

**Proyecto Educación para la Niñez y Juventud /
USAID RFA-519-A-13-00001**

“Evaluación de las diferentes Modalidades Flexibles como estrategia para la mejora de la intervención
diseñada para jóvenes y adultos fuera de la escuela en El Salvador”

INFORME FINAL

18-06-2018

MODALIDADES FLEXIBLES: *entre la innovación y la tradición en gestión educativa*



Un análisis sistémico en búsqueda de una propuesta para su mejora

José Pedro Alberti

ÍNDICE

LISTADO DE ANEXOS	4
LISTADO DE CUADROS	5
LISTADO DE FIGURAS	6
ABREVIACIONES	7
1 INTRODUCCIÓN	8
2 METODOLOGÍA	9
3 LAS MF EN CONTEXTO Y PROSPECTIVA MUNDIAL	10
3.1 Nuevo paradigma técnico-económico	10
3.2 El cambio tecnológico y la tecnología educativa	13
3.3 El futuro del aula: la educación flexible	14
4 ACERCA DE LA PERTINENCIA DE LAS MF	21
4.1 Una precisión metodológica	21
4.2 Demanda potencial de las Modalidades Flexibles	21
4.3 Preferencias por diversas MF según edad de los estudiantes	23
4.4 Obstáculos para acceder a educación según ciudadanos fuera del sistema educativo	24
4.5 La eficiencia interna de las MF: <i>la prueba de su pertinencia</i>	30
5 LA ECONOMÍA DE LAS MF	32
5.1 Gasto, costo e inversión por estudiante	32
6 ESTRUCTURA DE GESTIÓN DE LAS MF	34
6.1 EL MÉTODO PARA ANALIZAR LA GESTIÓN	34
6.2 MAPA DE ACTORES DE LAS MF	36
6.3 LOS SISTEMAS DE GESTIÓN	39
6.3.1 El sistema de información: <i>correcta configuración, con debilidades en superación</i>	40
6.3.2 El sistema de normalización: <i>currículo centralizado y desarrollo organizacional desconcentrado</i>	42
6.3.3 El sistema de planificación: <i>no apuesta al futuro, ni integra la micro planificación</i>	47
6.3.4 El sistema de articulación: <i>el talón de Aquiles de la gestión educativa</i>	50
6.3.5 El sistema de administración: <i>descentralización restringida</i>	53
6.3.6 El sistema de financiamiento: <i>innovaciones pendientes de normalización</i>	58
6.3.7 El sistema de supervisión: <i>desarticulación y sobrecarga</i>	61
6.3.8 El sistema de monitoreo: <i>el sistema ausente</i>	64
6.3.9 El sistema de control: <i>correcta configuración</i>	67
6.3.10 El sistema de evaluación de resultados: <i>sin metas y sin monitoreo</i>	69
6.3.11 El sistema de evaluación de impactos: <i>el sistema inexistente</i>	71
6.4 LOS NIVELES DE GOBERNANZA DEL MINED	72
6.4.1 El MINED como ente rector: <i>currículo central versus administración local</i>	72
6.4.2 La Dirección Departamental como ente intermedio: <i>máxima entropía</i>	74
6.4.3 El centro educativo como ente ejecutor: <i>esquizofrenia de sistemas de gestión</i>	75
6.5 LOS NIVELES DE GOBERNANZA DE LAS MODALIDADES FLEXIBLES	76
6.5.1 El nivel rector de la DNEJA: <i>tensión entre innovación y tradición en gestión educativa</i>	76
6.5.2 El nivel intermedio de las DDE e IPEs: <i>punto crítico de la tensión entre innovación y tradición</i>	80
6.5.3 El nivel ejecutor del CE – Sedes MF: <i>imprescindible empoderamiento de la comunidad educativa</i>	81
7 HACIA UNA REINGENIERÍA DE LA GESTIÓN MF	83
7.1 Asistencia técnica al Despacho MINED en aspectos críticos de las MF	85

Modalidades Flexibles – El Salvador – INFORME FINAL

7.2	Reformulación de funciones y fortalecimiento de capacidades en tres niveles de gobernanza	87
7.3	Mecanismo de ampliación masiva de cobertura de las MF	90
7.4	Recuperación y rediseño del componente de formación para el trabajo	91
7.5	Fondo para la promoción descentralizada de innovaciones educativas	93
7.6	Servicio de identificación, desarrollo y certificación de competencias laborales	94
7.7	Evaluación de impactos	95
7.8	Meta de ampliación de cobertura de las MF	95
7.9	Presupuesto de la primera fase de la reingeniería	96
7.10	Impacto financiero de la reingeniería sobre el gasto anual por estudiante atendido en las MF	97
7.11	Presupuesto de la ampliación de cobertura de las MF	98
7.12	Impacto financiero de la ampliación de cobertura MF sobre financiamiento MINED	99

LISTADO DE ANEXOS

Anexo I: Dirección Nacional de Educación (DNE), sus 19 unidades organizativas y sus intervenciones en diversos sistemas de gestión

LISTADO DE CUADROS

Cuadro 1:	Nuevo paradigma técnico económico	12
Cuadro 2:	Principales habilidades relacionadas con el trabajo en el futuro	15
Cuadro 3:	Cobertura MF según EHPM y DNEJA para estudiantes de 14 y más años (2016)	21
Cuadro 4:	Universo relevante para las MF	22
Cuadro 5:	Demanda potencial de las MF	22
Cuadro 6:	Preferencia por las diversas MF según edad de los estudiantes	24
Cuadro 7:	Razones para no acceder a educación según ciudadanos de 14 y más años (2016)	25
Cuadro 8:	Razones para no acceder a educación según EDAD de ciudadanos (2016)	27
Cuadro 9:	Razones para no acceder a educación según edad y GÉNERO de ciudadanos (2016)	28
Cuadro 10:	Razones para no acceder a educación según zona de residencia de ciudadanos (2016)	29
Cuadro 11:	Promoción por grados según las diversas modalidades (2017)	30
Cuadro 12:	Gasto, costo e inversión por estudiante MR versus MF	33
Cuadro 13:	El sistema de información MINED	41
Cuadro 14:	El subsistema de información MF	42
Cuadro 15:	El sistema de normalización MINED	45
Cuadro 16:	El subsistema de normalización MF	46
Cuadro 17:	El sistema de planificación MINED	48
Cuadro 18:	El subsistema de planificación MF	50
Cuadro 19:	El sistema de articulación MINED	52
Cuadro 20:	El subsistema de articulación MF	53
Cuadro 21:	El sistema de administración MINED	56
Cuadro 22:	El subsistema de administración MF	58
Cuadro 23:	El sistema de financiamiento	60
Cuadro 24:	El subsistema de financiamiento MF	60
Cuadro 25:	El sistema de supervisión MINED	63
Cuadro 26:	El subsistema de supervisión MF	64
Cuadro 27:	El ausente sistema de monitoreo MINED	66
Cuadro 28:	El subsistema de monitoreo MF	67
Cuadro 29:	El sistema de control MINED	68
Cuadro 30:	El subsistema de control MF	69
Cuadro 31:	El sistema de evaluación de resultados MINED	70
Cuadro 32:	El subsistema de evaluación de resultados MF	71
Cuadro 33:	Meta de ampliación de cobertura de las MF	96
Cuadro 34:	Metas anuales de ampliación de cobertura de las MF	96
Cuadro 35:	Presupuesto por componentes de la primera fase de la reingeniería de las MF	97
Cuadro 36:	Impacto financiero de la reingeniería sobre gasto anual por estudiante atendido en las MF	98
Cuadro 37:	Presupuesto de la ampliación de cobertura de las MF	98
Cuadro 38:	Impacto de la ampliación de cobertura MF sobre financiamiento MINED	99

LISTADO DE FIGURAS

Figura 1:	Evolución de la tecnología educativa 2012-2040	16
Figura 2:	Enfoque “Public management by systems and levels of governance“	35
Figura 3:	Mapa de actores de la operativa de MF	37
Figura 4:	Organigrama DNEJA	38
Figura 5:	Estructura organizativa de una sede de modalidades flexibles	39
Figura 6:	La estructura de gestión del MINED según la normativa vigente	76
Figura 7:	La estructura de gestión de las MF según la normativa vigente	82
Figura 8:	Reingeniería de las Modalidades Flexibles	85
Figura 9:	El fallido enfoque de orientación por oferta para la gestión de la FT	91
Figura 10:	Límites de la formación profesional INSAFORP y educación técnica MINED	92
Figura 11:	Componentes imprescindibles para la generación de una innovación educativa	93

ABREVIACIONES

CE	Centros educativos
DAI	Departamento de Acreditación Institucional
DASE	Departamento de Alimentación y Salud Escolar
DAUDI	Dirección de Auditoría Interna
DC	Departamento de Currículo
DEI	Departamento de Educación Inclusiva
DEIP	Departamento de Educación Inicial e Inclusiva
DDE	Direcciones Departamentales de Educación
DFI	Dirección Financiera Institucional del MINED
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
DIPLAN	Dirección de Planificación
DNEJA	Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos
DNGE	Dirección Nacional de Gestión Educativa (<i>antes DNGD</i>)
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
GA	Gerencia de Alfabetización
GMF	Gerencia de Modalidades Flexibles
GP	Gerencia de Proyectos
IIPes	Instituciones Implementadoras de Programas Educativos (Acuerdo Ministerial 15-0762)
MEA	Modalidad de Educación Acelerada
MED	Modalidad de Educación a Distancia
MEN	Modalidad de Educación Nocturna
MESP	Modalidad de Educación Semi Presencial
MEV	Modalidad de Educación Virtual
MF	Modalidades Flexibles
MINED	Ministerio de Educación
LAIP	Ley de Acceso a la Información Pública
LACAP	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
PCC o PE	Prueba de Certificación de Competencias o Prueba Externa
PEI	Plan Educativo Institucional del CE
PS	Prueba de Suficiencia
POA	Plan Operativo Anual
POI	Plan Operativo Institucional del MINED
RA	Registro Académico
UFG	Universidad Francisco Gavidia
URA	Unidad de Registro Académico de la DNEJA

I INTRODUCCIÓN

El presente Informe Final da cuenta de los resultados de la consultoría “Evaluación de las diferentes Modalidades Flexibles como estrategia para la mejora de la intervención diseñada para jóvenes y adultos fuera de la escuela en El Salvador” encargada por FEDISAL al experto José Pedro Alberti.

Se ha cumplido con los TDR de la misión en todos sus alcances y se ha ido mucho más allá a partir de la solicitud expresa de la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos (DNEJA) de no finalizar la consultoría con la entrega de la investigación prevista, sino de avanzar en una definición detallada de la propuesta de reingeniería de la gestión de las Modalidades Flexibles que se deriva en forma lógica de la misma.

En el siguiente capítulo detallamos algunos aspectos metodológicos de relevancia que encuadran este trabajo en el enfoque de análisis y diseño de políticas públicas basadas en evidencias científicas.

Luego, en el capítulo III se analiza a las Modalidades Flexibles en el contexto del nuevo paradigma técnico-económico y del futuro de la educación, para constatar que éstas han llegado para quedarse y anticipan en El Salvador la llegada de la educación flexible con su aula abierta e invertida.

En el siguiente paso, en el capítulo IV analizamos diversos y fuertes indicios acerca de la pertinencia de las Modalidades Flexibles y cómo podemos impulsarla aún más mediante una mayor flexibilización de las mismas con eje en la participación de las comunidades educativas territoriales en la gestión de las mismas.

El capítulo V está dedicado a la economía de las Modalidades Flexibles, dónde damos cuenta de su alta innovación y eficiencia en términos de gasto, costo e inversión educativa, y no menos importante de la inequidad presupuestaria que se observa entre la modalidad regular del MINED y las modalidades flexibles.

El capítulo VI está dedicado al tema que creció en el transcurso de la consultoría y se constituyó en la piedra angular de toda la investigación y la elaboración de su propuesta de mejora, a saber, la gestión de las Modalidades Flexibles.

Con base en las consideraciones y conclusiones de todos los capítulos anteriores, presentamos en el Capítulo VII la propuesta de reingeniería de la gestión de las Modalidades Flexibles con detalle conceptual, operativo y financiero de sus 7 componentes. Asimismo, se entrega una estimación de los impactos financieros de la reingeniería sobre el gasto anual por estudiante MF, así como los impactos financieros de la meta de ampliación de cobertura que se deriva de la misma sobre el financiamiento MINED en su conjunto. Como conclusión final se destaca la muy positiva relación costo – beneficio de esta propuesta de reingeniería, la que nuevamente se explica por la alta innovación y eficiencia alcanzada en la gestión de las Modalidades Flexibles.

Es nuestro deseo final que el año 2022 encuentre al El Salvador alcanzando trayectorias educativas continuas, exitosas y en paz de sus niños y jóvenes, con base en la participación de las comunidades educativas territoriales en la gestión de los ciclos y modalidades educativas que las hagan posible. Por primera vez en la historia de América Latina, el nuevo paradigma técnico-económico a nivel mundial nos ofrece una ventana de desarrollo económico con plena inclusión social. El Salvador sabrá aprovecharlo.

Gracias.

José Pedro Alberti
Santa Tecla
18 de junio de 2018

2 METODOLOGÍA

Los aspectos metodológicos en que se basa el presente trabajo son diversos y se detallan paso a paso en cada una de las investigaciones que conforman el mismo y que se presentan en los siguientes capítulos.

No obstante, cabe destacar aquí que toda la investigación así como la elaboración de la propuesta correspondiente para la mejora de la calidad y cobertura de las Modalidades Flexibles se basa por completo en evidencias científicas, ya sean estadísticas, censos o leyes y otras normas en sentido genérico.

No existe ningún análisis o conclusión que no esté sustentado en evidencias científicas.

De esta manera, esperamos que los señalamientos, complementos, cambios o ampliaciones que se realicen a este trabajo estén igualmente basados en evidencias científicas a fin de encauzar el debate nacional en materia educativa por una senda de constante avance y retroalimentación, dejando atrás la especulación conceptual que también en el caso de las Modalidades Flexibles ha alimentado hipótesis de amplia difusión e igualmente equivocadas que han sido descartadas con base en el análisis realizado. Al respecto, mucho que observar en los siguientes capítulos.

3 LAS MF EN CONTEXTO Y PROSPECTIVA MUNDIAL

3.1 Nuevo paradigma técnico-económico

El mundo se encamina hacia la máxima globalización posible en tránsito de mercaderías, no así de personas. A la revolución en comunicaciones ya le está siguiendo y continuará por otros 30 años, una revolución de igual relevancia en el transporte. En el futuro, cualquier productor agropecuario salvadoreño, por poner un ejemplo entre muchos, podrá enviar 5 kilos de tomates a la otra parte del mundo en menos de 24 horas desde su huerta con cadena de frío continua, si tiene un comprador allí que aprecie su producto y esté dispuesto a pagar por el envío que además incluirá la certificación sanitaria correspondiente. Probablemente, nuestro productor, ya esté formando parte de una red de extensión agropecuaria que trabaja calidad e inocuidad de los productos con técnicas bio nanotecnológicas seguras.

Estamos también, entre otros aspectos centrales del nuevo paradigma económico, en un proceso irreversible de desaparición de lo que Marx y otros economistas antiguos caracterizaran como modo de distribución. Desaparecen a tasas aceleradas tanto la intermediación, como la distribución. Buena parte del sector terciario según el lenguaje de los economistas modernos. En el futuro solo existirán dos modos económicos preponderantes: producción y consumo. Una humanidad con dos modos económicos. Se termina una larga época de la humanidad en que el modo de distribución fue influyente y además eficaz escondite de buena parte de las mafias generadas en todos los siglos y especialmente en el siglo XX. Y que aún perduran...

En forma creciente se está independizando el trabajo - el empleo desaparece gradualmente - pasando a constituir por primera vez en la historia de la humanidad el factor productivo preponderante. La educación de todos los recursos humanos de un país junto con su esperanza de vida pasó a constituir el principal factor de competitividad, superando las restricciones de la segunda mitad del siglo XX en materia de disponibilidad de capital y de tecnología. El paradigma de escasez de capital que marcó el enfoque de la cooperación internacional durante toda la mitad del siglo pasado y el paradigma de la brecha tecnológica que lo hizo también desde los años 70 del siglo pasado, se han resuelto en la medida en que ya no son el principal obstáculo a nuestro progreso y tienen soluciones comprobadas desde hace años en los países de América Latina y el Caribe.

El paradigma de escasez *del capital* fue superado por el surgimiento de una nueva inteligencia financiera basada en el *know how* empresarial que creó las múltiples variantes de capital de riesgo, cubriendo los requerimientos de financiamiento de los emprendedores con diversos productos financieros desde los „ángeles inversionistas“ y hasta las empresas de capital de riesgo propiamente dichas.

Asimismo, y en conexión con el capital de riesgo, el paradigma de la *brecha tecnológica* con sus fracasadas ideas del „puente“ tecnológico y la „transferencia“ de tecnología, ha sido superado por una nueva generación de políticas de innovación productiva que en vez de transferir, facilitan la múltiple adopción de tecnologías con base en un desarrollo endógeno y que se orienta por lo sugerido desde hace décadas en la región: el „triángulo de Sábato“ (academia-empresa-Estado juntos en cada proyecto de innovación) y orientación por demanda de los innovadores y emprendedores. Varias manos acompañando a los emprendedores a través del llamado „valle de la muerte“ de las innovaciones.

Entre varias experiencias positivas, hacer lo que ya está recomendado desde hace décadas permitió concretar recientemente en Argentina 44 innovaciones productivas en nanotecnología en pequeñas empresas (*startups*), las que se facilitaron en los 4 años del programa NANOPYMES (2011-2015)¹, rompiendo el mito de que en nuestros países no se puede generar tecnología de punta en el Estado y/o en las empresas. Ahora sí se puede, se trata de orquestar políticas con base en lo que ya hemos aprendido en la región de América Latina y el Caribe.

¹ Ver: <http://www.nanopymes.mincyt.gob.ar/>, <http://www.mincyt.gob.ar/noticias/nanotecnologia-impulsa-la-creacion-de-pyme-y-empleos-de-calidad-11585>.

Pero también se avanzó en la base de la pirámide empresarial. El microcrédito generó una sustitución del prestamista informal por entidades formales en el vasto sector de la microempresa informal de la región, aunque vale señalar que sus tasas de interés siguieron siendo igual de altas. Sin embargo, lo importante fue la profundización del mercado financiero, la bancarización de las personas, y ésta ha aumentado considerablemente en la región. Asimismo, maduraron experiencias en la región en materia de políticas y programas para profundizar, masificar e incrementar la pertinencia de los mercados de capacitación y asistencia técnica para micro y pequeñas empresas. Una parte de estas experiencias, aquellas orientadas a promover la demanda de estos servicios, fueron lideradas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde mediados de los años 90 del siglo pasado, las que han sido sistematizadas en sus mejores prácticas.²

Ahora el factor crítico es el capital humano. La educación de todos nuestros habitantes pasó a ser la cuestión económica principal de cara a un futuro que se nos viene encima en forma acelerada.

El nuevo paradigma económico bien podría ser visto quizá como la emancipación del trabajo que imaginara Karl Marx de joven en sus manuscritos económico-filosóficos: la superación de su alienación. El trabajo se independiza, se valoriza, se califica y el trabajador se vuelve empresario de su propia fuerza de trabajo. Educación y salud pasaron a ser las principales políticas de competitividad. El trabajo se libera y se liberaliza porque con su creciente independencia vuelve a la competencia cada vez más atomizada y más cercana a la vieja utopía liberal del mercado de competencia perfecta, donde existen infinitos oferentes, infinitos demandantes, y todos tienen información completa sobre todas las transacciones en el mercado de modo que el precio resulta ser a la larga la señal que mejor pone las cantidades en equilibrio. Pero donde, y con independencia de su grado de relevancia, aún y siempre existirán lógicas de exclusión porque en ellas se basa la economía de precios, o si se prefiere, de mercado.

La tensión económica es ahora sobre el capital humano y por ende sobre la calificación y esperanza de vida de las personas. Educación y salud son los factores competitivos por excelencia del nuevo paradigma económico. Y esto está generando una creciente tensión sobre los sistemas educativos y sanitarios en todo el mundo. Y sobre las políticas de competitividad que están transitando en forma lenta y desordenada desde los paradigmas de escasez de capital y brecha tecnológica, al paradigma del capital humano.

El nuevo paradigma técnico-económico que comienza a regir en el mundo y probablemente lo hará hasta los años 50 de este siglo, está ya suficientemente pronosticado por diversos científicos que coinciden en sus rasgos principales y que hemos sistematizado en el siguiente Cuadro. Juan Grompone y Raymond Kurzweil han detallado los aspectos que explican la fuerte aceleración tecnológica de nuestros días – el desarrollo de la micro y nanotecnología que está incorporado de modo creciente mayor información en el chip Intel – pero también el final de la misma hacia los años 50 de este siglo, cuando dicha expansión encuentre su límite a nivel de escala atómica. Carlota Pérez nos explica los principales rasgos del nuevo paradigma técnico-económico. Todos esos elementos se encuentran sistematizados en el siguiente Cuadro y en las siguientes reflexiones intentaremos explicarlos del modo más claro posible.

² Ver: <https://publications.iadb.org/handle/11319/5000>.

Cuadro I: Nuevo paradigma técnico económico

<p>Era de la aceleración tecnológica 2020-2050 Expansión en todo el mundo según disponibilidad de capital humano</p>	<p>Bio nano tecnología (biotecnología, nanotecnología, bioingeniería, bioelectrónica, mecatrónica, nuevos materiales)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Capital humano como principal factor de competitividad ➤ Organización descentralizada en redes ➤ Comunicación inalámbrica universal ➤ Revolución en transporte de mercancías marítimo y terrestre de alta velocidad, alta capacidad, no tripulado, con cadena de frío continua y bajo costo energético ➤ Desaparece la intermediación, el modo de distribución según los economistas antiguos / el sector terciario según los economistas modernos ➤ Energías alternativas ➤ Regreso a las ventajas comparativas de las naciones en el sentido de David Ricardo ➤ Potencial de valorización de los recursos naturales de América Latina
---	--	--

Fuente: elaboración con base en Carlota Pérez, y aportes de Juan Grompone y Raymond Kurzweil (http://www.carlotaperez.org/downloads/pubs/Revoluciones_tecnologicas_y_paradigmas_tecnoeconomicos.pdf, <http://www.grompone.org/articulos/epistemologia/AH.pdf>, https://www.ted.com/talks/ray_kurzweil_announces_singularity_university/transcript?language=es#t-504227)

En el curso de la evolución esperada hasta el 2050 a nivel mundial, las funciones que desarrolla el ser humano con base en procedimientos algorítmicos – *frente a determinada situación tengo las opciones a y b, y si opto por una de ellas nuevamente tengo otras dos opciones a y b, y así sucesivamente* – serán sustituidas por la robotización o bien en términos más amplios por soluciones mecatrónicas. Nuestras burocracias no van a resistir las condiciones que nos impone el nuevo paradigma técnico-económico, ni en el ámbito público ni en el privado. Buena parte de los trámites del Estado y de sus puestos de atención al público – basados en funciones algorítmicas - serán sustituidos por sistemas que nos acompañarán con precisión y seguridad en todas nuestras gestiones.

Al mismo tiempo, se potenciarán las profesiones y los servicios sustanciales, entre los públicos: el educar, el sanar y el cuidar. Dónde necesitaremos un Estado **fuerte** en contrataciones. Por ejemplo, de maestros. Cuantos menos niños por aula, sube la calidad y pertinencia de la educación. Pero el desafío no es solo cuantitativo. Es fundamentalmente cualitativo, maestros, profesores, policías, soldados, médicos y enfermeros correctamente remunerados y calificados, por ende motivados. Y claro que necesitaremos burocracia, pero una muy calificada y tecnificada, tanto por razones que hacen a la eficiencia – *cada burócrata, es un maestro menos* – como por razones que hacen a la calidad de los servicios que prestan, que por ser estatales son de primera importancia.

En el marco del nuevo paradigma técnico-económico, América Latina tiene todo para ganar. Por primera vez en su historia y durante los próximos 30 años, valorizando todos sus recursos naturales. Allí mismo dónde están ubicados. Llevando hasta allí la bio nano tecnología y por cierto la mecatrónica (automatización), entre varios otros adelantos. Con procesos que se automatizarán ad hoc en función de cada establecimiento. Revirtiendo la migración del campo a la ciudad. Con equilibrio urbano-rural, con reducción de riesgos por enfermedades contagiosas, terrorismo, altos costos de vivienda asociados con las grandes urbes.

El campo siempre sostuvo a América Latina y siempre fue su gran postergado. La emigración del campo a la ciudad se va a revertir. Lo que hoy entendemos como población rural en América Latina, se va a incrementar. El financiamiento está disponible, relativamente, y la tecnología también está disponible. La siguiente revolución, será en el transporte. Los costos se vendrán abajo al igual como sucedió con las comunicaciones. Es el futuro del mundo y de nuestra región.

Viviremos más, con mejor calidad de vida, intercambiaremos más mercaderías, se terminará el hambre y también la pobreza en el sentido hasta ahora vigente en las estadísticas de las Naciones Unidas. El indicador de pobreza se reformulará porque la pobreza es relativa y no absoluta. Estudiaremos más y a lo largo de toda la vida. El trabajo será más independiente, por eso habrá menos empleos dependientes.

La descentralización será cada vez más necesaria para delegar aspectos de la gestión de las políticas públicas a sus beneficiarios, con el objetivo de que los servicios públicos adquieran mayor pertinencia con lo que se necesita en cada nivel local. Porque los contextos locales serán cada vez más diversos y variables. Porque el mundo cambió. Porque ya no vivimos en el mundo de las sociedades de masas alimentadas en su ilusión de progreso por el paradigma taylorista, el sueño americano, del consumo de bienes altamente homogéneos de producción masiva y en series largas (muchos años de vida del producto) dónde cada uno de los ciudadanos y todos a la vez tendrían su heladera, su televisión, sus electrodomésticos en un apartamento de una gran ciudad, su auto y hasta un abrelatas eléctrico. Eso se terminó, ya no funciona. El mundo del centralismo en la gestión está obsoleto en todo el mundo. Cada vez más, el mundo funciona por redes, nos guste o no nos guste y especialmente a nuestros burócratas.

En la época de la conformación de la gestión de nuestros Estados, hace un siglo aproximadamente, el centralismo se necesitaba para la gestión de grandes concentraciones económicas de provisión de bienes y servicios. Monopolios públicos y privados aplicando sistemas tayloristas no solo en un sentido técnico-económico (economías de escala por producción masiva) sino también y fundamentalmente cultural. Por eso aún es difícil de remover: el sueño americano. Pero de hecho ya está siendo sustituido por la creciente demanda de productos con alta diversidad (heterogeneidad) y de series cortas, como tendencia mundial. Y hace rato que sucede. Productos con muy mayor grado de orientación a la demanda, a las preferencias y necesidades de sus clientes.

Este paradigma nos llevará en América Latina a reencontrarnos con lo local, dónde se encuentran nuestros recursos naturales. Que seguirán revalorizándose frente a las mercaderías industriales. Con el apoyo de tecnologías aplicadas ad hoc en mecatrónica, bio nano tecnología y otras. Será algo parecido al mundo económico de las ventajas comparativas naturales del antiguo economista David Ricardo (1772-1823). Salvo en lo que hace al capital humano, que siempre podrá cruzar fronteras y marcará la época como paradigma. Con una oportunidad tecnológica para América Latina centrada en la valorización de sus recursos naturales y con ello del medio ambiente y de regresión de la migración del campo a la ciudad. Al tiempo que los bienes altamente industriales (industria de ensamblaje) seguirán cada vez más la tendencia a la depreciación o pérdida relativa de valor descrita por Karl Marx.

Podemos esperar que el mundo se siga encargando de introducir en El Salvador de modo lento los cambios que necesitamos para sobrevivir en el mundo moderno. Esperar y no hacer nada por nuestra cuenta seguirá teniendo un alto costo fiscal, medido en términos de costo/beneficio de los servicios públicos de educación ahora y pérdida de oportunidades para toda la sociedad en el futuro próximo y lejano. O bien, podemos anticiparnos para aprovechar la oportunidad histórica que nos brinda el nuevo paradigma económico a nivel mundial, el que nos puede llevar al desarrollo económico con plena integración social en el curso de una a dos generaciones.

3.2 El cambio tecnológico y la tecnología educativa

La historia del cambio tecnológico muestra hasta la invención del chip Intel una lenta y gradual evolución que ocupó a los historiadores económicos durante mucho tiempo con la pregunta de si se daba por evolución o revolución. Hoy sabemos con certeza que el cambio tecnológico en nuestros días tiene un fuerte componente de disrupción. La ciencia económica desde sus inicios ignoró el papel de la tecnología en el desarrollo económico, ubicándola en los modelos econométricos del siglo XX como una varia-

ble exógena, en el mejor de los casos incorporada a los mismos como un factor constante de crecimiento adicional sin explicación alguna. Muy poco preparada estaba la ciencia económica para entender el fenómeno de aceleración tecnológica de nuestros días y en general aún no sale de su asombro y se mantiene casi sin dar respuestas. En todo caso la escuela de Sussex fue la excepción, la que basó sus desarrollos en los trabajos pioneros de Joseph Schumpeter acerca de las características de la innovación.³

A fines de la década de los 80 del siglo pasado las nuevas teorías del crecimiento económico se propusieron “endogeneizar” el cambio tecnológico en sus modelos. Estudios realizados en la “Science and Technology Policy Research” (SPRU) de la Universidad de Sussex intentaron sobreponerse, en cierta medida, a las deficiencias teóricas del enfoque económico clásico sobre el tema de la tecnología. En suma, este enfoque enfatizó un nuevo punto de vista: a pesar de que comúnmente se entiende como tecnología a los artefactos o bienes tangibles, es decir a los propios productos o bienes de capital físico, la tecnología constituye más precisamente, un bien intangible.

En primer lugar, la tecnología se conforma a partir de un conjunto de conocimientos, capacidades y habilidades (o “know-how”) relacionados con la producción. En segundo lugar, estos conocimientos no pueden ser codificados totalmente ni transmitidos fácilmente. Finalmente, la tecnología necesita ser aprehendida y, en gran parte, consiste en un conocimiento tácito, específico en su naturaleza y acumulativo en su desarrollo. La tecnología comprende entonces conocimiento que proviene directamente del saber científico (universal) pero, al mismo tiempo, comprende conocimiento que se corresponde con “el modo de hacer las cosas” (específico). En parte, el conocimiento tecnológico proviene del “aprendizaje formal” (articulado) y en parte, del “training” o puesta en práctica de tal aprendizaje (tácito). Por último, la tecnología también se conforma del conocimiento que se ofrece en las publicaciones científicas y técnicas (público) y paralelamente, del conocimiento que es secreto o está patentado (explícitamente privado) o es tácito (implícitamente privado).

La escuela de Sussex nos puso en la pista de un mejor entendimiento del fenómeno tecnológico y, sin querer, también de las nuevas tecnologías educativas. En efecto, es imprescindible que dejemos de ver la aceleración tecnológica exclusivamente como progreso tecnológico incorporado a bienes tangibles, para considerar también su incorporación como “know how” en términos de capital humano. Solamente un creciente conocimiento de la intangibilidad de la tecnología, permitirá a nuestros maestros no solo usar las novedades tecnológicas en el aula sino crear a partir de ellas nuevos métodos de enseñanza pertinentes para sus alumnos en el aula.

3.3 El futuro del aula: la educación flexible

En tiempos de la aceleración del cambio tecnológico, la educación pareciera enfrentar una encrucijada: por un lado, debe anticipar las habilidades de la vida real para adecuarse a un mundo crecientemente complejo; pero por otro lado, las metodologías educativas solo se pueden normar después que las prácticas hayan sido definidas. Este aparente dilema – ya explicaremos porqué es solo un dilema aparente – parece estar inmovilizando a algunos sistemas educativos que no saben qué camino tomar. Incluso, una lectura equivocada de los estudios prospectivos vinculados con la revolución industrial 4.0 ha profundizado esta parálisis, al extremo de divulgarse la visión de que los robots nos sustituirán en todas nuestras funciones y por ende usurparán todos nuestros puestos de trabajo.

En realidad, desde la invención del hacha, probablemente el primer adelanto tecnológico del hombre, la tecnología nos libera de funciones rutinarias para poder enfocarnos en otras más sustanciales. La mecatrónica, que incluye la robotización, nos liberará de todas las funciones basadas en procedimientos algorítmicos. Por ejemplo, de prácticamente todos los procedimientos burocráticos en el Estado – no sustanciales – basados en procedimientos algorítmicos como trámites, registros y otros semejantes, para poder concentrar nuestros recursos públicos en la contratación de maestros, médicos, enfermeros, policías, militares y cuántos servicios públicos entendamos como esenciales. Y también en la actividad privada nos liberará de tareas rutinarias para enfocarnos en las sustanciales, las que siempre requieren

³ Las siguientes referencias al enfoque de la escuela de Sussex se basan en el trabajo de Mónica Oliber, “El cambio tecnológico: el modelo conceptual y la aplicación de la política”, publicado en 2003 por el CONACYT de El Salvador.

de creatividad, reconocimiento de contextos de alta variedad y variabilidad, y capacidad de discernir ante situaciones crecientemente complejas y cambiantes. Por esta razón, el propio Foro Económico Mundial que ha dado impulso a los estudios sobre la revolución industrial 4.0 también ha profundizado en las habilidades cognitivas que deben adquirir nuestros estudiantes para los trabajos del futuro. En las conclusiones de estos estudios, tal como puede observarse en el siguiente cuadro, se priorizan las mismas funciones cognitivas que tenemos planteadas desde mucho tiempo atrás en nuestros esfuerzos por mejorar la calidad de nuestros sistemas educativos en América Latina: i) flexibilidad cognitiva; ii) creatividad; iii) razonamiento lógico; iv) orientación por problemas; v) razonamiento matemático; y vi) capacidad de visualización.

Cuadro 2: Principales habilidades relacionadas con el trabajo en el futuro

Abilities	Basic Skills	Cross-functional Skills	
Cognitive Abilities <ul style="list-style-type: none"> » Cognitive Flexibility » Creativity » Logical Reasoning » Problem Sensitivity » Mathematical Reasoning » Visualization 	Content Skills <ul style="list-style-type: none"> » Active Learning » Oral Expression » Reading Comprehension » Written Expression » ICT Literacy 	Social Skills <ul style="list-style-type: none"> » Coordinating with Others » Emotional Intelligence » Negotiation » Persuasion » Service Orientation » Training and Teaching » Others 	Resource Management Skills <ul style="list-style-type: none"> » Management of Financial Resources » Management of Material Resources » People Management » Time Management
Physical Abilities <ul style="list-style-type: none"> » Physical Strength » Manual Dexterity and Precision 	Process Skills <ul style="list-style-type: none"> » Active Listening » Critical Thinking » Monitoring Self and Others 	Systems Skills <ul style="list-style-type: none"> » Judgement and Decision-making » Systems Analysis 	Technical Skills <ul style="list-style-type: none"> » Equipment Maintenance and Repair » Equipment Operation and Control » Programming » Quality Control » Technology and User Experience Design » Troubleshooting
		Complex Problem Solving Skills <ul style="list-style-type: none"> » Complex Problem Solving 	

Fuente: World Economic Forum – The future of jobs (Ver: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf)

Pero si bien la aceleración del cambio tecnológico no conduce a un cambio en las prioridades en materia de calidad educativa, dado que se requieren jóvenes con cada vez mayores habilidades cognitivas que les permitan adaptarse en cada momento a las muy cambiantes tecnologías para el trabajo, la aceleración tecnológica está cambiando y cambiará aún mucho más y más vertiginosamente la forma en que aprendemos. Por decirlo de alguna manera breve, la tecnología modificará nuestra fábrica de educación, como cualquier otra fábrica. Y la cambiará precisamente de un modo que impulsará cada vez más el aprendizaje de las habilidades para el futuro, para dotarnos de mayor flexibilidad cognitiva, creatividad, lógica, capacidad de concentración y focalización por problemas, cálculo y capacidad de visualización.

Diversos estudios especializados están trazando lo que será el mapa de las tecnologías educativas hasta llegar al momento de la singularidad tecnológica (Kurzweil). Entre otros, la plataforma Enviosioning nos ofrece en la siguiente figura el desarrollo que se espera desde 2012 y hasta 2040, diferenciando los espacios de aprendizaje: aula, taller y virtual.

Figura 1: Evolución de la tecnología educativa 2012-2040



La figura anterior ordena de modo horizontal los tres espacios de aprendizaje: aula, taller y virtual. En su ordenamiento vertical, se observa una línea de tiempo desde el año 2012 y hasta el año 2040. La no consideración de la década siguiente al 2040 resulta razonable en vista de que a partir de la misma se espera la llegada de la singularidad tecnológica (Kurzweil).

Dentro de los tres espacios de aprendizaje se están generando 6 nuevos sub espacios que están articulando entonces el aula, el taller y lo virtual – dotando a la educación de una creciente flexibilidad - y que

reflejan las áreas de evolución de la tecnología educativa. Estos 6 nuevos espacios son: aulas digitales, ludificación (gamification), apertura de la información, desintermediación, computación tangible y estudios físico-virtuales.

- I. Aulas digitalizadas.** El aula, finalmente, está en un fuerte tránsito desde el paradigma prevaleciente desde la fundación de los sistemas de educación pública en la década de 1880 y basado en un solo maestro dirigiéndose e “impartiendo” la educación a decenas de estudiantes unidireccionalmente en un entorno físico único y delimitado – reflejo de la organización militar de la escuela lancasteriana del siglo XIX y luego del paradigma taylorista del siglo XX – hacia un aula digitalizada y por ende abierta y flexible, dónde la digitalización lejos de constituir una mera herramienta tiende a abarcar todas las facetas del aula, al tiempo que también se introduce la ludificación (gamification) y la computación tangible al interior de la misma.

Hoy día y aproximadamente hasta el 2020, los ejemplos de digitalización que estamos viendo son: *proyectores, pizarras interactivas, pantallas de papel electrónico y tabletas*, a los que se agregarán próximamente: *paneles de seguimiento del desempeño de los estudiantes en el aula y mapas de conocimiento en cascada* (casualmente bien ejemplificado aquí por la figura anterior). Incluso, el espacio de aprendizaje en el aula también se está enriqueciendo con ludificación (gamification) mediante *juegos educativos, herramientas de programación educativa y aplicaciones (apps) desarrolladas por estudiantes*. Sin embargo y a pesar de estos avances, la tecnología educativa aún es fija y centralizada, ya sea en un ordenador, en un laboratorio o en un aula.

Conforme las aulas se vayan digitalizando, los estudiantes tendrán la libertad de colaborar con sus pares de forma global. Entre 2020 y 2040 se espera que las tecnologías educativas se integren al aula: *pantallas ajustadas al pupitre* sean éstas verticales, horizontales, desplegadas y otras, *objetos inteligentes* sean éstos el edificio escolar, el aula, los pupitres y resto de las instalaciones, *seguimiento del ojo y de la atención* para mejorar la visualización en el diseño gráfico de todo material educativo, y *pantallas ajustadas a la pared*. Además, la computación tangible agregará al aula *impresoras 3D, materiales reactivos* que podrán ser manipulados bajo condiciones seguras, aún a escala nano métrica, *vías de campo intermediados digitalmente*, y *mobiliario reactivo* para aula y laboratorio.

Entre 2020 y 2040, antes de la singularidad tecnológica, la educación se convertirá en un esfuerzo continuo e interconectado, en un aula abierta, de horario, calendario y espacio flexibles, que permitirá a los estudiantes enfrentarse a un mundo en intenso cambio.

La disposición del aula cambiará por completo en un plazo cada vez más breve. Toda inversión educativa actual en formación docente, infraestructura y materiales educativos en El Salvador que no tenga en cuenta de modo prioritario esta perspectiva tenderá a constituirse en pérdida, tanto en sí misma como inversión obsoleta de antemano como también en sus efectos para el desarrollo educativo de la sociedad salvadoreña.

Por si lo expuesto no alcanzara para visualizar el enorme cambio que se está produciendo ya mismo y delante de nuestros ojos, vale la pena destacar, por ejemplo, que ya no habrá las filas de mesas y sillas en orden militar y lancasteriano donde los estudiantes se sientan aún muchas horas para escuchar al maestro “impartir” la clase mediante la demostración de conceptos en la pizarra.

En el futuro las clases no consistirán en pasar horas sentados en pupitres y frente a pizarras, elementos que rápidamente se irán perdiendo de vista. Los pupitres y el aula se adaptarán en forma flexible e inteligente a las necesidades de los alumnos. Por ejemplo, cuando algunos estudiantes tengan problemas para concentrarse o si necesitan más espacio o un lugar para trabajos grupales. La distribución de los asientos en el futuro también será más flexible y de acuerdo a la tarea que los estudiantes realicen. También se tendrá en cuenta la comodidad de los estudiantes para que no tengan dificultades y puedan mantener la atención mientras están sentados o bien de pie, aquellos que necesitan mayor movimiento por su diferente psicomotricidad, muy en favor de los alumnos que a temprana edad debieron acostumbrarse a rutinas laborales para ayudar a sus padres. Finalmente, el aula “llegará” a los “niños de la calle”.

Es decir, que los estudiantes tendrán mayor autonomía sobre cómo y dónde sentarse. Asimismo, los proyectores interactivos terminarán por reemplazar a las pizarras interactivas que ya existen en algunos centros educativos. Como parte de estos cambios, las paredes también crearán espacios adaptables. Pensemos en esto y reflexionemos sobre las inversiones educativas que estamos haciendo ahora mismo en El Salvador y su rentabilidad al mediano plazo.

Pensemos las modalidades flexibles como el “Caballo de Troya” que pueden llegar a ser dentro del sistema educativo tradicional, a favor de la inminente flexibilización de la educación. Ténganse en cuenta que la nueva educación flexible y sus tecnologías educativas están modificando al aula, por primera vez, desde afuera y hacia adentro, por lo cual es un proceso irreversible al que la inversión educativa debe adecuarse cuanto antes.

2. **Ludificación** (gamification). Con base en el desarrollo de mecanismos de graduación, la ludificación ofrece una retroalimentación instantánea al conocimiento adquirido a través de sistemas de logros y puntaje. Además de los ejemplos mencionados que impactan en el aula hasta 2020, a saber, *juegos educativos, herramientas de programación educativa y aplicaciones (apps) desarrolladas por estudiantes*, se agregan en el espacio de aprendizaje “taller”, sistemas de logros e insignias, así como de *aprendizaje a ritmo propio*, fundamental para lograr una educación flexible y pertinente para niños y jóvenes con dificultades de aprendizaje o mejor dicho con capacidades diferentes de aprendizaje sin tener que someterlos a la tortura de volver a “impartirle” una y otra vez la misma y aburrida cátedra educativa sin respeto a sus capacidades diferentes.

Utilizar mecánicas de juego para la enseñanza es una tendencia creciente y parece que no va a frenar. Este método de formación jugará un papel esencial. Es particularmente popular en empresas enfocadas a objetivos, pero cada vez se ve más en la educación. Aunque esta tecnología es relativamente nueva en el sector, están surgiendo nuevas plataformas que harán de la enseñanza algo mucho más interactiva y divertida.

3. **Apertura de la información.** Se está gestando una difusión de información fuera de los límites de los espacios físicos de las escuelas y aulas, ofreciendo retroalimentación y evaluación de los estu-

EN LAS AULAS DEL FUTURO HABRÁ ESPACIOS FLEXIBLES Y SERÁ FUNDAMENTAL APRENDER A SOCIALIZAR

Margherita Cordano F.

En la escuela Kirk Lewis de Houston (Estados Unidos), los escritorios tienen una inclinación similar a la de un atril para partituras de música. También permiten modificar su tamaño; los alumnos pueden ajustarlo a la altura de sus ojos o más abajo de sus rodillas. Cuando se opta por el escritorio alto, la silla se deja de lado: los alumnos aprenden de pie y tienen la opción de moverse alrededor de la sala. El colegio de Texas implementó este concepto con el objetivo de aumentar la circulación de la sangre, quemar calorías y mantener el tono muscular de los estudiantes. Que estén parados también es útil para mantenerlos despiertos e incentivar una participación más activa. Especialistas en educación creen que a futuro esta podría ser la tónica de gran parte de las aulas en el mundo.

“Las aulas del futuro serán fundamentalmente flexibles. En el mismo espacio físico se desarrollarán clases magistrales, debates, laboratorios de investigación, proyectos colaborativos, evaluaciones formales y entrevistas a expertos ubicados en lugares remotos. Se privilegiará equipamiento e infraestructura que permita contar con ambientes que motiven e incentiven el trabajo escolar”, cree Hugo Martínez, director pedagógico de Eduinnova, grupo de la Universidad Católica dedicado a la investigación en procesos de innovación educativa.

En un mundo cada vez más interconectado, la capacidad de establecer relaciones con otros también será primordial. Por lo mismo, se estima que será parte importante de lo que se fomente en el aula. “La educación del futuro va a requerir la construcción de un conocimiento colectivo, una comunidad de aprendizaje. A los estudiantes con motivaciones y talentos por ciertas actividades se les va a juntar para así establecer vínculos entre ellos. Se les va a pedir que vayan más allá de sus profesores y que se conecten con investigadores, expertos o artistas para obtener más datos”, cree Cornelio Westenenk, decano de la Facultad de Educación de la Universidad Mayor.

Con esta idea de expandir fronteras, no se puede concebir un mundo que no sea multidisciplinario o desconectado con la comunidad, plantea Fernando Valenzuela, presidente de Cengage Learning – National Geographic Learning para América Latina. El grupo maneja un laboratorio de innovación en experiencias educativas. **“La educación formal e informal no tendrán fronteras”**, afirmó.

Fuente: El Mercurio de Chile (editado con base en su publicación en Edu-Global (Ver: <http://www.eduglobal.cl/2015/04/06/en-las-aulas-del-futuro-habra-espacios-flexibles-y-sera-fundamental-aprender-a-socializar/>))

diantes en cualquier lugar. Como ejemplos de esta tendencia que ya es conocida por todos, cabe mencionar: *comunidades educativas en línea, clases en videos, tiendas de aplicaciones educativas, material didáctico en línea, libros digitales, canales de soporte de comunicación formal, historias académicas portátiles, aulas invertidas y plataformas de enseñanza compartidas entre diversas escuelas.*

Los MOOCs (Massive Online Open Courses) y otras opciones de aprendizaje en línea tendrán un fuerte impacto en la educación media o secundaria. Hoy en día existe una amplia oferta de cursos completos, en diversas disciplinas académicas, de forma online y gratuita. Un estudiante puede inscribirse en cualquiera de estos cursos gratuitos impartidos por prestigiosas universidades que crean y distribuyen contenidos mediante los MOOCs.

4. **Desintermediación.** La digitalización del aula, la ludificación del aprendizaje y la apertura de la información conllevan a partir del 2020 una fuerte desintermediación, lógico reflejo del tránsito hacia el nuevo paradigma técnico-económico a nivel mundial, tal como hemos visto en los apartados anteriores, dónde por primera vez en la historia de la humanidad desaparecerá el modo de distribución o intermediación para constituir sociedades con base en solo dos modos económicos: producción y consumo. Tiende a desaparecer entonces el modelo tradicional profesor-alumno, en la medida que las nuevas tecnologías educativas ofrecen un escenario que se encarga de la personalización de la educación, mientras los docentes se concentrarán en facilitar el aprendizaje. También en consonancia con el nuevo paradigma técnico-económico desaparecerán las tareas docentes basadas en funciones algorítmicas, para concentrarse en las funciones educativas sustanciales que guardan relación con generar en sus estudiantes habilidades cognitivas flexibles, creatividad, razonamiento lógico, concentración y focalización en problemas, razonamiento matemático y capacidad de visualización, entre las más importantes para el mundo del trabajo. Los ejemplos de tecnologías educativas que apoyarán este proceso de desintermediación y a favor del profesor facilitador de aprendizajes, se destacan: *mecanismos de aprendizaje diseñados por los estudiantes, algoritmos para evaluación, plataformas de enseñanza S2S (School-2-School), plataformas móviles de aprendizaje, algoritmos para asignación de tareas, tele presencia, lecciones generadas por algoritmos y algoritmos para la asignación de docentes.*

Las asignaciones flexibles llevarán a múltiples estilos de aprendizaje. Aún hoy en El Salvador, en la mayoría de las aulas, todos los estudiantes completan la misma tarea. Por lo general, sólo se hacen excepciones cuando el estudiante tiene necesidades especiales y requiere de adaptaciones. De este modo, todos utilizan los mismos métodos de aprendizaje y no se tiene en cuenta las preferencias del estudiante. En el futuro, con las asignaciones flexibles, el profesor dará al estudiante la autonomía suficiente como para que decida qué habilidades y conocimientos necesita para completar con éxito la tarea. Por ejemplo, la elaboración de un trabajo de investigación tradicional escrito podrá incluir la grabación de un video, la creación de una línea de tiempo o una presentación. Herramientas como el almacenamiento en nube o Google Docs ya son una realidad de la transformación educativa. Esta tecnología permite colaboraciones entre estudiantes de cualquier lugar del mundo en tiempo real y reduce considerablemente el gasto de papel. En cuanto a la flexibilidad, en el futuro será posible adaptar las tareas a los diferentes estilos de aprendizaje. De esta forma se podrán valorar las competencias de los alumnos de manera más adecuada a sus perfiles. Cada alumno tiene necesidades, fortalezas y debilidades que no pueden evaluarse de manera homogénea.

5. **Computación tangible:** Como hemos mencionado, la computación tangible apoyará el trabajo en el aula mediante *impresoras 3D, materiales reactivos* que podrán ser manipulados bajo condiciones seguras, aún a escala nano métrica, *viajes de campo intermediados digitalmente, y mobiliario reactivo* para aula y laboratorio. La computación tangible integra, en definitiva, las TICs en la realidad misma vía objetos inteligentes, el internet de las cosas y la conectividad, con un profundo impacto en los procesos de aprendizaje.
6. **Talleres físico-virtuales.** Cerrando la brecha online-offline, las tecnologías educativas determinarán un nuevo espacio de aprendizaje, dónde la modalidad educativa presencial pierde su prioridad y pasa a ser dependiente del acceso a la información. Estos nuevos espacios de aprendizaje como talleres físico-virtuales, o bien presenciales–no presenciales estarán apoyados por *lentes HUD (head-up*

display), *pantallas retinales*, *holografía*, *neuroinformática* y *realidad virtual inmersiva*. La realidad virtual y aumentada cambiará el panorama educativo. Hoy ya existen muchas aplicaciones y dispositivos educativos que permiten crear una experiencia de aprendizaje aumentada. Por ejemplo, los estudiantes pueden caminar virtualmente por un museo, ver presentaciones realizadas por los docentes e imágenes desde cualquier ángulo. Es decir, que un estudiante podrá abrir un libro, donde al parecer solo hay una imagen de la tierra, pero si se coloca unos lentes especiales logrará ver esa imagen con sus diferentes relieves y desde diversos ángulos que le permitirán observar las diferentes capas que tiene la tierra. Para el aula del futuro, los métodos de aprendizaje podrán acomodarse mediante la adición de sonido, video, imágenes y textos interactivos. La realidad aumentada cada vez se considera más un recurso educativo innovador, capaz de sumergir a los estudiantes en las asignaturas a través de entornos 4D. Las posibilidades son infinitas: desde llevar a cabo experimentos de química sin los peligros que suponen, hasta conversar con nativos ingleses sin moverse del aula. La principal ventaja es que las barreras geográficas y financieras dejarán de existir. Será mucho más barato y sencillo proporcionar a los estudiantes una formación enriquecida. También supondrá añadir sonido, vídeo e interacción a un mundo plano donde reinaba el texto.

En cualquier caso, las escuelas tendrán que ser más flexibles y adaptarse a las necesidades y objetivos de cada estudiante, puesto que la fuerza para el cambio educativo viene de afuera del aula y no se detendrá. Esto podría anticiparse dando a los estudiantes desde ya más opciones al momento de optar por un trayecto educativo, la implementación de horarios flexibles y permitiendo la opción de aprendizaje a distancia. Así como también ofrecer entornos de aprendizaje alternativos cuando existen estudiantes con intereses específicos. En consideración del contexto y la prospectiva del mundo, las modalidades flexibles en El Salvador llegaron para quedarse y pueden constituir incluso, para decirlo de un modo tan claro como breve, el “Caballo de Troya” de la modernización educativa adentro del sistema tradicional. Los desafíos que hoy enfrentan las modalidades flexibles de educación en El Salvador son los mismos que desde ya tendrá que enfrentar la modalidad regular. Una vez más, pensar en las modalidades flexibles es pensar en el sistema educativo salvadoreño en su conjunto, buscando su cohesión y modernización como eso, como un sistema único con diversas modalidades. Las modalidades irán cambiando, el sistema se fortalecerá y permanecerá.

Hablar del aula del futuro nos hace pensar en un tiempo lejano, pero no es así. Estos cambios se están produciendo en este momento y ya se sabe que habrá aún más modificaciones en el futuro, acercándose cada vez más la educación hacia lo tecnológico para lograr una alta flexibilidad y pertinencia. Si bien la tecnología será un factor importante en cómo la educación del futuro se diferencie de la actual, no será la única influencia. También será importante que los educadores se replanteen el modelo de educación, centrado cada vez más en el estudiante, para su concentración en las funciones sustantivas. Las tecnologías educativas liberarán tiempos que hoy los docentes dedican a tareas rutinarias y que pueden ser cumplidas por soluciones algorítmicas.

4 ACERCA DE LA PERTINENCIA DE LAS MF

4.1 Una precisión metodológica

En la búsqueda de indicios respecto de la pertinencia de las Modalidades Flexibles y sin contar aún con un estudio científico de evaluación de impactos, importa y mucho establecer la confiabilidad de la información que se utiliza en la presente investigación, la que comprende datos de censo escolar recopilados por la DNEJA, así como datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de la DIGESTYC.

La confiabilidad de la información suministrada por la DNEJA queda plenamente garantizada por el simple hecho de que ésta es censal.

La EHPM de la DIGESTYC tiene asimismo un alto grado de confiabilidad, la que se expresa en un intervalo de confianza de 95% y coeficientes de variación que en datos poblacionales agregados se mantienen por debajo del 1%. Incluso su calidad con base en los parámetros técnicos mencionados puede ser constatada a simple vista mediante el cruce de algunas mediciones equivalentes.

En efecto, en el siguiente cuadro ponemos en relación; i) la cobertura de la modalidad nocturna y la cobertura de las modalidades a distancia y semi presencial (fines de semana) recopiladas todas en forma censal por la DNEJA para el año 2016; con ii) los datos de cobertura por jornadas de la EHPM 2016 para la población total del país que estudia en los mismos grados de 7 a 11 correspondientes a las modalidades flexibles y en el mismo grupo etario, vale decir, de 14 años en adelante. Puede observarse la alta correspondencia de los datos de ambas mediciones, a pesar de las grandes diferencias entre ambos tipos de medición: i) censo escolar versus encuesta poblacional; ii) sector público en DNEJA versus sector público y privado en EHPM; y iii) medición en febrero para matrícula inicial DNEJA versus medición de enero a diciembre para EHPM.

Cuadro 3: Cobertura MF según EHPM y DNEJA para estudiantes de 14 y más años (2016)

Edades	NOCTURNA				FINES DE SEMANA			
	Nocturna (EHPM)	%	Nocturna (DNEJA)	%	Fines de semana (EHPM)	%	Fines de semana (MED + MESP) (DNEJA)	%
14 a 18	2,104	33.7%	1,453	25.7%	15,263	44.2%	10,985	28.0%
19 a 25	1,988	31.8%	2,939	52.0%	16,539	47.9%	22,735	57.9%
26 a 35	764	12.2%	845	15.0%	2,135	6.2%	4,155	10.6%
36 a 45	236	3.8%	289	5.1%	306	0.9%	1,032	2.6%
46 y más	1,159	18.5%	124	2.2%	258	0.7%	344	0.9%
Totales	6,251	100.0%	5,650	100.0%	34,501	100.0%	39,251	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos (DNEJA) del Ministerio de Educación (MINED) y datos de la EHPM 2016 de DIGESTYC.

Este cuadro pone en evidencia la alta representatividad y confiabilidad de los datos suministrados por la EHPM, sobre los cuales se basa buena parte del análisis que se realiza en este capítulo.

4.2 Demanda potencial de las Modalidades Flexibles

El punto de partida para la estimación de la demanda potencial por la oferta educativa de las Modalidades Flexibles es la cantidad de personas - el universo a atender - que se encuentran comprendidas dentro de los parámetros de intervención de las mismas, vale decir, con edades de 14 y más años, así como

con estudios completos de 6° grado pero incompletos de 11°. En el siguiente cuadro puede observarse que de acuerdo con datos de la EHPM se trata de 1.269.013 personas.

Cuadro 4: Universo relevante para las MF

Mujeres				Hombres				POBLACIÓN TOTAL 2016
I Mujeres con 0 a 6 grados	II Mujeres con 7 a 10 grados	III Mujeres con 11 y más grados	Total mujeres	I Hombres con 0 a 6 grados	II Hombres con 7 a 10 grados	III Hombres con 11 y más grados	Total hombres	
1,734,893	644,565	839,321	3,218,779	1,477,872	624,448	752,230	2,854,550	6,073,329
53.9%	20.0%	26.1%	100.0%	51.8%	21.9%	26.4%	100.0%	
Universo de personas entre 6 y 11 grados de educación formal → 1,269,013 ←								

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM-DIGESTYC 2016 (Tanto para personas dentro, como fuera del sistema educativo se registra el último año aprobado).

En el siguiente paso analizamos la cobertura y el déficit de cobertura del sistema educativo dentro del conjunto de estas 1.269.013 personas relevantes para la política de Modalidades Flexibles. Tal como puede observarse en el siguiente cuadro, 46.252 personas se encontraban estudiando en las Modalidades Flexibles y 452.544 en la modalidad regular, alcanzando una cobertura de 39,3% sobre el universo de las 1.269.013 personas. El déficit de cobertura, en definitiva la demanda potencial de las Modalidades Flexibles, se encontraba en **772.806** personas.

Al observar los datos desagregados por tramos de edad de estas 772.806 personas se observan situaciones muy diversas.

Claramente para el primer tramo de edad (14 a 18 años) que atiende las Modalidades Flexibles, éstas no parecen tener mayor relevancia. La cobertura educativa de este tramo de edad se encuentra en 95,8%, con una insignificante participación de las MF de 2,8% dentro de la misma. El punto de inflexión se observa claramente en el tramo de 19 a 25 años, dónde las MF se acercan a la cobertura de la modalidad regular, superando la misma en el siguiente tramo de 26 a 35 años, aunque con una fuerte caída en términos absolutos. En los siguientes tramos de edad, la cobertura de las MF vuelve a ser inferior a la de la modalidad regular.

Pareciera ser que las MF tienen un especial atractivo para el tramo de jóvenes entre 19 a 25 años, y también, aunque en forma menos intensa, para el tramo de 26 a 35 años.

Cuadro 5: Demanda potencial de las MF

Edades	I Población de 14 y más años, entre 6° y 11°	Población de 14 y más años en sistema educativo			V Déficit de cobertura I - (II + III)
		II Población en Modalidad Flexible	III Población en modalidad regular	IV Cobertura (II + III) / I %	
14 a 18	442.876	12.108	411.346	95,6%	19.422
19 a 25	242.845	25.071	35.165	24,8%	182.609
26 a 35	198.589	4.814	4.154	4,5%	189.621
36 a 45	185.441	1.218	1.377	1,4%	182.846
46 y más	199.262	452	502	0,5%	198.308
TOTALES	1.269.013	43.663	452.544	39,1%	772.806

Fuente: EHPM-DIGESTYC 2016, CENSO ESCOLAR MINED 2016, estadísticas DNEJA 2017.

4.3 Preferencias por diversas MF según edad de los estudiantes

Hasta ahora hemos podido concluir en que la demanda potencial por MF abarca a 772.806 personas, con edades que van fundamentalmente de 19 años en adelante y que las mismas tienen una alta relevancia para el tramo de 19 a 25 años. El primer tramo de 14 a 18 años sólo registra 18.805 jóvenes con estudios incompletos de educación de 7 a 11 grado y fuera del sistema educativo. Importa ahora conocer si existen preferencias por parte de cada tramo de edad respecto de cada una de las modalidades flexibles. Y el hecho es que sí existen.

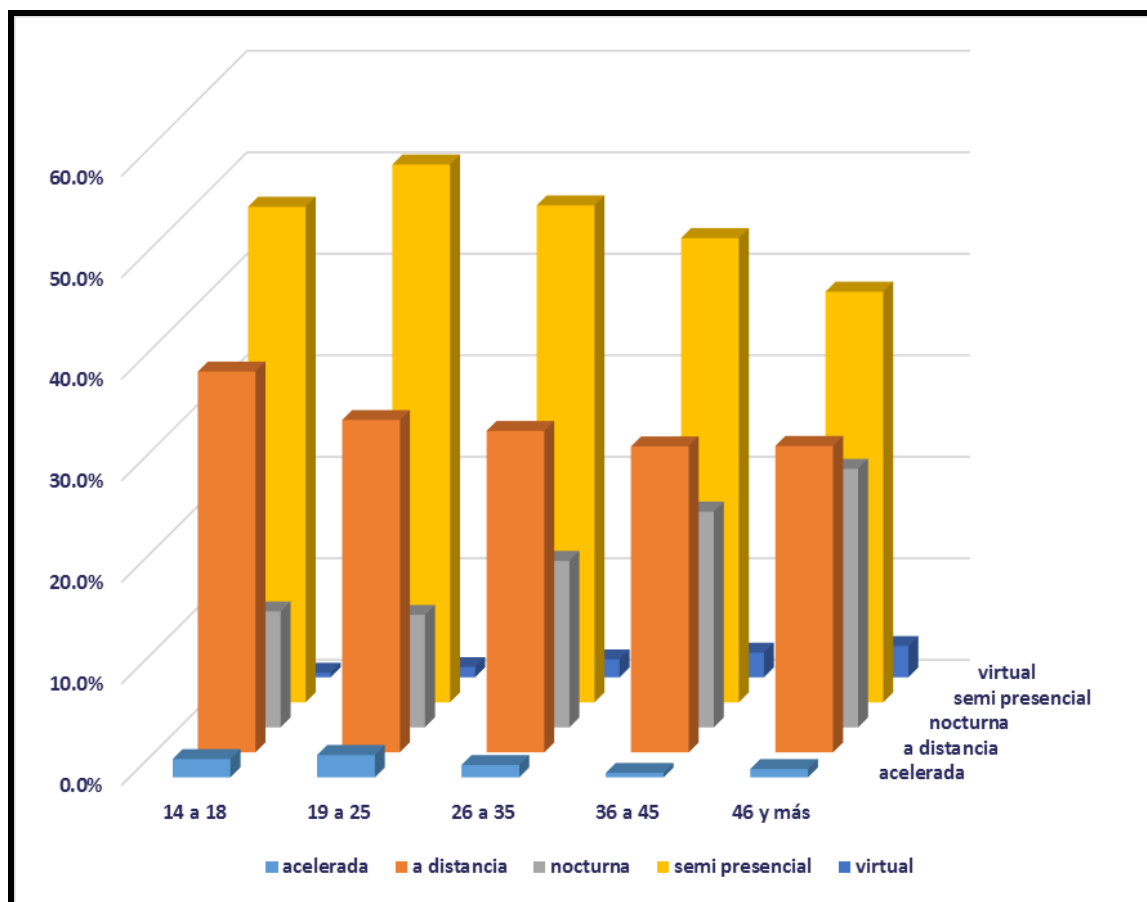
Es posible observar preferencias por las diversas MF según la edad de los estudiantes, con base en la distribución porcentual de la matrícula entre las mismas. El resultado de este análisis lo presentamos en el siguiente cuadro.

Como puede observarse, en todos los grupos las preferencias mayoritarias se encuentran, en primer lugar, en la modalidad semi presencial, y en segundo lugar en la modalidad a distancia. Pero también es posible observar en términos relativos que con la edad se incrementa la preferencia por las modalidades nocturna y virtual. Por el contrario, con la edad decrece la preferencia por las modalidades acelerada, a distancia y semi presencial. Esto podría estar reflejando una cierta preferencia de los adultos por ambientes educativos con mayor neutralidad en cuanto a la edad, como así también por horarios que no interrumpen con el trabajo y la vida familiar.

En general, estos resultados muestran que todas las MF son necesarias y se adecuan a diversas preferencias, por lo que todas deben ser mantenidas para ofrecer suficientes modalidades a los potenciales usuarios. En particular, se confirma la validez de las modalidades nocturna y acelerada, con independencia de su baja matrícula. Cada una es necesaria para un determinado grupo de potenciales usuarios y esta es la principal conclusión en materia de preferencias.

Y esta conclusión se verá ampliamente reforzada al analizar en el siguiente apartado las muy diversas razones que expresan los potenciales usuarios de las MF que se encuentran fuera del sistema educativo, a la hora de explicar las razones que impiden su acceso a la educación.

Cuadro 6: Preferencia por las diversas MF según edad de los estudiantes



MODALIDAD	14-18 Años	19-25 Años	26-35 Años	36-45 Años	46 y más años
ACELERADA	1.8%	2.2%	1.2%	0.4%	0.8%
DISTANCIA TRADICIONAL	37.5%	32.7%	31.7%	30.1%	30.2%
NOCTURNO	11.4%	11.1%	16.4%	21.3%	25.5%
SEMI PRESENCIAL	48.8%	53.0%	49.0%	45.7%	40.5%
VIRTUAL	0.4%	1.0%	1.8%	2.4%	3.1%

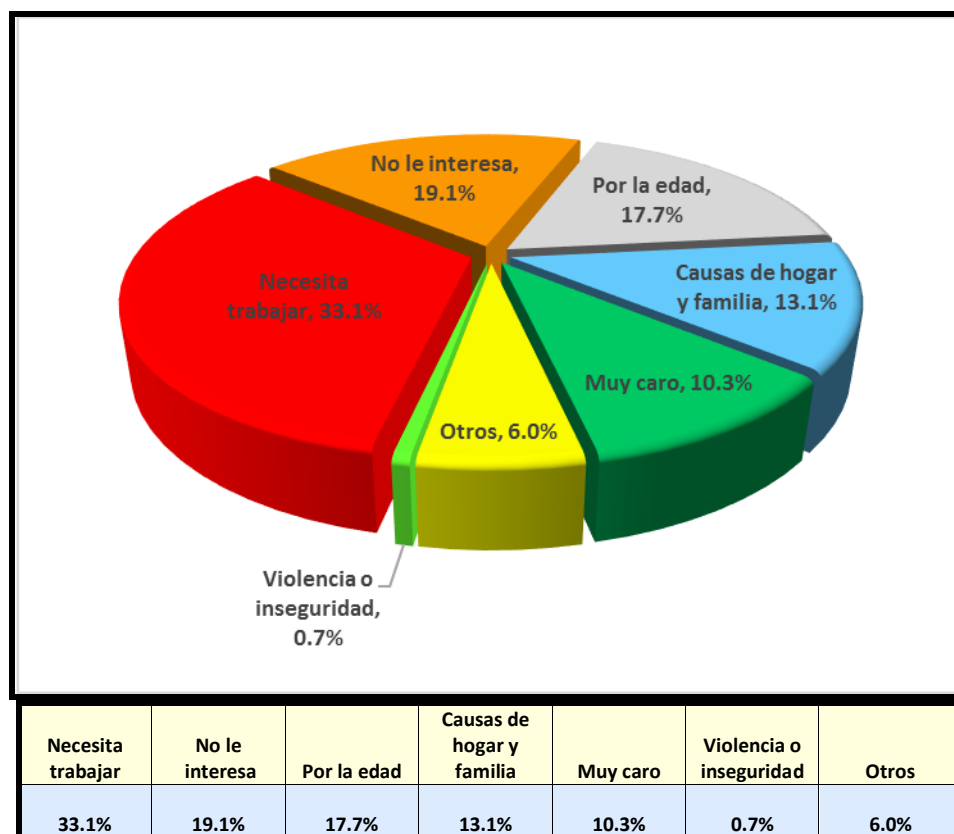
4.4 Obstáculos para acceder a educación según ciudadanos fuera del sistema educativo

La EHPM-DIGESTYC incorporó en el año 2016 una pregunta referida a las razones por las cuales no acceden a educación las personas que se encuentran fuera del sistema educativo. A partir de los datos disponibles, hemos tomado las respuestas de aquellas personas de 14 y más años, vale decir, con edades comprendidas dentro de los parámetros de atención de las MF⁴ y las hemos agregado en categorías con porcentajes de participación superiores al 10% de las respuestas, salvo el caso de la “inseguridad” que por su alta relevancia entre las hipótesis preliminares hemos optado por presentarla como una categoría aparte.

⁴ Un cruce por años aprobados para extraer el segmento entre 6° y 11° grado no se pudo completar porque afectaba la representatividad de datos desagregados como género y zona de residencia, los que tienen mayor importancia en el análisis de resultados.

Los resultados son sorprendentes en materia de pertinencia de las MF, tanto a nivel agregado como en sus desagregaciones por edad, género y zona de residencia. Cuanto mayor la desagregación de los datos, más varían las respuestas y más necesario se hace mantener las diversas modalidades flexibles, así como encarar estrategias diversificadas con vistas a su promoción entre los diversos grupos de usuarios potenciales. Asimismo, las razones que expresan los jóvenes y adultos que están fuera del sistema educativo, para su no acceso a la educación, permiten confirmar algunas hipótesis previas a la realización de este estudio como descartar varias otras.

Cuadro 7: Razones para no acceder a educación según ciudadanos de 14 y más años (2016)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la EHPM 2016.

A nivel agregado y en orden de importancia decreciente, las razones son las siguientes:

1. En primer lugar, una tercera parte (33,1%) de las personas menciona la necesidad de trabajar, constituyendo el principal motivo mencionado.

Surge aquí como principal dilema “la escuela versus el trabajo” y su superación constituye la principal estrategia a seguir para reincorporar más personas al sistema educativo. Y cabe señalar, aunque sea al pasar, que este desafío es precisamente el que impone el nuevo paradigma técnico-económico a los sistemas educativos en todo el mundo y que es parte del análisis que se presenta en anterior capítulo.

2. En segundo lugar, casi la quinta parte (19.1%) de los encuestados manifiesta que “no le interesa” asistir a clases.

Esta variable no tiene delimitación con las restantes y por ende no es consistente con el resto de la tipología aplicada. Por esta razón, es probable que esta respuesta mantenga una alta correlación con las restantes, vale decir, vinculada a la necesidad de trabajar en primer lugar. En este sentido, el des-

partar interés en los jóvenes por la asistencia al sistema educativo pasa en buena medida por las acciones que permitan superar los restantes obstáculos. Y refuerza entonces la importancia de superar el dilema “escuela versus trabajo”.

3. En tercer lugar, un 17,7% aduce como principal obstáculo la edad. En el siguiente paso desagregaremos las respuestas por edad y veremos que los resultados difieren mucho en relación a esta variable.
4. En cuarto lugar y con un 13,1% de incidencia se señalan diversos motivos vinculados con el hogar o la familia. Luego, al desagregar esta respuesta por género veremos que también aquí los resultados difieren mucho según se trate de mujeres u hombres.

En forma desglosada los diversos motivos comprendidos en esta categoría son los siguientes: “los padres no quieren”; “quehaceres domésticos”; “por embarazo”; “por maternidad”; y “causas del hogar”, todos lo que tienen una fuerte impronta cultural.

5. En quinto lugar, un 10,3% menciona como motivo para no asistir a clases que es “muy caro”.

Por la metodología de la EHPM esta pregunta refiere a toda la oferta educativa, tanto pública como privada, por lo que se puede inferir que en su inmensa mayoría las personas están opinando sobre los costos asociados a la oferta pública – costos de transacción – tales como transporte, refacción y algún tipo de material educativo que no sea provisto gratuitamente por la escuela pública. Se observa aquí que la acción para poder atraer a estos jóvenes a la oferta educativa de las Modalidades Flexibles pasa por establecer mecanismos de subsidio para ayudarles a sufragar estos diversos costos unitarios. En el siguiente paso, dónde se desagregan estos resultados por edad, veremos que esta variable no afecta por igual a todos los tramos de edad.

6. En sexto lugar, un conglomerado de motivos con un 6% de incidencia, los hemos reagrupado bajo la categoría “otros”.

Se trata de los siguientes motivos: “por enfermedad”; “por discapacidad”; “finalizó sus estudios”; “no existe escuela cercana”; “repite mucho”; “escuela inhabilitada por terremoto”; “no hay escuela para adultos”; y “otros”.

7. Por último, y sorprendente en relación con algunas hipótesis manejadas de modo empírico y sin evidencia científica sobre los motivos que llevan a los jóvenes salvadoreños a no integrarse al sistema educativo, la inseguridad acumula un muy escaso 0,7% de las menciones.

No quiere decir que la inseguridad no tenga en la vida de la sociedad salvadoreña la alta incidencia que lamentablemente sí tiene, sino que las personas no consideran que sea una razón, un obstáculo, para que puedan acceder a la educación.

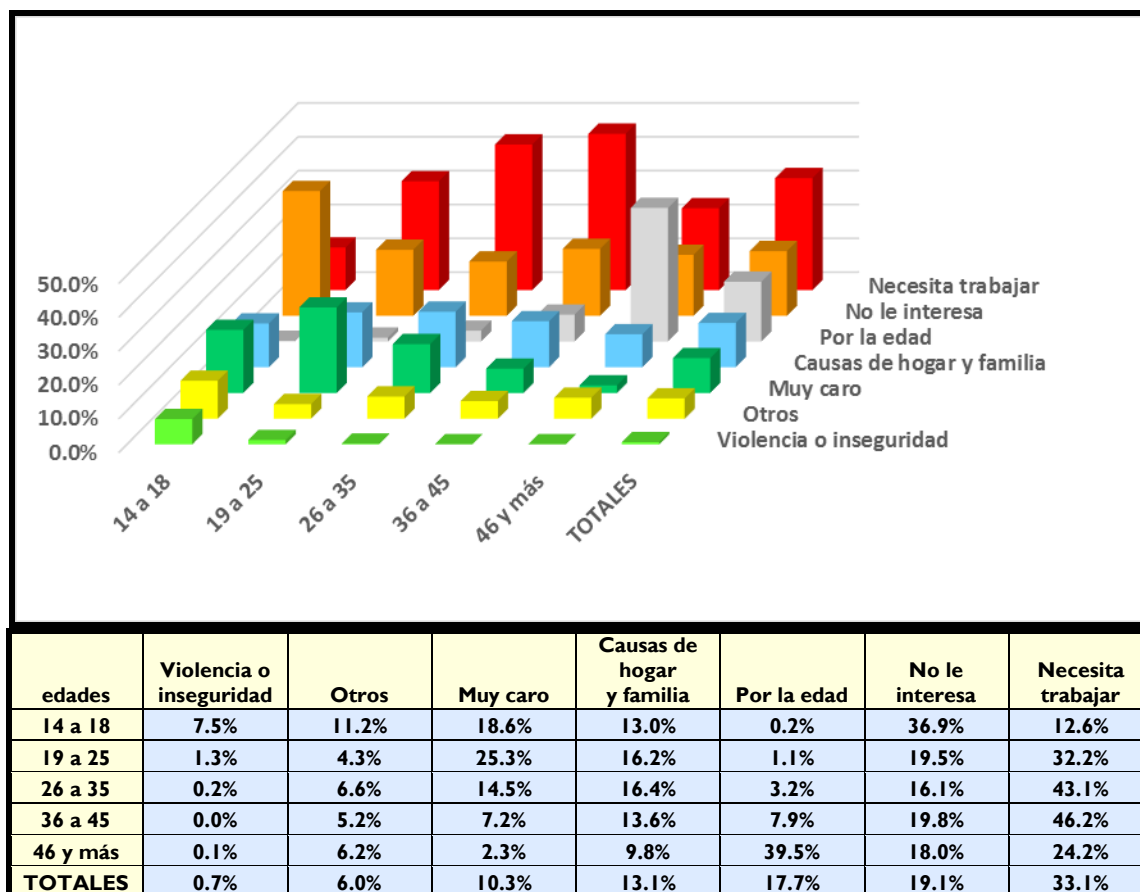
Tal como lo hemos anticipado, estos resultados globales difieren mucho en algunos casos, si los datos se observan en forma desagregada por edad y género.

En el siguiente cuadro presentamos los mismos datos, pero desagregados por tramos de edad. Como puede observarse, algunas categorías muestran fuertes diferencias entre los diversos tramos de edad.

Por ejemplo, el grupo con las mayores edades, 46 años y más, es el que expresa como principal razón la edad, siendo esta variable de muy menor importancia para los demás tramos de edad, tendiendo a ser insignificante para los más jóvenes. No obstante, es la principal razón de los veteranos para su no acceso a la educación y debe tenerse en cuenta en una estrategia diversificada de promoción, dónde se transmita a este grupo poblacional la importancia de la educación continua y la relevancia de ésta en el futuro, de acuerdo con el nuevo paradigma técnico-económico.

Asimismo, se observa que la variable “no le interesa”, en segundo lugar de importancia a nivel agregado, sólo prevalece entre los más jóvenes, de 14 a 18 años, que cuentan con una cobertura de educación básica y media casi universal. Vale decir, la referencia a la razón “no le interesa” es expresada por el muy reducido grupo de jóvenes que ha quedado fuera del sistema educativo en este tramo de edad.

Cuadro 8: Razones para no acceder a educación según EDAD de ciudadanos (2016)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la EHPM 2016.

Por el contrario, la variable “muy caro”, con apenas un 10,3% de incidencia a nivel agregado, constituye el segundo obstáculo en importancia para el muy relevante tramo de 19 a 25 años, donde alcanza a un 25,3%, y decrece luego en importancia con edades más avanzadas.

Por su parte, la variable “necesita trabajar” mantiene el primer grado de importancia en los tramos que van de los 19 a los 45 años, pero pierde importancia entre los más jóvenes (14 a 18) y los más veteranos (46 y más años).

Por último, puede observarse que la variable “inseguridad” se vuelve cada vez más insignificante con la edad.

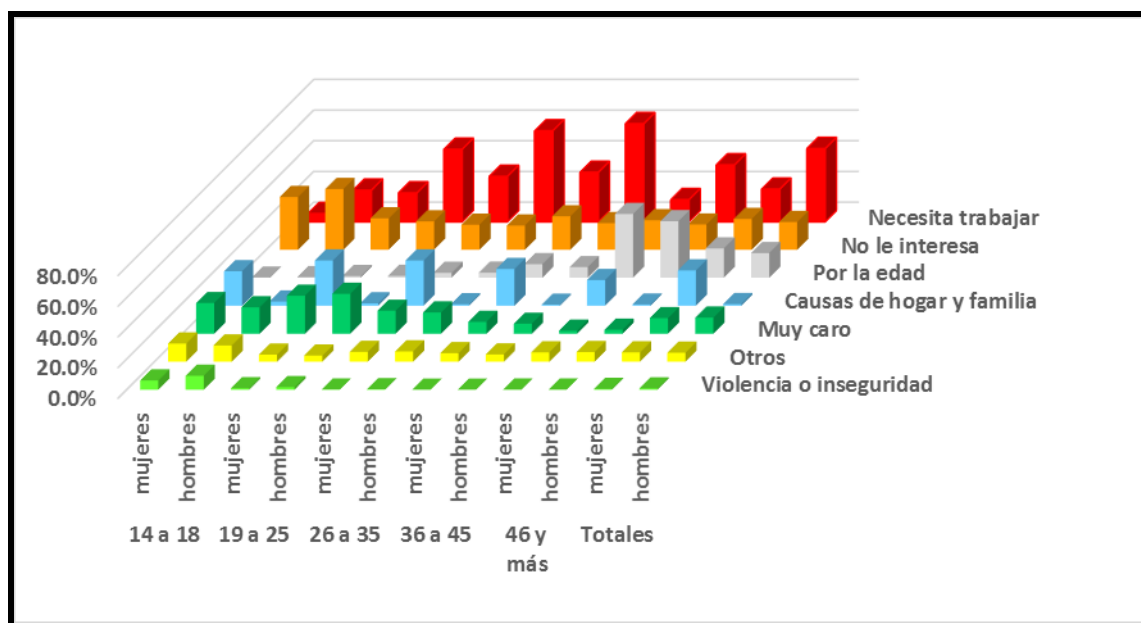
Cabe destacar, una vez más, que para el muy relevante tramo de jóvenes de 19 a 25 años los principales obstáculos son “necesita trabajar” y “muy caro”. Sin embargo, al desagregar estos datos por género nuevamente se observan importantes variaciones que deben ser tenidas muy en cuenta para ampliar la cobertura de las MF entre estos jóvenes.

En efecto, si se observa el próximo cuadro que desagrega los mismos datos ahora por género, el panorama resulta muy diferente si se trata de mujeres u hombres. Mientras que para los hombres “necesita

trabajar” y “muy caro” permanecen como los principales obstáculos, entre las mujeres “causas del hogar y la familia” pasa a ser el primer obstáculo y “muy caro” el segundo.

En general, puede observarse que la variable “necesita trabajar” prevalece entre los hombres, mientras que “causas del hogar y la familia” prevalece entre las mujeres.

Cuadro 9: Razones para no acceder a educación según edad y GÉNERO de ciudadanos (2016)



edades	género	Violencia o inseguridad	Otros	Muy caro	Causas de hogar y familia	Por la edad	No le interesa	Necesita trabajar
14 a 18	mujeres	6.0%	11.8%	20.0%	22.5%	0.1%	34.4%	5.2%
	hombres	9.1%	10.6%	17.2%	2.7%	0.3%	39.6%	20.5%
19 a 25	mujeres	1.0%	4.6%	24.7%	29.5%	1.1%	20.4%	18.7%
	hombres	1.7%	4.0%	26.0%	1.5%	1.2%	18.5%	47.1%
26 a 35	mujeres	0.2%	6.4%	15.0%	29.4%	3.2%	16.3%	29.5%
	hombres	0.3%	6.7%	13.8%	0.9%	3.3%	15.7%	59.2%
36 a 45	mujeres	0.1%	5.6%	7.7%	23.9%	8.8%	21.8%	32.1%
	hombres	0.0%	4.7%	6.5%	0.7%	6.9%	17.3%	63.8%
46 y más	mujeres	0.1%	6.1%	2.0%	16.7%	41.6%	19.2%	14.3%
	hombres	0.1%	6.3%	2.6%	0.8%	36.8%	16.5%	37.0%
Totales	mujeres	0.5%	6.1%	10.2%	23.0%	19.0%	20.0%	21.2%
	hombres	0.9%	5.9%	10.5%	1.0%	16.0%	18.0%	47.6%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la EHPM 2016.

Los análisis realizados con base en las preferencias de los participantes en las MF en el apartado anterior, así como en este apartado con base en las razones que aducen los ciudadanos mayores de 14 años para su no acceso a la educación, muestran que las diversas modalidades flexibles implementadas son todas necesarias y que buena parte de una estrategia para incrementar su cobertura debe estar basada en una mayor flexibilidad e integralidad de las mismas, incluyendo componentes que: i) faciliten estudiar y trabajar; ii) apoyen en la cobertura de costos asociados a la educación; y iii) atiendan los problemas específicos de la mujer.

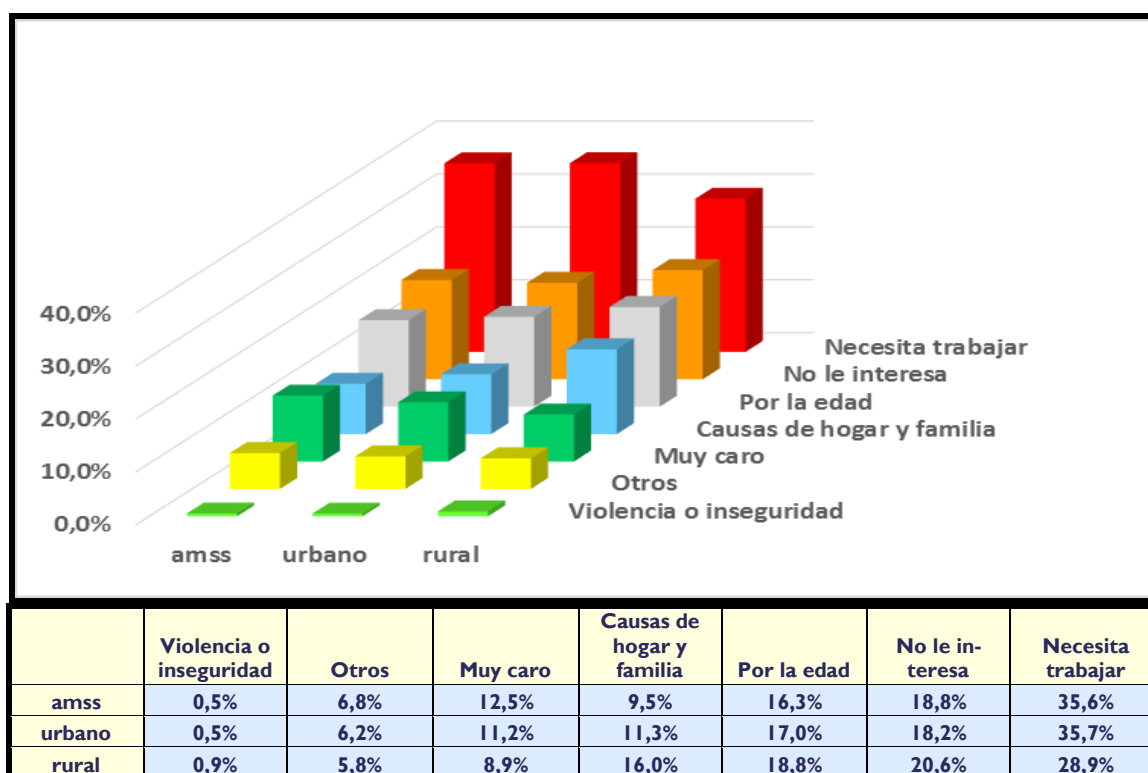
Pero también muestran que esta estrategia debe basarse en un conocimiento muy cercano de los potenciales usuarios para tener éxito, puesto que los elementos que pueden motivar a unos a continuar sus

estudios no tienen la misma relevancia para otros, y entre unos y otros operan grandes diferencias según las edades, el género y también, como veremos, las zonas de residencia.

En efecto, en el siguiente cuadro desagregamos los datos globales por zonas de residencia y como puede observarse nuevamente surgen grandes variaciones en los resultados. Tal como se puede observar a simple vista, nuevamente las variables “causas del hogar y la familia” y “necesita trabajar” muestran variaciones significativas.

Tal es así, que una mirada sumamente desagregada de la variable “causas del hogar y la familia” muestra que para las mujeres de 19 a 25 años en el área rural tiene una incidencia de 33,5% entre sus razones para no acceder a educación, frente a tan solo un 13,1% de incidencia entre las mujeres del mismo grupo etario en el área metropolitana de El Salvador. La retención de la mujer fuera de la escuela por razones culturales es más fuerte cuanto mayor es la ruralidad.

Cuadro 10: Razones para no acceder a educación según zona de residencia de ciudadanos (2016)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la EHPM 2016.

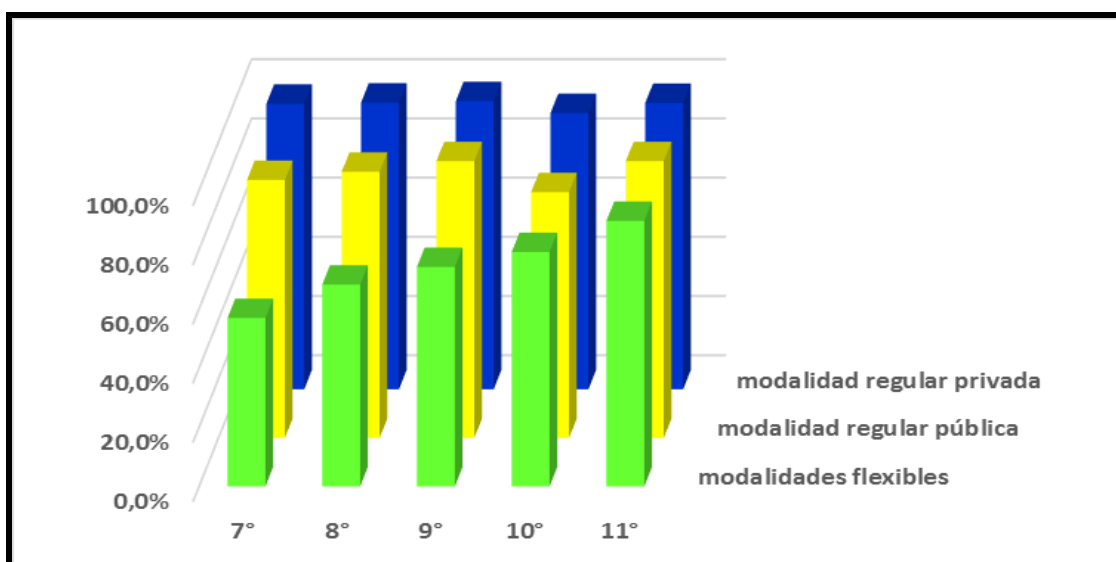
Las consideraciones realizadas muestran que para incrementar la cobertura de las MF es imprescindible potenciar su pertinencia para un sinnúmero de preferencias y obstáculos que observan sus potenciales usuarios. Y este grado de pertinencia implica una mirada diversa, local, con altas ventajas de información y conocimiento de los potenciales usuarios a fin de asignar a cada quién lo que necesita para terminar su bachillerato. Y éste asignar a cada quién lo que necesita, implica un alto grado de información y conocimiento de las trayectorias educativas, culturales, sociales y económicas de los potenciales usuarios que como hemos visto varían fuertemente según edades, género y es lógico pensar también según zona de residencia.

4.5 La eficiencia interna de las MF: la prueba de su pertinencia

La calidad medida con base en indicadores de eficiencia interna (promoción, abandono y repitencia) muestra que no es cierta la hipótesis acerca de un peor desempeño de las Modalidades Flexibles en relación con la modalidad regular. Más bien, se confirma lo contrario. El análisis realizado indica que las MF están logrando desempeños que suponen una mayor calidad educativa.

En efecto, tal cómo se puede observar en el siguiente cuadro, las MF tienden a alcanzar a la modalidad regular hacia el 11°, habiendo partido de situaciones por completo desiguales en la medida que las MF se nutren de jóvenes y adultos que abandonaron sus estudios en la modalidad regular y a los cuales no se proveen los mismos beneficios que a los alumnos de la modalidad regular (por ejemplo, no acceso a la dotación de paquete escolar, problemas para el acceso a infraestructura educativa en los centros educativos, docentes tutores no incentivados por grado de dificultad de su tarea), todo lo que impacta especialmente en 7° en una promoción de 56,9% para luego crecer sostenidamente con cada grado y alcanzar en el 11° una promoción de 89,7%, muy cercana a la que se observa en la modalidad regular, tanto pública como privada.

Cuadro 11: Promoción por grados según las diversas modalidades (2017)



MODALIDADES	GRADOS					Totales por modalidad (*)
	7°	8°	9°	10°	11°	
MODALIDADES FLEXIBLES						
<i>nocturna</i>	43,2%	55,5%	63,0%	61,7%	99,2%	65,9%
<i>acelerada</i>	48,5%	79,7%	79,7%	73,6%	76,9%	74,7%
<i>semi presencial</i>	64,1%	69,6%	75,4%	78,6%	89,7%	83,0%
<i>a distancia</i>	71,3%	81,8%	86,1%	83,4%	87,7%	84,3%
<i>virtual</i>				71,1%	98,5%	84,4%
total modalidades flexibles (*)	56,9%	68,2%	74,2%	79,2%	89,7%	80,8%
MODALIDAD REGULAR						
<i>modalidad regular pública</i>	87,1%	89,9%	93,4%	83,0%	93,5%	89,5%
<i>modalidad regular privada</i>	96,5%	96,8%	97,3%	93,3%	96,7%	96,1%

(*) Promedios ponderados por respectivas matrículas.

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas MF de DNEJA y Directorio MINED 2017.

Sin duda, está impactando en esta evolución el efecto de la mayor pertinencia de la oferta educativa de las MF, tanto en sus adecuaciones de horarios y calendarios, como así también en sus esfuerzos en ma-

teria de formación docente continua con base en el enfoque de aula invertida y a pesar de que estos esfuerzos se han visto seriamente limitados por restricciones presupuestales.

Incrementar la pertinencia de las modalidades flexibles según las estrategias que resultan como conclusión de los apartados anteriores es el camino para lograr un importante incremento de su calidad y cobertura. Se trata entonces: i) de lograr una mayor flexibilización de las mismas para que se adapten a las muy diversas y cambiantes preferencias y necesidades a nivel local dónde impactan realidades diversas por edad, género y zona de residencia; así como ii) recuperar y fortalecer los sistemas de certificación y recertificación de los docentes tutores de MF en el marco de los enfoques de aula abierta e invertida.

En síntesis, los resultados de las evidencias científicas manejadas en este capítulo dedicado a la pertinencia de las MF constituyen un fuerte llamado a profundizar la descentralización educativa buscando sensibilizar, organizar y empoderar comunidades educativas territoriales que abarquen los diversos ciclos y modalidades educativas que requieren sus niños y jóvenes para alcanzar trayectorias educativas continuas y exitosas. La participación de las comunidades educativas territoriales con sus altas ventajas de información y conocimiento de los estudiantes y sus familias surge como fundamental para avanzar hacia una mayor pertinencia en la gestión de las MF y así incrementar su cobertura y su calidad, complementada con una certificación pertinente, censal y oportuna de los docentes tutores.

5 LA ECONOMÍA DE LAS MF

5.1 Gasto, costo e inversión por estudiante

El análisis económico a realizar sobre las modalidades flexibles consiste en conocer cuánto gastamos por año en cada estudiante, cuánto nos cuesta por año, lo que no es lo mismo, y a partir del costo cuál es la inversión total que estamos haciendo por estudiante. Y en los tres casos comparando la modalidad regular con las modalidades flexibles a fin de contextualizar debidamente los parámetros económicos de éstas últimas.

Este análisis se presenta en el siguiente cuadro.

El gasto anual por estudiante en la modalidad regular se encuentra en US\$ 558, mientras que en las modalidades flexibles asciende a US\$ 200.⁵

Pero el costo es diferente al gasto. Como en cualquier técnica contable, los gastos deben ser imputados a un determinado centro de costos y en economía de la educación el centro de costo es el estudiante egresado en la cantidad exacta de años curriculares requeridos. Dicho de otra manera, el costo por egresado incluye los servicios que le fueron prestados para la culminación exitosa de sus estudios más todos aquellos que se perdieron por abandono o repitencia dentro de una cohorte de 100 estudiantes que ingresaron juntos a 7° grado.

Como puede observarse, de una cohorte de 100 estudiantes que ingresan a 7° en la modalidad regular egresan 56,7 al final del quinto año, vale decir, con el grado 11 aprobado. De esta manera, hemos gastado 7 servicios educativos (399,2 servicios educativos prestados / 56,7) por cada egresado con éxito en los 5 años curriculares. Dado que las modalidades flexibles se nutren de los estudiantes que abandonaron la modalidad regular, las tasas de abandono + repitencia son mayores, aunque mejoran sensiblemente en el transcurso de los 5 grados, generando un mayor gasto de servicios educativos, a saber 12,1 por egresado.

Sin embargo, dado que el gasto es significativamente mayor en la modalidad regular, el costo anual por egresado es también mayor a pesar de sus mejores indicadores de eficiencia interna. Se ubica en US\$ 786, frente a US\$ 483 en las modalidades flexibles.

De esta manera, también podemos calcular la inversión total por estudiante egresado, al multiplicar la cantidad de servicios prestados por su gasto anual, lo que arroja una inversión de US\$ 3.968 en la modalidad regular, frente a una de US\$ 2.417 en las modalidades flexibles.

La principal conclusión de este análisis consiste entonces en la falta de equidad presupuestaria entre la modalidad regular y las modalidades flexibles, tanto en términos de gastos, como de costos e inversión, lo que entrega una fuerte justificación para una reingeniería de la gestión de las MF que vuelva a recuperar y fortalecer sistemas de gestión que han sido debilitados (formación docente pertinente y continua, supervisión y monitoreo), así como incorporar complementos para fortalecer la pertinencia y atractivo de las MF para jóvenes y adultos fuera del sistema educativo mediante atención personalizada a sus necesidades y preferencias, formación complementaria para el trabajo, apoyo para la cobertura de costos de la educación, entre los más importantes.

Como veremos en el capítulo 7 dedicado a la propuesta de reingeniería de las modalidades flexibles, aún con todos estos complementos el impacto financiero sobre el gasto por alumno atendido mantiene el gasto de las modalidades flexibles muy por debajo de los observados para la modalidad regular y es un argumento más para mejorar la equidad presupuestaria entre la modalidad regular y las modalidades flexibles.

⁵ Dado que no es posible contar con datos desglosados de gasto de las modalidades nocturna y a distancia, utilizamos aquí el gasto promedio ponderado por respectiva matrícula de las modalidades acelerada, semi presencial y a distancia.

Cuadro 12: Gasto, costo e inversión por estudiante MR versus MF

grados	MODALIDAD REGULAR PÚBLICA						MODALIDADES FLEXIBLES							
	abandono + repitencia por grado	evolución cohorte	servicios educativos prestados	servicios educativos por egresado	GASTO anual en dólares	COSTO anual por egresado	INVERSIÓN por egresado	abandono + repitencia por grado	evolución cohorte completa	servicios educativos prestados	servicios educativos por egresado	GASTO anual en dólares	COSTO anual por egresado	INVERSIÓN por egresado
		100							100					
7	12,9%	87,1	100,0		596			43,1%	56,9	100,0		200		
8	10,1%	78,3	87,1		596			31,8%	38,8	56,9		200		
9	6,6%	73,1	78,3		596			25,8%	28,7	38,8		200		
10	17,0%	60,7	73,1		501			20,8%	22,8	28,7		200		
11	6,5%	56,7	60,7		501			10,3%	20,4	22,8		200		
			399,2	7,0	558	786	3.928			247,1	12,1	200	483	2.417

Fuente: UNESCO: <http://data.uis.unesco.org/>, education, financial resources, initial government funding per secondary lower and upper student para los datos de gasto del MINED – modalidad regular, 2016 últimos datos disponibles. // DNEJA para datos 2017 de gasto de las modalidades acelerada, a distancia y virtual. No se puede realizar una separación de gastos de las modalidades nocturnas y a distancia del resto de los datos del MINED porque presupuestariamente carecen de desglose.

6 ESTRUCTURA DE GESTIÓN DE LAS MF

En este capítulo se analiza la estructura de gestión de las modalidades flexibles, y su interacción con la gestión general del MINED, en el entendido que la misma constituye una dimensión clave para integrar y articular adecuadamente los diversos componentes de esta política educativa específica, así como sus sistemas de gestión y sus niveles de gobernanza, con el fin de lograr un incremento de la cobertura y calidad-pertinencia de las mismas.

En este sentido resulta el complemento imprescindible para los desarrollos sustantivos que en otros capítulos de esta investigación se realizan en materia de pertinentes contenidos educativos. Buscamos aquí, proveer a estos avances técnico-pedagógicos de las herramientas de gestión que los hagan viables.

Para ello aplicaremos un método de análisis de la gestión educativa que diferencia niveles de gobernanza y sistemas de gestión con el objetivo de establecer si las funciones encomendadas a cada actor de esta política educativa se están realizando o no de modo eficaz y en caso que no suceda así, identificar las causas a remover para lograr una mayor eficacia en la gestión en su conjunto. A estos efectos, exponemos brevemente en el siguiente apartado el método para analizar la gestión educativa. En segundo lugar, presentamos el mapa de actores involucrados en la estructura de gestión de las MF. En tercer lugar, analizaremos paso a paso cada uno de los 11 sistemas de gestión y en un cuarto apartado sistematizaremos y visualizaremos las funciones de cada nivel de gobernanza. Finalmente, en un quinto apartado detallamos las propuestas que en forma lógica se desprenden del análisis realizado con el objetivo de incrementar la cobertura y calidad de las modalidades flexibles.

6.1 EL MÉTODO PARA ANALIZAR LA GESTIÓN

La metodología que seguimos en la elaboración de este trabajo consiste en un análisis de la gestión de políticas públicas diferenciado por sistemas de gestión y niveles de gobernanza, con el que buscamos obtener una visión integral y unitaria sobre todo el sistema de gestión de la educación en El Salvador y específicamente de las modalidades flexibles (MF).

Desde hace más de una década, un grupo de expertos institucionalistas activos en proyectos de desarrollo de la región vinculados al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han desarrollado lo que se dio en llamar el “**enfoque de pisos**” y que finalmente hemos caracterizado como “*Public management by systems and levels of governance*”.⁶ Se trata de un conjunto de criterios técnicos para el análisis específico de la gestión de los Estados latinoamericanos. Dado que no conocemos ninguna publicación que haya sistematizado este enfoque metodológico surgido de la práctica en el diseño, gestión y evaluación de políticas públicas en los países de la región, proponemos aquí unas definiciones básicas.

El análisis de la gestión de políticas públicas con base en este enfoque presta atención a los siguientes tres pasos básicos:

- I. Explicitar la estructura completa de gestión de cada política pública, tanto en relación a sus 11 sistemas de gestión habituales (sistemas rectores ex ante: **información, normalización, planificación y articulación**, sistemas de proceso: **administración, financiamiento, supervisión, monitoreo y control**; y sistemas rectores ex post: **evaluación de resultados y evaluación de impactos**), así como en relación a los diversos niveles de gobernanza (como mínimo **rector, intermedio y ejecutor**, o bien tercer, segundo y primer piso) en los que participan las entidades públicas y privadas involucradas.

⁶ Alberti, J.P, “La gestión de la educación Pública en el Uruguay” (<https://josepedroalberti.files.wordpress.com/2017/07/la-gestio3b3n-de-la-educac3b3n-pc3b3blica-en-el-uruguay-josc3a9-pedro-alberti-2017-08-12.pdf>), (<https://es.linkedin.com/pulse/la-gesti%C3%B3n-de-educaci%C3%B3n-p%C3%BAblica-en-el-uruguay-jos%C3%A9-pedro-alberti>). 2017.

- Orientar el desarrollo técnico-institucional con base en las funciones concretas a asumir por cada actor en cada sistema de gestión y nivel de gobernanza, siendo estas funciones de gestión específicas la base para la creación y maduración técnico-institucional de las políticas públicas.
- Implementar dónde sea factible y conveniente, la descentralización de funciones decisorias hacia los beneficiarios de cada política pública en los ámbitos dónde los mismos cuenten con notorias ventajas de información y control.

Figura 2: Enfoque “Public management by systems and levels of governance“

Sistemas de gestión Pisos de gestión	Ex ante				Proceso					Ex post		
	Información	Normalización	Planificación	Articulación	Administración	Financiamiento	Supervisión	Monitoreo	Control	Evaluación de resultados	Evaluación de impactos	
Tercer Piso (Macro) (Rectoría)	★	centralización								★	Asegurando integralidad y unidad de la gestión	
Segundo Piso (Meso) (Gerencia-coordinación)	↑	desconcentración										
Primer Piso (Micro) (Beneficiarios y Oferentes)	↓	descentralización										

La normativa vigente que hemos analizado para el caso general del MINED, comprende:

- Decreto N° 24 del Consejo de Ministros del 18/4/89, Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE).
- Decreto Legislativo N° 665, 22/03/96, Ley de la carrera docente (LCD).
- Decreto Ejecutivo N° 74, 07/08/96, Reglamento de la Ley de la Carrera Docente (RLCD).
- Decreto Ejecutivo N° 54, 06/06/96, Reglamento para la creación, organización y funcionamiento de los comités escolares y otros organismos de administración escolar (RCDE).
- Decreto Legislativo N° 917, 12/12/96, reforma 2005, Ley general de educación (LGE).
- Decreto N° 534 de la Asamblea Nacional, 02/12/2010, Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP).
- Decreto N° 35 de la Corte de Cuentas de la República 26/09/2013, Normas técnicas de control interno específicas del MINED (NTCIE).

Para el caso de las MF, la normativa considerada es:

- Decreto Ejecutivo N° 82, 28/09/1995 (DEC-EJE-82-1995).
- Acuerdo MINED 15-1489, 24/11/2005 (AM 15-1489-2005).
- Acuerdo MINED 15-0308, 02/03/2006 (AM 15-0308-2006).
- Acuerdo MINED 15-1047, 17/10/2006 (AM 15-1047-2006).
- Acuerdo MINED 15-0695, 21/05/2009 (AM 15-0695-2009).
- Acuerdo MINED 15-1433-A, 01/11/2011 (AM 15-1433-A 2011).
- Acuerdo MINED 15-1669, 17/09/2013 (AM 15-1669-2013).
- Acuerdo MINED 15-0762, 12/05/2014 (AM 15-0762-2014).

9. Acuerdo MINED 15-0856, 17/07/2015 (AM 15-0856-2015).
10. “Evaluación al servicio...”, Sección VI, Dic/2015 (EVA-NORMA 2015).
11. Circular N° 3 MFE 2017 (C3MF2017).
12. Acuerdo MINED 15-0876, 14/07/2017 (AM 15-0876-2017).

En lo sucesivo nos referiremos a estas normas mediante sus abreviaciones indicadas entre paréntesis.

Un esbozo preliminar de este análisis fue presentado y discutido en el Taller “La estructura de gestión de las modalidades flexibles” realizado los días 5 y 6 de abril de 2018 con la participación del Equipo Técnico Director de la DNEJA.

Asimismo, con posterioridad al taller y por recomendación de los representantes de la DNEJA participantes en el mismo, se realizó una serie de visitas a varios centros educativos con sedes de modalidades flexibles para observar el funcionamiento de las mismas en diversas regiones del país.

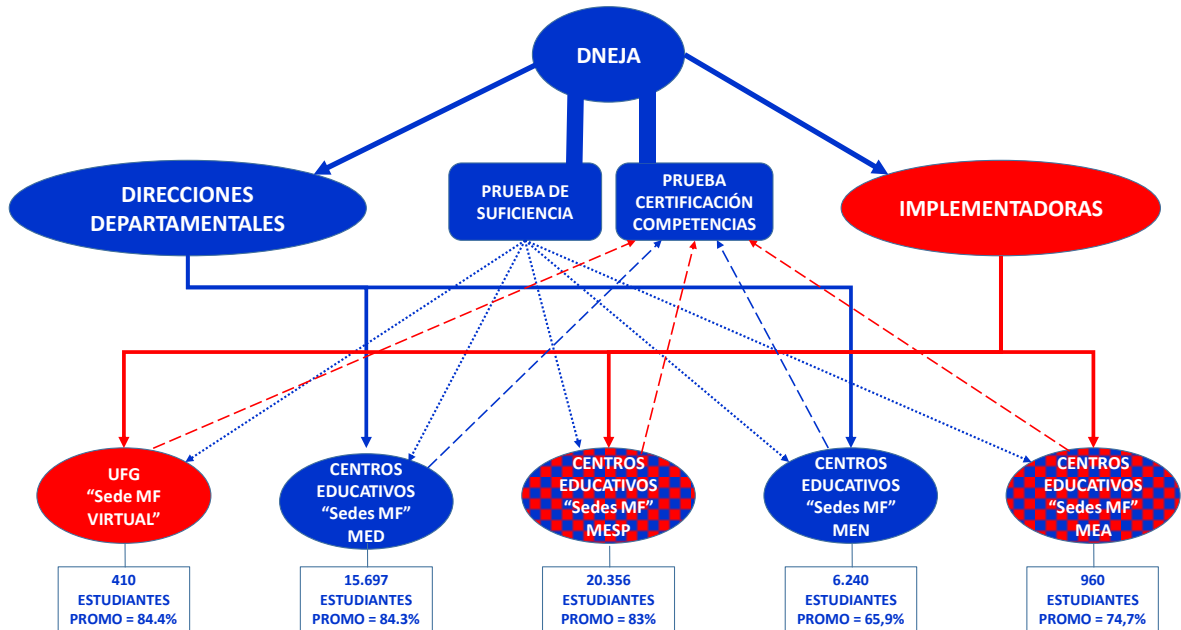
A partir de toda la información y retroalimentación recibida se elaboró el presente informe de avance.

6.2 MAPA DE ACTORES DE LAS MF

En la siguiente figura hemos sistematizado el mapa de actores relevantes de las modalidades flexibles. Como puede observarse, el ente rector está constituido por la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos (DNEJA), la que también administra directamente la Prueba de Suficiencia (PS) orientada a establecer el grado de escolaridad formal de cada persona que se encuentra fuera del sistema educativo y que quiera ingresar al mismo, así como la Prueba Externa (PE) o bien Prueba de Certificación de Competencias (PCC) orientada a examinar las competencias adquiridas por los estudiantes en cada grado cursado y que tiene un peso de 20% en la calificación final para pasar de grado.

A partir de allí, la DNEJA cuenta con dos brazos hacia la oferta educativa de modalidades flexibles. Por un lado, actúa a través de las Direcciones Departamentales de Educación (DDE) gestionando las modalidades a distancia y nocturna dentro de la gestión general del MINED. Por otro lado, actúa contratando a entidades privadas sin fines de lucro – las implementadoras (IIPes) – para administrar las modalidades: acelerada, semi presencial y virtual. Salvo la modalidad virtual, las restantes MF se brindan con sedes residentes en los propios centros educativos estatales.

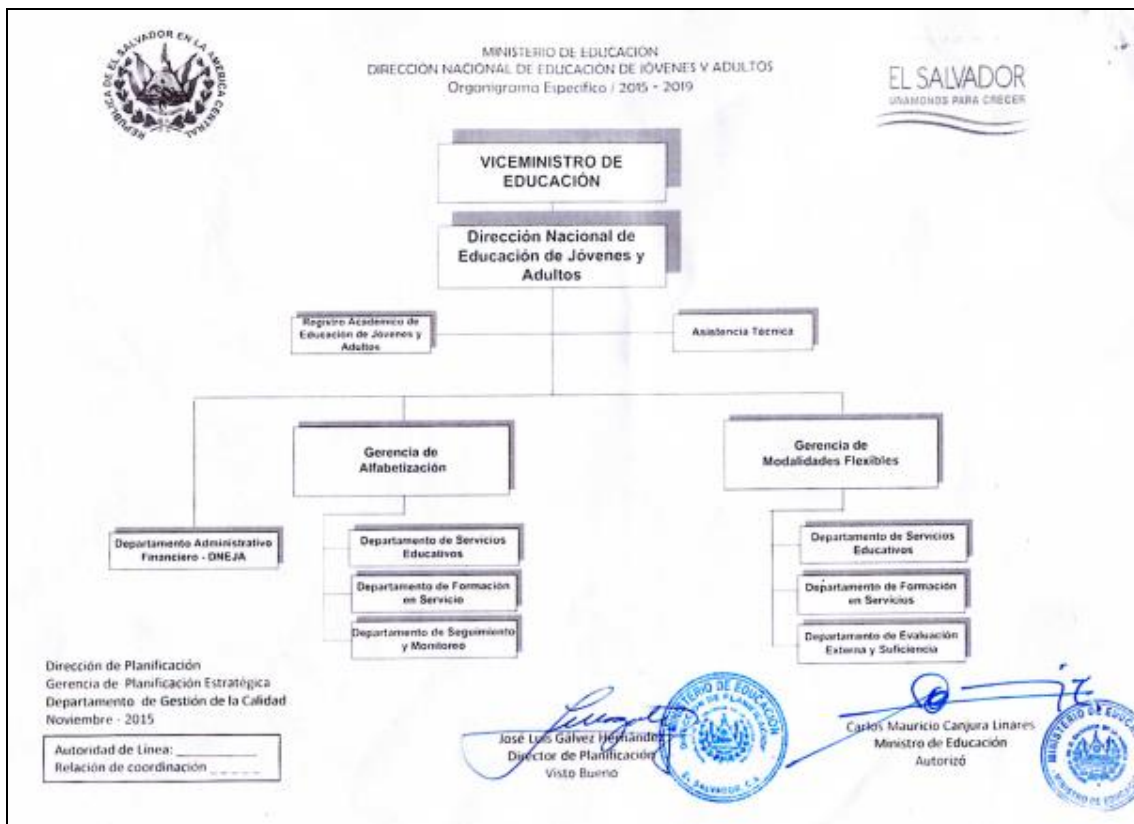
Figura 3: Mapa de actores de la operativa de MF



Fuente: elaboración propia.

A su vez, la DNEJA se organiza internamente con base en dos Gerencias: Alfabetización y Modalidades Flexibles, cada una de las cuales cuenta con un Departamento de Servicios Educativos y un Departamento de Formación en Servicios, contando la Gerencia de Alfabetización (GA) adicionalmente con un Departamento de Seguimiento y Monitoreo, y la Gerencia de Modalidades Flexibles (GMF) con un Departamento de Evaluación Externa y Suficiencia, que aplican las pruebas mencionadas arriba. Asimismo, cuenta con tres líneas de apoyo a la Dirección que son el Registro Académico de Educación de Jóvenes y Adultos, la Asistencia Técnica, y el Departamento Administrativo-Financiero.

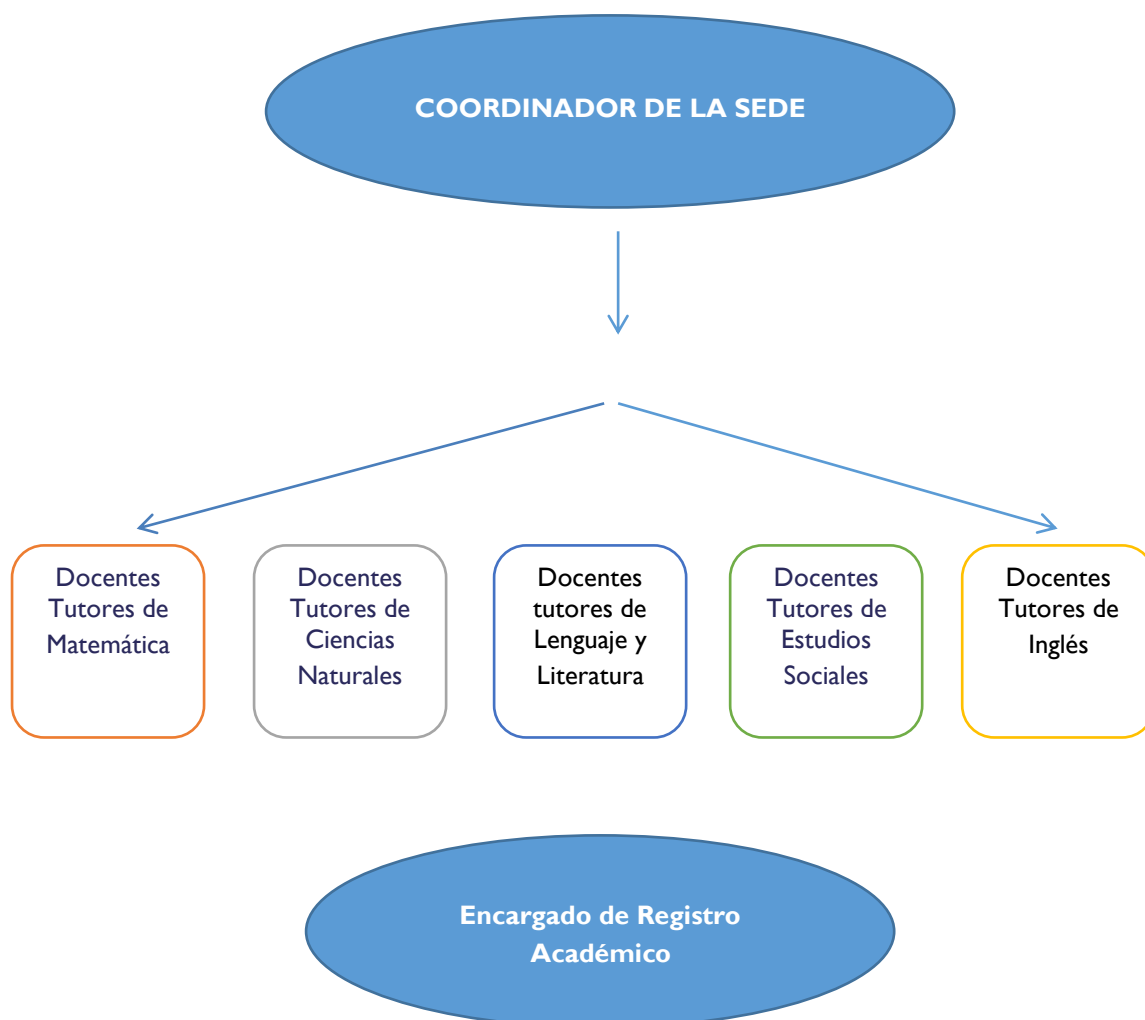
Figura 4: Organigrama DNEJA



Fuente: Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos (DNEJA) del Ministerio de Educación (MINED)

Por último, resulta de interés detallar la estructura básica de cada sede de modalidades flexibles, la que está compuesta por un Coordinador de Sede MF, los cinco Docentes Tutores especialistas por cada asignatura y el Encargado del Registro Académico.

Figura 5: Estructura organizativa de una sede de modalidades flexibles



Fuente: Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos (DNEJA) del Ministerio de Educación (MINED)

6.3 LOS SISTEMAS DE GESTIÓN

En este extenso apartado presentamos el análisis de cada uno de los 11 sistemas de gestión con base en la estructura de gestión actual del sistema de educación básica y pública de El Salvador. En cada sistema de gestión analizaremos primero el sistema general de gestión del MINED y seguidamente la estructura de gestión de las MF, las que interactúan al interior del primero. Ambas estructuras de gestión resultan de las funciones asignadas por el legislador salvadoreño en la normativa vigente a cada actor educativo en cada sistema de gestión y nivel de gobernanza. Al final de cada uno de los apartados MINED y MF para cada sistema de gestión, presentamos un cuadro que resume la normativa vigente en cada caso.

El lector sabrá disculparnos el alto grado de detalle del análisis. Aun cuando hemos buscado la presentación más fluida posible, el desarrollo del tema atraviesa todos los detalles de la normativa vigente y ello

es imprescindible para una comprensión del fenómeno de las modalidades flexibles con el mayor grado de exactitud posible, que nos habilite a la formulación de pertinentes y prudentes propuestas para su mejora, en particular para la ampliación de su cobertura y el incremento de su calidad y pertinencia.

6.3.1 El sistema de información: *correcta configuración, con debilidades en superación*

Sistema de información MINED

El sistema de información del MINED cuenta con una adecuada definición de funciones en la normativa vigente tanto en el nivel central del MINED como así también en el nivel ejecutor (Centros Educativos) a cargo de su Director. En el nivel central, la Gerencia de Monitoreo, Evaluación y Estadística (GMEE) coordina el censo escolar anual, inicial y final, mientras que el Departamento de Estadística (DE), adscrito a la GMEE, administra los datos para la elaboración de los diversos reportes sobre tasas brutas y netas de cobertura, eficiencia interna (tasas de promoción, abandono y repitencia) y otros. Mediante la Ley General de Educación (LGE) en su Artículo 58 los directores de los centros educativos están obligados a proporcionar la información educativa que les solicite el MINED central. Asimismo, El Salvador establece en forma pionera en su normativa (NTCIE Art. 264) que la información a procesar por el Departamento de Estadística (DE) del nivel central debe cumplir con la metodología internacional de la UNESCO. De hecho, es uno de los países a nivel mundial que cuenta con información más completa en los registros de la UNESCO (Ver: <http://data.uis.unesco.org/>). Cabe agregar que se encuentra en proceso de reingeniería el sistema informático del MINED para educación básica (SAE-NIE) y media (SIRAI). A partir del próximo año se espera que todas las informaciones de matrícula y eficiencia interna e incluso algunos documentos relevantes se carguen directamente a los sistemas SAE-NIE y SIRAI en los mismos centros educativos.

No obstante, se identifican algunas debilidades. En primerísimo lugar, no están definidas de modo específico en la normativa las funciones a cumplir por el nivel intermedio de las Direcciones Departamentales de Educación (DDE). Como veremos a lo largo de este análisis sobre la estructura de gestión del sistema de educación básica de El Salvador y sus MF, las funciones de las DDE como nivel intermedio tuvieron una muy escasa atención por parte del legislador en los diversos sistemas de gestión. Esta falta de legislación sobre sus funciones no está ajena, al parecer, a una serie de confusiones sobre su rol, las que están generando una fuerte sobre carga de tareas en las DDE que genera desorden, obstaculiza y traba – en términos de máxima “entropía” en teoría de la información - su función como canal de comunicación que debe ser fluido entre el nivel central y los centros educativos (CE).

En segundo lugar, la publicación de la información a través de diversos medios del MINED y DIGESTYC, así como de la UNESCO muestran las mismas ausencias que en el resto de países:

1. No se cuenta con información para el ciclo superior de educación secundaria, vale decir, los grados 10 a 12 que corresponden en El Salvador al bachillerato diversificado. Esta carencia dificulta la observación de la situación y perspectivas de lo que hoy en día es crecientemente considerado como educación básica obligatoria en el mundo: los 12 grados curriculares que van desde primaria hasta secundaria o media completa.
2. Las series históricas de cobertura y eficiencia interna (promoción, abandono y repitencia) tienen quiebres por la ausencia de datos en algunos años.
3. El alcance de las series históricas es limitado. Por ejemplo, en El Salvador no se cuenta con datos históricos vía web (tanto MINED como UNESCO) que permitan apreciar su evolución al menos desde los tempranos años 90 del siglo pasado, vale decir, desde inicios de la última reforma educativa.

Cuadro 13: El sistema de información MINED

Sistemas de gestión	Información
Niveles de gobernanza	
ENTE RECTOR MINED central	NTCIE Art. 263.- Gerencia de Monitoreo, Evaluación y Estadística (GMEE) coordina Censo Escolar anual. Departamento de Estadística (DE) adscrito a GMEE administra datos para reportes estadísticos que se generan a través de los censos Inicial y final. NTCIE Art. 264.- Con datos del Censo Escolar, el DE calcula: tasas brutas y netas de cobertura, tasas de promoción, abandono, repitencia, sobre edad, supervivencia y otros. Dicha información debe cumplir con la metodología internacional de la UNESCO.
ENTES INTERMEDIOS DDE	(No se establecen funciones)
ENTES EJECUTORES CE	LGE Art. 58.- Los Directores de los CE están obligados a proporcionar la información educativa, relativa a su institución, que les sea solicitada por la instancia autorizada del MINED.

Subsistema de información MF

El subsistema de información de las MF muestra las mismas fortalezas del sistema general, presentando como diferencia la presencia e integración de dos subsistemas diferentes según se trate de MED y MEN, las que son gestionadas por los CE y las DDE o bien MEA, MESP y MV, que son gestionadas por las IIPes.

En este sentido puede observarse que, en algunos casos, iguales funciones de información se realizan en diferentes niveles de gobernanza (acreditación de responsable por RA de las sedes, reporte de asistencia, reporte de abandono, reporte de promoción), a nivel intermedio si se trata de las modalidades acelerada, semi presencial y virtual gestionadas por entidades privadas – las “implementadoras” (IIPes) - o bien a nivel ejecutor de los CE si se trata de las modalidades a distancia y nocturna gestionadas por ellos en coordinación con las direcciones departamentales de educación (DDE) del MINED.

Algunos flujos de información no tienen garantizada su llegada a las DDE. En general, no está garantizada la llegada de toda la información relativa a MEA, MESP y MV gestionadas por las IIPes, dónde éstas informan a la respectiva DDE en forma ocasional y a solicitud de la DNEJA, pero tampoco está garantizada la llegada de informaciones de MED y MEN, tales como registro de asistencia, cambios en el nombramiento del responsable de Registro Académico, registro de abandono y cuadro de promoción.

Esta situación se superaría en buena medida el año próximo puesto que se encuentra en proceso de reingeniería el sistema informático del MINED para educación básica (SAE-NIE) y media (SIRAI) y se espera que varios de éstos datos se carguen directamente a los sistemas SAE-NIE y SIRAI en SIRAI en las mismas sedes MF, vale decir, a nivel de los CE, con lo cual automáticamente quedarán reportados a todos los niveles de gobernanza superiores.

Cuadro 14: El subsistema de información MF

Sistemas de gestión	Información
Niveles de gobernanza	
ENTE RECTOR MINED VICEMINED DNEJA	<ul style="list-style-type: none"> DNEJA lleva base de datos sobre matrícula y eficiencia interna (promoción, abandono, repitencia). Ministro envía circulares y normativas a DDE y DNEJA. DNEJA brinda lineamientos e informaciones a DDE e IPEs para sedes MF (peticiones de información, información general, convocatorias).
ENTES INTERMEDIOS DDE IPEs	<ul style="list-style-type: none"> DDE e IPEs llevan censo de matrícula mensual con base en censo semanal que reciben de las sedes MF. DDE e IPEs envían a DNEJA expedientes de docentes (C3MF2017 I.5). IPE comunica por escrito a GMF datos de responsable por RA para año corriente (C3MF2017 III.2). (*)
ENTES EJECUTORES CE SEDE MF	<ul style="list-style-type: none"> Cada sede lleva registro de asistencia y se consolida semanalmente. Consolidado semanal de registro de asistencia en MEA, MESP y MEV se envía a IPEs (C3MF2017 III.6). Registro de MED y MEN los lleva sólo la sede, las DDE no intervienen. (*) Sedes de MED y MEN reportan a GMF cambios en nombramiento de responsable de RA, director y nombre de la institución (C3MF2017 III.1). Lo hacen directo sin pasar por las DDE y luego comunican a las DDE y a DAI. (*) Coordinaciones de sedes MF llevan registro de abandono. Para estudiantado de educación media MF deben crear en el sistema SIRAI una sección con identificador "X" por cada sede y grado y trasladar el estudiantado que abandona a dicha sección. No hay registro de abandono para educación básica en SAE-NIE. Para 3er ciclo de básica, el coordinador de sede debe reportar a la URA de la DNEJA la nómina de estudiantes que han abandonado, indicando las razones que motivaron dicho abandono (C3MF2017 III.10), pero no se cumple en MED y MEN. Responsable de RA de sede de MED y MEN, e IPE debe entregar a URA-DNEJA cuadro de promoción firmado y sellado por coordinador de sede o coordinador de IPE por cada sección de 3er ciclo de básica y de media al finalizar el grado. Las sedes de MED y MEN deben presentar el cuadro de promoción también a la DDE correspondiente (C3MF2017), pero no siempre lo reciben. Coordinaciones de sedes e IPEs informan a estudiantado sobre obligatoriedad de la prueba de certificación de competencias o prueba externa (PCC o PE) y garantizan convocatoria y asistencia en las fechas establecidas por GMF (C3MF2017). El referente de MF en las DDE ayuda en la convocatoria a la PCC (prueba externa).

(*) Se encuentra en proceso de reingeniería el sistema informático del MINED para educación básica (SAE-NIE) y media (SIRAI). A partir del próximo año se espera que todas estas informaciones se carguen directamente a los sistemas SAE-NIE y SIRAI en las mismas sedes MF, vale decir, en los mismos CE.

6.3.2 El sistema de normalización: *currículo centralizado y desarrollo organizacional desconcentrado*

Sistema de normalización MINED

Un análisis del sistema de normalización del MINED en su conjunto, dónde incluimos la formulación de políticas, el diseño curricular - que incluye la formación docente - y la elaboración de normas y estándares técnicos, nos lleva a concluir en la presencia predominante de dos rasgos que a su vez se combinan en un tercero y que juntos obstaculizan el logro de una estructura de gestión única e integral.

Estos rasgos predominantes son: i) un diseño curricular centralizado; ii) una desconcentración en materia de definición de la estructura organizativa del nivel central; y iii) las consecuencias que la combinación entre un currículo centralizado y un desarrollo organizativo desconcentrado tienen sobre la real capacidad de conducción del sistema por parte de la máxima autoridad y de las autoridades escolares.

El primer rasgo que caracteriza al sistema de normalización es la centralización del diseño curricular, dónde el legislador no previó ninguna función al nivel ejecutor de los centros educativos (CE). Esta centralización curricular llama la atención en consideración de la simultánea descentralización de la adminis-

tración hacia los CE que estableció el mismo legislador con el objetivo de lograr una educación pertinente a nivel local que se hiciera cargo de la creciente diversidad de contextos educativos.

Esta dualidad de la gestión escolar a nivel local, que se debate entre ninguna potestad en materia educativa y una potestad administrativa así restringida, es el punto de partida de una evolución interna del MINED a nivel central que condujo a una sobre carga en la función del director del CE, quién debe cumplir con un alto número de reportes y rendiciones de cuentas exigidos por los sistemas centrales, tanto en cuestiones técnico-pedagógicas como administrativas. Tanto para cumplir a cabalidad con los requerimientos de las DDE, como también de las diversas instancias centrales del MINED, e incluso de un vasto, diverso y desordenado conjunto de programas de cooperación internacional que por vía de la normativa NTCIE Art. 96 se rigen con base en sus propias normas.

En este contexto usamos el concepto de una “potestad administrativa restringida”, puesto que la misma no habilita para disponer de los recursos con el grado de libertad necesario para desarrollar ampliaciones curriculares propias, más allá del currículo oficial, que permitieran responder en forma pertinente a las necesidades, características, problemáticas y preferencias de la población estudiantil local.

¿Cuánta utilidad tiene la contratación descentralizada de maestros si no es para que conjuntamente con el director y los padres de familia desarrollen una respuesta pedagógica propia que los identifique, los integre y los motive como centro educativo con el objetivo de lograr una educación pertinente para su estudiantado?

El segundo rasgo que caracteriza al sistema de normalización es una suerte de desconcentración en la definición de la estructura organizativa del nivel central, dónde se delega en buena medida a las diversas direcciones y gerencias el establecer la estructura organizativa conveniente en sus ámbitos de acción, incluidos los manuales de organización y funciones, así como los manuales de procesos y procedimientos.

Aun cuando la norma establece la autoridad última del Ministro a través de la Dirección de Planificación (DIPLAN) en la aprobación de todos estos elementos, esta suerte de desconcentración en materia de desarrollo organizacional condujo a una estructura de gestión del sistema en su conjunto que dista de ser integral y articulada, y que por el contrario está acumulando:

- i) falta de delimitación y superposición de funciones entre las diversas instancias centrales, dónde muchos o demasiados se informan, norman, planifican, administran, financian, supervisan, monitorean, controlan y evalúan, sin ponerse de acuerdo entre sí en un único e integrado sistema para cada función;
- ii) situaciones de conflicto de juez y parte al interior de diversas instancias centrales;
- iii) una llegada desordenada de los niveles centrales a los centros educativos, pasando por la generación de una alta entropía en el canal de comunicación que representan las DDE.

El tercer rasgo que parece caracterizar al sistema de normalización es la combinación de los dos rasgos anteriores, vale decir, una centralización del diseño curricular con una concomitante desconcentración en el desarrollo organizativo del sistema en su conjunto. Combinación que está perjudicando aún más el logro de una estructura de gestión única e integral.

El sistema educativo de cualquier país, como la gestión de cualquier política pública necesita de timón y múltiples remos trabajando conjuntamente. El sistema educativo salvadoreño – como tantos otros de nuestra región - es una cascara de nuez en el océano de la globalización y si bien a sus tripulantes en nada les falta coraje puesto que se destacan a nivel internacional por sus avances en la modernización y descentralización administrativa de la educación, sí parece que por el momento están minadas las posibilidades de contar con un buen timón que nos permita sortear las oleadas y aprovechar los pequeños grados de libertad que tiene el movimiento de nuestra embarcación para adentrarnos en mares más profundos y llegar a buen puerto.

Necesitamos ante todo de una estructura de gestión integral y única, con sus 11 sistemas de gestión y sus tres niveles de gobernanza bien delimitados, de modo que timón y remos trabajen conjuntamente.

Pues bien, la combinación de un diseño curricular centralizado y una definición de estructura organizativa desconcentrada están facilitando o induciendo prácticas de creación de ministerios dentro del ministerio - por decirlo de alguna manera y pidiendo de antemano disculpas por la radicalidad de nuestra afirmación sólo hecha a efectos didácticos - dónde unas instancias generan otras instancias, todas las cuales además desarrollan funciones en varios sistemas de gestión, sin que las mismas estén así establecidas por el legislador o al menos integradas en sistemas únicos. Y lo mismo sucede también con cada programa del vasto, diverso y desordenado conjunto de acciones de la cooperación internacional. Entre todos y con todas nuestras buenas intenciones, estamos debilitando el timón y los remos.

A los efectos de representar con claridad uno de estos efectos, aunque de ningún modo el único, hemos elaborado un cuadro que presentamos en el Anexo 3, dónde damos cuenta de las 19 instancias que conforman el ámbito de acción de la Dirección Nacional de Educación (DNE), así como de las funciones que éstas desarrollan por fuera del sistema de normalización incursionando en subsistemas de información, supervisión, monitoreo y control.

Creemos que este cuadro (Anexo 3) basado exclusivamente en la normativa vigente, es por demás elocuente al respecto. Véase, por ejemplo, que de esta manera hemos generado 17 subsistemas de monitoreo que procesan un total de 68 informes trimestrales de avance por año, además de otros informes de avance especiales, así como un número como mínimo equivalente en materia de acciones y reportes en subsistemas dispersos de información, supervisión y control. Y en su mayoría con intervenciones directas en las DDE y en los centros educativos, no necesariamente posibles de orientar y armonizar en una única estructura por la Dirección Nacional de Gestión Educativa (DNGE) como lo mandatan las normas NTCIE, artículos 16, 17 y 18.

De esta manera, estamos debilitando el timón del sistema, incrementando la falta de delimitación de los sistemas de gestión y de los niveles de gobernanza, y obstaculizando la armonización de sistemas que le compete a la DNGE a fin de desconcentrar hacia las DDE y descentralizar hacia los centros educativos con base en un solo sistema técnico-pedagógico y administrativo.

Aquí se encuentra la causa⁷ de la fuerte sobrecarga de las DDE y los directores de los CE con numerosos subsistemas técnico-pedagógicos y administrativos, los que no operan de forma integrada, sino dispersos, generando también ruido, desorden y trabas – entropía – en el sistema de información.

⁷ Se observa también una tendencia a incluir demasiadas políticas y elementos en el currículo. Así estableció por ejemplo el legislador por Decreto N° 534 de la Asamblea Nacional, 02/12/2010, que el currículo debe contemplar la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), o bien pueden mencionarse también en las actuales reflexiones en torno a la política de prevención de la violencia y convivencia escolar que se encuentra en construcción, las propuestas que indican que esta política debe reflejarse en el currículo.

Cuadro 15: El sistema de normalización MINED

Sistemas de gestión Niveles de gobernanza	Normalización (formulación de políticas, elaboración de normas y estándares técnicos, definición de estructura organizativa, diseño curricular)
<p>ENTE RECTOR</p> <p>MINED central</p>	<p>Políticas vigentes: Plan Social Educativo / Plan Nacional de Educación / Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno / Prevención de la violencia y convivencia escolar (en elaboración) / Metas Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD 2014-2019)-STPP.</p> <p>Normas: LGE Art. 12.- MINED establece normas para que el sistema educativo coordine y armonice sus modalidades y niveles, así como para asegurar calidad, eficiencia y cobertura de la educación. NTCIE Art. 96.- Los proyectos con financiamiento externo se rigen por lo establecido por los organismos internacionales para cada uno de ellos y por las NTCIE u otra normativa institucional interna aplicable.</p> <p>Estructura organizativa: NTCIE Artículos 16, 17 y 18.- La máxima autoridad: i) aprueba la estructura organizativa institucional; ii) la revisa periódicamente en un plazo no mayor de cinco años; iii) aprueba el Manual de Organización y Funciones Institucional, el cual comprende a la alta Dirección del MINED; iv) autoriza los manuales de Organización y Funciones de las Direcciones Nacionales, de Staff y DDE; y v) las políticas y manuales de procesos y procedimientos. Los directores nacionales y del Staff proponen a la DIPLAN la estructura organizativa de la Dirección a su cargo. Todas las unidades organizativas elaboran su Manual de Organización y Funciones, quienes posteriormente presentan su propuesta a la DIPLAN. Los directores nacionales y de Staff revisan y validan los manuales correspondientes a cada una de sus áreas de responsabilidad. La DNGE orienta: i) una sola estructura para las DDE y para los CE, así como su revisión periódica; ii) una sola propuesta del Manual de Organización y Funciones para las DDE; y iii) revisa los manuales de las DDE.</p> <p>Diseño curricular: LGE Art. 47. MINED establece currículo nacional. /LAIP Art. 46 MINED debe incluir LAIP en currículo. NTCIE Art. 224.- La DNE planifica, dirige, coordina y orienta las gerencias que la conforman y es responsable de la elaboración y evaluación de los planes anuales de cada una de las gerencias, enmarcados por el Plan Social Educativo. / NTCIE Art. 225.- Para cumplir con los objetivos del Plan Social Educativo, la DNE elabora políticas, objetivos, metas, actividades e indicadores de gestión a ejecutar en cada programa. NTCIE Artículos 226 a 242, 261 y 262. Según estas normas, un total de 19 instancias conforman el ámbito de acción de la DNE, con funciones por fuera del sistema de normalización incursionando en funciones de información, supervisión, monitoreo, control y evaluación. Y en su mayoría con intervenciones directas en los niveles intermedio de las DDE y ejecutor de los centros educativos, no necesariamente posibles de orientar y armonizar en una única estructura por la Dirección Nacional de Gestión Educativa (DNGE) como lo mandatan las normas NTCIE, artículos 16, 17 y 18. (Ver el Anexo 3 para mayor detalle).</p>
<p>ENTES INTERMEDIOS DDE</p>	<p>(No se establecen funciones)</p>
<p>ENTES EJECUTORES CE</p>	<p>(No se establecen funciones)</p>

Subsistema de normalización MF

Como puede observarse en el siguiente Cuadro, las disposiciones normativas de las MF versan fundamentalmente sobre asuntos de acreditación de las mismas, registro y validación de su matrícula, resguardo de expedientes de los docentes tutores, revisión de la certificación de los docentes tutores, garantía de la condición de sobre edad de los estudiantes, elaboración, emisión y legalización de los certificados de los estudiantes, la firma de convenios anuales entre MINED-MF y las implementadoras (IIPes) de las modalidades MEA, MESP y MEV.

Nuevamente, estas funciones normativas se cumplen en diferente forma y diferente nivel de gobernanza según se trate de las modalidades MED y MEN gestionadas por los CE y las DDE, y las modalidades MEA, MESP y MEV gestionadas por las implementadoras (IIPes) en convenio con MINED-DNEJA. Esto se debe básicamente a que la potestad con que cuentan los Directores de los CE para el cumplimiento de estas funciones en el caso de las modalidades a distancia y nocturna, es desempeñada por la figura “Instituto de Modalidades Flexibles” en el caso de las sedes MF gestionadas por las IIPes. Es decir, jurídicamente, el IMF viene a ser el “Director” de las MF gestionadas por privados.

Con la salvedad de los aspectos mencionados, rigen todas las funciones establecidas para el sistema de normalización del MINED para el conjunto de la educación básica y media, y por ende se mantiene en todos sus términos la centralización curricular que lo caracteriza.

Cuadro 16: El subsistema de normalización MF

Sistemas de gestión Niveles de gobernanza	Normalización ⁽⁸⁾
ENTE RECTOR MINED VICEMINED DNEJA	<ul style="list-style-type: none"> • En 2005 Programa EDÚCAME queda facultado para acreditar MEA, MESP y MED en instituciones educativas existentes o a crear. En 2009 se agregan MEV y MEN (AM 15-1489-2005 y AM 15-0695-2009). • AM 15-1433-A 2011 Cambia denominación de IMF a IEPPJA adscrito a la GEPJA. • C3MF2017 III.6.- Registro de asistencia no tiene valor porcentual en calificación de ninguna asignatura. • Política Nacional de Educación Permanente para Personas Jóvenes y Adultas. • Documento del Programa Nacional de Alfabetización. • Documento de Evaluación al Servicio del Aprendizaje y el Desarrollo. • Instructivo de Servicio Social Estudiantil. • Ministro y representante legal de IIPE firman convenio que norma ejecución y administración de los fondos a transferir, plan de trabajo anual de la IIPE forma parte del convenio (AM 15-0762-2014 V). • URA-DNEJA valida matrícula en presencia de responsable de RA de IIPE o CE (C3MF2017 III.4). Las DDE no participan en este proceso de validación de matrícula. Si la matrícula en MED y MEN resulta inferior a lo planificado, la DNEJA informa a la DDE correspondiente. DNEJA lleva la matrícula de las 5 MF. • IMF lleva expediente individual de personal docente tutor (C3MF2017 I.5) por cada sede MF gestionada por IIPEs (MEA, MESP y MEV). En el caso de MED y MEN, el expediente individual del personal docente lo lleva el Director del CE en conformidad con el literal “y” del Art. 36 del Reglamento de la Ley de la Carrera Docente (LCD). • DNEJA genera instructivos y lineamientos de acreditación MF y ALFA, básicamente las circulares que son revisadas y publicadas todos los años. • Certificación y Recertificación de Docentes Tutores, Docentes Tutores Especialistas. • Jornadas para diseño de Planes de Mejora con base en resultados de logro de aprendizajes según pruebas estandarizadas.
ENTES INTERMEDIOS DDE IIPEs	<ul style="list-style-type: none"> • Cada IIPE y DDE revisa certificación de docentes (C3MF2017 I.12.) • Solamente el responsable RA de IIPE registra matrícula para MEA, MESP y MEV (C3MF2017 III.3) y la presenta a la URA-DNEJA para su validación.
ENTES EJECUTORES CE SEDE MF	<ul style="list-style-type: none"> • C3MF2017 III.8.- Ninguna sede puede inscribir estudiantes sin prueba externa del grado anterior. CDE inscriben estudiantes de MED y MEN, responsables de RA de IIPEs inscriben estudiantes de sedes de MEA, MEP y MEV. • Coordinaciones de sedes MED y MEN, y coordinaciones de sedes IIPE garantizan condición de sobre edad de estudiantes (C3MF2017 I.7). Al momento de la validación de la matrícula, se observan casos de estudiantes con edad menor a la establecida, vale decir, sin sobre edad. En estos casos, la DNEJA suele validar esos casos para MEA, MESP y MEV y solicitar a la DDE su autorización para los casos correspondientes a MED y MEV. • Sólo responsable RA del CE registra matrícula para MED y MEN (C3MF2017 III.3) y la presenta a la URA-DNEJA para su validación. • Sedes MED y MEN – por art. 36 g) y f) de LCD - legalizan con firma y sello de la institución, certificados, títulos, constancias y certificaciones de calificaciones de estudiantes y velan por conservación del RA de alumnos y ex alumnos (C3MF2017 III.12). • Sedes MED y MEN elaboran y/o emiten y legalizan certificados de 3er ciclo de básica y media de su matrícula (C3MF2017 CERTIFICADOS 1). • Sedes de IIPEs elaboran y/o emiten certificados de 3er ciclo de básica y media de su matrícula, y remiten al IMF para legalización (C3MF2017 CERTIFICADOS 2). • Luego de su legalización, responsable RA archiva certificado en expediente de cada estudiante (C3MF2017 CERTIFICADOS 3). CE en MED y MEN, e IIPE en las otras.

⁸ Formulación de políticas, elaboración de normas y estándares técnicos, definición de estructura organizativa, diseño curricular.

6.3.3 El sistema de planificación: no apuesta al futuro, ni integra la micro planificación

Sistema de planificación MINED

La normativa que ampara el ejercicio de la planificación educativa se caracteriza por concebir acertadamente a la presupuestación como una función integrada a la planificación, vale decir, la presupuestación como un ejercicio de alcanzar el futuro con base en los objetivos y metas de la planificación y no como mera repetición del pasado. Sin embargo, la simultánea falta de asignación de funciones a las DDE y los centros educativos en la materia, conduce a que en la práctica la presupuestación resulte en una repetición del pasado.

Esto es habitual en los sistemas educativos de toda la región donde la presupuestación es un mero reflejo de la administración de períodos anteriores, donde una y otra vez se vuelven a cargar los mismos rubros con los mismos montos, solamente ajustados por la evolución de la matrícula. La presupuestación se reduce a multiplicar la matrícula de cada año por el costo por estudiante del período anterior, generando así la parálisis del sistema educativo.

En segundo lugar, desde un inicio y también acertadamente, se concibe el rol del nivel central como coordinador de una planificación integrada y participativa que también incluye la micro planificación a nivel de los centros educativos. Sin embargo, el ejercicio de micro planificación de los centros educativos (CE) deseado por el legislador tiene en la práctica un carácter restringido a inexistente, por efecto de la no descentralización del diseño curricular que pone límites estrechos a la gestión escolar propiamente dicha y por ende a su planificación.

A esto se agregan las limitantes adicionales que imponen a la micro planificación escolar las numerosas exigencias de los subsistemas técnico-pedagógicos y administrativos que llegan al centro educativo en forma directa y desordenada, tanto por parte de otras instancias del nivel central como de diversos programas de la cooperación internacional, y sin que el legislador haya garantizado – como hemos visto en el sistema de normalización - reales potestades de integración y armonización para la función de la Dirección Nacional de Gestión Educativa (DNGE).

De hecho, el Plan Operativo Institucional (POI) 2017 no refleja una integración y armonización de la micro planificación a nivel de los centros educativos. Por el contrario, explícitamente se expresa que el mismo *“ha sido formulado con la participación de los responsables de las distintas Direcciones del nivel central y departamental que actualmente conforman el Ministerio de Educación: 10 Direcciones Nacionales, 8 Direcciones de Staff, 14 Direcciones Departamentales (DDE), más la Unidad Coordinadora de Proyectos y el NCONACYT”*.

Resulta evidente en este contexto que la micro planificación establecida por el legislador en las normas RIOE Art. 38, LCD Art. 50, NTCIE Art. 281, no encuentra su integración efectiva en el POI por la escasa o nula descentralización de la gestión escolar técnico-pedagógica a los propios centros educativos, así como por la verticalidad de los diferentes requerimientos de los varios subsistemas técnico-pedagógicos y administrativos que llegan en forma numerosa y desordenada a los mismos. Todo lo que ha convertido a la estrategia de descentralización administrativa hacia los centros educativos en una red de meras ventanillas de pago de algunos insumos educativos orquestados en forma centralizada. Una descentralización quizá caprichosa que no delega reales potestades de decisión en materia de gestión escolar. Un modelo de descentralización a mitad de camino que se debate a futuro entre su recentralización: eliminar la descentralización administrativa, o bien su profundización: descentralizar el currículo y la gestión escolar.

En cualquier caso, será imprescindible una decisión por uno u otro camino en el futuro próximo, puesto que la actual situación de ambigüedad en materia de descentralización está generando una tensión entre exigencias descentralizadas y centralizadas con una sobre carga del director del centro educativo y de las DDE que ya son insostenibles.

Cabe señalar por último, que la normativa vigente establece a través del Artículo 38 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE) que el MINED debe y puede contribuir a una planificación integrada, participativa y efectiva del sistema formal y no formal, cuyo ente rector en este último caso es el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP). Sin embargo, y a pesar de los múltiples intentos realizados en el pasado, muchos de ellos con importantes dotaciones de recursos por parte de la cooperación internacional, no se ha avanzado en la práctica, siendo la desarticulación entre ambos sistemas una realidad que persiste.

Esta situación afecta directamente a las Modalidades Flexibles en sus posibilidades de ampliación de cobertura y mejora de su calidad y pertinencia de doble manera. Por un lado, la desarticulación entre los sistemas formales y no formales limita extraordinariamente a las MF en el ámbito altamente complementario de la empleabilidad. En efecto, la oferta de formación para el trabajo con base en módulos breves y prácticos, que puedan conducir por ejemplo a las habilitaciones que otorga el INSAFORP en 80 horas lectivas, es prácticamente inaccesible para los estudiantes de MF. Asimismo, los reiterados fracasos en materia de impulso a un sistema de certificación por competencias laborales de acuerdo con la Norma ISO 17.024 impide la certificación de competencias adquiridas en forma empírica por jóvenes y adultos fuera del sistema educativo, lo que constituiría una entrada adicional al sistema de educación formal y de alta pertinencia y motivación para el grupo meta de las MF.

Cuadro 17: El sistema de planificación MINED

Sistemas de gestión Niveles de gobernanza	Planificación / presupuestación
ENTE RECTOR MINED	LGE Art. 12 MINED coordina planificación educativa. RIOE Art. 38 MINED contribuye a una planificación integrada, participativa y efectiva del sistema formal y no formal. NTCIE Art. 49.- Dirección de Planificación (DP) elabora objetivos y metas de políticas. NTCIE Art. 50.- Unidades organizativas elaboran sus POA con indicadores de resultados para su evaluación. NTCIE Art. 53 Gerencia de Planificación Estratégica (GPE) consolida todos los POA en "Plan Operativo Institucional" a aprobar por Ministro. NTCIE Art. 64.- Gerencia de Presupuesto (GP) formula presupuesto con supervisión de la Dirección Financiera Institucional (DFI) en consideración de normativa de finanzas públicas. NTCIE Art. 65.- La presupuestación comprende los planes de trabajo, el proyecto de presupuesto y los salarios del ejercicio fiscal correspondiente. NTCIE Art. 75.- Ejecución del presupuesto debe desarrollarse en función de metas y propósitos del Plan Anual de Trabajo.
ENTES INTERMEDIOS DDE	(No se establecen funciones)
ENTES EJECUTORES CE	LCD Art. 50.- El CDE planifica, presupuesta y administra los recursos destinados al centro educativo por diferentes fuentes de financiamiento. NTCIE Art. 281.- Los centros educativos elaboran una planificación encaminada a la mejora y desarrollo del Centro y sus servicios educativos.

Subsistema de planificación MF

La planificación y presupuestación de las Modalidades Flexibles se encuentra limitada por restricciones presupuestales de diverso tipo. Para el año en curso, la disponibilidad presupuestaria es de US\$ 11.131.980,80 para las tres MF gestionadas por IPEs (MEA, MESP y MEV), US\$ 2.450.004 para alfabetización, mientras que los recursos destinados a MED y MEN se encuentran en cuanto al pago de docentes tutores en las partidas asignadas a las DDE para sobre sueldos y horas-clase, así como otros rubros como materiales, equipos e instalaciones que son transferidos a los CE para su traslado a las modalidades flexibles de MED y MEN.

Sin embargo, estas dotaciones presupuestales están fuertemente limitadas por dos factores diferentes. Por un lado, el presupuesto de MF administrado por la DNEJA ha sufrido sucesivos recortes por res-

tricciones presupuestales que han afectado tres sistemas clave de gestión: la formación docente continua (parte de la normalización), el monitoreo y la supervisión. Tal como explicaremos en los apartados correspondientes a cada uno de estos sistemas de gestión, las restricciones presupuestales han impedido continuar con la contratación de entidades especializadas en cada uno de ellos, debiendo la DNEJA sustituirlas con su escaso personal y debiendo operar estos sistemas en forma aleatoria en unos casos (supervisión), focalizada en otros (certificación y recertificación de docentes tutores que no cubre el universo de los mismos, o asistencia técnica a sedes con peores desempeños) o bien con menos instrumentos y además dispersos en diversas instancias (monitoreo). Sin duda, el debilitamiento de estos tres sistemas pone obstáculos a la mejora de la calidad y pertinencia de las MF.

Asimismo, las mencionadas restricciones presupuestales han conducido también a la suspensión del componente de formación para el trabajo que operaba a través de cursos breves eminentemente prácticos para facilitar a los estudiantes salidas laborales rápidas. La pérdida de este componente pone límites estrechos a la ampliación de cobertura de las MF entre los jóvenes y adultos fuera del sistema educativo. La idea original era facilitar una doble entrada a las MF, ya fuera a través de los cursos de formación para el trabajo, cuyos participantes luego eran alentados a continuar estudios de educación formal, o bien a jóvenes y adultos matriculados en las MF que a través de la formación para el trabajo podían mejorar su situación económica a breve plazo y de esta manera asegurar la continuidad de sus estudios.

En segundo lugar, se observan importantes desencuentros y desarticulaciones a nivel local de los CE entre la gestión de la modalidad regular y las modalidades flexibles que conducen a celos y conflictos entre Directores de CE y Coordinadores de Sedes MF, así como entre docentes de la modalidad regular y docentes tutores de las modalidades flexibles, en el contexto de una grave desarticulación de ciclos y modalidades, donde la comunidad educativa de padres de familia se encuentra distante y relativamente indiferente. Esta situación conlleva a que los recursos previstos en los presupuestos de los CE para las modalidades flexibles rara vez sean trasladados, siendo habitual que estas últimas no tengan acceso a equipos de computación o bien instalaciones en general de los CE.

Si buscamos un común denominador de estas situaciones que limitan la disponibilidad de fondos por parte de las MF en su conjunto, bien podemos decir que asistimos a una falta de valoración de las mismas e incluso de una suerte de desvalorización en algunos casos. Una perspectiva que va a contra mano de lo que las MF representan para el futuro del sistema educativo salvadoreño, incluso como anticipo de los desafíos que pronto deberá enfrentar la modalidad regular del MINED, todo lo que hemos desarrollado en el primer capítulo de esta investigación.

En este marco de aguda restricción presupuestal, el sistema de normalización del MINED con su fuerte centralización curricular impone obstáculos adicionales para el incremento de la cobertura y calidad de las MF, puesto que afecta la pertinencia de las mismas, frenando el potencial de articulación de la comunidad educativa para el desarrollo de proyectos educativos propios basados en la autonomía de la gestión escolar de modo de combinar ciclos y modalidades del mejor modo para lograr trayectorias educativas de sus jóvenes y adultos continuas, exitosas y en paz. Una tarea para nada sencilla, pero para la que no existen opciones.

Sin duda, un verdadero impulso a la cobertura y calidad de las modalidades flexibles pasa también por el empoderamiento de la comunidad educativa a nivel local para gestionar no solo aspectos administrativos de la educación, sino y fundamentalmente para desarrollar adecuaciones curriculares que incrementen la pertinencia de la misma. Debería ser la comunidad educativa a nivel de un territorio junto con los directores y docentes de los diversos CE existentes, la que decida sobre cómo combinar ciclos y modalidades educativas, o al menos los horarios y calendarios de los mismos. En definitiva, una flexibilización en el sentido más amplio del término, basada en las decisiones de los beneficiarios directos de modo que la misma sea sinónimo de mayor pertinencia.

Cuadro 18: El subsistema de planificación MF

Sistemas de gestión Niveles de gobernanza	Planificación / presupuestación
ENTE RECTOR MINED VICEMINED DNEJA GMF GA	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2014-2019: atender a 447.800 jóvenes y adultos a través de MF. • Plan Nacional de Educación en Función De La Nación, Eje 8. • Plan El Salvador Educado (PESE) desafío 4. • PESS Plan El Salvador Seguro. • Plan Nacional de Alfabetización (PNA). • Plan Operativo Anual / Plan Operativo Institucional.
ENTES INTERMEDIOS DDE IIPes	<ul style="list-style-type: none"> • Plan operativo anual de DDE (incluye el presupuesto). POA-DDE 2015 tiene metas para MF, pero no tienen presupuesto desglosado, sólo monto global. • Transferencia presupuesto escolar a cada CE para MED y MEN. Habitualmente los Directores de los CE no trasladan los recursos correspondientes a las sedes MED y MEN, solamente si el Director del CE es a su vez el coordinador de la sede MF. Estos recursos no incluyen los sobre sueldos a los docentes y las horas clases que son administrados por las DDE como fondos de contingencia y emergencia para la ampliación de la cobertura a través de MED y MEN. • IIFE presenta plan de trabajo anual con objetivos, actividades, metas, presupuestos y cronograma de ejecución (AM 15-0762-2014 IV).
ENTES EJECUTORES CE SEDE MF	<ul style="list-style-type: none"> • La oferta educativa está planificada en el Plan Educativo Institucional (PEI) para MED y MEN y en el plan de trabajo de la IIFE para MEA, MESP y MEV. • Presupuesto escolar: modalidades distancia y nocturna. • Cada sede elabora su Plan Escolar Anual donde refleja las necesidades de los estudiantes de MF, para todas las modalidades. • Cada sede elabora la jornalización del año académico y cada docente elabora su planificación didáctica.

6.3.4 El sistema de articulación: el talón de Aquiles de la gestión educativa

Sistema de articulación MINED

A partir de la reforma educativa de los años 90 del siglo pasado, El Salvador optó por una articulación de su sistema educativo basada en la desconcentración y descentralización por dentro del propio ente rector, el MINED. Esta alternativa hace que la articulación deba estar garantizada por la interacción de los tres niveles de gobernanza (rector, intermedio y ejecutor) a través del sistema de supervisión educativa. Y aquí se encuentran el gran avance innovador y a la vez la principal asignatura pendiente del sistema educativo de El Salvador. El éxito de la descentralización depende en buena medida de la fortaleza de la supervisión.

Esta opción tuvo en cuenta el aprendizaje de la negativa experiencia de otros sistemas educativos de la región latinoamericana dónde el sistema de articulación basado en la coordinación interministerial constituye el principal “Talón de Aquiles” de sus políticas educativas y aún más allá, de la gestión del Estado en su conjunto. En efecto, la experiencia muestra que la articulación interministerial o con otros organismos del Estado no funciona. Los modelos de descentralización administrativa de El Salvador y en parte Guatemala (los exitosos programas EDUCO en El Salvador y PRONADE para la población maya en Guatemala) se implementaron por dentro de las estructuras de los respectivos entes rectores de la educación, mientras que los restantes intentos de descentralización educativa en otros países de la región que buscaron implementarla en articulación con otros ministerios y organismos públicos fracasaron desde un inicio en sus intentos, dónde un caso extremo lo constituye Argentina con escuelas pertenecientes a los niveles nación, provincia y municipio, las que sufren por la grave desarticulación de los mismos.

Las articulaciones interinstitucionales dentro del Estado latinoamericano, en virtud de su conformación y evolución histórica, están sujetas a intensas negociaciones y contramarchas cotidianas por la fuerte feudalización de las diversas áreas de gobierno, las que suelen pertenecer de hecho a fracciones rivales

dentro de los propios partidos de gobierno y habitualmente están ligadas además a diversas corporaciones que inciden y compiten por el dominio de las diversas políticas públicas. En síntesis, la descentralización “por fuera” del sistema educativo encuentra problemas insalvables en la articulación inter institucional. Y esto seguirá constituyendo un obstáculo insalvable hasta que se encuentre un camino viable para la reforma de la gestión estatal en todos nuestros países.

De esta manera, el modelo salvadoreño busca razonablemente garantizar esta articulación por dentro del mismo ente rector con base en su sistema de supervisión. El encadenamiento de las normas establecidas por el legislador y de las que damos cuenta en el siguiente Cuadro, muestran claramente esta importante y sensata decisión institucional.

Sin embargo, el legislador no estableció las funciones correspondientes a los niveles intermedios de las DDE, ni tampoco las correspondientes al nivel de los centros educativos. En relación a las DDE, esta falta de definición de funciones se reitera, cómo estamos viendo, en todos los sistemas de gestión. En relación con los centros educativos, este olvido tiene negativas consecuencias para la articulación de los ciclos y las modalidades educativas a nivel local.

La descentralización de la gestión escolar al propio centro educativo debería conducir a un empoderamiento de la comunidad educativa no solo en la gestión de un único centro educativo sino de todos aquellos que se encuentran en la comunidad, garantizando de esta manera la articulación local de los diversos ciclos y las diversas modalidades educativas, vale decir, preescolar, básico y hasta bachillerato diversificado, la modalidad regular y las modalidades flexibles, lo que constituye una asignatura pendiente en El Salvador y en toda la región latinoamericana, puesto que los sistemas del nivel central no logran en ningún lado garantizar con efectividad esta imprescindible articulación a nivel local para lograr trayectorias educativas continuas y exitosas. Sin duda, una tarea para nada fácil, pero para cuya realización no existe otra opción.

El rol de la comunidad educativa en el marco de un modelo de descentralización de la gestión escolar constituye la mejor base para su sensibilización y motivación, así como para organizar su aprendizaje y fortalecimiento en el ejercicio y cumplimiento de sus funciones, puesto que genera importantes economías de escala en sus capacidades. Tanto por la acumulación de la experiencia que se derivará de una única gestión para varios centros educativos a la vez, como así también por las ventajas de racionalización que conllevará el tener una única estructura con sostenibilidad a largo plazo para los 12 a 15 grados de los tres ciclos educativos en el ámbito local.

Es la comunidad local como expresión de la sociedad civil, la comunidad en su conjunto, no solo educativa, la que debe procurar y hacerse cargo de la recuperación o bien creación del espacio público dónde puedan funcionar con seguridad y en paz los diversos ciclos educativos para que florezca el futuro de El Salvador con desarrollo local e integración social, reversión de la emigración del campo a la ciudad, desarrollo de cadenas productivas enteras en una futura industrialización de nuestros recursos naturales aprovechando las enormes oportunidades que nos ofrece el nuevo paradigma técnico-económico y llevando por ende la tecnología al ámbito local con promisorios desarrollos en bio economía, por ejemplo.

Una comunidad educativa responsable y fortalecida a nivel distrital fue la idea pionera que trajeron a América Latina algunos fundadores de la educación pública luego de sus viajes por Estados Unidos donde conocieron las nuevas y positivas experiencias que allí se desarrollaban a partir de 1880, vale decir, en los años de la fundación de los sistemas de educación pública a nivel mundial. En Uruguay, José Pedro Varela, compartiendo estas experiencias con Domingo Sarmiento, a su vez fundador de la escuela pública en Argentina, desarrolló un modelo de gestión educativa con eje en una fuerte supervisión (que llamó “inspección”) y que garantizaba la calidad de la educación, flanqueada por un ente rector tan calificado como ágil y pequeño, y una comunidad educativa para todo el distrito (municipalidad) sumamente fortalecida y a la que se le delegaría plenamente toda la gestión escolar, incluso buena parte del sistema de financiamiento de la misma, no de su control en términos del moderno concepto de auditoría.

El modelo de José Pedro Varela nunca fue implementado en Uruguay porque de inmediato su proyecto de ley de 1876 fue sustituido por un sistema hipercentralista durante la dictadura del Coronel Latorre y luego recentralizado aún más por las dos siguientes dictaduras que conoció el país. Sin embargo, el modelo de José Pedro Varela sigue siendo 140 años después de su concepción, una fuente de inspiración para analizar vías de solución a los problemas de articulación y por ende supervisión que enfrenta el modelo salvadoreño y otros modelos de descentralización educativa de la región.⁹

Como se puede observar en el siguiente Cuadro, que corresponde a la normativa que define las funciones de los actores en el sistema de articulación, dos elementos centrales debían determinar su aplicación: i) por un lado, como hemos dicho, la centralidad del sistema de supervisión como eje de la articulación al interior del sistema educativo salvadoreño; y ii) el rol clave de la Dirección Nacional de Gestión Educativa (DNGE) como el nodo catalizador de la descentralización y la desconcentración, sistematizando y unificando en un solo sistema las diversas acciones del nivel central hacia las DDE y los centros educativos. Todo lo que no se aplica. En el apartado correspondiente al sistema de supervisión veremos con mayor detalle por qué no se está logrando esta articulación deseada por el legislador.

Cuadro 19: El sistema de articulación MINED

Sistemas de gestión Niveles de gobernanza	Articulación
ENTE RECTOR MINED central	LGE Art. 106.- MINED coordina las políticas educativas. LGE Art. 12.- MINED coordina la planificación educativa con otras instituciones. NTCIE Art. 16.- La Dirección Nacional de Gestión Educativa (DNGE) orientará una sola estructura para las direcciones departamentales de educación y para los centros educativos. NTCIE Art. 277 El Director de la DNGE autoriza la coordinación de actividades entre otras direcciones del MINED Central, las direcciones departamentales y centros educativos. LGE Art. 71.- La Supervisión debe mantener la articulación con el nivel central y con otras unidades administrativas descentralizadas.
ENTES INTERMEDIOS DDE	(No se establecen funciones)
ENTES EJECUTORES CE	(No se establecen funciones)

Subsistema de articulación MF

Hacia adentro del MINED, la DNEJA articula formalmente con diversas instancias centrales siguiendo la lógica del organigrama y funcionamiento interno del MINED. Y en la práctica, la DNEJA desarrolla una intensa articulación al interior del MINED central mediante reuniones semanales con Direcciones Nacionales de Nivel y Titulares, participando la Directora de la DNEJA, Ministro, Vice Ministro y Directores Nacionales. Asimismo, mantiene una coordinación con los niveles departamentales mediante reuniones mensuales con las DDE, participando la Directora de la DNEJA, Ministro, Vice Ministro y los 14 Directores Departamentales. Llama la atención que en esta instancia la DNGE participe ocasionalmente si la agenda de temas específicos lo amerita, lo que confirma una vez más la desnaturalización del rol que le confirió el legislador.

La articulación con cada una de las DDE se realiza a través de dos funcionarios de las mismas que entre otras responsabilidades actúan como referentes para las MF y Alfabetización, en definitiva, un hilo de

⁹ Ver: “La gestión de la educación Pública en el Uruguay” (<https://josepedroalberti.files.wordpress.com/2017/07/la-gestio3b3n-de-la-educac3b3n-pc3bablica-en-el-uruguay-josc3a9-pedro-alberti-2017-08-12.pdf>), (<https://es.linkedin.com/pulse/la-gesti%C3%B3n-de-educaci%C3%B3n-p%C3%ABblica-en-el-uruguay-jos%C3%A9-pedro-alberti>), Capítulo VIII, apartado 4, “La gestión en perspectiva histórica”, pp. 45 a 47 y para mayor detalle el Anexo I.

articulación débil que refleja nuevamente la entropía que caracteriza a las DDE como canal de comunicación entre los niveles central y local.

De hecho, como puede observarse en el sistema de información algunos flujos de información no tienen garantizada su llegada a las DDE. En general, no está garantizada la llegada de toda la información relativa a MEA, MESP y MV gestionadas por las IIPes, donde éstas informan a la respectiva DDE en forma ocasional y a solicitud de la DNEJA, pero tampoco está garantizada la llegada de informaciones de MED y MEN, tales como registro de asistencia, cambios en el nombramiento del responsable de Registro Académico, registro de abandono y cuadro de promoción. La combinación de una débil figura de referentes - que cumplen con funciones hacia las MF y Alfabetización, pero también y fundamentalmente con otras funciones al interior de las DDE - con una débil o no garantizada llegada de informaciones clave que deberían ser flujos rutinarios de información, impiden un involucramiento profundo de las DDE en la gestión de las MF y Alfabetización. El complemento lógico de esta situación es la búsqueda de la DNEJA en el aseguramiento de los flujos de información y comunicación sobre MF y Alfabetización con independencia del rol que puedan cumplir las DDE, lo que resulta imprescindible para la gestión de las modalidades flexibles pero a la vez incrementa la desarticulación al interior del MINED, especialmente en el punto crítico a nivel departamental.

Cuadro 20: El subsistema de articulación MF

Sistemas de gestión Niveles de gobernanza	Articulación
ENTE RECTOR MINED VICEMINED DNEJA	<ul style="list-style-type: none"> • Hacia adentro del MINED, DNEJA articula con diversas instancias centrales de acuerdo con la lógica del organigrama y funcionamiento interno del MINED central. • Hacia afuera del MINED, DNEJA articula con ONGs, organismos gubernamentales, instituciones/ organismos internacionales, empresa privada, iglesias, municipalidades, todas las que de diverso modo apoyan aspectos de la gestión de las MF. • Reuniones semanales entre Direcciones Nacionales de Nivel y Titulares, participando Directora DNEJA, Ministro y Directores Nacionales. • Reuniones mensuales con Direcciones Departamentales en el MINED, participando Directora DNEJA, Ministro, Vice Ministro y los 14 Directores Departamentales. DNGE participa en esta instancia ocasionalmente cuando la agenda de temas lo amerita. • Comisión Nacional de Alfabetización.
ENTES INTERMEDIOS DDE IIPes	<ul style="list-style-type: none"> • DDE tienen un referente técnico para MF y otro para Alfabetización, ambos son funcionarios de la DDE que cumplen también con otras responsabilidades. • A petición de la DNEJA, las implementadoras informan a las DDE de sus operaciones, planes de trabajo anuales y otras informaciones a demanda. • DDE Identifican necesidades educativas y organizan aplicaciones de prueba de suficiencia a través del referente técnico para MF. • DDE coordinan aplicación de PAES. • Comisiones Departamentales de Alfabetización.
ENTES EJECUTORES CE SEDE MF	<ul style="list-style-type: none"> • ONGs, organismos gubernamentales, instituciones/ organismos internacionales, empresa privada, iglesias, municipalidades.

6.3.5 El sistema de administración: *descentralización restringida*

Sistema de administración MINED

El sistema de administración caracteriza al sistema de educación básica de El Salvador en su conjunto y lo ha convertido en el modelo de descentralización administrativa de la educación más adelantado en América Latina. Desde inicios de la reforma educativa ha desarrollado una serie de figuras jurídicas, normas, sistemas y procesos para que la comunidad educativa administre los centros educativos. El

siguiente Cuadro sistematiza la normativa vigente para el sistema salvadoreño de administración educativa y refleja con toda claridad esta pionera innovación institucional en América Latina.

A través de sucesivos desarrollos normativos, consistentes entre sí, el legislador salvadoreño ha creado un sistema de administración con un adecuado balance entre el polo central y el polo descentralizado del sistema educativo, para dotar a los centros educativos de la suficiente autonomía administrativa y al nivel central de adecuadas normas para facilitar este proceso, flanqueado por eficaces sistemas de información y control.

Sin embargo, un análisis de los resultados de la reforma educativa a veinte años de distancia nos lleva a la pregunta respecto del porqué de lograr un sistema tan desarrollado de descentralización administrativa, cuándo ésta es solo la base económica para una gestión escolar que no fue descentralizada.

¿Por qué cargar a los directores, maestros y padres de familia con una tarea tan compleja como es la administración escolar, cuando su gestión escolar tiene muy pocos grados de libertad? ¿Por qué seguir haciéndolo cuando en la práctica la falta de autonomía en gestión escolar ha conducido a una suerte de invasión de las potestades del director del centro educativo con un sinnúmero de requerimientos centralistas tanto en aspectos técnico-pedagógicos como administrativos, a los que se agregan a su vez otros que provienen de programas de cooperación internacional que se desarrollan con base en sus propias normas y que poco tienen que ver con la normativa educativa salvadoreña? ¿No estamos borrando con el codo lo que escribimos con la mano? Por cierto que sí: estamos por un lado dando una libertad a la comunidad educativa que por otro lado imposibilitamos que realmente pueda ejercer.

Un análisis de la gestión educativa en El Salvador desde su reforma nos lleva a concluir que es tiempo de tomar una decisión. O bien hacia una recentralización completa, o bien hacia una mayor descentralización, avanzando en materia de diseño curricular y planificación hacia el equilibrado y desarrollado balance entre el nivel central y el centro educativo que se alcanzó en el sistema de administración. Nuestra convicción personal es que el futuro de El Salvador – con particular consideración del nuevo paradigma técnico-económico a nivel mundial – aconseja una profundización de la descentralización del sistema educativo hacia la comunidad educativa.

Y aún más si observamos con atención los desafíos que nos propone la muy necesaria política de prevención de la violencia y convivencia escolar que requiere a nuestro juicio de una comunidad educativa mucho más fortalecida para apoyar la gestión de los diversos centros educativos en su ámbito local y articular entonces los diversos ciclos desde la educación preescolar y hasta el grado 12 del bachillerato diversificado, así como las modalidades regular y flexibles. La situación en materia de seguridad ciudadana es difícil y compleja, y estamos observando lo máximo que puede hacer el Estado, la policía y el Director de la escuela. Sabemos que la tarea que proponemos es igualmente difícil, pero lo cierto es que llegados a los límites de lo que puede hacer el Estado, la policía y el Director de la escuela, la iniciativa corresponde a la sociedad civil y aún más a su expresión a nivel local, la comunidad.

Lo mejor que podemos hacer al respecto es apoyar y fortalecer a la comunidad educativa en todo lo que esté a nuestro alcance para que ella sea la clave para dar solución a los problemas que desde la propia comunidad afectan la evolución del sistema educativo. Siempre se llega a un punto en que la familia no puede ser sustituida por el Estado y por ende tampoco por la policía o el Director de la escuela. Una comunidad recuperando y creando espacio público libre de violencia es central para lograr el entorno de seguridad y paz que se requiere para el aprendizaje de nuestros niños y jóvenes, todos los que necesitamos para el futuro de El Salvador que, por primera vez en su historia y al igual que el resto de la región de América Latina, tiene la oportunidad tecnológica y económica para alcanzar el desarrollo con plena integración social en el correr de una a dos generaciones.

Pero en cualquier caso estamos convencidos que deberá tomarse una decisión estratégica cuanto antes. Por uno u otro camino. Por la recentralización o la profundización de la descentralización. Los sistemas mixtos que se caracterizan por centralizar algunos aspectos de la gestión escolar y descentralizar otros, generan precisamente a nivel de la gestión escolar los efectos que estamos observando de sobre carga de la dirección de los centros educativos, dónde el director vive una suerte de esquizofrenia de los

sistemas con unos que le otorgan alto grado de responsabilidad y libertad para la administración y muchos otros que van en la dirección exactamente contraria.

Subiendo un piso en la estructura de niveles de gobernanza también nos encontramos en las DDE con un efecto típico: la misma esquizofrenia de los sistemas de gestión conduce a una alta entropía en términos de la teoría de la información, vale decir, ruido, desorden y sobre carga en los canales de comunicación, dónde baja y sube desde las DDE mucho menos de lo que les entra por ambos lados de modo que no es sorprendente que muchas veces el director y la comunidad educativa tengan que dirigirse al nivel central en forma directa porque el nivel intermedio no logra canalizar sus demandas.

Lejos de emitir un juicio negativo sobre esta práctica de los directores y comunidades educativas, debemos observar y reconocer que están haciendo lo mismo que muchas instancias centrales que llegan en forma directa a nivel local, solo que lo hacen al revés. Estas vinculaciones directas entre nivel central y departamental y local jaquean el rol de la Dirección Nacional de Gestión Educativa (DNGE) como nodo catalizador de demandas del nivel central hacia el nivel departamental y local, y de éstos hacia el nivel central, la que debería estar atrayendo, conformando, agrupando, simplificando y estandarizando **todos** los flujos tanto técnico-pedagógicos como administrativos en un solo sistema. Sin un respeto integral a la función de la DNGE por parte de todos los sistemas y niveles de gobernanza del sistema educativo, la descentralización y la desconcentración se traban y no logramos recoger sus beneficios.

Cuadro 21: El sistema de administración MINED

Sistemas de gestión Niveles de gobernanza	Administración
<p>ENTE RECTOR</p> <p>MINED central</p>	<p>LGE Art. 65.- MINED norma, financia, promueve, evalúa y controla los recursos públicos de la educación.</p> <p>LGE Art. 66.- b) MINED desarrolla e implementa estrategias de administración basadas en la descentralización y la desconcentración.</p> <p>RIOE Art. 38.- MINED promueve la constitución de asociaciones de padres de familia; conoce, revisa y aprueba sus estatutos, así como les concede personalidad jurídica.</p> <p>LGE Art. 74.- MINED legaliza nombramientos y otros movimientos del personal docente de los CE públicos.</p> <p>LCD Art. 6.- Para la administración del escalafón magisterial rige el Registro Escalafonario, del cual es responsable el MINED, pero puede ser administrado en forma descentralizada.</p> <p>LCD Art.12.- Los CE estatales, así como de instituciones autónomas, municipales o privados sólo pueden nombrar docentes inscritos en el Registro Escalafonario.</p> <p>NTCIE Art. 277.- La DNGE en coordinación con las DDE reciben y sistematizan las solicitudes de personal y recursos de los CE.</p> <p>NTCIE Art. 122.- Toda adquisición o contratación de obras, bienes o servicios financiada con recursos de convenios con otros Estados, organismos internacionales, donaciones o convenios interinstitucionales, que no se rijan por la LACAP serán realizadas por el Departamento de Financiamiento Externo y Convenios Interinstitucionales (DFECI), de la Dirección de Contrataciones Institucionales (DCI).</p>
<p>ENTES INTERMEDIOS DDE</p>	<p>El legislador no define funciones para las DDE en el sistema de administración. Sin embargo, en la práctica las DDE: i) legalizan los órganos directivos de los CE; ii) participan en ferias de paquetes escolares; iii) liquidan fondos transferidos a los CE; iv) pagan a docentes (firma de planillas, permisos, aguinaldos, etc.); v) atienden consultas sobre Registro Escalafonario; vi) administran RRHH (asesores de gestión, pedagógicos, de programas, otros); vii) controlan activos que ingresan al CE; y viii) revisan y aprueban las liquidaciones de los CDE.</p>
<p>ENTES EJECUTORES</p> <p>CE</p>	<p>LDC Art. 43.- La estructura administrativa de los CE públicos la integran los Directores, Sub-Directores y el Consejo Directivo Escolar (CDE).</p> <p>LGE Art. 67.- La administración de CE públicos se desarrolla con participación de maestros, alumnos y padres de familia en CDE.</p> <p>RCDE Art. 7.- El Comité Escolar en cada CE es la máxima autoridad para la administración de los recursos canalizados por medio de los Fondos. En los CE que ya existiere el CDE a que se refiere la LCD, será éste el que administrará los recursos suministrados por medio de los Fondos.</p> <p>NTCIE Art. 140.- Organismos de administración escolar son: Consejo Directivo Escolar (CDE), Asociación Comunal Educativa (ACE), Consejos Educativos Católicos Escolares (CECE) y Consejo Institucional Educativo (CIE).</p> <p>LCD Art. 49.- En todo CE existirá un CDE integrado por: 1) el Director como presidente y representante legal; 2) dos representantes de los docentes electos en Consejo de Profesores, uno como secretario; 3) tres representantes de los padres de familia elegidos en asamblea general de los mismos por votación secreta; uno como tesorero; y, 4) dos estudiantes representantes del alumnado elegidos en asamblea general por votación secreta, no menores de 12 años y con derecho a voz y voto en las decisiones del CDE. Las resoluciones se toman por mayoría simple y en caso de empate el presidente tiene doble voto. Los miembros del CDE no devengan ninguna remuneración, ni pueden ser parientes entre sí hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. El Órgano Ejecutivo a través del MINED confiere a los CDE la personalidad jurídica.</p> <p>NTCIE Art. 266.- Para la creación del CDE, el Director del CE es quien vela por su integración y funcionamiento, y coordina las actividades administrativas y técnicas.</p> <p>LCD Art. 50.- El CDE tendrá las siguientes atribuciones: 1) planificar, presupuestar y administrar los recursos destinados al CE por diferentes fuentes de financiamiento; 2) solicitar al Tribunal Calificador su intervención en aquellos casos en que de acuerdo con la LCD sea necesario; 3) iniciar ante la Junta de la Carrera Docente correspondiente los procesos para la aplicación de sanciones y cumplir con los requerimientos que aquella le haga; 4) hacer uso del sistema de recursos previstos en esta Ley en las diferentes instancias; 5) agotada la vía administrativa prevista en esta Ley, ejercer las acciones correspondientes en la jurisdicción contencioso administrativa; 6) asignar las plazas de acuerdo con los fallos del Tribunal Calificador que le fueren presentados.</p> <p>LGE Art. 77.- Tanto los fondos de cooperaciones como de otras fuentes (tiendas escolares, cafetines, donaciones) son administrados por el CDE, deben ser invertidos en el centro educativo y están sujetos al control y auditoría del MINED.</p> <p>LCD Art. 18.- Los docentes inscritos en el Registro Escalafonario pueden optar por cargos de conformidad con lo siguiente: 1) los aspirantes presentan al Presidente del CDE, la solicitud respectiva y su acreditación como docente inscrito; 2) de haber un solo aspirante, luego de 5 días hábiles a partir de la publicación de la vacante, el CDE puede asignarle la plaza si el aspirante reúne los requisitos exigidos, comunicándolo al Tribunal Calificador y a la unidad de RRHH del MINED para su nombramiento; 3) si los aspirantes son más de uno, el CDE debe remitir al Tribunal Calificador dentro de los tres días hábiles siguientes al plazo anterior, la nómina de aspirantes, la documentación respectiva y la solicitud de realización de la selección prevista en esta ley; y 4) cuando se trate de plazas nuevas, la unidad de RRHH hará saber al sector docente y al CDE la disponibilidad mediante publicación en periódico de circulación nacional.</p>

Subsistema de administración MF

Nuevamente el sistema de administración diseñado para las modalidades flexibles, incluyendo la alfabetización, se caracteriza por sus innovaciones que brindan una adecuada solución para la ampliación de cobertura a jóvenes y adultos que se encuentran fuera del sistema educativo.

En relación a las modalidades a distancia (MED) y nocturna (MEN) se ha establecido que los recursos para la contratación de docentes se encuentren a nivel de las Direcciones Departamentales de Educación (DDE) con base en dos fondos, uno para sobresueldos y otro para horas clase. Los sobre sueldos cubren con un monto fijo de US\$ 150¹⁰ el esfuerzo adicional que desarrollan los docentes de la modalidad regular cuando asumen clases en las modalidades MED o MEN. Por su parte, las horas clase son un fondo de contingencia para cuándo surgen necesidades de ampliar una plaza docente – habitualmente en el curso del año lectivo – sin que la misma estuviera previamente creada y asignada de acuerdo con las normas vigentes. Constituye una figura supletoria con vigencia por 1 año para poder dar respuesta a necesidades urgentes. Ambos fondos, “sobre sueldos” y “horas clase”, se encuentran presupuestados a nivel de las DDE y no de cada centro educativo (CE) porque su función es poder ser utilizados en cualquier CE dentro del departamento para la ampliación de cobertura en MED y MEN.

En relación con modalidades acelerada (MEA), semi presencial (MESP) y virtual (MEV) se ha desarrollado un sistema de administración que permite pagar según cupos – gastos por estudiante y período lectivo - validados y efectivamente atendidos,¹¹ lo que incrementa la eficiencia e incluso optimiza los recursos disponibles en virtud de que las IPEs suelen matricular más estudiantes que lo indicado en el número de cupos previstos en sus convenios, a fin de garantizarse la validación y por ende el cobro del 100% de los cupos asignados. De esta manera, el gasto previsto por cupo deriva en un gasto menor por estudiante atendido.

Incluso, y aunque habitualmente no es necesario, la DNEJA puede autorizar la contratación por 1 año de docentes tutores sin certificación para sedes en zonas de alto riesgo social y/o rurales distantes y de difícil acceso.

Sin embargo, dos situaciones adversas han conducido a que los recursos disponibles para la administración de las modalidades flexibles se reduzcan básicamente al pago de los salarios docentes. En efecto, por un lado sucesivas restricciones presupuestales han conducido a que se hayan suspendido importantes componentes de la gestión de las modalidades flexibles, a saber, formación docente continua, monitoreo y supervisión, así como un componente complementario de cursos breves y prácticos en formación para el trabajo que buscaba impulsar la empleabilidad de los jóvenes y adultos atendidos. Por otro lado, la grave desarticulación que se observa a nivel de los CE y sus comunidades educativas conduce a que más allá de los salarios de los docentes tutores pagados por las DDE con base en los mecanismos descritos, las modalidades a distancia y nocturna (MED y MEN) no reciban los apoyos en materiales y equipos comprendidos dentro de los presupuestos de los CE y que deberían ser trasladados a las mismas.

Nuevamente, la desarticulación a nivel de la comunidad educativa impacta de modo negativo sobre las oportunidades de incremento de la cobertura y calidad de las modalidades flexibles, sumándose a la precaria situación en materia de financiamiento de las mismas.

¹⁰ US\$ 150 para docentes tutores y US\$ 180 para coordinadores de sedes MF.

¹¹ Si el abandono en los servicios atendido por la IPE es superior al 5%, ésta deberá reintegrar los fondos por los estudiantes no atendidos.

Cuadro 22: El subsistema de administración MF

Sistemas de gestión Niveles de gobernanza	Administración
ENTE RECTOR MINED VICEMINED DNEJA	<ul style="list-style-type: none"> • Para MEA, MESP y MEV, la DNEJA administra recursos con base en cupos – vale decir, gastos por alumno y período lectivo - y paga por cupos validados. Además, paga en cierta medida por cupos atendidos puesto que si el abandono resulta superior al 5%, las IIPes deberán realizar reintegros por los cupos no atendidos. • Para MED y MEN, las DDE administran sobre sueldos y horas clase para los docentes tutores, y los CE otros recursos que le son transferidos en su partida global y que deberían ser trasladados a las sedes MF para materiales y equipos educativos, lo que rara vez sucede. • Mediante firma de convenio de subvención y aprobación de plan de trabajo, DNEJA delega contratación de docentes, compra de bienes y servicios, e inversiones en activo fijo a IIPes en MEA, MESP y MV (AM 15-0762-2014). Cabe señalar que la compra de bienes y servicios, así como las inversiones en activo fijo están comprendidas en la norma referida, habitualmente no se realizan salvo que existan ahorros en los presupuestos asignados a las IIPes, en estos casos es común la compra de computadoras, archivadores y sillas. • GMF da visto bueno para asignar partidas de sobresueldo a docentes de MED y MEN (C3MF2017 I.4). • GMF autoriza contratación por 1 año de docentes tutores sin certificación y sólo para sedes en zonas de alto riesgo social o rurales distantes y de difícil acceso (C3MF2017 I.13), aunque su aplicación es marginal.
ENTES INTERMEDIOS DDE IIPes	<ul style="list-style-type: none"> • Cada IPE y DDE verifica que coordinadores de sede cuenten con perfil requerido (C3MF2017 I.11.) y los contratan. • Habitualmente, las IIPES matriculan más estudiantes que los requeridos para poder garantizar el cobro de todos los cupos asignados por la DNEJA en los convenios firmados. • IIPes y DDE contratan personal docente tutor (C3MF2017 I.3). • IPE realiza compra de bienes y servicios de acuerdo a Plan de Trabajo, LACAP y su reglamento (AM 15-0762-2014 VII.). • DDE gestionan visto bueno GMF para asignar partidas de sobresueldo a docentes MED y MEN (C3MF2017 I.4). • IIPes llevan contabilidad por separado para cada convenio, guardan comprobantes de gastos por 5 años y registros contables por 10 años (AM 15-0762-2014 X). • En coordinación con las DDE se selecciona a los equipos departamentales de alfabetización.
ENTES EJECUTORES CE SEDE MF	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto asignado al CE contempla recursos para MED y MEN (C3MF2017 I.6.), habitualmente no se puede usar a menos que el Director del CE sea el coordinador de la MF. • CDE gestiona ante DDE partidas (sobre sueldos y horas clase) y nombramiento de docentes.

6.3.6 El sistema de financiamiento: *innovaciones pendientes de normalización*

Sistema de financiamiento MINED ¹²

En general, todo sistema de financiamiento refleja el sistema de administración, siendo su espejo en cuanto a flujo de recursos financieros. Sin embargo, el legislador salvadoreño ha incursionado menos en este sistema, el que no refleja en forma suficiente las funciones que se derivan en forma lógica del sistema de administración, ni tampoco la práctica sistematizada durante más de veinte años a partir de la reforma educativa.

En este último sentido referido a las innovaciones en materia de financiamiento educativo, importa señalar que el legislador ha establecido de modo incipiente un aspecto de relevancia central para el financiamiento de las modalidades flexibles, a saber, la opción de financiamiento a instituciones privadas, básicamente mediante el mecanismo de subvenciones.

¹² En este apartado nos referimos de diversas modalidades de oferta educativa, vale decir, los mecanismos a disposición del MINED para el financiamiento de las mismas. El refinanciamiento del sistema educativo forma parte del análisis que presentamos en capítulo aparte.

El sistema educativo salvadoreño, tanto en la educación formal como en la no formal (INSAFORP), ha contribuido al desarrollo de una fuerte y eficaz institucionalidad de segundo piso, intermedia, constituida por entidades sin fines de lucro, las cuales entre otros aspectos han innovado y validado esquemas de financiamiento con un enfoque de orientación por demanda: los concursos, los fondos compartidos (matching grants) y los vouchers educativos, tres mecanismos que a pesar de su reiterada aplicación en el país no han sido estandarizados y normados en la misma medida que los mecanismos orientados por oferta: asignación en bloque de presupuesto ordinario (para la escuela pública estatal), licitaciones y subvenciones.

La escasa normalización y estandarización técnica de los mecanismos de financiamiento orientados por demanda conspira contra su ampliación y por ende su optimización. Especialmente en lo que tiene que ver con la educación especial orientada a salidas laborales para jóvenes en situación de riesgo, como así también para las modalidades flexibles que se ofrecen para que jóvenes y adultos culminen sus estudios básicos y de bachillerato.

Este escaso desarrollo normativo en materia de esquemas de financiamiento orientados por demanda perjudica una mejor implementación de contenidos y modalidades que en materia de calidad de la educación se están reclamando desde una visión técnico-pedagógica, dónde estas últimas deben adaptarse a las primeras, rígidas y escasamente estandarizadas, y no al revés como debería ser. Como ejemplos de esta falta de adecuación administrativo-financiera, puede mencionarse:

- El uso de licitaciones o subvenciones para el financiamiento de la oferta de cursos breves y prácticos de formación para el trabajo, cuando ya está demostrado que los sistemas de vouchers educativos asignados a la demanda cuentan con notorias ventajas a estos efectos.
- El financiamiento de innovaciones educativas mediante asignación de presupuesto ordinario a centros educativos que carecen de autonomía en su gestión escolar, básicamente la introducción de un insumo en forma aislada y desarticulada del centro educativo (por ejemplo, guarderías para jóvenes padres de familia), cuando también está demostrado que a estos efectos son mucho más eficaces los sistemas de concursos o fondos compartidos en contextos autonómicos de gestión escolar, dónde las innovaciones se integran e interactúan con toda la realidad del centro educativo.
- La asignación del paquete escolar mediante sistemas de licitaciones por oferta que conllevan situaciones de inequidad dónde en un sector del sistema educativo la cobertura es de 100% y en otros de 0%, cuando en realidad está demostrado que la asignación por demanda con base en sistemas de vouchers u otros tipos de transferencias monetarias condicionadas permiten llegar en todos los ámbitos del sistema educativo a las personas que efectivamente lo requieren, vale decir, con una correcta focalización.

Estos tres ejemplos tienen especial relevancia en el contexto de las modalidades flexibles y deben ser tenidos en cuenta a la hora de establecer propuestas que incrementen la cobertura y calidad-pertinencia de las mismas.

Cuadro 23: El sistema de financiamiento

Sistemas de gestión Niveles de gobernanza	Financiamiento
ENTE RECTOR MINED	<p>El refinanciamiento del sistema salvadoreño de educación básica y media a través de presupuesto ordinario es analizado en otro capítulo de este trabajo, concentrándonos aquí en los mecanismos de asignación de recursos para el financiamiento de diversas ofertas educativas.</p> <p>LGE Art. 79.- El Estado podrá subvencionar instituciones privadas, sin fines de lucro, que cumplan con las estrategias de cobertura y calidad que impulse el MINED. Para estas subvenciones el Acuerdo Ministerial 15-0762 del 2014 regula la asignación y control de las subvenciones. No se cuenta con normativa específica para otros mecanismos de asignación de subsidios, orientados por demanda, tales como concursos, fondos compartidos y vouchers educativos. RIOE Art. 38.- Conceder subvenciones y becas relativas al Ramo. NTCIE Art. 280.- La DNGE en coordinación con las DDE elaboran los criterios de cálculo para las transferencias de fondos de los componentes de Presupuesto Escolar para los centros educativos públicos.</p>
ENTES INTERMEDIOS DDE	El legislador no define funciones para las DDE en el sistema de financiamiento. Sin embargo, en la práctica las DDE gestionan el apoyo de empresas privadas (donaciones) para municipios o zonas de interés.
ENTES EJECUTORES CE	El legislador no define funciones para los CE en el sistema de financiamiento. Sin embargo, en la práctica los CE gestionan donaciones, apoyos por parte de las municipalidades u otros ingresos por actividades realizadas en el propio CE.

Subsistema de financiamiento MF

De acuerdo con el escaso desarrollo de las modalidades de asignación de recursos a las ofertas educativas que se observa en el sistema de financiamiento del MINED, se observa en las modalidades flexibles el uso de sólo dos sistemas de financiamiento educativo: por un lado, asignación en bloque con base en presupuesto ordinario para el financiamiento de las modalidades a distancia y nocturna (MED y MEN), y por otro el uso de mecanismos de subvención para el financiamiento de las modalidades acelerada, semi presencial y virtual gestionadas por entidades privadas (IIPes).

Cuadro 24: El subsistema de financiamiento MF

Sistemas de gestión Niveles de gobernanza	Financiamiento
ENTE RECTOR MINED VICEMINED DNEJA	<ul style="list-style-type: none"> De acuerdo con la norma se establece que la DFI debe desembolsar mensualmente a la IIFE en cuenta bancaria específica para el convenio con clasificación por salarios, bienes y servicios, gastos financieros e inversiones en activo fijo (AM 15-0762-2014 VI.). En la práctica de las MF, este costoso e ineficaz sistema de desembolsos mensuales no se cumple, realizándose un máximo de 3 desembolsos anuales y en algunos casos 1 solo.
ENTES INTERMEDIOS DDE IIPes	<ul style="list-style-type: none"> En la práctica se genera una contraparte financiera de las IIPes en la medida del incremento adicional de cobertura en que incurrir para asegurar la validación del 100% de los cupos asignados por DNEJA.
ENTES EJECUTORES CE SEDE MF	

6.3.7 El sistema de supervisión: desarticulación y sobrecarga

Sistema de supervisión MINED

En la gestión de todo sistema educativo y aún más en un sistema descentralizado, la supervisión es la columna vertebral del mismo. De allí su importancia y también su fragilidad. Las vértebras de la columna deben estar debidamente articuladas y sin sobrecargas para que la medula realice con efectividad su función central en el sistema nervioso.

La normativa vigente establece en principio - según las 8 primeras normas que hemos recopilado en el siguiente Cuadro - una acertada configuración estableciendo: i) la centralidad del MINED en la supervisión; ii) el carácter de la misma como supervisión „en cascada“ dónde un nivel superior en términos de responsabilidad pública supervisa el nivel inmediatamente inferior y así sucesivamente; iii) la importancia de la supervisión en la articulación de todo el sistema, vale decir, de los tres niveles de gobernanza (rector, intermedio y ejecutor); y iv) el rol de la DNGE como nodo articulador que integra en un solo sistema todos los flujos y demandas hacia arriba y hacia abajo, incluso las normas de la DNE como así lo detalla explícitamente la norma NTCIE Art. 279.

Llama la atención, sin embargo, que la Corte de Cuentas reiterara en forma redundante este rol de la DNGE a través de otras cuatro NTCIE adicionales (275, 267, 268 y 278), más aun cuando luego lo contradice por completo en las normas NTCIE 227 a 230.

En efecto, debe observarse que por las normas NTCIE 227 a 230 diversas instancias de la DNE introducen mecanismos propios de supervisión, aparte de otros que también se introducen en el sistema de monitoreo como veremos en el siguiente apartado. Y de hecho se observan en la práctica una serie de intervenciones de instancias centrales del MINED en materia de supervisión directa a las DDE y los CE, las que difícilmente pueden ser estandarizadas e integradas en un solo sistema por la DNGE.

De acuerdo con la experiencia comparada con los restantes sistemas educativos de la región, la razón de fondo de esta desarticulación suele residir en una baja calidad educativa. En efecto, en un sistema que genera una alta eficiencia externa a través de una alta calidad educativa, las instancias centrales de diseño curricular operan a través de la orquestación de los insumos educativos, principalmente a través de la formación y capacitación continua de los docentes, así como en la adecuada provisión de instalaciones, equipos y materiales educativos. Constituyen fundamentalmente sistemas rectores que actúan en forma ex ante a través de la normalización.

Cuando un sistema pierde calidad porque la mejora de sus principales insumos educativos se encuentra trabada por alguna razón, la que siempre tiene que ver de modo central con problemas en la calificación docente, las instancias centrales de diseño curricular buscan incidir directamente en los procesos de gestión educativa con el mayor grado de intervención posible en los niveles intermedios, así como en el centro educativo. Es decir, pasan a intervenir fuertemente en los sistemas de proceso, o de ejecución de las políticas, porque las condiciones en que opera la calidad a través de los sistemas rectores ex ante no garantizan la debida calidad educativa.

De esta manera el énfasis de las instancias centrales que velan por la calidad se traslada desde los insumos a los procesos, de la visión de largo plazo a la de corto plazo, y por ende de la normalización a la gestión cotidiana, dificultando en extremo aquella garantía de unidad e integralidad que debía tener el sistema de supervisión para poder operar, precisamente, como el único proceso de reaseguro de la calidad. La baja calidad educativa conduce a abandonar entonces la incidencia sobre los insumos de la calidad para concentrarse intensamente en los procesos y así reeditar todos los años el mismo problema en una operativa de corto plazo que va perdiendo perspectiva estratégica.

Esta evolución ha generado en la práctica un sinnúmero de distorsiones:

1. Una supervisión directa y desarticulada a las DDE y a los CE desde instancias del nivel central, quebrando la norma de un sistema de supervisión en cascada que opera en forma articulada a través de los diferentes niveles de gobernanza con un rol central de la DNGE.
2. Esta tendencia se ve retroalimentada por la escasez de personal y otras capacidades clave de las DDE, las que no resultan suficientes para concretar en el nivel intermedio el ideal de la supervisión en cascada.
3. Ambas situaciones han provocado: i) la existencia un asesor técnico con una alta carga de CE bajo su responsabilidad (hasta 50 establecimientos); ii) la imposibilidad por ende de documentar debidamente la calidad de la educación que brindan los CE; iii) la imposibilidad de promover y facilitar en forma suficiente la capacitación técnico-pedagógica y administrativo-financiera tanto en las DDE como en los CE; y iv) la imposibilidad de lograr la cohesión necesaria entre directores, personal docente y padres de familia que requiere la comunidad educativa para ser efectiva en la gestión de los CE.
4. Las DDE se han convertido en el cuello de botella para llegar con una supervisión efectiva a los CE, por lo que se ha generalizado la modalidad de supervisión a través de reuniones conjuntas con varios directores, lo que no permite atender con suficiente dedicación las especificidades de cada centro educativo, afectando la pertinencia de la gestión escolar.
5. A todo lo anterior, se agrega nuevamente que el legislador no ha establecido funciones específicas de las DDE en materia de supervisión, lo que retroalimenta la tendencia a que éstas asuman las funciones que en la práctica se van gestando de modo desarticulado y a las que a su vez no pueden dar cumplimiento en su totalidad. A la falta de descentralización de la gestión educativa al propio centro educativo que permita garantizar la pertinencia de la educación, se agrega entonces una supervisión desarticulada y sobrecargada que tampoco puede garantizarla.
6. El legislador tampoco ha establecido funciones de supervisión a nivel del CE por parte de su Director - a pesar de propiciar la descentralización educativa, dónde la supervisión que el director debiera ejercer sobre los maestros pasa a ser clave - lo que efectivamente conduce en la práctica a una posición de debilidad del mismo en materia de supervisión a la interna del centro educativo. En efecto, está resultando difícil al director ingresar al aula para realizar la supervisión de la tarea del maestro. Esta situación es típica de un sistema descentralizado que ha abandonado la práctica de la supervisión del maestro por parte del cuerpo central de supervisores, pero que aún no ha logrado fortalecer la dirección del centro educativo, precisamente porque la descentralización es parcial, solo en los aspectos administrativo-financieros y no en la gestión escolar en su conjunto. Debe tenerse en cuenta que, en materia de supervisión, la falta de empoderamiento a nivel micro del director y la comunidad educativa siempre puede ser rebasada por el empoderamiento que el maestro suele tener a nivel macro por su integración en los sindicatos docentes.
7. Por diversas vías tenemos como consecuencia una comunidad educativa sin el debido fortalecimiento y con asimetrías de poder a su interior, en algunos casos y asuntos a favor de uno de los actores y en otros casos y asuntos a favor de otros actores. Se reúnen aquí finalmente las consecuencias que se derivan de un sistema mixto de centralización curricular y descentralización administrativa, con las consecuencias que se derivan de una supervisión desarticulada y sobre cargada. La solución es, definitivamente, una comunidad educativa de directores, maestros y padres de familia gestionando la totalidad del centro educativo con base en una respuesta pedagógica propia. Esta perspectiva hacia una respuesta pedagógica propia de cada centro educativo que resulte pertinente para el contexto local en que actúa la comunidad educativa es la herramienta que puede armonizar y compensar también los diferentes poderes relativos al interior de la misma.

Cuadro 25: El sistema de supervisión MINED

Sistemas de gestión Niveles de gobernanza	Supervisión
<p>ENTE RECTOR</p> <p>MINED central</p>	<p>LGE Art. 70.- MINED desarrolla directamente la supervisión educativa.</p> <p>NTCIE Art. 361.- La máxima autoridad, los directores, gerentes y demás jefaturas, están obligados a supervisar de forma periódica e integrada, previo y durante la ejecución de las operaciones, para comprobar que los subalternos realicen sus actividades de conformidad a los lineamientos establecidos y tomar las acciones correctivas que sean aplicables. Las actividades de control realizadas deben documentarse.</p> <p>LGE Art. 71.- La Supervisión debe mantener la articulación con el nivel central y con otras unidades administrativas descentralizadas.</p> <p>NTCIE Art. 279.- La DNGE, en coordinación con las DDE, diseñan lineamientos, acciones de comunicación y asistencia técnica a los CE públicos para procesos de organización, planificación, ejecución y evaluación escolar, integrando las normas de la DNE.</p> <p>NTCIE Art. 275.- La DNGE coordina la asistencia técnica pedagógica, de gestión y de programas, con las DDE y los CE públicos, para lo cual emitirá los lineamientos que contengan los mecanismos y estrategias para su desarrollo, control y orientación.</p> <p>NTCIE Art. 267.- La DNGE en conjunto con las DDE establecen e implementan programas de asesoría pedagógica, de gestión y de programas para fortalecer los procesos y programas que se desarrollen en los centros educativos.</p> <p>NTCIE Art. 268.- La DNGE diseña estrategias, mecanismos e instrumentos para la asistencia técnica a los centros educativos. La DNGE en conjunto con las DDE establece mecanismos para atender requerimientos de los CE.</p> <p>NTCIE Art. 278.- La DNGE desarrolla un programa de asistencia y acompañamiento, así como proyectos para el fortalecimiento de las DDE. Adicionalmente, desarrolla un Programa de Formación para la mejora del desempeño de personal de asistencia técnica de las DDE. La DNGE elabora proyectos para fortalecer las DDE y los CE, en consonancia con los lineamientos de la DIPLAN.</p> <p>NTCIE Art. 227.- El Departamento de Currículo (DC) realiza visitas de campo y lleva registro de las mismas.</p> <p>NTCIE Art. 228.- El Departamento de Educación Inclusiva (DEI) realiza asistencia técnica a centros educativos.</p> <p>NTCIE Art. 229.- El Departamento de Educación Inicial y Parvularia (DEIP) desarrolla capacitación (la norma no específica a quién).</p> <p>NTCIE Art. 230.- El Departamento de Alimentación y Salud Escolar (DASE) desarrolla capacitaciones a miembros de la comunidad educativa y asistencia técnica a los CE.</p> <p>NTCIE Art. 238.- El Departamento de Acreditación Institucional (DAI) realiza inspección a CE privados.</p>
<p>ENTES INTERMEDIOS DDE</p>	<p>(No se establecen funciones)</p>
<p>ENTES EJECUTORES CE</p>	<p>(No se establecen funciones)</p>

Subsistema de supervisión MF

La DNEJA contaba en el pasado con un sistema de supervisión censal, en cascada y sorpresivo a través de la contratación de entidades especializadas en la materia. Sin embargo, diversas restricciones presupuestarias condujeron a eliminar el rubro para este sistema. A partir de allí, la DNEJA cumple en forma sorpresiva pero aleatoria con tareas de supervisión directa en las sedes MF, de acuerdo con las normas que se mencionan en el siguiente Cuadro. Por cierto, esta modalidad de supervisión ya no es en cascada y la DNEJA cuenta con muy escaso personal para realizarla. Las debilidades del sistema de supervisión de las MF implican lógicamente también un debilitamiento del reaseguro de la calidad, que habiendo logrado igualar en el grado II la promoción alcanzada en la modalidad regular podrían alcanzar aun un mejor desempeño. La recuperación y el rediseño del sistema de supervisión de las modalidades flexibles es un elemento clave para incrementar su calidad.

Cuadro 26: El subsistema de supervisión MF

Sistemas de gestión Niveles de gobernanza	Supervisión
ENTE RECTOR MINED VICEMINED DNEJA	<ul style="list-style-type: none"> • IMF supervisa instituciones que brinden servicios de MF (AM 15-0308-2006) / GMF verifica registro de asistencia de cada sede (C3MF2017 III.6.) / GMF verifica expediente de estudiantes en cada sede (C3MF2017 CERTIFICADOS 3.) / GMF verifica en cada sede los registros de títulos y calificaciones de los estudiantes (C3MF2017 TÍTULOS 4.). Anteriormente se contaba con presupuesto adicional para contratar entidades que supervisarán la labor de las IIPes y las sedes MF, siendo una supervisión censal, en cascada y sorpresiva. Actualmente sigue siendo sorpresiva, pero solo aleatoria y no se puede realizar en cascada: es la propia DNEJA (IMF, GMF) la que realiza la supervisión hasta el último nivel local. • Asistencia Técnica focalizada en sedes con bajos resultados de aprendizaje en pruebas estandarizadas • Técnicos de Enlace de Alfabetización que brinda supervisión a nivel nacional.
ENTES INTERMEDIOS DDE IIPes	
ENTES EJECUTORES CDE SEDE MF	

6.3.8 El sistema de monitoreo: *el sistema ausente*

Sistema de monitoreo MINED

El sistema de monitoreo debería centrarse en indicadores objetivos para la verificación de las metas establecidas por la planificación, sin embargo dónde no existe un sistema de planificación que establezca metas claras y verificables a futuro en función de un reducido conjunto de objetivos perseguidos por todo el sistema educativo, tampoco existe un sistema de monitoreo o bien existe implícitamente en forma desarticulada y dispersa en un sinnúmero de unidades que no siempre persiguen los mismos objetivos. Y esta es precisamente la situación del monitoreo en el MINED.

Para ser efectivo, el monitoreo debe estar configurado como un sistema único que recopila los indicadores en forma estandarizada y a distancia para todas las unidades del nivel central. Debe estar pautado, vale decir, sus momentos e instrumentos deben estar definidos de antemano, y debe ser rutinario y para todo ello debe estar basado de modo imprescindible en formularios. De esta manera, el monitoreo se desarrolla en forma rutinaria con una muy baja carga de recursos humanos y financieros, midiendo de forma oportuna, consistente y confiable los avances de la ejecución hacia las metas planificadas, y preparando así la evaluación de resultados, y dentro de ella especialmente la evaluación de la gestión.

El primer rasgo que presenta la normativa desarrollada en las NTCIE reside en que no considera el monitoreo como un sistema de gestión, sino como una función a cumplir por todo tipo de unidades centrales del MINED. En segundo lugar, confunde reiteradamente monitoreo con supervisión, tal como puede observarse en la formulación de la NTCIE 361.

Como se puede observar en el siguiente Cuadro que sistematiza la normativa relativa al monitoreo, éste es considerado como una función a cumplir por muchas instancias centrales en forma separada, generando una importante cantidad de reportes (64 por año, como mínimo). Se pierde entonces las ventajas de alta eficiencia que conlleva la aplicación de un solo sistema pautado, estandarizado y rutinario que consolida en un solo instrumento o en unos pocos la totalidad de indicadores objetivos de monitoreo que se requieren.

Pero al mismo tiempo, la presencia de un número importante de reportes de monitoreo en forma desarticulada constituye un indicio de dos problemas subyacentes: i) no se está atendiendo a un número reducido y alcanzable de objetivos, sino que por el contrario la política educativa se está dispersando en un número incontrollable de objetivos y metas que reducen su eficacia, vale decir, su alcance; y ii) el conjunto de reportes de monitoreo que se realizan duplican actividades y por ende recopilan los mismos indicadores más de una vez.

El segundo rasgo vuelve a ser la indefinición de funciones de monitoreo para las DDE y el tercero es la indefinición de funciones de monitoreo al nivel del centro educativo, con la única excepción de lo solicitado por el Programa de Dotación del Paquete Escolar (PADE) que constituye un muy buen ejemplo de monitoreo cruzado. Esta indefinición de funciones en los niveles intermedio y de ejecución, tiene por consecuencia la no aplicación de monitoreos cruzados, los que son de extrema importancia en un sistema descentralizado para establecer controles entre los diversos niveles y fortalecer el sistema de control desde el monitoreo. En efecto, así como es importante la aplicación de instrumentos pautados, estandarizados y rutinarios de monitoreo a nivel de las DDE y los CE a fin de verificar el cumplimiento de las metas planificadas, es igualmente importante recabar boletas firmadas por las DDE y los CE respecto del cumplimiento en tiempo y forma de dichas tareas de monitoreo u otras, por parte de las instancias centrales del MINED. Y es aún más importante cuando la gestión de determinados servicios es confiado a instituciones privadas como es el caso en las modalidades flexibles acelerada, semi presencial y nocturna.

La no existencia de un único sistema de monitoreo pautado, estandarizado, rutinario y que opere a distancia conlleva nuevas sobre cargas de trabajo para todas las instancias de los tres niveles de gobernanza (rector, intermedio y ejecutor) y desperdicia las oportunidades que generaría en materia de controles cruzados.

Cuadro 27: El ausente sistema de monitoreo MINED¹³

Sistemas de gestión Niveles de gobernanza	Monitoreo
<p>ENTE RECTOR</p> <p>MINED central</p>	<p>Art. 361.- NORMAS RELATIVAS AL MONITOREO. MONITOREO SOBRE LA MARCHA. La máxima autoridad, los directores, gerentes y demás jefaturas, estarán en la obligación de realizar actividades de supervisión de forma periódica e integrada, previo y durante la ejecución de las operaciones, con el propósito de comprobar que los subalternos realicen sus actividades, de conformidad a los lineamientos establecidos y tomar las acciones correctivas que sean aplicables. Las actividades de control realizadas, deberán documentarse.</p> <p>NTCIE Art. 51.- DIPLAN realiza seguimiento trimestral de objetivos y metas institucionales. Directores y gerentes de las diferentes unidades realizan seguimiento en sus correspondientes áreas, a fin de realizar acciones correctivas o preventivas de forma oportuna. La Gerencia de Proyectos (GP) realiza seguimiento de objetivos y metas de proyectos de la cooperación internacional.</p> <p>NTCIE Art. 260.- La DNE implementa una estrategia de monitoreo, seguimiento y evaluación de los procesos pedagógicos y de gestión escolar, basada en criterios de calidad y orientada hacia la mejora permanente de los servicios que ofrezcan los CE públicos.</p> <p>NTCIE Art. 226.- La Gerencia de Gestión Pedagógica (GGP) realiza 4 informes de avance trimestral, informes especiales de avance de programas insignias e informes especiales de avance en educación inicial.</p> <p>NTCIE Art. 227.- La GGP, mediante el Departamento de Currículo (DC) realiza 4 informes de avance trimestral.</p> <p>NTCIE Art. 228.- La GGP, mediante el Departamento de Educación Inclusiva (DEI), realiza 4 informes de avance trimestral.</p> <p>NTCIE Art. 229.- La GGP, a través del Departamento de Educación Inicial y Parvularia (DEIP) diseña y realiza 4 informes de avance trimestral.</p> <p>NTCIE Art. 230.- La DNE por medio de la Gerencia de Gestión Integral Ciudadana (GGIC) realiza 4 informes de avance trimestral.</p> <p>NTCIE Art. 231.- El Departamento de Alimentación y Salud Escolar (DASE) realiza 4 informes de avance trimestral.</p> <p>NTCIE Art. 232.- La GGIC mediante el Departamento de Educación en Arte, Cultura, Recreación y Deporte (DEACRD) realiza 4 informes de avance trimestral.</p> <p>NTCIE Art. 233.- La GGIC mediante el Departamento de Educación en Derechos Humanos, Valores y Ciudadanía (DEDHVC) realiza 4 informes de avance trimestral.</p> <p>NTCIE Art. 234.- La Dirección Nacional de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (DNEJA) realiza 4 informes de avance trimestral.</p> <p>NTCIE Art. 235.- El Departamento de Alfabetización (DA), en el marco del Plan Nacional de Alfabetización, realiza 4 informes de avance trimestral.</p> <p>NTCIE Art. 237.- La DNE por medio de la Gerencia de Seguimiento a la Calidad (GSC) realiza 4 informes de avance trimestral.</p> <p>NTCIE Art. 238.- El Departamento de Acreditación Institucional DAI, como parte de la GSC de la DNE, lleva libro de registro académico histórico de notas, certificados y títulos.</p> <p>NTCIE Art. 239.- El Departamento de Evaluación de Aprendizajes (DEA) realiza 4 informes de avance trimestral.</p> <p>NTCIE Art. 240.- La GSC, mediante el Departamento de Seguimiento a la Gestión Escolar (DSGE), realiza 4 informes de avance trimestral.</p> <p>NTCIE Art. 242.- El Departamento de Proyectos de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (DPEITP) realiza 4 informes de avance trimestral.</p> <p>NTCIE Art. 261.- La DNE procesa y analiza la información generada por el Sistema de Evaluación y Monitoreo del Programa de Alimentación y Salud Escolar para los ajustes a las estrategias del programa.</p>
<p>ENTES INTERMEDIOS DDE</p>	<p>(No se establecen funciones)</p>
<p>ENTES EJECUTORES CE</p>	<p>NTCIE Art. 262.- En el Programa de Dotación de Paquete Escolar (PDPE), los directores de los CE son los responsables de remitir la información de la ejecución, entrega y control del paquete escolar que requieran las DDE y el nivel Central del MINED.</p>

¹³ Se mencionan aquí una serie de instancias centrales del MINED en relación con las Normas Técnicas de Control Interno Específicas (NTCIE) decretadas por la Corte de Cuentas de la República el 26/09/2013. Dado que posteriormente, el 2/07/2015 se aprueba el Acuerdo Ministerial 15-0856 que establece el nuevo organigrama del MINED, algunas instancias centrales han modificado su denominación. No obstante, lo señalado en relación a los reportes de monitoreo se mantiene igual.

Subsistema de monitoreo MF

Como es lógico, el monitoreo en las modalidades flexibles sigue la lógica de instrumentos separados propia del MINED en su conjunto, con el agravante de que las restricciones presupuestarias del pasado condujeron a la eliminación del sistema de monitoreo que la DNEJA había construido con base en la contratación de entidades especializadas. Resulta imprescindible la recuperación y rediseño de un sistema propio de monitoreo para las MF, en tanto no se construya un único e integral sistema de monitoreo para el MINED. Y aun en ese favorable caso, probablemente será necesario desarrollar primero un sistema propio para las MF que luego sea trasladado e incorporado a un sistema único MINED.

Cuadro 28: El subsistema de monitoreo MF

Sistemas de gestión Niveles de gobernanza	Monitoreo
ENTE RECTOR MINED VICEMINED DNEJA	<ul style="list-style-type: none"> • IPEs entregan informes técnicos trimestrales sobre avance en cumplimiento de metas (AM 15-0762-2014 VII.). • Monitoreo y seguimiento a círculos de alfabetización y monitoreo semestral con todo el personal de la Gerencia de Alfabetización a equipos departamentales de alfabetización. • Plan de Monitoreo a MF, con instrumentos de seguimiento pedagógico y administrativo. • Se realiza un monitoreo muestral cada trimestre, con énfasis en modalidad distancia. • Monitoreo mensual del proceso de registro académico. • Coordinador departamental de alfabetización coordina el equipo de promotores.
ENTES INTERMEDIOS DDE IPEs	<ul style="list-style-type: none"> • Bitácoras de monitoreo y seguimiento (Alfabetización). • Brinda acompañamiento y seguimiento al proceso educativo de la sede.
ENTES EJECUTORES CDE SEDE MF	

6.3.9 El sistema de control: correcta configuración

Sistema de control MINED

La eficacia y la alta centralización del sistema de control en el ente rector - al igual que el sistema de información – son la clave para una descentralización segura y responsable, y así lo ha entendido el legislador salvadoreño que lo ha configurado acertadamente, estableciendo una sola Dirección de Auditoría Interna (DAUDI) bajo la dependencia directa de la máxima autoridad del MINED, con plena independencia funcional y sin ejercer funciones en los procesos de administración, control previo, aprobación, contabilización o adopción de decisiones dentro del MINED.

Asimismo, el legislador destaca en segundo lugar de relevancia que los recursos asignados a los CE están sujetos a control de conformidad a las leyes: podrán practicarse auditorías financieras y operacionales por MINED y Corte de Cuentas de la República, verificando el cumplimiento de la normativa tanto en la ejecución recursos financieros como en especie.

En tercer lugar, establece la importancia y obligatoriedad de contar en cada proceso y procedimiento con los imprescindibles **puntos de control**, la esencia de un eficiente sistema de control, de modo que permitan una administración eficaz de riesgos, así como la gestión para mitigarlos.

En este contexto de correcta orquestación centralista del sistema de control, se asigna a la Gerencia de Presupuesto la responsabilidad de controlar la programación, modificaciones y ejecución del Presupuesto Institucional, implementando controles mensuales, para garantizar que el presupuesto se ejecute de

acuerdo a lo planificado o en su defecto gestionar las modificaciones respectivas. Así como asigna al área de planificación a través del área de proyectos la responsabilidad de presentar los informes de ejecución del Programa de Inversión a la Dirección de Inversión y Crédito Público del Ministerio de Hacienda.

Cuadro 29: El sistema de control MINED

Sistemas de gestión Niveles de gobernanza	Control ¹⁴
ENTE RECTOR (MINED)	<p>NTCIE Art. 46.- Se establece una sola Dirección de Auditoría Interna (DAI), bajo la dependencia directa de la máxima autoridad del MINED, con plena independencia funcional y sin ejercer funciones en los procesos de administración, control previo, aprobación, contabilización o adopción de decisiones dentro del MINED.</p> <p>LGE Art. 77.- Los recursos asignados a los CE están sujetos a control de conformidad a las leyes: podrán practicarse auditorías financieras y operacionales por MINED y Corte de Cuentas de la República. Se verifica el cumplimiento de la normativa tanto en la ejecución recursos financieros como en especie.</p> <p>NTCIE Art. 58.- Las actividades de control deben establecerse en cada proceso y procedimiento de control institucional, a fin de que permitan una administración eficaz y eficiente de riesgos, así como la gestión para mitigarlos. Cada proceso y procedimiento que sea ejecutado por las unidades organizativas del MINED debe contemplar <u>puntos de control</u>.</p> <p>NTCIE Art. 80.- La Gerencia de Presupuesto (GP) es la responsable de controlar la programación, modificaciones y ejecución del Presupuesto Institucional. Implementa controles mensuales, para garantizar que el presupuesto se ejecute de acuerdo a lo planificado o en su defecto para gestionar las modificaciones respectivas.</p> <p>NTCIE Art. 83.- El Área de Planificación, a través del Área de Proyectos, es la encargada de la presentación de los informes de ejecución del Programa de Inversión a la Dirección de Inversión y Crédito Público, del Ministerio de Hacienda.</p> <p>NTCIE Art. 231.- El Departamento de Alimentación y Salud Escolar (DASE) lleva registros de recepción mensual de cada uno de los 14 departamentos, y de entrega de alimentos a cada CE firmado por su Director.</p> <p>NTCIE Art. 236.- El Departamento de Educación para la Vida y el Trabajo (DEVT), como parte de la GEPJA de la DNE, verifica los expedientes de los estudiantes.</p>
ENTES INTERMEDIOS Direcciones Departamentales de Educación (DDE)	
ENTES EJECUTORES Centros Educativos (CE)	<p>LGE Art. 77.- Los encargados de la administración del CE están obligados a proporcionar toda la documentación e información que se les solicite, su negativa dará lugar a presumir que son ciertos los reparos o reclamos que se les hubieren hecho en cuanto a la administración de los mismos.</p> <p>NTCIE Art. 262.- En el Programa de Dotación de Paquete Escolar (PDPE), los directores de los CE son los responsables del control de la entrega del mismo.</p>

Subsistema de control MF

Con total apego al sistema de control del MINED, en las modalidades flexibles intervienen con auditorías tanto al Corte de Cuentas como la DAUDI.

¹⁴ Se mencionan aquí algunas instancias centrales del MINED en relación con las Normas Técnicas de Control Interno Específicas (NTCIE) decretadas por la Corte de Cuentas de la República el 26/09/2013. Dado que posteriormente, el 2/07/2015 se aprueba el Acuerdo Ministerial 15-0856 que establece el nuevo organigrama del MINED, algunas instancias centrales pueden haber modificado su denominación. No obstante, lo señalado en relación a los controles se mantiene igual.

Cuadro 30: El subsistema de control MF

Sistemas de gestión Niveles de gobernanza	Control
ENTE RECTOR MINED VICEMINED DNEJA	<ul style="list-style-type: none"> • Corte de Cuentas: al menos una vez al año audita a las implementadoras. • Auditoría interna a DNEJA e implementadoras, periódicamente. • IIPEs presentan liquidación final sobre gastos efectivamente realizados, sujeto a auditoría por DAUDI o cualquier ente fiscalizador del Estado. La liquidación verificada por DNEJA es remitida a DFI, la que aplica controles administrativos a los recursos transferidos y liquidados por las IIPEs (AM 15-0762-2014 IX.).
ENTES INTERMEDIOS DDE IIPEs	
ENTES EJECUTORES CE SEDE MF	

6.3.10 El sistema de evaluación de resultados: *sin metas y sin monitoreo*

Sistema de evaluación de resultados MINED

El legislador ha normado acertadamente el sistema de evaluación de resultados, el que comprende los tres principales componentes: a) la evaluación curricular; b) la evaluación de logros de aprendizaje; y c) la evaluación de la gestión institucional.

No obstante, la inexistencia de un único sistema de monitoreo integrado que actúe en tiempo y forma, arroja dudas respecto de la eficacia del sistema de evaluación de resultados puesto que en buena medida los resultados no vienen siendo anticipados adecuadamente y buena parte de ellos pueden aparecer cuando ya no hay tiempo para su corrección en caso de resultar negativos.

En segundo lugar, la inexistencia de un sistema de monitoreo integrado refleja debilidades del sistema de planificación, en cuanto a la definición de unos pocos, manejables y verificables resultados esperados con sus metas correspondientes. En definitiva, es probable que no se cuente con suficiente certeza respecto de cuáles son los resultados clave a evaluar y que en el conjunto de los mismos nos estemos enterando demasiado tarde cuáles no hemos alcanzado, lo que impedirá introducir medidas correctivas en tiempo y forma.

Cuadro 31: El sistema de evaluación de resultados MINED

Sistemas de gestión Niveles de gobernanza	Evaluación de resultados
ENTE RECTOR MINED central	LGE Art. 53.- La evaluación educativa comprende: a) la evaluación curricular; b) la evaluación de logros de aprendizaje; y c) la evaluación de la gestión institucional. LGE Art. 55.- La evaluación de aprendizajes para la promoción es responsabilidad de cada CE, de acuerdo con normativa MINED. LGE Art. 57.- El MINED diseña, establece, aplica y procesa una prueba obligatoria para medir el aprendizaje y las aptitudes de los estudiantes, la que es requisito para graduarse de bachillerato. NTCIE Art. 259.- La DNE tiene la responsabilidad de planificar y coordinar las evaluaciones externas de los aprendizajes de los estudiantes de educación básica y media. NTCIE Art. 239.- El Departamento de Evaluación de Aprendizajes (DEA) planifica y coordina el diseño y ejecución de las evaluaciones externas de los aprendizajes de los estudiantes de educación básica y media; orienta el análisis de los resultados obtenidos; orienta la administración y uso adecuado del banco de ítems y de las bases de datos de las evaluaciones realizadas. NTCIE Art. 226.- La Gerencia de Gestión Pedagógica (GGP) elabora informes especiales de evaluación de programas. NTCIE Art. 236.- El Departamento de Educación para la Vida y el Trabajo (DEVT), como parte de la GEPJA de la DNE, aplica pruebas para la certificación y titulación de los estudiantes. NTCIE Art. 238.- El Departamento de Acreditación Institucional DAI, como parte de la GSC de la DNE, realiza pruebas de evaluación en colegios privados.
ENTES INTERMEDIOS DDE	
ENTES EJECUTORES CE	

Subsistema de evaluación de resultados MF

En consistencia con el sistema de evaluación de resultados del MINED, la DNEJA ha recibido la potestad para la realización de la Prueba de Suficiencia en forma centralizada o descentralizada en los niveles de educación básica, media y técnica en todo el país, así como la prueba externa de Certificación de Competencias a los estudiantes de modalidades flexibles, la que tiene una incidencia de 20% en las calificaciones finales de los mismos.

Cuadro 32: El subsistema de evaluación de resultados MF

Sistemas de gestión Niveles de gobernanza	Evaluación de resultados ¹⁵
ENTE RECTOR MINED VICEMINED DNEJA GMF GA	<ul style="list-style-type: none"> • DNEJA aplica PS a personas con sobre edad y fuera del sistema educativo, según DEC-EJE-82-1995, capítulo IV, Art. 10 a 12: constituyen un beneficio que la ley otorga a toda persona con autoformación que desee incorporarse a educación básica y media. (C3MF2017 Prueba de suficiencia I). • IMF aplica PS, pudiendo realizar dichas pruebas de forma centralizada o descentralizada (AM 15-1047-2006). • IMF (IEPPJA) aplica PS en los niveles básica, media general y técnica (AM 15-1433-A 2011). • GMF coordina con DDE fechas para la aplicación de PS en los departamentos o municipios (C3MF2017 PS 3.). • Solicitud de prueba debe realizarse personalmente en Departamento de Evaluación Externa y Suficiencia de la GMF de la DNEJA (C3MF2017 PS 3.). • IMF aplica pruebas externas de certificación a estudiantes (AM 15-0308-2006). • GMF aplica pruebas de certificación de competencias (C3MF2017 PCC (PE) I.). • IMF realiza PCC al final de cada año lectivo, que equivale al 20% de la nota final. Las personas que certifiquen grado académico por PS quedan exentas de rendir PCC (EVA-NORMA 2015 71.).
ENTES INTERMEDIOS DDE IIPes	<ul style="list-style-type: none"> • Técnico referente de MF en la DDE gestiona aplicaciones de prueba de suficiencia.
ENTES EJECUTORES CDE SEDE MF	<ul style="list-style-type: none"> • Estudiante MF con PAES de años anteriores pero sin certificación de grado, debe realizar PAES nuevamente según norma 42 de EVA-NORMA 2015 (C3MF2017 III.9.).

6.3.11 El sistema de evaluación de impactos: el sistema inexistente

No se cuenta con un sistema de evaluación de impactos.

Sin una medición científica de impactos no sabemos si la política educativa es efectiva, ni podemos retirar programas una vez que han cumplido sus objetivos. Así, la política y sus programas se vuelven inertes y repetitivos. Muchas veces, el éxito de una política educativa pasada se transforma en la camisa de fuerza del potencial de las siguientes generaciones.

Dos tipos de evaluaciones de impactos son necesarias a fin de contar con un adecuado aprendizaje y poder retomar la gestión educativa con suficiente retroalimentación sobre su efectividad. Por un lado, se requiere de mediciones científicas de impactos de mediano plazo de programas y proyectos innovadores, básicamente con base en estudios de tipo cuasi-experimental o equivalentes. Aquí surge la necesidad de introducir por primera vez una evaluación de impactos de las modalidades flexibles que permita establecer sus logros con base en evidencia científica, de modo de proyectar con la mayor precisión posible el siguiente curso de las mismas hasta lograr su objetivo.

Asimismo, se requiere una medición científica de impactos de la política educativa en el largo plazo – aproximadamente en términos de décadas o generaciones – con base en estadísticas sobre niveles educativos de la población adulta mayor de 24 años y su comparación internacional con idénticas estadísticas para otros países con base en la metodología UNESCO. Una aproximación a esta evaluación de impactos se realiza en otro capítulo de esta investigación, en la medida que las estadísticas actuales lo

¹⁵ En virtud de la dispersión de la normativa se mencionan nombres de diversas instancias que se encuentran todas bajo la responsabilidad de la DNEJA, por lo tanto debe entenderse aquí a DNEJA, GMF, IMF e IEPPJA como un solo actor con las potestades indicadas, a saber, la DNEJA.

permiten, la que adelanta algunas hipótesis para una próxima evaluación de impactos con base en un estudio de tipo cuasi experimental.

6.4 LOS NIVELES DE GOBERNANZA DEL MINED

6.4.1 El MINED como ente rector: *currículo central versus administración local*

De acuerdo con el análisis realizado en cada sistema de gestión y sistematizado en el siguiente Cuadro, el MINED como ente rector se encuentra jaqueado dentro de su nivel central por tres tendencias que son difícilmente compatibles entre sí: i) centralización curricular; ii) desconcentración en la definición de la estructura organizativa; y iii) descentralización administrativa. Estas tres tendencias generan diversas tensiones y hasta contradicciones que paralizan la eficacia rectora del nivel central y a partir de allí la articulación a través de las DDE y la gestión escolar por parte de los CE.

El sistema de información tiene algunas debilidades que se detallan en el apartado correspondiente, pero funciona relativamente bien y mejorará aun en el siguiente año como efecto de la reingeniería de los sistemas informáticos SAE-NIE y SIRAI actualmente en curso. En todo caso, mucha información valiosa y desagregada por departamento y hasta por centro educativo no tiene todavía el correspondiente contrapeso de fuerte gestión por parte de las DDE y los centros educativos que permita afirmar que están haciendo un uso pleno de esa información. Más bien, el sistema de información provee un quantum de información que la gestión departamental y escolar a nivel de cada centro todavía no están absorbiendo plenamente y traduciendo en toma de decisiones. La falta de empoderamiento de los niveles intermedio y sobre todo ejecutor de los centros educativos en materia de gestión educativa y escolar conlleva una baja gestión del conocimiento del sistema educativo en su conjunto.

Dentro del sistema de normalización, el diseño curricular está completamente centralizado y por ende el centro educativo tampoco tiene mucho que planificar en materia de gestión escolar propia, más allá del carácter participativo y descentralizado que la norma quiere otorgarle al sistema de planificación. Lo cierto es que la micro planificación se encuentra bastante restringida porque la gestión educativa viene dictada en su mayor parte desde el nivel central, o bien desde programas autónomos de la cooperación internacional que generan sus propios sistemas normativos también en una vertiente altamente centralista.

La articulación no funciona ni en el sentido vertical por la debilidad de las direcciones departamentales, ni el sentido horizontal a nivel local por la debilidad de la comunidad educativa. No funciona en el nivel vertical por la desarticulación y sobre carga del sistema de supervisión. Y no funciona a nivel horizontal, porque la normativa vigente carece de una visión para fortalecer a la comunidad educativa, a fin de que articule los diversos ciclos y modalidades regular y flexibles, desde el preescolar y hasta bachillerato diversificado existentes en su territorio.

Y tampoco logra articular en el territorio con otras instituciones relevantes para el quehacer educativo, como las instituciones de seguridad, o con el conjunto de la comunidad local. En materia de prevención de la violencia, la visión de una articulación horizontal a nivel local liderada por la comunidad para la recuperación o creación de espacio público es vital para una educación en un contexto de seguridad y paz que genere trayectorias educativas continuas y exitosas.

Por cierto, la administración y por ende el financiamiento y a partir de ellos el sistema de control funcionan con relativa fuerza y seguridad y constituyen, junto con el sistema de información, la parte madura y desarrollada del modelo de descentralización administrativa de la educación de El Salvador. Sin embargo, su eficacia se encuentra limitada porque si bien sientan bases firmes para la descentralización de la gestión escolar, ésta aún se encuentra altamente centralizada y no se ha procedido a su descentralización. Es, a nuestro juicio, la carencia de la reforma educativa de los años 90 que generó un modelo

seguro de descentralización administrativa, pero que como modelo de descentralización educativa quedó a mitad de camino. El sistema salvadoreño no está aprovechando todo el potencial que creó. El sistema salvadoreño de gestión de la educación básica está prestando demasiada atención a recetas externas de la cooperación externa sin suficiente validación nacional y no está confiando lo suficiente en sus propias convicciones, iniciativas e innovaciones.

La supervisión está en crisis. A la debilidad de las direcciones departamentales se le suma el desbalance “centralismo curricular – descentralización administrativa” que genera en el nivel central un conjunto de instancias curriculares que buscan una innovación curricular centralista, estandarizada y válida para todos los niños de El Salvador y cada vez más con mayores intervenciones en los procesos porque la calificación y motivación docente dista mucho de asegurar la calidad, innovación educativa y por ende la pertinencia local de la educación.

A la descentralización administrativa se le opone entonces una visión homogeneizante de la educación y con ella de la gestión escolar propiamente dicha, no importa qué parte de los recursos se paguen en el centro educativo. Simplemente no responden en su mayoría a un proyecto educativo propio del centro. El centro escolar fue reducido en su autonomía a una mera ventanilla de pago de recursos centralmente orquestados.

A esta situación de típico centralismo curricular se le agrega la problemática de una insuficiente formación y capacitación continua para los docentes, lo que lleva a las instancias centrales que velan por la calidad de la educación a salir de la incidencia sobre los insumos educativos e intervenir directamente sobre los procesos, tanto a nivel de las DDE como de los centros educativos. Siendo casi imposible asegurar la calidad a través de los insumos educativos y fundamentalmente a través de la calificación y motivación docente, el sistema sale de su balance y se corre hacia un fuerte énfasis sobre los procesos, dónde se sacrifica el largo plazo por el corto plazo, lo estratégico por lo cotidiano, en una lógica de procesos que se repite igual todos los años sin avances significativos en materia de calidad de la educación.

El sistema de gestión en su conjunto está trabado, tiene una alta fricción o desgaste interno que se expresa a través de una baja eficiencia interna educativa, sacando magros resultados hacia fuera en términos de eficiencia externa. La columna vertebral de la supervisión está sobrecargada y desarticulada. Los problemas que llevan a la crisis de la supervisión son consecuencia de: i) los problemas en los sistemas de normalización y planificación; ii) los problemas de calificación, dignificación y valorización del docente; y iii) la interacción de ambos factores sobre un sistema que no logra reconocer y respetar el rol de una única instancia, la DNGE, como pieza clave y exclusiva para la articulación de la desconcentración hacia las departamentales y la descentralización a los centros educativos.

La posibilidad de contar con un verdadero y único sistema de monitoreo que permitiera descargar al sistema educativo al menos de algunas funciones superpuestas y duplicadas de fácil ejecución no fue visto como necesario por la normativa vigente (NTCIE de la Corte de Cuentas), la que considera al monitoreo como una mera función dispersa y autónoma de cuánta unidad central exista en el sistema educativo.

Pero también es cierto que hoy día no habría mucho relevante y estratégico que monitorear en términos de metas de la planificación puesto que ésta se ha vuelto rutinaria y en su esencia se encuentra repitiendo el pasado y no buscando el futuro. De hecho, los múltiples y desarticulados monitoreos que realiza la DNE a través de sus numerosas unidades responden más bien a la lógica de monitorear programas innovadores que están experimentando nuevos conceptos, buscando conocer en breves períodos trimestrales como avanzan dichas innovaciones. ¿Son los sistemas de gestión de procesos los idóneos para estimular desde el nivel central las innovaciones educativas? No lo son. Los mejores sistemas a esos efectos son los rectores ex ante que en calidad operan a través de los recursos educativos y así, de modo efectivo una vez que el maestro cierra la puerta del aula y queda solo con sus estudiantes para realizar el hecho educativo. La calificación, dignificación y motivación del maestro es el mejor terreno para abonar las innovaciones desde los niveles centrales, estimulando de esta manera luego a nivel del

centro educativo miles de innovaciones pertinentes para los diversos contextos locales por parte de los docentes y sus directores en forma descentralizada en cada centro educativo.

De acuerdo con la normativa vigente podemos evaluar resultados como avance curricular para promoción, resultados de aprendizaje y gestión institucional. La normativa establece que así se debe hacer, pero en consideración de los problemas que presenta el sistema en su conjunto bien podemos estar aprendiendo muy poco porque no estamos planificando y presupuestando para alcanzar el futuro. Y no lo estamos haciendo porque la falta de autonomía en la gestión escolar también traba la micro planificación del futuro en cada contexto local.

Y finalmente no contamos con una evaluación de impactos que nos diga si efectivamente la política educativa está siendo eficaz o no para incrementar el nivel educativo de la sociedad, por lo que ni siquiera podemos retirar aquellas políticas que ya dieron resultado y cumplieron con su cometido.

El nivel central está trabado y sobre cargado por una tensión entre un modelo curricular unipolar centralista y otro modelo administrativo bipolar incompleto, cuando debería estar conjugando tanto en el diseño curricular como en la administración un esquema de pesos y contrapesos, centralizados y descentralizados, aprovechando ambas visiones y ambas capacidades.

Todo el desarrollo educativo de El Salvador desde la recuperación de la democracia, así como las tendencias relevantes el nuevo paradigma económico en que el país navegará por lo menos durante los próximos treinta años, aconsejan fuertemente delegar la gestión escolar al propio centro escolar, a su comunidad educativa, preparando a sus directores, maestros y padres de familia para asumirla plenamente con la consiguiente preparación de la supervisión para facilitarla. Para que florezcan miles de innovaciones educativas pertinentes a nivel local.

Pero más allá de lo que aquí se pueda considerar como lo razonable, el hecho es que se debe tomar una decisión por una u otra opción puesto que el modelo mixto – un modelo de descentralización educativa a mitad de camino – parece estar resultando demasiado costoso en términos de fricción, desgaste interno, entropía y alta ineficiencia interna en términos educativos y baja eficiencia externa también en términos educativos. El sistema consume mucho internamente y saca poco beneficio hacia fuera. O se recentraliza plenamente o avanza hacia un sistema bipolar con un adecuado balance entre lo central y lo local. Ojalá suceda esto último para poder apostar en el futuro próximo a las oportunidades que le depara a El Salvador el nuevo paradigma económico a nivel mundial.

6.4.2 La Dirección Departamental como ente intermedio: máxima entropía

Todo lo expuesto explica los problemas que enfrentan las direcciones departamentales (DDE) como ente intermedio del sistema. La nula definición de sus funciones por parte del legislador es toda una revelación de los problemas que generó al inclinarse por mantener centralizado el diseño curricular, creando una pesada maquinaria en el nivel rector con un fuerte desbalance en relación con la débil estructura de las direcciones departamentales.

Asimismo, la falta de definición normativa de las funciones que deben cumplir las DDE aunada a las débiles capacidades con que cuentan retroalimentan la tendencia de las mismas a absorber en forma desordenada cuánta función les exigen tanto las instancias centrales del MINED como los programas autónomos de la cooperación internacional, sabiéndose de antemano que no podrán cumplir con todas ellas y desdibujándose de esta manera la relevancia de aquellas funciones clave que deberían cumplir para garantizar una estructura de gestión de todo el sistema educativo que resulte integral, unificada y eficaz.

Es así que el sistema muestra en el nivel intermedio de las DDE una fuerte entropía que conduce a que no se puedan atender en tiempo y forma demandas de los centros educativos en materia de información, comunicación, orientación y aprobación de asuntos que sí son relevantes, de modo que los directores de centros educativos y sus comunidades educativas se ven forzados a dirigirse directamente a las

correspondientes instancias centrales del MINED, reforzando la tendencia hacia la desarticulación del sistema de supervisión.

6.4.3 El centro educativo como ente ejecutor: esquizofrenia de sistemas de gestión

Asimismo, todo lo expuesto para el nivel central determina y explica también la problemática a nivel del centro educativo dónde los 11 sistemas de gestión llegan al director y a la comunidad educativa en una suerte de esquizofrenia dónde unos le demandan una alta responsabilidad de manejo autónomo y otros lo sobrecargan con una numerosa lista de requerimientos centralistas, impidiendo el fortalecimiento lógico que debería darse en la comunidad educativa para manejar un proyecto educativo propio, y no sólo a nivel de un centro educativo sino de todos aquellos existentes en su territorio con el objetivo de asegurar la articulación horizontal del sistema educativo y por ende de las políticas vigentes.

En este contexto deben evaluarse a nuestro juicio las reflexiones actuales acerca de una futura política de prevención de la violencia y convivencia escolar a nivel del centro educativo.

En efecto, repasar la reflexión que hasta el momento se ha desarrollado en torno a esta temática equivale a concluir una vez más en que los problemas que se establecen como críticos para su implementación siguen siendo sencillamente asuntos que tienen que ver con la calidad de la educación entendida como pertinencia de la misma a nivel local y que las medidas propuestas para su solución apelan, todas, a los sistemas de gestión que no están funcionando adecuadamente.

Es más, en el conjunto de la reflexión sobre la futura política de prevención de la violencia y convivencia escolar al nivel del mismo centro educativo, se observa que le estamos pidiendo demasiado a la escuela, a la policía y al mismo Estado en su conjunto – no es conducente cargar a la escuela con los problemas del contexto local, cargar a la policía con los problemas internos de la escuela y al Estado con ambos problemas más de lo que ya hace – y que no estamos encontrando los conceptos y las prácticas adecuadas para fortalecer la sociedad civil en su expresión territorial, la comunidad, la misma que debe encontrar las vías para la recuperación y creación de espacio público seguro y en paz, y también la misma que debe articular a nivel local los diversos ciclos y modalidades educativas desde el preescolar y hasta el bachillerato diversificado, lo que constituye en definitiva una importante asignatura pendiente de todo el sistema de educación básica de El Salvador.

Necesitamos de una fuerte articulación horizontal a nivel local que contribuya a garantizar trayectorias educativas continuas y exitosas desde la parvularia y hasta el bachillerato diversificado.

Figura 6: La estructura de gestión del MINED según la normativa vigente

Sistemas de gestión	info	norma	plan / presu	articula	admo	fin	super	mon	control	eva-re	eva-impa
ENTE RECTOR MINED CENTRAL	Coordina censo escolar con indicadores de matrícula y eficiencia interna completos y desagregados a nivel de DDE y CE	A pesar de los esfuerzos realizados, no se logra descentralizar el currículo. ESCASA DESCENTRALIZACIÓN CURRICULAR PERJUICIA PERTINENCIA Y ARTICULACIÓN LOCAL DE CICLOS Y MODALIDADES	Coordina plan central anclado en el pasado. NO SE INTEGRA MICRO PLANIFICACIÓN EDUCATIVA	Coordina política educativa. (Supervisión debe articular nivel central y centros a través de DNGE y DDE, pero no se cumple). 	Descentraliza y desconcentra la ADMO. // Legaliza nombramientos de docentes. // Registro Escalafonario puede ser administrado por CE. Cooperación internacional se incorpora con sus propias normas, distorsionando la estructura de gestión 	Estado puede subvencionar instituciones privadas sin fines de lucro y conceder becas. No se norman y extienden mecanismos de financiamiento orientados por demanda: concursos, fondos compartidos y vouchers educativos.	De la visión de una supervisión articulada y en cascada hacia la realidad de una supervisión desarticulada y directa por parte de instancias centrales del MINED DNGE jaqueada en su rol catalizador y articulador	NO EXISTE COMO SISTEMA, SINO COMO FUNCIÓN DISPERSA CON UN MÍNIMO DE 64 REPORTES AL AÑO EN EL NIVEL CENTRAL	Una sola instancia (DAUDI) bajo dependencia directa del Ministro, con independencia funcional y sin ejercer funciones en ningún proceso previo o posterior. 	Evaluación curricular, de logros de aprendizaje y de gestión. Prueba obligatoria para graduar bachillerato. ?	?
ENTE INTERMEDIO DDE	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?
ENTE EJECUTOR CE	Director entrega info.	?	CDE planifica y presupuesta recursos del centro. ↓ Planificación cuantitativa administrativa	¿Articulación de ciclos y modalidades a nivel local?: no existe. ?	ADMO integra Director, Sub-Director y CDE // Docentes en RE optan por cargos. Descentralización administrativa restringida 	?	Obstáculos adicionales para empoderar a la comunidad educativa	?	Centro entrega toda info que se le solicite. 	Planificación anclada en el pasado e inexistencia de un único sistema de monitoreo, complican la evaluación de la gestión institucional. ?	15

6.5 LOS NIVELES DE GOBERNANZA DE LAS MODALIDADES FLEXIBLES

El siguiente cuadro muestra de un modo sistematizado la estructura de gestión de las Modalidades Flexibles (MF) con base en la normativa vigente. En su eje vertical diferenciamos los niveles de gobernanza desde el ente rector MINED-DNEJA, los niveles intermedios correspondientes a las Direcciones Departamentales de Educación (DDE) y las Implementadoras (IIPes), y el nivel local de los Centros Educativos oficiales y sus Sedes de MF. Asimismo, el cuadro se ordena nuevamente en su eje horizontal según los sistemas típicos de gestión de toda política pública, tal como lo establece la metodología de análisis aplicada. A continuación, presentamos las principales conclusiones para cada nivel de gobernanza, siempre basados en el análisis paso a paso de los sistemas de gestión realizado más arriba, donde también hemos detallado su interacción con el sistema general de gestión del MINED.

6.5.1 El nivel rector de la DNEJA: tensión entre innovación y tradición en gestión educativa

La estructura de gestión de las MF muestra a nivel de su rectoría por parte de la DNEJA las fortalezas del sistema general del MINED, donde nuevamente los sistemas de información, administración, financiamiento y control tienen una correcta, fuerte y segura configuración que habilita con responsabilidad a una descentralización administrativa, aunque tampoco en el caso de las MF está siendo utilizada en todo su potencial.

El subsistema de información de las MF muestra, en efecto, las mismas fortalezas del sistema general, presentando como diferencia la presencia e integración de dos subsistemas diferentes según se trate de la modalidad a distancia (MED) y nocturna (MEN), las que son gestionadas por los CE y las DDE o bien las modalidades acelerada (MEA), semi presencial (MESP) y virtual (MV), que son gestionadas por las IIPes mediante convenios anuales. Algunas debilidades actuales del subsistema de información de las MF,

tales como la falta de garantía de que algunos datos relevantes lleguen a las DDE, serán superados a partir del próximo año gracias a la reingeniería de los sistemas informáticos del MINED, SAE-NIE y SIRAI, que se desarrolla actualmente, permitiendo que todos los datos de matrícula, eficiencia interna (promoción, abandono y repitencia) y aún otros, como nombramiento de responsables de registro académico, sean cargados directamente a nivel del centro educativo, quedando en línea para su manejo por parte de las DDE e instancias centrales del MINED.

Asimismo, el sistema de administración diseñado para las modalidades flexibles se caracteriza por sus innovaciones que brindan una adecuada solución para la ampliación de cobertura a los jóvenes y adultos que se encuentran fuera del sistema educativo, aunque no está siendo utilizado en todo su potencial tanto por la falta de recursos para la ampliación de cobertura como por la grave desarticulación de ciclos y modalidades educativas que se observa en los territorios. En relación a MED y MEN se ha establecido que los recursos para la contratación de docentes se encuentren a nivel de las DDE con base en dos fondos, uno para sobresueldos y otro para horas clase. Su función es poder ser utilizados con agilidad en cualquier CE para la ampliación de cobertura en MED y MEN. En relación con MEA, MESP y MEV se ha desarrollado un sistema de administración que permite pagar a las IIPES según cupos – gastos por estudiante y período lectivo - validados y efectivamente atendidos,¹⁶ lo que incrementa la eficiencia e incluso optimiza los recursos disponibles en virtud de que las IIPES suelen matricular más estudiantes que lo indicado en el número de cupos previstos en sus convenios firmados con la DNEJA, a fin de garantizarse la validación y retención necesarias para el cobro del 100% de los cupos asignados. Un ejemplo de articulación y palanqueo financiero entre educación pública y privada.

Sin embargo, dos situaciones adversas han conducido a que los recursos disponibles para la administración de las modalidades flexibles se reduzcan básicamente al pago de los salarios docentes. En efecto, por un lado sucesivas restricciones presupuestales han conducido a que se hayan suspendido importantes sistemas de gestión de las modalidades flexibles, a saber, formación docente continua (normalización), monitoreo y supervisión, así como un componente complementario de cursos breves y prácticos en formación para el trabajo que buscaba impulsar la empleabilidad de los jóvenes y adultos atendidos. Por otro lado, la grave desarticulación que se observa a nivel de los CE y sus comunidades educativas conduce a que más allá de los salarios de los docentes tutores pagados con base en los innovadores y eficaces mecanismos implementados, las modalidades flexibles no siempre reciban los apoyos en materiales y equipos comprendidos dentro de los presupuestos de los CE y que deberían ser trasladados a las mismas.

Al parecer y de acuerdo con el escaso desarrollo de modalidades diversas de financiamiento educativo que se observa en MINED, las modalidades flexibles sólo harían uso de apenas dos sistemas de financiamiento educativo: por un lado, asignación en bloque con base en presupuesto ordinario para el financiamiento de las modalidades a distancia y nocturna (MED y MEN), y por otro el uso de mecanismos de subvención para el financiamiento de las modalidades acelerada, semi presencial y virtual gestionadas por entidades privadas (IIPES). Sin embargo, esta última modalidad se basa en un innovador sistema de vouchers educativos implícitos, que permite planificar, presupuestar, administrar, financiar y controlar por cupos validados y efectivamente atendidos. En síntesis, constituye un mecanismo de asignación de recursos mediante un correcto enfoque de costos unitarios de las finanzas públicas. Nuestra hipótesis al respecto es que de ser asumido como un sistema de vouchers explícitos, vale decir entregado efectivamente a la demanda de los estudiantes y sus padres organizados en comunidades educativas, podría aportar significativamente a la ampliación de cobertura entre los jóvenes y adultos fuera del sistema educativo.

Finalmente, dentro de las fortalezas del sistema de gestión de las modalidades flexibles debe mencionarse que el sistema de control funciona con total apego al sistema general de control del MINED, con auditorías tanto de la Corte de Cuentas como la DAUDI.

En relación con los sistemas de gestión educativa ex ante, la normalización, la planificación y la articulación, se observan debilidades que deberán ser superadas a fin de viabilizar un incremento de la cobertura

¹⁶ Si la matrícula atendida por la IIPE arroja más de un 5% de abandono, ésta deberá reintegrar los recursos correspondientes a los estudiantes no atendidos.

ra y calidad-pertinencia de las modalidades flexibles. En relación con el sistema de normalización de las MF, rigen lógicamente por normativa legal las funciones establecidas para el sistema general de normalización del MINED para el conjunto de la educación básica y media, y por ende se mantiene en buena medida la centralización curricular que lo caracteriza.¹⁷ La centralización curricular genera en las modalidades flexibles aún mayores problemas que en la modalidad regular puesto que aquí se trata de alcanzar a jóvenes y adultos fuera del sistema educativo cuyas demandas y preferencias tienen un alto grado de variedad y variabilidad, muy difíciles de comprender dentro de un enfoque curricular altamente homogeneizante. La típica respuesta única y estandarizada del sistema de normalización general del MINED, más allá de la flexibilidad ensayada en materia de horarios y calendarios, puede ser vista como una traba a la necesaria pertinencia que deben tener los servicios educativos flexibles para atraer a su grupo meta. A pesar de los persistentes esfuerzos de la DNEJA en la certificación de docentes tutores para la aplicación de los enfoques de aula abierta e inversa, no acompañados en los últimos años por un presupuesto suficiente, la realidad del aula en las modalidades flexibles se mantiene dentro del enfoque tradicional.

A su vez, la planificación y presupuestación de las Modalidades Flexibles se encuentra limitada, como hemos visto, por dos tipos de restricciones presupuestales.

Por un lado, el presupuesto de MF administrado por la DNEJA ha sufrido sucesivos recortes que han afectado tres sistemas clave de gestión: la formación docente continua (normalización), el monitoreo y la supervisión, que han impedido continuar con la contratación de entidades especializadas en cada uno de ellos, debiendo la DNEJA sustituirlas con su escaso personal y debiendo operar estos sistemas en forma aleatoria en unos casos (supervisión), focalizada en otros (certificación y recertificación, asistencia técnica a sedes con peores desempeños) o con menos instrumentos y además dispersos en diversas instancias (monitoreo). Sin duda, el debilitamiento de estos tres sistemas pone obstáculos a la mejora de la calidad y pertinencia de las MF. Asimismo, las restricciones presupuestales han conducido también a la suspensión del componente de formación para el trabajo que operaba a través de cursos breves y eminentemente prácticos para facilitar a los estudiantes salidas laborales rápidas. La pérdida de este componente pone límites estrechos a la ampliación de cobertura de las MF entre los jóvenes y adultos fuera del sistema educativo. La acertada idea original era facilitar una doble entrada a las MF, ya fuera a través de los cursos de formación para el trabajo, cuyos participantes luego eran alentados a continuar estudios de educación formal, o bien a jóvenes y adultos matriculados en las MF que a través de la formación para el trabajo podían mejorar su situación económica a breve plazo y de esta manera asegurar la continuidad de sus estudios.

Este componente de empleabilidad debe ser recuperado y rediseñado si se busca un incremento de la cobertura y calidad-pertinencia de las modalidades flexibles. A estos efectos, nos parece conveniente implementar, también en este contexto, un sistema de vouchers educativos (como los cupos validados y efectivamente atendidos con que se gestionan las MF atendidas por IIPes), pero decididamente explícito, vale decir, entregado directamente a la demanda para que sea ésta – con base en la información referencial sobre los diversos cursos en convenio, la orientación vocacional y el seguimiento que brinde una instancia propia de las MF al interior de las DDE – en qué curso e institución, de una amplia gama convocada a estos efectos, aplicarlos.¹⁸

En segundo lugar, se observan importantes desencuentros a nivel local de los CE entre la gestión de la modalidad regular y las modalidades flexibles que conducen a celos y conflictos entre Directores de CE y Coordinadores de Sedes MF, así como entre docentes de la modalidad regular y docentes tutores de las modalidades flexibles, en el contexto de una grave desarticulación de ciclos y modalidades, donde la comunidad educativa de padres de familia se encuentra distante y relativamente indiferente. Esta situación conlleva a que los recursos previstos en los presupuestos de los CE para las modalidades flexibles

¹⁷ Se agregan algunas disposiciones normativas que versan sobre asuntos particulares de acreditación, registro y validación de matrícula, resguardo de expedientes de docentes tutores, revisión de la certificación de docentes tutores, garantía de la condición de sobre edad de los estudiantes, elaboración, emisión y legalización de los certificados de los estudiantes, y la firma de convenios anuales entre MINED-MF y las implementadoras (IPs) de las modalidades MEA, MESP y MEV.

¹⁸ Este sistema ya ha sido desarrollado y validado en 12 países de la región, incluido El Salvador, en proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

rara vez sean trasladados a las mismas, siendo habitual que estas últimas no tengan acceso a equipos de computación o bien instalaciones en general de los CE.

Si buscamos un común denominador de estas situaciones que limitan la disponibilidad de fondos por parte de las MF en su conjunto, bien podemos decir que asistimos a una falta de valoración de las mismas e incluso a una suerte de desvalorización en algunos casos. Una perspectiva que va a contra mano de lo que las MF representan para el futuro del sistema educativo salvadoreño, incluso como anticipo de los desafíos que pronto deberá enfrentar la modalidad regular del MINED, todo lo que hemos desarrollado en el primer capítulo de esta investigación.

En este marco de aguda restricción presupuestal, el sistema de normalización del MINED con su fuerte centralización curricular impone obstáculos adicionales para el incremento de la cobertura y calidad de las MF, puesto que afecta la pertinencia de las mismas, frenando el potencial de articulación de la comunidad educativa para el desarrollo de proyectos educativos propios basados en la autonomía de la gestión escolar de modo de combinar ciclos y modalidades del mejor modo para lograr trayectorias educativas de sus jóvenes y adultos continuas, exitosas y en paz. Una tarea para nada sencilla, pero para la que no existen opciones.

Sin duda, un verdadero impulso a la cobertura y calidad de las modalidades flexibles pasa también por el empoderamiento de la comunidad educativa a nivel local para gestionar no solo aspectos administrativos de la educación, sino y fundamentalmente para desarrollar adecuaciones curriculares que incrementen la pertinencia de la misma. Debería ser la comunidad educativa de padres de familia a nivel de cada territorio, dirigida por los directores y apoyada por los docentes de los diversos CE existentes, la que decida sobre cómo combinar ciclos y modalidades educativas, así como al interior de cada ciclo y modalidad establecer al menos los horarios y calendarios que resulten pertinentes a nivel local.

Hacia adentro del MINED, la DNEJA articula formalmente con diversas instancias centrales siguiendo la lógica del organigrama y funcionamiento interno del mismo. Y en la práctica, la DNEJA desarrolla una intensa articulación al interior del MINED central mediante reuniones semanales con Direcciones Nacionales de Nivel y Titulares, participando la Directora de la DNEJA, Ministro, Vice Ministro y Directores Nacionales. Asimismo, mantiene una coordinación con los niveles departamentales mediante reuniones mensuales con las DDE, participando la Directora de la DNEJA, Ministro, Vice Ministro y los 14 Directores Departamentales. Llama la atención que en esta instancia la DNGE participe ocasionalmente si la agenda de temas específicos lo amerita, lo que confirma una vez más la desnaturalización del rol que le confirió el legislador.

En materia de seguimiento, la DNEJA ha perdido fuerza en sus dos sistemas, supervisión y monitoreo.

La DNEJA contaba en el pasado con un sistema de supervisión censal, en cascada y sorpresivo a través de la contratación de entidades especializadas en la materia. Sin embargo, las diversas restricciones presupuestarias condujeron a eliminar el rubro para este sistema. A partir de allí, la DNEJA cumple en forma sorpresiva pero aleatoria con tareas de supervisión directa en las sedes MF. Por cierto, esta modalidad de supervisión ya no es en cascada y la DNEJA cuenta con muy escaso personal para realizarla. La recuperación y el rediseño del sistema de supervisión de las modalidades flexibles es un elemento clave para incrementar su calidad.

El monitoreo en las modalidades flexibles sigue la lógica de instrumentos separados propia del MINED en su conjunto, con el agravante de que las restricciones presupuestarias del pasado también condujeron a la eliminación del sistema de monitoreo que la DNEJA había construido con base en la contratación de entidades especializadas. Resulta imprescindible la recuperación y rediseño de un sistema propio de monitoreo para las MF, en tanto no se construya un único e integral sistema de monitoreo para el MINED. Y aun en ese favorable caso, probablemente será necesario desarrollar primero un sistema propio para las MF que luego sea trasladado e incorporado a un sistema único MINED.

En consistencia con el sistema de evaluación de resultados del MINED, la DNEJA ha recibido la potestad para la realización de la Prueba de Suficiencia en forma centralizada o descentralizada en los niveles de

educación básica, media y técnica en todo el país, así como la prueba externa de Certificación de Competencias a los estudiantes de modalidades flexibles, la que tiene una incidencia de 20% en las calificaciones finales de los mismos.

Dos tipos de evaluaciones de impactos son necesarias a fin de contar con un adecuado aprendizaje y poder impulsar la gestión educativa de las MF con suficiente retroalimentación sobre su efectividad. Por un lado, se requiere de mediciones científicas de impactos, básicamente con base en estudios de tipo cuasi-experimental o equivalentes. Aquí surge la necesidad de introducir por primera vez una evaluación de impactos de las modalidades flexibles que permita establecer sus logros con base en evidencia científica, de modo de proyectar con la mayor precisión posible el siguiente curso de las mismas hasta lograr su objetivo.

Asimismo, se requiere una medición científica de impactos de la política educativa en el largo plazo – aproximadamente en términos de décadas o generaciones – con base en estadísticas sobre niveles educativos de la población adulta mayor de 24 años y su comparación internacional con idénticas estadísticas para otros países con base en la metodología UNESCO. Una aproximación a esta evaluación de impactos se realiza en otro capítulo de esta investigación, en la medida que las estadísticas actuales lo permiten, la que adelanta algunas hipótesis para una próxima evaluación de impactos con base en un estudio de tipo cuasi experimental.

6.5.2 El nivel intermedio de las DDE e IPEs: punto crítico de la tensión entre innovación y tradición

En el nivel intermedio de la estructura de gestión de las modalidades flexibles se encuentran las direcciones departamentales (DDE) para el caso de las modalidades a distancia y nocturna, y las implementadoras (IPEs) para el caso de las modalidades aceleradas, semi presencial y virtual.

También aquí la fuerte entropía existente en el canal de comunicación que representan las DDE, tal como se desprende del análisis de la gestión general del MINED, conduce a que diversos flujos de información hacia y desde los centros educativos se canalicen desde y hacia la DNEJA, no existiendo luego la garantía de que efectivamente lleguen a las direcciones departamentales. Por cierto, el canal de comunicación intermedio que ofrecen las IPEs tiene notorias ventajas, aunque el debilitamiento que ha sufrido la DNEJA en sus sistemas de monitoreo y supervisión impide garantizar plenamente la confiabilidad de la información recibida de las sedes MF, o bien la entrega de la información suministrada por la DNEJA a las sedes MF, ambas canalizadas a través de las IPEs, dado que éstas últimas no están libres de potenciales conflictos de juez y parte en la entrega de dichas informaciones.

La DNEJA realiza esfuerzos por mantener una adecuada articulación con las DDE, por un lado mediante reuniones mensuales con las mismas, participando la Directora de la DNEJA, Ministro, Vice Ministro y los 14 Directores Departamentales, y por otro a través de dos funcionarios de las mismas DDE que entre otras responsabilidades actúan como referentes para las MF y Alfabetización.

Sin embargo, la combinación de una débil figura de referentes - que cumplen con funciones hacia las MF y Alfabetización, pero también y fundamentalmente con otras funciones al interior de las DDE - con una débil o no garantizada llegada de informaciones clave que deberían ser flujos rutinarios de información, impiden un involucramiento profundo de las DDE en la gestión de las MF y Alfabetización.

El complemento lógico de esta situación es la búsqueda de la DNEJA por asegurarse los flujos de información y comunicación sobre MF y Alfabetización con independencia del rol que puedan cumplir las DDE, lo que resulta imprescindible para la gestión de las modalidades flexibles pero a la vez incrementa la desarticulación al interior del MINED, especialmente en el punto crítico a nivel departamental.

6.5.3 El nivel ejecutor del CE – Sedes MF: *imprescindible empoderamiento de la comunidad educativa*

Del análisis de la estructura de gestión a nivel local de los CE y sus sedes MF, surge como primer elemento a destacar la existencia de una comunidad educativa debilitada, dónde los padres de familia se encuentran distantes de la gestión escolar, aun cuando toda la normativa vigente en materia de descentralización administrativa otorga a los padres de familia y estudiantes mayores de 12 años una posición relevante en los Consejos Directivos Escolares (CDE). Incluso, la gestión de las modalidades acelerada, semi presencial y virtual se basa en un sistema de vouchers educativos implícitos que si efectivamente fueran entregados directamente a la demanda podrían contribuir a fortalecer en mucho el empoderamiento de las comunidades educativas. La ausencia de la comunidad educativa en la gestión escolar dificulta en buena medida el incremento de la cobertura y de la calidad-pertinencia de las modalidades flexibles en el grupo meta de jóvenes y adultos fuera del sistema escolar. En efecto, sus consecuencias sobre la estructura de gestión de las modalidades flexibles son las siguientes:







- ✓ No se canaliza a la demanda la información sobre ciclos y modalidades educativas existentes en el territorio y a su vez el sistema de información no se nutre suficientemente de las necesidades y preferencias que puedan expresar los estudiantes y sus familias en forma directa en la planificación y gestión escolar.
- ✓ Los diversos centros educativos en el territorio y con ellos los diversos ciclos y modalidades educativas carecen de la imprescindible articulación territorial por parte de las familias de modo de contribuir a garantizar trayectorias educativas continuas, exitosas y en paz.
- ✓ No se aprovecha el potencial de la normativa vigente en materia de descentralización administrativa.
- ✓ No se favorece la introducción de instancias cruzadas de supervisión, monitoreo y control que pudieran fortalecer los respectivos sistemas en el nivel central.

El debilitamiento de la comunidad educativa de estudiantes y padres de familia, o bien su total ausencia en muchos casos, está facilitando importantes desencuentros dentro de los centros educativos entre las gestiones fragmentadas de la modalidad regular y de las modalidades flexibles que conducen a celos y conflictos entre Directores de CE y Coordinadores de Sedes MF, así como entre docentes de la modalidad regular y docentes tutores de las modalidades flexibles.

A su vez, el sistema de normalización del MINED con su fuerte centralización curricular agrega obstáculos adicionales para el incremento de la cobertura y calidad de las MF, puesto que retroalimenta en un círculo vicioso el desinterés de los padres de familia por la gestión escolar, afectando en forma directa la pertinencia de la misma y frenando el potencial de articulación de la comunidad local para el desarrollo de proyectos educativos propios basados en las necesidades y preferencias de los estudiantes y sus familias.

Sin duda, un verdadero impulso a la cobertura y calidad de las modalidades flexibles pasa también por el empoderamiento de la comunidad educativa a nivel local para gestionar no solo aspectos administrativos de la educación, sino fundamentalmente para desarrollar adecuaciones curriculares que incrementen la pertinencia de la misma. Debería ser la comunidad educativa a nivel de un territorio junto con los directores y docentes de los diversos centros educativos existentes, la que decida sobre cómo combinar ciclos y modalidades educativas, así como al interior de cada ciclo y modalidad establecer al menos los horarios y calendarios que resulten pertinentes a nivel local.

Figura 7: La estructura de gestión de las MF según la normativa vigente

Sistemas de gestión	info	norma	plan / presu	articula	admo	fin	super	mon	control	eva-re	eva-impa
<p>ENTE RECTOR</p> <p>MINED CENTRAL</p> <p>DNEJA</p>	<p>DNEJA coordina dos subsistemas de información, uno a través de CE-DDE, otro a través de IIPes.</p> 	<p>A pesar de los esfuerzos realizados, no se logra descentralizar el currículo.</p> <p>La labor docente aún no aplica enfoque de aula abierta e invertida.</p> <p>De un sistema de certificación de docentes tutores oportuno y censal...</p>	<p>Restricción 1: fueron eliminados los rubros para certificación docente censal y oportuna, monitoreo, supervisión y formación para el trabajo.</p> <p>De una planificación presupuestal integral...</p>	<p>DNEJA mantiene articulación con nivel central MINED, DDE e IIPes.</p>	<p>La administración se realiza entre las restricciones presupuestales y las innovaciones administrativo-financieras.</p> 	<p>Innovación 1: gestión por cupos validados y efectivamente atendidos.</p> 	<p>De una supervisión censal, en cascada y sorpresiva</p> <p>a un aleatoria y directa a nivel de CE.</p>	<p>De un sistema único de monitoreo</p> <p>a reportes de monitoreo por separado.</p>	<p>Una sola instancia (DAUDI) bajo dependencia directa del Ministro, con independencia funcional y sin ejercer funciones en ningún proceso previo o posterior.</p> 	<p>Evaluación curricular, de logros de aprendizaje y de gestión. Prueba obligatoria para graduar bachillerato.</p> 	<p>?</p>
<p>ENTE INTERMEDIO</p> <p>DDE IIPes</p>	<p>Debilidades a nivel de DDE serán superadas mediante reingeniería SAE-NIE y SIRAI.</p>	<p>a otro focalizado y con rezagos.</p>	<p>a otra que eliminó sistemas y componentes</p>	<p>Débil articulación con DDE a través de dos referentes.</p>		<p>Innovación 2: fondos para sueldos y horas clase a nivel de las DDE.</p>	<p>Supervisión de Sedes MF a través de IIPes está afectado por conflictos de juez y parte.</p>	<p>Monitoreo de Sedes MF a través de IIPes está afectado por conflictos de juez y parte.</p>			
<p>ENTE EJECUTOR</p> <p>CE SEDES MF</p>	<p>Director de CE o Coordinador de Sede MF entregan info.</p>	<p>No se favorece la innovación y adecuación curricular a nivel local.</p>	<p>Restricción 2: desarticulación a nivel local dificulta innovación y adecuación curricular local.</p>	<p>No existe articulación de ciclos y modalidades a nivel local.</p> <p>?</p> 	<p>Padres de familia no asumen funciones en CDE, Director sobre cargado, Sedes MF aisladas del CDE.</p>	<p>?</p> <p>Descentralización administrativa restringida</p>			<p>CE o IPE entrega toda info que se le solicite.</p>		

7 HACIA UNA REINGENIERÍA DE LA GESTIÓN MF

Integrando y articulando la estructura de gestión de las MF, para garantizar trayectorias educativas en paz, continuas, exitosas y masivas

El análisis realizado nos lleva en este capítulo a la formulación de un conjunto de propuestas que interactúan entre sí, y que entendemos se derivan en forma lógica del mismo.

Queremos destacar que a nuestro juicio las siguientes propuestas no se caracterizan por ser pasibles de implementación unas sí y otras no, sino que constituyen una unidad en sí misma. Por poner sólo un ejemplo, aunque de especial relevancia, la propuesta que realizamos para la “sensibilización, fortalecimiento y empoderamiento de la comunidad educativa territorial” guarda una estrecha relación con todas las otras propuestas y en particular con la de “recuperación, rediseño y fortalecimiento de la supervisión educativa de las modalidades flexibles”. Ambas forman parte, en definitiva, de una sola propuesta orientada al fortalecimiento de la estructura de gestión de las modalidades flexibles con el objetivo de incrementar su cobertura y su calidad de un modo significativo en los próximos cuatro años (2019-2022). Lo que proponemos en un aspecto, depende por completo de lo que proponemos en los restantes aspectos de la estructura de gestión de las modalidades flexibles.

El enfoque sistémico de la propuesta constituye, por ende, parte de la solución para un incremento significativo de la cobertura y calidad-pertinencia de las modalidades flexibles. En efecto, el diagnóstico realizado muestra que las modalidades flexibles en la escala de 453 Sedes MF y una cobertura de 43.663 estudiantes para el año 2017 presentan la doble faz de: i) contener innovaciones administrativo-financieras acertadas para potencialmente crecer significativamente en cobertura; y al mismo tiempo ii) estar retenidas por la configuración aún artesanal o piloto de algunos de sus sistemas de gestión, la supresión de importantes sistemas con una alta relevancia para el crecimiento de la matrícula y la calidad, tales como la formación docente continua, la supervisión y el monitoreo y, vinculada con esas carencias, la incidencia de la gestión tradicional del MINED. Las modalidades flexibles se encuentran en un dilema entre innovación y tradición en gestión educativa, y necesitan ser potenciadas en sus acertadas innovaciones para incrementar su matrícula y su calidad en forma sostenida.

Esta situación es propia de exitosos programas de ampliación de cobertura educativa con una configuración aun artesanal o piloto de sus sistemas de gestión, los que requieren de fortalecimiento y sistematización a fin de conformar una modalidad educativa de amplia cobertura. Esta era la situación, por ejemplo, de los programas EDUCO de El Salvador y PRONADE de Guatemala en los años previos a 1996, cuando se inició su sistematización y fortalecimiento para alcanzar matrículas masivas de varios cientos de miles de estudiantes con miles de secciones hacia el año 2000. Y del mismo modo, existen varias otras experiencias en América Latina, menos conocidas en El Salvador. En general, se trata de programas educativos que han realizado exitosas innovaciones administrativo-financieras para ampliar la cobertura, pero que para crecer de modo significativo e impactar en los déficits de cobertura que buscan reducir, requieren de mayor sistematización y fortalecimiento, en definitiva, de procesos de reingeniería, estandarización y normalización ad hoc.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que por la edad y situación socio-económica de los estudiantes que se busca integrar a las modalidades flexibles, adquiere especial relevancia en su estrategia contar con un componente de formación para el trabajo (FT). En este sentido, resulta también relevante la experiencia de los programas masivos de capacitación para el trabajo, impulsados por el BID en 12 países de la región para los trabajadores y emprendedores de micro empresas, con alta pertinencia e impacto ocupacional. En estos últimos programas, se encuentran aprendizajes relevantes para sistematizar la labor de las instituciones implementadoras de programas educativos (IIPes).

El déficit de cobertura que buscan reducir las modalidades flexibles en El Salvador se encuentra en 772.806 personas, el que se ha mantenido relativamente inalterado a lo largo de los años. Los análisis realizados en otros capítulos de esta investigación sobre eficiencia interna de las modalidades flexibles,

así como de las características de su particular demanda educativa en términos de sus necesidades y preferencias, muestra que es posible, al igual que anteriores y similares programas de ampliación de cobertura educativa, alcanzar una matrícula de cientos de miles de estudiantes en el correr de 4 años. Alcanzar esta perspectiva depende en buena medida de la sistematización, estandarización y parcialmente normalización ad hoc de su gestión.

Y es en esta perspectiva que se inscribe la presente propuesta de reingeniería, la que ha sido formulada en todos sus detalles bajo el objetivo de alcanzar una cobertura anual de 341.354 estudiantes en el correr de 4 años, vale decir, en el año 2022.

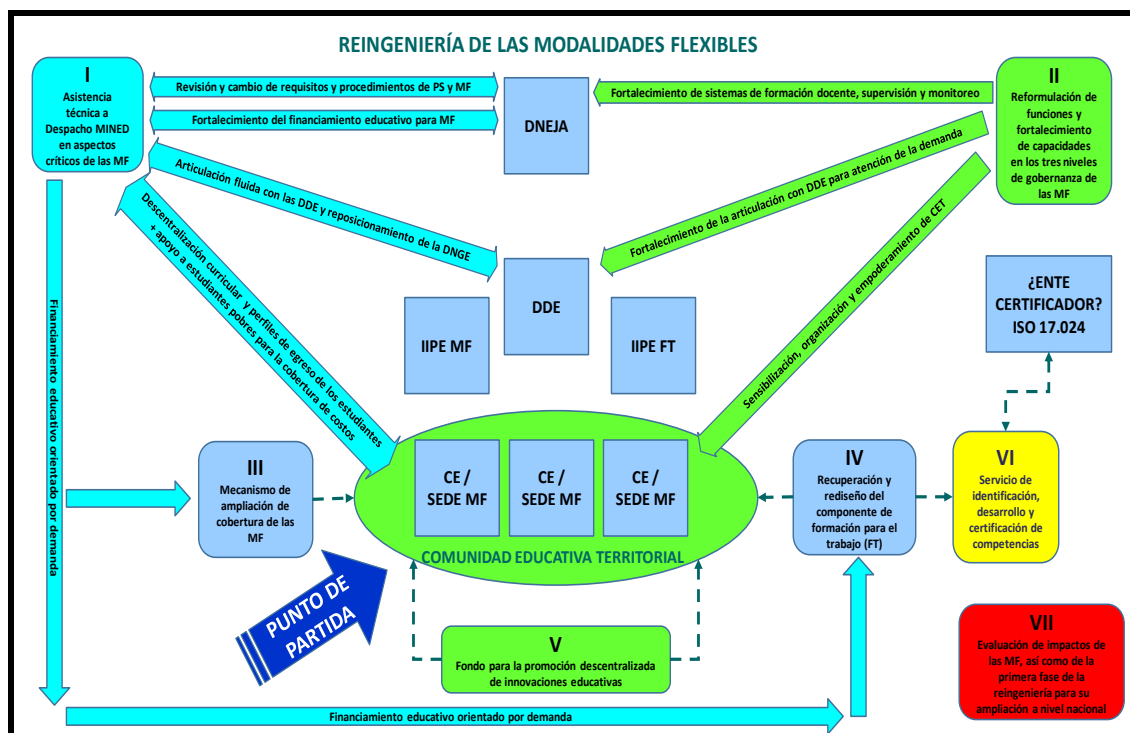
Presentamos a continuación la descripción conceptual, operativa y financiera de la propuesta de reingeniería, su desarrollo en términos de componentes y actividades, y el presupuesto para su primera fase de 18 meses que abarcan el segundo semestre de 2018 y el año lectivo 2019, así como su presupuesto total para alcanzar la meta de cobertura anual que se propone. Con el objetivo de incrementar la cobertura y la calidad-pertinencia de las MF, la propuesta se centra en: i) una reingeniería de la estructura de gestión de las MF; y ii) una simultánea asistencia técnica al Despacho MINED en aspectos críticos de la gestión del sistema educativo que limitan la viabilidad de las MF en su misión de escolarización de jóvenes y adultos.

La implementación de la propuesta deberá ser realizada en dos fases: i) una primera fase de la reingeniería, incluyendo la simultánea asistencia técnica al Despacho MINED, por un período no inferior a 1,5 años, comprendiendo un semestre de preparación y un año lectivo completo; y ii) una fase expansión de la reingeniería a la totalidad de la estructura de gestión de las MF a nivel nacional, la que se estima en 3 años adicionales.

La primera fase abarcará a centros educativos atendidos con modalidades flexibles, que representen a un 20% de las Sedes MF existentes (90) y se encuentren concentrados en tres (3) DDE. Asimismo, la reingeniería y su primera fase comprenderán a la MF virtual para su extensión a los grados 7° a 9° y su articulación con las restantes cuatro MF (acelerada, a distancia, semi presencial, nocturna).

El siguiente cuadro nos brinda un panorama global de los componentes que entendemos necesarios para desarrollar una reingeniería de las modalidades flexibles que permita alcanzar una cobertura suficiente en cuatro años (2019-2022).

Figura 8: Reingeniería de las Modalidades Flexibles



Cómo puede observarse, la reingeniería que se propone está integrada por 7 componentes que, como hemos señalado, interactúan juntos en un enfoque sistémico para la masificación y mejora de la calidad de las modalidades educativas flexibles. En los siguientes 7 apartados, se entrega una visión detallada de los 7 componentes de la reingeniería que se proponen para la gestión de las modalidades flexibles. Luego, en los restantes apartados de este capítulo se establecen las metas de cobertura a alcanzar para las MF, así como el financiamiento requerido y el impacto del mismo tanto a nivel unitario del gasto por estudiantes atendido en MF como a nivel del financiamiento del MINED en su conjunto.

7.1 Asistencia técnica al Despacho MINED en aspectos críticos de las MF

Mediante este componente se busca aportar soluciones para superar algunas restricciones que impone el sistema tradicional de gestión educativa del MINED al incremento de la cobertura y pertinencia de las MF, potenciando las innovaciones que en materia de gestión se han realizado exitosamente al interior de las mismas. Se trata básicamente de: i) revisar y modificar en caso necesario, normas sobre requisitos y procedimientos que afecten la cobertura y pertinencia de la Prueba de Suficiencia (PS) y las modalidades flexibles (MF); ii) fortalecimiento del financiamiento educativo, tanto en su monto global destinado al sistema educativo salvadoreño y en particular a las MF, así como en mecanismos de asignación de recursos orientados a la demanda de servicios educativos (comunidades educativas territoriales, estudiantes y padres de familia); iii) articulación fluida del nivel central del MINED con las Direcciones Departamentales de Educación (DDE), incluyendo el reposicionamiento de la Dirección Nacional de Gestión Educativa (DNGE) para que pueda cumplir con su rol original a estos efectos; y iv) descentralización curricular y elaboración de estándares técnicos para evaluar desempeños de los centros educativos con base en perfiles de egreso de sus estudiantes, gradualmente traducidos a sistemas de certificación de competencias que faciliten la homologación y por ende la articulación estrecha entre modalidades flexibles y formación para el trabajo; como así también, realizar una revisión del sistema de dotación de paquete edu-

cativo para lograr el apoyo a estudiantes pobres de las MF en la cobertura de costos de transacción de la educación, sin alterar el monto presupuestario total del mismo.

Objetivo: Superar restricciones que impone el sistema tradicional de gestión educativa y potenciar las innovaciones en gestión realizadas por el sistema MF, para alcanzar una masificación de su cobertura, concomitante con una mayor calidad y pertinencia de las mismas.

Dado que las MF también se encuentran determinadas, en buena medida, por la estructura de gestión del MINED en su conjunto, en la primera fase se trabajará sobre las siguientes áreas comunes que limitan la expansión de la cobertura y la mejora de la calidad-pertinencia de las MF.

Actividades de la primera fase de la reingeniería:

1. Revisión y cambio normativo de requisitos y procedimientos legislados en Pruebas de Suficiencia (PS) y Modalidades Flexibles (MF) que pudieran afectar su pertinencia, su eficiencia, su calidad y su masificación.
2. Fortalecimiento del financiamiento educativo, tanto en su monto presupuestal como en sus mecanismos de asignación de recursos a la oferta educativa, apoyando al Despacho del MINED en:
 - La justificación y cabildeo de un incremento del financiamiento educativo para el sistema MINED en su conjunto con base en una propuesta preliminar de estrategia fiscal desarrollada en el marco de esta consultoría. Esta propuesta de estrategia fiscal persigue el objetivo de ubicar a El Salvador entre los países que priorizan su educación y poder aprovechar los beneficios que se están generando en el contexto del nuevo paradigma técnico-económico a nivel mundial. Cabe señalar que en la elaboración de esta estrategia fiscal se entregan los fundamentos científicos para la selección de países altamente relevantes para el análisis comparativo con El Salvador en materia de financiamiento educativo.
 - La negociación con organismos de cooperación internacional para la implementación del mecanismo de masificación de cobertura de las MF basado en un palanqueo anual para la ampliación de secciones por parte de la cooperación internacional, con gradual absorción por presupuesto ordinario, tal como se propone más adelante. Cabe señalar que este mecanismo se propone especialmente para sondear interés y oportunidades de financiamiento por parte del BID, Banco Mundial y KfW de Alemania, por haber sido estos organismos los que apoyaron mecanismos similares para el desarrollo del programa EDUCO en El Salvador, PRONADE en Guatemala y más recientemente otros programas de ampliación de cobertura de la educación en países de Sudamérica.
 - La estandarización y normalización de las innovaciones que en materia de financiamiento educativo a través de la demanda, concursos, fondos compartidos y vouchers educativos, se vienen realizando con efectividad en el país, y en particular en las modalidades flexibles con los sistemas de “cupos validados y efectivamente atendidos” para la gestión de los servicios educativos a través de las IPEs, así como de “sobre sueldos” y “horas clase” por parte de las DDE.
3. Articulación fluida de las DDE con el nivel central reposicionando a la DNGE en su rol catalizador de los sistemas del nivel central para bajar en forma ordenada hacia las DDE y de allí a los CE, superando la entropía (desorden, sobrecarga y ruido) existente en las DDE como canal de comunicación hacia arriba (nivel central) y hacia abajo (nivel local).
4. Descentralización curricular y elaboración de estándares técnicos para evaluar el desempeño de los CE con base en perfiles de egreso de los estudiantes, gradualmente traducidos en sistemas de certificación de competencias, dotando de mayor autonomía a los CE en su gestión escolar. Revisión del

sistema de dotación de paquete educativo para lograr el apoyo a estudiantes pobres de las MF en la cobertura de costos de transacción de la educación, sin alterar el monto presupuestario total del mismo.

7.2 Reformulación de funciones y fortalecimiento de capacidades en tres niveles de gobernanza

A nivel local de los centros educativos y sedes de modalidades flexibles, mediante sensibilización, organización y empoderamiento de comunidades educativas territoriales que permita superar la desarticulación de ciclos y modalidades educativas que se observa al interior de cada centro educativo y entre los centros educativos de una misma zona de confluencia. A nivel departamental, a través del fortalecimiento de la articulación de las Direcciones Departamentales de Educación (DDE) con las modalidades flexibles (MF) y la instalación de oficinas de atención de la demanda de servicios de educación formal flexible y formación para el trabajo de estudiantes MF. A nivel central de la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos (DNEJA), para recuperar, rediseñar y fortalecer sistemas de gestión que fueron debilitados a través de sucesivas restricciones presupuestarias: formación docente continua, supervisión educativa y monitoreo, incluyendo el diseño, desarrollo e implementación de un sistema informático para la gestión integral de los servicios de educación formal flexible y formación para el trabajo.

A. A nivel local: Sensibilización, organización y empoderamiento de comunidades educativas territoriales

Objetivo a nivel local: Superar la desarticulación de ciclos y modalidades que se observa al interior de los CE, así como entre los CE de una misma zona de confluencia, mediante la sensibilización, organización y empoderamiento de la comunidad educativa territorial.

Actividades de la primera fase a nivel local:

1. Elaboración de reglamento operativo, procesos, procedimientos, funciones y convenios-contrato con IIPes para sensibilización, organización y empoderamiento de comunidades educativas territoriales.
2. Identificación de 30 comunidades educativas territoriales (con un total 90 Sedes MF concentradas en 3 DDE) para la primera fase de la reingeniería, que reúnan los requisitos establecidos en el reglamento operativo de esta actividad.
3. Licitación y adjudicación de 1 contrato de sensibilización, organización y empoderamiento de 30 comunidades educativas territoriales.

B. A nivel departamental: Fortalecimiento de la articulación de las DDE con las MF e instalación de oficinas de atención a la demanda

Objetivo a nivel departamental: Contribuir a superar las debilidades que afectan los sistemas de articulación, monitoreo y supervisión, y abrir la gestión de las modalidades flexibles a la participación de comunidades educativas territoriales sensibilizadas, organizadas y empoderadas a estos efectos.

Actividades de la primera fase a nivel departamental:

1. Elaboración de reglamento operativo, procesos, procedimientos y funciones para atención a la demanda en:

- a. Orientación vocacional.
 - b. Habilidades para la vida y el trabajo.
 - c. Información referencial sobre MF y FT.
 - d. Información referencial sobre fuentes de financiamiento para emprendedores.
 - e. Asignación de vouchers educativos para MF y FT.
 - f. Seguimiento a estudiantes y sus familias.
2. Instalación del sistema informático MF/FT en las 3 DDE seleccionadas para la primera fase (ver sistema informático MF/FT en el siguiente apartado).
 3. Contratación de Oficiales de atención a la demanda en 3 DDE, así como su capacitación en el reglamento operativo, procesos, procedimientos, funciones para atención a la demanda y sistema informático MF/FT.

C. A nivel central: Recuperación, rediseño y fortalecimiento de sistemas de gestión del ente rector - DNEJA

Objetivo a nivel central: recuperar, rediseñar y fortalecer sistemas de gestión de las MF que fueron debilitados por sucesivas restricciones presupuestarias (formación docente, monitoreo y supervisión).

Actividades de la primera fase a nivel central:

1. Recuperación, rediseño y fortalecimiento del sistema de **formación docente continua (certificación + recertificación)** del ente rector – DNEJA:
 - Estudio de sistematización del componente de formación docente continua (certificación y recertificación de docentes tutores) con énfasis en la integración de enfoques de aula abierta e invertida.
 - Elaboración de reglamento operativo, procesos, procedimientos y funciones de la certificación y recertificación de docentes tutores MF y convenios-contrato con IIPes para la certificación y recertificación censal y oportuna de docentes tutores en cada comunidad educativa territorial.
 - Licitación y adjudicación de 1 contrato para la certificación y recertificación censal y oportuna de 349 tutores docentes en 30 comunidades territoriales.
2. Recuperación, rediseño y fortalecimiento del sistema de **supervisión** del ente rector – DNEJA:
 - Elaboración de reglamento operativo, procesos, procedimientos y funciones para la supervisión censal, en cascada y sorpresiva de DDE, oficiales de atención a la demanda, IIPes, CE, Sedes MF, directores-coordinadores MF, docentes tutores MF y comunidades educativas territoriales.
 - Licitación y adjudicación de 1 contrato para la supervisión en las 30 comunidades territoriales seleccionadas (promedio de 12 tutores docentes, 3 directores-coordinadores y 1 supervisor IIPE o DDE por cada comunidad educativa territorial, total 16 técnicos a supervisar por cada comunidad educativa territorial).
3. Recuperación, rediseño y fortalecimiento del sistema de **monitoreo** del ente rector – DNEJA:
 - Elaboración de reglamento operativo, procesos, procedimientos y funciones para el monitoreo en DDE, IIPes y comunidades educativas territoriales.

- Incorporación del sistema de monitoreo en el sistema informático MF/FT (ver siguiente actividad).
 - Contratación de 1 experto para la gestión del sistema de monitoreo.
4. Diseño, desarrollo (con articulación a sistemas MINED), implementación y mantenimiento de sistema informático de gestión integral MF/FT, incluyendo la regulación de la oferta de MF y FT desde el nivel central, así como la atención a la demanda en las DDE – y eventualmente en otras entidades en convenio - mediante oficiales de información, con los siguientes módulos:
1. Registro de personas atendidas.
 2. Orientación vocacional en MF y FT (formación para el trabajo).
 3. Seguimiento a estudiantes y sus familias.
 4. Registro Escalonario de tutores docentes MF certificados por DNEJA (conexión a sistema MINED).
 5. Registro de IPEs oferentes de MF.
 6. Registro de IPEs oferentes de FT.
 7. Información referencial sobre MF:
 - Normativa.
 - Contenidos curriculares.
 - Horarios.
 - Calendarios.
 - Otras características diferenciales de las MF.
 - Estadísticas de eficiencia interna por MF.
 - Estadísticas de eficiencia interna por IPE oferente de MF.
 8. Información referencial sobre cursos FT (formación para el trabajo).
 - Normativa.
 - Contenidos curriculares.
 - Horarios.
 - Calendarios.
 - Certificados.
 - Estadísticas de impacto ocupacional por curso.
 - Estadísticas de impacto ocupacional por IPE oferente de FT.
 9. Asignación de vouchers educativos para MF.
 10. Asignación de vouchers para cursos FT.
 11. Registro de vouchers educativos MF asignados a la demanda.
 12. Registro de vouchers para cursos FT asignados a la demanda.
 13. Registro de vouchers educativos MF ingresados a IPE.
 14. Registro de vouchers FT ingresados a IPE.
 15. Supervisión de MF por IPE y CE:
 - Asignación de rutas, lugares, fechas, horas y tiempos de supervisión.
 - Registro de formularios de supervisión completados y validados.
 - Registro y seguimiento de sanciones.
 16. Supervisión de cursos FT por IPE:
 - Asignación de rutas, lugares, fechas, horas y tiempos de supervisión.
 - Registro de formularios de supervisión completados y validados.
 - Registro y seguimiento de sanciones.
 - Bloqueo de aprobación de nuevos cursos de IPEs en sanción.
 17. Monitoreo de MF.
 18. Monitoreo de FT.
 19. Control de vouchers educativos MF ingresados a IPE.
 20. Control de vouchers FT ingresados a IPE.

21. Validación y liquidación a IPEs por vouchers MF efectivamente atendidos.
22. Validación y liquidación a IPEs por vouchers FT efectivamente atendidos y certificados.

7.3 Mecanismo de ampliación masiva de cobertura de las MF

Mecanismo de ampliación de cobertura de las modalidades flexibles. Se trata básicamente de un mecanismo de ampliación masiva de la cobertura de las modalidades flexibles entre jóvenes y adultos que se encuentran fuera del sistema educativo, con base en un sistema de vouchers educativos explícitos entregados a las comunidades educativas territoriales, financiado por un pool de donantes constituido en fideicomiso y absorbido luego por presupuesto ordinario a partir del segundo año desde la apertura de cada nueva sección educativa. Incluye como acciones complementarias, la extensión de la modalidad virtual a los grados 7° y 9°, así como la capacitación de los estudiantes en tecnologías de autoaprendizaje.

Objetivo: Instalar un mecanismo de ampliación masiva de la cobertura de modalidades flexibles entre los jóvenes y adultos fuera del sistema educativo, con base en un sistema de vouchers educativos explícitos entregados a comunidades educativas territoriales.

Actividades de la primera fase:

1. Elaboración de reglamento operativo, procesos, procedimientos y funciones del sistema de vouchers educativos explícitos en MF y rediseño de convenios-contrato DNEJA-IPEs para la gestión de los servicios educativos.
2. Firma de convenio Gobierno Nacional / cooperación internacional para la implementación de un mecanismo masivo de ampliación de cobertura de las modalidades flexibles, estableciendo: i) el compromiso de los cooperantes en el financiamiento de la ampliación de cobertura en el primer año de creación de cada nueva sección; y ii) el compromiso del país en la absorción de la ampliación de matrícula mediante presupuesto ordinario a partir del segundo año de funcionamiento de cada sección.
3. Constitución de un fideicomiso para la gestión de un fondo financiado por múltiples donantes, con base en reglamento operativo, procesos, procedimientos y funciones establecidos en el paso anterior.
4. Firma de convenios con comunidades educativas territoriales sensibilizadas, organizadas y empoderadas en los CDE de los diversos centros educativos de su localidad, de tal modo que estén en condiciones de apoyar la gestión y articulación de los diversos ciclos y modalidades educativas existentes en la misma.
5. Asignación de vouchers educativos MF a las comunidades educativas territoriales en convenio.
6. Licitación, adjudicación y firma de convenios-contratos con IPEs oferentes de servicios educativos en modalidades flexibles.
7. Extensión de la modalidad virtual a los grados 7° y 9°.
8. Implementación de un módulo de capacitación a estudiantes en tecnologías de autoaprendizaje.

7.4 Recuperación y rediseño del componente de formación para el trabajo

Se busca abarcar un vasto y pertinente abanico de cursos de formación para el trabajo (FT) – entre 900 y 1.200 cursos diferentes, certificados y de alto impacto ocupacional, ofrecidos por parte de un pool de 180 a 220 oferentes acreditados y en convenio, según experiencias previas validadas en numerosos países de la región por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – orientado según la demanda de jóvenes y adultos participantes en MF o fuera del sistema educativo, gestionado con base en un sistema de vouchers educativos entregados a los mismos y complementado con orientación vocacional, información referencial sobre la oferta de dichos cursos, seguimiento continuo de participantes y un fondo para la innovación curricular en nuevos cursos pertinentes y de alto impacto ocupacional con base en sistemas de certificación por competencias laborales (ISO 17.024).

Para ello resulta imprescindible superar el fallido enfoque de orientación por oferta para la gestión de la FT, así como la obsolescencia de los enfoques tradicionales de formación profesional y educación técnica, situaciones de describimos en las siguientes dos figuras.

Figura 9: El fallido enfoque de orientación por oferta para la gestión de la FT

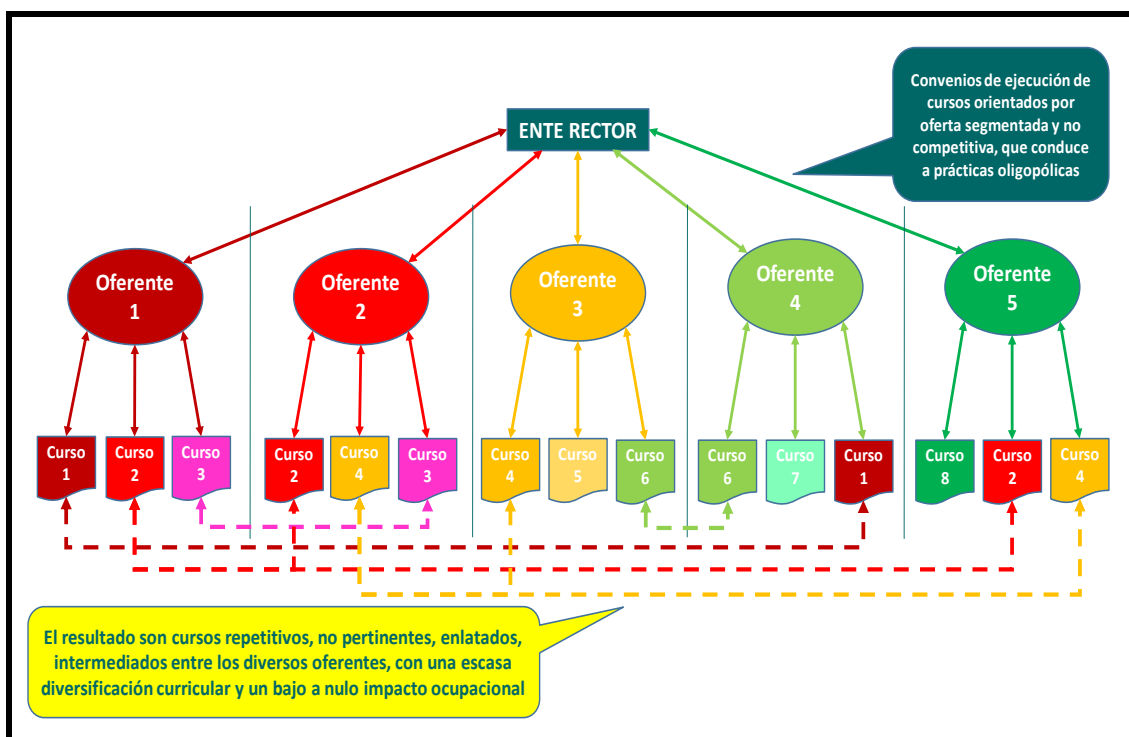


Figura 10: Límites de la formación profesional INSAFORP y educación técnica MINED

1. La aceleración tecnológica desactualiza rápidamente estudios basados en currículos anuales de 3 y más años (incremento insostenible de costos de oportunidad).
2. Disminuye el empleo y crece el trabajo independiente (debilitamiento del modelo de financiamiento del INSAFORP, que además no atiende el sector informal).
3. No se atiende al sector MIPYME porque la construcción curricular sigue el ideal de la gran industria.
4. El empresario no demanda a jóvenes rígidamente formados en carreras técnicas, sino con buena formación universal y humanística que les permita adaptarse rápidamente a las diversas y sucesivas innovaciones tecnológicas.

Objetivo: Abarcar un vasto y pertinente abanico de cursos de formación para el trabajo (FT), tanto dependiente como independiente, con habilitaciones certificadas, orientado según la demanda de jóvenes y adultos en MF y fuera del sistema educativo, y gestionado con base en un sistema de vouchers educativos (equivalente a los “cupos validados y efectivamente atendidos” de las MF), complementado con componentes de orientación vocacional, de habilidades para la vida y el trabajo, tecnologías educativas para el autoaprendizaje, información referencial sobre la oferta de dichos cursos y seguimiento continuo a los participantes para su inserción en educación formal, o bien para reforzar la continuidad de sus estudios, con especial atención a obstáculos culturales que frenan la participación de la mujer.

Actividades de la primera fase:

1. Elaboración de reglamento operativo, procesos, procedimientos y funciones del sistema de vouchers para cursos de formación para el trabajo (FT).
2. Implementación del fondo para financiamiento de vouchers FT.
3. Contratación de 3 expertos para la gestión de la circulación de vouchers FT.

I Coordinador del componente de formación para el trabajo
I Oficial de registro y aprobación de cursos FT
I Oficial de supervisión y liquidación de vouchers

4. Llamado a oferentes de formación para el trabajo (FT), selección y firma de convenios de participación.
5. Instalación del mecanismo de aprobación de cursos FT.
6. Instalación del mecanismo de asignación, validación y liquidación de vouchers.

7. Asignación de vouchers a través de los oficiales de atención a la demanda en 3 DDE, complementada con información referencial sobre la oferta de cursos FT, orientación vocacional y seguimiento a los participantes.

7.5 Fondo para la promoción descentralizada de innovaciones educativas

Este componente busca promover innovaciones en flexibilización de la educación formal, así como en formación para el trabajo pertinente para jóvenes y adultos fuera del sistema educativo o bien cursando MF, mediante su gestión autónoma por parte de consorcios tripartitos integrados por: i) una o varias comunidades educativas territoriales; ii) una DDE y/o una IIPE; y iii) una entidad de investigación y desarrollo en ciencia y tecnologías educativas. A estos efectos, el fondo se gestionará con base en un sistema de concurso basado en mecanismos validados de subasta o fondos compartidos (matching grants).

Figura 11: Componentes imprescindibles para la generación de una innovación educativa



Objetivo: Promover la gestión exitosa de innovaciones en flexibilización de la educación formal, así como en formación para el trabajo pertinente para jóvenes y adultos fuera del sistema educativo, a través de concursos de proyectos que se gestionarán mediante mecanismos validados de subasta o fondos compartidos (matching grants).

Actividades de la primera fase:

- I. Elaboración de reglamento operativo, procesos, procedimientos y funciones del fondo, con base en un mecanismo de subasta y/o matching grants, para el financiamiento de innovaciones educativas en MF y FT presentadas en forma tripartita por: comunidad educativa territorial + ente intermedio (DDE y/o IIPE) + entidad de investigación y desarrollo en ciencia y tecnología educativa.

2. Convocatoria de proyectos tripartitos de innovación educativa en MF y FT, realización de 3 reuniones departamentales para sensibilización de proponentes al fondo y explicación de su funcionamiento, recepción y evaluación de propuestas, y adjudicación de fondos a los ganadores.
3. Seguimiento administrativo de los proyectos.

7.6 Servicio de identificación, desarrollo y certificación de competencias laborales

Se trata de la instalación de un servicio que apoye tanto a las modalidades flexibles como al componente de formación para el trabajo: i) certificando competencias laborales adquiridas en forma empírica por jóvenes y adultos fuera del sistema educativo, a fin de facilitar su inserción en la educación formal y no formal; ii) desarrollar contenidos de formación para el trabajo relevantes para el sector MIPYME; iii) aportar a la articulación y homologación entre las MF y los cursos FT; iv) innovar curricularmente en formación para el trabajo en sectores y regiones con alta demanda de trabajo; v) apoyar a entidades nacionales para alcanzar y mantener acreditación internacional como entes certificadores de recursos humanos con base en la ISO 17.024 basada en competencias; vi) contribuir a la construcción curricular en formación docente para educación formal flexible; y vii) apoyar la descentralización curricular del MINED y la elaboración de estándares técnicos para evaluar el desempeño de los centros educativos y sus sedes de modalidades flexibles con base en perfiles de egreso de sus estudiantes.

Objetivo: Instalación de un servicio de identificación, desarrollo y certificación por competencias laborales que apoye todo el sistema de MF y FT con los siguientes objetivos específicos:

- Certificar competencias laborales adquiridas en forma empírica por jóvenes y adultos fuera del sistema educativo, a fin de facilitar su inserción en la educación formal y motivar a la continuación de estudios.
- Desarrollar contenidos de formación para el trabajo (FT) basados en las familias de competencias que se necesiten efectivamente para la empleabilidad de jóvenes y adultos en el sector MIPYME.
- Aportar a la articulación de las MF y los cursos FT, generando currículos homologables por ambas partes.
- Contribuir a la innovación curricular en formación para el trabajo (FT) en aquellos puestos de trabajo que estén siendo demandados con intensidad según sectores y regiones económicas.
- Apoyar a entidades nacionales para alcanzar y mantener su acreditación internacional como ente certificador de recursos humanos con base en la ISO 17.024 basada en sistemas de competencias.
- Contribuir a la construcción curricular en formación docente para las modalidades flexibles mediante la gradual conversión de módulos de certificación y recertificación de docentes tutores a sistemas de competencias y perfiles de egresos de los mismos.
- Apoyar la descentralización curricular y elaboración de estándares técnicos para evaluar el desempeño de los CE y Sedes MF con base en perfiles de egreso de los estudiantes, gradualmente traducidos en sistemas de certificación de competencias, dotando de mayor autonomía a los CE y Sedes MF en su gestión escolar.

Actividades de la primera fase:

- I. Elaboración de reglamento operativo, procesos, procedimientos y funciones del servicio de identificación, desarrollo y certificación por competencias laborales.

2. Instalación y puesta en marcha del servicio.

7.7 Evaluación de impactos

Se busca desarrollar una evaluación de impactos con base científica, vale decir, mediante un estudio de tipo cuasi experimental o equivalente, que permita determinar los impactos de las modalidades flexibles y, dentro de ellas, de la nueva estructura de gestión en su cobertura y pertinencia.

Objetivo: desarrollar una evaluación de impactos con base científica, vale decir, mediante un estudio de tipo cuasi experimental o equivalente, que permita determinar los impactos de las modalidades flexibles, así como de la nueva estructura de gestión en la cobertura y pertinencia de las modalidades flexibles.

Actividades de la primera fase:

1. Pre-diseño metodológico de la evaluación de impactos, elaboración de 2 TDR para realización, llamado, recepción de ofertas, aprobación y firma de contratos.
2. 2 Contratos para evaluación de impactos: i) diseño final, supervisión de las mediciones, análisis de resultados y elaboración de informes; y ii) realización de las mediciones.

Una vez detallados los conceptos y operatividad de los componentes de la reingeniería de la gestión de las MF, analizaremos en los siguientes apartados las metas a alcanzar, el financiamiento requerido a estos efectos, y los impactos financieros de la reingeniería sobre el gasto por estudiante atendido en MF como los impactos financieros de la ampliación de cobertura de las MF sobre el total del financiamiento MINED.

7.8 Meta de ampliación de cobertura de las MF

El siguiente cuadro muestra el cálculo realizado para estimar la meta de ampliación de cobertura de las modalidades flexibles que se busca alcanzar con la presente propuesta de reingeniería de su gestión.

Los supuestos principales refieren a los porcentajes de cobertura a lograr en relación con cada tramo poblacional por edad. Bajo estos supuestos, la cobertura de las modalidades flexibles puede crecer en 297.691 personas, alcanzando una cobertura anual de 341.354 personas en el año 2022.

Tal como está prevista la reingeniería desde su primera fase, en el año 2019 alcanzará una ampliación de 8.733 personas, a saber un 20% de la matrícula actual o bien un 100% sobre la matrícula que se atenderá en la primera fase de la reingeniería. En el año 2020 la reingeniería se ampliará a nivel nacional, duplicando la cobertura actual y alcanzando a 87.326 personas. En el siguiente año 2021 se duplicará nuevamente la cobertura, alcanzando a 174.652 personas. Finalmente, en el año 2022 casi se duplicará nuevamente la cobertura, alcanzando la meta de una cobertura anual de 341.354 personas estudiando en MF.

Cuadro 33: Meta de ampliación de cobertura de las MF

Edades	I Población de 14 y más años, entre 6° y 11°	Población de 14 y más años actualmente en sistema educativo			V Déficit actual de cobertura I - (II + III)	Ampliación de cobertura MF			IX Déficit de cobertura luego de la ampliación MF I-(III+VIII)
		II Población actual en Modalidad Flexible	III Población actual en modalidad regular	IV Cobertura actual (II+III)/I		VI Meta porcentual de cobertura sobre tramo poblacional	VII Ampliación de cobertura MF (I*VI)-(II+III)	VIII Cobertura final MF luego de la ampliación II+VII	
14 a 18	442.876	12.108	411.346	95,6%	19.422	95,6%	0	12.108	19.422
19 a 25	242.845	25.071	35.165	24,8%	182.609	80,0%	134.040	159.111	48.569
26 a 35	198.589	4.814	4.154	4,5%	189.621	60,0%	110.185	114.999	79.436
36 a 45	185.441	1.218	1.377	1,4%	182.846	20,0%	34.493	35.711	148.353
46 y más	199.262	452	502	0,5%	198.308	10,0%	18.972	19.424	179.336
TOTALES	1.269.013	43.663	452.544	39,1%	772.806		297.691	341.354	475.115

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: EHPM-DIGESTYC 2016, CENSO ESCOLAR MINED 2016, estadísticas DNEJA-MINED. Los cálculos debieron ser realizados con datos 2016, porque es la última información disponible de la EHPM.

En síntesis, podemos resumir las metas anuales de la ampliación de cobertura de las MF de la siguiente manera.

Cuadro 34: Metas anuales de ampliación de cobertura de las MF

AÑOS	Cobertura inicial	Ampliación	Cobertura final
2019	43.663	8.733	52.396
2020	52.396	34.930	87.326
2021	87.326	87.326	174.652
2022	174.652	174.652	341.354

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: EHPM-DIGESTYC 2016, CENSO ESCOLAR MINED 2016, estadísticas DNEJA-MINED. Los cálculos debieron ser realizados con datos 2016, porque es la última información disponible de la EHPM.

7.9 Presupuesto de la primera fase de la reingeniería

En el siguiente cuadro se presenta el presupuesto por componentes de la reingeniería de las MF, de acuerdo al trabajo conjunto realizado en equipo con técnicos de MINED-DNEJA y validado por esta dirección. Asimismo, en anexo aparte se entrega la planilla Excel con los cálculos detallados, según la última actualización realizada con dichos técnicos.

Cuadro 35: Presupuesto por componentes de la primera fase de la reingeniería de las MF

COMPONENTES		MONTO	%
	Coordinación de la primera fase de la reingeniería	48.000	1%
I	ASISTENCIA TÉCNICA AL DESPACHO MINED EN ASPECTOS CRÍTICOS DE LAS MF	72.600	1%
II	REFORMULACIÓN DE FUNCIONES Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES EN LOS TRES NIVELES DE GOBERNANZA DE LAS MF	640.048	13%
III	MECANISMO DE AMPLIACIÓN DE COBERTURA DE LAS MF	2.007.239	40%
IV	RECUPERACIÓN Y REDISEÑO DEL COMPONENTE DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO	1.212.880	24%
V	FONDO PARA LA PROMOCIÓN DESCENTRALIZADA DE INNOVACIONES EDUCATIVAS	313.560	6%
VI	SERVICIO DE IDENTIFICACIÓN, DESARROLLO Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS (ISO 17.024)	378.344	8%
VII	EVALUACIÓN DE IMPACTOS	158.720	3%
	Imprevistos (3%)	144.942	3%
	TOTAL	4.976.332	

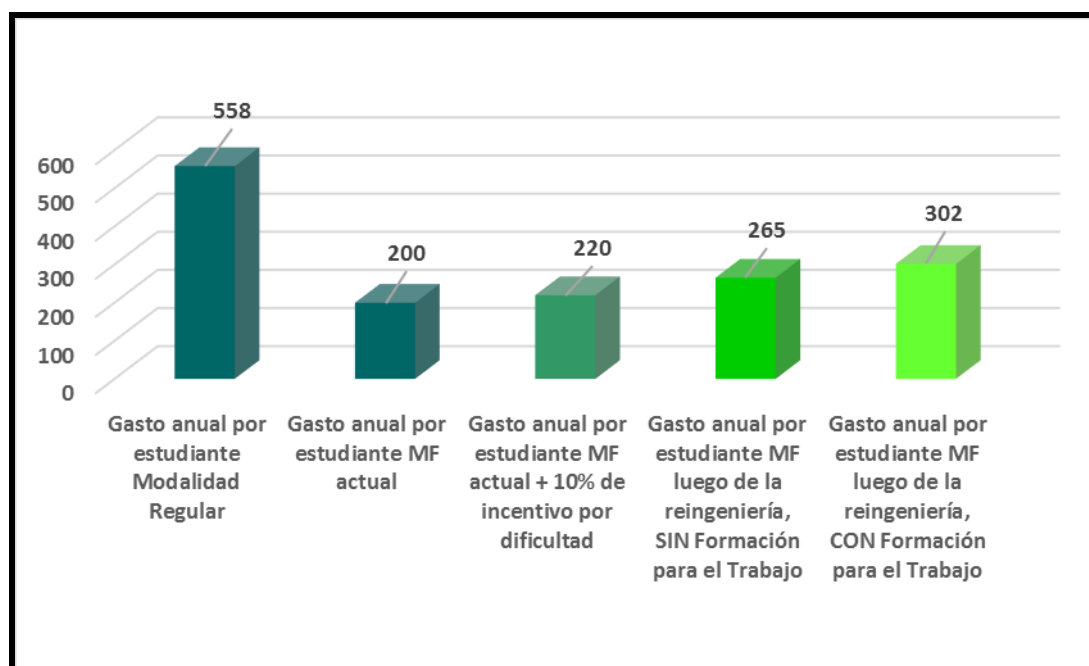
Fuente: Elaboración propia en conjunto con técnicos de MINED-DNEJA.

7.10 Impacto financiero de la reingeniería sobre el gasto anual por estudiante atendido en las MF

A pesar de los fortalecimientos y complementos previstos en la propuesta de reingeniería de las MF, los que incrementarán significativamente su calidad, pertinencia y cobertura, el gasto anual por estudiante atendido en las MF se mantiene muy por debajo del parámetro correspondiente a la modalidad regular.

Como se observará más adelante, esto conducirá a que el MINED pueda ampliar su matrícula total en un 11,73% con un incremento de su presupuesto total de tan sólo 5,77%.

Cuadro 36: Impacto financiero de la reingeniería sobre gasto anual por estudiante atendido en las MF



Fuente: Elaboración propia en conjunto con técnicos de MINED-DNEJA.

7.1.1 Presupuesto de la ampliación de cobertura de las MF

De acuerdo con las metas anuales propuestas para la ampliación de cobertura de las MF, así como los gastos anuales por estudiante MF que resultarán luego de la reingeniería, se presenta en el siguiente cuadro los montos anuales a financiar preferentemente con fondos de cooperación internacional, así como su monto total.

Cuadro 37: Presupuesto de la ampliación de cobertura de las MF

AÑOS	Presupuesto reingeniería FASE I	Presupuesto ampliaciones anuales a financiar por la cooperación internacional		
		Ampliación anual de cobertura	Gasto anual por estudiante MF luego de reingeniería	Monto a financiar por cooperación internacional
2019	4.976.332	8.733		4.976.332
2020		34.930	302	10.536.005
2021		87.326	302	26.340.314
2022		174.652	302	52.680.629
Total				94.533.280

Fuente: Elaboración propia.

7.12 Impacto financiero de la ampliación de cobertura MF sobre financiamiento MINED

Igualmente, con base en las metas anuales establecidas para la ampliación de cobertura de las MF, así como con base en los gastos anuales por estudiante MF que resultarán luego de la reingeniería, se presenta en el siguiente cuadro el impacto financiero de la ampliación de cobertura MF sobre el financiamiento MINED en su conjunto.

Cuadro 38: Impacto de la ampliación de cobertura MF sobre financiamiento MINED

AÑOS	Ampliación anual de cobertura	Impacto en el presupuesto anual MINED			Incremento de matrícula total MINED (MR + MF)	
		Absorción anual en presupuesto MINED	Incremento presupuesto total MINED	Incremento % acumulado del presupuesto total MINED	Incremento de matrícula total MINED en educación básica y media (MR + MF)	Incremento % acumulado en la matrícula total MINED
2019	8.733	0	913.000.000		1.488.970	
2020	34.930	2.634.152	915.634.152	0,29%	1.497.703	0,59%
2021	87.326	10.536.005	926.170.157	1,15%	1.532.633	2,35%
2022	174.652	26.340.314	952.510.471	2,89%	1.619.959	5,86%
2023		52.680.629	1.005.191.100	5,77%	1.794.611	11,73%

Fuente: Elaboración propia con datos UNESCO: <http://data.uis.unesco.org/>, education, financial resources.

Asimismo, hemos incorporado al análisis el efecto de la ampliación de la cobertura MF sobre la matrícula total MINED. Como puede observarse, la matrícula total MINED se incrementará en 11,73% en el año 2023, con un incremento presupuestal de tan solo 5,77%. La diferencia entre ambas evoluciones deriva del menor gasto unitario por estudiante atendido en las MF en relación al igual parámetro en la modalidad regular, y aun habiéndose incrementado el primero para incorporar todos los fortalecimientos y complementos detallados en la propuesta.

José Pedro Alberti
Santa Tecla
18 de junio de 2018

ANEXOS

ANEXO 1:

DIRECCIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN, SUS 19 UNIDADES ORGANIZATIVAS Y SUS INTERVENCIONES EN DIVERSOS SISTEMAS DE GESTIÓN

**Según Marco Legal: Decreto N° 35 de la Corte de Cuentas de la República 26/09/2013,
Normas técnicas de control interno específicas del MINED (NTCIE)**

Dirección Nacional de Educación, sus 19 unidades organizativas y sus intervenciones en diversos sistemas de gestión								
Según Marco Legal: Decreto N° 35 de la Corte de Cuentas de la República 26/09/2013, Normas técnicas de control interno específicas del MINED (NTCIE)								
	Unidad	Cometido según NTCIE	Información	Normalización	Supervisión	Monitoreo	Control	Evaluación
1.	Gerencia de Gestión Pedagógica (GGP)	NTCIE Art. 226.- La Gerencia de Gestión Pedagógica (GGP) desarrolla principios y acciones para el fortalecimiento del currículo, la educación inclusiva y la Política Nacional para la Educación y el Desarrollo Integral de la Primera Infancia.				<ul style="list-style-type: none"> informes de avance trimestral; informes especiales de avance de programas insignias, informes especiales de avance en educación inicial. 		<ul style="list-style-type: none"> informes especiales sobre evaluación de programas.
2.	Departamento de Currículo (DC)	NTCIE Art. 227.- La GGP, mediante el Departamento de Currículo (DC), norma e impulsa el desarrollo del currículo en los niveles de educación inicial y parvularia, básica y media en todas sus modalidades.		<ul style="list-style-type: none"> informes a la GGP que orientan las adecuaciones curriculares. 	<ul style="list-style-type: none"> visitas de campo (lleva registro). 	<ul style="list-style-type: none"> informes de avance trimestral. 		
3.	Departamento Educación Inclusiva (DEI)	NTCIE Art. 228.- La GGP, mediante el Departamento de Educación Inclusiva (DEI), diseña, norma, orienta y garantiza la implementación de la política y estrategia educativa para la atención de población en condiciones de exclusión, a nivel nacional, departamental y local.	<ul style="list-style-type: none"> base de datos de población con necesidades educativas especiales asociadas o no a discapacidad. 	<ul style="list-style-type: none"> propuestas de incorporación del enfoque en las normativas del sistema educativo. 	<ul style="list-style-type: none"> asistencia técnica a centros educativos (realiza informes). 	<ul style="list-style-type: none"> informes de avance trimestral. 		
4.	Departamento de Educación Inicial y Parvularia (DEIP)	NTCIE Art. 229.- La GGP, a través del Departamento de Educación Inicial y Parvularia (DEIP) diseña, norma, orienta y garantiza la implementación, desarrollo, evaluación y seguimiento de la Política Nacional para la Educación y el Desarrollo Integral de la Primera Infancia.		<ul style="list-style-type: none"> documentos impresos (?); informes de los resultados de validación. 	<ul style="list-style-type: none"> Capacitaciones (¿a quién?) (lleva lista de asistencias). 	<ul style="list-style-type: none"> informes de avance trimestral. 		
5.	Gerencia de Gestión Integral Ciudadana (GGIC)	NTCIE Art. 230.- La DNE por medio de la Gerencia de Gestión Integral Ciudadana (GGIC) promueve el desarrollo integral de la niñez y juventud escolarizada por medio del arte, cultura, recreación, deporte escolar, educación para la vida y ciudadanía; contribuye con la mejora del estado nutricional del estudiantado por medio de la entrega de un refrigerio con la participación de la comunidad educativa, fortaleciendo conocimientos, capacidades y prácticas adecuadas en salud, alimentación y nutrición; así como también, la implementación de los huertos escolares.				<ul style="list-style-type: none"> informes trimestrales de avance. 		
6.	Departamento Alimentación y Salud Escolar (DASE)	NTCIE Art. 231.- El Departamento de Alimentación y Salud Escolar (DASE) contribuye con la mejora del estado nutricional del estudiantado por medio de la entrega de un refrigerio con la participación de la Comunidad educativa, fortaleciendo conocimientos, capacidades y prácticas adecuadas en salud, alimentación y nutrición; así como también, la implementación de los huertos escolares.			<ul style="list-style-type: none"> capacitaciones a miembros de la comunidad educativa (lleva nóminas de asistencia); asistencia técnica al CE (lleva registro de visitas). 	<ul style="list-style-type: none"> informes de avance trimestral. 	<ul style="list-style-type: none"> registros de recepción mensual de cada uno de los 14 departamentos; documento de entrega de alimentos a cada CE firmado por su Director. 	
7.	Departamento, Educación en Arte, Cultura, Recreación y Deporte (DEACRD)	NTCIE Art. 232.- La GGIC mediante el Departamento de Educación en Arte, Cultura, Recreación y Deporte (DEACRD) promueve el desarrollo integral de la niñez y juventud escolarizada por medio del Arte, Cultura, Recreación, Deporte Escolar.		<ul style="list-style-type: none"> documentos; lineamientos; normativas; guías u orientaciones. 		<ul style="list-style-type: none"> informes de avance trimestral. 		
8.	Departamento Educación en Derechos Humanos, Valores y Ciudadanía (DEDHVC)	NTCIE Art. 233.- La GGIC mediante el Departamento de Educación en Derechos Humanos, Valores y Ciudadanía (DEDHVC) promueve el desarrollo integral de la niñez y juventud por medio de la educación en derechos humanos, valores y ciudadanía.		<ul style="list-style-type: none"> documentos; lineamientos; normativas; guías u orientaciones. 		<ul style="list-style-type: none"> informes de avance trimestral. 		
9.	Gerencia de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (GEPJA)	NTCIE Art. 234.- La Gerencia de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (GEPJA) norma los procesos de alfabetización y educación para la vida y el trabajo, en el marco del Programa Social Educativo 2009-2014 "Vamos a la Escuela".				<ul style="list-style-type: none"> informes de avance trimestral. 		

Dirección Nacional de Educación, sus 19 unidades organizativas y sus intervenciones en diversos sistemas de gestión								
Según Marco Legal: Decreto N° 35 de la Corte de Cuentas de la República 26/09/2013, Normas técnicas de control interno específicas del MINED (NTCIE)								
	Unidad	Cometido según NTCIE	Información	Normalización	Supervisión	Monitoreo	Control	Evaluación
10	Departamento de Alfabetización (DA)	NTCIE Art. 235.- El Departamento de Alfabetización (DA), en el marco del Plan Nacional de Alfabetización, norma los procesos de alfabetización y continuidad educativa de personas jóvenes y adultas, en el marco del Plan Social Educativo 2009-2014.	<ul style="list-style-type: none"> base de datos de matrícula de personas asociadas a círculos de los 3 niveles educativos. 			<ul style="list-style-type: none"> informes de avance trimestral. 		
11	Departamento de Educación para la Vida y el Trabajo (DEVT)	NTCIE Art. 236.- El Departamento de Educación para la Vida y el Trabajo (DEVT), como parte de la GEPJA de la DNE, administra y dirige a nivel nacional la educación de personas jóvenes y adultas que están fuera del Sistema Educativo regular y que desean completar el Tercer Ciclo de Educación Básica y el Bachillerato General. Administra y aplica pruebas de suficiencia desde el primer grado de Educación Básica, hasta el segundo año de Bachillerato General y para el Bachillerato Técnico Vocacional, con previa resolución del Departamento de Acreditación Institucional (DAI). También administra y controla la ejecución de los cursos técnicos vocacionales.	<ul style="list-style-type: none"> sistema de Registro Académico para matrícula. 	<ul style="list-style-type: none"> normativa de los servicios educativos flexibles; informes técnicos. 			<ul style="list-style-type: none"> verificación de expedientes de estudiantes. 	<ul style="list-style-type: none"> resultados de pruebas. certificación y titulación de estudiantes.
12	Gerencia de Seguimiento a la Calidad (GSC)	NTCIE Art. 237.- La DNE por medio de la Gerencia de Seguimiento a la Calidad (GSC) da seguimiento a los procesos normativos pedagógicos de gestión y evaluación educativa mediante estrategias de asistencia técnica, revisión de criterios e indicadores y la aplicación de pruebas estandarizadas para retroalimentar y generar procesos de mejora en la calidad educativa. La Gerencia está constituida por los departamentos de: Acreditación Institucional, Evaluación de los Aprendizajes y Seguimiento a la Gestión Escolar.				<ul style="list-style-type: none"> informes trimestrales de avance. 		
13	Departamento de Acreditación Institucional (DAI)	NTCIE Art. 238.- El Departamento de Acreditación Institucional DAI, como parte de la GSC de la DNE, planifica, coordina, dirige y controla la administración de los procesos de acreditación, supervisión y evaluación de los centros educativos privados; así como también, los registros académicos de los centros educativos públicos y privados.	<ul style="list-style-type: none"> registros académicos de matrícula, notas y emisión de títulos del nivel de educación media del sector oficial y privado. 	<ul style="list-style-type: none"> registro de instituciones legalizadas y de niveles ampliados, con sus respectivas normativas. 	<ul style="list-style-type: none"> inspecciones a centros educativos privados. 	<ul style="list-style-type: none"> libro de registro académico histórico de notas, certificados y títulos. 		<ul style="list-style-type: none"> sistema que contiene el resultado de evaluaciones a colegios privados.
14	Departamento de Evaluación de Aprendizajes (DEA)	NTCIE Art. 239.- El Departamento de Evaluación de Aprendizajes (DEA) planifica y coordina el diseño y ejecución de las evaluaciones externas de los aprendizajes de los estudiantes de educación básica y educación media; orienta el análisis de los resultados obtenidos; orienta la administración y uso adecuado del banco de ítems y de las bases de datos de las evaluaciones realizadas.	<ul style="list-style-type: none"> base de datos de estudiantes de educación básica y media, evaluados en cada período y años. 	<ul style="list-style-type: none"> archivo de pruebas diseñadas, manuales e instructivos de aplicación de pruebas y boletines de resultados. 		<ul style="list-style-type: none"> informes de avance trimestrales. 		<ul style="list-style-type: none"> base de datos de resultados de instituciones de educación básica y media.
15	Departamento de Seguimiento a la Gestión Escolar (DSGE)	NTCIE Art. 240.- La GSC, mediante el Departamento de Seguimiento a la Gestión Escolar (DSGE), implementa estrategias de evaluación y de seguimiento; así como también propone acciones de mejora a los procesos de calidad en los centros educativos públicos.				<ul style="list-style-type: none"> informes de avance trimestral. 		
16	Departamento de Programación (DProg)	NTCIE Art. 241.- El Departamento de Programación (Dprog) depende directamente de la DNE y responde a las demandas de las gerencias sustantivas de la DNE con el fin de dirigir, planificar, coordinar, gestionar y dar seguimiento a los procesos y actividades administrativas y financieras de los programas y proyectos que desarrollen en las gerencias que integren la DNE. El Departamento de Programación se conforma por cuatro coordinaciones: Subsidios a Proyectos Educativos, Presupuesto y Recursos Humanos, Seguimiento a Proyectos Educativos de Cooperación, Gestión de Compras y Logística.						
17	Departamento de Proyectos de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (DPEITC)	NTCIE Art. 242.- El Departamento de Proyectos de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno depende directamente de la DNE y planifica, administra y/o coordina la ejecución o seguimiento de este sistema.				<ul style="list-style-type: none"> informes de avances trimestrales. 		
18	Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE)	NTCIE Art. 261.- La Dirección Nacional de Educación proyecta y garantiza la cobertura a nivel nacional del refrigerio escolar a los estudiantes, desde los niveles de Parvularia hasta Noveno Grado de Educación Básica; así como también, proporciona la asistencia técnica, a padres, madres y directivos del Centro Escolar, para garantizar u ofrecer un				<ul style="list-style-type: none"> procesa y analiza la información generada por el Sistema de Evaluación y Monitoreo del Programa de Alimenta- 		<ul style="list-style-type: none"> procesa y analiza la información generada por el Sistema de Evaluación y Monitoreo del Programa de Alimentación

Dirección Nacional de Educación, sus 19 unidades organizativas y sus intervenciones en diversos sistemas de gestión								
Según Marco Legal: Decreto N° 35 de la Corte de Cuentas de la República 26/09/2013, Normas técnicas de control interno específicas del MINED (NTCIE)								
Unidad	Cometido según NTCIE	Información	Normalización	Supervisión	Monitoreo	Control	Evaluación	
	servicio alimentario.				ción y Salud Escolar para los ajustes a las estrategias del programa.		y Salud Escolar para los ajustes a las estrategias del programa.	
19	Programa de Dotación de Paquete Escolar (PDPE)	NTCIE Art. 262.- El Programa de Dotación de Paquete Escolar (PDPE) promueve la presencia de los niños y niñas en la Escuela mediante la dotación de: dos uniformes, un par de zapatos y un paquete de útiles escolares a los estudiantes de Parvularia a Noveno Grado de los centros educativos públicos. Las transferencias de fondos efectuadas a los centros escolares, las compras y entregas del paquete escolar son normadas desde el nivel central.			<ul style="list-style-type: none"> Los directores de los CE son los responsables de remitir la información de la ejecución, entrega y control del paquete escolar que requieran las DDE y el nivel Central del MINED. 	<ul style="list-style-type: none"> Los directores de los centros escolares son los responsables de la ejecución, entrega y control del paquete escolar. 		

