ministra	Creación de la Dirección Nacional de Educación	Reducción personal MINED	Creación de la Jefatura de Educación con Participación de la Comunidad
Administración Financiera	Creación de la Dirección Nacional de Administración	Dirección Nacional de Administración y oficinas departamentales	Dirección Nacional de Administración y oficinas departamentales	Agentes tramitadores a nivel departamental para apoyar la modernización del pago
				Modernización de bancos
Financiamiento	Fondos externos	Fondos propios GOES	Fondos propios y fondos BIRF	Fondos propios GOES y fidecomiso
Presupuesto escolar	Inexistente, se transfería por proyectos o programas	Inexistente, se transfería por proyectos o programas	Inexistente, se transfería por proyectos o programas	Presupuesto escolar para ACE y CDE. $12 más por estudiante, cubre apoyo de transporte ACE para un total de $25 (CDE reciben $13 por alumno)
Apoyos complementarios	Refrigerio escolar	Aulas integradas, acelerada, bibliotecas, refrigerio escolar	Aulas integradas, acelerada, bibliotecas, refrigerio escolar	PEI y PEA, ¿Qué Ruta Tomamos?, refrigerio escolar y todos los anteriores
Potenciador	Rol de la mujer	Premio mundial a la excelencia		Celebración 15 años con apoyo del Presidente

Fuente: Creación propia de autores con base en información del MINED y entrevistas

Resumen de la literatura histórica que utiliza métodos estadísticos

El equipo de investigación resumió la literatura existente, enfatizando en aquellos estudios que utilizan métodos estadísticos que se "controlen" o "ajusten" a los factores de ventaja o desventaja que puedan tener las escuelas ACE en relación a los CDE. No se pretendía hacer una revisión exhaustiva de la literatura, sino darle un vistazo a los trabajos más prominentes y que con más cuidado hayan tratado de "controlar" en base a los factores de ventaja o desventaja, usando métodos estadísticos. Por razones más allá del conocimiento del equipo, se hicieron más estudios rigurosos comparativos en la primera década del programa. Por tanto, esta revisión tiene cierto sesgo inevitable hacia lo histórico.

El análisis de la literatura especializada revela que la mayoría de los estudios concuerdan en los mismos resultados. El primer estudio en esta línea, es el estudio de El Salvador Evaluation Team (1995) del Banco Mundial, que a pesar de no hacer un análisis estadístico multi-variado, concluye que EDUCO, para ese año, lograba en sus escuelas resultados solamente un poco peores a pesar de tener en la mayoría de las escuelas condiciones mucho menos favorables, lo que es señal de buen valor agregado (resultados solamente un poco peores, cuando las condiciones son bastante peores).

La primera evaluación de los resultados de EDUCO que llena el cometido de "controlar" en base a otras variables, en un contexto multi-variado, es la evaluación realizada por Jiménez y Sawada (1998) del Banco Mundial. Este estudio usa como variable de evaluación las notas en una evaluación cognitiva a los niños en el grado 3. Los resultados revelaron que las escuelas EDUCO con desventajas socio-económicas e institucionales (padres menos educados, infraestructura deficiente) tenían resultados levemente peores al resto de las escuelas. No hay que olvidar que se trata de la situación existente hace más de diez años.

Lo interesante, y consistente con la situación más de una década después, es que tanto la diferencia en ventajas como la diferencia cognoscitiva eran leves. Por ejemplo, en la diferencia en ventajas, el porcentaje de madres que tenían educación básica en escuelas no-EDUCO era del 56% mientras que era del 51% en las escuelas EDUCO. En cuanto a la diferencia cognoscitiva, ésta desfavorecía a EDUCO por 0.18 puntos en base a un promedio de 3.66, lo cual es relativamente pequeño. Como se ha encontrado, en algunos factores de ventaja, las diferencias aventajan a EDUCO, pero en otros casos no. Por ejemplo, los docentes de EDUCO parecían tener más años de educación, pero menos experiencia (lo cual es lógico si son más jóvenes).

En este mismo estudio, Jiménez y Sawada usan una corrección sofisticada para equiparar a las escuelas EDUCO con las no-EDUCO. Al controlar o corregir por las desventajas socioeconómicas e infraestructurales, los autores se preguntan: si EDUCO parece tener mejores resultados cognoscitivos, ¿es porque los padres en EDUCO simplemente se preocupan más, o sea, son distintos, y por lo tanto lo que se observa y se aduce como una mayor eficiencia en EDUCO es solamente un efecto de selección? Después de estas correcciones (las de correlación con otras ventajas o desventajas,

y las de sesgo de selección), Jiménez y Sawada concluyen que no hay diferencia significativa entre los logros cognoscitivos de las escuelas EDUCO y las no-EDUCO[1].

Sin embargo, marcando un resultado que se ve replicado en estudios subsecuentes, encuentran que, en torno a algunas importantes variables de "proceso," como lo es el ausentismo de los docentes (y que presumiblemente tienen algún impacto sobre los logros), las escuelas EDUCO tienen una ventaja clara. En este trabajo, y de nuevo en común con muchos otros trabajos, la estadística R2 es baja, o sea, se está trabajando en un contexto donde simplemente no se tiene una explicación clara de por qué varían los resultados cognoscitivos de los niños. Es posible que no se estén usando suficientes variables que se basen en las características "micro" del proceso de enseñanza en sí, y se trate de modelar o explicar los resultados en base a variables meramente socio-económicas o de "insumo" y no suficiente número de variables que caractericen el proceso pedagógico en el aula.

En otro trabajo, Jiménez y Sawada (2003), del Banco Mundial, ponen su estudio al día, y demuestran que, si se toman en cuenta y se controlan todas las ventajas y desventajas, los niños en EDUCO tienen una menor tasa de deserción. En este estudio prueban que si los CDE tuviesen el mismo nivel de participación comunitaria que los EDUCO, entonces la ventaja de EDUCO desaparece. Es decir, que es específicamente el elemento de participación comunitaria lo que parece lograr el "efecto EDUCO". Es necesario anotar que en este caso la variable "resultado" de interés es la deserción, no el logro cognoscitivo. Pero, a diferencia del caso con los logros cognoscitivos, el significado sustantivo de impacto, no solamente el significado estadístico, es alto (más de 20%).

Otro estudio que efectivamente controla, estadísticamente, la comparación ACE-CDE del nivel medio es el de Rodríguez (2005) hecho a solicitud del MINED. La ventaja de este estudio es la riqueza de datos que logra, y, por tanto, la variedad de factores de control, o equiparación, que usa. Al traer a colación datos municipales, no solamente escolares, también hace uso de la modelación jerárquica para controlar ciertos tipos de errores. Este estudio señala que, en general, las escuelas ACE tienen por lo menos igualdad de resultados con los CDE, y tal vez mejores en algunas áreas, sobre todo si se controlan los resultados en base a otros factores asociados. Sin embargo, al igual que muchos otros estudios, no se habla mucho sobre el significado sustantivo de estas diferencias. Sí ofrece los datos mediante los cuales el lector alerta puede juzgar por sí mismo. Por ejemplo, en los casos en que los resultados de las ACE son mejores (digamos, Tabla 11), la diferencia entre las ACE y los CDE, aunque estadísticamente significativa, es de alrededor del 1% o 2%, lo cual es pequeño en términos sustantivos.

El último estudio a realzar es el de Di Gropello (2006), del Banco Mundial, donde se demuestra, en un contexto multivariado tabular (y no de regresión), que la diferencia en logros cognoscitivos entre EDUCO y no-EDUCO es pequeña y aventaja a EDUCO, a pesar de que EDUCO tiene desventajas socioeconómicas.

Las conclusiones que se derivan de la literatura especializada indican que EDUCO tiene un efecto

[1] No solamente los resultados son estadísticamente insignificantes, pero, si lo fuesen, no tendría significación sustancial, ya que estamos hablando de un "efecto EDUCO" igual a no más de un 3% de la puntuación base en la prueba usada.

positivo, y estadísticamente significativo, sobre una serie de variables como la participación comunitaria, la asistencia de los docentes que, a su vez, impactan sobre el logro educacional, sea este último medido con base a variables como deserción, o directamente con base a los logros cognoscitivos. Sin embargo, el impacto marginal, aun controlando los factores de desventaja de EDUCO (mayor pobreza, por ejemplo, en las áreas donde más predomina el modelo), tiende a no ser sustantivamente grande. Como se verá a continuación, nuestro análisis estadístico, que hace uso de análisis multivariado y controles estadísticos, lleva a una conclusión similar a los estudios anteriores.

EDUCO en el 2010

Después de la revisión de la historia y la evolución de EDUCO, y de los estudios históricos estadísticos, el equipo de investigación procedió a estudiar los datos disponibles más recientes con el fin de definir los parámetros actuales del Programa. Este es un paso importante porque por un lado, los estudios de EDUCO no son muy recientes –el más reciente al que se tuvo acceso es de 2006- y por otro lado porque los actores consultados y entrevistados contaban con diferentes fuentes de información y percepciones. En la siguiente sección se presentan los hallazgos relacionados a los logros educativos de EDUCO, la manera en que se está realizando la gestión administrativa e institucional de las escuelas, el rol de los directores y el manejo de los recursos humanos.

Logros Educativos

Luego de resumir la literatura especializada existente, el equipo de investigación realizó un análisis original para ofrecer un resumen más conciso y directo a partir de datos más recientes. Vale la pena aclarar que tampoco se pretende que este análisis sea más completo que ningún otro trabajo anteriormente realizado.

Para presentar un resumen estadístico sobre la efectividad relativa de las ACE en cuanto a logros educativos, el equipo de investigación utilizó un procedimiento lógico para hacerse tres preguntas:

- ¿Cuáles son las mejores escuelas rurales del país, en cuanto a resultados cognoscitivos?
- ¿Entre estas escuelas predominan las ACE con mayor frecuencia que en el total de las escuelas?
- Si predominan, ¿Lo hacen porque tienen ciertas ventajas, en relación al conjunto de todas las escuelas que no sobresalen, y/o en relación a las escuelas CDE que también sobresalen?, o, al contrario, ¿Predominan entre las mejores escuelas a pesar de tener mayores desventajas que las escuelas CDE? En caso de que la respuesta a esta última pregunta es "sí" entonces se puede concluir que EDUCO es relativamente eficiente.

El equipo respondió estas preguntas y resumió los hallazgos principales de la literatura, en forma muy breve, y usando una sola base de datos primarios. La base de datos no se basa en una muestra, sino que usa todas las escuelas ACE y CDE rurales (o, por lo menos, todas para las que se pudo construir una base de datos completa, con base al sistema de estadísticas del MINED). Del Cuadro 3, se desprenden algunas conclusiones que ilustran algunos de los puntos más relevantes de esta revisión. Estas conclusiones indican:

Las ACE son más predominantes en el grupo de mejores escuelas que en el total de las escuelas rurales. Por un lado, las escuelas ACE constituyen aproximadamente un 55% de todas las escuelas rurales públicas. Por otro lado, constituyen entre un 65% o 69% de las mejores escuelas, dependiendo de lo estrecho de la definición de "mejor" (el 5% mejor, el 3% mejor, o las 20 mejores). Es un poco sorprendente que también predominan ligeramente entre el 5% peor, pero son minoritarias entre las 20 peores.

Las ACE y los CDE logran casi exactamente el mismo nivel de desempeño en promedio, en la "PAESITA" de Tercer Grado: 5.7. Igualmente, la variabilidad entre las ACE es parecida a la variabilidad entre los CDE. Es importante señalar que, ya que las ACE y los CDE logran exactamente la misma nota (enfatizando, sin embargo, que las ACE logran esto a pesar de estar en comunidades mucho más pobres), y ya que la variabilidad "dentro" de las ACE y dentro de los CDE va de 4.7 a 6.9 puntos (se refiere al rango entre las escuelas en el 5avo y 95avo percentiles) y de los CDE va de 4.8 a 6.8, es evidente que la variabilidad importante en El Salvador es "dentro" de cualquiera de las modalidades más que entre ellas - lo cual sugiere, como se enfatizará una y otra vez en este trabajo, que los problemas de control de calidad, estándares, y rendición de cuentas son importantes en todo el sistema.

Sin embargo, las ACE logran el mismo promedio que los CDE a pesar de tener desventajas sociales significativas. La proporción de las ACE que están en municipios con pobreza extrema alta y severa es casi del doble de la proporción de los CDE que están en municipios con ese nivel de pobreza (37% versus 21%). El nivel promedio de pobreza en esos municipios es, también, un poco más alto: 24.8% versus 19.8%. Luego, las ACE operan en condiciones de desventaja de pobreza. Sin embargo, al tener los mismos resultados que los CDE, parecen ser más eficientes; ofrecen, en ese sentido, un mayor valor agregado.

Las ACE parecen tener más equipos y dotación por estudiante que los CDE, aunque carecen de igual dotación en infraestructura física que los CDE. Se parecen bastante a los CDE en cuanto a cantidad y calidad nominal de los docentes. Las ACE tienen la desventaja nominal, naturalmente, de que no cuentan con gerencia profesional con responsabilidad (los directores no son responsables del centro). Luego, en cuanto a ventajas de equipamiento, las ACE y los CDE se parecen, en un sentido neto (mejor equipo pero peor infraestructura para las ACE). Para ver cómo se construyen el índice de equipo por estudiante y de infraestructura, ver el Anexo 2.

El ser escuela ACE equivale a reducir la relación alumno-docente en 10 (o entre 7 y 10, dependiendo del modelo).[2] Esto implica, o refuerza, la idea de que el ser ACE confiere a la escuela

[2] Para indagar sobre este punto, se hizo un análisis de regresión muy sencillo. Este análisis toma en cuenta, como variable dependiente, el logro académico en el 3er. grado, y como "factores asociados" o "controles" el ser o no ser ACE (como variable binomial o "dummy"), la relación alumno-docente, el nivel de calificación de los docentes, la dotación de equipo/alumno, el nivel de pobreza de las comunidades, y la dotación de infraestructura física de la escuela. El coeficiente de ser o no-ser ACE muestra que el ser o no-ser ACE equivale, en cuanto a su impacto sobre el logro de los alumnos, a reducir la razón alumno-maestro en 10.

un grado de costo-efectividad, o valor-agregado, comparativamente interesante. Hay que admitir, sin embargo, que el impacto de ambas de estas variables es muy bajo en términos absolutos: estamos hablando de cuestión de 1% en puntos de PAESITA. Luego, en cierto sentido, si este tipo de dato es creíble (y nos parece lo es), es importante realzar que el "secreto" de la mejoría educacional no se logra con base a una "bala mágica" en forma de cambio estructural, ni tampoco con la "bala mágica" de reducir la relación alumno-docente. Lo único que se quiere recalcar aquí es que, al comparar dos factores u opciones, ninguna de las cuales es "mágica" de por sí, es interesante ver que el ser CDE crea una disminución en la efectividad-costo equivalente a subir en 10 la relación alumno-docente.

Sobre este último punto, hay bastante literatura sobre cómo tratar de mejorar el rendimiento académico de las escuelas con base a tratar de bajar la relación alumno-docente. En general, las mejores escuelas tienden a tener una relación alumno-docente más baja, pero es difícil saber si esto es correlación o causa. Por otro lado se sabe que muchos de los mejores sistemas educacionales han tenido, sobre todo en sus fases de desarrollo, relaciones alumno-docente más altas que las cuales El Salvador tiene hoy día. El debate a nivel mundial sobre esta cuestión no concluye. No obstante, sean así las cosas, el hecho es que las peores escuelas en El Salvador se distinguen por tener una relación alumno-docente más alta que las mejores. Todo esto es importante porque la intención de este análisis es comparar el "efecto" de, o, más bien, la correlación de la relación alumno-docente con el logro, en comparación con el factor de "ser ACE"," para tratar de obtener una idea comparativa de lo que pueda significar "ser o no ser ACE". Vale la pena anotar que en este punto no se está recomendando reducir la relación alumno-docente como política educativa.

En balance, se puede argumentar que las ACE están en condiciones de desventaja (pobreza y dotación) en relación con los CDE, pero sin embargo logran más o menos los mismos resultados, por lo menos en los primeros grados. Esto implica que las ACE logran un poco mejor "valor agregado", lo cual debería ser de interés para el Estado.

Cuadro 3. Resumen estadístico sobre la efectividad relativa de las ACE[3]

	Proporción del total (%)	PAESITA			Promedio Pobreza extrema	% de las escuelas en municipios con pobreza extrema alta y severa	Equipo/Alumno	Alumnos/Maestro	Maestros con título, mediana por escuela (no el porcentaje total)	Indice de dotación infraestructural (media, no mediana)
		3er. grado	Rango 25-75	Rango 5-95						
Todas rurales										
ACE	55%	5.7	5.32, 6.24	4.74, 6.89	24.8	37%	8	33.2	100%	3.3
CDE	45%	5.7	5.31, 6.09	4.79, 6.76	19.8	21%	5.3	32	100%	4.4
Las 20 mejores										
ACE	65%	7.7	7.63, 8.75	7.55, 9.03	28.2	38%	7.8	28	100%	2.2
CDE	35%	8.8	7.71, 9.42	7.65, 9.62	16.4	14%	12.5	20	100%	2.6
El 3% mejor (114)										
ACE	69%	7.2	7.08, 7.5	7.0, 8.75	28.2	44%	8.3	25.5	100%	2.8
CDE	31%	7.1	7.07, 7.52	6.99, 9.42	23.2	29%	6.9	22.3	100%	2.7
El 5% mejor (188)										
ACE	68%	7.1	6.92, 7.35	6.85, 7.69	27.7	43%	8.3	26	100%	2.9
CDE	32%	7	6.93, 7.18	6.84, 8.98	22.7	27%	6.3	24.9	100%	3.2
El 5% peor (190)										
ACE	60%	4.6	4.42, 4.69	4.18, 4.75	29	49%	8.1	34.3	100%	3.2
CDE	40%	4.6	4.47, 4.7	4.12, 4.75	24.3	26%	5.1	36.7	100%	4.1
Las 20 peores										
ACE	40%	4.1	3.83, 4.18	3.69, 4.18	37.5	75%	8.1	25.3	100%	2.8
CDE	60%	4.2	4.06, 4.18	3.52, 4.25	29.3	50%	5.4	37.3	100%	2.8

Fuente de datos: análisis propio, basado en datos primarios proporcionados electrónicamente por el MINED, con excepción de los datos de pobreza, que provienen del FISDL-DIGESTYC-FLACSO-Secretaría Técnica de la Presidencia-BID-Banco Mundial sobre mapeo de la pobreza[4]. Notar que la base de datos que se usó para este análisis es una sub-base que incluye solamente las escuelas para las que se pudo encontrar, también, datos de pobreza, lo cual ocurrió en más del 95% de los casos. Esto constituyó una base de datos con variables "completas", pero con un número de casos ligeramente menor al que hubiese sido posible lograr si no se hubiese tomado en cuenta el factor pobreza –pero este último es importante, naturalmente. Se señala esto para explicar porqué un simple análisis con la base de datos completa posiblemente arroje resultados ligeramente distintos.

[3] Es importante señalar que esta tabla compara estrictamente las ACE con los CDE. Existen los CECE, las escuelas privadas, y otras no definidas, en el área rural, pero son muy pocas (aproximadamente el 3% (entre CECE y privadas, CECE es menos del 1%), y no es posible usarlas para generalizar estadísticamente. Luego, se creó una sub-base de datos que incluye solamente las ACE y CDE; unas 3,700 escuelas).

[4] La fuente electrónica descargable más completa, para los datos de pobreza, fue encontrada por los autores se puede ver en **http://www.care.org.sv/pages.php?Id=47**, del 2 de mayo de 2010. Otras fuentes tienden a tener datos más parciales. Cobertura: todo el análisis se refiere a áreas rurales solamente. Se analiza solamente el contraste ACE-CDE, no se incluye la modalidad privada en el análisis. Temporalidad: todos los datos son los más recientes posibles. Y por tanto no siempre se refieren el mismo año, ya que los datos de pobreza, por ejemplo, no se ponen al día constantemente, y ya que hubo un ligero desfase de un año entre algunos de los datos proporcionados a los autores. Esto no afecta en manera material las conclusiones derivadas del análisis. Ver el apéndice sobre la derivación de los indicadores de dotación de equipo y de infraestructura. En todos los casos, los datos se refieren a la tendencia central de la hilera, o sea, a la tendencia central de las ACE o los CDE, en cada renglón (las 20 mejores, el 5% mejor, etc.). La única excepción es la primera columna, que marca simplemente la composición del grupo en cada renglón entre ACE y CDE. Luego, así, mirando el primer renglón, el promedio de los CDE en toda la zona rural en la PAESITA es de 5.7, y los CDE constituyen el 45% del renglón "todas las escuelas rurales." Medidas usadas: en todo caso se usan las medianas, no las medias, a menos que se indique. Esto se hace para evitar sesgos por valores extremos.

Las ACE son más pequeñas que los CDE y esto puede dificultar la provisión eficiente de ciertos insumos. La investigación de la base de datos del MINED muestra que, efectivamente, las ACE tienen un tamaño promedio de aproximadamente 150 estudiantes; los CDE aproximadamente 280 (basado en la sub-base de datos con datos completos -es posible que al examinar la base de datos con información para este factor solamente, se produzcan datos ligeramente distintos). Esto es una diferencia significativa, y dificulta (o encarece) la provisión eficiente de equipos que representan un "costo fijo", incluyendo el "equipo humano" de un director que pueda funcionar a tiempo completo. Esa es, precisamente, una de las razones por las que, como nos deja ver el cuadro, las escuelas ACE tienen mejor dotación de equipo por estudiante: al haber menos estudiantes por escuela, sube la dotación equipo/estudiante, sobre todo cuando el equipo es "fijo". Sin embargo, es importantísimo precisar que, en términos del insumo que, al fin y al cabo, representa el enorme grueso del costo del sistema, o sea, los docentes, las escuelas ACE no son menos eficientes. Al contrario de lo que parece ser una opinión común, las ACE no tienen una razón alumno-maestro, o estudiante-docente, menor que los CDE, como lo muestra el cuadro.

Los puntajes obtenidos en tercero y sexto grado son comparables con los puntajes logrados por los CDE, aunque los puntajes del CDE son más altos en el noveno grado. El equipo de investigación utilizó los resultados de las pruebas estandarizadas dentro del Sistema Nacional de Evaluación SINEA, que incluyen las pruebas de lenguaje y matemática de 3º, 6º y 9º grado que se realizan cada tres años, para comparar los logros alcanzados por las escuelas ACE y los CDE (Figura 2). Más allá de las comparaciones entre ACE y CDE, los datos resaltan que los puntajes promedios son bajos y que los puntajes de los estudiantes en el nivel superior es muy bajo, una situación común para todas las escuelas. Lo cierto es que la calidad del aprendizaje debe mejorar en todas las escuelas.

Figura 2. Resultados Pruebas 3°, 6° y 9° grado 2008

Fuente SINEA, MINED 2008

Acceso y cobertura

Aproximadamente el 55% de las escuelas públicas rurales son escuelas de EDUCO ACE, mientras que el 45% son escuelas tradicionales CDE (sin incluir otro tipo de escuelas). Del total de los más de 6,000 centros escolares del país cerca de 4,000 son centros públicos que se encuentran en las áreas rurales atendiendo a los niños y niñas.

EDUCO tradicionalmente ha ampliado cobertura en parvularia y primer ciclo en la totalidad de sus escuelas. En su evolución ha incrementado matrícula en segundo y tercer ciclo e incluso ha logrado expandirse y crear algunos bachilleratos.

Gestión administrativa e institucional de los centros educativos

Gestión administrativa

El MINED destina diferentes montos más altos para el presupuesto escolar de las ACE que los CDE. El MINED a nivel central realiza una transferencia de recursos para todas las escuelas dentro del Presupuesto Escolar, para cubrir los gastos presentados por éstas en sus planes anuales de compras (en ellos detallan los servicios a contratar, arrendamiento de cafetín, material, infraestructura, contratación de docentes en algunos casos, entre otros). El MINED determina el monto de la transferencia por estudiante. En el caso de los CDE, los centros educativos reciben US$13 dólares por alumno al año. En el caso de las ACE, éstas reciben los mismos US$13 dólares, más US$12 dólares adicionales por estar en zonas rurales y como apoyo a la gestión de la Junta Directiva de la ACE.

Tanto las ACE como los CDE deben presentar un informe anual de rendición de cuentas y presentar la liquidación de fondos cuando se trate de las transferencias por el MINED, ante la comunidad educativa y la Dirección Departamental de Educación correspondiente. El informe anual de rendición de cuentas deberá contener los objetivos y metas alcanzados, el número de niños, niñas y jóvenes beneficiados, los ingresos recibidos, los gastos realizados y saldo a la fecha del informe; todo lo anterior en función del Plan Escolar Anual y presupuesto de la institución educativa (MINED, 1997, 2008).

Algunos procesos administrativos son más complejos para las ACE que para los CDE, y generan carga burocrática en las Direcciones Departamentales y en el nivel central. El equipo de investigación se reunió con varios miembros de las Direcciones Departamentales, incluyendo los agentes tramitadores, para tratar de entender si EDUCO generaba una carga burocrática mayor que el CDE desde la administración financiera.

Desde la administración financiera, las Direcciones Departamentales apoyan a las ACE en la elaboración de pago de salarios, realizan los procedimientos necesarios en representación de la ACE y preparan todos los informes de respaldo correspondientes. Este es un proceso complejo, dada la frecuencia (mensual) y el número de entidades relacionadas con el pago de salarios y prestaciones de los docentes.

El agente tramitador actualiza los movimientos de personal, descuentos, licencias, y calcula las planillas de docentes. Estas planillas son para el pago de salarios, renta al Ministerio de Hacienda, seguro social al ISSS, fondo de pensiones AFP e IPSFA y ahora el bienestar magisterial para los docentes que están en transición del ISSS. Es un proceso dispendioso que depende del número de docentes por escuela en cada departamento y que por la naturaleza jurídica de las ACE y el código laboral, las ACE son la contraparte reconocida por el ISSS, los fondos de pensiones, etc. Para el CDE, este proceso no se aplica porque los docentes son pagados directamente por el MINED en un sistema que ya está establecido y en donde el MINED actúa como la contraparte reconocida ante otras entidades.

La complejidad del proceso se debe a la naturaleza dual, y un poco extraña, de la contratación laboral de los docentes de las ACE: son empleados de las ACE, pero las ACE no efectúan, efectivamente, la planilla, sino que lo hace el Ministerio. Esto necesariamente tiene que generar complejidades.

Los procedimientos administrativos y financieros para las escuelas son complejos. En las entrevistas con directores, docentes y funcionarios del MINED, tanto del nivel central como de las Direcciones Departamentales, más del 50% estuvo de acuerdo en que los procedimientos para la gestión administrativa y financiera son bastantes y complejos en general para todas las escuelas, sin importar su organismo de administración. La revisión de los manuales de procedimientos para las ACE y CDE, muestra que son prescriptivos y aunque no dejan de lado ningún procedimiento (además incluyen todos los formatos que se deben llenar para los diferentes trámites), confirma el sentir de los entrevistados relacionado con la excesiva carga administrativa. Una excesiva carga administrativa tiende a disminuir, en el caso del director, su habilidad y tiempo para dedicarse a ejercer un liderazgo instructivo centrado en el aprendizaje de los alumnos.

En las visitas realizadas a las escuelas en abril de 2010, la mayoría de los miembros de las ACE señalaron que conocen algunas de las funciones financieras de su cargo. En general, señalan la importancia de hacer compras, acompañar al director al MINED y cuidar el patrimonio y recursos de la escuela. Sin embargo, la mayoría asegura que en los temas financieros que manejan las ACE hay mucho involucramiento del director, aun sea un director en funciones, ya que muchas escuelas EDUCO no tienen director nombrado, quien prepara toda la documentación requerida. En algunos casos se dijo que los padres sólo firman los documentos. Otros padres afirmaron que como ya habían ejercido antes como miembros de las ACE y conocían los procedimientos, ellos podían y de hecho, habían asumido el rol administrativo, con menor involucramiento del director. En el caso de los CDE, los entrevistados afirmaron que ellos no se sienten involucrados, ya que el director prepara todo y es el responsable.

La operatividad, tanto de las ACE como los CDE, parece ser efectiva, aún si es engorrosa, de acuerdo a la literatura consultada. En el caso de las ACE, el censo realizado en el 2006, arrojó que el 90% de las ACE presentó su informe de rendición de cuentas en el 2005 y 79.8% presentaron la liquidación anual de acuerdo a los procedimientos y no fueron objeto de observaciones. El porcentaje de las ACE que no entregaron la información se explica por falta de conocimiento de los procedimientos o falta de acceso a los documentos, por estar éstos retenidos en trámites adicionales (FLACSO, 2006). El equipo de investigación no tuvo datos comparativos de esta situación, para el caso de los CDE.

Es notable la necesidad que tanto los CDE y las ACE tienen de asistencia administrativa permanente en temas relacionados a procedimientos, de acuerdo a la literatura y las entrevistas. Por ejemplo, en una encuesta realizada a un grupo de escuelas CDE, ACE y CECE en el 2005, el 85.4% de los directores y docentes en los CDE expresaron la necesidad de mayor capacitación y ayuda administrativa por parte del MINED. De igual forma, el 92.4% de los Presidentes de ACE y docentes expresaron la misma necesidad (Parra, 2005). Esta diferencia "existe" matemáticamente, pero no es muy significativa sustancialmente: Casi todas las escuelas, sean CDE o ACE, necesitan ayuda. La encuesta hecha a los equipos de las Direcciones Departamentales también confirma que el 84% está de acuerdo en que las modalidades son eficaces al fin y al cabo, pero subrayan la necesidad de asistencia administrativa en procesos de gestión para todas las escuelas, independiente de su modalidad, para aumentar la eficiencia. En las entrevistas se insistió en la necesidad de realizar procesos de fortalecimiento de las funciones administrativas y financieras para todas las escuelas.

Gestión escolar

Existe una relación cordial y constructiva entre docentes y ACE en su mayoría. De acuerdo a la literatura, en entrevistas realizadas a 2,000 miembros de las ACE y directores, el 74% definió la relación entre los docentes y la ACE como cordial, constructiva e intencionada a la resolución de problemas. Un 18% la definió como cordial, pero no necesariamente centrada en la resolución de problemas. Un 3.6% definió la relación como centrada exclusivamente en asuntos administrativos y el 3.3% restante la definió como una relación tensa, debido a intervenciones de los padres en la labor docente. Un 11% de los docentes definió que la relación entre ACE y los docentes debía mejorarse y el 18% estuvo en desacuerdo con la potestad de las ACE para evaluar a los docentes (FLACSO, 2006). En las visitas realizadas por el equipo de investigadores a las escuelas y en las entrevistas, los docentes, directores y padres de familia en su mayoría definieron la relación como positiva, cordial y constructiva.

La mayoría de los padres entrevistados consideran importante continuar desarrollando el manejo de los fondos, su control y la responsabilidad de contratar al personal docente. Vale la pena resaltar que en este mismo estudio, el 84.8% de los docentes de las ACE consultados expresaron que no se habían producido conflictos entre docentes y padres sobre la gestión administrativa y financiera, responsabilidad de las ACE.

El equipo de investigación no tuvo acceso a datos empíricos de solicitudes y quejas sobre el funcionamiento de las ACE o los docentes, ya que no existe una instancia específica que rastree la información particular a las ACE.

Participación comunitaria

La investigación internacional consistentemente ha enfatizado la importancia de la participación de los padres y la comunidad como un factor para mejorar la educación. Este factor ha sido central en muchas de las reformas desarrolladas en El Salvador y ha sido incorporado dentro de la estructura organizativa de las ACE y CDE. El Plan Social Educativo 2009-2014 identifica, tanto en las fuerzas impulsoras como en las líneas estratégicas, la importancia del fortalecimiento y participación de la comunidad educativa (MINED, profesorado, las familias y la comunidad local) en la gestión institucional y curricular (MINED, 2009).

De acuerdo a la literatura revisada, en promedio los miembros de las ACE visitan más de una vez a la semana las escuelas, promedio que es 3 a 4 veces mayor que en los CDE. También, en las visitas a las escuelas y en las entrevistas realizadas para esta revisión, se estimó el tiempo que invierte un miembro de la ACE y del CDE en apoyar a las escuelas. En el caso de la ACE los padres dijeron invertir entre 5 y 10 horas a la semana si están en la Junta Directiva, mientras que los padres en los CDE dijeron invertir 3 horas a la semana en la escuela. Independientemente de si son ACE o CDE, los padres expresaron que el tiempo de inversión en la escuela aumenta cuando hay celebraciones especiales, actividades de recaudación, fiestas, etc.

Entre 60% y 80% de los padres entrevistados asisten a las asambleas de padres y muchos de ellos participan en diferentes actividades en las escuelas. Las principales actividades en las que participan los padres, independientemente de si son ACE o CDE, están relacionadas a preparación de alimentos, limpieza de la escuela, reparación de infraestructura escolar, elaboración del PEI y PEA, compras, actividades de recaudación de fondos, acompañar al director a hacer gestiones al MINED y otras instancias. Los padres de las ACE participan en la contratación de docentes y manejo financiero de la escuela, actividades en las cuales los padres de los CDE entrevistados no están involucrados.

La mitad de las ACE participan activamente en la visión y planeación de la escuela. Tanto las ACE como los CDE tienen la responsabilidad de trabajar con la comunidad educativa desarrollando la visión educativa de la escuela y un plan de actividades anuales. Estos planes son conocidos como el PEI y el PEA, respectivamente. De acuerdo a la literatura, la mitad de las ACE han demostrado una activa participación en la planeación e implementación del PEI y del PEA. El 34% de las ACE se reúnen frecuentemente para evaluar el progreso del Plan.

En la literatura revisada es indudable el enorme peso dado a la participación de los padres de familia en las ACE y su contribución a la construcción de capital social. Esto lo confirma las propias voces de los padres de familia en las entrevistas y en donde resaltan la prioridad que le dan a la educación, la importancia que sus hijos tengan un mejor futuro y el rol que tienen y que sienten porque identifican la escuela como propia.

El tema de la participación de la comunidad educativa es un tema que genera controversia en EDUCO, porque las ACE tienen mayor participación directa en la administración de las escuelas y en el manejo de la contratación de los docentes. Y, de acuerdo a los estudios econométricos, es precisamente este factor que le da cierta ventaja a las ACE. Uno de los principales puntos de referencia tiene que ver con el tiempo voluntario que invierten los padres en la gestión escolar. De acuerdo al equipo investigador, los padres invierten en promedio 2 millones de horas voluntarias en actividades de apoyo a la escuela, por año. Esto constituye un enorme capital social que, si se menosprecia, puede restarle confianza al Estado.

Los enfoques ACE y CDE para la gobernabilidad y la administración escolar representan variaciones en materia de estrategias para mejorar el acceso y la calidad de la educación. De acuerdo a la literatura, EDUCO desarrolla un alto grado de sentido de propiedad, aceptación y gobierno por parte de la comunidad para asegurar que la escuela responda efectivamente a las necesidades e intereses de sus clientes principales –los padres de familia y la comunidad. Sin embargo, combina las funciones de gobierno y administración de la escuela desde la organización dirigida por la comunidad. En la mayor parte de los casos, esta manera de organizar la gestión escolar implica carencia de gestión profesional de la educación, bajo la forma de directores de escuela que las administren. Aunque, por otro lado, aun esta mezcla un poco confusa de gestión y gobernabilidad tiene la ventaja de que puede asegurar una mayor rendición de cuentas de los docentes ante la comunidad.[5]

Por su parte, el CDE está organizado de manera que toda la comunidad participe, ya que incorpora a toda la comunidad educativa –docentes, alumnos y padres de familia– y se encuentra bajo el liderazgo del director de la escuela. En este caso, el CDE al parecer cuenta con una gestión profesional de la escuela por el nombramiento de directores de escuela y docentes contratados por el Estado. Pero, por el lado opuesto, tiene instrumentos mucho más débiles para responsabilizar o rendir cuentas ante la comunidad. En cierta forma, la balanza fundamental entre los dos organismos de administración escolar se encuentra entre la rendición de cuentas y la gestión profesional de la escuela.

El rol de los directores en los centros escolares

De acuerdo al Reglamento de las ACE, los directores no son responsables de la administración escolar, ya que los padres de la junta directiva de la ACE son los responsables. Sin embargo, en realidad, muchos de los padres entrevistados (en nuestros grupos focales y en la literatura) admiten que los directores y docentes les "ayudan" en esta tarea. Es probable que esta "ayuda" varíe desde una mera y verdadera ayuda, hasta realmente llevar a cabo los procesos, dependiendo de muchos factores sumamente complejos. Los directores en los CDE son responsables de la gestión administrativa y educativa y ejercen como presidentes de los CDE. En este caso se evidencia la

[5] Este reporte usa, muy frecuentemente, la distinción entre "gobernabilidad" y "gestión", e insiste en que parte de los problemas de gobernabilidad escolar en El Salvador es que las leyes y la reglamentación no distinguen claramente estas funciones. Este es un tema relativamente técnico, y por tanto no se explica con detalle en el texto principal. El Anexo 4 contiene una explicación completa,

diferencia entre la autoridad y autonomía de los directores en las ACE y los CDE, por lo menos "en teoría," aun si en la práctica los organismos se parecen más de lo que la "teoría" o normatividad dicen. Para algunos entrevistados en los CDE se evidencian casos de abuso de autoridad de los directores. Es decir, que en las ACE los padres tienen la responsabilidad, pero a veces no la ejercen, y en el caso de los CDE la responsabilidad la tienen los directores, pero a veces abusan de ella y no rinden cuentas a los padres. Lo cierto es que esta situación evidencia un vacío en los roles y responsabilidades en el manejo de la gestión escolar y una confusión entre el rol de gobernabilidad y la gestión diaria de la escuela, en ambos modelos escolares. En realidad, lo que ocurre es que hay más variabilidad en cuanto a rendición de cuentas y efectividad de gobierno y gestión "dentro" del modelo ACE y "dentro" del modelo CDE, que entre los modelos. Esto sugiere que muchas de las escuelas adolecen de una relativa falta de estándares y capacitación. O sea, las diferencias las marcan las idiosincrasias de las escuelas y comunidades particulares, más que los modelos en sí, lo cual señala una falta de control de calidad y estandarización de parte del Estado.

No todas las escuelas ACE (o CDE) tienen director con nombramiento. Según los datos más recientes, existen únicamente 530 directores con nombramiento en las ACE, mientras que en los CDE existen 969 directores con nombramiento. En las ACE hay 1,403 docentes sin nombramiento de director que actúan como tal, en comparación a 711 en los CDE. Por otro lado, en las ACE el liderazgo de los directores es relativamente débil. Los directores no cuentan con incentivos o apoyos adecuados para hacer su gestión. Esta situación es más evidente en las ACE que en los CDE, aunque les afecta a los dos organismos. Esta situación es preocupante, ya que la literatura internacional señala la importancia comprobada de tener un director en cada escuela con nombramiento, "empoderado" plenamente a gestionar la escuela y a ser el líder pedagógico para los docentes. Si la mayoría de los directores son docentes que actúan como directores, pero no se sienten con suficiente poder y reconocimiento monetario para ejercer el cargo y además dar clase, y donde, como en El Salvador, el ser director representa una carga burocrática fuerte, es poco probable que los directores puedan hacer su trabajo bien.

Existen diferencias en la selección, contratación y renovación del cargo de directores entre las ACE y los CDE. Los directores de las ACE al igual que los docentes de las ACE son contratados anualmente y es la ACE y la comunidad quienes al final del año determinan la renovación de su contrato y, por ende, la forma más contundente de evaluar su desempeño. En el caso de los CDE, el nombramiento de los directores podrá tener una duración de hasta cinco años, pudiendo prorrogarse por períodos iguales, si el resultado de la valoración de su labor por el Consejo de Profesores, Consejo Directivo Escolar y Consejo de Alumnos, de acuerdo con los reglamentos respectivos, le es favorable al educador que desempeñe el cargo. En todo caso, el Tribunal Calificador deberá emitir fallo (Art. 46). El Tribunal Calificador tiene la responsabilidad de aplicar los instrumentos que evalúan el desempeño del respectivo cargo y tomar la decisión de aceptar o negar las renovaciones. Para tener un ejemplo, el Tribunal en el 2009 prorrogó 53 de las 85 solicitudes presentadas por los directores (Tribunal, 2010). Este tema merece un análisis separado. Por un lado, el tema de los directores y sus nombramientos es confuso, pero además en el caso de los CDE, su renovación puede traer consecuencias de "favoritismo" incluso pugnas de poder en la escuela entre aquellos que quieren renovar al director y quienes no lo quieren hacer. Estas pugnas (a veces

partidistas en un sentido político y gremial) son un factor de desventaja para los CDE, y tienden a desanimar a los padres serios, y a atraer a los padres menos serios, a las pugnas. Todo esto desvirtúa, profundamente, la misión pedagógica de la escuela, y es un problema mucho más común entre los CDE que en las ACE.

En síntesis, las diferencias entre la gestión administrativa, financiera y gerencial de las escuelas junto con la diferencia en los procesos de evaluación de desempeño entre ACE y CDE para directores, son temas relevantes que serán contemplados dentro de las opciones, dado su impacto en el aprendizaje.

Gestión de los recursos humanos

Selección y contratación docente

En la actualidad los docentes de las ACE y los CDE están escalafonados y se rigen por la misma escala salarial y su historial laboral se encuentra registrado en el MINED. En este sentido se clasificaron en dos niveles de acuerdo al nivel académico y en 6 categorías de 5 años cada una, de acuerdo al tiempo de servicio de los docentes. Esto resulta en la escala salarial que muestra el Cuadro 4. De acuerdo a los datos revisados, la mayoría de los docentes está en el nivel 2, categoría 5; es decir, son profesores con 5 a 10 años de experiencia. Lo importante para anotar aquí es que no hay una división entre los docentes de ACE y CDE cuando se trata del escalafón.

Cuadro 4. Tabla de pago de salarios EDUCO nivelados con los docentes del sistema tradicional

Categoría	Nivel	Salario ($)	Sobre-sueldo ($)	Incentivo ruralidad ($)	(Decreto 663)	Total devengado ($)	Renta ($)	ISSS ($)	Pensión AFP ($)	Total a pagar ($)
4	1	617.63	200	40		857.63	68.42	20.57	53.6	715.04
4	1	617.63		40		657.63	43.57	19.73	41.1	553.23
4	2	561.48	200	40		801.48	57.05	20.57	50.09	673.77
4	2	561.48		40		601.48	38.3	18.04	37.59	507.55
5	1	571.88	200	40		811.88	58.03	20.57	50.74	682.54
5	1	571.88		40		611.88	39.28	18.36	38.24	516
5	2	519.89	200	40		759.89	53.15	20.57	47.49	638.68
5	2	519.89		40		559.89	34.4	16.8	34.99	473.7
6	1	519.89	200	40		759.89	53.15	20.57	47.49	638.68
6	1	519.89		40		559.89	34.4	16.8	34.99	473.7
6	2	472.63	200	40	25	737.63	51.07	20.57	46.1	619.89
6	2	472.63		40	25	537.63	32.32	16.13	33.6	455.58

Fuente MINED, 2009

Existen diferencias salariales entre los docentes de las ACE y los CDE que hace que los docentes ACE reciban más dinero. De acuerdo a la Ley de Salarios, los docentes en El Salvador reciben una compensación compuesta por un salario base y un aguinaldo al final del año. En el aguinaldo, existe una diferencia entre los docentes EDUCO y los docentes de Ley de Salario. En el caso de EDUCO, el aguinaldo es calculado según el tiempo de servicio en la misma ACE, según el Código de Trabajo. (Por ejemplo un docente con 3 a 10 años de servicio puede recibir un aguinaldo de $379.95). Los docentes de Ley de Salario reciben un aguinaldo que es un monto fijo e igual ($288.45) para todos los docentes según la Ley de Presupuesto.

En el caso de los docentes de EDUCO, por regirse dentro del código laboral, reciben una indemnización al final del año correspondiente a un mes de salario base. Si estamos hablando de un docente en el nivel 2, categoría 5 estaríamos hablando de $510 dólares adicionales, que los docentes en el sistema Ley de Salario no reciben.

Aunque todos los docentes sin distinción reciben un paquete de beneficios, existen diferencias entre el paquete de beneficios de los docentes en EDUCO y los docentes en el sistema de Ley de Salarios. Los docentes EDUCO tienen seguro de salud con el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) que cubre al grupo familiar hasta los 18 años, y por el cual el MINED paga 7.5% como aporte patronal. Los docentes de Ley de Salarios están adscritos al Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial, el cual cubre al grupo familiar con hijos hasta los 21 años e hijos con alguna invalidez sin límite de edad y ayuda para gastos funerarios y recreación (Ley Bienestar Magisterial, 2007). El MINED paga $3.06 adicionales por beneficio al grupo familiar al del ISSS. Actualmente, se está haciendo efectiva la Ley de Bienestar Magisterial que contempla la absorción gradual de los docentes de EDUCO a partir de 2010.

Estabilidad laboral

Se encontraron percepciones encontradas entre la estabilidad laboral y el contrato anual. En las entrevistas, al menos la mitad de los entrevistados pertenecientes a las ACE, reconocieron temores sobre la existencia de docentes que, logrando la estabilidad en el trabajo, tendrían como propósito "descansar" o acomodarse; y que sin la "presión" ejercida por los padres de familia esta situación podría agudizarse. Otros directores entrevistados (4 de cada 10) dicen que haber estado durante años trabajando en un contexto que les exige cumplir horarios y responsabilidades contratadas, a estar siendo observados permanentemente, a realizar trabajo en favor de la comunidad, etc., internalizan una cultura que seguro no abandonarán al pasar a otra forma de administración y contrato. También apelan al profesionalismo y a la ética como garantes de esto.

Se encontró que un gran número de docentes de las ACE permanecen en su cargo en un promedio de más de 6 años más allá del contrato anual. Uno de los temas que genera controversia en EDUCO es la falta de estabilidad laboral y la posibilidad de despedir a los docentes en las ACE. Sobre la estabilidad laboral, de acuerdo a la información obtenida por este equipo de investigación, en las visitas a las escuelas y en las entrevistas individuales y colectivas, se encontraron docentes

que han estado trabajando en las Escuelas EDUCO por más de 17 años. La mayoría de ellos llevan de 6 a 17 años en las escuelas. O sea, que el miedo a la inestabilidad laboral es, aunque real, un miedo a una posibilidad, o a una realidad esporádica, más que a una realidad cotidiana. (Por otro lado, la falta de permanencia contractual para los docentes de las ACE sí les dificulta la obtención de formas de crédito que usan a la estabilidad laboral como equivalente de colateral). En la fecha en que se realiza esta revisión, el Presidente de la República procedió a decretar la estabilidad laboral de los docentes de EDUCO de 2009 a 2010 (Diario Oficial, Decreto 62, 2009). Es decir que los docentes no podían ser despedidos y que serían los mismos en el 2010.

Abusos y sistema de denuncias

No se encontró evidencia contundente que muestre una tendencia descomunal de despidos de docentes en las ACE. En cuanto a las percepciones sobre los despidos, en algunos casos, se decía que se habían dado de 300 a 400 casos de despidos anuales en las ACE. Sin embargo, la mayoría de los entrevistados mencionaron casos no superiores a 50 despidos que fueron atendidos por el Ministerio de Trabajo. Algunos de los entrevistados mencionaron que los despidos no se efectúan porque el Ministerio de Trabajo utiliza jueces que sólo se encuentran en San Salvador, lo que demora el proceso. El equipo de investigación no encontró información empírica que apoyase (ni desmintiese) estas afirmaciones. En general, se notó una tendencia, entre los maestros, a decir que sí, es cierto que hay despidos y abusos, pero, irónicamente "no en mi escuela". O, que si había habido despidos en sus escuelas, éstos habían sido justificados, y solamente en "otras" escuelas tienden a haber despidos injustificados.

Las ACE no tienen un mecanismo sistemático de reporte de denuncias, y por lo tanto éstas no se documentan. Al parecer no hay mucha información sobre las instancias a las que los docentes y los padres de las ACE pueden acudir a llevar una queja o una querella. Esto crea confusión y reduce la posibilidad de encontrarse un interlocutor veraz en el sistema.

Muchos CDE presentan problemas de abuso de poder, malos procedimientos y malas relaciones entre directores y docentes. Aunque el equipo de investigación visitó al Tribunal Calificador de la Carrera Docente y a una de las Juntas de la Carrera Docente de San Salvador para entender los movimientos de personal docente y el manejo del régimen disciplinario y sanciones, no se encontraron datos empíricos que sean aplicables para todo el sistema que den cuenta del clima escolar y la relación docentes-directores-organismo de administración escolar. Sin embargo, las entrevistas realizadas en estas instituciones parecen indicar que la mayoría de las quejas en los CDE (que no son exclusivas al sector público) están relacionadas, principalmente, con separación de cargos de docentes sin seguir los procedimientos y malas relaciones entre directores y docentes. En una menor cuantía se encuentra la impugnación de plazas y suspensiones previas. Por ejemplo, el Tribunal recibió 117 casos de denuncias entre 2008 y el 2010 (datos proporcionados por el Tribunal, 2010). La mayoría de los entrevistados compartieron sus percepciones y coincidieron en que muchas de las situaciones relacionadas a abusos de autoridad, maltratos físicos y sexuales, entre otros, no son reportados por miedo a represalias. No existe un mecanismo sistemático de reporte de denuncias en las ACE que permita su documentación y validación.

Para tener una idea general del tipo de solicitudes y reclamos que se presentan al MINED, el equipo de investigación tuvo acceso a la estadística para el 2010 de la oficina de Atención al Público del MINED, la cual registró 363 casos; la mayoría relacionados a cobros indebidos, retención de documentos, negación de matrícula, conflictos y maltrato. Esto sería un porcentaje bajo del número total de docentes, pero, de nuevo, es posible que exista un sub-reportaje, por temor a represalias. Como los datos no están desagregados por Organismo de Administración Escolar no es posible identificar los casos particulares a las ACE. Lo cierto, sin embargo, parece ser que en los CDE existe un clima laboral, y de relaciones humanas, poco eficiente, que en cierto sentido peca por crear zozobras y resentimientos simétricamente opuestos a lo que parece (a veces) generarse en las ACE.

El equipo de investigación trató de analizar la tasa de movimiento de personal docente que se registra en los CDE con el fin de comparar la situación con las ACE. No se encontraron datos disponibles que permitieran comparar el número de plazas nuevas creadas anualmente, el número de docentes que se pensionan anualmente y el número total de traslados, permutas, docentes interinos, o datos desagregados por área rural o urbana, etc.

Rendición de cuentas

Los directores de los CDE reclaman herramientas para exigir mejoras en los docentes. En este tema, 4 de cada 10 directores de los CDE expresaron que en sus escuelas tienen a algunos docentes cuyas recurrencias de "malas crianzas", de incumplimientos de responsabilidades laborales, etc., son tal que quisieran tener medios para sancionar significativa, eficaz, oportunamente e incluso despedir al docente cuando la situación anómala fuera reiterativa. Al menos 4 de cada 10 directores comparten que en los CDE los organismos directivos poseen pocos instrumentos para exigir mejoras en el trabajo, especialmente a aquellos docentes que muestran "desgano, incompetencia e insanidad de comportamientos", como lo expresó un director. (En las ACE, al contrario, hay quejas de que los docentes son los abusados. En los CDE hay quejas de que los docentes abusan.) Todo esto implica que los CDE y las ACE padecen de dolencias simétricamente opuestas o complementarias, y que existen ventajas y desventajas en ambos. Esta conclusión es vital para entender el porqué de las opciones delineadas más abajo.

Los directores expresaron que el sistema educativo no ha realizado acciones ejemplarizantes, aun con docentes con el peor comportamiento, para el resto del sector docente. Además, señalan la necesidad de que existan algunas acciones de este tipo para que los docentes en general puedan ver consecuencias de sus comportamientos y competencias laborales.

Los directores expresaron que en varias ocasiones han tenido docentes que no cumplen con sus expectativas, muestran incompetencia, desgano, irresponsabilidades u otros comportamientos impropios. Ante esto, dicen haber llamado la atención verbalmente. Cuando esto no surte efectos positivos, han continuado con acciones parlamentarias (volver a llamarle atención públicamente, hacerlo por escrito, etc.). Pero cuando esto también falló, se ha procedido a informar a asesores pedagógicos o supervisores. Cuando éstos tampoco lograron los resultados deseables o los casos

son muy graves, se procede a las demandas. Por otro lado, algunos entrevistados alegaron que los directores a veces tienden a ser autoritarios o arbitrarios, y que representan a "bandos" de docentes. Las escuelas, en muchos casos, parecen estar divididas en "bandos" y los directores parecen tomar el lado de (o de hecho, representar) un bando u otro. Las escuelas parecen ser sitio de pugna, más que equipos de trabajo. Y esta dolencia parece ser más común en los CDE. Luego, lo importante no es tanto si los reglamentos dotan a los directores de los procedimientos necesarios para poder disciplinar o no a los docentes, sino de que la gobernabilidad escolar en general parece llevar a tensiones y pugnas, y crean un ambiente donde el trabajo en equipo es difícil.

En general, la situación da la impresión de que, si la escuela no tiene una comunidad a la que clara y específicamente le tenga que rendir cuentas en forma concreta, en torno a metas estandarizadas y reglamentadas por el Ministerio, los grupos dentro de la escuela se puedan dar el lujo de pelearse entre sí, en vez de tratar de cumplir una meta común. Esto parece ocurrir menos en las ACE. En general, sin embargo, parece ser que la gobernabilidad escolar, y por ende las relaciones laborales escolares en El Salvador, tienden hacia la tensión. En las ACE esto puede manifestarse como tensión entre los docentes y los padres, en los CDE puede manifestarse como tensión entre grupos de docentes, entre docentes y directores, etc. Pero la tensión parece ser común en todas las escuelas.

Marco legal

Existen cuellos de botella en la Ley de la Carrera Docente y los procesos legales de defensa de los docentes que impactan negativamente el derecho a la educación de los alumnos. De acuerdo a los entrevistados, una demanda tiene cierto período para ser admitida y hacerla de conocimiento del demandado. Este último también suele contrademandar y complicar en el proceso al director y al propio centro educativo. Los directores contaron de variadas circunstancias en que esa contrademanda resultó en perjuicio personal y profesional para ellos, a pesar de sólo haber intentado un escarmiento para los docentes que no cumplen con su trabajo. Para ellos, entre demandas, contrademandas y apelaciones a fallos, puede pasar mucho tiempo y desgastar-enfrentar a los personales docentes al interior de los centros. Por ello, muchos demandantes retiran su demanda e intentan negociar con los docentes vinculados a la situación problemática.

Las negociaciones habituales en los CDE relacionan la posibilidad de buscar traslado del centro o declarar subutilización de la plaza, para poder salir de un docente indisciplinado (o tal vez simplemente un docente perteneciente a un bando "opuesto" al del director o al de los otros docentes). Esto último perjudica a la escuela porque no habrá sustitución del docente. Y es señal de un profundo problema en la gobernabilidad y las relaciones humanas en los CDE. En los casos en que los fallos se dan, los directores declararon que generalmente "premian al mal docente" dejándolo en instituciones mejor ubicadas geográficamente, más cerca de las zonas urbanas o de sus hogares.

Con esto, le queda al director la sensación de haber perdido la batalla y de no haber resuelto la situación, dado que este docente sale de la escuela, pero no del sistema y seguirá complicando a otros estudiantes y comunidades. Los directores de las ACE, al escuchar los comentarios de sus colegas de los CDE, manifestaron que estos casos en que se "premia al mal docente" no hubieran

sido tolerados en las ACE, y que los padres de familia hubieran resuelto de manera inmediata la situación, ya que el reglamento los faculta a ello.

Los directores de los CDE están interesados en asegurar un buen nivel de desempeño de los docentes, pero carecen del apoyo necesario para asegurarlo. En general, los directores de los CDE sugirieron que la Ley de la Carrera Docente debía ser modificada, para poder permitir persuadir a los docentes a mantener un buen nivel de trabajo profesional. Esto requeriría también modificar los patrones de gobernabilidad, para darle a las escuelas una mayor sensación de "responsabilidad hacia afuera", lo que tiende a frenar el desgaste con base al lujo de poderse permitir peleas internas. Incluso, no menos de la mitad de las personas entrevistadas dijeron que estarían de acuerdo con que después de una evaluación y reiterados llamados, pudiera llegarse al despido. Sin embargo, las opiniones estuvieron divididas ante la posibilidad de que –al ser modificada la ley- sea el director quien asuma la responsabilidad de evaluar y despedir al docente. Propusieron que las ACE o CDE pudieran sugerir formalmente las sanciones disponibles ante un organismo competente (y que actúe en serio, y no como hasta ahora), llegando hasta la posibilidad de despido.

En síntesis... existe un sistema paralelo de funcionamiento problemático en las ACE y los CDE.

El Salvador tiene dos vertientes principales, y se encuentra bifurcado. Por un lado, ofrecen las ACE, un modelo de educación que da la responsabilidad sobre el manejo de la escuela a los padres de familia, quienes participan activamente y ejercen una rendición de cuentas relativamente eficaz. Ellos tienen la responsabilidad administrativa, financiera y de contratación y manejo de los recursos humanos, de acuerdo a una normativa especial para las ACE. Aquí no existen muchos directores nombrados y quienes ejercen este papel no tienen el liderazgo correspondiente ni los incentivos para hacerlo bien. Este modelo ACE atiende a poblaciones relativamente pobres, asegura cobertura para estos estudiantes y logra resultados académicos equivalentes al modelo educativo tradicional a pesar de tener peores condiciones de trabajo. Los CDE, que representan el modelo más tradicional, están liderados por directores, quienes son los responsables del manejo de la escuela y quienes están acompañados de un consejo directivo que tiene representatividad de los padres, docentes y alumnos. En esta representatividad los padres no logran exigir una rendición de cuentas efectiva, lo que permite que las escuelas CDE sean, en muchos casos, sitios de pugna y conflicto más que de atención a los alumnos. Hay que notar que aun entre los CDE, no todas las escuelas tienen un director nombrado, y muchos de los directores, sean nombrados o directores-en-función, no han sido plenamente capacitados para sus roles, y reciben poco apoyo permanente. En los CDE, ni los directores ni los padres tienen autoridad sobre la contratación y despido docentes, por lo menos de acuerdo a la Ley de Carrera Docente, y tienen que pasar por otros canales institucionales para seleccionar o retirar a los docentes. En este modelo CDE, los estudiantes aprenden igual que los estudiantes en las ACE, a pesar de no ser tan pobres y a pesar de tener, en general, mejores condiciones, lo cual sugiere que ese modelo no es tan eficiente como el modelo ACE. En cierto sentido se puede decir que las ACE y los CDE, ambos, tienen problemas, pero los problemas son, hasta cierto punto, simétricos. Las ACE logran mayor rendición de cuentas y mayor eficiencia, pero

crean cierta zozobra entre los maestros. Los maestros en los CDE tienen mayor permanencia, pero también tienen menos disciplina, al haber menor poder comunitario, y por tanto son menos eficientes (tienen logros iguales a pesar de tener mejores condiciones).

Por otro lado, el hecho de tener un sistema paralelo o bifurcado implica que los ciudadanos tienen una relación bastante asimétrica con el Estado, y que se minimiza la sensación entre los ciudadanos de que son iguales en sus relaciones de producción en el sector educación, y que tienen un destino compartido. Esto dificulta el desarrollo político de la nación y el sentimiento de unidad nacional, en un país donde el sentimiento de destino compartido es precisamente uno de los bienes sociales que más escasea.

En este sentido, la principal inquietud no debe ser cómo resolver los problemas y situaciones de uno u otro organismo de administración escolar, sino cómo mejorar el funcionamiento y la efectividad de todas las escuelas.

Por tanto, para lograr mayor efectividad escolar, es interesante re-pensar la gobernabilidad escolar en todas las escuelas, con el propósito de lograr mejor estabilidad laboral, pero sin perder la rendición de cuentas. Y, para lograr un sistema unificado, lo cual es algo deseable por razones de desarrollo político y social, es conveniente pensar en resolver los problemas que quedan en las ACE y en los CDE mediante la creación de un modelo que permita extraer mayor disciplina y rendición de cuentas del que presta el servicio hacia la comunidad, pero, también, más profesionalismo en la gestión, más estabilidad para los maestros, y una mayor sensación de destino compartido en el quehacer educacional del país.

También es posible que se puedan hacer mejoras parciales, sobre todo en el modelo EDUCO. Y, como se ha explicado ya, el cometido del trabajo no fue recomendar una solución idónea, sino presentar toda una gama de opciones para mejorar la situación. La próxima sección presenta todas las opciones en una gama amplia.

Discusión de opciones (no priorizadas)

Luego de analizar la situación actual de EDUCO, el equipo de investigación propone un abanico de cinco opciones de política para discutir con los tomadores de decisiones en El Salvador. Estas opciones no se presentan en un orden de prioridad, ni tampoco con una recomendación específica. Hay tres opciones que continúan con un sistema bifurcado, y hay tres que resultarían en un sistema unificado. Sólo una de las opciones (en nuestra opinión) mejoraría la calidad en todas las escuelas del país. Las opciones propuestas son:

Mantener sistemas paralelos

Opción A: Continuar EDUCO

Opción B: Mantener EDUCO con cambios en la contratación de los docentes para aumentar su estabilidad

Opción C: Mantener EDUCO con cambios en las ACE recalcando la gobernabilidad en vez de la administración y la gestión

Establecer un sistema nacional unificado combinado

Opción D: Gobernabilidad unificada combinando las ventajas de ambas modalidades, ACE y CDE

Opción E: Eliminar EDUCO y cambiar todas las ACE a CDE
Eliminar CDE y cambiar todos los CDE a ACE. (Esta opción es teóricamente posible, pero no se considera realista, por lo que no se analiza en lo que queda de este documento).

Cuadro 5. Resumen de opciones y su impacto en los actores educativos

	Opción A. Mantener EDUCO sin cambios	Opción B. Cambiar rol de ACE	Opción C. Cambiar rol de ACE	Opción D. Crear sistema combinado	Opción E. Eliminar EDUCO
Docentes	Sin cambio	Se absorben los docentes EDUCO a Ley de Salarios. Las ACE seleccionan a los docentes, pero no los despiden.	Sin cambio	Todos los docentes pertenecen a un sistema unificado. Explorar la alternativa de permitir la opción de tener docentes por contrato.	Se absorben los docentes EDUCO a Ley de Salarios.
Gobernancia	Sin cambio	Sin cambio	Rol de las ACE reducido para mantener un enfoque en gobernancia y no en administración.	Crear nuevo sistema que se aplicaría a todas las escuelas para empoderar un consejo de padres para gobernar, directores a gerenciar, con mayor estabilidad para los maestros que EDUCO, pero más exigencia que los CDE.	Eliminar la modalidad ACE y convertir todas las escuelas a CDE.
Gestión administrativa de escuela	Sin cambio	Sin cambio	Responsabilidad administrativa pasa al director, y cada ACE tendría director.	Gestión de escuela bajo control del director.	Gestión en todas escuelas siguiendo CDE.

	Opción A. Mantener EDUCO sin cambios	Opción B. Cambiar rol de ACE	Opción C. Cambiar rol de ACE	Opción D. Crear sistema combinado	Opción E. Eliminar EDUCO
Finanzas	Sin cambio	Eliminación de pago de indemnización a los docentes.	Contratación y capacitación de directores para las ACE.	Contratación y capacitación de directores para todas las escuelas. Pago de indemnización a los docentes por elección. Docentes pueden escoger ser empleados de la escuela o del MINED.	Eliminación de pago de indemnización a los docentes.
MINED		Pagos a través del sistema regular.		Pagos a través del sistema regular excepto para docentes que voluntariamente prefieran ser empleados de la escuela.	Pagos a través del sistema regular.
Escuelas afectadas	Ninguna	Sólo EDUCO	Sólo EDUCO	Todas escuelas	Sólo EDUCO

Fuente: Creación propia de autores

De inmediato, se procede a explicar cada opción, a evaluar sus ventajas y desventajas, y a explicar las implicaciones de implementación, de parte del MINED, que cada opción tendría, como, por ejemplo, cambios en las leyes, asignaciones presupuestales, re-estructuración de personal, etc.

Opciones que mantienen un sistema bifurcado

Opción A. Continuar EDUCO

Esta opción continuaría las políticas existentes en que las ACE, dirigidas por la comunidad, gestionan las actividades financieras, administrativas, gobiernan las escuelas y asumen la rendición de cuentas general en materia del desempeño docente. De igual forma, se mantienen los contratos anuales para los docentes que la ACE administra y renueva. Finalmente, el MINED, a través de las direcciones departamentales, continúa emitiendo los pagos salariales a los docentes mensualmente. Esta opción no afecta a los CDE. Las ventajas y desventajas de esta opción serían:

	Ventajas	Desventajas
Acceso a la educación	Se mantiene en las zonas rurales y de alta pobreza. Se puede responder oportunamente a necesidades emergentes con los procedimientos expeditos que tienen las ACE. Se puede lograr el postulado del Plan Social Educativo en las ACE.	La situación de acceso no es tan clara para el nivel secundario y bachilleratos. Se requieren estudios específicos sobre la cobertura en estos niveles.
Calidad	El aprendizaje no estaría afectado radicalmente. Es decir que las ACE seguirían rindiendo a un nivel comparable con los CDE.	El problema principal seguiría siendo que los estudiantes no están aprendiendo lo que tienen que aprender ni en las ACE ni en los CDE. Su rendimiento en las pruebas es aún muy bajo.
Gestión administrativa e institucional	Se mantiene el gobierno local y la rendición de cuentas en las ACE. Se mantiene el presupuesto escolar, siendo más alto para las ACE.	Continúan las escuelas sin una administración profesional con liderazgo.El MINED seguiría con la alta carga administrativa en las departamentales.
Gestión de recursos humanos	Los docentes de las ACE continúan asistiendo más a las escuelas. Se mantienen los contratos anuales. Los docentes reciben más dinero por indemnización y aguinaldo.	Los docentes no tienen opción de traslado. La tensión sobre la estabilidad laboral continúa. No hay un sistema de denuncias y reclamos.

Implicaciones para la implementación de la opción A

En esta opción no es necesario cambiar las prácticas actuales.

Opción B. Mantener EDUCO con cambios en la contratación de los docentes

Esta opción continuaría el sistema actual de administración, manejo financiero y gobierno escolar dirigido por las ACE, pero sin el poder específico para renovar el contrato de los docentes cada año. Los docentes serían contratados directamente por el Ministerio, quien sería su empleador. Los pagos salariales a los docentes se unificarían a través del sistema salarial regular. Por lo tanto, la ACE continuaría gobernando y administrando directamente la escuela, pero perdería la herramienta de rendición de cuentas que se tiene con la renovación del contrato. El MINED tendría que absorber toda la planta docente de EDUCO. Esta opción no afecta a los CDE. Las ventajas y desventajas de esta opción se indican a continuación:

	Ventajas	Desventajas
Acceso a la educación	Similar a la Opción A, el acceso a la educación en áreas rurales y de pobreza se mantiene. La respuesta oportuna a necesidades emergentes se mantiene contando con los procedimientos expeditos que tienen las ACE. Las comunidades marginadas continuarán teniendo un medio para asegurar una cobertura apropiada. Se mantiene el postulado del Plan Social Educativo en las ACE.	No es claro cómo se puede incrementar la cobertura en media y bachillerato.
Calidad		Existe incertidumbre y una potencial desventaja. Si la rendición de cuentas mediante el potencial de no-renovación asegura mejores resultados educativos, y a falta de otros mecanismos de rendición de cuentas, entonces, sin esta herramienta, el aprendizaje no mejoraría o podría disminuir.
Gestión administrativa e institucional	Reducción de carga laboral para el MINED a nivel departamental. El presupuesto escolar tendría que mantenerse. El manejo de la escuela seguiría igual, excepto sin monitoreo de los padres sobre los docentes para renovar su contrato.	Se puede desaprovechar toda la capacidad desarrollada en aquellos padres que tienen extensa experiencia en la gestión escolar. Será necesario asegurar que su apoyo en la escuela continúe. Al reducir la rendición de cuentas no se logra el postulado del Plan Social Educativo que fortalece la participación de la comunidad en las ACE.
Gestión de recursos humanos	Docentes tendrían estabilidad laboral por ser contratados por el MINED directamente. El MINED tendría algunos ahorros en el rubro de salarios docentes, por la eliminación de la indemnización. Los docentes serían atendidos por Bienestar Magisterial[6].	Los docentes recibirán menos dinero, ya que no tendrán indemnización, y sus aguinaldos serían menores. Cambia la naturaleza de la relación de rendición de cuentas en la escuela, y es incierto el impacto que el no tener esta rendición pueda tener en la asistencia y desempeño de los docentes y por tanto el logro de los alumnos.

[6] La situación de los beneficios específicos de los docentes, como Bienestar Magisterial, no puede ser concluyente ya que se obtuvieron diferentes explicaciones y percepciones.

Implicaciones para la implementación de la opción B

Implementar esta opción conllevaría un proceso administrativo significativo para atender las transferencias individuales de los casi 8,000 docentes que pasan de contratos de un año para ser contratados por el MINED. Se necesitaría una decisión sobre si la transferencia sería automática o bajo ciertos criterios y condiciones de desempeño. El calendario de la transición debe ser coordinado con el calendario de planificación del año fiscal. El cambio de política y el proceso de transición serán confusos tanto para las ACE como para los docentes afectados. A fin de reducir problemas, se requeriría una inversión sustancial en un plan de relaciones públicas y de comunicaciones. Más importante aún, sería desarrollar un programa de capacitación y orientación en gran escala para las Direcciones Departamentales, directores de escuelas y las ACE para informarlos de las implicaciones del cambio. También requerirá la revisión del manual y los procedimientos de las ACE para contratar y despedir a los docentes, y algunas adecuaciones a la Ley de la Carrera Docente.

Opción C. Mantener EDUCO modificando la naturaleza y las responsabilidades de la ACE para recalcar la gobernabilidad, en vez de la administración y la gestión

Esta opción modifica el quehacer diario de las ACE. Le quita la responsabilidad del día a día de la administración de la escuela, el manejo de los recursos financieros (plan de compras, presupuesto escolar, etc.) y reduce la injerencia de la ACE en el quehacer pedagógico como elemento de control del docente. Modificar el quehacer diario de las ACE se lograría al nombrar directores con plazas, quienes asuman la responsabilidad administrativa y la gestión diaria de la escuela. Ya que posiblemente no sea realista nombrar directores a tiempo completo, aquí podría ser necesario hacer una revisión de la infraestructura escolar y la matrícula, porque se puede ser creativo e identificar un director para un grupo de escuelas pequeñas. El rol de las ACE se modifica: serían responsables de las decisiones estratégicas de la escuela, de poner las metas educativas, de poner la misión y visión de la escuela, aprobar los planes y presupuestos, como garantes de la gobernancia o gobernabilidad, pero no gestionarían los recursos y el quehacer diario. La Junta Directiva de la ACE participaría en la dirección y orientación de la escuela. La ACE participaría de la planificación escolar, seguiría el rendimiento académico de los estudiantes y ejercería una función de rendición de cuentas, abogando por la escuela.

En el caso de los docentes, estos continuarían siendo contratados anualmente, y continuaría la posibilidad de despido, pero estos procesos se profesionalizarían bajo la gestión del director; la revisión de su desempeño se manejaría conjuntamente con el director de la escuela, con base en normas de desempeño claras. Cualquier cambio o mejora en los resultados de la educación en EDUCO se lograría a través de la introducción de normas y herramientas más claras para la evaluación del desempeño de los docentes y los directores de escuela. El MINED continuaría manejando dos sistemas de pago docente, pero clarificaría el rol del director y de las ACE en gestión y gobernabilidad. Esta opción sólo se aplica para las escuelas EDUCO; el sistema CDE no sufriría ninguna alteración. Las ventajas y desventajas de esta opción se presentan a continuación:

	Ventajas	Desventajas
Acceso a la educación	Similar a las Opciones A y B, el acceso a la educación en áreas rurales y de pobreza se mantiene. La respuesta oportuna a las necesidades emergentes o cambiantes todavía es posible, contando con procedimientos expeditos de las ACE. Este modelo puede ofrecer alguna alternativa para la secundaria y el bachillerato al tener un director profesional a cargo de la gerencia de la escuela y no la ACE como ente de gerencia. Se puede lograr el postulado del Plan Social Educativo.	
Calidad	La introducción de directores de escuela mejor calificados y capacitados, mejoraría la calidad de la educación, especialmente si esto se hace de manera conjunta con la rendición de cuentas y responsabilidad proporcionada por los docentes bajo contrato. Esto requiere que los directores de escuela se encuentren debidamente capacitados y apoyados.	Tiene alto costo para el MINED ya que tendrá que asegurar plazas para directores y capacitación continua, con contenidos pertinentes para ellos.
Gestión administrativa e institucional	La presencia de un director encargado de la gestión del día a día de la escuela en lugar de la ACE puede mejorar la escuela, sin sacrificar la rendición de cuentas y la responsabilidad. Habría normas claras y sistemas de seguimiento para la gestión del desempeño, tanto de los docentes, como de los directores. La rendición de cuentas puede mejorar. Requiere asegurar mejor asistencia del MINED a las escuelas. Se pueden lograr los postulados del Plan Social Eduactivo sobre la profesionalización del director y de las capacidades de los organismos de administración escolar.	Se mantiene la carga burocrática del MINED. Se dará un incremento significativo en los costos requeridos para emplazar y capacitar a un número suficiente de directores. Puede ser que el presupuesto escolar se reduzca porque el rol de las ACE sería menor. Tomará tiempo refinar un sistema de rendición de cuentas dentro de los nuevos roles de la ACE y el director.
Gestión de recursos humanos	Los docentes mantienen su contratación anual pero su evaluación de rendimiento ya no es responsabilidad de la ACE sino del director en concierto con la ACE, lo que asegura una evaluación más técnica sobre lo pedagógico. Los docentes continúan recibiendo más dinero por indemnización. Se puede lograr el postulado del Plan Social Educativo sobre desempeño docente.	No habría estabilidad laboral docente, aunque habría menos zozobra al profesionalizarse la evaluación.

Implicaciones para la implementación de la opción C

Implementar esta opción involucraría un proceso administrativo significativo de refinamiento de los estatutos de todas las ACE, contratando y ubicando a los directores de escuela y capacitando a cada director y a las ACE en los nuevos roles y responsabilidades.

El desarrollo de sistemas de evaluación de personal transparentes para los docentes y directores requerirá un nivel significativo de asistencia especializada, haciendo pilotos de nuevos sistemas y la introducción gradual del nuevo sistema. Éste sería un proceso de 1 a 2 años de duración hasta el establecimiento total.

El cambio de política y el proceso de transición serán confusos, tanto para las ACE como para los docentes afectados. A fin de explicar el cambio de política, se requeriría una inversión sustancial en un plan de relaciones públicas y de comunicaciones. También requeriría un programa de capacitación y orientación en gran escala para los equipos departamentales, directores de escuelas y las ACE, para informarlos de las implicaciones del cambio. Sería necesaria la revisión del manual y los procedimientos de la ACE y varias leyes y decretos.

Establecer un sistema nacional unificado combinado

Opción D. Crear un sistema convergente con rendición de cuentas, estabilidad y flexibilidad a partir de las ventajas de las ACE y los CDE para todas las escuelas del país

Esta opción toma lo mejor de las ACE y los CDE para unificar el sistema educativo. Se crearía una estructura administrativa que unifica y se aplica en todas las escuelas, sean éstas actualmente ACE o CDE.

Al unificar la estructura administrativa, cada escuela tendría un director con nombramiento, quien sería el responsable de la escuela. Este director sería responsable de la gestión de la escuela en el día a día y sería responsable de ejercer un liderazgo pedagógico. No podría tener un grado a cargo o tener la función de director ad-honorem. Las escuelas pequeñas tendrían a un docente nombrado o podrían recibir el apoyo de un director de grupo. Los directores tendrían que ser preparados y orientados en contenidos pertinentes a su rol.

El papel que desempeñe la comunidad y los padres de familia no será administrativo, sino más bien será un rol de gobernabilidad, que hará que la escuela sea responsable de lograr sus metas. El modelo implicaría gobernabilidad mejorada y fortalecida en base a la comunidad, pero gestión profesional y menos injerencia comunitaria en la gestión o administración diarias. En esta capacidad, esta estructura renovada mantendría su papel de supervisión de la asistencia y tardanza de los docentes y los directores, continuaría proporcionando apoyo a las escuelas mediante la provisión de alimentos y reparaciones y tendría un aporte oficial en la revisión o evaluación del desempeño del docente, lo cual podría resultar en el despido de un docente en caso de contarse con suficientes pruebas de conducta inapropiada o de desempeño inadecuado, de una forma más ágil que la actualmente engorrosa modalidad que existe en las CDE.

En el caso de los docentes, esta opción plantea la posibilidad de ofrecer dos o tres tipos de contratación, algo que habría que decidir en una etapa de diseño específico de esta opción. Una opción es que los docentes tengan estabilidad laboral total y sean empleados del MINED (pero evaluados de una forma más rigurosa y con participación comunitaria, y con la posibilidad de despido más ágil que ahora). Otra opción es que los docentes fueran contratados utilizando contratos renovables cada 3 ó 5 años, es decir, que los contratos le aseguren la posibilidad de recibir indemnización cada 3 ó 5 años, aguinaldo, a la vez que permite acceso a crédito financiero. Para el caso de los docentes nuevos, ellos serían contratados por 5 años dentro de un período de prueba. El período de prueba se administraría a través de contratos renovables de un año de duración, los cuales incluirían el pago de la indemnización y el aguinaldo. Al final de cinco años, se harían revisiones de desempeño adecuadas y se renovaría el contrato. En este caso, los docentes tendrían la opción de lograr una mayor estabilidad laboral, pero sin la indemnización, o de mantenerse sobre la base contractual con contratos de 3 – 5 años y el pago de la indemnización. En cualquiera de los casos, a los docentes se les pagaría a través del MINED. Pero otra opción, para algunos docentes que lo prefieran, o si no hay otras opciones por falta de plazas, sería que el docente fuera empleado por la comunidad, como de hecho ya ocurre en algunos CDE en escuelas de nivel medio. A diferencia de las ACE, sin embargo, el entrar en este tipo de contrato sería a conveniencia mutua, y no sería parte esencial del nuevo sistema de gobernabilidad, como lo es con las ACE.

Esta opción desarrolla normas de desempeño para los docentes y los directores. Las normas de desempeño establecidas serían compartidas por la estructura renovada de participación de la comunidad, quien las utilizaría para la evaluación. Tendría revisiones periódicas. El MINED clarificaría su relación laboral con los docentes y absorbería la contratación y el pago de los docentes (excepto en el caso que se decida permitir la opción de que la comunidad emplee directamente a algunos maestros, como ocurre actualmente con algunos), unificaría su relación con la participación de la comunidad, y podría hacer su estructura interna mucho más efectiva y eficaz. Las ventajas y desventajas de esta opción se presentan a continuación:

	Ventajas	Desventajas
Acceso a la educación	Similar a las Opciones A, B y C, el acceso a la educación en áreas rurales y de pobreza se mantiene. Incluso puede ser que ese modelo ofrezca alguna alternativa para las escuelas media y bachillerato. Como afecta a todas las escuelas, se puede mejorar el acceso a todo nivel. Esta opción lograría el mayor impacto en la meta de acceso del Plan Social Educativo.	
Calidad	La combinación de rendición de cuentas ejercida por los padres, gestión profesional del director y mejor desempeño docente profesional tendría un impacto significativo en la calidad de la educación y el aprendizaje estudiantil. Estos elementos estructurales, por sí mismos, no son suficientes para generar una gran mejora en la calidad de la escuela. Sin embargo, en combinación con el sistema de evaluación de SINEA, el currículo y los libros de texto, la planificación de la mejora de la escuela (PEA/PEI) y la mejor supervisión técnica podría mejorarse sustancialmente el aprendizaje estudiantil y alcanzar las metas propuestas en el Plan Social Educativo.	

	Ventajas	Desventajas
Gestión administrativa e institucional	Se unifica el sistema y la relación del ciudadano con el sistema educativo. Se crea una estructura administrativa única para todas las escuelas con lo mejor de las ACE, CDE y otros. Mayor liderazgo de los directores. El gobierno de la escuela mejoraría para todas escuelas en el sistema ACE y CDE. Esto proporcionaría un grado de rendición de cuentas y responsabilidad en todas las escuelas regulares que no ha existido antes y un grado de estabilidad y predictibilidad que no ha existido en las escuelas ACE. En general, cada comunidad podrá responsabilizar a las escuelas, los directores de escuela y los docentes de los resultados que se logren o se dejen de lograr. Normas y roles claros. Normas de desempeño claras, que pueden tener revisiones periódicas. Comunidad participando en gobernabilidad, en exigir resultados y en propiciar un clima escolar efectivo. Se pueden lograr las metas del Plan Social Educativo que buscan fortalecer el rol de la comunidad y el director.	Es costoso para el MINED porque requiere plazas para directores, capacitación a directores, mayor apoyo del MINED a las escuelas.
Gestión de recursos humanos	Se dignifica al docente porque valora el buen desempeño y, por ende, contribuye a lograr las metas del Plan Social Educativo. Opciones para los docentes. Unirse a la Ley de Salarios o continuar con contratos de 3 a 5 años, los cuales serían renovados, dando opción de mantener la indemnización. El elemento de elección de esta opción tiene ventajas, tanto prácticas como éticas. No fuerza a los docentes a situaciones particulares, pero permite que los mejores docentes elijan sueldos más altos bajo la expectativa de que satisfarán o excederán las expectativas. Normas de desempeño claras para los docentes pueden mejorar el clima escolar.	Tiene costos para el MINED porque incluye tener un sistema de gestión de recursos moderno, actualizado, que permita a los docentes escoger diferentes alternativas, las cuales tienen una respuesta única y equitativa para todos los docentes, independiente del sistema que escojan.

Implicaciones para la implementación de la opción D

Esta opción constituiría un gran cambio de política y de sistema que tendría que ser implementado cuidadosamente a lo largo de un período de tiempo amplio. La implementación de esta opción requeriría de un gran compromiso administrativo, financiero, organizacional y legal, junto a voluntad política de los actores del sistema educativo.

La contratación y capacitación de un número suficiente de directores de escuela en sí misma es una iniciativa de gran envergadura y requeriría tanto apoyo financiero como de gestión. El cambio de política y el proceso de transición serían confusos, tanto para las ACE como para los CDE, los padres, los estudiantes, los docentes y directores de escuelas, así como para las comunidades y la opinión pública en general. A fin de reducir problemas, se requeriría una inversión sustancial en un plan de consultas, relaciones públicas y de comunicaciones. También, sería necesario desarrollar un programa de apoyo y orientación en gran escala para los supervisores, directores de escuelas, docentes, estudiantes y padres para que entiendan las implicaciones del cambio y sean actores propositivos. Convocar a otros actores como universidades, sector privado, alcaldes y gobernadores, la prensa, la comunidad internacional, entre otros, puede aunar esfuerzos y lograr consensos importantes para unificar el sistema educativo.

Para el logro de la unificación del sistema educativo es fundamental trabajar conjuntamente con los gremios, para que sean constructores de este cambio, que asegure el fortalecimiento de los docentes y su rol pedagógico y sus incentivos, con el fin claro de mejorar el aprendizaje. Administrativamente, el MINED tendría que tratar a cada docente individualmente a fin de determinar su estatus para incluirlos en el nuevo sistema. En esta opción, sería necesario invertir en un sistema de auditoría social fuerte. Asimismo, sería necesario invertir en un sistema de quejas y reclamos transparente, eficiente, que le permita sentir al ciudadano, padres, docentes, directores y estudiantes, que sus quejas y reclamos son atendidos por las instancias del MINED siguiendo procedimientos claros, con tiempos límites para su respuesta. El sistema requeriría revisar a la luz de normas claras del desempeño docente, el rol de las Juntas y el Tribunal de la Carrera Docente, para que estas instancias sean efectivas. Esta opción necesita una revisión profunda del marco legal: Derogar el Decreto Ejecutivo de EDUCO, modificar la Ley de Carrera Docente, revisar la vigencia del reglamento de la educación básica y de la conformación del consejo de maestros, y otras normativas y reglamentos del MINED para asegurar un camino claro en los lineamientos del MINED. Esta transformación del sistema de administración educativo requeriría al menos 5 años de transición y apoyo.

Opción E. Eliminar EDUCO

Esta opción elimina las ACE, quitándole la representación jurídica, y transforma todas las ACE a CDE. Cambia la relación laboral entre las ACE y los docentes, siendo la relación ahora entre MINED y los docentes. En cierto modo, esta opción conjuntamente con la opción A tendría el menor impacto en el sistema de educación del país. Sacrificaría la rendición de cuentas de EDUCO sin añadir nada de sustancia en cuanto a calidad, aunque sí crearía mayor estabilidad laboral, a cambio, sin embargo, de no exigir nada más de lo que se exige actualmente en los CDE. No afectaría a las escuelas que actualmente están manejadas por el modelo CDE. Las ventajas y desventajas de esta opción se presentan a continuación:

	Ventajas	Desventajas
Acceso a la educación		Es posible que una vez que se elimine este enfoque, las escuelas pobres rurales quedarán en desventaja para obtener acceso a los recursos, atención para crear una escuela nueva o prioridad para obtener docentes. Se eliminaría el sistema expedito que tienen las ACE para crear puestos de docentes y crear secciones. Afectaría las metas del Plan Social Educativo.
Calidad		Se prevé que esta opción disminuiría sustancialmente la calidad de la educación en las escuelas que eran de EDUCO. Se abriría la brecha de inequidad y disminuirá la probabilidad de lograr metas del Plan Social Educativo.

	Ventajas	Desventajas
Gestión administrativa e institucional	Al pasar todas las escuelas a CDE se puede reducir la carga administrativa del MINED en los agentes tramitadores, pero la carga burocrática continuaría siendo alta.	Este conjunto de cambios eliminaría la estructura de rendición de cuentas que existe en EDUCO sin reemplazarlo con ninguna alternativa funcional. Todas las escuelas del país tendrán sistemas de rendición de cuentas y responsabilidad débiles ante los padres de familia y las comunidades, con la consecuencia de que las tensiones que imperan dentro de los CDE ahora imperarían en todas las escuelas.Éste sería un gran cambio para las escuelas administradas por las ACE. Éstas perderían mucho de su poder y los padres de familia voluntarios quedarían deshabilitados. Puede afectar el clima de la escuela e impactar negativamente en el logro de las metas del Plan Social Educativo.
Gestión de recursos humanos	Se reducirían pagos salariales de 8,000 docentes porque dejarían de recibir el dinero de la indemnización, pero se sentirían más estables.	

Implicaciones para la implementación de la opción E

Eliminar EDUCO requeriría una inversión de tiempo y recursos sustancial por parte del MINED para manejar el cambio y los costos institucionales y políticos. A fin de evitar trastornos significativos dentro del sistema escolar, se necesitaría un proceso de transición altamente organizado. Implementar esta opción conllevaría un proceso administrativo significativo que pueda atender las transferencias individuales de cada uno de los aproximadamente 8,000 docentes, que pasarían de contratos de un año a un sistema diferente. Esto requeriría un esfuerzo administrativo sustancial, también, para cambiar los estatutos de las ACE en cada municipio, establecer la estructura de CDE en cada una de las más de 2,000 escuelas, y para capacitar a los directores y comunidades en los nuevos procedimientos y roles.

El cambio de política y el proceso de transición serían confusos, tanto para las ACE como para los docentes afectados, así como para los estudiantes y padres y la opinión pública en general. A fin de reducir problemas, se requeriría una inversión sustancial en un plan de relaciones públicas y de comunicaciones. También requeriría un programa de capacitación y orientación en gran escala para los supervisores, directores de escuelas y las ACE para que se informen de las implicaciones del cambio.

Resumen gráfico de las opciones

A continuación se presenta un gráfico (Cuadro 6) que resume las diferentes opciones aquí presentadas:

Cuadro 6. Resumen gráfico de opciones

	Sistemas paralelos			Sistemas unificados	
Opción	Opción A. Mantener EDUCO	Opción B. EDUCO con cambios en contratación docente	Opción C. EDUCO con cambios en ACE recalcando gobernabilidad	Opción D. Lo mejor de ambos	Opción E. Eliminar EDUCO
Impacto y contribución para mejorar la educación					
Acceso en CE rural y pobre	0	0	0	+	–
Aprendizaje estudiantil	0	–	+	+++	-
Asistencia docentes	0	–	+	+++	–
Repitencia	0	0	+	+	-
Permanencia	0	0	+	+	–
Impacto y contribución para mejorar la educación					
Calidad, aprendizaje, equidad, eficiencia	No cambio ni en ACE ni en CDE.	Menor rendición de cuentas en las ACE, posible menor motivación de los padres, ningún cambio en los CDE.	Mejor administración y enfoque en gobernación en las ACE, ningún impacto en los CDE.	Impacto significativo en ambos ACE y CDE por mejor administración, gobernación, claridad de reglas, flexibilidad de manejo.	Menor rendición de cuentas en las ACE y potencial peor aprendizaje, desmotivación de padres en los ACE, mas ausencia de docentes. Ningún impacto en reglas de CDE.
Administración y gestión					
Impacto Finaciero					
Escuelas	0	0	-	Depende de políticas	--
Docentes	0	–	0	Depende de políticas	--
MINED	0	++	+	—	++
Carga Adminitrativa					
MINED	0	++	+	++	++
Escuelas	0	+	+	+	+
Rendición de cuentas	0	—	+	+++	--
Inpacto general en					
docentes	0	NS	0	+++	NS
comunidad	0	–	+		--
Impacto neto para eficiencia de administración y gestión					
Impacto financiero, rendición de cuentas, carga administrativa	Ningún cambio en ACE ni en CDE.	Ahorros de MINED por salarios docentes más bajos y administración más eficiente. Menor rendición de cuentas. Impacto de docentes no claro – menos salario, más seguridad. Ningún impacto en CDE.	Mejor administración de escuelas y mejor división de responsabilidades. Menores transferencias a ACE. Ningún impacto en CDE.	Impacto financiero en escuelas y docentes depende de las políticas. Mejor rendición de cuentas, claridad de roles, y eficiencia para todos ACE y CDE.	Ahorros de MINED por salarios docentes más bajos y menor transferencias a las ACE. Más eficiente por ser sistema único. Menor rendición de cuentas. Padres desmotivados. Ningún impacto en CDE.

Opción	Opción A. Mantener EDUCO	Opción B. EDUCO con cambios en contratación docente	Opción C. EDUCO con cambios en ACE recalcando gobernabilidad	Opción D. Lo mejor de ambos	Opción E. Eliminar EDUCO
Implicaciones de costo y complejidad de implementación					
Cronograma	0	1 año	2-3 años	5 años	1 año
Costo	0	-	—	—	--
Legal	0	-	-	—	-
Burocrático	0	—	—	—	--
Comunicación	0	—	—	—	—
Implicación neta de implementar la opción					
	Lo más fácil y barato	Costo mediano y complejidad. Hay que transferir 40% de los docentes rurales y crear plazas. Hay que modificar las normativas de 2,200 ACE y capacitar la gente en los cambios. Programa intensivo de comunicación.	Costo mediano y complejidad. Hay que modificar las normativas de 2,200 ACE y capacitarlos en el rol nuevo Programa intensivo de comunicación.	Mayor costo y complejidad. Modificar Ley General de Educación y Ley de Carrera Docente. Afectaría las normativas de ACE/CDE en cada centro escolar y la situación de todos los docentes ACE y los nuevos.	Costo mediano y complejidad de cambiar los docentes y las ACE, pero solo para las escuelas de EDUCO.

Fuente: Construcción propia de autores
+++ Impacto positivo (máximo +++, medio ++, mínimo +) Máximo implica que tiene gran impacto a todos los centros (ACE y CDE). Medio y mínimo ya tiene impacto a una u otra modalidad, o impacto moderado
— Impacto negativo (máximo - - - medio - - mínimo -)
0 impacto neutral. No cambia ni mejora la situación actual. NSS – no se sabe.

Sobre este **Cuadro 6** se deben hacer algunas observaciones:

La columna para la opción A tiene "0" en todas las hileras porque el juicio que se hace es relativo a la situación actual. Un examen rápido y un conteo de los símbolos "+" versus "-" puede llevar a la conclusión que el equipo de investigación tiene una gran preferencia implícita por la opción D. Concluir esto sería poco apropiado por dos razones. Primero, el recomendar opciones preferidas no era parte del propósito de esta revisión –la decisión del camino a tomar es cuestión que los salvadoreños deben resolver. (Es, sin embargo, importante decir que la impresión del equipo de investigación es que los actores entrevistados y los grupos focales usados para sondear opinión están llegando a la conclusión que la opción D es la que trae menos problemas, la que presenta una vía hacia el futuro, a pesar de su alto costo de diseño e implementación. Esto es algo que el equipo de investigadores ha percibido entre la entrega del primer borrador de este documento y esta versión). Segundo, no se pueden sumar todos los símbolos sin ponderación del valor de las hileras, y cada actor interesado tendrá una ponderación distinta para las hileras. Para no ir más lejos, el gráfico muestra que esta opción, aunque tiene buenos beneficios, también tiene costos relativamente altos (aunque el beneficio neto sea positivo). Sin embargo, precisamente porque la opción tiene tantos "+" y "-", sí nos arriesgamos a decir que es una opción intelectualmente interesante, y que debe suscitar indagación y diálogo detenidos. (Y lo ha hecho, como se ha podido constatar entre la entrega del primer borrador del documento, y esta versión).

A manera de conclusión

Con base a las preguntas generales propuestas para esta revisión, el equipo investigador plantea algunas respuestas:

EDUCO, como ha sido diseñado y como está siendo implementado actualmente, ¿Es un medio eficaz para alcanzar los objetivos educativos nacionales para el año 2014 o más allá?

La respuesta al parecer es que no lo es, pero tampoco lo es el CDE. Ni ACE ni CDE son suficientes para alcanzar los objetivos esperados. Hay problemas de gobernabilidad y gestión en todo el sector, y sobre todo en las áreas rurales y de escasos recursos. Un sistema bifurcado tiene ineficiencias y carga burocrática y no crea sentido de "destino común" como nación. Sin embargo, EDUCO representa tres logros históricos que muchos países persiguen:

- Cultura de participación comunitaria como norma social
- Rendición de cuentas a los padres de familia
- Oportunidades educativas para los más pobres

Es importantísimo que cualquier solución no eche a perder estos logros, ni menosprecie el enorme capital social que se ha invertido para generar esos logros.

¿Qué modificaciones serían necesarias que posicionen a El Salvador para cumplir sus objetivos, especialmente para las poblaciones con mayores necesidades?

Las modificaciones necesarias están incluidas en el abanico de opciones que se han presentado en este documento. En resumen, sería necesario:

- Eliminar sistemas paralelos y aplicar modificaciones a todas las escuelas para que el sistema sea efectivo y para crear más sentir de destino compartido entre los ciudadanos
- Mejorar la calidad de liderazgo profesional de directores
- Modificar condiciones de empleo docente y unificar sistema de pago
- Establecer un sistema transparente y efectivo de evaluación de desempeño para docentes, directores y supervisores
- Establecer un sistema transparente y efectivo para rendir cuentas mutuas entre todos los actores: docentes, directores, padres y funcionarios
- Lograr que el modelo distinga claramente entre gobernabilidad y gestión, y que esta última se profesionalice

Como se ha propuesto en este documento, existe una variedad de opciones para considerar. El equipo de investigación se centró sólo en algunas de ellas. Sobre todo, en aquellas que realmente tienen un impacto global para mejorar la educación.

Como nota final, los cambios de política son períodos de gran oportunidad y de gran incertidumbre a la vez. Los cambios de política se pueden construir sobre los conocimientos y las lecciones del pasado para mejorar el futuro. Al mismo tiempo, los cambios de política pueden ser perjudiciales para los actores directamente involucrados en el sistema. Los cambios de política eficaces pretenden extraer lecciones claras del pasado, para mantener lo que es bueno y modificar lo que convenga cambiar. Con cualquier cambio en la política, no es suficiente con tener la política "ideal", es necesario su aplicación eficaz y coherente.

Los cambios en EDUCO afectarán directamente a más del 55% de las escuelas rurales en El Salvador. Van a afectar la vida de más de 8.000 docentes, 300.000 estudiantes, 2.200 ACE y sus comunidades. La inversión social en EDUCO es significativa, los ciudadanos han donado más de dos millones de horas de trabajo voluntario cada año en todas partes del país para mejorar sus escuelas y sus vidas. Este capital social es un bien valioso y debe ser respetado.

Toda política y experiencia trae consigo la oportunidad de aprender, de crecer, de mejorar. Este fue el propósito principal que alentó al equipo de investigación realizador de esta revisión. (Nuestra intención ha sido contribuir al proceso de mejora continua en El Salvador. Esperamos que sea útil para ello).

Propuesta para la implementación de un sistema unificado para mejorar la calidad educativa

1. Justificación

La siguiente propuesta es el resultado de la solicitud hecha por el señor Vice Ministro de Educación, Eduardo Badía Serra a USAID y al equipo de investigación, el pasado 7 de julio de 2010, para que además de presentar las opciones producto de la Revisión Estratégica, se dejasen algunas recomendaciones sobre los procesos y costos de implementación de estas opciones.

El equipo de investigación, con base en sus conversaciones con la sociedad salvadoreña, en las entrevistas, en los grupos focales con docentes, directores, padres, estudiantes, con los educadores, especialistas, el Grupo Asesor y Consultivo, el Consejo Nacional de Educación y la prensa, dio cuenta del sentir de los salvadoreños, quienes al parecer están interesados en un cambio en el rumbo de la educación en el país. Este sentir perfila a una de las opciones como la más factible. La opción "D" ofrece las mayores posibilidades de marcar un rumbo nuevo en la escuela salvadoreña. Ninguna opción está libre de problemas, pero la opción "D" parece ser la menos conflictiva y, a la vez, es la que mayor potencial tiene para dar un giro nuevo, histórico en el país para asegurar la mejora de la calidad de los aprendizajes para todos los niños y niñas salvadoreños. Sin embargo, esta opción también tiene el costo de tener el "camino de implementación" más complejo. Por lo anterior, el equipo de investigación, sin que el Ministerio hubiese tomado una decisión final, ha identificado esta opción D como la "hipótesis de trabajo" para la cual se exploran las implicaciones de su implementación.

Es responsabilidad del equipo de investigación, enfatizar de manera muy clara que el propósito que fundamenta este cambio profundo en el sistema educativo debe ser la mejora del aprendizaje. La educación se centra en el aula, porque es ahí, donde el aprendizaje ocurre y en donde las sociedades educadas se crean. Es aquí en donde los niños desarrollan sus cimientos para tener una vida más saludable y en donde tienen la oportunidad de desarrollar sus habilidades creativas y críticas para tomar decisiones basadas en el conocimiento. Sin embargo, una sociedad educada no sólo se da en el nivel de conocimiento adquirido por sus ciudadanos, sino en la posibilidad de aplicarlo para mejorar su calidad de vida y asegurar oportunidades para todos. Es la apuesta de una sociedad por una educación equitativa y de alta calidad que empieza en el aula.

2. Definición de la opción D. Crear un sistema convergente con rendición de cuentas, estabilidad y flexibilidad a partir de las ventajas de las ACE y los CDE para todas las escuelas del país

Esta opción toma lo mejor de las ACE y los CDE para unificar el sistema educativo con el fin de mejorar los aprendizajes de todos los estudiantes de las escuelas públicas en El Salvador. Se crearía una estructura que unifica y se aplica en todas las escuelas, sean éstas actualmente ACE o CDE y de otras formas de organización escolar[7]. Está opción tendría tres áreas principales de intervención: la gestión escolar, la gobernabilidad escolar y la gestión de los recursos humanos.

[7] Dado que la Revisión Estratégica se centró en ACE y CDE, en su momento el MINED tendrá que revisar la situación de los CECE.

Los principales cambios en la manera en cómo se maneja la escuela se verían reflejados en la gestión del día a día bajo la responsabilidad de un director profesional y la gobernabilidad de la escuela, de manera estructurada, en cabeza de los padres de familia organizados en una junta de gobernabilidad escolar. Es decir, que la escuela mantiene la autonomía que posee, pero ahora con un esquema más organizado, con roles claros entre la gestión del director y la gobernabilidad de la comunidad educativa y con un sistema de rendición de cuentas que se cumple.

El director profesional es el encargado de la gestión del día a día de la escuela. El rol del director es asegurar que sus estudiantes aprendan, que los lineamientos del MINED se cumplan, que el personal de la escuela esté bien preparado y haga su trabajo con altos niveles de calidad. El director debe crear una cultura de igualdad y altas expectativas para todos los alumnos; ejecutar y poner en práctica la visión de la escuela, ejercer liderazgo y dirección pedagógica; rendir cuentas ante el cuerpo directivo o junta de gobernabilidad; evaluar, en conjunto con otros, el desempeño de la escuela para identificar prioridades para el mejoramiento continuo; desarrollar políticas y prácticas; asegurar que los recursos sean usados en forma eficiente y efectiva para alcanzar los objetivos de la escuela; resolver sobre asuntos diarios de la gestión, como la administración de los recursos financieros, la ejecución del presupuesto, registro y control de los bienes muebles e inmuebles de la escuela, y el mantenimiento de la infraestructura escolar.

La gobernabilidad de la escuela corresponde a un cuerpo directivo o una junta de gobernabilidad escolar en la que un grupo de padres de familia representantes de todos los padres de la escuela se reúnen mensualmente o trimestralmente con la tarea de velar porque la conducta de la escuela asegure la promoción de altos estándares de logro educativo y que la escuela sea responsable de alcanzar sus metas. En ese sentido, la junta de gobernabilidad tiene la responsabilidad de establecer las líneas estratégicas de la escuela, la visión, misión, el código de conducta, aprueban el presupuesto en función de los planes de la escuela y conocen la auditoría final del gasto de la escuela. Este cuerpo directivo es el encargado por excelencia de pedir cuentas al director de la escuela y tendría un rol en la revisión o evaluación del desempeño docente. La junta de gobernabilidad escolar es la representante de todos los padres de familia y de la comunidad educativa. Es a ellos a quienes la junta deberá rendir cuentas también.

Adicionalmente a la representatividad de esta junta de gobernabilidad -quien consulta con la comunidad educativa- los padres de familia continúan participando en comités, equipos y en otras actividades de apoyo a la escuela. Por ejemplo, apoyar en la elaboración de los alimentos, cuidar la infraestructura escolar, apoyar las tareas y las actividades de aprendizaje de sus hijos.

En el caso del **manejo de los recursos humanos**, esta opción plantea la posibilidad de ofrecer dos o tres tipos de contratación —algo que habría que decidir en la etapa de diseño. Un tipo de contratación es que los docentes tengan estabilidad laboral total y sean empleados del MINED (pero evaluados de una forma más rigurosa, con participación comunitaria y con la posibilidad de despido más ágil que en la actualidad). Otra forma de contratación es que los docentes tengan contratos renovables cada 3 ó 5 años, es decir, que los contratos le aseguran la posibilidad de recibir indemnización cada 3 ó 5 años, aguinaldo, a la vez que permite acceso a crédito financiero.

Para el caso de los docentes nuevos, ellos serían contratados por 5 años dentro de un período de prueba. El período de prueba se administraría a través de contratos renovables de un año de duración, los cuales incluirían el pago de la indemnización y el aguinaldo. Al final de cinco años, se harían revisiones de desempeño adecuadas y se renovaría el contrato. En este caso, los docentes tendrían la opción de lograr una mayor estabilidad laboral, pero sin la indemnización, o de mantenerse sobre la base contractual con contratos de 3 – 5 años y el pago de la indemnización. En cualquiera de los casos, a los docentes se les pagaría a través del MINED.

Otra forma de contratación, para algunos docentes que lo prefieran, o si no hay otras opciones por falta de plazas, sería que el docente sea empleado por la comunidad, como de hecho ya ocurre en algunos CDE en escuelas de nivel medio. A diferencia de las ACE, sin embargo, el entrar en este tipo de contrato sería a conveniencia mutua, y no sería parte esencial del nuevo sistema de gobernabilidad, como lo es con las ACE.

Un punto fundamental propuesto en esta opción, es el establecimiento de **normas de desempeño para los docentes y los directores**. Las normas de desempeño establecidas serían compartidas por la estructura renovada de participación de la comunidad, quien las utilizaría para la evaluación. Tendría revisiones periódicas. El MINED clarificaría su relación laboral con los docentes y absorbería la contratación y el pago de los docentes (excepto en el caso que se decida permitir la opción de que la comunidad emplee directamente a algunos maestros, como ocurre actualmente con algunos), unificaría su relación con la participación de la comunidad, y podría hacer su estructura interna mucho más efectiva y eficaz.

3. Consideraciones generales de la opción D

Consolidar el sistema educativo desde la unificación de los organismos de administración escolar es una tarea de gran envergadura. Se constituye como un gran cambio de política y de sistema que requiere ser implementado cuidadosamente a lo largo de un período de tiempo amplio. La implementación de esta opción supone un gran compromiso administrativo, financiero, organizacional y legal, junto a voluntad política de los actores del sistema educativo.

El cambio de política y el proceso de transición pueden ser confusos para todas las escuelas, independientemente de su tipo de organización escolar actual. Padres, directores, docentes, estudiantes junto a la opinión pública en general, estarán buscando y a la espera de información específica sobre lo que significa la unificación del sistema para cada uno de ellos, desde cada uno de sus roles. A fin de reducir problemas, se requeriría una inversión sustancial en un plan de consultas, relaciones públicas y de comunicaciones.

Este cambio en el sistema afectará a más de 4,000 centros escolares públicos, sus docentes, estudiantes, familias, directores, los ciudadanos en general y al MINED mismo. Por la magnitud y por la importancia de la educación para el país, y como una práctica democrática y transparente, es necesario consultar a los involucrados en los cambios. Si se tiene certeza de que lo que se ha consultado tiene el respaldo de los ciudadanos, en forma representativa de la ciudadanía en sí, y si esto queda marcado en la priorización de los planes, es más difícil revertir los acuerdos. Existen

experiencias significativas en donde las consultas para informar, opinar y luego priorizar han servido para consolidarse como iniciativas de seguimiento a los compromisos adquiridos, y, por ende, con un seguimiento ciudadano de rendición de cuentas. Convocar a otros actores, como universidades, sector privado, alcaldes y gobernadores, la prensa, la comunidad internacional, entre otros, puede aunar esfuerzos y lograr consensos importantes para unificar el sistema educativo.

Para el logro de la unificación del sistema educativo para mejorar los aprendizajes de todos los estudiantes, asegurando una cultura de equidad, es fundamental trabajar conjuntamente con los gremios, para que sean constructores de este cambio, que asegure el fortalecimiento de los docentes, su rol pedagógico y sus incentivos, con el fin claro de mejorar el aprendizaje.

Administrativamente, el MINED tendría que tratar a cada docente individualmente a fin de determinar su estatus para incluirlos en el nuevo sistema.

La unificación del sistema conlleva una oportunidad valiosa para el MINED con el fin de reorganizar su estructura, hacerse más ágil, con menor burocracia y poder responder rápidamente a las necesidades de los estudiantes y sus escuelas, también para concretizar en la escuela el nuevo planteamiento contenido en el Plan Social Educativo "Vamos a la Escuela". El MINED puede invertir en un sistema de auditoría social fuerte, acompañado de un sistema de quejas y reclamos transparente, eficiente, que le permita sentir al ciudadano, padres, docentes, directores y estudiantes, que sus quejas y reclamos son atendidos por las instancias del MINED siguiendo procedimientos claros, con tiempos límites para su respuesta. El sistema requeriría revisar a la luz de normas claras del desempeño docente, el rol de las Juntas y el Tribunal de la Carrera Docente, para que estas instancias sean efectivas.

También, sería necesario desarrollar un programa de apoyo y orientación en gran escala para los asesores, directores de escuelas, docentes, estudiantes y padres, para que entiendan las implicaciones del cambio, sean actores propositivos y se compenetren del mismo. Cuando se habla de capacitación aquí, el concepto se queda corto para lo que realmente debería ocurrir. La meta desde el MINED es lograr que exista capacidad instalada en los equipos de éste para apoyar a las escuelas efectivamente y eficientemente en no sólo temas pedagógicos, sino más importante en la transición y en los primeros años, sino en temas de gestión y gobernabilidad. Son los equipos del MINED a nivel departamental y los asesores quienes "llevarán el mensaje y lo pasarán a la práctica diaria" con las escuelas.

Finalmente, esta opción necesita una revisión profunda del marco legal: Derogar el Decreto Ejecutivo de EDUCO, modificar la Ley de la Carrera Docente, revisar la vigencia del reglamento de la educación básica y de la conformación del consejo de maestros, y otras normativas y reglamentos del MINED para asegurar un camino claro en los lineamientos de esta institución.

Vale la pena resaltar que el implementar los cambios previstos puede ser costoso, y por ello se necesiten recursos adicionales a las capacidades del MINED. Por lo anterior, es posible que algunos aliados estén interesados en apoyar con asistencia técnica, e incluso, con financiar este tipo de

cambios, lo que sea atractivo para algunos de los cooperantes y para el sector privado y la sociedad en general. El MINED necesitará acercarse a estos socios para tener financiación y asistencia técnica. El MINED tiene una oportunidad valiosa para convocar a los donantes y a la empresa privada a unirse a este esfuerzo.

4. Pasos de implementación

Lo más importante en cuanto a los pasos de implementación es ser realistas sobre: a) la velocidad del cambio, b) el secuenciar bien los cambios, sabiendo que algunos son inmediatos, y otros graduales, c) decidir quién debe estar involucrado y liderar cada aspecto del cambio, y d) el manejo interno o coordinación de todos los aspectos de un cambio tan relativamente complejo, e) el lograr un mensaje unificado que este cambio se hace para mejorar la calidad de los aprendizajes. Precisamente, por estas consideraciones, el equipo de investigación ha definido una matriz de implementación. En ella se explica y se justifica primero el concepto de cada paso de implementación. Segundo, se proponen unos responsables y unos tiempos de ejecución. Tercero, se explican las notas presupuestales a tener en cuenta para los costos que cada paso implicaría y se esboza cómo calcularlos; enfatizando que se refiere aquí solamente a los costos del cambio en sí.

La matriz tiene tres grandes fases: a) el diseño macro, b) la preparación para la implementación, y c) la implementación de la propuesta en la escuela. Estas fases vienen acompañadas de un análisis general de costos. Vale la pena indicar, que muchas de las propuestas son acciones que pueden realizarse (y en muchos casos se efectuarán) de manera gradual. De igual forma, este ejercicio tiene límites en el nivel de detalle al cual puede llegar el equipo de investigación y que sólo quienes toman las decisiones en el MINED lograrán llegar a este detalle en la fase de diseño.

a. Fase de diseño macro

Esta es la fase más importante y delicada de todo el proceso. En esta fase de diseño es fundamental para asegurar que la ejecución de la propuesta se realice contemplando todos los pasos eficientemente y no se dejen de lado aspectos importantes para la ejecución. En esta fase de diseño macro es en donde se deben secuenciar bien los cambios.

La fase de diseño macro incluye la conformación de los equipos de trabajo en el interior del MINED, quienes desarrollarán el plan de trabajo para la fase de preparación de la implementación y la fase de implementación en la escuela. En este grupo recae la responsabilidad de definir las acciones relacionadas con el presupuesto, la estrategia de consulta externa, de comunicaciones, de marco legal y de monitoreo y evaluación.

En esta fase de diseño, el MINED y las partes interesadas decidirán la naturaleza de los cambios que serán implementados en el sistema. La etapa de diseño para cada una de las principales decisiones implicará un proceso sustancial de consulta con los profesores, padres, educadores y otros interesados a lo largo de la sociedad. El MINED establecerá un equipo de trabajo para dirigir cada proceso –recursos humanos, la gestión y la gobernabilidad escolar en la nueva estructura

unificada. Es aquí en donde se definirán la composición, mecanismo de elección, duración del periodo del organismo de gobernabilidad de las escuelas, sus funciones, responsabilidades, etc. Aquí se decidirá la relación de esta junta de gobernabilidad escolar con el resto de los padres de familia, agrupados o no en asamblea. También se decidirá la relación entre la junta y el director. Se definirán los procesos de supervisión y de rendición de cuentas. Aquí también se revisarán las responsabilidades específicas del director y los mecanismos para rendición de cuentas, elección, duración del director en el cargo, mecanismos de elección y los roles de las Juntas y el Tribunal. El marco normativo y legal será clarificado.

En el tema relacionado con el manejo de los recursos humanos, particularmente en esta fase se definirá la creación de los estándares de desempeño docente y su aplicación, la relación contractual docente y la cobertura de plazas de directores para todas las escuelas. El Plan Social Educativo promulga el desarrollo de una cultura de evaluación al desempeño docente (con énfasis en la práctica en el aula y los resultados académicos de los alumnos), dentro de la línea estratégica de dignificación del profesorado. Este es un gran paso para asegurar que los docentes tengan expectativas altas sobre lo que se espera de ellos y de su enorme contribución al futuro del país. Es una tarea de transparencia para asegurar que el rol del docente es claro para la sociedad, para los padres y para los estudiantes y que motive a reconocer la labor del docente, que promueva más incentivos y que permita que el sistema atraiga a los mejores docentes. Pero, por otro lado, los estándares de desempeño docente obligarán al MINED y a las universidades a ofrecer el mejor sistema para desarrollar las capacidades de los docentes y convertirlos en instructores eficaces. Al establecer los estándares se podrá desarrollar un sistema de monitoreo del desempeño docente que esté ligado al monitoreo del rendimiento de los estudiantes, y al establecimiento de incentivos (no sólo monetarios) para alcanzar la calidad y la equidad en el aprendizaje. En este punto también se decidirán las opciones de empleo para los docentes, de tal manera que permitan un grado sustancial de rendición de cuentas a la comunidad. Finalmente, se decidirá sobre las estructuras de apoyo necesarias para respaldar a las escuelas y a los docentes.

Una vez los titulares y el equipo interno encargado del diseño tomen las decisiones sobre los temas técnicos, la estrategia de consulta, comunicaciones y monitoreo y evaluación, esta fase concluirá con un plan de trabajo general y un presupuesto estimado como producto final.

b. Fase de preparación

En esta fase de preparación se construirán los elementos de la propuesta que ya fueron decididos en la fase de diseño y que serán implementados en la tercera fase. En la preparación, se definirá a) el marco legal necesario para establecer la nueva estructura de organización escolar, la definición, actualización o modificación de procedimientos y roles en las escuelas; b) los instrumentos y documentos que se necesitan para implementar la unificación del sistema educativo en las escuelas; c) los planes y manuales de capacitación para directores, padres, asesores y equipos departamentales; d) el plan de consulta y sus fases; e) el plan de comunicaciones, y f) el plan de monitoreo y sus responsables. Se establecerá un plan de monitoreo y seguimiento de la implementación y se definirá un cronograma con fases de ejecución por departamento, con tiempos definidos. Esta fase permitirá

tener validación de las propuestas con diferentes actores involucrados. Por ejemplo, se pueden validar los manuales de capacitación con un grupo de directores, o el proceso de consulta con entidades cooperantes.

Esta será una fase en la que el MINED tendrá el presupuesto real con el costo de la unificación del sistema educativo para mejorar la calidad. Aquí, en un momento político, será importante que el MINED estudie la conveniencia de buscar aliados para su financiación desde el Ministerio de Hacienda, la cooperación internacional, el sector privado.

El producto final de esta fase serán los instrumentos y documentos que soporten el marco legal, el fortalecimiento de la capacidad del MINED, el plan de consulta y de comunicaciones, junto al plan de monitoreo y seguimiento. Y los recursos asignados y dispuestos (o por lo menos identificados y comprometidos) para realizar los cambios.

c. Fase de implementación

Esta fase es la que presenta la mayor dificultad de planificar en este momento, en parte porque será en el diseño macro en donde queden plasmadas todas las decisiones que deberán llevarse a la escuela durante la implementación. El reto de esta fase, es poder llegar de manera ordenada a las escuelas con los cambios previstos. Aquí es donde la escuela debe sentir que el MINED está de su lado, que existen todos los elementos para que la transición sea sencilla y sin mayores tropiezos. En esta fase, es donde las acciones de corto, mediano y largo plazo, deben mantener su curso y norte. No será conveniente cambiar lo que se proponga en el diseño, durante la implementación. El reto más grande en esta transición es asegurar que la sociedad salvadoreña esté informada de los cambios que van a ocurrir. La comunicación debe ser sencilla, fluida, pero debe tener una estrecha relación con la oficina de atención al cliente. El seguimiento y la retroalimentación para el MINED, del proceso, es tan valiosa como la transición misma. El MINED necesita priorizar en sus canales de comunicación: atención al público, website, TV, radio, prensa, para comunicarse con la sociedad y para responder inmediatamente a reclamos o sugerencias de las comunidades. De igual forma, esta es la fase que más tomará tiempo porque con la nueva estructura de gestión y gobernabilidad se aprenderá a trabajar de una nueva manera juntos, requiere nuevos modelos mentales, nuevas actitudes. Estos cambios toman tiempo.

El equipo de investigación en un intento por resumir las tres fases del proceso, presenta el cuadro resumen con los grandes pasos del proceso, algunos estimados en tiempo y costos muy macro.

Cuadro resumen de fases con estimados:

Fases del proceso		
Diseño macro	**Preparación**	**Implementación**
Organización de equipos del MINED	Marco Legal.	Estructura legal del nuevo organismo escolar.
Aclaración de cambios a ejecutar	Plazas y presupuesto.	Capacitación en normativas.
Gestión escolar y gobernabilidad	Documentación, procedimientos, manuales.	Capacitación de directores.
Consulta	Comunicación.	Capacitación en evaluación de desempeño.
Comunicación	Evaluación.	Monitoreo y evaluación de proceso.
Plan de Trabajo	Capacitación.	
Presupuesto estimado	Presupuesto real.	
5 meses	**6 meses**	**3 años**

Costos

El equipo de investigadores ha quedado muy impresionado con el nivel de detalle numérico y procedimental que manejan los técnicos del Ministerio, y concluye que es un poco ineficiente el tratar de calcular, con detalle de precisión numérica, los tiempos y costos de implementación de una transición. El equipo también ha descubierto que ya existen algunos planes preliminares, pero, aparentemente, bastante detallados, en la Dirección Nacional de Educación. Lo que el equipo propone es que este memorándum sea tomado en cuenta por el Ministerio, y que un equipo del Ministerio elabore un esbozo de plan en base a las recomendaciones que aquí se presentan. El equipo estaría dispuesto a revisar y comentar el documento resultante.

Los principales gastos para la transición estarán en la fase de ejecución, que no es probable que comience sino hasta el próximo año. La naturaleza y la magnitud de los gastos dependerán de las opciones específicas hechas por el MINED. Por ejemplo, en las opciones de empleo para los docentes, el nombramiento de directores y, lo más importante, la orientación, capacitación y apoyo continuo para la aplicación de un nuevo sistema.

Separaciones analíticas de los costos:

Lo más importante en cuanto a costos es hacer dos tipos de separaciones analíticas. En primer lugar, hay que separar el costo del sistema una vez implementados los cambios, del costo del *proceso de acercamiento* al sistema nuevo, o sea, el costo de *implementar* el cambio. Es muy posible que un sistema unificado tenga costos "permanentes" menores que el actual. Pero, a la vez, es inevitable que existan costos de transición que no hubiesen sido necesarios de no haberse optado por cambiar el sistema. Debe ser evidente, también, que el estimado de los costos del sistema una vez se haya dado la transición, tiene poco o nada que ver con los costos y el proceso de transición. Luego, éstos son totalmente separables, y el Ministerio ya ha hecho bastante del trabajo por hacer para lograr

el estimado de los costos del sistema nuevo. En segundo lugar, es importante separar los costos contables de los costos de oportunidad. En el caso de los costos del *sistema ya cambiado*, casi todos los costos pertinentes son costos contables. Los costos de oportunidad, en este caso, se refieren mayormente a los impactos sociales —ya elaborados en el documento sobre opciones.

En el caso de los costos de *transición,* los costos son de oportunidad, aunque también habrá algunos costos contables. O sea, el cambio va a exigir enorme trabajo de muchos mandos técnicos y de funcionarios de base que ya trabajan en el Ministerio, y cuyos costos contables, por tanto, no aumentan. Pero, indudablemente, van a tener que dejar de hacer, durante todo el proceso de diseño y transición, cosas que de otra forma estuviesen haciendo. Esos *otros* programas inevitablemente tendrán que ser implementados más lentamente o menos intensamente. En ese sentido, es importante que si el Ministerio se lanza a este cambio, se consolide un listado del tiempo de todos los funcionarios que tendrían que trabajar sobre el cambio, y que se tomen decisiones sobre qué otras funciones postergar o llevar a cabo con menor intensidad, durante el período de cambio.

Para resumir, se puede pensar en una simple matriz. En las columnas vemos la distinción entre costos contables y de oportunidad y como hileras vemos la distinción referida a costos del sistema en transición y ya implementado el cambio:

		Tipos de costos	
		Costos contables	**Costos de oportunidad**
Factores que generan los costos	Costos del sistema unificado, ya finalizada la transición	Aplicables. Relativamente fáciles de estimar; es muy probable que sean menores al costo de línea de base del sistema actual. (Pero no inferiores al costo del sistema actual si éste se mejorase como debería hacerse en todo caso).	No aplicables. Es mejor pensar en éstos en términos de impactos sociales.
	Costos del proceso de implementación en sí	Aplicables (costos de capacitación por terceros, consultas, etc.)	Aplicables y altos. Es el trabajo de los funcionarios, y el costo en términos de otros programas que posiblemente habría que implementar más lentamente. Se podría economizar estos costos de oportunidad usando más costos contables, al tercerizar algunos de los costos hacia personal no-permanente empleado temporalmente bajo contrato o usando recursos de la cooperación internacional.

Costos asociados al sistema como está actualmente y los costos asociados al sistema unificado

Vale la pena aclarar que las estimaciones, tanto de costos como de pasos de implementación, deben referirse solamente a los costos asociados al sistema actual versus el sistema unificado. No se deben confundir otros costos de mejoría que idealmente se deberían de incurrir para mejorar el sistema, aun si no se hace ningún cambio estructural. Por ejemplo, es evidente que El Salvador debe gastar más en profesionalización de la gerencia, y en capacitación de los entes de gobernabilidad. También es posible que hacer alguna re-ingeniería de sistemas sea de utilidad, para reducir la burocracia que el sistema actualmente genera. Y así hay muchos gastos asociados a gobernabilidad y gestión que se podrían hacer. Pero todo esto convendría (o no) hacerlo independientemente de ningún cambio estructural o de un proceso de unificación. Y la lista de cosas que convendría hacer no tiene fin. Luego, el ejercicio de estimación de los costos de unificación debe tomar en cuenta solamente los costos "marginales" o "aislables" estrictamente asociados a la unificación en sí. De otra forma no se puede crear una línea de demarcación entre los costos de la unificación y los costos de un sinfín de otras mejorías posibles que el sistema siempre podría o debería hacer en todo caso.

Una vez se haya logrado la transición se darán otros costos laborales y de presupuesto escolar. Aunque muchos de estos costos ya han sido presupuestados por el personal del MINED, fueron hechos bajo el supuesto de una transición de las ACE a CDE. Será necesario revisar este presupuesto para ajustarlo a la nueva junta de gobernabilidad escolar.

La fase de diseño macro aclarará muchos de los aspectos que en este momento no están claros, como las opciones de contratación docente y sus costos, entre otros. El Anexo 4 presenta una matriz que acompaña a este documento y que presenta el detalle de las fases de implementación.

Bibliografía

Administración Local en el Programa EDUCO. El Salvador.

Arancibia, J. Balance de la Situación Educativa.

Arze, F. J., & Martínez-Vázquez, J. (2004). Descentralización en América Latina desde una Perspectiva de Países Pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua.

Attias, E., & Basso, M. (1988). Nuestra Aritmética/Cuaderno de Aritmética.

Ayala, R. (2005). Evaluación del Programa de Educación con Participación de la Comunidad. El Salvador.

Basso, M. (2001). EDUCO: Correspondencia Varia. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Bernasconi, A., Navarro, J. C., Taylor, K., & Tyler, L. (2000). Perspectivas sobre la Reforma Educativa. USAID/BID/HIID.

Briones, C. (2005). Diagnóstico Censal de las Áreas Administrativas Financieras y Legal de las ACE (2005). El Salvador.

Briones, C. (2007). EDUCO y Capital Social Comunitario: Una agenda nueva para el desarrollo local. FLASCO. El Salvador.

Carrasco, A. (1998). Equidad de la Educación en El Salvador. FEPADE. El Salvador.

Carrasco, A. (2000). Equidad de la Educación en El Salvador. CEPAL 70. El Salvador.

Carrasco, A., & Flores, I. (1999). Autogestión Escolar: Aumento de la Cobertura Educacional en Zonas Rurales Pobres. PREAL. Chile.

Carrasco, A., & Flores, I. (2000). Equidad de la Educación y Oportunidades de Bienestar en El Salvador. FEPADE. El Salvador.

Castañeda, M. (2006). El Salvador: Las escuelas rurales triplican su inscripción y ofrecen una educación de mejor calidad. El Salvador.

Chambers-Ju, C. (2006). Después de la Autonomía: Programas para Mejorar la Gestión Escolar en El Salvador, Colombia, Chile y Brasil. PREAL/GD y A. El Salvador.

Classen-Bauer, I., Balmore, R., & Ritschel, J. Estudio sobre Ruralidad en Educación Básica. MINED. El Salvador.

Cruz, M.C. (2005). Evaluación de la Educación Popular en las Comunidades para el Desarrollo de Chalatenango. UCA. El Salvador.

Cuéllar, H. (2003). Consideraciones Financieras sobre la educación en El Salvador. FUSADES. El Salvador.

Cuéllar, H. La Estrategia Educativa de El Salvador y sus Desafíos.

Cuellar-Marchelli, H. (2008). La Estrategia Educativa de El Salvador y sus Desafíos. FUSADES. El Salvador.

Di Gropello, E. (2005). Análisis Comparativo de la Gestión Centrada en la Escuela en América Central. Banco Mundial. El Salvador.

Díaz, H. D. (1992). Evaluación del Programa EDUCO.

Dillinger, W., Estrada, D., & Morales, P. (2001). Experiencias de Descentralización. Banco Mundial.

Dirección Departamental de Educación, Cabañas. Pago a Cuenta EDUCO. PowerPoint.
Educación para todos en El Salvador: Informe de avances y desafíos futuros (2005). Plan Nacional de Educación 2021. El Salvador.

EDUCO: Teachers and Learners. (1997).

El Salvador: Balance de la Situación Educativa (2006). Internacional de la Educación, Oficina Regional para América Latina. El Salvador.

Guzmán, J., Meza, D., & De Varela, L. (2004). EDUCO: Un programa de educación administrado por la comunidad en las zonas rurales de El Salvador. Banco Mundial. El Salvador.

Guzmán, J., Meza, D., & De Varela, L. (2006). EDUCO: Escuelas Administradas por la Comunidad en las Zonas Rurales de El Salvador (1991-2005). El Salvador.

Heyman, C., Rodríguez, J., & Simpson, H. (2004). Usos y Necesidades de Información sobre Calidad para la Gerencia Educativa en El Salvador. MINED/EQUIP1. El Salvador.

Impuesto Sobre la Renta Asociaciones Comunales para la Educación (ACE).
Informe de Talleres de Opinión: Directores.

Informe de Talleres: Maestros opinando sobre educación. El sector docente ante el Plan 2021.

Informe final: Jóvenes opinando sobre Educación: Plan Nacional de Educación 2021.

International Food Policy Research Institute and Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (2009). Evaluación Externa del Programa Red Solidaria. FOSEP. El Salvador.

Lardé de Palomo, A. El Salvador: Reforma Educativa, Análisis del Proceso de Descentralización. FUSADES. El Salvador.

Lindo, H. (2001). Comunidad Participación y Escuelas de El Salvador. El Salvador.

López, M. (2005). Una Revisión a la Participación Escolar en América Latina. PREAL. El Salvador.

Márquez, C. (2000). El Salvador: EDUCO con los padres. UNESCO. El Salvador.

Marroquín, W. (2009). ¿EDUCO como Fin Último o Como Parte de un Proceso Integral? El Salvador.

Meza, D. (1997). Descentralización Educativa, Organización y Manejo de las Escuelas a Nivel Local: El caso de El Salvador. Grupo de Desarrollo Humano, América Latina y la Región del Caribe. El Salvador.

Meza, D. (2001). El Salvador: El Caso de EDUCO. Banco Mundial. El Salvador

MINED. (1990). Servicios Educativos a Niños Pobres Salvadoreños de 0 a 14 Años. PNUD/UNESCO. El Salvador.

MINED. (1991). Módulo para Capacitadores de Educadores de Primer Grado. Banco Mundial/UNICEF.

MINED. (1991). Módulo para Capacitadores de Educadores para Parvularia. Banco Mundial/UNICEF.

MINED. (1994). Escuela de Padres y Madres Programa EDUCO. 1995.

MINED. (1994). Módulo para capacitadores de Asociaciones Comunales para la Educación (ACE). Banco Mundial/UNICEF.

MINED. (1994). Plan de Formación de Maestros de Educación Básica para 1º y 2º Ciclos. El Salvador.

MINED. (1995). El Director y la Comunidad. El Salvador.

MINED. (1996). Consejo Directivo Escolar.

MINED. (1996). Participación de la Comunidad.

MINED. Documento #2 Paso a Paso en la Integración y Legalización del Consejo Directivo Escolar (1997).

MINED. (1997). Documento # 3 Paso a Paso en la Integración y Legalización del Consejo Directivo Escolar.

MINED. (1997) Documento #4 Paso a Paso en la Integración y Legalización del Consejo Directivo Escolar.

MINED. (1997). Informe de Resultados sobre la Reestructuración de las ACE. El Salvador.

MINED. (1997). Ley General de Educación Decreto No. 917. El Salvador.

MINED. (2005). Primer Encuentro de Docentes EDUCO. PowerPoint.

MINED. (2006). 15 Años de EDUCO. El Salvador.

MINED. (2009). Propuesta de Absorción de Docentes EDUCO al Sistema de Ley de Salarios. El Salvador.

MINED. (2010). Oficina Atención al Público. PowerPoint.

MINED. EDUCO: Una Experiencia para Aprender y Enseñar. El Salvador.

MINED. Factores Asociados al Rendimiento de los Estudiantes que se Sometieron a la PAES 2000. El Salvador.

MINED. (2009). Gerencia de Monitoreo, Evaluación y Estadística. Detalle de Directores reportados por Centro Educativo en el Censo de Matrícula Inicial 2009. El Salvador.

Mora, J. (1992). Análisis Comparativo de Secciones de Primer Grado EDUCO y No EDUCO. MINED. El Salvador.

Moreno, R., Tolentino, M., Ordóñez, M., & Vylder, S. (2000). El Impacto de los Programas de Ajuste en la Niñez Salvadoreña. FUNDE. El Salvador.

Nosotros Podemos: Guía de Alfabetización. (1985).

OEI. Educación Inicial. El Salvador.

Oficina Internacional de Trabajo. Educación con Participación de la Comunidad-El Salvador. UNESCO. El Salvador.

OIT/UNESCO. Las Iniciativas Nacionales Relativas a la Educación y Formación Rural. El Salvador.

OLACEFS. (2008). Auditoría de los Programas Sociales. El Salvador.

Ortiz, M. (1997). Reseña sobre la Descentralización de la Educación en El Salvador. MINED. El Salvador.

Padres y Madres Encargados y Encargadas Opinando sobre Temas de Educación.

Parra, C.F. (1992). Testimoniales de una Experiencia en Marcha.

Parra, G. (2005). Informe Final Consultoría sobre "Asistencia Técnica para la Evaluación de la Operatividad de las Modalidades de Administración Escolar Local y Estrategia para el Fortalecimiento de la Gestión Escolar." MINED. El Salvador.

Paso a Paso en el Programa EDUCO. El Salvador.

Picardo, O. (2001). Diez Años de Educación de Calidad. El Salvador.

Picardo, O., & Victoria, J. (2009). Educación Acelerada El Salvador. FIECC. El Salvador.

PREAL (1999). Autogestión Escolar: Aumento de la cobertura educacional en zonas rurales pobres.

PREAL. (2009). ¿Por qué Apostarle al Programa EDUCO? PREAL. El Salvador.

PREAL/ALFA. (2002). Informe de Progreso Educativo El Salvador. PREAL/ALFA. El Salvador.

Procedimientos Administrativos del Programa EDUCO. El Salvador.

Programa EDUCO. (1991).

Rodríguez, J.C. (2006). Estudio Comparado de Resultados de Aprendizajes de las ACE del Nivel Medio con CDE del Mismo Nivel del Área Rural. Donación Japonesa. El Salvador.

Ruiz, M. A., & Mendoza, T. (1995). Informe Final de los Resultados de la Investigación sobre Estadísticas Educativas. Universidad Francisco Gavidia. El Salvador.

Sistematización de los Diferentes Procesos del Sistema Escalafonario. El Salvador.

Universidad Católica de Occidente. (2004). Calidad, Cobertura e Impacto de la Educación Inicial y Parvularia en El Salvador. El Salvador.

Universidad Francisco Gavidia. (1996). Evaluación Técnica del Proyecto Piloto "Trabajo Comunitario con las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE)." El Salvador.

Universidad Pedagógica de El Salvador. (2006). Rural: Educación, familia, y migración en El Salvador. El Salvador.

Base de Docentes. 2009.

Bases de Centros Escolares. Censo 2008.

Bases de Prueba de Logros. 2005.

Censo de Diagnóstico de las ACE.

Comparación EDUCO. 2008.

Directorio Logros PAES. 2005

Directorio Logros PAES. 2005.

PAESITA. 2008.

Sobre edad EDUCO por Grado y Ciclo. 2004 and 2005.

Tiempo de Servicio Docente.

Lista de Acrónimos

ACE	Asociaciones Comunales Educativas
AFP	Administración de Fondo de Pensiones
AED	Academia para el Desarrollo Educativo
CDA	Consejos Departamentales de Alcaldes
CDE	Consejos Directivos Escolares
CE	Centros Escolares
CECE	Consejos Educativos Católicos Escolares
CIE	Consejos Institucionales Educativos
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
EDUCO	Educación con Participación de la Comunidad
EQUIP2	Education Quality Improvement Program 2
FEPADE	Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
IPSFA	Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
MINED	Ministerio de Educación
PAESITA	Prueba de rendimiento académico 3º, 6º y 9º grado
PEA	Proyecto Educativo Anual
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PMP	Performance Monitoring Plan (Plan de Monitoreo)
RTI	Research Triangle Institute
SIMEDUCO	Sindicato de Maestros EDUCO
SINEA	Sistema Nacional de Evaluación
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations Children's Fund
USAID/El Salvador	United States Agency for International Development/El Salvador

Anexos

Anexo 1. Inicio y Evolución de EDUCO en el tiempo

1990–1994

EDUCO surgió a inicios de los años noventa como una gestión conjunta entre el Estado y la sociedad con el fin de ampliar la oferta de educación básica y parvularia para medio millón de niños y niñas fuera del sistema escolar, que se encontraban especialmente en el área rural y para más de siete mil docentes desempleados.

En abril de 1990, con el apoyo de UNESCO se desarrolló una investigación para diseñar una estrategia de atención de necesidades de la población. Los resultados mostraron la existencia de modelos de articulación escuela-comunidad en muchas zonas rurales de El Salvador, especialmente en áreas profundamente afectadas por la guerra. Estas comunidades se encontraron organizadas de manera autónoma que contaban con fondos propios para contratar un docente, que ejercía mayor compromiso que el docente del Estado. Esta situación contrastaba con los procesos de gestión de provisión de servicios del Estado, en donde el nombramiento de docentes y apertura de una escuela tardaba años y donde los docentes nombrados podían pedir traslados y dejar a la escuela nuevamente sin servicios educativos (MINED, 1991, 1994, 1997).

En noviembre de 1990, con fondos de UNICEF se inició el Proyecto de Ampliación de Servicios Educativos, un piloto del modelo en donde la comunidad realiza la gestión en el nivel local. El MINED creó un Reglamento Especial para el establecimiento de los grupos comunales responsables del servicio educativo en el nivel local, conocidos como las Asociaciones Comunales Educativas (ACE). Las ACE están conformadas por cinco directivos, elegidos del sector padres de familia y líderes locales: presidente, vicepresidente, tesorero, secretario y vocal, quienes no pueden ser reelectos en más de dos periodos continuos. De igual forma, creó un Acuerdo Ministerial para otorgar personería jurídica a las ACE. Y estableció un convenio y una acta de constitución entre las ACE y el MINED que definía las responsabilidades de las partes: MINED era responsable de capacitación, seguimiento, orientación y fondos; y las ACE eran responsables de la gestión en el nivel local, la contratación de docentes, la compra de materiales gastables, y de garantizar la matrícula e infraestructura.

El MINED transfería: el salario del educador, la cuota del ISSS, cuota del Fondo Social para la Vivienda, seguro de vida, aguinaldo del educador, material gastable mensual, reserva legal de la ACE, reserva laboral y gastos de instalación del espacio educativo (no recurrente), cuando inicia una nueva sección (MINED, 1994, 1997).

EDUCO se desarrolló en 6 comunidades rurales, con el apoyo de 36 padres de familia y en donde se matricularon alrededor de 200 estudiantes. Este consistió en el establecimiento de las ACE en cada escuela a través de la elección democrática de sus miembros (en su mayoría mujeres). Tres

de sus miembros (incluido el presidente, tesorero y el secretario) fueron capacitados por el MINED en una sesión de 40 horas iniciales. Se desarrollaron materiales para EDUCO sobre temas relacionados con el manejo contable, liquidaciones, auditorías, que fueron presentados de tal manera que resultara sencillo para que los padres de familia pudieran realizarlos, con apoyo a través de las capacitaciones y el seguimiento respectivo.

Además, se contrataron los docentes elegidos por las ACE con un contrato anual y se estableció una oficina de coordinación en el MINED. En el corto plazo, el piloto se expandió a 130 centros educativos más.

En 1991, con la negociación de un préstamo con el Banco Mundial se prepararon las bases para expandir el modelo en tres de los 14 Departamentos que contaban con altos déficits de atención educativa por parte del MINED. Se ubicaron 263 espacios educativos y se organizaron 263 ACE para cubrir parvularia y primer grado. Para la ejecución de EDUCO en estas 263 comunidades el MINED preparó a un grupo de supervisores para monitorear el desarrollo del modelo. Asimismo entrenó al grupo de facilitadores que capacitarían a los padres de familia miembros de las ACE, y quienes estarían apoyados por documentos impresos para la capacitación de las ACE. De igual manera, el MINED imprimió guías para los docentes, e hizo impresiones de los documentos jurídicos, así como la definición y establecimiento de un sistema de apertura de cuentas bancarias para la transferencia de fondos.

Para 1993, EDUCO se había expandido a 1,009 secciones y para 1997 atendía 6,060 secciones, desde parvularia a séptimo grado, con 193,920 estudiantes y 4,196 docentes. En este mismo año, el MINED inició la implementación de programas complementarios en EDUCO. Se desarrollaron Escuelas de Padres en 1,759 comunidades, se estableció un currículo único para todas las escuelas del país. Se dotaron a los centros educativos de bibliotecas, se instalaron aulas alternativas (o multigrado, en donde se atienden dos o más grados que tienen baja matricula) en 1043 escuelas, aulas de educación especial para atender 258 niños y niñas, educación acelerada, y tele-aprendizaje (estrategia para ofrecer de 7º a 9º grado a través del uso de la televisión y materiales impresos) para 473 alumnos de séptimo grado (MINED, 1997).

1995–1999

La expansión de EDUCO significó una re-organización al interior del MINED. Se creó la Dirección Nacional de Educación que junto a la Dirección Nacional de Administración sentaron las bases para coordinar esfuerzos sobre la administración de los fondos y los procesos que influenciaban a la escuela. Los salarios docentes fueron cubiertos por fuentes de financiamiento nacionales y se mejoraron los beneficios docentes, ya que éstos fueron incorporados a la Caja Mutual de los Empleados del Ministerio de Educación, con lo cual podían tener acceso a seguro de vida gratuito y, además, a otro opcional, y al seguro de sepelio.

Se implementó la primera iniciativa para establecer un sistema de incentivos a la ruralidad. Los docentes del área rural EDUCO y tradicionales fueron beneficiados con un bono adicional al salario,

por encontrarse trabajando en condiciones de ruralidad. Con esta medida el salario promedio de los docentes EDUCO se incrementó en un 7% por arriba del resto de docentes del sistema. En 1997, EDUCO fue reconocido por el Banco Mundial con el Premio Mundial a la Excelencia como una estrategia exitosa de prestación de servicios educativos para comunidades rurales, con participación de los padres de familia. Este reconocimiento abrió una ventana de oportunidades, para que muchos países de América Latina, como Guatemala y Honduras, quisieran desarrollar la experiencia que se implementaba en El Salvador.

2000–2004

En el 2000, EDUCO continuó ampliando cobertura en parvularia y básica. Sin embargo, la revisión de la literatura muestra que EDUCO no continuó una trayectoria ascendente, aunque se mantuvo como Programa, lo que resulta importante para ofrecer oportunidades educativas en el área rural. No es posible identificar con claridad aportes nuevos en la definición de política ni tampoco en la modernización institucional. Los temas administrativos relacionados con las ACE, los temas pedagógicos vinculados a los aprendizajes de los estudiantes, las prestaciones y mejora de condiciones para los docentes al parecer no fueron objeto de atención. La literatura muestra que hubo una reducción en los equipos de EDUCO al interior del MINED que pudo contribuir a la fragmentación del programa.

De igual forma, la capacitación de las ACE que se había dado en forma permanente en los primeros 10 años, al parecer no se realizaron, así como tampoco capacitaciones a los docentes en temas relacionados a las condiciones rurales en que se desarrollaba EDUCO. Sin embargo, al parecer, uno de los cambios más significativos durante este periodo fue sustituir el sistema de supervisión existente por otros dos sistemas: uno de asesoría pedagógica y otro de asistencia administrativa. El primero para apoyar pedagógicamente a los directores de los centros educativos (independiente de la modalidad), con la intención que el director asesorara técnicamente a los docentes y el segundo para brindar apoyo administrativo a las modalidades de administración escolar local. De acuerdo a los entrevistados, esta medida dejó sin atención a las ACE en el área de la administración escolar; Técnicos de las Direcciones Departamentales tenían esta responsabilidad. Sin embargo, eran muy pocos técnicos con relación al número de escuelas que debían asistir, ya que algunos tenían que atender más de 100 escuelas.

2005–2009

A partir de 2005, EDUCO pasó de 11,293 secciones a 12,489 secciones en un año. El MINED crea la Jefatura de Educación con Participación de la Comunidad con el fin de gerenciar esfuerzos en el nivel central y departamental para manejar EDUCO. En este periodo se tomó la decisión de centrar los esfuerzos de modernización y desarrollo de EDUCO, en los recursos humanos. Según la literatura y las opiniones de los entrevistados, se buscó fortalecer a los docentes de EDUCO para que no estuvieran en desventaja con los docentes del sistema regular o Ley de Salarios. Por ello, se estructuró el escalafón de los docentes EDUCO para que pudieran acumular tiempo de servicio y acceso a ascensos de categoría que les permitieran tener aumentos salariales cada cinco años,

independiente de su contratación anual. Además, se modernizó el pago a los docentes. Los docentes del sistema tradicional cobraban en un sistema de pago a cuenta bancaria con acceso a las redes de cajeros automáticos, mientras que los docentes EDUCO cobraban con cheques que les eran entregados en la comunidad y muchas veces tenían que buscar varias veces a los padres de familia para que les firmaran los cheques, tanto por el presidente como por el tesorero. Por esto, se estableció un sistema de pago a cuenta bancaria a través de cajeros automáticos. De igual forma, se creó el rol del Agente Tramitador; contadores en su mayoría, que desde las Direcciones Departamentales, uno por departamento, tienen la responsabilidad de administrar la transferencia de fondos y el pago a cuenta a los docentes.

Como ocurrió anteriormente, las escuelas EDUCO tuvieron intervención de los mismos programas diseñados para el resto de las escuelas del país. El MINED implementó una modalidad de administración similar a EDUCO denominada Redes Escolares Efectivas. En la Red se juntaban varias ACE y cuando era necesario se asociaban con otras escuelas que tenían diferente forma de administración escolar. Asimismo, se establecieron modalidades flexibles para la provisión de educación. En este periodo, se establecieron algunos bachilleratos en la zona rural.

Para el equipo de investigación, en la evolución de EDUCO es evidente el aumento de cobertura a través de los más de 17 años de funcionamiento. El crecimiento de centros escolares, docentes y alumnos confirma que la participación de las comunidades en la gestión escolar y la posibilidad de contratar docentes de manera flexible y más ágil que en el sistema oficial, ha sido un factor fundamental para la expansión de cobertura de educación, sobre todo en áreas rurales y de bajos recursos. Según la literatura revisada, mientras una escuela EDUCO puede crearse en 2 meses y un docente puede ser contratado en una semana en EDUCO, en el sistema oficial, una escuela puede abrirse en 2 ó 3 años y un docente puede tener una plaza en un año en promedio.

Anexo 2. Valoración de equipo de apoyo

Para crear un indicador aproximado de la provisión de equipamiento de apoyo se tomó el número de unidades de varios tipos de equipo, se multiplicó el número de unidades por un valor unitario nominal o relativo, se sumaron los valores resultantes para obtener una idea del valor total, y se dividió el resultado para obtener una idea del valor del equipamiento por alumno, como señal de un tipo de ventaja. Es importante realzar que lo que importa en este caso son las relatividades, no el valor real de nada. Luego, se puede trabajar con valores unitarios aproximativos. Para estos propósitos se utilizó la siguiente escala de valores unitarios.

Puntuación de valoración relativa para distintos equipos

Cámara digital	300
Computadora	800
Computadora portátil	1000
Equipo de sonido	200
Impresora	150
Proyector acetato	100
Proyector de cañón	500
Radiograbadora	200
Reproductor de video	300
Scanner	200
Televisor	300

Se enfatiza que ni el valor absoluto, ni la precisión, de estos números importa mucho, por varias razones. Primero, porque errores en unos compensan errores en otros. Segundo, porque lo que se persigue es la relatividad entre las escuelas en el total. Y tercero, porque en cualquier índice de este tipo el valor de cada insumo está altamente correlacionado con el valor del total, tanto así que la mera colección de estos datos "explica" o "resume" el 98% de la variabilidad entre las escuelas, lo cual se determina en base a un análisis de todas las inter-correlaciones entre los indicadores individuales. Luego, para nuestros propósitos, el valor total de todos estos indicadores es un buen indicador de la dotación de las escuelas.

La variable indicadora de la dotación infraestructural es más sencilla todavía, y consiste simplemente en otorgar un punto a cada escuela si tiene cada uno de los siguientes tipos de infraestructura. En este caso no se usa la noción de "por alumno" ya que lo que se busca es identificar la existencia del equipo.

Electricidad funcional

Biblioteca

Laboratorio de ciencias

Aula de apoyo

Espacio recreativo

Cancha propia de fútbol

Cancha propia de basquetbol

Salón de usos múltiples

Laboratorio para inglés

Granja agrícola

Talleres para bachillerato industrial

Clínica para bachillerato en salud

Bodega

Cocina

Cocina-Bodega

Área administrativa

Sala de profesores

Clínica para atender estudiantes y docentes

Anexo 3. Gobernabilidad y gestión

En algunas reformas educacionales, estos conceptos se confunden, con resultados a veces inconvenientes. Por ejemplo, cuando estos aspectos no se definen bien, hay una tendencia en las instancias de gobernabilidad a "inmiscuirse" en lo que debe ser el quehacer de las instancias de gestión, lo que crea, como mínimo, irritación, y como máximo, disfuncionalidad seria. No hay razón por la cual, para exagerar un poco solamente, el decidir la marca de café a comprar para los maestros en la escuela tenga que ser una decisión democrática de los padres, y sin embargo, cuando no se distingue entre gobernabilidad y gestión, la tendencia de la comunidad a "micro-gestionar" la escuela puede llegar casi a ese extremo. Esto aumenta los costos de transacción y disminuye la eficiencia, a la vez que merma el profesionalismo. Esta tendencia no se ve solamente a nivel escolar, sino que se ve, a veces, en los niveles más altos de los países, cuando, por ejemplo, el poder legislativo de un país trata de "micro-gestionar" al poder ejecutivo.

La importancia de la distinción radica también en que en los modelos de descentralización más profundos (devolución, autonomía) la gobernabilidad y la gestión tienen lugar en el mismo nivel de la sociedad, y los entes de gestión les rinden cuentas horizontalmente a los entes de gobernabilidad. Por ejemplo, la escuela le rinde cuentas a la junta escolar de padres (o padres, maestros, y comunidad), en gran medida. La rendición de cuentas es "horizontal" por lo menos parcialmente. Sigue habiendo rendición de cuentas "hacia arriba", en forma vertical, pero la horizontalidad toma mayor fuerza en un sistema con plena devolución (a los distritos, provincias, etc.) y/o autonomía (a las escuelas). En la desconcentración hay cierta libertad de acción, pero la rendición de cuentas es vertical (hacia los niveles superiores del sector educación). Esa es la distinción primordial, por ejemplo, entre la "desconcentración" y la "devolución": en la primera se enfatiza la rendición de cuentas hacia arriba y vertical; en la segunda se enfatiza la rendición de cuentas horizontal, relativamente directa hacia los ciudadanos de la entidad local, mediante sus entes representativos.

Otra razón por la importancia de distinguir es que, en general, hoy día, se piensa que es óptimo separar estas funciones, siempre y cuando sea práctico[8]. Uno de los problemas con el centralismo es, precisamente, que la gobernación y la gestión se separan solamente en el nivel más alto de la sociedad: la rendición de cuentas del ejecutivo sectorial (el Ministro de Educación) al parlamento –los representantes de los ciudadanos– o al ejecutivo máximo en gabinete, que al ser electo al igual que los parlamentarios, también se considera representante del pueblo. En las dictaduras, la gestión no se separa de la gobernación, aun en el nivel más alto de la sociedad (porque no hay parlamentos efectivos). En las democracias descentralizadas, la idea es tratar de "bajar" lo más posible (hasta cierto punto práctico, claro está) la separación de la gobernabilidad y la gestión.

[8] Versiones populares se encuentran fácilmente en la Web. El debate ocurre frecuentemente en las deliberaciones de las organizaciones sin fines de lucro, y este debate es más interesante para la gobernabilidad escolar que el debate corporativo. Ver **http://www.greatboards.org/newsletter/reprints/GreatBoards-fall-2008-reprint-distinguishing-governance-and-management.pdf, http://www.perfres.net/resourcesgovman.asp, http://www.differencebetween.net/business/difference-between-management-and-governance/**.

Ideas asociadas a los conceptos	Conceptos	
	Gobernación, gobernabilidad, gobernancia.	Gestión, manejo, "management".
Etimologías asociadas	Griego "kubernetes": timonel de un barco. (No es coincidencia que la palabra cibernética, la teoría del control automatizado, se derive del mismo origen).	Del Latín gestus (movimiento de brazos o piernas), o de mano, manipular, domar un caballo.
Verbos asociados	Vigilar, "estrategizar", aconsejar, relacionar.	Planificar, comprar, asignar, controlar, producir, vender, monitorear, servir.
Paralelo en administración pública en general	Entes representativos del pueblo, legislaturas, legitimación. Decisores.	Entes ejecutivos, hacedores.
Paralelo en la administración privada (de compañías u ONGs)	Junta de directores, junta de accionistas. (Esto se puede percibir claramente al leer la ley de corporaciones de casi cualquier país, sean con fines de lucro o sin fines de lucro).	Director Ejecutivo (a veces también es miembro de la junta de directores—es el punto de contacto entre gobernabilidad y gestión), y los otros gerentes (jefe de finanzas, jefe de recursos humanos, jefe del departamento legal, etc).
Base legal	Normalmente tiene base legal, por su importancia, incluso a nivel de ley o acta del parlamento.	Funciona sin base legal en el sector privado, con base normativa o reglamentaria en el sector público.
Postura estratégica	Ponen las líneas estratégicas (a veces con el consejo del ejecutivo), ponen las leyes (en el sentido formal) o el código de conducta; ponen la misión y visión; aprueban el presupuesto y conocen la auditoría final del gasto de la escuela.	Ejecutan la estrategia; ejecutan la visión y misión. Transmiten los resultados financieros, previamente aprobados por la junta de gobernabilidad, al ministerio.

Ideas asociadas a los conceptos	Conceptos	
Relación laboral	Pueden opinar sobre el rendimiento de los maestros y del Director. En el sector privado, contratan al Director Ejecutivo, pero casi nunca al resto de la gerencia. En el sector privado, tanto como en las escuelas, se da el caso de que el Director Ejecutivo a veces manipula a los miembros de la junta de gobernación. Esto es algo que el Estado debe vigilar y controlar, sobre todo en entes del sector público como las escuelas.	El Ejecutivo normalmente nombra (no elige) al resto del equipo de gestión, y el equipo de gestión nombra (no elige) a los trabajadores regulares.
Postura hacia adentro o hacia fuera	Cara hacia afuera; le "explica" o "narra" la institución a la comunidad, y le explica o narra la comunidad a la institución.	Cara mayormente hacia adentro, el jefe ejecutivo les "explica" o "narra" a su propio equipo; a veces interpreta lo que viene de la junta de directores, o sea, les interpreta los deseos de la gobernabilidad (la comunidad) al resto de la gestión.
Relación con la rendición de cuentas (accountability)	Piden cuentas.	Rinden cuentas.
Grado de profesionalismo	No es necesario. Lo debe poder hacer cualquier ciudadano con interés.	Debe ser profesional, en general.
Puntos de intervención	Definidos en el tiempo: se reúnen e "intervienen" cada mes, o trimestre; no se "inmiscuyen" casualmente en el quehacer diario.	El "inmiscuirse" en el quehacer diario es su razón de ser.
Jerarquización	Hay poca jerarquía interna en una junta directiva o de gobernación, y normalmente no hay relación jerárquica entre niveles de gobernación o gobernabilidad (las asambleas parlamentarias provinciales o estatales, no le rinden cuentas a las asambleas nacionales, o las juntas escolares locales no le rinden cuentas a las juntas escolares provinciales o nacionales).	Bastante jerarquía interna (Director, Sub-director, Jefes de Materias (Lenguaje, Matemáticas, etc.), maestros regulares, etc.). Y tiene una relación jerárquica con los otros niveles (le rinde cuentas al distrito, provincia, o departamento, y éstos, a su vez, al Ministerio nacional (verticalmente).

En El Salvador la innovación de las ACE ha sido un fenómeno de mucho interés para todos, y con ciertos éxitos que parecen empíricamente innegables, pero también con ciertos problemas. Un aspecto poco comentado es que las ACE integran la gobernabilidad con la gestión. No está claro que esto sea lo más conveniente, como se menciono arriba en el documento. A medida que El Salvador busque redefinir su gobernabilidad escolar es posible que sea importante separar lo que es gestión de lo que es gobernabilidad. En los países donde hay una legislación clara y efectiva sobre estos aspectos en el sector educación (por ejemplo, Inglaterra o Sudáfrica), se distinguen las funciones de una junta directiva de gobernación "Board of Governors" y las de la gestión profesional de la escuela. Por ejemplo, en Inglaterra, "the governing body has general responsibility for the conduct of the school with a view to promoting high standards of educational achievement" ("el cuerpo gobernador tiene responsabilidad general sobre la conducta de la escuela, con vista a promocionar altos estándares de logro educacional").[9] Y la distinción queda clara. Por ejemplo, "Individual governors do not have an automatic right to enter the school whenever they wish... Governors should arrange their visits with the headteacher, who has responsibility for the day-to-day management of the school." ("los gobernadores individuales no tienen el derecho automático de entrar a la escuela cuando quieran... Los gobernadores deben hacer cita con el Director, quien es el responsable de la gestión día a día de la escuela"). Todo esto se explica, en los manuales ingleses (como en otros países) con lujo de detalles, y ejemplos. No implica acá que El Salvador tenga que imitar nada de esto; la legislación debe corresponder a las necesidades y posibilidades específicas de los pueblos. Sería conveniente pensar todo esto bien, y tratar de obtener claridad consciente, en vez de simplemente suponer que gestión y gobernabilidad son la misma cosa, o no darse cuenta consciente de la diferencia.

[9] Ver http://www.governornet.co.uk/linkAttachments/GttL%20Amd%201%20-%20full%20Guide%20with%20full%20links.pdf.

Anexo 4. Matriz de fases de implementación para la unificación del sistema educativo

Actividades	Descripción	Responsables por niveles	Tiempos estimados	Costos estimados
1. Fase de diseño macro				
Confirmación de equipos de apoyo del MINED				
Designación de responsable del proceso de implementación en el interior del MINED	El MINED decide qué unidad y/o persona lidera el proceso de transición (ya sea con autoridad propia o autoridad delegada de uno de los titulares) y le rinde cuentas a los titulares. Los titulares deben encontrar un técnico que lidere los trabajos de detalle y se convierta en el jefe de equipo temporal, investido con bastante autoridad por los titulares. La persona debe tener la autoridad de coordinar entre unidades existentes. Este jefe de equipo debe estar asignado parte de su tiempo a esta tarea. Quizás sea necesario que esta persona tenga que delegar algunas de sus responsabilidades diarias a otros funcionarios, mientras lidera este proceso.	Titulares.	Identificación de esta persona: 1 semana máximo. Esta persona debe trabajar constantemente por el tiempo que dure este proceso de transición e implementación. Esta nueva función debe incluirse dentro del perfil laboral.	NA (no requiere nivel de esfuerzo significativo, pero hay que tomar la decisión) Pueda ser que en todas las etapas de conformación de equipo sea necesario incluir costos relacionados al tiempo del personal que participará en ellos. En especial el coordinador de la actividad.
Conformación de equipo interno ("task-force") para la fase del diseño macro	El MINED establece un equipo con representantes de 1) Planificación Estratégica (por el hábito y costumbre que este grupo presumiblemente tiene de coordinar el trabajo de otros, poner metas, etc.), 2) Seguimiento a la Calidad, Dirección Nacional de Educación (por su tema intrínseco y por su experiencia con normatividad), 3) Gerencia de Gestión Institucional (porque el esfuerzo al fin y al cabo se trata sobre gestión y gobernabilidad escolar) y 4) Dirección Jurídica.	Titulares y jefe de equipo.	Conformación del equipo: 1 semana máximo. Fase inicial de trabajo: 2 semanas tiempo completo.	
Definición de sub-equipos de apoyo para las tres áreas técnicas: recursos humanos, gestión escolar y gobernabilidad	Adicionalmente al equipo interno, será necesario conformar tres sub-grupos o comisiones que se encarguen de trabajar los detalles relacionados a estas 3 áreas. Los sub-grupos deben incluir personal de la Dirección de Desarrollo Humano, la Dirección Nacional de Educación y la Dirección Nacional de Gestión Departamental.	Titulares y jefe de equipo.	Conformación del equipo: 1 semana máximo. Fase inicial de trabajo: 2 semanas tiempo completo.	
Definición de equipos de apoyo a nivel departamental y local	Este equipo mixto debe tener un equipo de apoyo a nivel departamental y local que ayude a validar el proceso de tiempos y responsables en los departamentos y las escuelas. Puede ser un grupo pequeño de 5 personas que incluya: directores departamentales, asesores y directores de escuelas.	Titulares y jefe de equipo.	Conformación del equipo: 1 semana máximo. Este equipo debe estar disponible para cuando sea llamado. No requiere dedicación exclusiva a esta tarea.	

Actividades	Descripción	Responsables por niveles	Tiempos estimados	Costos estimados
1. Fase de diseño macro				
Confirmación de equipos de apoyo del MINED				
Definición de apoyo externo	El MINED debe establecer los momentos de apoyo externo y la metodología de trabajo con el equipo interno, para crear un equipo de apoyo mixto. Este equipo trabajaría en un primer momento en la elaboración del plan de implementación. Aquí se contempla la asistencia técnica externa.	Titulares y jefe de equipo.	Conformación del equipo: 1 semana máximo. Fase inicial de trabajo: 2 semanas tiempo completo.	Aquí pueda ser que se tengan consultores externos y sea necesario considerar los costos que se pueda incurrir, días de consultor, tarifa, etc.
Diseño por componentes (parte fundamental de la fase de diseño macro)				
Definición de cambios sustantivos que se vislumbran, los sistemas y normativas que haya que cambiar	La idea no es hacer las decisiones, sino tomar una determinación final de la lista de decisiones que hay que hacer sobre recursos humanos, gestión escolar y gobernabilidad. Aunque en esta fase no es necesario finalizar estas decisiones, ya que el proceso de consulta puede afinar muchas de ellas, es importante determinar las opciones con cierto detalle para comenzar a trabajar sobre los aspectos legales y regulatorios.	Titulares y jefe de equipo.	1 mes para la discusión con todas las unidades involucradas. Tiempos varían de acuerdo a las decisiones a tomar y en el acuerdo que se logre de ellas. Toda esta fase puede tardar 6 meses aproximadamente.	Ver la sección de costos en el documento que introduce este cuadro.
1. Recursos Humanos				
Recursos humanos	Dada la sensibilidad en este tema, será necesario desarrollar un plan específico que incluya: la política específica, su normatividad, costos (contables y de oportunidad) y su ejecución, incluyendo instrumentos, capacitación y monitoreo. En este momento, será importante tomar la decisión de responder a los cambios que sean estrictamente necesarios en vez de abarcar el cambio total del manejo de los recursos humanos. El peligro de hacer un cambio macro puede resultar en que el sistema no resista tantos cambios de envergadura y por ende se paralice. Es mejor priorizar en aquellos aspectos sustantivos para esta transición: plazas de directores, contratos y beneficios de docentes y estándares de evaluación de desempeño docente.	Jefe de equipo, Dirección de Recursos Humanos.		

Actividades	Descripción	Responsables por niveles	Tiempos estimados	Costos estimados
Plazas de directores profesionales	La opción D requiere que todas las escuelas sean manejadas por directores profesionales. Esto significa que el MINED deberá organizar la oferta escolar identificando cuáles escuelas no tienen directores con nombramiento y plaza. La Dirección de Recursos Humanos debe tener un "mapa" de la ubicación de las escuelas y sus directores. Con esta organización, el MINED puede explorar opciones de reorganización del sistema y de construcción de alianzas estratégicas en este tema. El plan en esta área debe contemplar un diagnóstico de la situación actual del sistema de información y la base de datos de recursos humanos, la situación del historial de EDUCO y la información desde las universidades que ofrecen cursos para directores, entre otros. El plan contemplará los costos contables y de oportunidad de tener directores profesionales en las escuelas.	Jefe de equipo, Dirección de Recursos Humanos.		
Selección y contrato de docentes (incluye beneficios)	En este aparte será necesario decidir si va a existir más de una opción contractual entre el docente y la escuela; o sea, si se van a permitir contratos directos entre el maestro y la gobernabilidad de la escuela, a conveniencia mutua de ambos, pero sin obligación y sin distinciones ACE-CDE, etc., como ocurre ahora; o sea, con libertad y opciones para todos dentro de una sola versión general de gobernabilidad. Aquí será importante asegurar que se hace un "mapa" de los recursos humanos en selección, contratación, retiro de docentes y directores.	Jefe de equipo, Dirección de Recursos Humanos, Dirección Jurídica.		
Monitoreo y evaluación de desempeño docente	La evaluación sobre desempeño de los docentes aparece como una línea dentro del Plan Social Educativo. En esta línea, es muy importante construir una propuesta de estándares de evaluación para el desempeño de los docentes, directores, que incluya una rendición de cuentas a la comunidad, y unas líneas claras de acción del MINED para el monitoreo y cumplimiento de estos estándares. Desarrollar estos estándares es un proyecto ambicioso de por si, pero de gran importancia y el cual es necesario hacer.	Jefe de equipo, Dirección de Recursos Humanos, apoyo de la asistencia técnica externa. Titulares deben estar involucrados en el proyecto.		Este es un proyecto propio en si que requerirá un presupuesto costeo detallado aparte.

Actividades	Descripción	Responsables por niveles	Tiempos estimados	Costos estimados
2. Gestión Escolar y gobernabilidad				
Definición de cambios sustantivos que se vislumbran, los sistemas y normativas que haya que cambiar	La idea no es hacer las decisiones, sino tomar una determinación final de la lista de decisiones que hay que hacer sobre gestión escolar y gobernabilidad. Aunque en esta fase no es necesario finalizar estas decisiones, ya que el proceso de consulta puede afinar muchas de ellas, es importante determinar las opciones con cierto detalle para comenzar a trabajar sobre los aspectos legales y regulatorios. Algunas decisiones para contemplar: a. Decidir los poderes y deberes de la nueva gobernabilidad. Se sugiere el nombre tentativo: Junta de Gobernabilidad Escolar (JGE) para propósito de este ejercicio. b. Decidir su estatus legal (¿qué grado o tipo de personería jurídica se les otorga?) y cómo se cambia la actual personería jurídica. c. Decidir su composición numérica (padres, director, maestros, miembros comunidad). d. Decidir otros parámetros operativos de la nueva gobernabilidad en base a una revisión de los lineamientos actuales y cuerpos parecidos en otros países. e. Decidir qué rol tendrá la JGE (o un comité de la JGE) sobre la evaluación de maestros; decidir qué nivel de formalidad de evaluación de maestros existirá, y qué rol jugará esa evaluación en su carrera. f. Decidir el rol de los Directores. g. Decidir los criterios de tiempos en la aplicación. Por ejemplo, si las escuelas que tengan director con nombramiento son las primeras que inician la transición al nuevo sistema, independientemente de la situación actual. h. Decidir las responsabilidades y manejo del presupuesto escolar, teniendo en cuenta la unificación de las partidas, manteniendo la transferencia directa a las escuelas.	Titulares y jefe de equipo.	1 mes para la discusión con todas las unidades involucradas. Tiempos varían de acuerdo a las decisiones a tomar y en el acuerdo que se logre de ellas. Toda esta fase puede tardar 6 meses aproximada-mente.	Ver la sección de costos en el documento que introduce este cuadro.

Actividades	Descripción	Responsables por niveles	Tiempos estimados	Costos estimados
Estrategia de Consulta				
Desarrollo de estrategia	El equipo mixto desarrollará la estrategia de consulta. Se podrían hacer un mínimo de 3 consultas abiertas para revisar temas como: recursos humanos, gestión escolar, gobernabilidad y rol de comunidades. En este momento de diseño se decidiría cómo hacer las consultas, y con qué intensidad (encuesta censal, encuesta muestral aleatoria con aleatoriedad vigilada por los grupos de interés, grupos focales sistemáticos). Aquí se puede incluir gremios y sus canales ya establecidos en la medida de lo posible. Es importante incluir a los entes de Comunicación del Ministerio desde el principio, pues el haber presenciado y actuado en los sondeos o consultas iniciales es importante para el eventual desarrollo de una campaña de comunicación. Aquí podría contemplarse como una alternativa complementaria a las consultas, la realización de una consulta en forma escrita. Se puede, por ejemplo, publicar la intención del Ministerio y pedir comentarios escritos. Esto "fuerza" a los que quieren opinar a opinar en forma más sosegada y bien pensada, y disminuye la tendencia a hablar por oírse a uno mismo hablando.	Jefe de equipo con apoyo del Equipo mixto, comunicacio nes del MINED. Se podría contar con asistencia técnica externa. Aprobación de titulares. Quizás se puede nombrar un coordinador de consulta.	1 mes para el diseño.	Número de reuniones de un día o días/reunión. Número de facilitadores por reunión. Proporción de las reuniones facilitadas por altos funcionarios del Ministerio. Proporción de las reuniones facilitadas por funcionarios medios del Ministerio. Proporción de las reuniones facilitadas por ONGs o consultorías. Días/persona de tiempo de organización logística por reunión/día. Otros costos por reunión/día. El uso de estos datos puede arrojar tanto los costos contables como los costos de oportunidad. El calcular los costos de oportunidad es importante pues puede implicar la necesidad de tercerizar algunos de los costos.
Comunicaciones				
Estrategia de comunicación	El equipo mixto trabajaría con Comunicaciones del MINED y con asistencia técnica externa para diseñar la estrategia de comunicación en sus diferentes momentos: 1) informar al país de los cambios, 2) informar del proceso de consulta, 3) retroalimentar en la consulta, 4) acompañar con mensajes en medios dentro de una campaña de mercadeo social hacia el tema, 5) resultados finales.	Jefe de equipo con apoyo del equipo mixto, comunicacio-nes del MINED. Aprobación de titulares.	1 mes para el diseño.	Número de sesiones de consulta a ser atendidas por personal de comunicación del Ministerio. Contrato (si es necesario tercerizar) para proceso de comunicación que cubra los costos de diseño, tanto como de uso de medios (incluyendo posible material impreso para las escuelas), y/o tiempo de los funcionarios para los aspectos que no se tercerizan.

Actividades	Descripción	Responsables por niveles	Tiempos estimados	Costos estimados
Monitoreo y seguimiento				
Definición de estrategia de monitoreo y evaluación	Una vez el diseño del plan de implementación esté en una versión borrador, será necesario que la oficina de Planificación trabaje en el desarrollo de indicadores de seguimiento a metas. Este plan de seguimiento debe alinearse dentro del ritmo de trabajo del MINED para que se puedan aprovechar todos los esfuerzos y actividades que se están desarrollando. Será importante usar los sistemas normales del Ministerio de monitoreo. Si no son suficientes, será necesario usar recursos extraordinarios, o asistencia técnica externa, por lo menos para el primer año. El MINED puede beneficiarse de aprovechar su sistema de información y alinear el monitoreo a dicho sistema.	Jefe de equipo, oficina de planificación, otras unidades con responsabili-dades en el monitoreo.	15 días de definición de estrategia. Sin embargo, el monitoreo debe ser permanente durante todo el proceso hasta la implementación.	Ver la sección de costos en el documento que introduce este cuadro.
Fin de la fase de diseño: Plan de Trabajo y análisis de recursos				
Alineación con Plan Nacional y otros programas	La unificación del sistema requerirá alinear los objetivos del plan y otros programas, así como de muchas de las líneas estratégicas del mismo.	Jefe de equipo, oficina de planificación, otras unidades con responsabili dades en el monitoreo.	15 días. Será necesario verlo en conjunto con el monitoreo.	
Plan de trabajo y cronograma	El diseño del Plan de implementación culmina con un documento de trabajo que tiene explícitamente todos los pasos del diseño definidos en tiempos y recursos, y con un nivel de detalle mayor al que aquí se presenta. Es el momento de hacer la estimación final de los costos contables y de oportunidad que cada unidad confrontará.	Jefe de equipo entrega plan a titulares para decisión. Es importante que la decisión sobre el diseño del plan se tome rápidamente para asegurar que los equipos involucrados continúen motivados para hacer la tarea y para mantener el "momentum" de la intervención.	1 semana.	

Actividades	Descripción	Responsables por niveles	Tiempos estimados	Costos estimados
Análisis de recursos disponibles	Una vez se han aclarado las decisiones sobre los cambios sustantivos que se piensan implementar, se tendrá el análisis presupuestal de lo que se necesita para realizar este cambio. Es el momento de hacer la estimación final de los costos contables y de oportunidad que cada unidad confrontará. Detallar también tareas que ya se hacen de todas formas, pero que tomarán un giro especial durante el período de implantación de los cambios, como monitoreo y evaluación.	Titulares, Jefe de equipo, Dirección Financiera Institucional.	Por definir . Se deben tener en cuenta los tiempos presupuestales ya establecidos en el MINED.	
Alianzas potenciales	Con el plan de trabajo y el presupuesto resultado del diseño, el MINED podrá estudiar la conveniencia de buscar socios para financiar o ejecutar algunos de estos cambios. Se deben aprovechar esfuerzos que el MINED ya está adelantando para organizar su relación al exterior del MINED.	Titulares.	Depende de los tiempos políticos.	
2. Fase de preparación				
Marco legal	En todo esto lo ideal no es empezar a cambiar todos los otros sistemas; o sea, no re-pensar por completo todo lo que tiene que ver con Carrera Magisterial, etc., sino los cambios que sean estrictamente necesarios para implementar el cambio. Esto puede que requiera una revisión y compatibilización, artículo por artículo, de varias leyes y decretos, pero puede que no requiera un cambio completo de las leyes y decretos. Será necesario elaborar un proyecto para cambio de la ley en ciertos artículos referentes a las plazas de directores, la contratación docente y la evaluación al desempeño. Así como el decreto presidencial. Aquí es muy importante el trabajo con la Asamblea.	Jefe de equipo, Dirección de Recursos Humanos, Dirección Jurídica. Titulares deben estar involucrados en el proyecto ya que requiere un trabajo a nivel político con la Asamblea, los gremios, el Ministerio de Hacienda, la Presidencia, entre otros.		Estimar el número de días de trabajo que requeriría esto de parte del personal del Ministerio, incluyendo Asesoría Jurídica, Titulares, y otros. Estimar si algunos de estos costos se pueden tercerizar a consultores, en este caso estimar los días de trabajo de relacionamiento con la Legislatura, y el costo contable de estos días.
Instrumentos y documentación	Desarrollo de guías y normativas necesarias para implementar Guía sobre evaluación del desempeño docente. Guía de procesos para direcciones departamentales sobre contratación docente. Usando "Paso a Paso" (y otros manuales de la misma índole) como modelo, elaborar el equivalente para el nuevo sistema de gobernabilidad.	Jefe de equipo y Dirección Jurídica.		Estos costos deben incluir los costos de consultorías en elaboración de cambios a los manuales como Paso a Paso. También deben incluir los costos de oportunidad, o el tiempo, de los funcionarios que deban trabajar con la legislatura o Presidencia, en caso de que se deban hacer cambios en leyes o decretos presidenciales.

Actividades	Descripción	Responsables por niveles	Tiempos estimados	Costos estimados
Plan de trabajo para iniciar ejecución	Una vez esté el plan de trabajo con las acciones para ejecutar los cambios necesarios en las plazas de directores, la contratación de docentes y la evaluación al desempeño docente, será necesario coordinar con la estrategia macro de comunicaciones y de consulta para asegurar que los cambios sean comunicados y que haya participación de los afectados. Una vez concluido un análisis sobre cuáles son las decisiones que hay que tomar sobre cada aspecto de política, y cuáles son las características de implementación nuevas, asignar tareas relativas a cada tema a las otras unidades del Ministerio. Esto incluye a unidades relacionadas semi-independientes, como el Tribunal de la Carrera Docente (por ejemplo, pero no solamente ésta). Es el momento de hacer la estimación final de los costos contables y de oportunidad que cada unidad confrontará.	Jefe de equipo, comunicaciones y encargado de consulta. Dirección de Gestión Departamental. Titulares.		
Monitoreo y evaluación	El monitoreo debe estar definido en el plan macro, aunque será necesario definir criterios de seguimiento para las acciones específicas.	Jefe de equipo, Dirección de Planificación.		
2. Fase de implementación				
Adecuación de procedimientos MINED	Será muy importante hacer una revisión consciente del rol del MINED, de las departamentales y de las escuelas en los procedimientos de gestión. Si el MINED está desarrollando una propuesta de descentralización, alinear esta transición dentro de la propuesta será importante para aunar esfuerzos ya existentes o en proceso.			
Transición de estructura escolar	Trabajo con las departamentales y el MINED para asegurar la transición al nuevo sistema, de acuerdo a la decisión si es por tamaño de escuelas, por aquellas que tengan director en nombramiento, o si se pueden hacer los cambios en masa.			
Plan de capacitación para juntas de gobernabilidad y directores	Capacitación extendida de las JGE y funcionarios en las funciones básicas. Dar formación continua a todas las escuelas en sus nuevas funciones. Ayudar al proceso de capacitación continua usando medios de comunicación (evaluar el costo-efectividad de hacer esto —es posible que no sea costo-efectivo).			Número de personas a ser capacitadas. Tiempos de capacitación. Definir criterios de continuidad (intenso 1 año, pero luego continuo 2 veces al año). Definición de capacitadores, si lo harán los asesores o si se contratará a terceros. Aquí la clave es asegurar capacidad instalada de manera permanente en el MINED. Es importante para asegurar sostenibilidad de los esfuerzos.

Actividades	Descripción	Responsables por niveles	Tiempos estimados	Costos estimados
Plan de capacitación para el MINED	Dentro de los procesos que actualmente se están desarrollando de capacitaciones, será fundamental que el MINED trabaje con sus equipos en un solo mensaje unificado de los contenidos que sobre esta transición son importantes capacitar. Especialmente a los directores departamentales, asesores, funcionarios del MINED y a los directores de escuelas.			Número de unidades a ser capacitadas. Días de capacitación por unidad, durante la transición (determinar cuántos años se supone dura la transición), personas a ser entrenadas por unidad. Tamaño del grupo. Días de trabajo por semana por entrenador (se supone no es posible trabajar todos los días). Proporción del tiempo de los entrenadores en trabajo de campo. Porcentaje de los entrenadores que son empleados del Ministerio. Esto se debe proponer por tipo de entrenamiento / capacitación. (Legalización, capacitación en sí, capacitación en supervisión).
Monitoreo y evaluación	El monitoreo debe estar definido en el plan macro, aunque será necesario definir criterios de seguimiento para las acciones específicas.	Jefe de equipo, Dirección de Planificación.		

Anexo 5. Listado de personas entrevistadas

NOMBRE	CARGO	INSTITUCION
Larry Brady	Director	USAID
Carl Derrick	Sub Director	USAID
Caroll Vasquez	Directora de la Oficina de Desarrollo Humano	USAID
Felipe Rivas	Grupo Consultivo	
Agustín Fernández	Grupo Consultivo	
Oscar Picardo	Grupo Consultivo	
Alberto Barillas	Grupo Consultivo	
Helga Cuéllar-Marchelli	Grupo Consultivo	
Ana Mercedes Castro	Grupo Consultivo	
Silvia Elena Regalado	Grupo Asesor	Consejo Nacional de Educación
Rolando Marín	Grupo Asesor	Consejo Nacional de Educación
Manuel de Jesús Molina	Grupo Asesor	Sindicato SIMEDUCO
Francisco Javier Zelada	Grupo Asesor	Sindicato SIMEDUCO
Jorge Alberto Villegas	Grupo Asesor	Bases Magisteriales
Tito Ramírez Beltrán	Grupo Asesor	Bases Magisteriales
Francisco Antonio Hernández González	Grupo Asesor	ANDES 21 de Junio
Andrés Adelmo Flores	Grupo Asesor	ANDES 21 de Junio
Eduardo Badía Serra	Vice Ministro de Educación	MINED
Lorena de Varela	Consultora	
Argentina Garcia	Comisión de Cultura y Educación	Asamblea Legislativa
Johalmo Cabrera	Comisión de Cultura y Educación	Asamblea Legislativa
Manuel de Jesús Cortez Mira	Miembro Propietario	Tribunal Calificador de la Carrera Docente
Martha Alicia Linares de Vaquerano	Miembro Propietario	Tribunal Calificador de la Carrera Docente
Ana Vilma Herrera de Reyes	Miembro Propietario	Tribunal Calificador de la Carrera Docente
María Hortensia Cruz de López	Presidenta	Junta de la Carrera Docente I
Horacio Arnoldo Vaquerano	Miembro	Junta de la Carrera Docente I
Lucía Margarita Ramírez Molina	Miembro	Junta de la Carrera Docente I
Joaquín Samayoa	Rector	FEPADE
Robín Agreda	Director Nacional de Finanzas	MINED

NOMBRE	CARGO	INSTITUCION
José Arturo Martínez	Jefatura de Presupuestos	MINED
Lorena Duque de Rodríguez	Dirección Nacional de Educación	MINED
Sandra Alas	Dirección Nacional de Gestión Departamental	MINED
Francisco Quintanilla	Dirección Nacional de Gestión Departamental	MINED
Norma Guevara	Diputada FMLN	Asamblea Legislativa
Rubén Orellana Mendoza	Comisión de Cultura y Educación	Asamblea Legislativa
Susana Guadalupe Angel	Jefe Asistencia Técnica	Departamental La Paz
Guillermo Antonio Morales	Jefe Asistencia Técnica	Departamental San Vicente
Marina del Tránsito Barillas	Pagadora Auxiliar	Departamental San Vicente
José Roberto Ticas	Jefe Desarrollo Humano	Departamental San Vicente
Jessica Patricia Herrera	Encargada de Modalidades	Departamental San Vicente
Hugo López	Dirección Nacional de Asesoría Jurídica	MINED
Morena Salinas	Auditoría	MINED
Héctor Cerna	Dirección Nacional de Gestión Departamental	MINED
Orbelina Cines	Vice Presidenta	CE José Rodríguez Valle
María Gloria Izarpate	Directora	CE Cantón Los Tablones, Ahuachapán
Francisco Ireneo Perdomo	Subdirector	CE Cantón Los Tablones, Ahuachapán
César Edgardo Castro	Docente	CE Cantón Los Tablones, Ahuachapán
Ana Mercedes Díaz	Suplente	CE Cantón Los Tablones, Ahuachapán
Agustín Carlos	Suplente	CE Cantón Los Tablones, Ahuachapán
Domitila Ramos	Suplente Vocal	CE Cantón Los Tablones, Ahuachapán
Marina Estela Roque Cabrera	Consejal Propietario Suplente	CE Cantón Los Tablones, Ahuachapán
Sonia Hernández Martínez	Tesorera	CE Cantón Los Tablones, Ahuachapán

NOMBRE	CARGO	INSTITUCION
Teresa de Jesús Hernández	Suplente Vocal	CE Cantón Los Tablones, Ahuachapán
Brenda Lucila García Pimentel	Sexto Grado	CE Cantón Los Tablones, Ahuachapán
Lisandra Lisseth Hernández	Quinto Grado	CE Cantón Los Tablones, Ahuachapán
Sandra Beatriz Henríquez Díaz	Sexto Grado	CE Cantón Los Tablones, Ahuachapán
Edith Yaneth Rosario Ramos	Quinto Grado	CE Cantón Los Tablones, Ahuachapán
Griselda Carolina Marroquín Girón	Sexto Grado	CE Cantón Los Tablones, Ahuachapán
Reyna Isabel Gómez García	Sexto Grado	CE Cantón Los Tablones, Ahuachapán
José Alberto Aguilar García	Sexto Grado	CE Cantón Los Tablones, Ahuachapán
Melvin Orlando Ruiz Ramírez	Quinto Grado	CE Cantón Los Tablones, Ahuachapán
Erick Oswaldo Hernández Castaneda	Sexto Grado	CE Cantón Los Tablones, Ahuachapán
Alfredo Alexander García	Sexto Grado	CE Cantón Los Tablones, Ahuachapán

USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Ministerio de Educación
GOBIERNO DE
EL SALVADOR
UNIR, CRECER, INCLUIR